

**УНИВЕРЗИТЕТ У ПРИШТИНИ  
СА ПРИВРЕМЕНИМ СЕДИШТЕМ  
У КОСОВСКОЈ МИТРОВИЦИ**

**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

**НАУЧНИ СКУП СА  
МЕЂУНАРОДНИМ УЧЕШЋЕМ**

**“ПРАВО И ДРУШТВЕНА СТВАРНОСТ”**

**Косовска Митровица  
2014.**

**НАУЧНИ СКУП СА МЕЂУНАРОДНИМ УЧЕШЋЕМ “ПРАВО И  
ДРУШТВЕНА СТВАРНОСТ”, 24. јун 2014. године  
Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим  
седиштем у Косовској Митровици**

---

***Издавач:***

Правни факултет у Приштини са привременим  
седиштем у Косовској Митровици

***За издавача***

Проф. др Душанка Јововић, декан

***Главни и одговорни уредник***

Проф. др Петар Станојевић

***Заменик главног и одговорног уредника***

Доц. др Јелена Беловић

***Редакциони одбор:***

Проф. др Момчило Грубач

Проф. др Драго Радуловић

Проф. др Борче Давитковски

Проф. др Марија Крвавац

Проф. др Зоран Исаиловић

Проф. др Владимир В. Вековић

Проф. др Владан Михајловић

***Технички уредник***

Младен Годоровић

***Дизајн корица***

***Штампа***

Кварк, Жича

***Тираж:***

100 примерака

**ISBN 978-86-6083-039-7**

**Штампање овог Зборника помогло је Министарство просвете,  
науке и технолошког развоја Републике Србије**

## Предговор

Пред нама се налази четврти по реду Зборник радова који Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, слободно већ можемо рећи, традиционално објављује поводом обележавања Дана факултета.

Представљајући стручној јавности више од педесет радова угледних стваралаца и научних радника из Македоније, Црне Горе, Републике Српске и Републике Србије, наша високошколска установа настоји да развија и негује не само своју, већ и регионалну научноистраживачку делатност.

Зборник има две свеске, а радови су структурисани у четири засебне научне области. Објављивање Зборника везано је за рад међународне научне коференције, под називом „ПРАВО И ДРУШТВЕНА СТВАРНОСТ“, коју је наш Факултет организовао 24. јуна 2014. године у Косовској Митровици.

Избор основне теме која је окупила ауторе широм региона диктиран је смислом и сврхом права, а самим тим и правне науке, која се огледа у томе да право треба да служи друштвеној стварности, али да истовремено адекватно и правовремено реагује на изазове које друштвена стварност пред њим поставља. Управо је и наш циљ, као посленика права да на ове изазове аргументовано одговоримо.

У том смислу, надамо се да ће одговори компетентних научних радника окупљених у овом Зборнику наићи на позитивну реакцију уже и шире стручне јавности.

Уредник

Проф. др Петар Станојевић

## С А Д Р Ж А Ј

### *ПРАВНО – ЕКОНОМСКА НАУЧНА ОБЛАСТ*

<b>Др Миле Врањеш</b> О ФИНАНСИЈСКОЈ ПЕРСПЕКТИВИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ПЕРИОД 2014–2020. ГОДИНЕ	<b>9</b>
<b>Др Љубиша ДАБИЋ</b> ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ САМОСТАЛНОГ РЕВИЗОРА У ВРШЕЊУ ЗАКОНСКЕ РЕВИЗИЈЕ	<b>29</b>
<b>Др Зоран Исаиловић</b> УМАЊЕЊЕ НЕТО ПРИХОДА ЛИЦА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	<b>51</b>
<b>Др Марина Димитријевић</b> ПОРЕСКО ПРАВО КАО ОГЛЕДАЛО ДРУШТВЕНЕ СТВАРНОСТИ	<b>65</b>
<b>Мр Сузана Димић</b> "СОЛИДАРНИ ПОРЕЗ" У СВЕТЛУ ПОСТОЈЕЋЕГ СИСТЕМА ОПОРЕЗИВАЊА ДОХОТКА ГРАЂАНА У СРБИЈИ	<b>79</b>

### *УПРАВНО – ПОЛИТИЧКА НАУЧНА ОБЛАСТ*

<b>Dr Predrag Jovanović</b> DRUŠTVENA STVARNOST U SFERI KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA I SINDIKALNOG DELOVANJA	<b>97</b>
<b>Dr Saša B. Bovan</b> SOCIOLOGIJA PRAVA KAO SOCIOLOGIJA PRAVNE PRAKSE	<b>113</b>
<b>Dr Slavoljub J. Vukićević</b> PRAVO NA DOSTOJANSTVO KAO OSNOVNO LJUDSKO PRAVO	<b>127</b>
<b>Dr Borče Davitkovski, др Dragan Gocovski, др Elena Davitkovska</b> E UPRAVA U MAKEDONIJI	<b>139</b>
<b>Др Владан Михајловић, мр Бојан Бојанић</b> ВОЈВОДИНА ОД АУТОНОМИЈЕ ДО КВАЗИДРЖАВЕ И НЕЗАВИСНОСТИ (СЕЦЕСИЈЕ)	<b>161</b>

<b>Др Владан Петров</b> НАЈНОВИЛИ ИЗВЕШТАЈ ВЕНЕЦИЈАНСКЕ КОМИСИЈЕ О ПАРЛАМЕНТАРНИМ ИМУНИТЕТИМА – КА САВРЕМЕНОМ МОДЕЛУ ИМУНИТЕТА?	<b>177</b>
<b>Др Жика Бујуклић</b> РИМСКО-ВИЗАНТИЈСКА ПРАВНА ТРАДИЦИЈА И ПРАВО СРЕДЊОВЕКОВНЕ БУДВАНСКЕ КОМУНЕ	<b>191</b>
<b>Др Гордана Дракић</b> О СТАЊУ УОЧИ ПОЧЕТКА СПРОВОЂЕЊА АГРАРНЕ РЕФОРМЕ У КРАЉЕВСТВУ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА	<b>225</b>
<b>Др Драгана Ћорић</b> ЕКОЛОШКО-ЕТИЧКА КРИТИКА ДРУШТВЕНЕ СТВАРНОСТИ	<b>235</b>
<b>Др Маша Кулаузов</b> ПРАКСА КАСАЦИОНОГ СУДА СРБИЈЕ О НЕОТУЂИВОМ ЗЕМЉИШНОМ ПОСЕДУ	<b>247</b>
<b>Dr Vesna Simović-Zvicer</b> PRAVO ZAPOSLENIH NA ODMORE - PREMA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA I CRNOGORSKOM PRAVU	<b>257</b>
<b>Др Милош Петровић, мс Владимир Јерковић</b> ОСНОВНИ АКТИ О УСТРОЈСТВУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СЛОБОДНОМ КРАЉЕВСКОМ ГРАДУ СОМБОРУ У ДРУГОЈ ПОЛОВИНИ ОСАМНАЕСТОГ ВЕКА	<b>267</b>
<b>Др Дејан Мирковић</b> САВЕТОДАВНО МИШЉЕЊЕ МСП И ДЕКЛАРАЦИЈА О НЕЗАВИСНОСТИ КРИМА У КОНТЕКСТУ МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА	<b>283</b>
<b>Мр Валентина Цветковић-Ђорђевић</b> CONDICTIO INDEBITI У РИМСКОМ ПРАВУ СА ОСВРТОМ НА САВРЕМЕНО ПРАВО	<b>299</b>
<b>Далибор Ђукић</b> ОДНОС ДРЖАВЕ ПРЕМА ВЕРСКИМ ЛИДЕРИМА У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА	<b>319</b>

<b>Мс Милан Рапајић</b> УСТАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПРЕДСЕДНИКА У ФРАНЦУСКЕ РЕПУБЛИКЕ И ЊЕГОВА РЕАЛНА ПОЛИТИЧКА МОЋ	<b>339</b>
<b>Душан Благојевић, Милош Цветковић</b> РАЗВОЈ УСТАВНОСТИ СРБИЈЕ У XIX ВЕКУ	<b>361</b>
<b>Лука Батуран, Бојана Максимовић, Јована Ђуричић</b> ЈЕДНАКОСТ ПЛАЋАЊА МУШКЕ И ЖЕНСКЕ РАДНЕ СНАГЕ ЗА ЈЕДНАК РАД	<b>379</b>
<b>Мс Невена Петровић</b> НАРОЧИТИ СЛУЧАЈЕВИ ПОНИШТАВАЊА, УКИДАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ ПРАВА СТРАНАКА И ОБЈЕКТИВНЕ ЗАКОНИТОСТИ?	<b>391</b>
<b>Мс Ирена Божић</b> МАЊИНЕ И МАЊИНСКА ПРАВА	<b>409</b>

ПРАВНО ЕКОНОМСКА  
НАУЧНА ОБЛАСТ





**Др Миле Врањеш**  
**Редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду**

## **О ФИНАНСИЈСКОЈ ПЕРСПЕКТИВИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ПЕРИОД 2014–2020. ГОДИНЕ <sup>1</sup>**

### *Апстракт:*

Вишегодишња финансијска перспектива, или, како се још назива, вишегодишњи финансијски оквир Европске уније, свакако је једна од доминантних тема на подручју буџетског система Европске уније, која привлачи пажњу, не само финансијских стручњака, него и привредника и грађана. Финансијска перспектива уређена је са четири главна документа: Уговором о функционисању Европске уније, Уредбом Савета (ЕУ) од 2. децембра 2013. године, којом се успоставља вишегодишњи финансијски оквир за период 2014–2020. године, Буџетом Европске уније за период 2014–2020. године и Међуинституционалним споразумом Европског парламента, Већа и Комисије од 2. децембра 2013. године о буџетској дисциплини, сарадњи у вези са буџетским питањима и добрим финансијским управљањем.

**Кључне речи:** *финансијска перспектива, вишегодишњи финансијски оквир, Европска унија.*

### **1. УВОД**

У домену буџетског система Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) присутне су бројне теме које привлаче пажњу финансијских и економских стручњака, привредника, грађана – не само у државама чланицама ЕУ, већ и у државама кандидаткињама за улазак у ЕУ. Реч је о развоју буџетског система ЕУ, о појму буџета ЕУ, о правној основа буџетског система ЕУ, о буџетским начелима у ЕУ, о буџетским приходима и расходима ЕУ, о финансијској перспективи ЕУ, о буџетском поступку ЕУ, о буџетској контроли и ревизији буџета ЕУ.

Од свих наведених тема, ми смо одлучили да у овом раду изложимо тему: финансијска перспектива (Financial Perspective – MFF) за период 2014–2020. године. Одлучили смо се за то из више разлога. Прво,

---

<sup>1</sup> Рад је посвећен пројекту: „Биомедицина, заштита животне средине и право”, бр. 179079, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

финансијска перспектива је битан чинилац јачања буџетске дисциплине у ЕУ, будући да се њоме утврђује максималан износ расхода – за сваку годину и за сваку категорију расхода, у границама расположивих сопствених прихода ЕУ. Буџетска дисциплина значи да се не могу доносити планови расхода који се не могу финансијски подмирити сопственим средствима ЕУ. Друго, максимални износи расхода утврђени финансијском перспективом, морају се узети у обзир приликом израде годишњих буџета ЕУ и они не смеју бити већи од прихода. То је у складу са начелом буџетске равнотеже у ЕУ (*the rule of equilibrium*), према којем буџетски расходи морају бити једнаки буџетским приходима.<sup>2</sup> Начело буџетске равнотеже представља основни императив финансијске перспективе, као и годишњег буџета ЕУ. С обзиром на постојање начела буџетске равнотеже – и то материјалне, искључена је могућност кредитног финансирања буџета ЕУ.<sup>3</sup> Треће, на финансијску перспективу треба гледати шире из угла буџетског сређивања држава чланица ЕУ.

Овај рад подељен је у пет делова, од којих су први и пети увод и закључак. У другом делу, указано је на правну основу финансијске перспективе ЕУ. У трећем делу, указано је на одредбе Уговора о функционисању ЕУ о финансијској перспективи, односно вишегодишњем финансијском оквиру. У четвртном делу, указано је на одредбе Уредбе Савета (ЕУ) од 2. децембра 2013. године, којим се успоставља финансијска перспектива, односно вишегодишњи финансијски оквир за период 2014–2020. године.

## **2. ПРАВНА ОСНОВА ФИНАНСИЈСКЕ ПЕРСПЕКТИВЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Пре него што наведемо буџетске прописе ЕУ, потребно је нешто рећи о настанку и сврси финансијске перспективе у ЕУ.<sup>4</sup> Настанак финансијске перспективе везује се за буџетску кризу у ЕУ, која се испољавала у следећем: од 1980. године забележен је велик раст расхода ЕУ, и то посебно расхода намењених за пољопривреду; несразмера између прихода и расхода, тј. све већи обим и све сложенија структура расхода с једне стране и недовољна расположивост сопствених средстава с друге; сукоб између Комисије, Савета и Парламента у вези са приоритетима

---

<sup>2</sup> Вид.: члан 310 *Уговора о функционисању Европске уније* (некадашњи члан 268 Уговора о Европској заједници)

<sup>3</sup> Diter Brümmerhoff, *Finanzwissenschaft*, Oldenbourg Verlag, München, 10. Auflage, 2011, стр. 730–731.

<sup>4</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan. New York, 2010, стр. 402.

финансирања расхода, при чему треба имати у виду јачање улоге Европског парламента у доношењу одлука унутар ЕУ; непостојање јасне буџетске процедуре и кашњење у доношењу буџета. Да би се отклонила наведена буџетска криза, било је потребно израдити нову методологију буџетског планирања. У том смислу, Комисија је, ради контроле даљег пораста расхода, увела обавезу вишегодишњег претходног планирања расхода – седмогодишња финансијска перспектива.

До сада су донете следеће финансијске перспективе:

- Прва вишегодишња финансијска перспектива – усвојена за период 1988–1992. године и која је према предлогу Европске комисије названа Делорс<sup>5</sup> пакет I;

- Друга вишегодишња финансијска перспектива – за период 1993–1999. године и познат као Делорс пакет II;

- Трећа вишегодишња финансијска перспектива – за период 2000–2006. године, позната као Агенда 2000;<sup>6</sup>

- Четврта вишегодишња финансијска перспектива – за период 2007–2013. године;<sup>7</sup>

- Пета финансијска перспектива – за период 2014–2020. године.

Материја буџетског система ЕУ, па према томе и финансијске перспективе ЕУ, регулисана је следећим правним документима:

- Уговор о функционисању Европске уније;<sup>8</sup>

- Уредба Савета (ЕУ, ЕУРАТОМ) број 1311/2013 од 2. децембра 2013. године којом се успоставља вишегодишњи финансијски оквир за период 2014–2020;<sup>9</sup>

- Уредба Савета (ЕЗ) број 1248/2007 од 22. октобра о буџетској дисциплини;<sup>10</sup>

- Одлука Савета 2007/436/ЕЗ од 7. јуна 2007. године о систему сопствених средстава Европских заједница;<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> Jacques Delors био је председник Европске комисије од 1985. до 1994. године.

<sup>6</sup> Јуре Шимовић и Хрвоје Шимовић, *Фискални систем и фискална политика Европске уније*, Правни факултет у Загребу, 2006, стр. 61 и 62.

<sup>7</sup> Јуре Шимовић и Хрвоје Шимовић., Исто, стр. 82–88

<sup>8</sup> Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 306, 17. 12. 2007.

<sup>9</sup> Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014–2020, *Official Journal L* 347, 20. 12. 2013, p. 884–891.

<sup>10</sup> Council Regulation (EC) No 1248/2007 of 22 October 2007 repealing Regulation (EC) No 2040/2000 on budgetary discipline, *Official Journal L* 282, 26. 10. 2007, p. 3–4.

<sup>11</sup> Council Decision 2007/436/EC of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources, *Official Journal L* 163, 23.06.2007, p. 17-21.

- Међуинституционални споразум Европског парламента, Савета и Комисије од 2. децембра 2013. године о буџетској дисциплини, сарадњи у вези са буџетским питањима и добрим финансијским управљањем;<sup>12</sup>
- Буџет Европске уније за период 2014–2020. године<sup>13</sup> и
- Општи буџет Европске уније за 2014. годину.<sup>14</sup>

### **3. ФИНАНСИЈСКА ПЕРСПЕКТИВА У УГОВОРУ О ФУНКЦИОНИСАЊУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

1. У Уговору о функционисању Европске уније садржане су одредбе у Глави II: Финансијске одредбе, у Поглављу 2: Вишегодишњи финансијски оквир, које се односе на финансијску перспективу, тј. на вишегодишњи финансијски оквир.

Тако, члан 312 Уговора о функционисању Европске уније прописује:

Вишегодишњи финансијски оквир обезбеђује да се трошкови Уније извршавају на уредан начин и у оквиру сопствених средстава.

Вишегодишњи финансијски оквир се утврђује за период од најмање пет година.

Годишњи буџет Уније мора бити у складу са вишегодишњим финансијским оквиром.

2. Савет, у складу са посебним законодавним поступком, доноси уредбу којом утврђује вишегодишњи финансијски оквир. Савет одлучује једногласно након одобрења Европског парламента, које даје већином својих чланова.

Европски савет може, једногласно, донети одлуку којом се Савет овлашћује да одлучује квалификованом већином када доноси уредбу из става 1.

3. Финансијским оквиром утврђује се годишње горње границе одобрених буџетских средстава за обавезе по категоријама издатака и годишња горња граница одобрених буџетских средстава за плаћања. Категорије издатака, ограничене по броју, одговарају главним подручјима деловања Уније.

---

<sup>12</sup> Interinstitutional Agreement of 2 December 2013 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, *Official Journal C 373*, 20. 12. 2013, p. 1–11.

<sup>13</sup> Наведена Уредба Савета 1311/2013 у фусноти број 9.

<sup>14</sup> Definitive adoption of the European Union's general budget for the financial year 2014, *Official Journal L 51*, 20. 2. 2014, p. 1–1430.

Финансијским оквиром утврђује се све друге одредбе потребне за несметано спровођење годишњег буџетског поступка.

3. Уколико до краја претходног финансијског оквира није донета регулатива Савета којом се утврђује нови финансијски оквир, горње границе и остале одредбе које се односе на претходну годину тог оквира ће се примењивати до доношења тог акта.

4. Европски парламент, Савет и Комисија у поступку усвајања финансијског оквира, предузимају све потребне мере да би олакшали његово доношење.

Из наведених одредаба Уговора о функционисању Европске уније произилазе следеће констатације.

Прво, финансијска перспектива обезбеђује буџетску дисциплину, јер прописује да се расходи ЕУ морају извршавати на уредан начин и у оквиру сопствених средстава и да годишњи буџет ЕУ мора бити у складу са финансијском перспективом.

Друго, финансијска перспектива утврђује се за средњорочни период од најмање пет година. Од укупно пет финансијских перспектива само је једна и то прва била донета за период од пет година, док су све остале биле донете за период од седам година.

Треће, финансијска перспектива је регулисана Уредбом Савета као највишим правним актом ЕУ после Уговора о функционисању Европске уније у посебном законском поступку, а што говори да се инструменту финансијске перспективе даје велики значај. Парламент, Комисија и Савет ЕУ пре усвајања финансијске перспективе доносе тзв. Међуинституционални споразум. Ради се о политичком договору о најважнијим елементима издатака ЕУ у наредном седмогодишњем периоду. Финансијска перспектива садржи план прихода и расхода за сваку годину на коју се односи и представља финансијски одраз дугорочних политичких циљева ЕУ.

Четврто, инструментом финансијске перспективе утврђују се годишње горње границе одобрених буџетских средстава за обавезе по категоријама издатака и годишња горња граница одобрених буџетских средстава за плаћања, с тим да су категорије издатака ограничене по броју и да одговарају главним подручјима деловања ЕУ. Другим речима, издаци у инструменту финансијске перспективе деле се на одређени број рубрика (пет), које одржавају политичке приоритете ЕУ и у функцији су потребне флексибилности, у интересу ефикасног дозначавања средстава.

Пето, инструментом финансијске перспективе утврђују се све друге одредбе потребне за несметано спровођење годишњих буџетских поступака.

Шесто, у случају да Савет не усвоји Уредбу о успостављању нове финансијске перспективе, горње границе и остале одредбе које се односе

на претходну годину те финансијске перспективе, стара финансијска перспектива примењиваће се и даље, као и то да ће Европски парламент, Савет и Комисија у поступку усвајања финансијске перспективе предузети све потребне мере да би олакшали њено доношење финансијске перспективе. Наведено је разумљиво, јер досадашња пракса показује да се договор између три кључне европске институције – Савета, Комисије и Парламента – постиже буквално у последњи час, пар сати пре почетка седнице Савета ЕУ који доноси финансијску перспективу. Поред тога, тиме се желе спречити неочекиване и нежељене ситуације, односно да не би били угрожени многи ЕУ програми, јер финансијска перспектива није донета на време.

#### **4. УРЕДБА САВЕТА (ЕУ) БРОЈ 1311/2013 ОД 2. ДЕЦЕМБРА 2013. ГОДИНЕ КОЈОМ СЕ УСПОСТАВЉА ВИШЕГОДИШЊИ ФИНАНСИЈСКИ ОКВИР ЗА ПЕРИОД 2014 – 2020.**

У изради Уредбе Савета (ЕУ, ЕУРАТОМ) број 1311/2013 узети су у обзир низ докумената и других чињеница, а што само говори о сложености њеног доношења и њеном великом значају. То су:

1) Уговор о функционисању Европске уније, посебно горе наведеног члана 312;

2) Предлог Европске комисије;

3) Сагласност Европског парламента;

3) Достављање нацрта ове Уредбе националним парламентима на усвајање;

4) Посебан законодавни поступак, будући да:

(1) Годишње горње границе одобрених средстава за преузимање обавеза по категоријама расхода и годишње горње границе одобрених средстава за плаћања утврђене овом Уредбом морају се придржавати горњих граница утврђених за преузимање обавеза из сопствених средстава, по Одлуци Савета 2007/436 (ЕЗ, Еуратом).

(2) Потреба за примеренијим нивоом предвидљивости за припрему и спровођење средњорочног улагања - требало је одредити да је трајање вишегодишњег финансијског оквира (у даљем тексту: ВФО) седам година, почев од 1. јануара 2014. године. Преиспитивање ће се обавити најкасније 2016. године, након избора за Европски парламент. То ће омогућити институцијама, укључујући и Европски парламент који ће бити изабран ове године, да поново процене приоритете и резултате тог преиспитивања требало би узети у обзир током сваке ревизије ове Уредбе за преостале године трајања ВФО.

(3) У контексту преиспитивања/ревизије ВФО-а у средини програмског периода, Европски парламент, Савет и Комисија сагласни су

да ће заједно испитати које би било најпримереније трајање новог ВФО, пре него што Комисија представи своје предлоге, с циљем проналажења одговарајуће равнотеже између трајања мандата чланова Европског парламента и Европске комисије – и стабилности потреба за циклусе програмирања и предвидљивост улагања.

(4) Требало би употребити највећу могућу флексибилност како би ЕУ могла испунити своје обавезе у складу са чланом 323. Уговора о функционисању Европске уније.

(5) Посебни инструменти, о којима ће бити више речи касније, нужни су како би се ЕУ омогућило реаговање на конкретне непредвидиве околности или омогућило финансирање јасно утврђених расхода који се не би могли финансирати унутар ограничења горњих граница расположивих за један или више наслова како је утврђено ВФО, те се на тај начин олакшао буџетски поступак. Отуда би требало израдити посебне одредбе како би се омогућило да се у буџету унесу одобрена средства за преузимање обавеза изнад горњих граница утврђених у ВФО где је потребно употребити посебне инструменте.

(6) Ако је потребно активирати буџетска јемства дата у складу са буџетом ЕУ за зајмове осигуране у склопу инструмената финансијске помоћи за платне билансе држава чланица или Европског механизма за финансијску стабилност утврђених у Уредби Савета (ЕЗ) бр. 322/2002<sup>15</sup> и у Уредби Савета (ЕУ) број 407/2010<sup>16</sup>, потребан износ треба се активирати изнад горњих граница одобрених средстава за преузимање обавеза и одобрених средстава за плаћања у ВФО-у уз истовремено поштовање горњих граница сопствених средстава.

(7) ВФО би требало утврдити у ценама из 2011. године. Такође треба утврдити правила за техничко прилагођавање ВФО-у за поновни обрачун расположивих горњих граница и разлика до горњих граница.

(8) ВФО не би требао узимати у обзир буџетске ставке које се финансирају наменским приходима, у смислу Уредбе (ЕУ, Еуратом) бр. 966/2012 Европског парламента и Савета („Финансијска уредба”).<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Council Regulation (EC) No 322/2002 of 18 February 2002 establishing a facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments, *Official Journal L 53*, 23.02.2002, p. 1-3.

<sup>16</sup> Council Regulation (EU) No 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilisation mechanism, *Official Journal L 118*, 12.05.2010, p. 1-4.

<sup>17</sup> Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002, *Official Journal L 298*, 26.10.2012, p. 1-96.

(9) У случају непредвидивих околности које се не могу решити у оквиру горњих граница утврђених као део у ВФО-а потребно је ревидирати ову Уредбу.

(10) Требало би утврдити правила за друге ситуације у којима би могло бити потребно прилагођавање или ревизија ВФО-а. Такво прилагођавање или ревизија могу бити повезани са извршењем буџета, мерама које повезују делотворност фондова с добрим привредним управљањем, ревизијом Уговора, проширењем, поновним уједињењем Кипра или са одговарајућим доношењем нових правила којима се уређују одређена подручја политике.

(11) Национални износи за кохезијску политику утврђују се на основу статистичких података и прогноза кориштених у ажурираној верзији из јула 2012. године предлога Комисије за ову Уредбу. С обзиром на несигурност у вези с прогнозама и на учинак за државе чланице подложене ограничењу износа доделе средстава те како би се узела у обзир лично тешка ситуација држава чланица које трпе ради због кризе, Комисија ће 2016. године преиспитати укупно додељена средства у оквиру циља кохезијске политике „Улагања у раст и радна места” у периоду од 2016. до 2020. године.

(12) Потребно је утврдити општа правила о међуинституционалној сарадњи у буџетском поступку.

(13) Потребно је утврдити посебна правила за решавање великих инфраструктурних пројеката чији је век знатно дужи од периода утврђеног ВФО. Потребно је утврдити максималне износе за доприносе из општег буџета ЕУ за те пројекте и на тај начин обезбедити да они немају никакав ефекат на друге пројекте који се финансирају из тог буџета.

(14) Комисија би требала представити предлог за нови ВФО пре 1. јануара 2018. године како би се институцијама омогућило да га усвоје благовремено пре почетка ВФО. У случају да се то она не уради, стара Уредба ће се примењивати и даље.

(15) Спроведено је саветовање са Економским и социјалним одбором и Одбором региона која су донела своја мишљења: Мишљење Европског привредног и социјалног одбора о „Предлогу Уредбе Савета којом се утврђује вишегодишњи финансијски оквир за 2014-2020”<sup>18</sup> и Мишљење Одбора региона о „Новом вишегодишњом финансијском оквиру после -2013”.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on the “Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020”, *Official Journal C 229*, 31.07.2012, p. 32-38.;

<sup>19</sup> Opinion of the Committee of the Regions on “New Multiannual Financial Framework post-2013”, *Official Journal C 391*, 18.12.2012, p. 31-36.



Члан 1 ове Уредбе прописује да се вишегодишњи финансијски оквир за период 2014 -2020. године утврђује у Прилогу ове Уредбе, а члан 2 да најкасније до краја 2016. године Комисија врши усклађивање ВФО-а, у потпуности узимајући у обзир привредну ситуацију у том тренутку и најновије макроекономске прогнозе, а што довести да се ова Уредба измени и допуни у складу са поступком утврђеним Уговором о функционисању Европске уније, али не и да се тиме умање претходно додељени износи.

Члан 3 ове Уредбе садржи одредбу по којој:

1. Европски парламент, Савет и Комисија придржавају током сваког буџетског поступка и при извршењу буџета за односну годину, годишњих горњих граница расхода утврђених у ВФО-у;

2. Износ испод горње границе за одрживи раст: природни ресурси утврђује се не доводећи у питање флексибилност између два стуба заједничке пољопривредне политике. Прилагођена горња граница коју треба применити на први стуб заједничке пољопривредне политике након трансакција Европског пољопривредног фонда за рурални развој и директних плаћања утврђује се у одговарајућем правном акту, а ВФО се томе прилагођава у оквиру техничког прилагођавања предвиђене чланом 6 став 1 ове Уредбе;

3. Посебни инструменти предвиђени члановима од 9 до 15 обезбеђују флексибилност ВФО-а и утврђују се у сврху несметаног спровођења буџетског поступка. Одобрена средства за преузимање обавеза могу се унети у буџет изнад горњих граница релевантних наслова у ВФО-у када је потребно употребити средства из резерви за хитну финансијску помоћ, Фонд солидарности ЕУ, инструмената флексибилности, Европског фонда за прилагођавање глобализацији, резерве за непредвиђене издатке, посебне флексибилности за решавање незапослености младих и јачање истраживачких активности и укупне разлике за обавезе за раст и запошљавање, посебно запошљавање младих, у складу са Уредбом Савета (ЕЗ) бр. 2012/2002<sup>20</sup>, Уредба (ЕЗ) бр.

---

<sup>20</sup> Council Regulation (EC) No 2012/2002 of 11 November 2002 establishing the European Union Solidarity Fund, *Official Journal L 311*, 14.11.2002, p. 3-8.

1927/2006 Европског парламента и Савета <sup>21</sup> и Међуинституционалног споразума између Европског парламента, Савета и Комисије <sup>22</sup>:

- Када треба активирати јемство за зајам у оквиру општег буџета ЕУ у складу са Уредбом (ЕЗ) бр. 332/2002 или Уредби (ЕУ) бр. 407/2010, то се ради изнад горњих граница утврђених ВФО.

Члан 4 став 1 ове Уредбе садржи одредбу која прописује да за сваку годину обухваћену ВФО-ом, укупна потребна средства за плаћања, након годишњег прилагођавања и узимања у обзир свих других прилагођавања и ревизије као и примене горе наведеног члана 3 став 3 и 2, не смеју бити већи од горње границе сопствених средстава утврђених у складу с Одлуком 436/2007 (ЕЗ), Еуратом), а став 2 овог члана садржи одредбу да када је то потребно, горње границе утврђене у ВФО-у смањују се путем ревизије како би се обезбедило поштовање горње границе сопствених средстава утврђене у складу са Одлуком 2007/436 (ЕЗ, Еуратом).

Члан 5 став 1 ове Уредбе прописује да сваке године, почев од 2015. године као део техничког прилагођавања из горе наведеног члана 4, Комисија прилагођава горњу границу за плаћање за период 2015-2020. године навише за износ једнак разлици између извршених плаћања и горње границе за плаћање у склопу ВФО за односну годину, а став 2 овог члана садржи одредбу по којој годишње прилагођавање не сме премашити следеће максималне износе (у ценама из 2011. године) за период 2018-2020, у поређењу са изворном горњом границом плаћања из релевантних година: 2018. године – 7 милијарди евра, 2019. године – 9. милијарди евра и 2020. године – 10 милијарди евра, док став 3 овог члана прописује да свако прилагођавање навише компензира се у целости одговарајућим смањењем горње границе плаћања у односној години.

Члан 6 став 1 ове Уредбе прописује да Комисија сваке године, пре почетка буџетског поступка за односну годину, обавља техничко прилагођавање ВФО-а: поновно вредновање горњих граница и укупних износа одобрених средстава за преузимање обавеза и одобрених средстава за плаћања у складу са ценама; обрачун разлике доступне у склопу горње границе сопствених средстава у складу са Одлуком 2007/436/ (ЕЗ, Еуратом); обрачун апсолутног износа резерве за непредвидиве издатке

---

<sup>21</sup> Regulation (EC) No 1927/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on establishing the European Globalisation Adjustment Fund, *Official Journal L 406*, 30.12.2006, p. 1-6.

<sup>22</sup> Interinstitutional Agreement of 2 December 2013 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, *Official Journal C 373*, 20.12.2013, p. 1-11.

предвиђене чланом 13 ове Уредбе; обрачун укупне разлике до горње границе за плаћање горе наведеног код члан 5 ове Уредбе; обрачун укупне разлике до горње границе за плаћања предвиђена чланом 14 ове Уредбе – за раст и запошљавање, посебно запошљавање младих а став 2 овог члана садржи одредбу да Комисија спроводи наведену техничко прилагођавање на темељу фиксног дефлатора од 2% годишње. Став 3 ове Уредбе садржи одредбу по којој да Комисија саопштава резултате техничког прилагођавања горе наведено и пропратне привредне прогнозе Европском парламенту и Савету, а став 4 прописује да не сме бити даљих техничких усклађивања за предметну годину, ни током године ни у облику накнадних исправки током године које следе.

Члан 7 ове Уредбе прописује начин усклађивања износа за кохезијску политику. Не објашњавајући на овом месту методологију тог усклађивања <sup>23</sup>, истичемо да став 3 овог члана прописује да у склопу техничког усклађивања за 2017. годину, након преиспитивања прихватљивости држава чланица за Кохезијски фонд осигуран чланом 90 став 5 Уредбе (ЕУ) бр. 1303/2013 Европског парламента и Савета <sup>24</sup>, а који се спроводи у средини програмског периода, у случају да држава чланица постане прихватљива за Кохезијски фонд или престане бити прихватљива, Комисија додаје износе који из тог произилазе средствима додељеним држави чланици у периоду 2017-2020 или их одузима, а став 4 да наведено прилагођавање се у једнаким дерловима распоређује током периода 2017-2020, а одговарајуће горње границе ВФО-а мењају се у складу с тиме како би се обезбедило уредно напредовање у вези одобрених средстава за преузимање обавеза. Став 5 овог члана садржи одредбу да нето учинак, било позитиван или негативан, усклађивања прописаног чланом 7 став и 3 не сме прелазити 4 милијарде евра.

Члан 8 ове Уредбе прописује усклађивање у случају да Комисија укине суспензију буџетских средстава за обавезе Европског фонда за регионални развој, Европског социјалног фонда, Кохезијског фонда, Европског пољопривредног фонда за рурални развој или Европског фонда за поморство и рибарство у ситуацији макроекономских услова у

---

<sup>23</sup> Вид.: члан 7 ставови 1 и 2 Уредбе Савета (ЕУ, ЕУРАТОМ) бр. 131/2013.

<sup>24</sup> Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006, *Official Journal L 347*, 20.12.2013, p. 320-469.

контексту мера које повезују делотворност фондова с добрим привредним управљањем, и то тако да Комисија у складу са одговарајућим актом, преноси суспендоване обавезе на следеће године с тим да се суспендоване обавезе односне године не могу поново укључивати у буџете након протекла три године од односне године.

Ова Уредба садржи посебно поглавље - Поглавље 2 које је посвећено посебним инструментима. Имајући у виду значај посебних инструмената, на овом месту их детаљно анализирамо.

Први посебан инструмент је *Резерва за хитну финансијску помоћ*. Члан 9 став 1 ове Уредбе садржи одредбу која прописује да је циљ резерве за хитну финансијску помоћ омогућити брзи одговор на посебне потребе трећих земаља након догађаја које није било могуће предвидети када је буџет донесен, пре свега за хуманитарне операције, али такође и за заштиту и управљање цивилним кризним ситуацијама те, према потреби, за ситуације кад долази до значајног притиска због миграцијских токова на спољним границама ЕУ, а став 2 овог члана по коме годишњи износ ове резерве утврђен је на 280 милиона евра (у ценама из 2011. године) и може се искористити до односне године плус још једна у складу са Финансијском уредбом. Та резерва је укључена у општи буџет ЕУ као резерва. Део годишњег износа који произилази из претходних година корист се први. Тај део годишњег износа из односне године који није искоришћен у односној години плус још у наредној години престаје важити.

Други посебан инструмент је *Фонд солидарности Европске уније*. За Србију која је кандидаткиња за чланство у ЕУ и која се налази ових дана у тешкој ситуацији насталој катастрофалним поплавама овај Фонд је од посебног значаја. Пошто је штета од поплава у Србији извесно прешла праг од 0,64 одсто бруто националног дохотка, односно 175 милиона евра, чиме је испуњен критеријум за доделу средстава из Фонда солидарности, Србија ће по први пут конкурисати за помоћ од овог Фонда. При томе треба имати у виду речи комесарке за хуманитарну помоћ и ванредне ситуације ЕУ Кристалине Георгиеве да новац из Фонда ЕУ за ванредне ситуације неће одмах стићи, да конкурисање за новац уобичајено траје 10 недеља и да се на одлуку још чека два или три месеца.<sup>25</sup>

Члан 10 став 1 ове Уредбе садржи одредбу која прописује да је Фонд солидарности Европске уније намењен финансијској помоћи у случају већих несрећа на државном подручју државе чланице или држава или државе кандидаткиње како је дефинисано у одговарајућем темељном акту. Утврђује се горња граница за годишњи износ расположив за тај

---

<sup>25</sup> Политика, 21. мај 2014. године стр. 9.

фонд од 500 милиона евра (у ценама из 2011. године). Првог октобра сваке године најмање четвртина годишњег износа мора остати на располагање ради покривања потреба које би се могле појавити до краја те године. Део годишњег износа који није укључен у буџет може се искористити до односне године плус још једна година. Део годишњег износа који прелази из претходне године користи се први. Део годишњег износа из односне године који није искоришћен у односној години плус још једној години престаје важити. Став 2 овог члана садржи одредбу да у изузетним случајевима те као преостала финансијска средства расположива у Фонду солидарности Европске уније у години током које је дошло до несреће, како је то дефинисано одговарајућим темељним актом, нису довољна да би се покрио износ помоћи који Европски парламент и Савет сматрају потребним, Комисија може предложити финансирање разлике из годишњих износа расположивих за следећу годину.

Трећи посебан инструмент је *Инструмент флексибилности*. Овај инструмент је према члану 11 став 1 ове Уредбе намењен финансирању, у односној финансијској години и до наведеног износа, јасно одређеног расхода који није могуће финансирати у оквиру горњих граница расположивих за један или више других наслова. Мора постојати горња граница доступног годишњег износа за инструмент флексибилности од 471 милион евра (у ценама из 2011. године). Став 2 овог члана прописује да се неискоришћени део годишњег износа инструмента флексибилности може искористити до односне године плус још три године. Део годишњег износа који произилази из претходних година користи се први и то према редоследу старости. Онај део годишњег износа из односне године који није искоришћен у односној години плус још три године престаје да важи.

Четврти посебни инструмент је *Европски фонд за прилагођавање глобализацији*. Члан 12 став 1 садржи одредбу која прописује да су циљеви и подручја примене овог фонда утврђени Уредбом (ЕЦ) бр. 1927/2006 Европског парламента и Савета и да не смеју премашити највећи годишњи износ од 150 милиона евра (у ценама из 2011. године), а став 2 овог члана садржи одредбу по којој су одобрена средства укључена у општи буџет ЕУ као резерва.

Пети посебан инструмент је *Резерва за непредвидиве издатке*. Члан 13. став 1 садржи одредбу која прописује да се ова резерва од максимално 0,03% бруто националног дохотка ЕУ утврђује се изван горње границе ВФО за период од 2014. до 2020. године као инструмент за случај крајње нужде који омогућава реакцију на непредвиђене околности, и да се може активирати само у вези измене измене буџета или годишњег буџета, а став 2 овог члана да коришћење ове резерве не сме, било које године, премашити максималан износ предвиђен годишњим

усклађивањем ВФО и мора бити у складу са горњом границом сопствених средстава. Став 3 овог члана прописује да се износи резерве у целости пребијају у једном или више наслова ВФО за текућу или наредне финансијске године, а став 4 садржи одредбу по којој се тако пребијени износи не користе додатно у контексту ВФО, и коришћење резерве за неподвижне издатке не сме проузроковати прекорачење укупних горњих граница за одобрена средства за обавезе и плаћања одређених за текућу и будуће финансијске године.

Шести посебан инструмент су *Укупне разлике за обавезе за раст и запошљавање, посебно запошљавање младих*. Око овог инструмента водиле су се жестоке политичке расправе и у последњи час, пар сати пре почетка седнице Савета ЕУ који је требао да усвоји буџет ЕУ за период 2014-2020. године избегнут скандал који би избио да је самит махом посвећен запошљавању младих одржан без буџета из којих би се ови програми финансирали. Договор који је постигнут у последњи час спасао је образ ЕУ и омогућио председнику Комисије Жозе Мануел Барозу да на крају самита европских лидера у Бриселу објави да ће за борбу против незапослености младих, чија стопа у многим европским земљама достиже алармантне размене и прети да изазове социјалне немире, по хитном поступку бити издвојено 60 милијарди евра.

Члан 14 став 1 ове Уредбе садржи одредбу по којој разлике које преостају до горњих граница ВФО за одобрена средства за преузимање обавеза за период од 2014. до 2017. године представљају укупне разлике ВФО-а обавезе које је потребно ставити на располагање изнад горњих граница утврђених у ВФО-у за период од 2016. до 2020. године за циљеве политика у вези са растом и запошљавањем, посебно младих, а став 2 овог члана прописује да сваке године, као део техничког усклађивања из члана 6 ове Уредбе, Комисија израчунава расположиви износ. Европски парламент и Савет могу активирати укупне разлике ВФО-а или неки њихов део у оквиру буџетског поступка на основу члана 314 Уговора о функционисању Европске уније.

Седми посебан инструмент је *Посебна флексибилност за решавање незапослености младих и јачање истраживачких активности*. Члан 15 ове Уредбе садржи одредбу која прописује да до 2 543 милиона евра (у ценама из 2011. године) може се унапред издати 2014. и 2015. године, као део годишњег буџетског поступка. За посебне циљеве политика у вези са запошљавањем младих, истраживачким активностима, Ерасмус, посебно за учење, те малим и средњим предузећима. Тај се износ у целости пребија с одобреним средствима унутар и/или између наслова како не би дошло до измене укупних годишњих горњих граница за период 2014-2020. године и укупних додељених средстава по наслову или поднаслову у том периоду.

Осми посебан инструмент је *Допринос финансирању великих пројеката*. Члан 16 став 1 ове Уредбе садржи одредбу по којој за европске програме за сателитску навигацију (EGNOS и Galileo) на располагању је максималан износ од 6 300 милиона евра (цене из 2011. године) из општег буџета Уније за период 2014-2020. године, а став 2 прописује да за пројекат Међународног термонуклеарног експерименталног реактора (ITER) на располагању је максималан износ од 2 707 милиона евра у ценама из 2011. године из општег буџета ЕУ за период од 2014 -2020 године, док став 3 овог члана прописује да за Европски програм за праћење земље (Copernicus)на располагању је максималан износ од 3 786 милиона евра (у ценама из 2011. године) из општег буџета ЕУ за период 2014-2020. године.

Посебно поглавље – Поглавље 3 ове Уредбе посвећено је *Ревизији*. Ревизија се односи на: ревизију ВФО-а; ревизију повезану са извршењем: ревизија након доношења нових правила или програма за структурне фондове, Кохезијски фонд, Европски пољопривредни фонд за рурални развој, Европски фонд за поморство и рибарство, Фонд за азил и миграције и Фонд за унутрашњу сигурност; ревизија у случају ревизије Уговора; ревизија ВФО-а у случају проширења Уније; ревизија ВФО у случају поновног уједињења Кипра.<sup>26</sup>

Ова Уредба говори и о *међуинституционалној сарадњи у буџетском поступку*. Наиме, члан 23 став 1 садржи одредбе по којој Европски парламент, Савет и Комисија (у даљем тексту „институције”) предузимају мере за поспешивање годишњег буџетског поступка, а став 2 овог члана прописује да ове институције сарађују у доброј вери током целог поступка како би међусобно ускладиле ставове, и да ове институције у свим фазама поступка сарађују посредством одговарајућих међуинституционалних контаката у сврху праћења напретка на послу и анализе степена конвергенције. Став 3 овог члана истиче да ове институције обезбеђују усклађеност својих календара рада колико год је то могуће како би се омогућило доследно и усклађено спровођење поступка, што ће на крају довести до доношења општег буџета ЕУ, а став 4 да расправе које се воде између ових институција се могу одвијати у свим фазама поступка на различитим нивоима заступања, зависно о врсти очекиваних расправа. Свака институција, у складу са сопственим пословником, благовремено одређује учеснике за сваки састанак, дефинише њихов мандат за преговоре и обавештава благовремено остале институције о организацији састанка.

---

<sup>26</sup> Вид. чланове од 17 до 22 Уредбе Савета (ЕУ, ЕУРАТОМ) бр. 1311/2013.

Члан 24 ове Уредбе садржи одредбу по којој сви расходи и сви приходи ЕУ и Еуратома укључују се у општи буџет ЕУ у складу са чланом 7 Финансијске уредбе, укључујући расходе који произилазе из сваке релевантне одлуке коју Савет донесе једногласно након саветовања са Европским парламентом у оквиру члана 332. Уговора о функционисању Европске уније. Наведена показује да је буџет ЕУ уређен на начелу јединства и потпуности буџета.

На крају, члан 25 ове Уредбе садржи одредбе која прописује да Комисија представља предлог новог ВФО до 1. јануара 2018. године.

Горе смо навели да се ВФО за период 2014- 2020. године утврђује у Прилогу Уредбе. На овом месту га табеларно приказујемо.

### ВИШЕГОДИШЊИ ФИНАНСИЈСКИ ОКВИР (ЕУ-28)

(у милионима евра, цене из 2011.)

ОДОБРЕНА СРЕДСТВА ЗА ПРЕУЗИМАЊЕ ОБАВЕЗА	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Укупно 2014. – 2020.
<b>1. Паметни и укључив развој</b>	<b>60 283</b>	<b>61 725</b>	<b>62 771</b>	<b>64 238</b>	<b>65 528</b>	<b>67 214</b>	<b>69 004</b>	<b>450 763</b>
1.а Конкурентност за раст и запошљавање	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 079	125 614
1.б: Привредна, социјална и територијална кохезија	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925	325 149
<b>2. Одржив раст: природни ресурси</b>	<b>55 883</b>	<b>55 060</b>	<b>54 261</b>	<b>53 448</b>	<b>52 466</b>	<b>51 503</b>	<b>50 558</b>	<b>373 179</b>
Од чега: расходи везани уз тржиште и директна плаћања	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851
<b>3. Безбедност и грађанство</b>	<b>2 053</b>	<b>2 075</b>	<b>2 154</b>	<b>2 232</b>	<b>2 312</b>	<b>2 391</b>	<b>2 469</b>	<b>15 686</b>
<b>4. Глобална Европа</b>	<b>7 854</b>	<b>8 083</b>	<b>8 281</b>	<b>8 375</b>	<b>8 553</b>	<b>8 764</b>	<b>8 794</b>	<b>58 704</b>
<b>5. Администрација</b>	<b>8 218</b>	<b>8 385</b>	<b>8 589</b>	<b>8 807</b>	<b>9 007</b>	<b>9 206</b>	<b>9 417</b>	<b>61 629</b>
Од чега: административни расходи институција	6 649	6 791	6 955	7 110	7 278	7 425	7 590	49 798
<b>6. Накнаде</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>27</b>
<b>УКУПНА ОДОБРЕНА СРЕДСТВА ЗА ПРЕУЗИМАЊЕ ОБАВЕЗА</b>	<b>134 318</b>	<b>135 328</b>	<b>136 056</b>	<b>137 100</b>	<b>137 866</b>	<b>139 078</b>	<b>140 242</b>	<b>959 988</b>



Као проценат БНД-а	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %	1,00 %
<b>УКУПНА ОДОБРЕНА СРЕДСТВА ЗА ПЛАЋАЊЕ</b>	<b>128 030</b>	<b>131 095</b>	<b>131 046</b>	<b>126 777</b>	<b>129 778</b>	<b>130 893</b>	<b>130 781</b>	<b>908 400</b>
Као проценат БНД-а	0,98 %	0,98 %	0,97 %	0,92 %	0,93 %	0,93 %	0,91 %	0,95 %
Расположива разлика	0,25 %	0,25 %	0,26 %	0,31 %	0,30 %	0,30 %	0,32 %	0,28 %
Горња граница сопствених средстава као проценат БНД-а	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	,23 %

У буџету Европске уније за период 2014-2020, а чији назив је наведена Уредба Савета 1311/2013, укупан износ буџета Европске уније за период 2014-2020 је 959 988 000 000 евра.

Износ буџета Европске уније по годинама је:

2014. – 134 318 000 000 евра;

2015. – 135 328 000 000 евра;

2016. – 136 056 000 000 евра;

2017. – 137 100 000 000 евра;

2018. – 137 866 000 000 евра;

2019. – 139 078 000 000 евра;

2020. – 140 242 000 000 евра.

На овом месту дајемо кратко објашњење за горе наведене расходе ЕУ.

**Паметни и укључиви развој подразумева:**

- **конкурентност за развој и запошљавање**, који укључује истраживања и иновације, образовање и обуку, транс-европске мреже у области енергетике, транспорта и телекомуникација, социјалну политику, развој предузећа итд.

- **економска, социјална и територијална кохезија**, која укључује регионалну политику усмерену ка помагању најнеразвијенијих држава и региона у Европској унији, како би достигле ниво развоја осталих, јачајући конкурентност свих региона и развијајући међурегионалну сарадњу.

**Одржив развој: природни ресурси** укључује заједничку пољопривредну политику, заједничку риболовну политику, рурални развој и мере заштите животне средине.

**Безбедност и грађанство** укључује правосуђе и унутрашње послове, заштиту граница, имиграциону политику и политику азила,

јавно здравље, заштиту потрошача, културу, омладину, информисање и дијалог са грађанима.

**Глобална Европа** покрива све спољашне активности (спољну политику) Европске уније, као што су подстицање подршке или хуманитарне помоћи, са изузетком Европског развојног фонда који обезбеђује развој сарадње са афричким, карипским, пацифичким и другим земљама. Овај фонд се не финансира из буџета ЕУ већ од директних давања држава чланица и због тога није укључен у вишегодишњи финансијски оквир.

**Администрација** покрива административне трошкове свих европских институција, пензија и европских школа.

**Накнаде** обухватају привремена плаћања усмерена ка томе да се обезбеди да Хрватска, која се прикључила Европској унији у јулу 2013, не доприноси буџету ЕУ више од користи коју има од њега у првој години након приступања.

Иако се овај рад бави анализом расхода буџета ЕУ, ми, ипак, на овом месту указујемо и на приходе буџета ЕУ, односно како се финансира ЕУ.

## ПРИХОДИ БУЏЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ<sup>27</sup>

Врста прихода	ЕУ буџет 2013		ЕУ буџет 2014	
	ЕУР (милиони)	%	ЕУР (милиони)	%
Царине и таксе на шећер	14 822.7	10.3	16 310.7	12.0
Удео у приходима од ПДВ-а	14 680.1	10.2	17 882.2	13.2
Приходи на основу БНД-а	110 822.8	76.7	99 767.3	73.6
Други приходи	4 125.2	2.9	1 544.4	1.1
Укупно	<b>144 450.8</b>	<b>100.0</b>	<b>135 504.6</b>	<b>100.0</b>

## 5. Закључак

Све већи обим и све сложенија структура јавних расхода, као и мањак финансијске аутономије Европске уније (због тога што се буџет Европске уније углавном финансира од доприноса које уплаћују државе чланице), намећу потребу стварног планирања могућих прихода и потребних расхода у Европској унији. У том смислу, ради бољег планирања финансијских оквира, доноси се финансијска перспектива за средњорочни период.

<sup>27</sup> European Commission, Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014 – The figures, Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2013, стр. 24.

Финансијска перспектива Европске уније за период 2014 – 2020. године, са својом расходном структуром одражава четири основна политичка приоритета: а) паметни и укључив развој: конкурентност за раст и запошљавање, привредна, социјална и територијална кохезија; б) одрживи развој: природни ресурси од чега: расходи везани уз тржиште и директна плаћања; в) безбедност и грађанство; г) глобална Европа.

Финансијска перспектива Европске уније за период 2014-2020. године обезбеђује буџетску дисциплину утврђивањем само горње границе расхода у складу са расположивим приходима, док ће одређивање тачне границе расхода за поједине године уследити у буџетима који ће се одвојено доносити за сваку годину.

Највећи издаци Европске уније у периоду 2014-2020. године односиће се на паметни и укључиви развој и на одржив развој: природни ресурси (од чега највише на заједничку пољопривредну политику). Они ће заједно износити више од две трећине укупних издатака Европске уније.

**Mile Vranješ, LL.D**  
**Full Professor**

## **ON FINANCIAL PERSPECTIVE OF THE EUROPEAN UNION FOR THE YEARS 2014-2020**

### **Summary**

The multiannual financial perspective, also called multiannual financial framework of the European Union is most certainly one of the dominant topics in the field of budgetary system of the European Union, which attracts attention of not only financial experts but also businessmen and citizens. The financial perspective is regulated with four main documents: Treaty on the Functioning of the European Union, Council Regulation (EU) of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, Budget of the European Union for the years 2014-2020 and Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission of 2 December 2013 on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management.



**Др Љубиша ДАБИЋ**  
**Редовни професор Економског факултета Универзитета у Београду**

## **ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ САМОСТАЛНОГ РЕВИЗОРА У ВРШЕЊУ ЗАКОНСКЕ РЕВИЗИЈЕ**

### *Апстракт:*

Директивом 2006/43/ЕУ, уређена су правила која се односе на законску ревизију годишњих и консолидованих финансијских извештаја. Предвиђено је да ревизију могу обављати физичка лица као «законски ревизори», који су уписани у одговарајући регистар, и «ревизорска друштва», као правна лица или било који други субјект, независно од његове правне форме, а која су овлашћена од стране надлежног органа државе чланице ЕУ да врше законску ревизију. Битно је да се истакне да законску ревизију могу да обављају само законски ревизори и ревизорска друштва који имају лиценцу државе чланице у којој врше законску ревизију, а утврђивање услова за одређивање лица која могу да обављају послове законске ревизије препуштено је унутрашњим прописима држава чланица ЕУ.

На основу новодонетог Закона о ревизији (2013) у праву Републике Србије законска решења по питању обављања послова ревизије усаглашена су са решењима из Директиве 2006/43/ЕУ, јер по први пут омогућавају да послове ревизије обавља, осим предузеће за ревизију (друштва за ревизију), и самостални ревизор који се организује у правној форми индивидуалног предузетника.

У свом раду аутор разматра статус самосталног ревизора у вршењу законске ревизије кроз истраживање неколико најзначајнијих питања, и то: законска ревизија и њено разграничење од других врста ревизије; звање самосталног ревизора у контексту професионалних звања и услова за вршење ревизије; самостални ревизор, са посебним освртом на његов правни статус и правне облике у којима обавља послове ревизије (канцеларија и заједничка канцеларија самосталног ревизора).

**Кључне речи:** *самостални ревизор, законска ревизија, професионална звања, канцеларија самосталног ревизора, заједничка канцеларија самосталног ревизора.*

## Увод

У континентално-европском правном систему слободне професије су се традиционално обављале индивидуално, тј. њих су обављала искључиво физичка лица (адвокати, јавни бележници, лекари, ветеринари, ревизори и др.). Временом, дошло је до заједничког обављања слободних професија у форми грађанских друштава<sup>1</sup>. Такође, њихово обављање није се квалификовало као обављање трговинске делатности. У Европи се слободне професије и данас доминантно обављају као индивидуалне делатности од стране физичких лица, што представља једно од њихових обележја. Међутим, савремене друштвене промене довеле су до значајних промена у правном положају слободних професија, начину њиховог обављања и правним облицима у којима се обављају<sup>2</sup>.

У правним системима тржишне привреде послове ревизије финансијских извештаја врше ревизори, који су правно организовани у форми за индивидуално предузетништво или те послове обављају организовани у неки од облика за колективно предузетништво. Осмом директивом 84/253/ЕЕЗ било је предвиђено да законску ревизију могу обављати физичка лица као овлашћени ревизори, који су уписани у регистар и правна лица организована у неки од облика привредних друштва<sup>3</sup>. За разлику од решења у праву ЕУ, у нашем до недавно важећем Закону о рачуноводству и ревизији (2006) било је предвиђено да делатност ревизије могу обављати само предузећа за ревизију<sup>4</sup>, односно привредна друштва. Овакво законско решење није било у сагласности са одредбама Осме директиве ЕУ. Оно је било нееластично, јер није имало у виду да је ревизија слободна професија, онемогућавало је

---

<sup>1</sup> Крајем XVIII века у Енглеској се налази на почетке ревизорске службе у савременом смислу. Дошло је до оснивања института и завода, а најпознатији је онај основан у Енглеској и Шкотској (а нешто касније и у Велсу) под називом Институт овлашћених ревизора (*Institute of Chartered Accountants*).

<sup>2</sup> Развој технике и технологије није утицао непосредно на пружање услуга, али је омогућио нова сазнања у одређеним струкама и њиховом свеукупном развоју. Настале промене су у одређеним професијама довеле до специјализације (нпр. медицина, право, економија) и до повезивања сродних специјалности, али и различитих струка (нпр. пореско право – компанијско право, право - економија). В. Корџе, *Združevanje nosilcev svobodnih poklicev zaradi skupnega izvajanja dejavnosti*, Pravnik, Ljubljana, št. 9-10/2000, стр. 718.

<sup>3</sup> Eighth Council Directive 84/253/EEC of 10 April 1984 based on Article 54 (3) (g) of the Treaty on the approval of persons responsible for carrying out the statutory audits of accounting documents. OJ L 126/ 20–26 (Osma direktiva 84/253/EEC), чл. 1. став 2.

<sup>4</sup> Закон о рачуноводству и ревизији («Сл. гласник РС», бр. 46/2006 и 111/2009), чл. 40-49.

самозапошљавање физичких лица која су имала професионално звање овлашћеног ревизора и штитило је у пракси монопол четири велике ревизорске куће.

Директивом 2006/43/ЕУ, којом су уређена правила која се односе на законску ревизију годишњих и консолидованих финансијских извештаја, предвиђено је да ревизију могу обављати физичка лица као «законски ревизори», који су уписани у одговарајући регистар, и «ревизорска друштва», као правна лица или било који други субјект, независно од његове правне форме, која су овлашћена од стране надлежног органа државе чланице ЕУ да врше законску ревизију<sup>5</sup>. Битно је да се истакне да законску ревизију могу да обављају само законски ревизори и ревизорска друштва који имају лиценцу државе чланице у којој врше законску ревизију, а одређивање лица која могу да обављају послове законске ревизије препуштено је унутрашњим прописима држава чланица ЕУ.

Важеће законско решење у нашем праву је по питању обављања послова ревизије усаглашено са решењима из Директиве 2006/43/ЕУ, јер по први пут омогућава да послове ревизије обавља и самостални ревизор који се организује у правној форми индивидуалног предузетника.

## **ЗАКОНСКА РЕВИЗИЈА И ЊЕНО РАЗГРАНИЧЕЊЕ ОД ДРУГИХ ВРСТА РЕВИЗИЈА**

Законска ревизија се још назива и екстерна ревизија. Предмет регулисања Директиве 2006/43/ЕУ јесу и правила која се тичу законске ревизије годишњих и консолидованих финансијских извештаја<sup>6</sup>. Сагласно поступку хармонизације наших прописа са наведеном директивом ЕУ, законодавац Србије по први пут користи израз «законска ревизија» уместо израза «ревизија финансијских извештаја». Законска ревизија је обавезна, а обухвата ревизију редовних годишњих и консолидованих финансијских извештаја, који су састављени у складу са Законом о рачуноводству<sup>7</sup>.

Полазећи од критеријума законске обавезе да се привредни субјект подвргне законској ревизији, у праву Србије она може бити обавезна и добровољна (нпр. у праву Македоније прави се разлика између законске и

---

<sup>5</sup> Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council of 17 May 2006 on statutory audits of annual accounts and consolidated accounts, amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC and repealing Council Directive 84/253/EEC (Text with EEA relevance). OJ L 157/87–107 (Direktiva 2006/43/EC), чл. 2. ст. 1. тач. 2. и 3.

<sup>6</sup> Директива 2006/43/ЕУ, чл. 1.

<sup>7</sup> Закон о ревизији («Сл. гласник РС», бр. 62/2013), чл. 2. ст. 1 тач. 2 (скраћено: ЗОРев.).

уговорне ревизије<sup>8</sup>). Обавезна је за редовне финансијске извештаје: 1) великих и средњих привредних друштава; 2) јавних друштава, независно од њихове величине; 3) свих друштава, односно предузетника чији пословни приход остварен у претходној пословној години прелази 4.400.000 евра (обавезна законска ревизија). Такође, законска ревизија је обавезна за консолидоване финансијске извештаје матичних привредних друштава. Сва друга привредна друштва и други субјекти, који нису напред наведени, могу («не морају») да врше законску ревизију својих финансијских извештаја (добровољна законска ревизија)<sup>9</sup>. На крају, законска ревизија годишњих и консолидованих финансијских извештаја обавља се у складу са законом, међународним стандардима ревизије (МСР) и Кодексом професионалне етике ревизора, а добровољна ревизија обавља се сходном применом закона и других напред наведених аката.

Полазећи од статуса лица која врше ревизију, она се може поделити на интерну и екстерну. Интерну ревизију врше лица са професионалним звањем интерног ревизора и која из статуса запослених лица у привредном друштву врше интерну ревизију. Она подразумева поступак процене или праћења активности успостављених у привредном субјекту, а врши се путем испитивања, оцењивања и извештавања управе предузећа о адекватности и ефективности компоненти рачуноводственог система интерне контроле<sup>10</sup>. Полазећи од правног основа за успостављање интерне ревизије у привредном друштву, она може бити обавезна и добровољна (факултативна). Ако је интерна ревизија успостављена од стране законодавца, онда је реч о обавезној интерној ревизији, а уколико је привредни субјект успоставио интерну ревизију својим унутрашњим актом, онда је реч о добровољној интерној ревизији. У законодавству о ревизији Србије само се предвиђа могућност успостављања интерне ревизије – добровољна интерна ревизија<sup>11</sup>.

Законска ревизија се према својој функцији и значају у великој мери разликује од интерне ревизије. Прво, у праву Србије прва врста ревизије предмет је детаљног уређења у Закону о ревизији, док је друга врста уређена наведеним законом само преко правног статуса интерног ревизора и примене међународних стандарда. А да је детаљније уређена у Закону о привредним друштвима и унутрашњим актима друштва. Друго, прва врста ревизије је предмет регулисања Директиве 2006/43/ЕУ, а друга

---

<sup>8</sup> Закон за ревизија («Сл. весник на Република Македонија», бр. 158/2010. и 135/2011), чл. 4. ст. 1, тач. 2. и 3.

<sup>9</sup> ЗОРЕв., чл. 21.

<sup>10</sup> *Audit and Assurance (international)* – Study text for F8 exam to Association of Chartered Certified Accountants Qualification, BPP Learning media, 2010, p. 77.

<sup>11</sup> ЗОРЕв., чл. 44.



није. Треће, прву врсту ревизије у праву Србије врше друштва за ревизију и самостални ревизори предузетници, који су предмет регистрације у регистру привредних субјеката, а другу интерни ревизори, који нису предмет регистрације у регистру привредних субјеката већ своју делатност обављају из статуса запосленог у привредном друштву на основу закљученог уговора о раду. Пето, овлашћени ревизори врше прву врсту ревизије и обавезно се лиценцирају од стране Министарства финансија, а интерни ревизори врше другу врсту ревизије и обавезно се сертификају од стране Коморе овлашћених ревизора.

Полазећи од критеријума правног облика у којем се врши законска ревизија, она се може поделити на законску ревизију која се врши у некој од правних форми за колективно предузетништво – ревизорско друштво и законску ревизију која се врши у правној форми за индивидуално предузетништво – самостални ревизор. Док је ревизорским друштвима у праву Србије допуштено да врше законску ревизију годишњих и консолидованих финансијских извештаја, дотле је самосталним ревизорима допуштено да врше законску ревизију само годишњих финансијских извештаја, а није им допуштено да обављају законску ревизију друштва од јавног интереса и ревизију консолидованих финансијских извештаја.

За разлику од законске ревизије финансијских извештаја привредних субјеката, коју врше друштва за ревизију и самостални ревизори предузетници на основу Закона о ревизији, државна ревизија је посебна врста ревизије, која се врши над корисницима јавноправних средстава (директних и индиректних буџетских средстава) од стране Државне ревизорске институције (ДРИ), на основу посебног закона – Закона о државној ревизорској институцији (2005)<sup>12</sup>. ДРИ врши државну ревизију на основу годишњег програма ревизије, а у складу са општеприхваћеним начелима и правилима ревизије и у складу са одабраним међународно прихваћеним стандардима ревизије. ДРИ самостално одлучује о субјектима ревизије, предмету, обиму и врсти ревизије (ревизија правилности пословања и ревизија сврсисходности пословања), времену почетка и трајања ревизије. ДРИ отпочиње поступак државне ревизије доношењем закључка о спровођењу ревизије према конкретном директном или индиректном кориснику буџетских средстава. Средства за рад ДРИ обезбеђују се у буџету Републике Србије, у оквиру посебног буџетског раздела.

---

<sup>12</sup> Закон о Државној ревизорској институцији («Сл. гласник РС», бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010), чл. 5. ст. 1. тач. 1.

Осим законске, интерне и државне ревизије постоји и задружна ревизија. Ову врсту ревизије организују и врше задружни савези над субјектима ревизије – задругама. У нашем праву задружна ревизија је предмет законског и подзаконског регулисања<sup>13</sup>, обавезна је за све задруге<sup>14</sup>. Може бити редовна, која се обавља сваке друге године, према програму који утврђује ревизијски савез, и ванредна, која се обавља по потреби, и то на основу одлуке органа задруге, на захтев задружног савеза, надлежних државних органа, одређеног броја задругара утврђеног задружним правилима или поверилаца задруге<sup>15</sup>.

### **ЗВАЊЕ САМОСТАЛНОГ РЕВИЗОРА У КОНТЕКСТУ ПРОФЕСИОНАЛНИХ ЗВАЊА И УСЛОВА ЗА ВРШЕЊЕ РЕВИЗИЈЕ**

Правно регулисање услова за обављање послова ревизије у ЕУ била су предмет Осме директиве 84/253/ЕЕЗ. У њој су били побројани услови које су морали да испуне физичка и правна лица за обављање послова ревизије годишњих и консолидованих финансијских извештаја, с тим да је било препуштено да овлашћење за обављање тих послова даје надлежни орган држава чланица ЕУ<sup>16</sup>. Данас су ова питања на нивоу ЕУ регулисана Директивом 2006/43/ЕУ, а «законски ревизор» се дефинише као физичко лице које је овлашћено, у складу са одредбама предметне директиве, од стране надлежних органа државе чланице ЕУ да врши законску ревизију<sup>17</sup>. У земљама у окружењу ова питања су детаљно регулисана њиховим законом о ревизији, односно законом о рачуноводству и ревизији. На пример, законодавац Словеније познаје два професионална звања у области ревизије, а регулише три стручна звања: овлашћени ревизор, самостални ревизор и овлашћени проценитељ

---

<sup>13</sup> Видети: Закон о задругама («Службени лист СРЈ», бр. 41/96, 12/98 и 34/06), чл. 75-84, Општа правила Задружног савеза Југославије («Службени лист СРЈ», број 25/98) и Правила о задружној ревизији Задружног савеза Југославије («Службени лист СРЈ», бр. 26/98 и 28/98).

<sup>14</sup> Детаљније видети: Д. Говедарица, *Задружна ревизија – посебан облик ревизије*, Економика пољопривреде, Београд, бр. 1-2/1999, стр. 61-78.

<sup>15</sup> У задружном праву Србије су Законом о задругама и Правилима о задружној ревизији дефинисана следећа питања: предмет и задаци ревизије; услови које мора испуњавати задружни савез и ревизор који обавља задружну ревизију; поступак вршења ревизија; садржај извештаја о обављеној ревизији и поступак по извештају; обавезе задруге и ревизора, и трошкови ревизије.

<sup>16</sup> Ближе о овим условима видети: М. Павић, *Услови за обављање послова ревизије у Европској унији*, Европско законодавство, бр. 6/2003, стр. 55-57.

<sup>17</sup> Директива 2006/43/ЕУ, чл. 2. ст. 1. тач. 2.

вредности<sup>18</sup>. У праву Македоније постоје три професионална звања: ревизор, овлашћени ревизор и овлашћени ревизор – трговац појединац<sup>19</sup>, у праву Хрватске два: овлашћени ревизор и самостални ревизор<sup>20</sup>, у праву Црне Горе два: овлашћени ревизор и интерни ревизор<sup>21</sup>, а у Републици Српској једно: овлашћени ревизор<sup>22</sup>.

У праву Србије утврђена су четири професионална звања: овлашћени ревизор, лиценцирани овлашћени ревизор, самостални ревизор и овлашћени интерни ревизор, а у одређеном контексту и ревизор државе чланице<sup>23</sup> и ревизор треће земље<sup>24</sup>. Полази се од звања «овлашћени ревизор», који се дефинише као физичко лице које је положило испит за стицање тог звања, али које није стекло важећу лиценцу за обављање послова ревизије. «Лиценцирани овлашћени ревизор» је физичко лице са статусом овлашћеног ревизора, али које има и важећу лиценцу за обављање ревизије. «Самостални ревизор» је лиценцирани овлашћени ревизор који има, осим важеће лиценце, и важећу дозволу за обављање ревизије у форми предузетника. «Овлашћени интерни ревизор» је физичко лице које има одговарајуће стручно звање стечено у складу са законом, тј. које има сертификат («а не лиценцу») Коморе овлашћених ревизора о том стеченом звању.

На основу напред изнетих законских дефиниција и теоријских знања могу се извући заједничка својства лица која врше послове ревизије у статусу лиценцираног овлашћеног ревизора, укључујући самосталног ревизора. Одатле, самостални ревизор је: физичко лице; независно лице; професионално лице; лице које обавља ревизију, саставља извештаје о ревизији и изражава ревизорско мишљење; лице које послове ревизије врши у складу са законом, МСР и етичким кодексом; лице које подлеже професионалној одговорности за правилност вршења ревизије; лице које

---

<sup>18</sup> Закон о ревидирању («Урадни лист РС», бр. 65//2008. и 63/2013), чл. 3. ст. 1. тач. 8, 10 и 31.

<sup>19</sup> Закон за ревизија, чл. 4. ст. 1. тач. 6, 8. и 11.

<sup>20</sup> Закон о ревизији («Нароке новине Хрватске», бр. 146/2005, 139/2008. и 144/2012), чл. 7-8.

<sup>21</sup> Закон о рачуноводству и ревизији («Сл. лист РЦГ», бр. 69/2008. и 32/2011), чл. 2. ст. 1. алин. 13. и 16х.

<sup>22</sup> Закон о рачуноводству и ревизији Републике Српске («Сл. гласник Републике Српске», бр. 36/2009), чл. 2. ст. 1. тач. ј).

<sup>23</sup> «Ревизор државе чланице ЕУ» је физичко лице које има важећу исправу надлежног органа државе чланице за обављање законске ревизије.

<sup>24</sup> «Ревизор треће земље» је физичко лице које има важећу исправу надлежног органа треће земље за обављање законске ревизије, искључујући држављане Србије који су ту исправу стекли у бившим чланицама СФРЈ, а које нису чланице ЕУ.

се обавезно осигурава за учињену професионалну грешку; лице које послове ревизије врши у форми индивидуалног предузетника и др.

Законодавац Србије експлицитно не регулише услове за стицање звања «овлашћени ревизор», осим за «овлашћеног интерног ревизора»<sup>25</sup>. Међутим, ти услови могу се утврдити на основу систематског тумачења одредаба закона. Наиме, професионална звања у области ревизије може да стекне само физичко лице које претходно испуни одређене услове, и то да има: 1) високу школску спрему; 2) радно искуство; 3) положен испит за стицање професионалног звања, и 4) које није осуђивано за кривична дела која га чине недостојним за обављање послова ревизије. Упоређујући услове за стицање професионалних звања из нашег законодавства са условима из француског и енглеског законодавства, може се констатовати да се у свим правима траже као основни услови национално држављанство, професионална оспособљеност и радно искуство, као и доказ о моралним квалитетима<sup>26</sup>. Отуда је претпоставка да су физичка лица која стичу професионална звања у области ревизије, укључујући самосталног ревизора, пословно способна и по правилу држављани Републике Србије.

На нивоу ЕУ законску ревизију врше само законски ревизори који имају лиценцу државе чланице ЕУ у којој врше законску ревизију. Утврђени су минимални услови, који су различити, за лиценцирање законских ревизора и ревизорских друштава, ради обављања законске ревизије. Држави чланице је остављено да именује надлежне органе који су одговорни за давање овлашћења законским ревизорима и ревизорским друштвима. Ти органи могу бити професионална удружења ревизора, под условом да су у систему јавног надзора<sup>27</sup>. За овлашћене ревизоре на нивоу ЕУ захтевају се следећи минимални услови, и то: 1) да физичка лица којима надлежни орган државе чланице издаје овлашћење буду са добром репутацијом; 2) да физичка лица задовољавају критеријуме за упис на факултет, да су одслушала предавања из низа теоријских предмета, прошли практичну обуку и положили формални испит професионалне стручности на нивоу завршног универзитетског или еквивалентног испита који се организује или признаје од стране односне државе чланице; 3) кандидат за стицање звања овлашћеног законског ревизора мора да има најмање три године праксе у ревизији годишњих и консолидованих

---

<sup>25</sup> ЗОРев., чл. 44. став 2.

<sup>26</sup> Н. Суботић-Константиновић, *Правни статус ревизора у нашем и упоредном праву*, Економски анали, Београд, бр. 130/1996, стр. 72.

<sup>27</sup> Директива 2006/43/ЕУ, чл. 3. ст. 1-2.

финансијских извештаја или сличних финансијских извештаја, од чега бар две трећине времена у служби законског ревизора<sup>28</sup>.

Да би физичка лица у праву Србије могла да обављају послове ревизије, нужно је, између осталог, да стекну лиценцу. Лиценца за обављање послова ревизије је јавна исправа коју издаје Министарство финансија<sup>29</sup>. За разлику од изнетог важећег законског решења, у претходно важећем Закону о рачуноводству и ревизији (2006), Комора овлашћених ревизора била је овлашћена за издавање, продужавање и одузимање лиценце.

Лиценца се издаје физичком лицу које испуњава следеће услове: 1) да има положен испит за звање овлашћени ревизор; 2) да има стечено високо образовање на студијама другог степена, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године; 3) да има најмање три године практичног радног искуства на законским ревизијама, од којих најмање две године уз надзор лиценцираног овлашћеног ревизора<sup>30</sup>; 4) да не постоји забрана издавања нове лиценце, за случај да му је лиценца раније одузета - до истека периода у коме постоји забрана издавања нове лиценце; 5) да није правноснажно осуђивано за кривична дела која га чине недостојним за обављање послова ревизије<sup>31</sup>. Лица која су правноснажно осуђена за кривична дела утврђена законом<sup>32</sup>, не могу да обављају ревизију, стичу лиценце и звања, као и да обављају друге послове у области ревизије.

Самосталном ревизору се издаје лиценца на период од 3 године а продужава на његов захтев, уз доказ да је обавио континуирано професионално усавршавање. Самостални ревизор може поднети захтев за продужење лиценце најраније 3 месеца пре истека рока важења лиценце. Издата лиценца самосталном ревизору престаје да важи истеком 3 године од дана њеног издавања, а може му се одузети у случајевима, на начин и по поступку утврђеним законом. Решењем о одузимању лиценце самосталном ревизору утврђује се и период у коме се не може издати нова лиценца, а који не може бити дужи од 5 година од дана доношења тог

---

<sup>28</sup> Директива 2006/43/ЕУ, чл. 4-14.

<sup>29</sup> ЗОРев., чл. 6. став 1.

<sup>30</sup> Под практичним радним искуством на законским ревизијама сматра се радно искуство, на неодређено или на одређено време, стечено у радном односу у друштву за ревизију, односно код самосталног ревизора на пословима законске ревизије.

<sup>31</sup> ЗОРев., чл. 6. став 2.

<sup>32</sup> Кривична дела која одређена лица чине недостојним за обављање послова у вези са ревизијом јесу кривична дела против права по основу рада, привреде, имовине, правосуђа, прања новца, финансирања тероризма, јавног реда и мира, правног саобраћаја и службене дужности.

решења. Министарство је дужно да по службеној дужности, без одлагања достави Комори примерак решења о издавању, односно продужењу и одузимању лиценце самосталном ревизору ради уписа у одговарајући регистар.

Испит за стицање звања овлашћеног ревизора организује Комора, која доноси и програм за полагање испита, уз претходну сагласност Одбора за јавни надзор над обављањем ревизије и Министарства финансија. Тај испит обухвата потребан ниво теоријског знања (из предмета релевантних за законску ревизију) и практичних знања (способност да се теоријска знања примене у пракси)<sup>33</sup>.

Самостални ревизор је дужан да обавља континуирано професионално усавршавање ради одржавања и унапређења теоријског знања, професионалних вештина и професионалних вредности, у складу са захтевима Међународних стандарда едукације. Програм континуираног професионалног усавршавања доноси Комора, која по завршетку сваке појединачне обуке лиценцираном овлашћеном ревизору издаје потврду.

## ОПШТА РАЗМАТРАЊА О САМОСТАЛНОМ РЕВИЗОРУ

У праву о ревизији Србије се по први пут у Закону о ревизији (2013) уређује самостални ревизор. Међутим, законодавац се не упушта у уређивање питања везаних за његов правни облик, осим што је констатовано да самостални ревизор обавља делатност у форми предузетника. Нису уређена нека од питања значајних за његов правни статус. Шта више, законодавац Србије је упутио само на сходну примену одредаба закона које се односе на друштва за ревизију, тј. на одговарајуће

---

<sup>33</sup> Испит за стицање звања овлашћени ревизор обухвата следеће области у целини: 1) општа теорија и принципи рачуноводства; 2) законски оквир у вези са припремањем годишњих и консолидованих финансијских извештаја; 3) МСФИ; 4) финансијска анализа; 5) управљачко рачуноводство; 6) управљање ризицима и интерна контрола; 7) ревизија и професионалне вештине; 8) МСР; 9) професионална етика и независност. Такође, овај испит обухвата и области у делу који је релевантан за законску ревизију: 1) познавање прописа Србије, и то: (1) право привредних друштава и корпоративно управљање; (2) облигационо право; (3) прописи који регулишу вршење домаћег и међународног платног промета и преноса капитала; (4) прописи који уређују тржиште капитала и хартија од вредности; (5) стечај и ликвидација; (6) порески систем; (7) грађанско и трговинско право, као и прописи који регулишу пословање банака, друштава за осигурање и осталих финансијских институција; (8) радно право; 2) информационе технологије и рачунарске системи; 3) микроекономија, општа и финансијска економија; 4) финансијска математика и статистика; 5) основни принципи финансијског менаџмента привредних друштава. ЗОРеВ., чл. 8.

одредбе Закона о ревизији, али не и на одредбе Закона о привредним друштвима. Ипак, законодавац регулише одређена питања везана за његово обављање ревизије као и поједина статусна питања.

У праву Србије се самостални ревизор појмовно одређује као лиценцирани овлашћени ревизор који је положио испит за стицање звања овлашћеног ревизора и има важећу лиценцу за обављање државне ревизије. Он је овлашћен да обавља ревизију под условима и на начин одређен Законом о ревизији, у правној форми за предузетника. Министарство финансија је овлашћено да самосталном ревизору изда дозволу за обављање ревизије у форми решења<sup>34</sup>. Њему је допуштено да истовремено има само једну овакву дозволу. Такође, допуштено му је да обавља послове ревизије и додатне услуге уз обављање ревизије, у које спадају: услуге из области финансија и рачуноводства; услуге финансијских анализа и контрола; услуге пореског и других врста пословног саветовања; услуге процене вредности капитала, имовине и обавеза; услуге судског вештачења; услуге израде и економске оцене инвестиционих пројеката; и друге сродне услуге. Међутим, није му допуштено да обавља законску ревизију друштава од јавног интереса<sup>35</sup> и ревизију консолидованих финансијских извештаја. Такође, њему је забрањено да обавља друге делатности, осим ревизије и додатне услуге уз обављање ревизије. Затим, њему није допуштено да буде оснивач друштва за ревизију или другог привредног друштва. Даље, не може бити у радном односу код другог послодавца, не може имати друге регистроване самосталне делатности или статус законског заступника, директора, члана или председника надзорног одбора и извршног одбора у правном лицу и др.<sup>36</sup> Напред набројане законске забране и ограничења произлазе, с једне стране, из природе ревизије као професионалне делатности, јер она у континентално-европском праву има својства слободне професије, а с друге стране, из статуса самосталног ревизора који обавља ревизију у правној форми индивидуалног предузетника.

---

<sup>34</sup> У Србији Комора овлашћених ревизора води Регистар друштава за ревизију и самосталних ревизора. По протеклу готово годину дана од ступања на снагу Закона о ревизији, још увек није регистрован ниједан самостални ревизор предузетник. [www.kor.rs](http://www.kor.rs)

<sup>35</sup> «Друштвима од јавног интереса» сматрају се: 1) велика правна лица разврстана у складу са Законом о рачуноводству; 2) правна лица која се сматрају јавним друштвима у складу са Законом о тржишту капитала; 3) сва правна лица које Влада на предлог надлежног министарства прогласи правним лицима од јавног интереса за Србију, независно од њихове величине. ЗОРев., чл. 2. ст. 1. тач. 20.

<sup>36</sup> ЗОРев., чл. 16.

На самосталног ревизора се сходно примењују одредбе закона које се односе на друштво за ревизију. У том смислу, нпр. он има законску обавезу да се осигура од одговорности за штету коју причини субјекту ревизије. Такође, законодавац му намеће обавезу да са другим самосталним ревизором или друштвом за ревизију закључи уговор о сарадњи на основу кога ће, за случај да самостални ревизор не буде могао услед неспособности за рад да испуни своје обавезе из закљученог уговора о ревизији, то учинити друга уговорна страна на основу уговора о сарадњи.

Намеће се питање: каква су искуства земаља у окружењу у вези са самосталним ревизором? Словеначки законодавац у прводонетом Закону о ревизији (1993) није познавао самосталног ревизора<sup>37</sup>. Међутим, у касније донетом Закону о ревизији (2001) уводи «самосталног ревизора» и дефинише га као овлашћеног ревизора који самостално обавља услуге ревизије као своју делатност и који је за њихово обављање добио дозволу Института<sup>38</sup>. А важећим Законом о ревизији (2008) самосталног ревизора дефинише као овлашћеног ревизора или овлашћену ревизорку, који самостално обављају услуге ревизије као самостални предузетници појединци и имају важећу дозволу Словеначког института за ревизију<sup>39</sup>. И хрватски законодавац није познавао самосталног ревизора у прводонетом Закону о ревизији (1992), јер је предвиђао да ревизију обављају искључиво «правне особе регистроване за обављање ревизије – ревизорске твртке»<sup>40</sup>. Са доношењем новог Закона о ревизији (2005) хрватски законодавац уводи самосталног ревизора. Реч је о физичком лицу које обавља услуге ревизије као своју делатност, мора бити искључиво у статусу овлашћеног ревизора и да за обављање тих услуга добије дозволу Хрватске ревизорске коморе<sup>41</sup>. Законодавац Македоније је познавао «овлашћеног ревизора – трговца појединца» у Закону о ревизији (2005), а познаје и у важећем Закону о ревизији (2010), као физичко лице које је регистровано сагласно Закону о ревизији и Закону о трговачким друштвима и које поседује лиценцу за овлашћеног ревизора<sup>42</sup>. Законодавац Црне Горе познаје самосталног ревизора («овлашћени ревизор»), али га недовољно јасно регулише у Закону о рачуноводству и

---

<sup>37</sup> Закон о revidiranju («Uradni list RS», br. 32/1993. i 65/1993), чл. 4.

<sup>38</sup> Закон о revidiranju («Uradni list RS», br. 11/2001), чл. 4. ст. 1. тач. 2.

<sup>39</sup> Закон о revidiranju («Uradni list RS», br. 65/2008. i 63/2013), чл. 3. ст. 1. тач. 10. алин. 2.

<sup>40</sup> Закон о reviziji («Narodne novine RH», br. 90/1992), чл. 3. став 1.

<sup>41</sup> Закон о reviziji («Narodne novine RH», br. 146/2005, 139/2008. i 144/2012), чл. 3-9 (даље: Закон о ревизији Хрватске).

<sup>42</sup> Закон за ревизија, чл. 4. ст. 1. тач. 8, 23. и др.



ревизији<sup>43</sup>. Законодавац Републике Српске не познаје самосталног ревизора, јер предвиђа да све облике ревизије у Републици обављају «привредна друштва за ревизију која поседују лиценцу издату од Министарства»<sup>44</sup>.

У прописима о ревизији анализираних земаља регулише се одређени број питања у вези са самосталним ревизором (нпр. дозвола за обављање послова овлашћеног ревизора, његова стручна знања, разлози за одузимање дозволе за обављање послова самосталног ревизора и др.), али се не регулишу питања у вези са његовим правним обликом за пружање услуге ревизије у форми предузетника, са изузетком земаља у којима се то питање регулише начелно или се регулишу спорадично поједина питања, на пример у праву Хрватске.

### ПРАВНИ СТАТУС САМОСТАЛНОГ РЕВИЗОРА

У упоредном и домаћем праву, у погледу правног облика самосталног ревизора, реч је о правној форми за индивидуалног трговца, односно за индивидуалног предузетника. На пример, словеначки законодавац тај правни облик назива «самостални предузетник појединац», хрватски и македонски «трговац појединац», а српски «предузетник». Реч је о правном облику за индивидуално предузетништво у коме привредни субјекти обављају своје делатности ради стицања добити. Овај правни облик служи и за обављање законске ревизије од стране самосталног ревизора, уз низ посебности и специфичности које су уређене законодавством о ревизији.

Предузетник се у праву Србије дефинише као пословно способно физичко лице које обавља делатност у циљу остваривања прихода и које је као такво регистровано<sup>45</sup>. Међутим, под овај појам наш законодавац подводи и физичко лице уписано у посебан регистар, које обавља делатност слободне професије уређену посебним прописом, под условом да је тим прописом тако одређено<sup>46</sup>. Из напред изнетог могуће је учинити неколико констатација. Прво, законска ревизије је једна од слободних професија, која се по својим својствима (карактеристикама) разликује од привредних делатности. Друго, законску ревизију обављају носиоци слободних професија а не привредни субјекти, који се се по свом положају међусобно разликују. Треће, предмет слободне професије је по

---

<sup>43</sup> Закон о рачуноводству и ревизији, чл. 2. ст. 1. алин. 14. и чл. 13. и 15.

<sup>44</sup> Закон о рачуноводству и ревизији Републике Српске, чл. 30. став 2.

<sup>45</sup> ЗОПД, чл. 83. став 1.

<sup>46</sup> Закон о привредним друштвима («Сл. гласник РС», бр. 36/2011 и 99/2011), чл. 83. став 2. (даље: ЗОПД).

правилу пружање неке интелектуалне услуге, а предмет привредних субјеката је делатност производње и/или промета робе и/или вршења услуга на тржишту и др.

За правни статус предузетника од значаја је да се нагласи да је реч о физичком лицу које се у виду занимања бави привредном делатношћу, у своје име, за сопствени рачун и на сопствен ризик, ради остваривања профита. Да би физичко лице стекло својство предузетника, нужно је да оно буде и пунолетно, да има пословну способност, да поднесе пријаву или добије предузетничку дозволу и да се региструје код надлежног органа. Битно је за правни положај предузетника што предузеће које ствара не стиче својство правног лица<sup>47</sup>.

### ПРАВНИ ОБЛИЦИ САМОСТАЛНОГ РЕВИЗОРА

У упоредном праву два су традиционална правна облика за обављање законске ревизије у форми индивидуалног предузетништва, и то: 1) као појединци организовани у канцеларију и 2) кад се удружују са другим носиоцима слободне професије, тј. кад организују заједничку канцеларију, уред и сл.). На пример, немачко законодавство познаје наведена два правна облика у којима привредни испитивачи (овлашћени ревизори) и заклетни ревизори књига своју професију могу да обављају<sup>48</sup>. И у Хрватској самостални ревизор услуге ревизије може да пружа преко: 1) канцеларије – тзв. ревизорског уреда и 3) заједничке канцеларије - тзв. заједничког ревизорског уреда<sup>49</sup>. Други законодавци анализираних земаља не налазе за потребно да регулишу наведене правне облике као ни питања њиховог статуса.

**Канцеларија самосталног ревизора** - У историјском контексту, али и у савременим условима, у континентално-европском праву правило је да се слободне професије доминантно обављају у неком од следећих облика: канцеларија, кабинет, ординација, аптека, лабораторија, биро, атеље, студио или неки други облик, што зависи од конкретне слободне професије. Такав је случај и са законском ревизијом коју обавља самостални ревизор. На пример, у праву Хрватске је предвиђено да самостални ревизор може организовати ревизорски уред (канцеларију).

Какав је правни статус канцеларије у којој се обавља законска ревизија као слободна професија? Канцеларија нема својство правног

---

<sup>47</sup> М. Недков, Т. Беличанец, Е. Градишки-Лазаревска, *Право на друштвата*, књига прва, Скопје, 2003, стр. 129.

<sup>48</sup> Б. Виторовић, *Законска регулатива независне рачуноводствене ревизије у Немачкој*, Књиговодство, бр. 6/1995, стр. 21.

<sup>49</sup> Закон о ревизији Хрватске, чл. 8-9.

лица, због чега се не оснива већ организује и регистује у одговарајући регистар код професионалне коморе и/или надлежног органа. Поступак регистрације канцеларије је, ради обављања законске ревизије, једноставнији и јефтинији од поступка оснивања привредног друштва. Канцеларију може да региструје само носилац слободне професије са одређеним професионалним звањем. Носилац слободне професије мора да је члан професионалног удружења и уписан у посебан именик код тог удружења. Захтев за регистрацију канцеларије носилац слободне професије мора да поднесе у писаном облику. На пример, у праву Хрватске ревизорски уред (канцеларију) може регистровати самостални ревизор, као физичко лице које је регистровано на основу Закона о ревизији и Закона о трговачким друштвима. Овај субјект, који обавља послове ревизије као своју самосталну делатност, мора да има професионално звање овлашћеног ревизора. Такође, самостални ревизор има статус трговца појединца, сагласно Закону о трговачким друштвима<sup>50</sup>. Даље, самостални ревизор је уједно и овлашћени ревизор<sup>51</sup>, који обавља послове ревизије у складу са законом. Затим, самостални ревизор је овлашћени ревизор, који ревизију обавља као самосталну делатност. Он се уписује у регистар самосталних ревизора, који се води у ревизорској комори. Законодавац допушта овлашћеном ревизору да региструје само један ревизорски уред, у коме мора бити запослен.

За регистрацију канцеларије самосталном ревизору је потребан одговарајући простор, који мора бити тако уређен и опремљен да одговара захтевима за квалитетно обављање послова законске ревизије и угледу који он као носилац слободне професије треба да има. Самостални ревизор мора располагати одговарајућом опремом и инвентаром ради успешног обављања законске ревизије.

Канцеларија самосталног ревизора мора да има свој назив под којим иступа у правном промету. По правилу, у њеном називу је садржана реч «канцеларија», уз додатак породичног имена (нпр. Ревизорска канцеларија «Јовановић»), односно породичног и личног имена самосталног ревизора (нпр. Ревизорска канцеларија «Павле Јовановић») који је регистровао канцеларију (персонални назив). Назив канцеларије може бити и реално одређен. Такође, он мора бити видно истакнут на пословним просторијама седишта самосталног ревизора. Канцеларију представља и заступа пред клијентелом и пред надлежним органима, самостални ревизор који је регистровао канцеларију.

---

<sup>50</sup> Закон о ревизији Хрватске, чл. 8. став 2.

<sup>51</sup> Овлашћени ревизор је независно стручно лице које је добило сертификат Хрватске ревизорске коморе за звање овлашћеног ревизора.

Канцеларија самосталног ревизора има своје седиште. По правилу, њено седиште је место у коме се налазе службене просторије и у коме овлашћени ревизор обавља законску ревизију, а то место се по правилу поклапа са пребивалиштем носиоца слободне професије. Канцеларија може под законом утврђеним условима да промени своје седиште, а та промена се мора пријавити професионалном удружењу и/или надлежном органу.

Канцеларија самосталног ревизора има печат и штамбиљ, а може имати свој лого.

У обављању регистроване слободне професије - законске ревизије, самостални ревизор је слободан, а своју делатност обавља трајно и у виду занимања. Делатност законске ревизије мора се обављати у складу са законом, правилима струке (међународни стандарди ревизије) и етичким кодексом, а њен носилац је обавља у своје име и за свој рачун. По правилу, самостални ревизор своју делатност обавља у својим пословним просторијама, а само кад природа посла то захтева може и изван својих просторија – у седишту субјекта ревизије. Самостални ревизор одговара за обавезе канцеларије према трећим лицима целокупном својом имовином. Самостални ревизор нема право да обавља самосталну предузетничку и никакву другу делатност, осим законске ревизије, научне и педагошке.

Просторије канцеларије самосталног ревизора су неповредиве, а њихов претрес се може вршити само под законом одређеним условима. По правилу, претрес канцеларије може да одреди само надлежни суд, у складу са законом којим се уређује кривични поступак. У случају одређивања претреса канцеларије, суд је дужан да без одлагања обавести надлежни орган професионалног удружења самосталног ревизора. По правилу, претрес не сме да започне и да се спроведе без присуства овлашћеног представника професионалног удружења, осим ако се он без оправданих разлога не одазове благовремено да присуствује заказаном претресу. При претресу канцеларије не сме бити повређена тајност исправа и предмета на штету субјекта ревизије. Такође, претрес ће се ограничити на преглед само оних исправа и само оних предмета који су у непосредној вези с кривичним делом због којег се води поступак.

Канцеларије самосталних ревизора могу се повезивати са другим канцеларијама, у земљи и иностранству, на основу закљученог уговора, у складу са законом и статутом професионалног удружења.

Носилац канцеларије, тј. самостални ревизор је порески обвезник, јер подлеже плаћању пореза на укупан приход грађана.

Канцеларија самосталног ревизора може престати на више начина: одјавом, губитком пословне способности или услед смрти самосталног ревизора као носиоца слободне професије, забраном обављања делатности

законске ревизије од стране надлежног органа, и у другим случајевима предвиђеним законом.

**Заједничка канцеларија самосталних ревизора** – Самостални ревизор може имати само једну канцеларију, а два или више носилаца ове слободне професије могу имати заједничку канцеларију. Чланови заједничке канцеларије самосталних ревизора могу бити само физичка лица са статусом самосталних ревизора. Правни положај члана заједничке канцеларије одређује се његовим припадништвом канцеларији. Својство члана заједничке канцеларије стиче се по правилу закључењем уговора, а може и приступањем већ регистрованој канцеларији, а само изузетно на основу универзалне сукцесије, уз испуњење законом предвиђених услова.

Какав је правни статус заједничке канцеларије самосталних ревизора? Заједничка канцеларија нема својство правног лица, због чега се не оснива већ организује и региструје у одговарајући регистар код професионалног удружења и/или другог надлежног органа. Реч је о заједници лица и добара без правног субјективитета. Заједничка канцеларија самосталних ревизора има свој назив под којим њени чланови лично и у заједничким просторијама обављају законску ревизију. Назив заједничке канцеларије мора да буде видно истакнут. Она има своје седиште, као место у коме се налазе њене пословне просторије. Такође, она има свој печат, а чланови канцеларије могу имати своје посебне печате. На пример, у Хрватској заједнички ревизорски уред (заједничку канцеларију) могу регистровати два или више овлашћених ревизора, као физичка лица, у ком случају међусобна права и обавезе уређују уговором. Физичка лица која имају звање овлашћеног ревизора, која су се одлучила да делатност ревизије обављају у заједничком ревизорском уреду, дужни су да захтев за регистрацију поднесу ревизорској комори. Након што комора да одобрење за регистрацију заједничког ревизорског уреда, он се мора уписати у регистар заједничких ревизорских уреда, који се води у ревизорској комори.

Заједничка канцеларија самосталних ревизора се не основа, већ организује, на основу закљученог уговора између њених чланова, ради остварења заједничког циља: по правилу, личног обављања законске ревизије ради стицања личне користи, уз поделу заједничких трошкова. Постојање заједничког циља је битно обележје заједничке канцеларије, а давање доприноса том циљу је битна обавеза сваког члана канцеларије. Обавеза на лојално понашање према канцеларији и другим члановима се огледа у укупном његовом понашању, којим се не угрожава остварење заједничког циља и којим се доприноси његовом остварењу. У сваком случају, остаје могућност да се од члана заједничке канцеларије тражи накнада за штету причињену повредом његове обавезе на лојално поступање. За поступање члана заједничке канцеларије у испуњавању

његових обавеза не захтева се дужна пажња (добар домаћин, добар привредник), већ појачана пажња (добар стручњак). Због својстава самосталних ревизора као носилаца слободне професије, чланови заједничке канцеларије су обавезни да поступају са повећаном пажњом, према правилима струке и обичаја, са пажњом доброг стручњака.

По својим правним карактеристикама уговор о организовању заједничке канцеларије самосталних ревизора јесте једна врста уговора о ортаклуку<sup>52</sup>. Акцент је на индивидуалном раду два или више самосталних ревизора у заједничким просторијама. Овај уговор се закључује на основу сагласности воља два или више физичких лица – самосталних ревизора. Предмет овог уговора је улагање средстава (новац, непокретне и покретне ствари) самосталних ревизора ради обављања законске ревизије. У основи овог уговора постоји *affectio societatis*, тј. намера два или више самосталних ревизора да се удруже ради обављања законске ревизије у заједничкој канцеларији, с тим да прихватају да деле трошкове из заједничке канцеларије. Сви самостални ревизори из овог уговора обавезни су, независно од величине њиховог удела у заједничку канцеларију, да подједнако раде за заједничку корист.

Уговор о организовању заједничке канцеларије самосталних ревизора је уговор *intuitu personae*, јер се закључује са лицима која имају лична својства носилаца слободне професије. Због тога један самостални ревизор из овог уговора не може уступити своја права било ком трећем лицу, већ само лицу које је носилац предметне слободне професије за коју је организована заједничка канцеларија, уз сагласност других чланова заједничке канцеларије. Такође, смрт једног лица из уговора о оснивању заједничке канцеларије са два носилаца слободне професије представља разлог за њену пререгистрацију или престанак. За измене или раскид овог уговора потребна је сагласност свих сауговорача носилаца слободне професије.

После закључења уговора о организовању заједничке канцеларије самосталних ревизора нико не може постати нови члан, уколико сви сауговорачи на то не пристану.

Заједничку канцеларију самосталних ревизора могу регистровати два или више носилаца слободне професије, у ком случају се међусобна

---

<sup>52</sup> « ... Слично је и када два здравствена дјелатника или више њих заједно особно обављају приватну праксу (чл. 132. Закона о здравственом осигурању), што је орташтво, иако се законом не прописује да је ријеч о томе друштву. То вриједи и за одвјетнике који имају заједнички уред (чл. 25. ст. 1. Закона о одвјетништву) те јавне билежнике који заједно обављају службу (чл. 38. ст. 2. Закона о јавном билежништву)». J. Barbić, *Pravo društava - Društva osoba*, Knjiga treća, Zagreb 2002, стр. 22.

права и обавезе уређују уговором. Они су дужни да захтев за регистрацију заједничке канцеларије поднесу надлежном државном органу, а претходно затраже одобрење од свог професионалног удружења. Након што удружење изда одобрење за регистрацију заједничке канцеларије самосталних ревизора, она се мора уписати у регистар заједничких канцеларија или други регистар који се води у професионалном удружењу.

Какав је значај обављања законске ревизије преко заједничке канцеларије? Обављање законске ревизије преко заједничке канцеларије омогућава, између осталог, поделу трошкова између њених чланова и коришћење одређених пореских предности. Такође, не треба занемарити ни могућност специјализације чланова заједничке канцеларије, а то значи поделу послова у групи. Насупрот томе, самостални ревизор као припадник слободне професије увек пружа услуге које су истовремено личне и интелектуалне. Самостални ревизор има посебан однос са субјектом ревизије, који се ослања на његово знање и искуство. Тај непосредни однос између њих остварује се у облику посебног разговора, уз строго поштовање професионалне етике.

Ко може заступати заједничку канцеларију самосталних ревизора према трећим лицима? У правном промету заједничку канцеларију може заступати један или више чланова заједничке канцеларије, сагласно одредбама уговора о њеном оснивању. То заступство може бити појединачно или заједничко. У другом случају, за предузимање одређене радње испред заједничке канцеларије потребна је сагласност свих заступника.

Имовина којом послује заједничка канцеларија самосталних ревизора је заједничка имовина њених чланова, осим ако нису другачије уговорили. Реч је о заједничкој својини на неподељеној ствари, којом управљају чланови заједничке канцеларије. По правилу, за обавезе настале у обављању послова у заједничкој канцеларији успостављена је законом или уговором солидарна одговорност њених чланова.

Заједничка канцеларија самосталних ревизора престаје протеком времена за које је уговор закључен између носилаца слободне професије. Међутим, ако сауговорачи, и по протеклу уговореног рока, наставе да обављају послове у истом саставу, важе и примењиваће се одредбе закљученог уговора. Она може престати и споразумом њених чланова или ако у њој остане само један члан.

Заједничка канцеларија самосталних ревизора је облик колективног предузетништва, али се због немања правног субјективитета у погледу правне организације уподобљава са канцеларијом самосталног ревизора као обликом за индивидуално предузетништво. Заједничка канцеларија се налази на средини између правне форме «канцеларије» и

правне форме «ортачког друштва», као друштва лица без правног субјективитета. У погледу начина пословања, на заједничку канцеларију самосталних ревизора примењују се одредбе о канцеларији носилаца слободне професије, односно одредбе које се односе на предузетника (индивидуалног трговца). На пример, у Хрватској је изричито одређено да се у погледу правне организације на заједнички ревизорски уред примењују одредбе које се односе на самосталног ревизора, јер је реч о трговцу појединцу који послове ревизије обавља у правној форми индивидуалног предузетништва<sup>53</sup>.

Заједничке канцеларије самосталних ревизора могу се повезивати са другим канцеларијама и заједничким канцеларијама, у земљи и иностранству, на основу закљученог уговора, у складу са законом и статутом професионалног удружења.

Какав је приступ законодавца заједничким канцеларијама у области слободних професија? На пример, у праву Србије адвокати могу обављати послове адвокатуре у адвокатској канцеларији. Два или више адвоката могу имати заједничку адвокатску канцеларију, која има свој назив и печат. Назив заједничке адвокатске канцеларије мора бити видно истакнут<sup>54</sup>. Заједничка адвокатска канцеларија, уколико у њој има већи број адвоката, може да носи назив с именом само једног или неколицине, уз додатак «и други», али тада имена свих адвоката морају бити наведена у натпису на улазу у канцеларију и у заглављу штампаног материјала канцеларије<sup>55</sup>.

\* \* \*

Увођење самосталног ревизора у правни систем Србије, на основу Закона о ревизији из 2013. године, представља наставак хармонизације прописа о ревизији Србије са прописима Европске уније, односно са одговарајућим одредбама Директиве 2006/43/ЕУ.

Увођење самосталног ревизора у право Србије треба поздравити као пожељно и добро решење, иако је реч о неоправдано закасној хармонизацији са легислативом ЕУ. Њега је требало увести у наш правни систем доношењем Закона о рачуноводству и ревизији из 2006. године, односно хармонизовати се у томе делу са тада важећом Осмом директивом 84/253/ЕЕЗ. Треба очекивати да ће увођење овог правног института допринети јачању интегритета ове професије, повећању конкуренције у области ревизије и незнатном сламању вишегодишњег

---

<sup>53</sup> Закон о ревизији Хрватске, чл. 9. став 4.

<sup>54</sup> Закон о адвокатури Србије, чл 39-40.

<sup>55</sup> Кодекс професионалне етике адвоката Адвокатске коморе Југославије, тач. 102.



монопола четири ревизорске куће, снижењу цена ревизорских услуга и повећању samozaposlenih лица.

**Ljubiša Dabić, LL.D.**  
**Full Professor**

## **LEGAL STATUS OF INDEPENDENT AUDITOR IN THE EXERCISE OF STATUTORY AUDIT**

### **Summary**

On the basis of the new Audit Act (2013) in law of Republic of Serbia, legal decree based on question of exercise of audit is reconciled with decrees from Directive 2006/43/EC, because for the first time is allowed for auditing activities to be performed, except auditing company, and by independent auditor organized in the legal status of individual entrepreneur.

In his work the author examines the status of an independent auditor in performing the statutory audit through an exploration of several major issues, including: statutory audit and its distinction from other types of audits; vocation of independent auditor forms status in which performs auditing activities (office and shared office in the context of professional titles and requirements for performance of audit; independent auditor, with particular reference to its legal and legal of independent auditor).



**Др Зоран Исаиловић**  
**Редовни професор Правног факултета Универзитета у Приштини,**  
**Косовска Митровица**

## **УМАЊЕЊЕ НЕТО ПРИХОДА ЛИЦА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ**

### *Апстракт:*

У условима дубоке економске кризе у Републици Србији, децембра 2013. године, донет је Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, којим се по аутору овог рада, суштински врши опорезивање зарада и других прихода лица запошљених у јавним сектору (тзв., солидарним порезом). Овај Закон је уведен у правни систем државе ради смањења буџетског дефицита којим би се обезбедила одрживост јавних финансија, предупредила криза јавног дуга и зауставио његов раст. Међутим, анализа у овом раду је показала, да се поменути циљеви законодавца поменутих пореско правним путем не могу оптимално остварити.

Уместо решавање проблема одрживог финансирања државе наведеним селективним опорезивањем рада, по аутору чланка, правно је, ефикасно и доследно могуће кроз реформу политике зарада и запослености. Другим речима, неопходно је испитати досадашњу неодрживу политику зарада и других прихода у јавном сектору која омогућује исплате из буџета у знатно већем износу него што су оне у приватном сектору. После извршене релевантне анализе расподеле, неопходно је примања поменутих субјеката у јавним сектору свести у оквирама расположивих буџетских средстава.

**Кључне речи:** *јавни сектор; солидарни порез; порез на доходак; фискални дефицит; пореска реформа.*

### **I Уводна разматрања**

Бројне потребе савремене државе задовољавају се тако што она има своје приходе који се називају јавним или државним приходима. У оквиру тих прихода фискални (дажбински, трибутски) приходи су данас несумњивоу главни облици прихода. Држава их прибавља од обвезника, физичких и правних лица, једнострано и принудно користећи свој фискални суверенитет који има на основу устава и закона. Обвезнике фискалних прихода држава одређује законом или другим прописом. Они немају права на повраћај дажбине јер је општа особина свих фискалних прихода бес-

повратност. Фискални приходи се остварују мимо механизма тржишта, тј. то су увек приходи јавно правног карактера, а критериј при њиховом одабирању, одређивању висине, обвезника и сл. је редовно политички. Управо из политичких разлога за приходе се по правилу увек наводи да су уведени у општем интересу.<sup>1</sup> У савременим фискалним системима као актуелни фискални приходи појвљују се: порези, царине, таксе, доприноси и накнаде. Свакако далеко најважнију улогу од свих поменутих фискалних прихода имају порези. Имајући у виду да је финансирање државе континуирани процес, природно је, да се појављују одређени расходи који се стално јављају у буџету. За такве редовне расходе, по правилу, држава мора да има и редовне порезе, који се непрекидно појављују из године у годину. Како је функционисање државе дугорочан процес који изискује стабилне и сигурне приходе, можемо рећи да највећи део буџетских прихода има редован карактер.

Због изузетне важне улоге редовних пореза у одвијању привредног и друштвеног живота, у пракси савремених држава приметљива је изузетна динамичност њихове правне регулативе. С тим у вези, постоје више разлога због којих савремене државе приступају реформама пореског система. Први, повећање захватања од стране многих привредних субјеката трпи критику неправилности расподеле пореског терета. Друго, потреба да се порески систем прилагоди тржишту и тржишним законима, односно да се пореским системом више стимулише и подржи слободна циркулација робе, капитала и радне снаге. Трећи разлог је у потреби међународне економске интеграције, што подразумева хармонизовање пореских система.<sup>2</sup>

Разлози промене прописа у Републици Србији у односу на праксу савремено правно уређених држава у знатној негативној мери одступају из једноставних прозаичних разлога. Конкретно, у нашој држави бројне измене и допуне закона о порезима највећим делом не представљају суштински покушај реформе пореског система. Другим речима, из честих промена пореских прописа у Републици не види се нови концепт који се жели остварити у пракси. Уместо тога, намера нових пореских решења у нас је покушај премошћавања високог буџетског дефицита и изгледа добијање времена за неку будућу пореску реформу, чији концепт најжалост за сада изгледа није пројектован од релевантних фактора наше Републике.

У савременом свету поред редовних потреба које има држава, појављују се и нередовне потребе с времена на време које такође треба задовољити. По правилу за такве потребе треба пронаћи ванредне порезе. Ти

---

<sup>1</sup> Видети: Тоша Тишма, Јавне финансије, „Информатор“, Загреб, 1964. год., стр., 47.

<sup>2</sup> „Концепција фискалне реформе“, Економски институт, Београд, Институт за јавне финансије, Загреб, Београд, Загреб, јули 1990., стр., 8 и 9.

ванредни порези би служили као покриће за поједине расходе које није било могуће предвидети или није било могуће утврдити износ за покриће тих потреба (нпр. елементарне непогоде, епидемије, рат итд.). Ипак, искуства савремених држава показују, да се неопходни приходи за ванредне расходе чешће налазе повећањем стопа код редовних пореза или задужењем уместо увођењем ванредних пореза.

Међутим, у условима економске кризе код више држава појављују се искушења за увођење у систем ванредних пореских облика са циљем опоравка јавних финансија, и тиме индиректног позитивног уплива на привредни и друштвени живот. С тим у вези, оквиру доношења нових економских прописа неопходних за успостављање фискалне консолидације у Републици Србији, донет је Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору.<sup>3</sup> Овај Закон Народна скупштина је усвојила по хитном поступку на Шестој седници Другог редовног заседања одржаној 6. децембра 2013. године а ступио је на снагу наредног дана од дана објављивања у Службеном гласнику ( 7. децембра 2013. године). Од 1. јануара 2014. године почело се са примењивањем овог прописа. Поступајући по чл. 6 Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, у циљу ближег уређивања начина умањивања нето прихода лица у јавном сектору Министар надлежан за послове финансија је донео Правилник о начину умањивања нето прихода запосленог у јавном сектору. Интересантно је, да није прошао ниједан месец од примене поменутог Правилника, а неопходно је било да се изврше његове измене и допуне како би се Закон могао примењивати.<sup>4</sup>

По замисли законодавца овај Закон уведен је у правни систем државе због потребе хитног смањења буџетског дефицита којим би се обезбедила одрживост јавних финансија, предупредила криза јавног дуга и зауставио његов раст. Поред тога, ово је и популистички потез власти имајући у виду да у позитивном систему Републике за сада не постоји редован порески облик којем би се дала позитивна оцена с аспекта поштовања начела „да онај ко има више и више шлаћа порез за потребе државе“.

Оправдавајући потребу доношења поменутог Закона његови аутори су поред осталог написали да су, расходи за запослене у јавном сектору у Републици Србији већи од 3% БДП (тј. за око 900 милиона евра годишње), у односу на упоредиве државе Централне и Источне Европе, што је последица: а) неконтролисаног запошљавања у јавном сектору у претходним годинама, тако да је број запосленх у јавном сектору у

---

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“ бр., 108/13.

<sup>4</sup> „Службени гласник РС“ бр., 115/13 и 8/14.

Републици Србији за 5% до 10% већи (на 1.000 становника) него у другим државама Централне и Источне Европе,<sup>5</sup> б) виших зарада у јавном сектору, за око 35% у односу на зараде у приватном сектору.<sup>6</sup>

Нужност потребе смањења зарада и других прихода у јавном сектору присутна је код нас већ у дужем временском периоду, и анализирана од стране већег броја релевантних субјеката У том смислу Фискални савет је предложио привремени солидарни порез на плате од преко 40.000 динара и пензија преко 25.000 динара. Овим путем, због знатно шире постављене основице и применом ниске пореске стопе од 10%, омогућила би се значајно већа уштеда прихода у кратком року (око 0,6% БДП) у односу на процењене уштеде које ће се остварити применом ново уведеног Закона (око 0,3% БДП). По мишљењу Фискалног савета изложено решење би омогућило да економске дисторзије не буду велике и не би подстакло одлив кфалификованих кадрова из јавног сектора, нарочито имајући у виду привремени кризни карактер солидарног пореза.<sup>7</sup>

Поред разбуктавања политичких страсти везаних за превремене републичке изборе и економских дилема, Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору отворио је и више правних недоумица. Најпре, као што наслов Закона и његов текст говори, површински се не види да ли се овде ради о увођењу новог пореза или се ради о материји везаној за предузетом акцијом државе потребе смањења јавних расхода. Амбивалентан одговор на ово питање по мом мишљењу налазимо и у образложењу креатора Закона. С тим у вези, аутори прописа су иаписали:<sup>8</sup> “С обзиром да је фискални дефицит у Републици Србији висок и да је неопходно усвојити мере које ће дати ефекат на његову стабилизацију и релативно брзо смањење, при чему је већина општинских пореза већ повећана у току 2012. године, неопходно је мере фискалне консолидације већим делом заснивати на смањењу расхода. С тим у вези, неопходно је смањити пре свега оне издатке, у које спадају и расходи на примања запослених, који су у релативном смислу (као проценат БДП) знатно већи у односу на

---

<sup>5</sup> По мом мишљењу оваквим негативним процесима у јавном сектору је кумовало партијско запошљавање. Готово свака партија је запошљавала своје активисте доласком на власт а није отпуштала претходно запошљене. Дакле, уместо да смањимо запосленост у јавном сектору дошли смо до тога да имамо невероватних 781.000 људи запослених у том сектору.

<sup>6</sup> Видети: Влада, Републике Србије, Образложење Предлога Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, 2013., Београд, стр., 4 и 5.

<sup>7</sup> Видети: Фискални савет Републике Србије, Оцена фискалне стратегије 2014 – 2016 и Предлог буџета за 2014. годину, Београд, 2013. године.

<sup>8</sup> Видети: Влада, Републике Србије, Образложење Предлога Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, Београд, сре., 6.

упоредиве државе и у односу на одрживи ниво.” Тумачењем наведеног текста образложења Закона могли би извести закључке да је то порески пропис и да није. По мом мишљењу површински гледано није али да је суштински и садржајно несумњиво прави порески Закон. У наставку овог скромног прилога покушаћу да то и докажем.

## II Основни елементи оптерећеног прихода

Ни у једном члану Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору не говори се да је реч о пореском оптерећењу обвезника, већ се доследно наводи да се њиме уређује умањење нето зарада и нето других примања. Међутим, дефинисањем пореза у складу са прихваћеним теоријским ставом да је то једнострано, принудно и бесповратно давање држави без непосредне (индивидуалне) противнакнаде, по правилу у новцу, које издвајају из својих економских извора физичка и правна лица ради задовољења друштвених потреба, и остварења одређених економских, социјалних и других циљева, можемо закључити да се ипак, суштински овде ради о правом порезу, без обзира како га ми називали. У прилог наведеном ставу, може се навести и то да предлагач овог Закона приликом његовог образлагања за уставни основ узима члан 97. тачку 15. Устава Републике Србије<sup>9</sup>, што је редовна појава којом се служи пореска власт када усваја пореске законе. Поред тога, анализом Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору можемо закључити да се овде не ради о смањењу зарада. Разлог томе је тај што Закон о раду (чл.105. ст.2.)<sup>10</sup> под зарадом подразумева укључење и порез и доприносе који се плаћају из зараде (примена тзв. бруто принципа опорезивања). Поред тога оптерећују се и други приходи поменутих лица која остварују од других послодаваца из јавних сектора. Дакле, у нашем оспореном случају се ради о оптерећењу нето прихода лица у јавном сектору.

Поред изложеног, пажљивим ишчитавањем Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору можемо приметити да су у њему потпуно садржани сви основни елементи које порез мора да садржи, истина на један неуобичајени начин у односу на друге пореске законе. Дакле, у Закону утврђени су: порески обвезници, порески предмет, пореска основица, пореска стопа и пореске олакшице.

---

<sup>9</sup> У члану 97. тачки 15. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“ бр., 98/06) је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом.

<sup>10</sup> “Службени гласник РС“, бр., 24/05, 61/05, 54/09 И 32/013

Поред тога, у овом пропису овлашћена је Пореска управа за примену овог прописа као и код других пореза, и на сва неуређена питања сходно се примењују одредбе Закона о пореском поступку и пореској администрацији<sup>11</sup> Такође, као и код других пореских закона и код овог Закона за уредно неплаћање овог прихода прописане су казнене одредбе и утврђени прекршаји и новчане казне за одговорне пореске субјекте (исплатиоце прихода, одговорна лица исплатиоца прихода и физичка лица која не изврше плаћања разлике за уплату нето прихода).

У контексту изложеног, предмет овог пореза су зараде (условно говорећи), и друга примања запослених, односно ангажованих лица у јавном сектору Републике Србије.<sup>12</sup> Основица пореза је нето зарада запосленог и нето друго примање запосленог у јавном сектору. До нето износа поменутих прихода запослених се долази тако што се претходно они умањују за порезе обрачунате у складу са Законом којим се уређује порез на доходак грађана и доприносе за обавезно социјално осигурање обрачунате у складу са Законом којим се уређују доприноси за обавезно социјално осигурање. Сводно говорећи, изложени нето приход запосленог у јавном сектору који представља основицу опорезивања обвезника је збир нето зараде и нето других примања остварених код свих исплатиоца прихода.

Обрачунавање пореза које се садржајно изражава кроз смањење пореске основице применом одређене пореске стопе код овог пореза се врши на специфичан начин. Наиме, Законом (чл.3), умањени нето приход запосленог у јавном сектору представља нето приход помножен коефицијентом за умањивање на следећи начин:

---

<sup>11</sup> „Службени гласник РС“, бр., 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/11, 2/12 (исправка), 93/12, 47/13 и 108/13..

<sup>12</sup> Законом о умањењу нето прихода лица у јавном сектору (чл.2), су таксативно утврђени субјекти који чине јавни сектор. То су: (1) директни и индиректни буџетски корисници Републике Србије, аутономне покрајине и локалне самоуправе, (2) Народна банка Србије, (3) јавне агенције основане у складу са законом који уређује јавне агенције, укључујући све регулаторне и надзорне институције, комисије, заводе, фондове, савете и друге субјекте чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно локална самоуправа или су под контролом државе, (4) сви органи и организације који су основани законом или чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно локална самоуправа, као и тела чији су оснивачи ти органи и организације, (5) јавна предузећа чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно локална самоуправа, као и субјекти чији је оснивач јавно предузеће, (6) правна лица над којима Република Србија, аутономна покрајина, односно локална самоуправа има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у органима управљања.



1) нето приход који није већи од 60.000 динара месечно множи се коефицијентом 1;

2) нето приход већи од 60.000 динара месечно а који није већи од 100.000 динара месечно, множи се коефицијентом 1 који се примењује на износ који није већи од 60.000 динара месечно и коефицијентом 0,8 који се примењује на износ нето прихода који је већи од 60.000 динара до износа који није већи од 100.000 динара месечно;

3) нето приход већи од 100.000 динара месечно множи се коефицијентом 1 на износ који није већи од 60.000 динара месечно, коефицијентом 0,8 који се примењује на износ нето прихода који је већи од 60.000 динара до износа нето прихода који није већи од 100.000 динара месечно и коефицијентом 0,75 који се примењује на износ нето прихода преко 100.000 динара месечно.

Из изложеног произилази да се не опорезују нето приходи који нису већи од 60.000 динара. Међутим, нето приходи који су већи од 60.000 динара до 100.000 опорезују се (врши се умањење) пореском стопом од 20%. Најзад, нето приходи који су већи од 100.000 динара опорезују се (врши се умањење) пореском стопом од 20% износа који прелази вредност 60.000 а до износа од 100.000 динара и у износу од 25% износа већег од 100.000 динара.

У стручним круговима се оцењује изразито негативно на ефикасност јавног сектора умањење само зарада и других примања запослених већа од 60.000 динара и то за 20%, тј. 25% (преко 100.000 динара), при чему су фискални ефекти незадовољавајући (смањење фискалног дефицита само за једну двадесетину). Посебно се истиче то што ће овај порез довести у великој мери до неравноправног положаја институција у оквиру јавног сектора које део прихода остварује у условима тржишне конкуренције са приватним предузећима.<sup>13</sup> Увиђајући поменути реалност законодавац је тај недостатак покушао да ублажи. Конкретно, од општег правила оптерећења јавног сектора направљен је изузетак који није био предвиђен Предлогом Закона, већ је накнадно унет амандманом, који је усвојен и укључен у коначној верзији Закона. Конкретно, од правила утврђеним Законом да порез плаћају (умањује им се нето зарада и нето друга примања) само запослена, односно ангажована лица у јавном сектору Републике Србије, изузимају се субјекти у привредним друштвима која кумулативно испуњавају следећа три услова: први, од 1. јануара 2010. године нису примила ниједан вид државне помоћи; други, у последњих пет годишњих финансијских извештаја нису исказала губитак и трећи,

---

<sup>13</sup> Детаљније о томе видети: Милојко Арсић и Саша Ранђеловић, *Анализа и оцена фискалне политике за период 2014 – 2016.*, „Квартални монитор“ бр. 34, јул – септембар 2013., Београд, стр., 62 и 63.

послују у условима тржишне конкуренције са привредним друштвима која нису у јавном сектору Републике Србије.

### **III Уставност и законитост прописа о умањењу нето прихода лица у јавном сектору**

На основу анализе основних елемената овог прихода државе произилази несумњиви закључак да се овде сусрећемо са једним специјалним порезом на доходак грађана, који је уређен посебним Законом. Према томе, у важећем правном систему Републике Србије у сегменту опорезивања дохотка грађана имамо у примени два позитивна закона и то општи Закон о порезу на доходак грађана<sup>14</sup> и посебни (специјални) Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, Првим општим Законом порез на доходак плаћају сва физичка лица која остварују доходак. Другим посебним Законом порез плаћају (умањује им се нето зарада и нето друга примања – члан 1 Закона) само запослена, односно ангажована лица у јавном сектору Републике Србије.

На основу изложеног, отвара се питање да ли је нови Закон у складу са Уставом Републике Србије, општим Законом о порезу на доходак грађана и другим прописима?<sup>15</sup>

Најпре, имајући у виду садржину материје коју регулишу Закон о порезу на доходак грађана и Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, недвосмислено се може закључити да оба закона регулишу материју из „породице“ опорезивања дохотка грађана. С тим у вези, Законом о опорезивању дохотка грађана (чл. 1) прописано је да физичка лица плаћају порез на доходак грађана искључиво у складу с тим Законом. Према томе, појава новог закона који би оптерећивао само посебне пореске субјекте (у овом случају запослена, односно ангажована лица у јавном сектору Републике Србије, је експлицитно општим Законом недозвољено.

---

<sup>14</sup> „Службени гласник РС“, 24/01, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06 - исправка, 31/9, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 (одлука УС), 7/12 (усклађени дин- изн.), 93/12, 114/12 ( одлука УС) , 47/13, 48/13 – исправка и 108/13.

<sup>15</sup> Синдикат “Независност” је покренуо иницијативу за оцену уставности и законитости Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору због његове колизије са одредбама: Устава Републике Србије; Закона о раду; Закона о пореском поступку и пореској администрацији; Закона о порезу на доходак грађана и Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода ратификоване од стране Скупштине Републике Србије и Црне Горе, Сл. лист СЦГ, међународни уговори бр. 9/2003. Поред поменутог Синдиката иницијативу за оцену уставности и законитости овог Закона су покренули и други субјекти.

„Изузимање једне категорије грађана и опорезивање њиховог дохотка према неком специјалном закону сходно установљеној пракси Уставног суда, представља нарушавање јединства правног поретка Србије.“<sup>16</sup> Према изложеном, можемо закључити да ново уведени солидарни порез правно гледано не може остварити потребу државе да отклони неосновано висока лична примања у јавном сектору. С тим у вези, оцењује се да се питање релативно високих зарада у јавном сектору (у односу на приватни) може решити свеобухватном реформом система зарада, која би довела до тога да лица на истим или сличним пословима у свим деловима јавног сектора примају сличну зараду. Ипак да би таква мера имала ефекат на смањење расхода, неопходно је да она имплицитно у просеку доведе до смањења износа примања запослених.<sup>17</sup> С тим у вези, у нашој стручној јавности се истиче да ће нову Владу сачекати огроман буџетски дефицит и потреба да се одмах иде у ребаланс буџета, који не може донети побољшање живота грађана, него само погоршање и не искључује додатна потреба смањења плата и пензија. То ће бити прилика пореској власти да стави ван снаге Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору и уместо примене пореског закона приступи увођењу прописа о редуцирању јавне потрошње.<sup>18</sup>

Као и у другим државама старо начело праведности, заступљено је и у нашем праву. Наиме, Уставом Републике Србије од 2006. године (чл.,91), прописано је да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и задњива се на економској моћи обвезника. Очигледно нови специјални Закон, у овом погледу селективно опорезује обвезнике јаче економске снаге која се остварује у јавном сектору. С тим у вези, нејасно је зашто се под истим условима и истој економској снази не опорезују пензионери. Поред тога, овде се као релевантни критериј за опорезивање економске моћи узима радно место. Другим речима под условима исте економске снаге новим Законом ће се опорезовати радно место у јавном сектору али неће у приватном сектору. Међутим, с правом се указује да ни Устав ни

---

<sup>16</sup> Миодраг А. Јовановић, “Политика” од 3.02. 2014., Београд.

<sup>17</sup> Милојко Арсић и Саша Ранђеловић, *Анализа и оцена фискалне политике за период 2014 – 2016.*, оп., цит., стр., 63.

<sup>18</sup> У контексту изложеног, очекује се да ће плате у јавном сектору бити смањене од јула месеца 2014. године за 10 одсто. Поред тога, нешто касније (од новембра или најкасније од Нове године) вероватно ће се смањити и пензије (осим минималних пензија од 13.000 динара) такође за 10 одсто. Разлог смањења пензија је њихово високо учешће - 13,8% у БДП. То учешће пензија у Србији је највеће у централној и југоисточној Европи. Примера ради, удео пензија износи: у Бугарској 8,2 БДП; Румунији, 9,0%; Мађарској 11,4%; Хрватској 10,7%; Македонији 8,1%; Б и Х 9,4%; Црној Гори 11,4% итд. – Извор података: НИН, Београд, бр., 3308 од 22. маја 2014

Закон о раду не праве разлику између радног места у јавном и приватном сектору.

По мом мишљењу, чак и у случају да је законодавац овим специјалним Законом прописао да је обавеза плаћања пореза општа, односно да обухвата све пореске субјекте у приватном и јавном сектору као ефекат у пракси неби било остварење плаћање пореза према економској снази. Наиме, у овом случају било би углавном присутно само прогресивно опорезивање зарада. Међутим, опредељењем за оштрије опорезивања само зарада применом прогресивних стопа, довело би у неједнаки и неправедан положај обвезника који у односу на друге пореске обвезнике има исту економску снагу, али у односу на њих не остварује приходе из других извора. Дакле, опорезовати обвезника вишом пореском стопом, зато што остварује високу плату али не остварује друге приходе, било би неправедно у односу на обвезника који плаћа нижи порез на зараду али остварује приходе и из других извора (нпр. самосталне делатности, приходе од непокретности, од ауторских права, права сличном ауторском праву и правима индустријске својине итд). На основу изложеног, по мом мишљењу, решавање поменутих проблема немогуће је без јасног опредељења законодавца за одређени модел опорезивања дохотка грађана који се појављује у теорији и пракси савремених држава.

#### **IV Пореско право и добра пореска пракса**

Претходна излагања у овом раду су показала да и неспорно прихватљиви економски и друштвени циљеви, се често пута не могу остварити пореским путем, иако то на први поглед изгледа реално и једноставно. Сводно говорећи, можемо рећи да се у бројним сегментима економског и друштвеног живота код нас, може приметити примена пореског механизма за остваривање важних циљева што ипак, није у складу са добром пореском праксом. Поред ванредних то је случај и са редовним порезима. С тим у вези, као еклатантан пример за наведену тврдњу би могло послужити наше искуство везано за подстицање запошљавања и смањење сиве економије. Наиме, да би се остварили поменути опште прихваћени циљеви Законом о порезу на доходак грађана се поред конципирања општих норми којима се смањује порез на плате путем утврђивања неопорезивог износа, уводе и посебне норме. Тако, послодавац (који није државни орган или организација, јавно предузеће, јавна служба и други директни или индиректни буџетски корисник) се ослобађа обавезе плаћања обрачунатог и обустављеног пореза из зараде за новозапослена лица - приправнике млађе од 30 година у трајању од 3 године а за лица млађа од 30 година у трајању од две године од дана заснивања радног односа тих лица. Поменуте пореске олакшице послодавцу ће се

признати под условом да заснивање радног односа са новозапосленим лицем представља повећање броја запослених, код послодавца у односу на број запослених на дан 1. септембра 2006. године. Такође, даје се порески подстицај послодавцима у случају запошљавања лица старијих од 45 година итд.

Из истих мотива, подстицања запошљавања и/или пребацивања непријављених радника у легалне токове, новим посебним прописима<sup>19</sup> (овог пута подзаконским актом – Уредбом а не законом!), омогућује се послодавцима из приватног сектора субвенционисање одређеног дела пореза на зараде и доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. Конкретно, послодавац из приватног сектора који запосли на неодређено време, односно одређено време лице које најмање шест месеци без прекида пре запошљавања није било у радном односу, под условом да, почев од 31. марта 2011. године није смањио број запослених, остварује право на субвенционисање износа 30% обрачунатог пореза на зараде и укупног доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, у периоду од 12 месеци од дана новог запошљавања, односно у периоду док траје радни однос на одређено време новозапосленом лицу. Поред тога, наведени субјект који запосли на неодређено време, односно одређено време лице млађе од 30 година или старије од 45 година, под истим горе наведеним условима, остварује право на субвенционисање укупног износа обрачунатог пореза на зараде и укупног доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, у периоду од 12 месеци од дана новог запошљавања, односно у периоду док траје радни однос на одређено време новозапосленом лицу.

Изложени порески подстицаји запошљавања које је остваривано у нашем пореском систему применом Уредбе а не законом у стручној јавности оцењивано је негативним утицајем на сигурност и стабилност правног система. Поменуту Уредбу о подстицању запошљавања аргументовано је критиковао и Фискални савет Србије. У саопштењу овог Савета се истиче, да је начело добре пореске политике предвидив порески систем, заснован на општим правилима, која не би требало (изузев у веома специфичним околностима) да фаворизују нити дискриминишу поједине пореске обвезнике. Међутим, Уредба о подстицању запошљавања уводи дискриминацију између тренутно запослених и новозапослених радника, а уводи делимичну дискриминацију по основу старости обвезника. На тај начин послодавци у Србији ће бити мотивисани да искористе фискалне погодности за новозапослене раднике на штету тренутно запослених. Најзад, Фискални савет закључује да Уредба поткопава предвидивост и кре-

---

<sup>19</sup> Видети: Уредба о подстицању запошљавања ( „Службени гласник РС“, бр., 32/11 и 34/11).

дIBILITET пореског система, што се може негативно одразити на буџетске приходе.<sup>20</sup>

Уочавајући слабости претходних правних решења Влада Републике Србије предложила је нова правна решења путем доношења измена и допуна код Закона о порезу на доходак грађана и Закона о доприносима о обавезном социјалном осигурању. Конкретно, поменути променама Закона о порезу на доходак грађана, досадашњи систем пореских олакшица који се односи на запошљавање одређених категорија лица (приправника, лица млађих од 30 година и лица старијих од 45 година) једном мером која се односи на запошљавање нових лица независно од старосне границе, односно радног искуства. Тако, предлогом нових прописа утврђује се да сваки послодавац – правно лице или предузетник из приватног сектора који повећа број лица са којима је засновао радни однос у односу на број запослених на дан 31. марта 2014. године, има право да оствари повраћај дела плаћеног пореза по основу зараде новозаоосленог лица.

Пореска олакшица ће износити 65% ако је послодавац засновао радни однос са најмање једним, а највише са девет новозапослених лица; 70% ако је засновао радни однос са најмање 10, а највише са 99 новозапослених лица и 75% ако је засновао радни однос са најмање 100 новозапослених лица. Право на повраћај дела плаћеног пореза на зараде за новозапослено лице може да се оствари по основу зараде исплаћене закључно са 30. јуном 2016. године. Исте олакшице утврђене су за послодавце Предлогом о изменама и допунама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

Поменута решења код одређених релевантних пословних и научних субјеката оцењена су са озбиљном дозом критичности. Тако, Фискални савет Србије у своме извештају од 26. маја 2014. године истиче: „Изабрани порески механизам за остваривање поменутих циљева није у складу са добром пореском праксом јер ће створити дисторзије између пореског третмана тренутно запослених радника и новозапослених радника у наредне две године. Поред тога, предложене пореске олакшице за новозапослене раднике неће осетније помоћи решавању проблема високе незапослености. Висока стопе незапослености у Србији, као и у већини земаља региона, је структурне природе и захтева адекватне мере структурних реформи попут унапређења радног законодавства, побољшања услова пословања и повећања конкуретности домаће привреде.“

---

<sup>20</sup> ИнфоСајт Мај 20, 2011.

## V Закључак

Иако у оквирима процеса реформисања нашег пореског система нови измењени и допуњени закони не доносе суштинске реформске пореске новине које би биле оптимистичке, гледано са аспекта позитивних ефеката на привредни и друштвени живот, не значи да нема нових прописа који су изузено значајни за порески систем државе. У том погледу изузетну пажњу широке јавности је изазвао Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору којим је уведен ванредни, тзв. солидаран порез који је анализиран у овом раду. Међутим, нажалост на основу анализе овог прописа његова примена у пракси није у довољној мери довела до остварење жељених економских, правних и социјалних циљева.

Уместо тога, поменути Закон је (истина кроз своју нетранспарентност примене), показао да се бројни оправдани проблеми државе не могу решавати пореским законима без обзира да ли се они тако звали или не. У контексту изложеног, могуће је извести одређене поруке везане за изградњу нашег пореског система које би се састојале у следећем: Наш порески систем прате учестале бројне промена пореских прописа којима не можемо дати епитет правих реформи. Те промене пореских прописа првенствено проистичу услед сложености материје коју њима треба обухватити. Међутим, у великој мери и услед тога што се недовољно студиозно и креативно прилази стварању норми зависно од наших привредних и друштвених услова и непотребног укључивања у систем бројних разноврсних дажбина. У том смислу можемо истаћи, да наш порески систем није једноставан за разумевање и примену. С тим у вези, у процедури увођења пореског законодавства Србије, недостаје свеобухватна анализа ефеката, односно нијансиранија процена последица које ће да изазову измене постојећих или увођење нових закона, као и како ће те промене утицати на пореске обвезнике. Дакле, у нашим условима неопходно је припремити законе које ће се у пракси поштовати. Претпоставка за остварење наведених токова јесте да се пре сваког доношења закона изврши исцрпна анализа ефеката које ће он изазвати. Поред тога, у истом циљу неопходно је у овој изузетно осетљивој материји у поступку доношења закона организовати свеобухватну јавну расправу која би суштински утицала на доношење добрих прописа.

**Zoran Isailovic, LL.D**  
**Full Professor**

## **NET INCOME REDUCTION IN PUBLIC SECTOR**

### **Summary**

The law on net income reduction in public sector was passed in the conditions of severe economic crises in Republic of Serbia, in December 2013. According to the author of this paper, it provides tax of incomes and other sources of people employed in public sector (so called solidarity surcharge). This law was involved in state legal system in order to reduce the budget deficit, ensuring the public finances sustainability, and public debt crisis prevention and public debt increase. However an analysis in this paper has shown that mentioned objectives of employers could not be optimally achieved by the mentioned legal and tax procedures.

It is legally, efficiently and consistently possible to solve the problems of sustainable financing not through mentioned selective taxation of labour, in author's opinion, but through the welfare reform and employment policy. In other words, it is necessary to investigate the unsustainable current income policy in the public sector which provides much higher budget payment than private sector. After completion of the relevant distribution analysis, the income reduction in public sector and distribution in the scope of the available budget is necessary.



**Др Марина Димитријевић**  
**Ванредни професор Правног факултета у Нишу**

## **ПОРЕСКО ПРАВО КАО ОГЛЕДАЛО ДРУШТВЕНЕ СТВАРНОСТИ<sup>1</sup>**

### ***Апстракт:***

Порескоправне норме тангирају сваку активност физичких и правних лица којом се манифестује економска моћ погодна за опорезивање. Спремност пореских обвезника да, поштујући пореско право, редовно и у потпуности испуњавају пореске обавезе (пореска сагласност) неопходан је услов очувања интегритета пореског система. Намера аутора овог рада је да укаже у којој мери савремени друштвени процеси остварују утицај на опорезивање и пореско право. Аутор заступа став да се у позитивном пореском праву и његовој примени „огледа“ актуелна друштвена стварност у једној земљи. Посебна пажња у раду је посвећена питању појаве ризика у примени пореског права (порески ризици) и њиховом третману. Завршни део рада обрађује новину у примени пореског права – тзв. концепт пружања услуга пореским обвезницима, установљен у циљу достизања што већег нивоа добровољне пореске сагласности у пореском систему.

**Кључне речи:** *пореско право, порески систем, порески поступак, пореска сагласност, друштвена стварност.*

### **Увод**

Друштвена стварност остварује значајан утицај на конципирање и примену пореског права. Политике опорезивања савремених држава, преточене у порескоправне норме, реализују се у условима постојања неједнако развијених правних система, економија, пореских култура, као и праксе поступања пореских органа. Успешна примена пореских закона и што потпунија реализација пореског система је основни циљ функционисања пореских органа. У условима сложене и променљиве друштвене стварности, искуство потврђује, овај циљ није лако достићи.

Како би се, на најбољи могући начин, превазишле или ублажиле околности које могу неповољно да утичу на имплементацију пореског

---

<sup>1</sup> Рад је резултат истраживања на пројекту „Усклађивање права Србије са правом Европске уније“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду 2013-2018. године.

права (тзв. порески ризици), неопходно је да те околности буду благовремено идентификоване да би се на њих, путем адекватних стратегија, правилно утицало. Наиме, стихијско деловање неповољних околности на пореску област и пореско право је неприхватљиво у правним и демократским државама. Стога, пореска власт треба да има постојан став у погледу тога шта су циљеви опорезивања. Такође је потребно да стално преиспитује квалитет постојећег пореског законодавства.

## **1. ОПОРЕЗИВАЊЕ, ПОРЕСКО ПРАВО И САВРЕМЕНИ ДРУШТВЕНИ ПРОЦЕСИ**

Системи опорезивања данашњих држава представљају резултат политичких, економских и друштвених околности. Мноштво различитих одредница утиче на обликовање модерних пореских система: историјски развој, привредна структура, величина државе, број становника, *per capita* доходак, друштвено-економски односи, карактер политичког и државног уређења, припадност државе одређеним међународним организацијама. Посредством пореског права и пореског система, који се пореским правом установљава, треба остварити бројне циљеве. Остваривање тих циљева подразумева поштовање општеприхваћених пореских принципа. Приоритетно место припада фискалном циљу опорезивања, тј. обезбеђењу потребног износа пореских прихода за покриће јавних расхода. Поред тога, значајно је и остваривање социјално-политичког циља, који се манифестује преко општости и правичности опорезивања, као и економског циља (порези треба да минимално ометају економске одлуке на мико и макро нивоу, тзв. економска ефикасност) и пореско-техничког циља (обезбеђење једноставности опорезивања и економичности наплате пореза).<sup>2</sup>

Наведени циљеви опорезивања су, начелно посматрано, прихваћени у савременом опорезивању, али је ниво њиховог фактичког остваривања различит. Свесни смо чињенице да је илузорно очекивати усвајање идеалних пореских закона у парламенту, јер такви закони не постоје, и чињенице да се права вредност и квалитет пореских закона може оцењивати тек пошто се испоље ефекти њихове примене. Теоријски принципи опорезивања представљају једну страну, порескоправна решења

---

<sup>2</sup> Марина Димитријевић, Пореско право у време друштвене кризе, у: Правни систем и друштвена криза, зборник радова са међународне научне конференције одржане на Правном факултету у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, уредник зборника проф. др Зоран Исаиловић, Косовска Митровица, 22.06.2011. године, *cit.* стр. 506.

другу страну а пракса примене пореског система трећу страну феномена опорезивања.<sup>3</sup> Реално је захтевати да се порески закони побољшавају и мењају, како би адекватније регулисали постојеће али и нове ситуације, које живот континуирано ствара и које треба да буду праћене установљавањем одговарајућих пореских обавеза према држави. Умеће је законодавца да, у актуелним условима, конципира пореска решења која је могуће у потпуности применити и која не представљају препреку већ подстицај нормалном одвијању друштвених процеса и развоју друштва.<sup>4</sup>

Спремност пореских обвезника да се повинују порезима у великој мери зависи од правичности опорезивања. Наиме, неопходно је правити разграничење између порескоправних норми, чија садржина „зрачи“ правичношћу, и правичности примене тих норми. Уколико порески обвезници опорезивање оцењују као неправично, остваривање високог нивоа повиновања обвезника порезима, као и планираних циљева опорезивања је под великим знаком питања.

Тема вредносних ставова који данас преовлађују приликом конципирања савременог опорезивања директно је повезана са питањем његове правичности. Хоризонтална и вертикална правичност је, 1960-их и 1970-их година, била кључна одредница у моделирању система опорезивања док се, у данашњим условима, већи значај придаје утицају пореза на економску ефикасност. У основи тзв. алокативне неутралности је намера да се опорезивање конципира тако да што мање утиче на доношење пословних и приватних одлука пореских обвезника. Веће вредновање ефикасности је, једним делом, одговор на јачање конкуренције на глобалном тржишту роба и капитала док је, другим делом, последица искуства по коме у пракси није лако остварити пореску правичност, нарочито вертикалну. Глобална покретљивост капитала донела је помак од опорезивања дохотка ка опорезивању потрошње, што значи и већу регресивност и неправичност система опорезивања.<sup>5</sup> Такво

---

<sup>3</sup> Формално праведно опорезивање лако, у пракси, постаје неправедно опорезивање, у условима постојања ниског пореског морала и раширене сиве економије. Терет пореза, у таквим околностима, сnose они који послују у легалној економији, док појединци чија се пословна активност одвија у сивој економији врше евазију пореза и имају својства „free rider“-а у систему. Другим речима, они живе на рачун система, тј. на рачун људи који испуњавају своје обавезе у складу са пореским законима. О односу сиве економије и пореског система видети више: Зоран Исаиловић, Сива економија и порески систем, Правни живот, бр. 11/2013, стр. 5-20.

<sup>4</sup> Марина Димитријевић, Пореско право у време друштвене кризе, стр. 507.

<sup>5</sup> Иако се за порезе на потрошњу као посредне порезе (порез на додату вредност, акцизе) условно може рећи да су супериорнији од непосредних пореза (порез на доходак, порез на добит, порези на имовину), и то са пореско-техничког и психолошког становишта (једноставност утврђивања и наплате, јефтиноћа убирања,

стање ствари се неповољно одражава на пореске обвезнике и њихову спремност да се повинују пореским законима. Поред тога и дуални порез на доходак физичких лица, који се пропагира у неким земљама, заснован је на идеји да се приходи од рада (зараде, накнаде, пензије, хонорари, разна социјална примања) опорезују прогресивним пореским стопама, док се приходи од капитала (камате, дивиденде, пораст вредности имовине и сл.) опорезују пропорционалним пореским стопама.<sup>6</sup> Како наведено иде у правцу тога да се терет финансирања јавне потрошње првенствено пребаци на радну снагу (већи део становништва) а тек, потом, на власнике капитала, сигурно је да ће и то значајно утицати на пореске обвезнике и њихову сагласност да се повинују порезима.<sup>7</sup> Наведеним се потврђује

---

релативна угодност при плаћању – тзв. плаћање пореза „под анестезијом“), то није случај и када се ови порези оцењују са социјално-политичког, а често и економског становишта. Наведено, пре свега, важи за оне земље у којима је обухват опорезивања промета производа и услуга велики, у којима постоји једностопни порез на додату вредност или се снижена стопа пореза на додату вредност користи у малом броју случајева, и где шира примена акциза доприноси јачању регресивног (социјално неповољног) дејства посредних пореза.

<sup>6</sup> У пореској теорији постоје различита мишљења у погледу пореског третмана рада и капитала. Држава благостања је преферирала рад у односу на капитал. Глобализација релативизира тај став јер сугерише да се, приликом опорезивања, морају имати у виду дужи временски период и дугорочнији циљеви. Сходно томе, мања пореска пресија на приходе од капитала имаће за резултат веће инвестиције, што значи да ће од те и такве пореске политике рад имати користи. На тим основама се модификују многи порески системи у свету, посебно у земљама које немају довољно капитала којим би финансирале развој. Нарочито се заступа став да се социјална политика у друштву може и треба водити пореском политиком, али да искључиво ослањање на пореску политику, ради остваривања социјалних циљева, не доноси добре резултате. Савремено доба јесте доба у коме доминирају интереси власника капитала. Но, упркос томе, сматрамо да свака земља мора изборити онај простор који ће јој омогућити да, у оквирима свог усклађивања са глобализацијским тенденцијама и интеграцијским процесима, очува сопствени интегритет и идентитет.

<sup>7</sup> Мишљења смо да је, у циљу побољшања структуре пореских прихода, потребно равномерније распоредити порески терет и остварити већу праведност у опорезивању. Наведено се односи и на Србију, где у структури пореских прихода доминирају посредни порези. Неопходно је, у предстојећем периоду, извршити одређене промене у опорезивању дохотка и добити и увести другачији приступ у опорезивању имовине. Процес европских интеграција, земљама које теже да постану чланице Европске уније (ЕУ), а где спада и наша земља, не поставља превелике захтеве у домену усклађивања непосредног опорезивања са пореским системима земаља чланица ЕУ. Наиме, и садашњим и потенцијалним земљама чланицама ЕУ оставља се довољно простора да самостално уреде сопствени систем непосредног опорезивања како би оствариле одређене социјалне и економске циљеве. У овом смислу, треба се подсетити економских анализа, које су наглашавале социјални аспект опорезивања и биле нарочито доминантне почетком 1990-их година. Оне су

чињеница да се у пореском праву, његовом конципирању и примени, у приличној мери, огледају актуелни друштвени процеси. Треба се подсетити да је порески систем релевантан подсистем целокупног процеса друштвене репродукције и да је, поред фискалне и економске функције пореза, изузетно важна и социјална функција пореза. Поједностављено речено, у троуглу држава, привреда и становништво, неопходно је додати фискалну, економску и социјалну функцију опорезивања. У ком ће се смислу порези првенствено користити, зависи од тога да ли се у друштву примат даје стварању и увећању богатства (вредности) или се предност даје расподели створеног богатства (вредности). У првом случају реч је о преферирању начела ефикасности, а у другом случају се ради о преферирању начела праведности. Иако се они искључују ваља истакнути нужност коегзистенције и једног и другог начела.<sup>8</sup>

У историјском смислу посматрано, може се констатовати да су начело правичности и начело ефикасности одувек били под снажним утицајем текућих збивања датог времена. Тренутне друштвене околности су одређивале доминантност једног начела у односу на друго начело. Уз то, у савременим условима, иако је порески систем сваке земље и даље детерминисан националним специфичностима, трендови у његовом мењању одређени су, у завидној мери, трендовима у целокупним међународним економским односима (глобализација, европске интеграције). С обзиром да су ти трендови окренути уклањању препрека у слободном кретању роба, услуга, капитала и људи доста се инсистира на томе да порески системи постану што је могуће више усклађени (пореска хармонизација).

Ниво пореске пресије у друштву спада у ред прилично поузданих показатеља друштвене стварности. Огромна пореска захватања реалоцирају средства из тржишног у јавни сектор чиме се извлаче неопходна средства за пословање и развој привредних субјеката и средства грађана намењена потрошњи. Тиме се ствара амбијент за рецесиона кретања у привреди и успорени привредни раст и директно утиче на животни стандард људи. Неспорно је да неправичност пореског система и висок ниво пореског оптерећења могу послужити неким пореским обвезницима као оправдање за неповиновање пореским

---

захтевале, најпре, веће пореско оптерећење прихода од капитала у односу на приход од рада. Следећи корак, по социјалноопређеним економистима, подразумевао је веће опорезивање наслеђа и поклона, као и прогресивно опорезивање имовине. Видети опширније: James E. Meade, Интелигентна економска политика, Сeкаде, Загреб, 1990, стр. 65-79.

<sup>8</sup> Густе Сантини, Елементи за реформу порезног сустава, Економија/Economics, бр. 2/IX, 2002, стр. 348-349.

законима. Такође, несмотрено и значајно диференцирано пореско оптерећење појединих група пореских обвезника, па чак и у случајевима када је то мотивисано остваривањем одређених циљева економске и социјалне политике, може да изазове неповољне реакције у пореском јавном мњењу. Такве реакције су посебно наглашене у условима постојања лошег стања у привреди и неповољног економског положаја великог броја грађана, па се приликом конципирања одређених порескоправних решења о томе строго треба водити рачуна.<sup>9</sup>

Износ пореских прихода које треба убрати одређен је висином јавних расхода. Порези, као доминантни јавни приход, су једна страна а јавни расходи друга страна финансијске активности државе. Због тога је смањење пореза условљено већом ефикасношћу и рационалношћу у трошењу јавних средстава. Пракса у земљама у транзицији показује да је реформа расходне стране буџета далеко сложенији пројекат од реформе пореског система. Реформисање система опорезивања постаје беспредметно уколико, у исто време, и расходну страну буџета не одликују значајније промене.<sup>10</sup>

Да би испунили обавезе и остварили права и правне интересе у пореском поступку, порески обвезници треба добро да познају и разумеју пореско право. Не ретко, сложеност, пренормираност и честе регулативне интервенције законодавне и извршне власти у области пореза стварају правну несигурност која за последицу може имати неразумевање, несналажење, односно неправилну примену пореских прописа. Наведено доприноси стварању неповерења пореских обвезника у пореску власт, повећава сумњу у правилност утврђених пореских обавеза и повећава незадовољство обвезника радом пореских органа.

---

<sup>9</sup> Зоран Исаиловић, Евазија пореза, Правни живот, бр. 10/2005, стр. 741.

<sup>10</sup> Иако је концепција социјалне државе доказ хуманости и друштвене одговорности у повећању општег благостања свих чланова друштва, утопистички конципирани системи јавних расхода, као и неефикасно управљање јавним (пореским) приходима, доводе у питање одрживост постојања високих јавних расхода, али и смисао социјалне политике која занемарује активно учешће државе у подстицању запошљавања, предузетничке активности, друштвено одговорног понашања и, посебно, развоја пореског морала. Зато се преоријентација из пасивне у активну социјалну државу јавља као императив у изградњи одрживог економског, политичког и социјалног система. Активна социјална држава се понаша по принципу доброг привредника, ефикасно управља јавним приходима, јавним расходима и јавним дугом, нема велику јавну администрацију, сузбија корупцију и не пружа помоћ привредним субјектима који нису способни да се носе са изазовима слободног тржишта. Видети: Маријана Иванов, Пореска пресија и благостање у социјалној држави, Економија/Economics, бр. 18 (1), 2011, стр. 22, стр. 30.

Прегледност пореског система и његова једноставност утичу на спремност обвезника да прихвати порезе. Уколико порески обвезник има јасан увид у порески систем и мере пореске политике и може без тешкоћа стећи јасну представу о порезима које плаћа, психолошки ће порезе лакше прихватити и његов отпор опорезивању биће мањи.<sup>11</sup> Сумарно посматрано, оно што пореског обвезника, у данашњим условима, заокупља јесу одговори на питања: зашто се плаћају толики износи пореза; да ли су порези правилно утврђени од стране пореских органа и за које намене се пореска средства троше; у којој мери су други порески обвезници савесни у измиривању пореских обавеза?

Адекватни одговори на постављена питања подразумевају да пореска власт треба да тежи формулисању пореског система, који ће имати следеће особине: економска ефикасност – порески систем не треба да омета ефикасну алокацију ресурса; једноставност у административном погледу – порески систем треба да буде једноставан и релативно јефтин за примену; флексибилност – порески систем треба да буде способан да на измењење економске околности лако одреагује (у неким случајевима аутоматски); политички одговоран – порески систем треба да буде формулисан тако да појединци могу да провере шта плаћају порезима и процене колико тачно тај систем одражава њихове преференце; правичност – порески систем треба да се односи правично према различитим појединцима.<sup>12</sup>

Делимо мишљење да је, ради унапређења система опорезивања и осигурања његовог бољег функционисања, потребно размотрити, предложити и озаконити решења која ће омогућити:<sup>13</sup> равномернију расподелу пореског терета; ефикасније захватање пореске снаге проширењем пореске основице, повећањем броја пореских обвезника и смањењем пореске евазије; суздржаност у већем коришћењу разних пореских подстицаја, што никако не значи одрицање од активне улоге пореза у социоекономском и политичком животу; поједностављење пореског поступка и смањење непосредних и посредних трошкова опорезивања; већу транспарентност система опорезивања; доношење

---

<sup>11</sup> Прегледне и једноставне пореске законе порески органи лакше примењују, нижи су административни трошкови и трошкови плаћања пореза. Примена пореског система са мањим бројем пореза, ограниченим бројем стопа за сваки порез и не бројним пореским подстицајима обично за резултат има виши ниво наплате пореза него ли да је реч о комплексном пореском систему.

<sup>12</sup> Joseph E. Stiglitz, Економија јавног сектора, Економски факултет, Београд, 2004, стр. 465.

<sup>13</sup> Упореди: Божидар Јеличић, Опорезивање ускладити са нашим потребама и могућностима, Економија/Еconomics, бр. 13 (1), 2006, стр. 89.

квалитетних пореских прописа, како би се смањила потреба за њиховим честим изменама и допунама и обезбедила правна сигурност;<sup>14</sup> успостављање међусобног поверења и уважавања у односима пореских органа и пореских обвезника, унапређење пореског морала, пореске културе и пореске етике; неспорно и разумљиво утврђивање обавеза пореских обвезника, као и заштиту њихових права; ефикасну контролу трошења опорезивањем убраних средстава и покретање поступака за утврђивање одговорности у случајевима противправног располагања пореским приходима.

## **2. ПРИМЕНА ПОРЕСКОГ ПРАВА, ПОРЕСКА САГЛАСНОСТ И ПОРЕСКИ РИЗИЦИ**

Актуелна друштвена стварност фундаментално утиче на успешност примене пореског права. Наиме, ниједан порески систем не може успешно да функционише уколико га порески обвезници не прихватају. Поштовање пореског права и прихватање пореских обавеза од стране пореских обвезника (*пореска сагласност*) се може дефинисати као степен у коме се порески обвезници повинују пореским законима. Изузетно је важно добро познавати феномен добровољног повиновања обвезника порезима како би се, у једном друштву, створиле претпоставке да овакво понашање пореских обвезника постане масовна појава. Пореска сагласност се, уосталом, може разумети у оквиру временских и просторних граница и то као резултат субјективних (порески менталитет и свест припадања једној заједници, прихватање пореза као грађанске дужности) и објективних чиниоца (пореска пресија, пореска структура, квалитет рада пореских органа, доследна примена пореског права и сл.).<sup>15</sup>

Савремене државе и њихове пореске администрације посебну пажњу посвећују изучавању друштвене стварности. У том циљу, све већи значај у примени пореског права добија тзв. *Customer relationship management (CRM)* који тежи да идентификује чиниоце утицаја на

---

<sup>14</sup> Порески прописи би требало да важе дужи временски период, како би се порески обвезници на њих привикли и дугорочије планирали своје пословне активности. Пореска регулатива потврђује своју вредност кроз осигурање правне сигурности и предвидивост пореске позиције обвезника у будућем периоду. Порези који делују у правцу подстицања економске и пословне мотивације обвезника су добри порези и нису чинилац који ремети услове привређивања.

<sup>15</sup> Ставови пореских обвезника као појединаца и друштвени односи се морају заједно посматрати с обзиром да истовремено делују на пореску сагласност. Притом, на пореске обвезнике значајан утицај могу да остваре и пореске санкције, према оним пореским обвезницима који се нису повиновали пореском праву, као и значајан ниво вероватноће да ће они у томе бити откривени.



понашање пореских обвезника у вези поштовања пореских закона, унапређује филозофију оријентације према пореском обвезнику, постепено развија процесе који су у служби потреба пореског обвезника, обезбеђује адекватну помоћ пореским обвезницима, као и благовремено поступање по приговорима и жалбама пореских обвезника.<sup>16</sup>

Што доследнија и потпунија примена пореског права, као циљ савремене пореске државе, изискивала је успостављање и стални развој *концепта управљања ризицима у сфери повиновања обвезника пореским законима*. Овај концепт је заснован на контроли догађаја тако да се ризици у примени пореског права и наплати планираног износа пореских прихода (*порески ризици*) идентификују, врши анализа прилагођености пореске администрације окружењу у коме се примењују порези, као и анализа ефеката спроведених одлука и коришћених средстава. Порески органи су усмерени на утврђивање ризика у свом раду и управљању овим ризицима у намери да адекватно распореде ресурсе којима располажу и тиме, на прави начин, утичу на пореске обвезнике и њихово поштовање пореског права.<sup>17</sup> Ради се, заправо, о превентивном приступу, усмереном на управљање будућим догађајима, узимајући у обзир резултате прошлих. Промена услова који омогућавају појаву ризика, предузимање мера које умањују ризике или последице ризика, преношење ризика у наредни временски период, задржавање појединих облика ризика (у случају да се не могу избећи или ако су трошкови отклањања тих ризика код појединих категорија пореских обвезника већи од потенцијалних пореских прихода), представљају изузетно важне активности.

Примена информационе технологије, као обележје савремене друштвене стварности, у области пореских ризика вишеструко користи пореским органима. Преко комплетних и ажурних пореских података којима располажу, захваљујући овој технологији, порески органи могу да прате ниво поштовања пореског права и идентификују оне области у којима тај ниво није задовољавајући. Другим речима, ради утврђивања пореских ризика првенствено се полази од процене нивоа поштовања пореских закона (испуњавања пореских обавеза у прописаном року). Порески обвезници треба да буду регистровани и да подносе пореске пријаве па је, с тим повезано, важно идентификовати лица која игноришу

---

<sup>16</sup> Improving Taxpayer Service Delivery: Channel Strategy Development, Prepared by Forum on Tax Administration Taxpayer Services Sub-group, Approved by Committee on Fiscal Affairs, OECD, May 2007, p. 18.

<sup>17</sup> Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance (Guidance Note), Prepared by Forum on Tax Administration Compliance Sub-group, Approved by Committee on Fiscal Affairs, Centre for Tax Policy and Administration, OECD, October 2004, p. 72-74.

или избегавају обавезу регистрације. На бази укрштања података из пореских пријава, које потичу из различитих пореских периода, могуће је утврдити врсту и обим ризика, а све у циљу предлагања потребних системских мера.<sup>18</sup>

У принципу, управљање ризицима у домену поштовања пореског права може бити извршено на стратешком и/или оперативном нивоу.<sup>19</sup> На стратешком нивоу, управљање пореским ризицима је фокусирано на идентификацију специфичних понашања која представљају неповиновање пореским законима. Ова понашања морају бити предмет значајнијег третмана од стране пореских органа, будући да могу изазвати велике негативне консеквенце по пореске приходе. Разматрање стратегијских ризика почиње са анализом важећег законодавства, тј. тога у којој је мери и колико квалитетно оно регулисало потенцијалне порескоправне ситуације које се могу јавити у стварном животу. На оперативном нивоу, идентификују се појединачни случајеви непоштовања пореског права и врши предузимање законом прописаних активности у таквим случајевима.

Модерне пореске администрације у свом раду посебно инсистирају на увођењу програма подстицања пореске сагласности, који су структурирани тако да адекватно делују на фундаменталне ризике у домену поштовања пореског права. Порески ризици су особени за сваку групу пореских обвезника па се у циљу успешног управљања пореским ризицима често врши тзв. сегментирање популације пореских обвезника. Порески обвезници се групишу у под-групе обвезника са сличним карактеристикама и понашањем, што олакшава прецизнију идентификацију и категоризацију ризика у вези са повиновањем пореским законима. Иначе, развој програма подстицања пореске сагласности има неколико корака: евалуација пореске сагласности; разумевање оперативног контекста; идентификација ризика; одређивање приоритета ризика; анализа понашања у вези повиновања порезима; одређивање стратегије деловања на пореску сагласност; документовање процеса; надгледање процеса и евалуација резултата.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Хасиба Хрустић, Јавне финансије, ФАБУС – Факултет за услужни бизнис, Нови Сад, 2006, *cit.* стр. 255.

<sup>19</sup> Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance (Guidance Note), Prepared by Forum on Tax Administration Compliance Sub-group, Approved by Committee on Fiscal Affairs, Centre for Tax Policy and Administration, October 2004, p. 16-18.

<sup>20</sup> Видети детаљније: Barrie Russell, Revenue Administration: Developing a Taxpayer Compliance Program, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, November 2010, p. 3-14.

### **3. ПРУЖАЊЕ УСЛУГА ПОРЕСКИМ ОБВЕЗНИЦИМА – НОВИНА У ПРИМЕНИ ПОРЕСКОГ ПРАВА**

Општепознато је, а у претходном делу рада је и истакнуто, да непоштовање пореског права има вишеструко негативне последице за државу, привреду и друштво у целини. Избегавање плаћања пореза, од стране грађана и привредних субјеката, као пореских обвезника, опасно угрожава реализацију планираних циљева опорезивања. Истовремено је врло важан показатељ неуспеха предузетих пореско-политичких мера.

Јачању пореске дисциплине, поред порескоправних решења која имају стабилан ослонац у начелу правичности, доприноси и стварање погодне друштвено-политичке климе у погледу извршавања пореских обавеза. Порески обвезници који финансирају савремену државу, у другој декади 21. века, захтевају да са пореским органима, у поступку примене пореског права, успостављају однос који није искључив, једносмеран, проста принуда да се порески обвезници повинују захтевима који произилазе из пореских закона. Порески обвезници од пореских органа очекују да буду стручни, објективни у поступању, носиоци културе опорезивања.<sup>21</sup>

Концепт пружања услуга пореским обвезницима, посебно у домену информисања и помоћи, остварује одлучујућу улогу у примени пореског права данас. Тежња је да се услуге прилагоде пореском обвезнику у смислу да су приступачне, разумљиве и благовремене, и да остварују ефекат јачања спремности обвезника да се добровољно повинују пореским законима. Наведено се нарочито остварује преко

---

<sup>21</sup> Порески органи су суочени са покретачима промена које произилазе из значајних реформи у сектору јавне администрације (чији су порески органи део). Те реформе су део настојања влада савремених држава да се побољша ефикасност, економичност и ефективност јавне администрације. Овакве захтеве пред јавном администрацијом поставља и процес европских интеграција. Уз то, присутне су и друге темељне карактеристике које обележавају реформска настојања земаља које модернизују своје системе јавне администрације (тима и пореску администрацију): преузимање неких критеријума и механизма функционисања из тржишног сектора; већа оријентација на модалитете поступања, уз слабљење традиционалних бирократских структура; децентрализација, како би се јавна (пореска) администрација учинила одговорном и ближем грађанима (пореским обвезницима); одвајање сегмента формулације политике државе (пореске политике) од сегмента њене непосредне примене, а у циљу побољшања квалитета обављања (пореских) послова; систем одговорности се темељи на постигнутим резултатима, а не на простом везивању за правила и процедуре који не дају адекватне резултате. Видети: Donald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, Brookings Institution Press, 2000, p. 1-3.

система пружања пореских услуга и пореских процедура које су усмерене према пореским обвезницима и уважавају њихове потребе. Нагли развој електронских средстава комуникације омогућио је функционисање *web*-сајтова, софтвер пакета са правилима о важећем пореском законодавству, е-форума, електронског подношења пореских пријава и електронског плаћања пореза.<sup>22</sup> Поред тога, у многим земљама, успостављају се *call* центри, како би се пореским обвезницима олакшао приступ, путем телефона, неопходним пореским информацијама и другим услугама пореских органа (нпр. порески савети).

Фундаментално очекивање пореских органа, у будућем временском периоду, од примене концепта пружања пореских услуга, огледа се у остваривању следећих циљева: терет плаћања пореза треба учинити што лакшим оним пореским обвезницима који желе да се добровољно повинују пореским законима; неопходно је смањити износ ресурса који порески органи ангажују у вези наплате пореза; потребно је повећати број пореских обвезника који се добровољно повинују пореским обавезама. У суштини, достизање високог нивоа добровољног повиновања обвезника порезима представља реално очекивање пореских органа само у случају ако су порески органи благовремено упознати са променама у друштвеној стварности (окружењу) у коме примењују пореско право и уколико брзо реагују на њихове импликације на администрирање пореским системом. Притом, не треба изгубити из вида чињеницу да остваривање утицаја пореских органа у правцу коренитог мењања постојећег пореског менталитета нације и стварања добро едуковане популације пореских обвезника, са високим пореским моралом, захтева не мали временски период. Ниска пореска свест која извире из неразвијеног пореског менталитета јесте ограничавајући фактор сваке значајније промене у области опорезивања у једној земљи.

Развијеније пореске администрације се опредељују за стратешки приступ пружању пореских услуга обвезницима. Овакав приступ обухвата: пружање различитих врста пореских услуга различитим групама пореских обвезника, сходно њиховим испољеним карактеристикама, ставовима, очекивањима и понашањима,<sup>23</sup> третман

---

<sup>22</sup> У развијеним земљама порески обвезници су оспособљени да, у већој мери, користе електронске пореске услуге, олакшавајући пореским органима даљи развој овог облика услуга. У мање развијеним земљама, пореске услуге се морају обликовати и пружати уз уважавање чињенице да постоје и они порески обвезници који немају приступ интернету и не могу да користе електронске пореске услуге.

<sup>23</sup> Порески обвезници су различитог образовања, нису једнако упознати са пореским прописима, порезима, пореским поступцима, структуром пореске администрације.

пореских обвезника као субјеката са правима прописаним законом, а у новије време и као корисника пореских услуга; консултовање, у већој мери, пореских обвезника и/или њихових представника, везано за имплементирање промена у постојећим пореским услугама и дизајнирање нових пореских услуга; утврђивање и праћење пореских услуга према прописаним стандардима и мерење задовољства пореских обвезника обимом и квалитетом пореских услуга које им се нуде; давање публицитета достигнутом нивоу у пружању пореских услуга; системско идентификовање слабости у пружању пореских услуга, развој планова за усмеравање пажње на те слабости, као и анализу трошкова који при томе настају.<sup>24</sup> Стратегија обухвата организационе димензије, укључујући техничку и физичку инфраструктуру, све методе пружања пореских услуга, садржај пореских услуга, административне процесе и административну културу.

### Закључак

Систем опорезивања савремене државе нема своју издвојену логику, динамику и смер развоја. Порези су део фискалног система, али су истовремено и резултат социоекономског и политичког система. Сходно томе, не изненађује констатација да се у пореском праву, које установљава порески систем, огледа актуелна друштвена стварност.

Развој пореза и пореског права се остваривао са порастом друштвеног благостања, са демократизацијом и напретком друштва у свим областима и развојем јавних финансија а у новијој историји нарочито усавршавањем тржишта. Успешна примена пореског права је неспорни циљ сваке савремене државе јер у супротном пореско право губи ауторитет. То је и захтев процеса европских интеграција који се у пореској области поставља пред садашње и потенцијалне земље чланице ЕУ.

Да би се национално пореско право успешно применило неопходно је да се њиме регулише систем опорезивања који одликује модерна структура, једноставност, прегледност, као и адекватна прилагођеност економском положају и улози привредних субјеката, развојним потребама друштва, економском и социјалном положају грађана. Уз то, неопходно је перманентно модернизовати поступање пореских органа на начин да они имају капацитет да правилно и

---

Логичан је приступ да порески органи пореске услуге профилишу према преференцама пореских обвезника.

<sup>24</sup> Survey of Trends in Taxpayer Service Delivery Using New Technologies, Centre for Tax Policy and Administration, OECD, February 2005, p. 8.

благовремено одговоре изазовима које доносе динамични друштвени процеси. Порески обвезници и њихове потребе треба да заузимају важно место у поступку примене пореског права (пореском поступку). Пореским обвезницима треба обезбедити слободан приступ свим информацијама о актуелном опорезивању, њиховим садашњим и потенцијалним пореским обавезама. Такође, пореским обвезницима треба гарантовати и ефикасан механизам изражавања приговора уколико порески органи не поступају у складу са пореском регулативом. Без тога се не може очекивати значајније повиновање обвезника пореском праву.

**Marina Dimitrijević, LLD**  
**Associate Professor**

## **TAX LAW AS A MIRROR OF SOCIAL REALITY**

### **Summary**

Establishing taxes by tax laws and their application in the tax procedure are extremely important activities for a state since they are a prerequisite for both its successful functioning and the financing of public expenditure as a whole. In contemporary states, both the tax system and the tax procedure are constantly changing under the influence of internal and external factors. Internal factors are the challenges brought about by the development of the state, the market and their mutual relations, whereas external factors are the processes of globalization, international integration and tax harmonization. The author's intention in this paper is to point out the influence that these factors have on the design and implementation of the tax system in the present-day conditions. It is desirable that the tax system is characterized by generality of tax liabilities, equality in taxation, tax collection cheapness and convenience of paying taxes. In other words, the tax system should be economically and socially acceptable for taxpayers. The contents of the tax-legal norms and their successful implementation, manifested through the voluntary compliance of the tax payer, show to what extent a particular state meets these requirements. Social reality influences the tax law, but the tax law also affects social reality. This influence is permanent and it can, to a large extent, contribute not only to the increase, but also to the decrease of social welfare.

**Мр Сузана Димић**  
**Асистент Правног факултета Универзитета у Приштини,**  
**Косовска Митровица**

## **"СОЛИДАРНИ ПОРЕЗ" У СВЕТЛУ ПОСТОЈЕЋЕГ СИСТЕМА ОПОРЕЗИВАЊА ДОХОТКА ГРАЂАНА У СРБИЈИ**

### ***Апстракт:***

Солидарни порез, који је изазвао буру реакција у српској јавности, није непознат пореским системима земаља у окружењу. Као начин за повећање јавних прихода, солидарни порез у Србији, међутим, није регулисан пореским законом и није формулисан као посебан порез, већ у облику умањења нето прихода у јавном сектору.

Постојећи систем пореза на доходак грађана у Србији прате одређени недостаци и ишчекивању је дуго најављивана пореска реформа. Бројни аутори у теорији јавних финансија дају своје предлоге какав би модела опорезивања дохотка био оптималан за Србију, који се крећу од синтетичког система до увођења неког од тзв. алтернативних модела, попут *flat tax*-а и дуалног пореза. Појава солидарног пореза у таквој ситуацији отвара бројна питања у погледу стања постојећег система опорезивања дохотка грађана и његове перспективе.

**Кључне речи:** *порез на доходак физичких лица, солидарни порез, порески систем.*

### ***Увод***

Увођење посебног пореза у условима економске кризе је мера којој су прибегле поједине државе. Основни смисао ове мере је да се, у условима када долази до смањења прилива средстава у буџет услед неповољних економских токова, обезбеде потребни приходи. Повећање дефицита у буџету последњих година условљено је како све већим расходима које савремена држава има, кроз финансирање своје социјалне и економске улоге, тако и опадањем прихода, због неповољне економске ситуације у којој су се привреде савремених држава нашле. Постојање дефицита у савременим државама је уобичајена појава, јер, како и сама теорија јавних финансија признаје, и поред инсистирања на начелу равнотеже као једном од битних буџетских начела, да су буџети савремених држава дефицитарни. Отуда се настојања креатора економских политика у савременим државама свODE на довођење

дефицита у одређене оквире. То се може постићи предузимањем одговарајућих мера на приходној и (или) расходној страни буџета. Управо солидарни порез представља меру за повећање прихода у буџету у условима кризе, па се често овај порез назива **кризним порезом**.

Поред основног циља опорезивања - фискалног, код посебног пореза којем су прибегле поједине државе у условима економске кризе, присутна је и друга компонента - социјална. Инсистирање на идеји солидарности у економски нестабилном времену даје објашњење зашто се овај порез веома често назива **солидарним**. Праведност опорезивања, да онај ко има више треба више да плати за финансирање државе, код овог пореза требало би да доведе додатног пореског оптерећења богатијих слојева. Наиме, основна идеја је управо у томе да порески обвезници јаче економске снаге треба да сносе већу "жртву" у условима кризе.

Инсистирање на већој тзв. друштвеној одговорности није само пука идеја о солидарности, него има своју економску логику. Развој се не постиже стварањем услова за богаћење малог броја људи, већ таквом трансформацијом друштва којом се обезбеђују подједнаке могућности за образовање, здравствену заштиту и стварање услова за подједнаке шансе за постизање успеха на социјалној лествици за припаднике свих друштвених слојева. По речима нобеловца Joseph E. Stiglitz-а у књизи "Противречности глобализације" одрживи економски раст подразумева вођење рачуна и о једнакости.<sup>1</sup>

### **СОЛИДАРНИ ПОРЕЗ У СРБИЈИ И ЗЕМЉАМА У ОКРУЖЕЊУ**

Садашњи креатори економске политике у Србији су прво највљивали, а потом и увели меру, која иде у правцу консолидовања буџетског дефицита. Названа солидарним порезом, изазвала је бурну реакцију стручне и шире јавности. Бројним коментарима, од којих је знатан број оправдан, о чему ће бити речи у току овог рада, као да се занемарује чињеница да увођење посебног пореза у условима кризе није "проналазак" носилаца политичке власти у Србији. Земље у окружењу су, такође, најављивале његово увођење или приступиле увођењу. Отуда, би бољем разумевању оваквог потеза нашег креатора економске политике, свакако, допринело сагледавање правних решења у суседним земљама.

---

<sup>1</sup> "Развој није ни у томе да се у земљу доведу фирме као "Прада", "Бенетон", " Ралф Лорен" или "Луис Витон" за потребе градских богаташа, а руралну сиротињу оставити у њиховој беди"( Stiglitz J. E., - Противречности глобализације, Београд, 2004, стр.260.)



Током 2009. и 2010.год. у пореском систему **Хрватске** постојао је посебан порез, познат широј јавности као *кризни порез*. Поред постојећег система опорезивања дохотка физичких лица, доношењем посебног закона<sup>2</sup> додатно су порески оптерећене плате, пензије и друга примања чији је висина прелазила одређене износе. Прописане су две стопе у зависности од износа на који се порез плаћа, с тим што је прво укинута нижа стопа, почетком 2010.год., да би крајем године престала да се примењује и виша стопа.

### Табела 1.: "Кризни" порез у Хрватској

износ плата, пензија и других примања	пореска стопа
од 3.000 до 6.000 куна	2%
преко 6.000 куна	4%

Опредељење за повећања приходне стране у буџету остварено је у Хрватској доношењем посебног, не у некој другој области, него пореског закона. Као посебним пореским обликом, кризним порезом су додатно порески оптерећење плате, пензије и друга примања. Сва примања, не само приходи од рада, већ и приходи од капитала су била предмет опорезивања овим порезом, те су се као обвезници појављивала и сва физичка и правна лица која су остваривала приходе по основу дивиденди и удела у добити правних лица.<sup>3</sup> Сва примања су се обрачунавала и плаћала у "нето" износима, одн.на приходе умањене за уплаћене доприносе, уплаћене пореско признате премије осигурања, предујам пореза на доходак и прирез порезу на доходак.<sup>4</sup>

Примена кризног опорезивања изазвала је бројне полемике и била праћена покретањем поступка за оцену уставности пред Уставним судом Хрватске. Као временски ограничена мера, и поред проглашења уставним закон којим је уведена, укинута је при крају друге године своје примене.

У **Словенији** је током 2012. и 2013.године било најаве увођења "кризног" пореза. Тако би у пореском систему, поред постојећег система пореза на доходак физичких лица, посебним порезом била обухваћена

---

<sup>2</sup> Закон о посебном порезу на плаће, mirovine i druge primitke ( "NN", br.94/09)

<sup>3</sup> Вид.: čl.4 st.1 таč.4) Закона о посебном порезу на плаће, mirovine i druge primitke.

<sup>4</sup> Вид.: čl.4 st.2 Закона о посебном порезу на плаће, mirovine i druge primitke; *Прирез порезу на доходак* је локални порез, јер је јединицама локалне и регионалне самоуправе у Хрватској дато овлашћење да на основицу и стопу пореза на доходак утврђене од стране централне власти дају своју стопу приреза.( вид.: Čl.45, st.1 таč.1), st.8, и čl.30 st.1, st.2 Закон о financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ( Narodne novine br.117/93,132/06 i 26/07)).

примања која прелазе одређене прописане износе уз примену прогресивних стопа.

**Табела 3.: Предлагани "кризни" порез у Словенији<sup>5</sup>**

<b>примања</b>	<b>пореска стопа</b>
од минималне до просечне бруто плате	0.5%
од просечне до две бруто плате	1,5%
од две бруто плате до три бруто плате	2%
преко три пута веће од просечне бруто плате	5%

До увођења солидарног пореза није дошло, јер се словеначка влада определила да применом других мера повећа приходе у буџету. Повећање стопе пореза на додату вредност (ПДВ-а)<sup>6</sup> требало би, по замисли твораца ових мера, да утиче на консолидацију јавних финансија на приходној страни. Опредељење за повећање стопа

ПДВ, уместо увођења предлаганог солидарног пореза, образложено је тиме да свако повећање пореза негативно утиче на привреду и да би се овим сетом мера најмање негативно утицало на привредни раст. Поред тога, да не би било потребе за увођењем кризног пореза, кренуло се у правцу структуралног смањења јавне потрошње, које би требало остварити постизањем договора са кључним актерима у јавном сектору.<sup>7</sup>

Поред повећања стопе ПДВ, креатори словеначке пореске политике су се определили да повећају пореске приходе увођењем пореза на непокретности.<sup>8</sup> Међутим, проглашавањем науставним закон, којим је требало да се уведе нови систем пореза на непокретности од стране

<sup>5</sup> Представници Владе Републике Словеније су у више наврата излазили са овим предлогом у медије (нпр. Planet siol.net 8.5.2013.)

<sup>6</sup> Нижа стопа ПДВ-а је повећана са 8,5% на 9,5%, а виша стопа са 20% на 22% ( čl.62 st.1 in st.2 Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015, *Uradni list RS*, št 101/2013). До повећања стопа ПДВ није дошло изменама постојећег закона о ПДВ, већ закона којим се регулише извршење буџета у наредне две године, јер је примена ове мере ограничена на 2014.и 2015.год.

<sup>7</sup> Према наводима у: "Vlada: dvig DDV s 1 julijem, kriznega davka še ne bo", Reporter, Ljubljana, 9.5.2013.

<sup>8</sup> Уместо досадашњег система опорезивања имовине, који је показао бројне недостатке, уводи се јединствени систем пореза на непокретности. Доношење закона ( Zakon o davku na nepremičnine), који је требало да буде у примени од 1. јануара 2014.год., представља завршетак дугогодишњих напора да се систематски регулише ова област (нав.према: Predlog Zakona o davku na nepremičnine, Vlada Republike Slovenije, 18.10.2013., st.1).

Уставног суда, као и оставком премијера, која је аутоматски значила и пад владе, остало је отворено питање начина на који ће се постићи повећање пореских прихода. Дало би се закључити да одлука о неувођењу кризног пореза није коначна, јер ће стари проблем бити и на дневном реду нове владе - обезбеђивање потребних средстава.<sup>9</sup>

Систем солидарног опорезивања у **Црној Гори** се разликује у односу на остале земље у окружењу које су се определиле за његово увођење. Првенствено се може уочити разлика у погледу законске регулативе. У осталим земљама увођење овог пореза је постигнуто доношењем нових закона. У Хрватској је донет нови *порески* закон, док у Србији закон у области регулисања примања лица у јавном сектору. Црна Гора се определила за другачији приступ у регулисању, па је солидарни порез увела допуном постојећег закона који регулише порез на доходак физичких лица.<sup>10</sup>

У односу на досадашњи систем опорезивања дохотка физичких лица који познаје једну пореску стопу од 9%, приступило се увођењу солидарног пореза прописивањем још једне пореске стопе од 15%. Разлика постоји у погледу прихода који подлежу овим пореским стопама. Стопа пореза на доходак физичких лица, коју можемо назвати основном стопом, у износу од 9%, се односи на све изворе прихода.<sup>11</sup> Посебном стопом у износу од 15% опорезују се само лична примања и то само она лична примања која у бруто износу прелазе одређени износ прописан законом.<sup>12</sup>

### Табела 3.: Солидарни порез у Црној Гори

приходи	пореска стопа
сви извори прихода	9%
лична примања у бруто износу преко 720 е	15%

<sup>9</sup> Према неким подацима, буџетски дефицит у Републици Словенији износи око 7,8% БДП. Критеријуми конвергенције (енгл. *convergence criteria*), прописани Уговором о ЕУ из Мастрихта 1992.г.(тзв.критеријуми из Мастрихта) и прихваћени Пактом о стабилности и расту ( енгл. *Stability and growth Pact*), који се примењује од 1999.год. прописују ограничење у погледу дефицита које се односи на земље чланице ЕМУ и земље чланице ЕУ - буџетски дефицит земље чланице не сме прећи 3% БДП.

<sup>10</sup> *Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica* ("Sl.list RCG", br.65/01,37/04,78/06, i "Sl.list CG", br. 86/09,14/12,6/13 i 62/13).

<sup>11</sup> Вид.: čl.10 st.1, čl.12 st.2 *Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica CG*

<sup>12</sup> Вид.: čl.10 st. 2 *Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica CG*

У Србији је мера, коју су њени творци назвали солидарним порезом уведена од 1.јануара 2014.год. У односу на остале земље у окружењу које су прибегле увођењу овог пореза, српски креатори економске политике су то учинили на специфичан начин. За разлику од Црне Горе, која је солидарни порез увела допуном постојећег закона којим се регулише опорезивање дохотка физичких лица, у Србији је донет посебан закон. Међутим, за разлику од Хрватске, која је донела порески закон, српски законодавац се определио за неуобичајено решење, гледано са аспекта увођења солидарног пореза као посебног пореза који свој смисао и сврху има у време кризе. Доношењем закона којим се регулише смањење нето прихода у јавном сектору,<sup>13</sup> творци српског солидарног пореза су се определили за његову селективну примену, јер се односи само на јавни сектор.

Начин умањења нето прихода се постиже множењем нето прихода са одговарајућим коефицијентом прописаним законом у зависности од висине нето прихода.<sup>14</sup>

#### Табела 4.: Солидарни порез у Србији

нето приход	коефицијент
до 60.000 дин.	1
од 60.000 до 100.000 дин.	0,8
преко 100.000 дин.	0,75

Солидарни порез се плаћа по одбитку, јер је прописана обавеза исплатиоца прихода да обрачуна и плати разлику на уплатне рачуне управе прихода истог дана када се врши исплата прихода лицу у јавном сектору.<sup>15</sup>

Поједине *земље чланице ЕУ* су, такође, приступиле увођењу кризног пореза (енгл. *crisis tax*).

У *Холандији* је у примени "краткорочни" кризни порез ("*one-off crisis tax*"), који је уведен 2013.год., као привремена мера у циљу обезбеђивања прихода за буџетски дефицит. Пореска стопа износи 16%, а овом додатном пореском оптерећењу подлежу зараде и друга примања, чији је цензус одређен на нивоу годишњег прихода. На све зараде и друга

---

<sup>13</sup> Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору ("Сл.гласник Р Србије", бр.108/13).

<sup>14</sup> Вид.: чл.3 Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору.

<sup>15</sup> Вид.: чл.4 ст.2 Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору.

примања која прелазе износ од 150.000 е годишње, плаћа се кризни порез.<sup>16</sup>

**Луксембург** је карактеристичан по томе што је донео читав низ мера у области фискалних прихода у циљу консолидације јавних финансија. У погледу пореза на доходак физичких лица, спада у ону групу земаља чланица ЕУ које су приступиле повећавању виших пореских стопа. Међутим, није се задржало на повећању више пореске стопе пореза на доходак на 39%, већ се ишло и на увођење посебног пореза. Тзв. кризни допринос (енгл. "*crisis contribution*"), примењиван у 2011. год., укинут почетком 2012. год., се плаћао на све зараде и приходе од капитала по стопи од 0,8%.<sup>17</sup>

Посебно интересантан, са аспекта пореске структуре, случај **Мађарске**. Она је једна од оних земаља чланица ЕУ које су смањиле стопе пореза на доходак физичких лица. Да би обезбедила потребне приходе, Мађарска се определила за увођење кризног пореза, али не у домену опорезивања дохотка физичких лица, као што би се могло очекивати. Пракса показује да се у највећем броју случајева земље опредељују за увођење кризног пореза на терену пореза на доходак. Мађарска је увела посебан порез на добит, који плаћају само компаније из одређених сектора, као што су телекомуникационе услуге, енергетски сектор и малопродаја. Такође, услов за његову примену је да се ради о компанијама које имају значајан профит, јер се опорезивање врши у зависности од висине финансијског капацитета компаније.<sup>18</sup>

### **МЕСТО "СОЛИДАРНОГ ПОРЕЗА" У ПОСТОЈЕЋЕМ СИСТЕМУ ПОРЕЗА НА ДОХОДАК У СРБИЈИ**

Постојећи систем пореза на доходак физичких лица у Србији показао је бројне недостатке и очекује се дуго најављивана пореска реформа, која би имала за циљ њихово уклањање. У таквим условима ишчекивања, увођење солидарног пореза отвара нека питања на терену опорезивања. Опредељење носилаца економске политике у Србији да у правцу смањења буџетског дефицита иде применом решења прописаних доношењем новог закона којим се регулише умањење прихода лица у јавном сектору може се само условно посматрати мером у домену опорезивања. Технички гледано, ради се мери предузетој у области регулисања примања лица у јавном сектору. Сами креатори су је назвали

---

<sup>16</sup> Netherlands - Tax rates for 2014; crisis levy on employers, [www.kpmg.com](http://www.kpmg.com).

<sup>17</sup> Luxembourg adopts "crisis tax", [www.tax-news.com](http://www.tax-news.com).

<sup>18</sup> Those pay who can afford it: the introduction of crisis tax in Hungary, Ministry for National Economy, Budapest, 2010, [www.mfa.gov.hu](http://www.mfa.gov.hu).

солидарним порезом, мада она није формулисана у виду пореза. Међутим, свакако је интересантна са аспекта додатног финансијског оптерећења лица која раде у јавном сектору, те се на посредан начин може посматрати као посебан вид њиховог додатног пореског терета. У анализи места солидарног пореза у постојећем систему пореза на доходак грађана, која следи, треба имати то имати у виду, јер се не ради о посебном пореском облику. Само под тим условом, да се мера креатора наше економске политике за повећање јавних прихода путем умањења примања лица у јавном сектору дефинише као солидарни порез, имаће смисла сагледавање ефеката које ова мера има у оквиру система пореза на доходак грађана и укупног пореског система.

Порез на доходак грађана у Србији не испуњава захтеве хоризонталне правичности, да сви обвезници, када остварују исти ниво дохотка у току године, без обзира на изворе прихода, треба да плаћају исти износ пореза. Порески обвезници приближно једнаке економске снаге су неједнако порески оптерећени, у зависности од структуре својих прихода.<sup>19</sup> Поред законом прописаних различитих пореских стопа за поједине изворе прихода, постоји разлика и у погледу тзв.ефективних пореских стопа. Законом су прописани различити нормирани трошкови у зависности о којој категорији прихода се ради. Њиховим укључивањем у анализу долази се до ефективних стопа цедуларних пореза, које су још више диференциране у односу на законске пореске стопе. Изразита квалитативна диференцијација у опорезивању није спроведена само у цедуларној компоненти система пореза на доходак грађана у Србији. Пошто у основицу годишњег пореза улази опорезиви приход, чија висина зависи од признатих нормираних трошкова, квалитативна диференцијација има ефеката и у домену годишњег пореза на доходак грађана.<sup>20</sup>

Постојећим системом пореза на доходак физичких лица у Србији се не остварује ни вертикална правичност. Годишњи порез на доходак требало је да обезбеди претпоставке за остваривање вертикалне правичности опорезивања, јер се појављује као корективни порез цедуларној компоненти система пореза на доходак. Међутим, до тога није дошло. Плаћа га веома мали број пореских обвезника, тако да је његов фискални, али и ефекат са аспекта остваривања социјално политичких циљева занемарљив. Поред тога, поједини аутори скрећу пажњу да на

---

<sup>19</sup> Нав.према: Исаиловић, З. - Модели пореза на доходак грађана, Право и привреда 7-9/2010, стр.536.

<sup>20</sup> Детаљ.о томе: Беговић, Б. и други, - Реформа пореског система, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2003, стр.80-81.

остваривање вертикалне правичности утиче и високо постављен лимит за примену више пореске стопе код годишњег пореза.<sup>21</sup>

У таквим условима непостојања хоризонталне и вертикалне правичности, примена српског модела солидарног пореза ни у ком случају **не иде у прилог правичности опорезивања**. Пошто се у Србији, под окриљем солидарног пореза, приступило умањењу прихода лица у јавном сектору, долази до повољнијег пореског третмана лица у приватном сектору. Поред плаћања постојећих пореза и доприноса, држава је лицима у јавном сектору наметнула додатни порески терет у виду солидарног пореза. Отуда, долази до ситуације да лица са приближно једнаким приходима, у зависности да ли раде у приватном или јавном сектору, плаћају различите износе пореза. Остваривање хоризонталне неправичности између лица која имају исте износе прихода, само на основу тога ком сектору припадају иде у правцу веће неправичности пореза на доходак грађана у Србији. О било каквом доприносу у обезбеђивању вертикалне правичности не може ни бити говора, јер су солидарним порезом обухваћени само они обвезници пореза на доходак грађана који се налазе у јавном сектору. Извесни елементи вертикалне правичности су постигнути унутар система солидарног опорезивања, јер су предвиђене две стопе у зависности од висине прихода. У сваком случају се, имајући у виду да је порез на доходак вертикално неправедан, као и да систем солидарног пореза тако постављен да се не односи на све обвезнике пореза на доходак грађана, прави још већа неравномерност у опорезивању.

Умањење примања лица у јавном сектору, које се може посматрати као додатно пореско оптерећење рада тих лица, поставља питање **алокативне неутралности** постојећег система пореза на доходак физичких лица.<sup>22</sup> Цедуларна компонента пореза на доходак грађана у Србији, којом су посебно опорезоване различите врсте прихода, утицала је на опорезивање у домену прихода од рада. Приликом опорезивања прихода од рада, односно зарада, прихода од самосталних делатности, прихода од ауторских права, права сродних ауторских правима и права индустријске својине, примењују се различита правила у погледу утврђивања њихових основних елемената. Опорезивање различитих врста

---

<sup>21</sup> Исаиловић, З. - исто дело, стр.537

<sup>22</sup> Један од основних принципа на којима почива добар порески систем је економска ефикасност, која подразумева да порески систем не би требало да омета ефикасну алокацију ресурса ( вид.: Stiglitz, J.E. - Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet, Beograd, 2008,стр. 465).

прихода од рада на различите начине има за последицу да постојећи систем пореза на доходак грађана није алокативно неутралан.<sup>23</sup>

Овај недостатак постојећег пореза на доходак у Србији додатно је потенциран солидарним порезом, јер се његовим увођењем направила разлика у пореском третману лица која раде у јавном и приватном сектору. Умањење примања према прописаним коефицијентима *de facto* значи додатно пореско оптерећење зарада и других примања лица која раде у јавном сектору. Као обвезници пореза на зараде појаљују се сва лица, осим у ситуацијама прописаним законом, без обзира на сектор у ком су запошљена. Законском формулацијом солидарног пореза као умањења примања лица у јавном сектору, као обвезници појављују се само ова лица, а не и лица која раде у приватном сектору. Свеобухватност мере креатора економске политике за повећање пореских прихода могла је бити постигнута таквим обликовањем који би се солидарни порез односио на сва лица, без обзира на сектору у коме раде. То је постигнуто у земљама у окружењу увођењем солидарног пореза као посебног пореза (нпр. у Хрватској) или у оквиру постојећег пореза на доходак физичких лица (нпр. у Црној Гори). Уколико је првобитна замисао креатора српског солидарног порез била смањење на расходној страни буџета, па се зато ишло на умањење примања лица у јавном сектору, то се могло постићи на други начин, а не помпезном најавом солидарног пореза. У принципу, носиоцима пореске политике стоји приходна и расходна страна буџета на располагању за креирање мера смањења буџетског дефицита, што зависи од процењених ефеката који се могу постићи на једној или на другој страни. Код опредељења нашег законодавца проблем лежи у недоследности. Најављивана као солидарни порез, ова мера би подразумевала његово увођење као посебног пореза или у оквиру постојећег система пореза на доходак. У сваком случају, терет тог новог пореза би требало да буде распоређен на сва лица, без обзира на сектор у коме раде. Доношењем закона којим се уређује умањење примања лица у јавном сектору, тежиште је пребачено на другу страну буџета - расходну. Смањење јавних расхода умањењем примања у јавном сектору могло се постићи изменема постојећег закона из ове области<sup>24</sup>, без доношења посебног закона. Ако се желело да се поједине категорије које припадају јавном сектору укључе у правила о утврђивању максималне зараде, то би се

---

<sup>23</sup> Ранђеловић, С. - Анализа алтернативних модела пореза на доходак физичких лица - ефекти примене у Србији, докторска дисертација, Економски факултет, Београд, 2012, стр.239.

<sup>24</sup> То је Закон о утврђивању максималне зараде у јавном сектору ("Сл.гласник Р Србије").



постигло једноставним уношењем одговарајућих одредби у закон.<sup>25</sup> Ефекат обухвата других примања том смањењу прихода у јавном сектору могао се постићи прецизирањем одредби које регулишу максималну зараду, без доношења посебног закона.<sup>26</sup>

Мада је стопа пореза на зараде релативно ниска, порески систем у Србији карактерише високо пореско оптерећење рада<sup>27</sup> због високих стопа доприноса за социјално осигурање. У теорији јавних финансија сва давања, која фискално оптерећују радну снагу, заједно чине тзв. порески клин (енг. *tax wedge*), који показује удео пореза и доприноса у трошковима радне снаге. Сам назив указује да сва ова давања држави од стране запосленог лица представљају својеврстан "клин" између бруто трошкова радне снаге и нето прихода који добија запослени.<sup>28</sup> Доприноси за социјално осигурање и порез на доходак су формално пореска обавеза запосленог лица. Део доприноса за социјално осигурање је формално обавеза послодавца, јер је законом прописано да их они плаћају. Међутим, у фази инциденце, где се као дестинатари појављују послодавци или радници, од кретања на тржишту радне снаге и других околности зависи преваљивост фискалног терета, па укупан терет пореза и доприноса могу сносити послодавци или радници. Укупно фискално оптерећење производи одређене ефекте на понуду радне снаге, уколико га носе запослени. Говори се о тзв. ефекту супституције рада доколицом. Гранична ефективна пореска стопа представља удео разлике између бруто плате и промене нето дохотка. Као главни показатељ исплативости рада, она одређује колики део додатне зараде радник губи због тога што су се порези и доприноси повећали. Теорија јавних финансија, поред ефекта супституције, анализира и ефекат дохотка на понуду радне снаге. Ефекат дохотка је функција просечне пореске стопе, која показује однос плаћених пореза и дохотка. У случају повећања пореза, ефекат дохотка тако делује да стимулише појединца да ради више како би доходак који му преостане

---

<sup>25</sup> На пример, према чл.1 ст.4 Закона о утврђивању максималне зараде у јавном сектору на високообразовне и научне установе не примењују се одредбе овог закона.

<sup>26</sup> Осим зараде, умањењу нето прихода подлежу и друга примања запосленог у јавном сектору које остварује од исплатиоца прихода као уговорену накнаду за рад финансирану из средстава тог исплатиоца прихода или другог лица из јавног сектора (вид.: чл.2 ст.4 Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору).

<sup>27</sup> На забрињавајућу ситуацију у Србији да је пореско оптерећење рада, чији је показатељ учешће пореза на зараде и доприноса за обавезно социјално осигурање у трошковима рада са 45,3%, знатно веће у односу на просек ЕУ (37,1%), указују поједини аутори (вид.: Хрустић, Х, - Пореско оптерећење рада у државама чланицама ЕУ и у Србији, Право и привреда 7-9/2010, стр.556).

<sup>28</sup> Blažič, H. - Usporedni porezni sustavi - oporezivanje dohotka i dobiti, Ekonomski fakultet u Rijeci, 2006, стр.124

након опорезивања био исте висине као пре повећања пореза. Ефекат супституције и ефекат дохотка имају супротне смер у односу на понуду радне снаге, али се не зна који је јачи.<sup>29</sup> Ако је порез прогресивнији већа је вероватноћа да ће се понуда радне снаге смањити.<sup>30</sup> У случају да терет пореза и доприноса сноси послодавци, а не запослени, високо пореско оптерећење рада има негативне ефекте на тражњу за радном снагом (нпр. смањење производње, пресељење на другу локацију, где су трошкови рада нижи и сл.). Посебно негативне ефекте на тражњу за радном снагом имају она давања која и формално сnose послодавци, јер пораст доприноса послодаваца директно повећава трошкове радне снаге.<sup>31</sup>

Запошљавање је једна од главних тема и у оквирима ЕУ, јер се, поред раста продуктивности, запосленост поставља као један од важних циљева економске политике овог региона. Бројна истраживања и анализе се баве проблематиком пореске структуре у државама чланицама ЕУ у условима кризе. Консолидација јавних финансија у овим земљама врши се не само смањењем јавне потрошње, него и повећавањем пореза. Примећен је тренд повећања виших стопа пореза на доходак ( нпр. у Шпанији, Француској, Италији, Португалији, Луксембургу, В.Британији). Међутим, у просеку стопе пореза на доходак у ЕУ нису се значајно промениле, јер није дошло до њиховог повећања у источним чланицама, чак је у неким од њих дошло до смањења ( нпр. у Мађарској, Летонији ).<sup>32</sup> У погледу пореске стратегије коју су земље чланице ЕУ примениле за смањење буџетског дефицита уочљиво је повећање прихода, углавном остварено повећањем пореза на потрошњу ( ПДВ и акциза). Земље које су ишле на повећање пореза на доходак физичких лица обично су биле оне које су се суочиле са посебно дубоком рецесијом и имале непосредну потребу да смање буџетски дефицит краткорочном одлуком о повећању пореза, уместо да дугорочном стратегијом искористе предности повољнијег опорезивања рада. Највећи део прихода од пореза на доходак долази од прихода од рада просечних пореских обвезника, а не богатих, зато остаје да се види какав ће ефекат повећање пореза на доходак имати на запошљавање. Како је циљ Европе 2020.год. да се подигне стопа запослености, смањење пореског оптерећења рада је једно од важних питања, јер је оно сада релативно високо.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Исто, стр.121

<sup>30</sup> Stiglitz, J.E. - исто дело, стр.565

<sup>31</sup> Вид. детаљ.: Blažić, H., исто дело, стр.122.

<sup>32</sup> Taxation trends in the European Union, Focus on the crisis; The main impacts on EU tax systems, Eurostat, 2011, стр.22

<sup>33</sup> Исто, стр.27-28

У условима постојећег високог пореског оптерећења рада у Србији, свако повећање пореског терета зарада може имати само негативне ефекте на тржиште радне снаге. Увођење солидарног пореза, којим се **додатно порески оптерећује рад**, доводи до тога да рад постаје "скупљи". У ситуацији када већ постоји високо пореско оптерећење рада, умањења примања која се крећу у релативно високим размацима (20% за примања од 60.000 до 100.000 дин., а 25% за примања преко 100.000 дин.), неминовно утичу на мотивисаност за рад лица која се налазе у јавном сектору. Велики порески клин неповољно утиче на понуду радне снаге двојако. У теорији познат "порески клин" двојако утиче на понуду радне снаге. Уколико је пореско оптерећење зарада толико високо да утиче на одлуку лица да ли ће уопште радити, то може довести до сељења ових лица из јавног у приватни сектор. Са друге стране, велики "порески клин" може негативно утицати на страни понуде радне снаге тако што ће лице одлучити да мање ради. Свако веће радно ангажовање, попут ноћног рада, прековременог рада и сл., за бројне категорије није исплативо, јер сва примања, преко цензуса прописаног законом, подлежу високом умањењу. Ако се има у виду да се, због специфичности радног процеса, код неких категорија запослених у јавном сектору (нпр. лекара) неопходан ноћни рад, прековремени рад и сл., онда се може имати у виду какве би последице произвела одлука ових лица да мање раде.

Постојање различитих правила за опорезивање цедуларним порезима, различите пореске стопе, различити начини утврђивања пореске основице, различити нормирани трошкови и сл., чини поступак наплате ових пореза сложенијим и повећава административне трошкове и трошкове плаћања пореза.<sup>34</sup> Уведен са намером остваривања социјално политичких циљева, овај порез повлачи велике трошкове због сложености његове примене, као корективног пореза. Оправдано се поставља питање у којој мери је његов опстанак економичан, када даје незнатне приходе држави, а захтева велике трошкове наплате, у складу са правилом да из

---

<sup>34</sup> Потребно је да порези буду економични са становишта државе и становишта пореског дужника. Административни трошкови се не могу избећи, јер поступак утврђивања, наплате и контроле јавних прихода захтева ангажовање запослених у пореској управи, опрему и одређене материјалне трошкове, али треба да буду што нижи. Такође, трошкови које има порески дужник при плаћању пореза треба да буду минимизирани. Један од кључних фактора кој утичу на повећање административних трошкова јесу сложени порески прописи ( нав.према: Раичевић, Б. - Јавне финансије, Економски факултет, Београд, 2008, стр.122-123).

пореског система треба елиминисати оне пореске облике чији су трошкови наплате једнаки или већи од наплаћеног пореза.<sup>35</sup>

Умањење прихода лица у јавном сектору, оквалификовано као посебан порез од стране творца, са аспекта **администрирања порезом на доходак грађана** само додатно компликује ситуацију. Умањењу подлежу нето приходи, што подразумева плаћање пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање за зараде и друга примања. Ако након тога приходи прелазе одређене износе законом прописане долази до множења одговарајућим коефицијентима. Овај поступак обавља лице задужено да, пре него што исплати приходе, обрачуна и на одговарајуће уплатне рачуне уплати порезе и доприносе. Из самог поступка примене солидарног пореза *de facto* долази до двоструког поступка опорезивања и утиче на усложњавање администрирања порезом на доходак грађана у Србији.

### Закључак

У условима постојећег система опорезивања дохотка физичких лица, опредељење креатора економске политике за примену солидарног пореза као мере за смањење буџетског дефицита не ствара повољне услове за пролажење оптималних законских решења у овој материји. Неки од кључних принципа опорезивања, попут правичности, алокативне неутралности, већ доведени у питање постојећим моделом опорезивања дохотка физичких лица код нас, применом солидарног пореза се додатно нарушавају. Увођење солидарног пореза, на начин како га је обликовао наш законодавац, иде у правцу продубљивања слабости пореза на доходак. Остаје очекивање да ће се ускоро приступити укидању солидарног пореза, јер се најављују мере у домену смањења примања лица у јавном сектору. Пошто се ради о ванредном порезу, чије време примене може бити унапред прописано законом, престаје са применом, по правилу, када потреба за његовим увођењем нестане, довођењем буџетског дефицита у оптималне оквире или проналажењем неког другог начина за повећање јавних прихода. У сваком случају, његова примена је временски ограничена, што је пракса неких земаља у окружењу и доказала.

---

<sup>35</sup> О томе више видети: Исаиловић, З. - Јавне финансије и финансијско право, Правни факултет Универзитета у Приштини, Косовска Митровица, 2013, стр.112

***Suzana Dimić, LL.M***  
***Teaching Assistant***

## **CRISIS TAX IN THE INCOME TAX SYSTEM IN SERBIA**

### ***Summary***

Budgetary consolidation is needed to bring government deficits down to sustainable levels, and this consolidation is likely to be carried out not only through cuts in public expenditure, but also by increasing taxation.

It remains to be seen what impact exactly the latest PIT hikes will have on the tax burden on labour; given the fact the tax burden on labour is still high.



УПРАВНО ПОЛИТИЧКА  
НАУЧНА ОБЛАСТ





**Dr Predrag Jovanović**  
**Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu**

## **DRUŠTVENA STVARNOST U SFERI KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA I SINDIKALNOG DELOVANJA**

### *Apstrakt:*

Socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje u Srbiji danas je u krizi. U uslovima tranzicije postoje mnogi limitirajući faktori (objektivni i subjektivni) sindikalnog udruživanja i delovanja zaposlenih. To slabi ukupnu sindikalnu moć zaposlenih i bitno reducira okvire svrsishodnog funkcionisanja socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja. U ovom radu je ukazano na neka najvažnija, po mišljenju autora, otvorena i aktuelna pitanja sindikalnog delovanja u Srbiji, kolektivnog pregovaranja i rešavanja kolektivnih radnih sporova.

**Ključne reči:** *socijalni dijalog, sindikalne slobode, sindikati, kolektivno pregovranje, kolektivni radni sporovi.*

### **1. Neka otvorena pitanja u praksi kolektivnog pregovaranja**

U uslovima tranzicije i kriznim uslovima, u oblasti kolektivnog pregovaranja određena pitanja dobijaju na značaju, ponekad sa pozitivnim a ponekad sa negativnim predznakom. Ovo je činjenica koja se ne prepoznaje samo danas i u našim postojećim uslovima tranzicije. To važi i za mnogo razvijenije sisteme kolektivnog pregovaranja, koji u kriznim uslovima menjaju svoju fizionomiju. Na primer, američki model pregovaranja,<sup>1</sup> u uslovima prosperiteta i rasta nadnica, dominantnu ulogu obezbeđuje predstavnicima kapitala – poslodavcima. To je bilo tipično za vreme prosperiteta pre osamdesetih godina prošlog veka. Početkom osamdesetih godina menja se situacija na svetskom tržištu. Japan se uporno probija kao svetska ekonomska velesila, koja počinje da konkuriše američkoj privredi.

Tome je prethodila i tzv. velika naftna kriza. Sve skupa ovo u Americi uslovljava postepeno intenziviranje procesa rada, uz istovremeno ograničavanje rasta nadnica. Posledica je ugrožavanje socijalnog mira.

---

<sup>1</sup> O tome: Allan Morrison, editor, Fundamentals of American Law, New York, 1996, p.552.

U takvim uslovimaiskusni sindikati, kao respektovani faktori industrijskih odnosa, najpre, menjaju fizionomiju kolektivnog pregovaranja. Oni nastupaju snažno i jedinstveno, naročito na granskim nivoima (vankompanijsko pregovaranje). To reducira prostor za kolektivno pregovaranje na nivou kompanije, gde je, po pravilu, pregovaračka moć sindikata znatno manja. Zatim, obogaćuje se predmet kolektivnog pregovaranja novim pitanjima, koja su do tada smatrana neprikosnovenom interesnom sferom poslodavca (informisanje i konsultovanje zaposlenih o poslovnim planovima, participacija u odlučivanju kao i u profitu itd.). Konačni rezultat ovoga je poboljšanje položaja zaposlenih. To je primer kako krizni uslovi rađaju motive i interese za jačanje industrijske demokratije.

Nama za utehu, ima i primera kada krizni uslovi vode u suprotnom pravcu. Ti primeri se vezuju za evropske (naročiti skandinavske) uslove i modele kolektivnog pregovaranja.<sup>2</sup> Ove modele, u uslovima prosperiteta, karakteriše centralizovano pregovaranje, koje ublažava konkurenciju na kompanijskom nivou i značajno smanjuje varijacije u položaju zaposlenih na tom nivou. To je duh «socijalnog kapitalizma». Međutim, krizni uslovi dovode do suprotnih efekata. Tako, nakon kriznih osamdesetih godina (i iz istih razloga kao i u Americi), jačaju procesi decentralizacije kolektivnog pregovaranja. Pregovaranje se «spušta» sa nacionalnog i granskog na lokalni i kompanijski nivo. Ovo, dalje, rezultira razlikama u primanjima i ukupnom položaju zaposlenih, zaoštava se konkurencija među samim radnicima i njihovim poslodavcima, reduciraju modaliteti participacije zaposlenih u upravljanju. Sve u svemu, slabi pozicija i pregovaračka moć zaposlenih, češće se pribegava štrajkovima itd.

Dakle, sindikati i kolektivno pregovaranje, na taj način, slabe svoju poziciju faktora u regulisanju industrijskih odnosa. Odličan indikator toga jeste značajno opadanje sindikalnog članstva u evropskim zemljama u to vreme, čije se posledice i danas osećaju. Što se tiče Srbije u tranziciji, a imajući u vidu navedene i moguće tendencije u oblasti kolektivnog pregovaranja u kriznim uslovima, logično je očekivati da smo bliži evropskim tendencijama. I zaista, i kod nas nedovoljno su afirmisani najvažniji nivoi «centralizovanog» kolektivnog pregovaranja.

Kao što rekosmo, dugo nam je trebalo da se zaključi Opšti jkolektivni ugovor, kome je isteklo vreme važenja i danas ne postoji, a na granskom nivou imamo nevelik broj zaključenih kolektivnih ugovora.

---

<sup>2</sup> Vidi: Peter Wahlgren, editor, *Stability and Change in Nordic Labour Law*, Stockholm, 2002, p.116.

Ali, za razliku od navedenog evropskog iskustva, to ne dovodi do jačanja «kompanijskog» kolektivnog pregovaranja, ili, blaže rečeno, pregovaranje na nivou poslodavca ne rezultira onim brojem i kvalitetom kolektivnih ugovora koji bi izašli u susret svim upućujućim normama važećeg radnog zakonodavstva i zadovoljili potrebe prakse za autonomnim regulisanjem uslova rada. Kolektivno pregovaranje na nivou poslodavca često izostaje iz tri razloga. Prvo, nepostojanje respektovanog sindikata. Nije redak slučaj da su sindikat i sindikalni aktivisti previše «kooperativni» sa poslodavcem i da predstavljaju samo «tampon zonu», koja treba da amortizuje pritiske i zahteve radnika usmerene ka poslodavcu. Drugo, mnogi poslodavci, objektivno, nisu u stanju da ispoštuju prava zaposlenih koja su utvrđena zakonom, a kamoli da ih dalje «obogaćuju» po principu «favor labore» u svojim kolektivnim ugovorima. Hijerarhija kolektivnih ugovora utemeljena je, upravo, na tom principu. Najveći obim i kvalitet prava treba očekivati u kolektivnim ugovorima na nivou poslodavca. Zato ih poslodavci «izbegavaju». Treće, sama zakonska rešenja (čl. 3. Zakona o radu) omogućuju poslodavcu da «zaobiđe» kolektivni ugovor, odnosno da ga zameni svojim jednostranim opštim aktom - pravilnikom o radu (o čemu će dalje biti više reči).

### ***1.1. Zamena kolektivnog ugovora jednostranim aktom poslodavca***

Tipično univerzalno (erga omnes) regulisanje prava i obaveza zaposlenih i poslodavaca vrši se kogentnim putem posredstvom države (zakoni) i autonomnim putem preko predstavnika zaposlenih (sindikalnih i drugih) i poslodavaca uz pregovaranje i njegovo efektuiranje u formi kolektivnih ugovora o radu.

Zakon o radu predviđa još jedan mogući *rezervni* i *atipični* način autonomnog regulisanja radnih odnosa. To je jednostrano autonomno regulisanje putem opšteg akta poslodavca, tj. pravilnikom o radu. Naime, shodno Zakonu o radu, ako kod poslodavca nijedan sindikat ne ispunjava uslove reprezentativnosti ili sindikati nisu zaključili sporazum o udruživanju, odnosno ako učesnici u kolektivnom pregovaranju ne postignu saglasnost za zaključivanje kolektivnog ugovora, prava, obaveze i odgovornosti uređuju se pravilnikom o radu, odnosno ugovorom o radu. Nazivamo ga rezervnim, jer se koristi onda kada izostane zaključivanje kolektivnog ugovora. On je atipičan jer ne odgovara partnerskoj prirodi radnih odnosa<sup>3</sup>, odnosno nije u duhu

---

<sup>3</sup> U razvijenim tržišnim ekonomijama kolektivni ugovori su nezamenjivi akti pravnog izražavanja i uobličavanja interesnog tj. «konfliktnog» partnerstva. Vidi: Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies, Editor by R. Blanpain, The Hague, 1998, str. 405 i dalje.

autonomnog regulisanja radnih odnosa kao dvostranoteretnih pravnih odnosa. Ovaj način regulisanja radnog odnosa prenaplašeno ističe ekonomsku dominaciju poslodavca dajući mu šansu da sam reguliše sopstveni položaj subjekta u radnom odnosu. Sem toga, navedeni način je možda tipičan za akte poslovođenja (u kompanijskom pravu), ali ne i regulisanja radnih odnosa (u radnom pravu).

Ovim se, zapravo, vrši supstitucija kolektivnog ugovora opštim aktom poslodavca. Međutim, supstituciji ovde *nema mesta i nije nužna*. Supstituciji nema mesta, jer se, po pravilu, raznovrsni akti po svojoj prirodi ne mogu supstituisati (sporazumni akt – kolektivni ugovor, heteronomnim aktom poslodavca). Nije ni nužna, jer postoje i druga rešenja koja mogu da očuvaju socijalni dijalog i duh kolektivnog pregovaranja i bez reprezentativnog sindikata. To su rešenja koja nudi Preporuka MOR-abr. 91 o kolektivnim ugovorima (par.2). Prema ovoj Preporuci, u navedenoj situaciji, mogu pregovarati sa poslodavcem i predstavnici zainteresovanih radnika, koji su pravovaljano izabrani (saobrazno nacionalnim propisima). To je, dakle, samo trebalo izričito predvideti našim zakonom. Pošto to nije tako učinjeno, postoji ipak mogućnost da se ekstenzivnim tumačenjem čl.13. st.1. Zakona o radu izvede zaključak da je dopuštena mogućnost zaključivanja kolektivnog ugovora putem predstavnika zaposlenih. Tom odredbom je predviđeno da zaposleni preko svojih predstavnika imaju pravo na učešće u pregovorima za zaključivanje kolektivnih ugovora. Pitanje je samo ko se smatra predstavnikom zaposlenih, odnosno da li se tu misli na sindikat, odnosno sindikalne predstavnike zaposlenih, ili se misli na »radničke predstavnike« u smislu Preporuke br.91, Preporuke br.143 o radničkim predstavnicima i Konvencije br.135 MOR-a o zaštiti i olakšicama koje se pružaju predstavnicima radnika u preduzeću, koju smo ratifikovali<sup>4</sup>. Prema čl.3. Konvencije termin »radnički predstavnici« označava lica koja su priznata kao takva prema nacionalnim zakonima ili praksi, bez obzira da li su: (a) sindikalni predstavnici, naime, predstavnici imenovani ili izabrani od strane sindikata ili članova tih sindikata; ili (b) izabrani predstavnici, naime, predstavnici koje su slobodno izabrali radnici preduzeća u skladu sa odredbama nacionalnih zakona ili propisa i kolektivnih sporazuma i čije funkcije ne obuhvataju aktivnosti koje su priznate kao isključivi prerogativ sindikata u dotičnoj zemlji.

Dakle, sasvim je jasna razlika između termina »sindikalni predstavnik« i »radnički predstavnik«. Na tu razliku se jasnije ukazuje u odredbi čl.5. Konvencije, koja govori o međusobnim odnosu ovih predstavnika. Naime, kada u istom preduzeću postoje i sindikalni predstavnici i izabrani radnički predstavnici, gde god je to potrebno treba preduzeti odgovarajuće mere da se

---

<sup>4</sup> Dodatak "Sl.I.SFRJ", br.14/82.

obezbedi da se postojanje izabranih predstavnika ne koristi da se potkopa položaj zainteresovanih sindikata ili njihovih predstavnika, kao i da se podstakne saradnja po svim relevantnim pitanjima između izabranih predstavnika i zainteresovanih sindikata i njihovih predstavnika.

Postoji, znači, terminološka i suštinska razlika između navedenih predstavnika zaposlenih, ali postoji i njihova *funkcionalna i ciljna komplementarnost*. Prema tome, ako kod poslodavca nije osnovan sindikat, ili nijedan sindikat ne ispunjava uslove reprezentativnosti, ili nije zaključen sporazum o udruživanju u potrebi kolektivnog pregovaranja, u skladu sa Zakona o radu, tada bi *radnički predstavnici* i poslodavac mogli pregovarati. Istina u Konvenciji br. 135. nije izričito pomenuta mogućnost da radnički predstavnici pregovaraju sa poslodavcem, ali to proističe iz sledećih činjenica: (a) činjenice komplementarnosti funkcija i ciljeva sindikalnih i radničkih predstavnika; i (b) činjenice da se Konvencija br. 135 u svojoj preambuli poziva i oslanja na Konvenciju o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje iz 1949, koju smo takođe ratifikovali,<sup>5</sup> a kojom je predviđeno da nacionalnim zakonodavstvom treba preduzimati odgovarajuće mere, kada je potrebno, da se podstakne i unapredi razvoj i šire korišćenje procedure dobrovoljnih pregovora putem kolektivnih ugovora između poslodavaca i zaposlenih. Jedna od takvih mera bila bi, svakako, i mogućnost zaključivanja kolektivnih ugovora između »radničkih predstavnika« i poslodavaca.

Druga opcija jeste da se na republičkom nivou – opštim kolektivnim ugovorom ovo pitanje uredi na način i u duhu navedenih konvencija i preporuka MOR-a. Uostalom, takva mogućnost je predviđena i u samim konvencijama. Posebno u konvenciji br.135 ( čl.6.) je podvučeno da se primena njenih odredaba može obezbediti putem nacionalnih zakona ili propisa ili kolektivnih sporazuma ili na bilo koji drugi način saglasan nacionalnoj praksi. Znači, mogućnosti primene navedenih rešenja nisu »rezervisane« samo za zakonsku razradu. Šta više, ovakav pristup u potpunosti odgovara zahtevu (čl.8. Zakona o radu) da se kolektivnim ugovorom mogu urediti povoljniji uslova rada od uslova utvrđenih zakonom (regulisanje radnih odnosa kolektivnim ugovorom je povoljniji način i »uslov rada« u odnosu na njihovo regulisanje putem opšteg akta poslodavca).

U vezi sa kolektivnim pregovaranjem zaslužuje pažnju još jedno pitanje. To je pitanje namere ili želje pregovarača da pregovaraju sa »dobrom verom«, kako bi se, po pravilu, ishodilo zaključivanje kolektivnog ugovora. Standard »dobre vere« kod kolektivnog pregovaranja je njemu toliko imanentan da se pregovaranje bez toga svodi na proceduralnu formalnost. U zemljama sa razvijenom tradicijom kolektivnog pregovaranja postoji obaveza pregovaranja

---

<sup>5</sup> “Sl. l. FNRJ”, br.11/1958.

»sa dobrom verom« (Good Faith Bargaining). U duhu toga, njihova poslovna praksa nije naklonjena korišćenju ekonomske moći i pritisaka poslodavaca u procesima pregovaranja.<sup>6</sup> Naš Zakon o radu dužnost pregovaranja u dobroj volji vezuje za slučaj kada treba nastaviti pregovore, pošto učesnici kolektivnog ugovora ne postignu saglasnost za zaključivanje kolektivnog ugovora u roku od 60 dana od početka pregovora (čl.3. stav 3.).

Konačno, u nastojanju da se radni odnosi svakako uredjuju kolektivnim ugovorom, čak i u situaciji kada se ne postigne saglasnost za njegovo zaključivanje među učesnicima pregovaranja, treba koristiti i metod arbitražnog prevazilaženja takvih situacija. Šta više, ako se u toku pregovora ne postigne sporazum za zaključivanje kolektivnog ugovora, učesnici treba da obrazuju arbitražu za rešavanje spornih pitanja i to najkasnije u roku od 45 dana od dana započinjanja pregovora. Dejstvo odluke ove interesne arbitraže sporazumno utvrđuju učesnici (čl.254. i 255. Zakona o radu).

Kao što se vidi, i sam Zakon o radu nudi, uz dobru volju učesnika kolektivnog pregovaranja, određene okvire u kojima se može »insistirati« na zaključivanju kolektivnog ugovora. To ujedno znači i sužavanje prostora za regulisanje radnog odnosa jednostranim aktom poslodavca (autoritarno regulisanje radnih odnosa).

Međutim, ukoliko je neizbežno regulisanje radnog odnosa putem pravilnika o radu, treba reći da je i to prihvatljiviji način u odnosu na mogućnost da radni odnos bude regulisan *samo* ugovorom o radu. Shodno Zakonu o radu (čl.3. stav 2.), u situaciji kada izostane kolektivni ugovor, radni odnosi se uređuju pravilnikom o radu, odnosno ugovorom o radu. Znači, ako poslodavac ne »upotrebi« pravilnik o radu moraće da »upotrebi« ugovor o radu. Jer, od autonomnih akata regulisanja radnog odnosa jedino je ugovor o radu obavezni akt. Ali u toj prilici kada zaposleni svoj radnopravni položaj regulišu jedino ugovorima o radu, tada su minimalno zaštićeni. Zapravo, zaštićeni su na nivou koji pruža zakon i njihova sopstvena »pregovaračka moć«. Ovo se naročito odnosi na zaposlene kod onog poslodavca koji nije član udruženja poslodavaca potpisnika opšteg ili posebnog kolektivnog ugovora.

Dakle, u krajnjoj liniji, poslodavac može svesno ili nesvesno u svom preduzeću stvoriti takav ambijent da kolektivno pregovaranje neutrališe i upotrebi svoj pravilnik o radu, ili čak da regulisanje radnih odnosa svede na teren individualnog pregovaranja sa zaposlenima. Ali, to ne bi smelo biti neka šira praksa. Uostalom, ministar nadležan za poslove rada može, ako postoji opravdan interes, radi ostvarivanja ekonomske i socijalne politike u Republici, da odluči da se kolektivni ugovor ili pojedine njegove odredbe primenjuju i na

---

<sup>6</sup> Labor Law – USA, Douglas L. Leslie, West Publishing Co. Minesota, 1992, str.181.

poslodavce koji nisu učestvovali u zaključivanju kolektivnog ugovora ili nisu naknadno pristupili (oktroisani kolektivni ugovor).<sup>7</sup>

Naposletku, na socijalnom dijalogu i kolektivnom pregovaranju insistira i evropska i međunarodna praksa. Prosesi evropskih integracija zahtevaju i integraciju principa pregovaranja (i to pre svega industrijskih koncerna) komunitarnog nivoa u nacionalne okvire regulisanja odnosa i njihovo međusobno ujednačavanje. U stvari, kao jedna od prepreka brže i efektivnije harmonizacije nacionalnih prava iz ove oblasti sa radnim pravom EU, navodi se upravo neujednačenost nacionalnih zakonodavstava po pitanjima kolektivnih radnih prava.<sup>8</sup> U tom smislu, ukazuje se da je jedna od važnih perspektiva evropskog radnog prava, zapravo, zajednička strategija odbrane i očuvanja »socijalno-kolektivnog« karaktera radnog prava upravo putem promocije i prihvatanja univerzalnih principa kolektivnog pregovaranja na međunarodnom i nacionalnim nivoima.<sup>9</sup>

### *1.2. Otvorena pitanja kod rešavanja kolektivnih radnih sporova*

Rešavanje spornih pitanja u toku kolektivnog pregovaranja (interesni kolektivni radni sporovi) mirnim putem (mirenje, posredovanje, arbitraža) je deo filozofije kolektivnog pregovaranja. Čak se to može reći i za štrajk kao sredstvo rešavanja ovih sporova putem pritiska, jer i u toku štrajka obaveza pregovaranja u potrebi rešenja spora ne prestaje.

Međutim, prema čl.265. stav 3. Zakona o radu, učesnici u zaključivanju kolektivnog ugovora mogu pred nadležnim sudom da ostvare zaštitu prava utvrđenih kolektivnim ugovorom. Ova odredba Zakona o radu je «neuobičajena» iz dva razloga. Prvo, sudska zaštita je svojstvena sporovima povodom primene, tumačenja postojećeg prava, tj sporovima koji nastaju kod primene kolektivnih ugovora (pravni kolektivni radni sporovi), a nije svojstvena interesnim sporovima tj. sporovima koji se javljaju prilikom zaključivanja kolektivnih ugovora – prilikom stvaranja prava (sud ne stvara, već tumači i primenjuje pravo). Sudska odluka obavezuje strane u sporu, što znači da će sudska odluka, koja se mora izjasniti i o sadržini pravne norme koja je bila sporna, postati sastavni deo kolektivnog ugovora koji se zaključuje. To odudara od pravila da sadržinu kolektivnog ugovora određuju sporazumno učesnici kolektivnog pregovaranja. Drugo, sama odredba Zakona o radu nije dovoljno jasna, jer govori o sudskoj zaštiti prava utvrđenih kolektivnim ugovorom, što znači da se ovde ipak radi o pravnom sporu. Ako se radi o

---

<sup>7</sup> Član 257. Zakona o radu.

<sup>8</sup> O tome: Erika Szyszczak, EC Labour Law, Edinburg, 2000, str.35.

<sup>9</sup> Van Peijpe, T. Employment Protection under Strain, Kluwer Law International, The Hague, 1998, str.164.

pravnom sporu, onda se ne može govoriti o učesnicima u zaključivanju kolektivnom ugovoru već o potpisnicima kolektivnog ugovora. Međutim, možda je zakonodavac ovde mislio na spor među učesnicima u zaključivanju kolektivnog ugovora povodom dalje razrade već stečenih prava iz nekog zaključenog kolektivnog ugovora koji obavezuje te učesnike. U svakom slučaju, ovu odredbu Zakona o radu treba jasnije formulirati.

Sudsko rešavanje pravnih kolektivnih radnih sporova je primereno prirodi tih sporova, jer radi se o sporovima povodom primene prava (sporovi u primeni kolektivnih ugovora). Sam postupak pred sudom vodi se po opštim pravilima parničnog postupka.

Praksa pokazuje da se i štrajk koristi kao sredstvo za rešavanje pravnih kolektivnih radnih sporova. To, međutim, nije primereno niti štrajku kao metodu pritiska u rešavanju sporova, niti karakteru pravnih kolektivnih radnih sporova. Kao što interesni kolektivni radni sporovi nisu podobni za sudsko rešavanje, tako ni pravni kolektivni radni sporovi nisu podobni kao razlog za štrajk. Naime, pravni kolektivni radni spor nastaje u vezi tumačenja prava, te je neprimereno vršiti pritisak na poslodavca da prihvati tumačenje prava štrajkača. Tu vrstu "pritiska" može vršiti samo nadležni sud putem pravosnažne odluke (sud je nadležan za obavezujuća tumačenja prava).

## ***2. Neka otvorena pitanja u praksi sindikalnog delovanja***

Najbolja preventiva navedenih aktuelnih problema u oblasti kolektivnog pregovaranja, jeste afirmacija socijalnog dijaloga. Socijalni dijalog predstavlja predvorje za autonomno kreiranje radnog i socijalnog zakonodavstva i ukupne socijalne politike i jeste najvažniji impuls demokratizaciji industrijskih odnosa. Za to postoje i odgovarajuće institucionalne forme (socijalno-ekonomski saveti), ali i čitavu oblast kolektivnog pregovaranja treba shvatiti kao prostor za afirmaciju socijalnog dijaloga.

Osnovni problemi u vezi sa socijalnim dijalogom tiču se *debalansa moći* među socijalnim partnerima (sindikata zaposlenih, udruženja poslodavaca i države) i poimanja same uloge i značaja tog dijaloga.

Pravo na sindikalno organizovanje je osnovno kolektivno pravo zaposlenih. Od toga kako funkcioniše ostvarivanje ovog prava, zavisi i ostvarivanje drugih kolektivnih prava i ukupnog sistema industrijskih odnosa (socijalni dijalog, kolektivno pregovaranje, rešavanje industrijskih konflikata itd.). U normativnoj sferi, sindikalne slobode i prava su definisane, uglavnom, u duhu međunarodnih standarda. Ali, njihova funkcionalna dimenzija, koja se ispoljava u okviru i preko delovanja sindikalnih organizacija, zavređuje posebnu pažnju. Ova dimenzija je posebno naglašena u uslovima tranzicije.



U praksi tranzicije velikog broja zemalja, kao i naše, došlo je do marginalizacije sindikalnog delovanja i socijalnog dijaloga. Mnogo razloga je doprinelo tome. Neki razlozi su vezani za objektivno okruženje (nastalo usled tranzicionih promena), a neki za same sindikate, njihove međusobne odnose, organizaciju, programska opredeljenja itd. Sama tranzicija, u ispoljavanju svoje ekonomske i političke strane, dovela je do posledica koje bitno otežavaju rad sindikata. Prvo, privatizacioni procesi su značajno reducirali članstvo u sindikatima (praksa pokazuje da jačanje privatnog sektora i rast sindikalnog članstva stoje u obrnutoj proporciji). Zatim, intenziviranje proizvodnje, jačanje produktivnosti po osnovu podizanja tehničko-tehnološkog nivoa rada, rezultiralo je otpuštanjem radnika i drastičnim rastom broja nezaposlenih.<sup>10</sup> Dalje, jačanje političkog i sindikalnog pluralizma, što jeste tranziciona neminovnost u sferi jačanja političke i industrijske demokratije, «nenaviknute» sindikate tom pluralizmu dovodi u nova iskušenja i probleme. U kontekstu rečenog, ukazaćemo na neka aktuelna pitanja sindikalnog delovanja i socijalnog dijaloga.

Počecemo sa konstatacijom da su nastajanje i razvoj industrijske demokratije istorijski nerazdvojno povezani sa ostvarivanjem i zaštitom sindikalnih sloboda i prava i socijalnog dijaloga. Respektovani i autonomni sindikati su uvek bili, a i danas u tranziciji to jesu, praktični zahtev industrijske demokratije.

Sindikati unose demokratiju u industriju izgrađujući sebe kao demokratsku organizaciju radnika i kao protivtežu i partnera naspram države, poslodavaca i njihovih organizacija. Kao glavni i legitimni predstavnici interesa radnika, oni moraju ostati nezavisni i biti u ulozi «opozicije» u industrijskim odnosima. U protivnom njihova legitimnost se gasi. Šta više, za razliku od «opozicije» u političkom životu, koja pre ili kasnije može doći na vlast, sindikat se mora pomiriti sa istorijskom ulogom «večitog opozicionara». Sindikat po definiciji - kao strukovna, a ne politička organizacija, se ne bori za vlast. Ovo je aksiom sindikalnog delovanja. Sa ovim ne treba mešati činjenicu da su moguće izvesne programske podudarnosti pojedinih političkih partija (naročito leve orijentacije – radničke, socijal-demokratske, socijalističke partije) i sindikalnih programa.

---

<sup>10</sup> Ilustracije radi, prema nekim grubim analizama, u Srbiji ima blizu milion evidentiranih nezaposlenih lica. Pritom, oko 200.000 radnika je izgubilo posao usled privatizacionih procesa i prestrukturiranja privrede, a očekuje se da još toliko radnika ostane bez posla, usled istih procesa.

To može poslužiti i kao osnov eventualne partnerske saradnje ili međusobnog «lobiranja» u političkoj, odnosno sindikalnoj sferi delovanja. Sem toga, u praksi je teško izbeći da članovi pojedinih sindikata, kao politička bića – *homo politicus*, ne budu i politički angažovani u okviru i preko određenih političkih partija. Konačno, postoje istorijske činjenice o uspešnoj «simbiozi» sindikalnih i političkih programa, a koja je istovremeno usmerena na ostvarivanje i sindikalnih (prema poslodavcima) i političkih (prema vlasti) ciljeva (nastanak Laburističke partije u Velikoj Britaniji).<sup>11</sup> Ipak, ove simbioze su karakteristične, obično, u fazama nastajanja pojedinih sindikata ili partija. Primer nastajanja Laburističke partije u Engleskoj, kao masovne radničke političke partije, je rezultat veoma uspešnog zajedničkog delovanja tadašnjih sindikata i tadašnje «levice» u odnosima sa poslodavcima (kapitalistima). Ukoliko se «sindikalno-politička saradnja» nastavi, i nakon osnivanja partije ili sindikata, onda to funkcioniše po principu jasne podele uloga. Političke partije prihvataju punu autonomiju sindikata u ostvarivanju njihovih programskih ciljeva. To daje perspektivu njihovoj partnerskoj saradnji. I u našim uslovima tranzicije i sindikalnog pluralizma bilo je primera izvesnog «zblizavanja» sindikalnih i političkih organizacija. Ali, njihovo partnerstvo tj. uloge nisu bile jasno podeljene (dolazilo je do preplitanja), zbunjivanja članstva, te rezultati tog zblizavanja nisu tako imponantni, o čemu svedoče činjenice o ukupnom opadanju članstva, nerazvijenog socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, rudimentalnim formama participacije zaposlenih u upravljanju (na prstima jedne ruke mogu se nabrojati poslodavci u Srbiji kod kojih je osnovan savet zaposlenih) itd.

Postoji i praksa, u zemljama sa razvijenom i stabilnom industrijskom demokratijom, da sindikati, sami po sebi, mogu imati i izvesne političke ciljeve i aktivnosti.

Opet u Engleskoj, prema Zakonu o sindikatima i radnim odnosima iz 1992. godine, sindikati mogu imati određene političke ciljeve, shodno strogim pravilima i uslovima predviđenim statutom, a koji se preispituju svake desete godine.

---

<sup>11</sup> Interesantno je ukazati na okolnosti koje su uticale na osnivanje Laburističke partije. Ona je osnovana na samom početku XX veka. Pre toga, krajem XIX veka, u Velikoj Britaniji radnički pokret nije imao značajnijih uspeha u direktnim štrajkačkim akcijama. Posle jednog neuspelog štrajka u železničkoj kompaniji Taf Vejl, ova kompanija je tužila predstavnike sindikata (čije je članstvo štrajkovalo), jer sindikatima tada nije priznavano svojstvo pravnog lica, a sud ih je osudio za naknadu štete. Ova iznenađujuća odluka suda ubrzala je političko zblizavanje sindikata (tredjuniona) i političkih organizacija «levice». Rezultat toga je osnivanje Komiteta za radničko predstavništvo 1900. godine, čiji je zadatak bio da putem parlamentarnih izbora obezbedi odgovarajuće radničko parlamentarno predstavništvo. Taj Komitet je 1906. godine transformisan u Laburističku partiju. Kasnije, veliki broj sindikata biva kolektivno uključen u ovu partiju.

U ove svrhe oni mogu osnivati i tzv. političke fondove za finansiranje takvih aktivnosti.<sup>12</sup>

Zatim, kao što je višepartijski sistem, u političkom životu, najviši domet i merilo političke demokratije, tako je i sindikalni pluralizam imanentan industrijskoj demokratiji. Ako su politička i industrijska demokratija neodvojive strane ukupne demokratičnosti društva, onda i akteri ovih dveju demokratija moraju da dele istu sudbinu političkih i socijalnih transformacija društva (pluralizam nosilaca političkih, ekonomskih i socijalnih interesa). Tranzicija upravo to i zahteva. Naposletku, industrijska demokratija, po svojim aksiološkim vrednostima, podrazumeva sindikalni pluralizam. Teze o sindikalnom unitarizmu ili monizmu, koje se još uvek zagovaraju, suprotne su demokratskim zahtevima u pogledu konkurencije sindikalnih programa, sindikalnog delovanja i sindikalne reprezentativnosti.<sup>13</sup> Kao protiv-argument ovome često se ukazuje na evropski centralizam u sindikalnom organizovanju, a što zaista može da učvrsti sindikalnu monolitnost. Međutim, uslov za to jeste stabilno društveno-ekonomsko i političko uređenje, te da je sindikat zaista jak, nezavisan i autonoman u odnosu na vlast i poslodavce. Sa druge strane, postoje i primeri uspešnog sindikalnog delovanja po principu sindikalnog decentralizma (SAD, Japan), a koji je primereniji potrebi, ako ona postoji, za oslobađanjem od pritiska sindikalnih centrala koje, manje ili više, mogu biti «u vezi» sa političkim i stranačkim organizacijama.

U našim uslovima tranzicije danas, sindikalni pluralizam kakav mi imamo, pokazao je više negativnih nego pozitivnih strana. To, na prvi pogled, čini opravdanim teze o sindikalnom monizmu. Ukazaćemo na neke negativne strane.

Početak tranzicionih procesa kod nas obeležili su počeci političkog pluralizma. Kao što smo rekli, promene u pravcu jačanja političke demokratije su nezamislive bez promena u pravcu jačanja industrijske demokratije. I odgovarajući normativni okviri za to počinju da se ustanovljavaju krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog veka. Te normativne okvire označavaju amandmani na Ustav SFRJ iz 1988. godine, Zakon o osnovnim pravima iz radnog odnosa iz 1989. godine, a na temelju ovih akata, zatim i propisi koji su za svoj predmet regulisanja imali određena kolektivna prava zaposlenih (propisi o kolektivnim ugovorima, o štrajku i drugi).

---

<sup>12</sup> Gillian S. Morris and Timothy J. Archer, *Collective Labour Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2000, str. 116, 117.

<sup>13</sup> Praksa unitarnog sindikalizma je pokazala i svoje dobre i svoje loše strane, ali je zapamćena po lošim, i kod nas i u svim socijalističkim istočnoevropskim zemljama, (Solomon M. Schwarz, *Labor in the Soviet Union*, Praeger-New York, 1960, str.303.).

Začeci političkog pluralizma značajno su uticali i na pojavu sindikalnog pluralizma. Na sindikalnoj sceni, pored Saveza samostalnih sindikata Srbije («stari sindikat»), javljaju se «novi sindikati». Početkom devedesetih godina formira se Ujedinjeni granski sindikat «Nezavisnost», a krajem devedesetih godina rađa se još jedan sindikat – Asocijacija slobodnih i nezavisnih sindikata. Formirano je još dosta drugih manjih sindikalnih organizacija. Osnovna negativna strana našeg sindikalnog pluralizma jeste umanjeње ukupne sindikalne moći i prema spolja – prema poslodavcima i državi (marginalizovanje socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja), i prema unutra – prema sopstvenom članstvu ( opadanje članstva). Ovo zbog toga jer su različiti sindikati različito videli tranziciju stvarnost i ulogu sindikata u njoj. Neki su više a neki manje se vezivali za političke strukture te stvarnosti, a ozbiljne saradnje među njima samima nije bilo. Jednim delom to je i posledica dotadašnjeg sindikalnog unitarizma i shvatanja da sindikat malo toga može da uradi sam, bez pomoći političkih struktura.<sup>14</sup> Sindikati kao da nisu dorasli tranzicionoj stvarnosti (uz odsustvo pravilnog razumevanja te stvarnosti) i potrebi da uspešno amortizuju socijalno nezadovoljstvo koje neminovno prati vlasničke i socijalno-političke promene.<sup>15</sup> Ključno pitanje razumevanja stvarnosti, za sindikat kao interesnu organizaciju, jeste razumevanje interesne pozicije u kojoj se nalaze sami sindikati i njihovo članstvo. Naime, tranziciju karakteriše obilje ekonomskih, socijalnih i političkih interesa (interesi privrednih subjekata, države, političkih stranaka, sindikata). Interesna sprega, u uslovima tranzicije, između predstavnika vlasti i predstavnika kapitala je dosta logična, jer radi se o transformaciji društvene (radničke) svojine u privatnu. Izgrađuju se, umesto društveno-svojinskih, pravno-svojinski, kapitalistički odnosi. Država je ta koja definiše, organizuje i sprovodi procese transformacije i izgradnje navedenih odnosa. U susret takvim procesima i odnosima, po interesnoj logici, naravno da će brže ići i kooperativniji biti vlasnici kapitala (poslodavci) nego radnici. Tog «prirodnog savezništva» vlasti i kapitala sindikati moraju biti svesni. Dakle, u uslovima sindikalnog pluralizma, «prirodni saveznici» mogu biti samo sindikati međusobno, a prema vlasti i

---

<sup>14</sup> U predtranzicionom periodu, kod nas, sindikati su bili i normativno i praktično vezani za političke strukture (partiju i državu). Propisima je sindikat bio definisan kao društveno-politička organizacija, a praktično i funkcionalno najtešnje povezan sa Savezom komunista Srbije.

<sup>15</sup> U zemljama sa razvijenim industrijskim odnosima i demokratijom sindikati su svoju poziciju postepeno i dugo izgrađivali isključivo na partnerskoj i interesno-ekonomskoj osnovi, bez ideološkog programskog i praktičnog usmeravanja, i tako izgradili ulogu autonomnog, sposobnog i respektovanog aktera industrijskih odnosa.

poslodavcima mogu biti samo partneri. Pritom, partnersko poštovanje sindikata, od strane države i poslodavaca, je direktno proporcionalno stepenu «savezništva» i jedinstva među sindikatima.

Prema tome, ukoliko ranija iskustva dovoljno ne opominju, onda drastično pogoršanje makroekonomskih prilika (velika nezaposlenost, problemi privatizacije, neredovna isplata i pad realnih zarada), prosto nalažu otvorenu, ili makar prećutnu, saradnju svih sindikata, paralelno i na svim nivoima (od fabričkog do nacionalnog), uz istovremenu izgradnju partnerskog i jedinstvenog nastupa prema poslodavcima i državi. Pozitivni pomaci u tom pravcu, u poslednje vreme, se primećuju u odnosima između Saveza samostalnih sindikata Srbije i Ujedinjenih granskih sindikata.

Uz pomenuta aktuelna pitanja međusindikalnih odnosa i odnosa sindikata prema ostalim socijalnim partnerima, odavno se postavljaju i pitanja tzv. birokratizacije sindikata i njihovog (kao takvih) mesta u industrijskim odnosima. Već smo podvukli dva osnovna postulata sindikalnog delovanja : (a) sindikati su jedini legitimni predstavnici interesa radnika; (b) oni moraju ostati nezavisni i u ulozi opozicije u undustrijskim odnosima (organizovane opozicije - kao najvišeg dometa industrijske demokratije). Birokratizacija sindikata, po sebi, može da ugrozi opravdanost pomenutih postulata.

Uopšte, birokratizacija je proces imanentan savremenim društvima. Deo društva su i sindikati, te birokratizacija kao opšti proces zahvata i njih. Pod birokratizacijom sindikata može se smatrati opadanje demokratičnosti u njihovom radu. To je proces u kome sindikalno rukovodstvo stiče visok stepen samostalnosti u artikulisanju interesa i donošenju odluka, u odnosu na članstvo koje predstavljaju. U drastičnim slučajevima, opšti sindikalni (radnički) interesi interpretiraju se kroz prizmu posebnih interesa rukovodećih struktura.

Pojavi birokratizacije sindikata pogoduje i mnoštvo objektivnih faktora. Najveći broj tih faktori vezan je za samu činjeničnu podlogu sindikalnog delovanja. Naime, činjenica je da se od sindikata zahteva da budu veliki, jaki i finansijski samostalni, a za to su potrebni odgovarajući kadrovi i sredstva. Što se tiče kadrova, izvesno je da obrazovna struktura sindikalnog članstva nije na zavidnom nivou, a što se tiče sredstava – članarina u većini sindikalnih organizacija nije veliki izvor (nedostatak posla – mala stvarana zaposlenost, neredovne isplate zarada, male zarade itd.). Naime, više i visoko obrazovanih članova sindikata je relativno malo, pa i na rukovodećim pozicijama. Još uvek je rašireno shvatanje da je sindikalni rad «drugorazredni posao».

Prema tome, hteli ili ne sindikati se okreću profesionalizaciji rukovodstva, tj. «menadžerskom» načinu rukovođenja (što posebno važi za najviše nivoe sindikalnog organizovanja).

Ovakav način rukovođenja, računa se, može da obezbedi potrebnu stručnost i znanje u prepoznavanju i definisanju interesa članstva, u komunikacijama sa ostalim socijalnim partnerima, ali i odgovarajuće finansijske izvore neophodne za funkcionisanje sindikata. Dakle, ova nužnost u sindikalnom delovanju ne može biti osporavana. Ali od te nužnosti do «nelojalne kooperacije» sa poslodavcima ili državom postoji samo jedna prepreka koja se zove etički odnos rukovodioca prema interesima sindikalnog članstva i njegova moralna čistota. Nije retkost da pomenutu «nelojalnu kooperaciju» priželjkuju i podržavaju ( raznim privilegijama) i same poslodavačke i političke strukture, zavisno od postojećih ekonomskih, socijalnih i političkih interesa. Tako sindikati (sindikalne centrale) umanjuju ulogu opozicionara.

Naravno, rečeno se ne odnosi samo na više nivoe sindikalnog organizovanja. To je problem sindikata i na nivou poslodavca. Izvorište tog problema, pre svega, jesu finansijski odnosi između sindikalnih predstavnika i poslodavca, ili bolje rečeno - njihova zloupotreba. To je lako izvodljivo, jer finansijska zavisnost sindikata od poslodavaca, na ovom nivou organizovanja, je maksimalno izražena. Veliki deo materijalne osnove sindikalnog delovanja kod poslodavca obezbeđena je sredstvima poslodavca (prostorije, oprema, zarada i druge novčane naknade sindikalnih predstavnika). Pomenuti problemi, na ovom nivou sindikalnog delovanja, imaju posebnu specifičnu težinu, jer preko 90% sindikalnog članstva deluje na tom nivou.

Navedeni problemi «birokratizacije» sindikata i njegove «nelojalne kooperacije» sa poslodavcima, najčešće rezultiraju gubljenjem članstva i atributa demokratičnosti, a koju demokratičnost inače deklarišu kao cilj svog postojanja.

Sem izdvojenih aktuelnih problema međusindikalnog delovanja i odnosa prema poslodavcima, a koji slabe ukupnu sindikalnu moć, postoje i problemi, kod pojedinih sindikata, vezani za njihovu unutrašnju organizaciju. To možda principijelno i nije tako važno, jer se može uzeti kao unutrašnja stvar određenog sindikata koja, u krajnjoj liniji i putem borbe za reprezentativnost na sindikalnoj sceni, obezbeđuje ili gasi aktivnu legitimaciju tim sindikatima da predstavljaju interese zaposlenih. Ipak i ta pitanja imaju svog odraza na ukupnu sindikalnu moć, pogotovu kada se radi o masovnim i jakim sindikalnim organizacijama.

Zapravo, najvažnija unutrašnja pitanja svake organizacije ( i političke i strukovne) vezuju se za njenu programsku, statutarnu, kadrovsku i finansijsku stranu. To je jako širok prostor za odgovarajuće analize, u koje mi ovom prilikom ne možemo da ulazimo, iako i ta pitanja imaju izuzetan značaj za funkcionisanje sindikata i ostvarivanje sindikalnih sloboda i prava zaposlenih. Međutim, to su «večita» pitanja strukovnog organizovanja radnika i nisu nikakva specifična aktuelnost tranzicionih procesa. Ono što ipak ovde treba pomenuti, jer značajno može da oslabi sindikalnu moć, jeste pojava unutrašnjeg organizacionog sindikalnog cepanja. Ovo se naročito odnosi na našu najmasovniju, te po tome i najodgovorniju sindikalnu organizaciju – Savez samostalnih sindikata Srbije. Kao što je poznato, ovaj sindikat je organizovan i po teritorijalnom i po granskom principu. U uslovima tranzicije, pripisuje se ovom Sindikatu «iznutra» - da većina navedenih problema sindikalnog delovanja dobija na težini zahvaljujući teritorijalnom principu organizovanja. Drugim rečima, opštinski, gradski, pokrajinski i republički okviri sindikalnog organizovanja omogućuju neposredniju implementaciju, u te okvire, uticaja političkih i poslodavačkih struktura, što doprinosi nastajanju navedenih problema («birokratizacija» sindikata; «nelojalna kooperativnost» sa drugim socijalnim partnerima itd.). Primarna zamisao korišćenja dva principa sindikalnog organizovanja bila je da se ojača sindikalna efikasnost. Ta efikasnost prema socijalnim partnerima (naročito prema državi) može bolje biti ostvarena preko teritorijalnog principa, a prema sopstvenom članstvu preko granskog principa (organizaciono približivanje članstvu, jačanje sindikalne solidarnosti itd.).

Međutim, pritisnuti problemima koje tranzicioni procesi rađaju, sindikalno jedinstvo i monolitnost počinje da se narušava upravo po granskoj liniji, sa tendencijom da se pojedini granski sindikati ( statutarno i finansijski) isključe iz okvira matične organizacije i postanu novi «samostalni» sindikati, ili priključe drugim sindikalnim organizacijama. Istina, činjenica je da su granski sindikati, u uslovima tranzicije, pokazali odgovarajuću efikasnost ( naročito u javnom sektoru). Tako, na granskom nivou imamo efikasnije kolektivno pregovaranje, u odnosu na nacionalni - Republički nivo, a taj nivo je vezan za teritorijalni princip sindikalnog delovanja. Ali, smatramo da to ne treba koristiti kao razlog za dalje sindikalno usitnjavanje. Jer, do istih procesa je dolazilo i u drugim zemljama u tranziciji, a koji se sada u tim zemljama ocenjuju kao štetni za sindikalni pokret.

Zatim, postoji i problem pristupa socijalnom dijalogu. Treba reći da socijalni dijalog daje najveće efekte upravo zahvaljujući svojoj širini, razuđenosti i demokratičnosti. On treba da prožima sve nivoe: od preduzeća do nacionalnog nivoa. Sem toga, iako se naziva «dijalogom», ova forma demokratskog delovanja uključuje sve zainteresovane aktere u društvu – počev od preduzeća i lokalnih zajednica do najvišeg državnog nivoa. Prema tome,

socijalni dijalog ima širok demokratski sadržaj, mnogo širi od bipartizma i tripartizma sa kojim se često poistovećuje. Bipartizam i tripartizam se, u stvari, metodi funkcionisanja socijalnog dijaloga, a tripartizam uvek podrazumeva učešće države. Dakle, socijalnog dijaloga može biti i bez učešća države. Uzmimo za primer socijalni dijalog kod kolektivnog pregovaranja. Druga je stvar što je u našoj praksi rudimentalnog socijalnog dijaloga država gotovo nezaobilazna, što inicijative za socijalni dijalog po pravilu dolaze «odozgo» - tripartitni socijalni dijalog, itd. To je možda i razlog što se ne uočava dovoljno jasno razlika između socijalnog dijaloga i tripartizma.

Tzv. tripartitni socijalni dijalog je naša praksa i plod debalansa moći onih koji učestvuju u tom dijalogu. Država prosto ne može da odoli iskušenju da «podiže» svoje socijalne partnere i daje pečat fizionomiji i demokratskoj strukturi socijalnog dijaloga. To je, recimo, objektivna datost.

Ali, našem socijalnom dijalogu nedostaju i neke «subjektivne komponente». Tu mislimo na izostajanje dobre volje, poverenja i razumevanja. Bez ovoga nema uspešnog socijalnog dijaloga. I na ovom «subjektivnom planu» u uslovima «objektivnog debalansa moći» najodgovorniji za izgradnju poverenja i razumevanja je onaj ko je najjači - država. Ispružena ruka saradnje nije znak slabosti, nego dobre volje, demokratičnosti i odgovornosti za sudbinu promena koje su u toku u sferi industrijskih odnosa.

**Predrag Jovanović, LLD**  
**Full professor**

## **SOCIAL REALITY IN THE AREA OF COLLECTIVE BARGAINING AND TRADE UNION ACTION**

### **Summary**

Freedoms and rights of trade unions are an axiom of social dialogue and collective bargaining. In the conditions of transition there are many limiting factors (objective and subjective) of trade unions associating and employees operating. This in turn weakens the overall power of trade unions and reduces significantly the frameworks of appropriate functioning of social dialogue and collective bargaining. According to the author, this paper points out some of the most important, open-ended and current issues of the operating of trade unions in Serbia, collective bargaining and settling collective labour disputes.



**Dr Saša B. Bovan**  
**Vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu**

## **SOCIOLOGIJA PRAVA KAO SOCIOLOGIJA PRAVNE PRAKSE**

### ***Apstrakt:***

U ovom se radu sociologija prava posmatra sa stanovišta svojih funkcija. U tom pravcu, jasno se može napraviti razlika između teorijskih (naučnih) i praktičnih (utilitarnih) funkcija sociologije prava. Utilitarne funkcije sociologije prava, o kojima će ovde biti reči, izvode se polazeći od ključnih oblasti pravne prakse - donošenje zakona, presuđivanje, ugovaranje. U tom smislu, sociologija prava se ispoljava kao jedna vrsta sociologije pravne prakse. Polazeći od ovog pristupa, u radu se praktične funkcije sociologije prava istražuju pre svega fokusiranjem na oblast primene prava (presuđivanja). Osnovna hipoteza koja se tada zastupa sastoji se u tvrdnji da sociologija prava nudi jedan istraživački program, odnosno teorijsko - metodološku platformu koja ima elemente sociološkog tumačenja prava. U radu se detaljno obrazlaže ova hipoteza i to tako što se sociološka analiza dovodi u odnos sa strukturom male premise jurističkog zaključka. Konačno, polazeći od ove hipoteze i izloženog pristupa, u radu se brani stav da je razvijanje sociologije prava kao sociologije pravne prakse, posmatrano na ravni sve tri oblasti pravne prakse, a pogotovo u oblastima stvaranja prava (zakonododavstvo) i primene prava (pravosuđe), najpouzdaniji put dalje afirmacije ove discipline.

**Ključne reči:** *Sociologija prava. - Utilitarna funkcija sociologije prava. - Primena prava. - Sociološko tumačenje prava.*

### **1. NASTANAK I RAZVOJ SOCIOLOGIJE PRAVA**

Sociologija prava je nastala, nesporno i definitivno, krajem XIX veka, na intelektualnom obzorju Zapada.<sup>1</sup> Izričemo ovaj stav na možda isuviše rezolutan način, što je donekle nepotrebno s obzirom da se radi o notornoj činjenici. Ipak, smatramo ovaj postupak opravdanim zbog pokušaja u literaturi, na primer kod Ž. Gurviča, da se koreni ove discipline detektuju i u dalekoj prošlosti. U tom pravcu, Gurvič govori o dva razdoblja u razvoju ove discipline: period spontanog razvoja, do kraja XIX veka, i period organizovanog

---

<sup>1</sup> Indra Deva, *Sociology of Law*, New York 2005, 5.

(metodičnog, sistematskog i institucionalnog) razvoja, od početka XX veka.<sup>2</sup> U ovom pristupu otkrivamo dimenziju adumbracionizma, što je termin kojim R. Merton imenuje pokušaje da se preteče nekih ideja, teorija ili disciplina, pronadu, najčešće neosnovano, u dalekoj prošlosti, kada se i najmanji tračak sličnosti između ranijih i kasnijih ideja prikazuje kao njihov istinski identitet.<sup>3</sup> Ipak, Gurvičeva periodizacija razvoja sociologije prava ima smisla u jednoj, i to bitnoj tački. Ovde naime spadaju, kako u prošlosti, tako i danas, sva istraživanja prava koja su antidogmatskog karaktera, kada se na razne načine dovode u odnos društvo i pravo.<sup>4</sup> U svakom slučaju, ako se već vraćamo u antički period, tamo se klice sociologije prava mogu tražiti pre svega u ideji o različitosti prava u vremenu i prostoru.<sup>5</sup>

Kada se radi o metodskoj sociologiji prava, onoj koju vežemo za kraj XIX i početak XX veka, ona se ispoljava kao negiranje predestiniranog sklada društva i prava gde se društvo shvata na način da u njemu "neprestano deluje homeostatički mehanizam koji ga uvek iznova vraća u stanje adekvatno njegovom vlastitom pravnom poretku".<sup>6</sup> Na dublje promišljanje odnosa društva i prava, u smislu oodbacivanja simplifikacija i nerealne upotrebe raznih pravnih konstrukcija (pre svega ugovora, na primer ortakluka) za objašnjenje suštine društva, uticali su pre svega sledeći faktori: industrijalizacija i s njom povezana teorija sociološkog pozitivizma; zakasnelo nacionalno buđenje u Nemačkoj i Austriji i s njime povezana istorijskoppravna teorija; kolonijalizam i jačanje autonomije užih društvenih grupa u odnosu na državu i s time povezana pravno - pluralistička teorija; jačanje samostalnosti sudova koja korespondira s teorijom sudskog prava; pojavu socijalnog prava s obzirom na drugačije utemeljeni pravni poredak (na principu pravne jednakosti); jačanje državnog intervencionizma čemu odgovara teorija pravnog pozitivizma.<sup>7</sup>

Na ovaj način izložen društveno - istorijski kontekst nastanka sociologije prava, gde su određeni društveni faktori uvezani sa odgovarajućim tendencijama u razvoju pravne teorije, govori nam da nije jednostavno zahvatiti autore i dela gde se mogu pronaći obrisi jedne sistematske sociologije prava, pogotovo kada problem posmatramo iz sadašnje perspektive, jer sociologija

---

<sup>2</sup> Žorž Gurvič, *Sociologija prava*, Podgorica 1997, 75. U tom smislu se izjašnjavaju i neki drugi autori, na primer: Roger Cotterell, *The Sociology of Law. An Introduction*, London-Dublin-Edinburgh 1995, 6. Gurvičevu podelu prihvata i Ž. Karbonije, *Pravna sociologija*, Novi Sad-Titograd 1992, 55-58.

<sup>3</sup> Robert Merton, *O teorijskoj sociologiji*, Zagreb 1979, 25.

<sup>4</sup> Ž. Karbonije, 54.

<sup>5</sup> *Ibid.*, 55.

<sup>6</sup> Aleksandar Molnar, *Društvo i pravo I*, Novi Sad 1994, 30. O tom neskladu između društva i prava u modernom industrijskom društvu upečatljivo kod: Živan Spasojević, *Nacrt jedne opšte teorije prava*, Beograd 1989, 21.

<sup>7</sup> A. Molnar, 30-31.

prava nekada i danas nisu iste.<sup>8</sup> U svakom slučaju, polazeći od stava da preteče treba locirati na kraj XIX veka, ovde se odmah nameću E. Dirkem i M. Veber kao najznačajnija imena iz pionirske faze razvoja.<sup>9</sup> Naravno, tada se misli na njihova ključna dela gde se po jednom preciznom sociološkom obrascu uspostavlja odnos između društva i prava: kod Dirkema u knjizi *O podeli društvenog rada*, gde se istražuje odnos oblika prava i oblika društvene organizacije,<sup>10</sup> a kod Vebera u monumentalnom delu *Privreda i društvo*, kada se tendencija racionalizacija prava izvodi iz promena u ekonomskoj organizaciji društva.<sup>11</sup>

Naravno, iscrpan osvrt na autore i škole koji su doprineli razvoju sociologije prava podrazumevao bi jednu složenu periodizaciju, poput one Ž. Karbonijea ili Ž. Gurviča. Kako ovde nije ni vreme ni mesto za nešto tako, reći ćemo samo to da sociologija prava kao disciplina korespondira u najvećoj mogućoj meri sa raznoraznim koncepcijama stvaralačke jurisprudencije (na primer: škola slobodnog prava, interesna jurisprudencija, sociološka jurisprudencija i pravni realizam u SAD, skandinavski pravni realizam, itd.). Iso tako, i važnije, ukazivanje na preteče ove discipline, pre svega na Dirkema i Vebera, pokazuje i pravac kojim bi i danas, po našem sudu, trebalo da se razvija ova disciplina, a to je uspostavljanje "čvrste veze" između društva i prava na temelju jedne sintetičke epistemološke platforme, nezavisno od toga da li se ta istraživanja sprovode na makro ili mikro planu. Ovaj stav izričemo imajući u vidu novije tendencije u razvoju sociologije prava koje odlikuje "institucionalno premeštanje" ove nauke u okvire neke vrste interdisciplinarnih istraživanja koja se obuhvataju odrednicom "pravo i društvo" (*law and society*). Ovde se radi o jednom akademskom pokretu koji u sebi obuhvata doprinose različitih disciplina (politikologije, istorije prava, pravne antropologije, pravne etnologije, ekonomije, psihologije, itd.), ali sa naglašenim usmerenjem ka empirijskim istraživanjima,<sup>12</sup> što čini da im u većoj ili manjoj meri izmiče sociološka perspektiva. Suprotna tendencija, kao vraćanje

---

<sup>8</sup> O tim razlikama kod: Mathieu Deflem, *Sociology of Law: vision of a Scholarly tradition*, New York 2008, 2-6.

<sup>9</sup> Tako kod: Ž. Gurvič, 107-121, 142. M. Deflem, 37-74. I. Deva, 5-6. Ž. Karbonije, 87,105. Mnogi autori u preteče sociologija prava svrstavaju i K. Marksa: Dragan Milovanovic, *An Introduction to the Sociology of Law*, Monsey 2003, 29-108. R. Cotterell, 106-110. Ž. Karbonije, 82-84.

<sup>10</sup> Emil Dirkem, *O podeli društvenog rada*, Beograd. 1972, 111-161.

<sup>11</sup> M: Veber je metodološke pretpostavke svog modela sociološke (ekonomske) analize prava pregledno izložio u knjizi iz ove oblasti: Max Weber, *Rechtssociologie*, Tübingen 1967, 74-79.

<sup>12</sup> Kao primer: Brian Z.Tamanaha, *Beyond the Formalist - Realis Divide: The Role of Politics in Judging*, New Yersy 2010, 132-158.

korenima ove nauke, ističe da je sociologija prava ipak sociološka disciplina,<sup>13</sup> te da ona mora povratiti svoje mesto među etabliranim naukama, makar tako što će biti centar objedinjavanja raznoraznih istraživanja unutar oblasti "društvo i pravo".<sup>14</sup>

U svakom slučaju, a imajući u vidu razne tendencije u razvoju sociologije prava nakon II Svetskog rata, može se reći da unutar nje prepliću i smenjuju faze jačanja ili slabljenja teorijskih i empirijskih istraživanja,<sup>15</sup> uz široku lepezu problema koji se obrađuju ili na makro planu (pravo u društvu - pravni sistem, njegovi strukturalni aspekti, odnos sa drugim podsystemima društva, pravnička profesija, uticaj društvenih interesa i odnosa moći na zakonodavni proces, itd.), ili više na mikro planu (društvo u pravu - društveni koreni pojedinih pravnih insituta, kolektivna prava, istraživanja pravne svesti, itd).<sup>16</sup>

Konačno, teorijske i empirijske tendencije u razvoju sociologije prava, koje se neprestano smenjuju, kada se više ili manje uspešno zahvata problematika odnosa društva i prava, ukazuju, a ovde nam je cilj da to potvrdimo, da ovu nauku možemo i moramo posmatrati polazeći od njenih naučnih i praktičnih funkcija, na primer, onako kako to predlaže Ž. Karbonije.<sup>17</sup> Unutar jednog takvog pristupa smatramo da su pretežnije utilitarne funkcije sociologije prava, jer, po našem viđenju, njena sudbina je da služi pravnoj praksi, kao jedna vrsta sociologije pravne prakse. U tom smislu, nezavisno od postojećih tendencija u razvoju i sve moguće tematike koju ova disciplina tretira, smatramo da se sociologija prava mora usmeriti pre svega na ključne

---

<sup>13</sup> M. Deflem, 3. Verujemo da je pravi recept tog „vraćanja korenima“ između ostalog, polazeći od Gurviča, jedan standard edukacije koji podrazumeva: (1) komunikaciju bez predrasuda između sociologa i pravnika, i (2) široko obrazovanje, i to ravnopravno iz obe ove oblasti. Kod Gurviča pronalazimo ovaj standard, u stvari savet, kada, sasvim lapidarno ali efektno, govori o strahovima kod pripadnika ovih disciplina koji otežavaju saradnju sociologije i pravne nauke (Ž. Gurvič, 17-19). Inače, skloni smo da mislimo kako je mnogo lakše jednom teoretičaru prava da se uputi u oblast sociologije, nego sociologu da savlada pravnu teoriju. Između ostalog, stoga što se moderna pravna teorija razvija u pravcu jedne integralne teorije prava i integralne teorije pravnog rasuđivanja, a to unapred podrazumeva i otvorenost za društvene aspekte prava, tj. za sociološki pristup u analizi prava.

<sup>14</sup> M. Deflem, 4.

<sup>15</sup> Videti iscrpno kod: Vinčenco Ferari, *Pravo i društvo*, Podgorica 2011, 38-40.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 35-36, 37. Jednu preciznu listu problema koji su predmet sociologije prava pronalazimo kod D. Milovanovića. U svakom slučaju, ta lista je mešavina raznoraznih teorijskih i praktičnih pitanja: D. Milovanovic, 4. U svom udžbeniku iz sociologije prava sve probleme ove discipline svrstali smo unutar jednog teorijskog heksagona koji obuhvata sledeća pitanja: poreklo prava, pojam prava, funkcije prava, stvaranje prava, primena prava, pravnička profesija - Saša Bovan, *Osnovi sociologije i sociologija prava*, Beograd 2007, 167-211.

<sup>17</sup> Ž. Karbonije, 275-346.

probleme pravne prakse, i to na pitanja stvaranja i primene prava, a naročito na ovu drugu oblast.<sup>18</sup> Prema tome, ova disciplina, kao jedna sociologija pravne prakse trenutno najveće doprinose može dati u analizi sudske prakse.<sup>19</sup>

Naravno, sudska praksa se može proučavati iz različitih aspekata, na primer kada istražujemo uticaj raznih društvenih faktora na odlučivanje sudija, kada se pitamo kako sociološko veštačenje (znanja koje nam sociologija daje o društvu) utiče na primenu prava, kada istražujemo mesto pravosuđa unutar sistema podele vlasti, kada istražujemo socijalna obeležja sudijskog staleža i njihov uticaj na presuđivanje, kada sa jednog više subjektivnog, a zapravo socio - psihološkog stanovišta, usmeravamo pažnju na ostale učesnike u sudskom postupku (parničari, žrtva krivičnog dela, počinioc, porotnici, tužilac, branilac), itd. Međutim, nama je ovde cilj da kandidujemo jednu temu i perspektivu u analizi sudske prakse, perspektivu koja posmatra proces tumačenja prava sa sociološkog stanovišta, kada se u stvari pitamo da li se može govoriti o sociološkom tumačenju prava, odnosno o primeni sociološkog metoda u tumačenju prava.

Ovakav pristup je pokušaj da se napadne tvrdava pravnog teleologizma. Koristimo ovu terminologiju jer su odgovarajuće pravne teorije sa naglašenim hermeneutičkim nabojem, pre svega interesna jurisprudencija, slobodnopravni pokret, topička jurisprudencija i teorija pravne argumentacije (teorije vrednosne jurisprudencije), u pravnom formalizmu videli jedan mračni bastion koji je trebalo razoriti, a koji su oni napali aksiološkom argumentacijom, ukazujući na ulogu vrednovanja u procesu primene prava. Smatramo da se u tom pravcu, sa

---

<sup>18</sup> Kada se radi o stvaranju prava kao jednoj od ključnih oblasti pravne prakse, može se reći da su sociološka istraživanja zakonodavstva poprilično razvijena. Teorijsku osnovu ovih istraživanja, znači jedne zakonodavne sociologije, razradio je u jednoj razvijenoj formi još Karbonije osamdesetih godina XX veka. On je sociološku analizu stvaranja prava podelio na spoljnu i unutrašnju zakonodavnu sociologiju (Ž. Karbonije, 323). Spoljna zakonodava sociologija, koja se ne odnosi na sadržinu zakona, deli se potom na predzakonsku sociologiju (priprema javnog mnjenja za donošenje zakona) i poslezakonsku sociologiju (praćenje sprovođenja zakona) – *Ibid.*, 324-325. Unutrašnja zakonska sociologija podrazumeva pomoć koju sociološka nauka pruža zakonodavcu u kreiranju sadržine zakona, ili tako što se na razne teme za potrebe donošenja zakona sprovode ankete i druga istraživanja, ili tako što se postojeća znanja o društvu koriste u normativnom oblikovanju društvenih odnosa (*Ibid.*, 326-328.). U novije vreme, unutar akademskog pravca *Pravo i društvo* naveća pažnja se posvećuje upravo istraživanjima zakonodavstva (Denis Galligan, *Law in Modern Society*, Oxford 2007, 9). Interesantno je da se ova istraživanja sprovode uglavnom po idejnoj matrici koja polazi od sukoba interesa gde se na zakon gleda kao na proizvod tog konflikta, mada bez dubljih elaboracija u pravcu jedne klasne analize (Brian Z. Tamanaha, *Law as a Means to an End: Threat to the Rule of Law*, Cambridge 2006, 124, Lauren B. Edelman, "Rivers of Law and Contested Terrain: A Law and Society Approach to Economic Rationality", *Law and Society Review*, 2/2004, 181-197.)

<sup>19</sup> I. Deva, 4.

idejom pravnog rasuđivanja kao dijalektičkog silogizma stalo na pola puta. Naime, opsena pravnog (formalnog) silogizma je time samo zamenjena jednom drugom, teleološkom opsenom koja, konačno, takođe nije uspela da ponudi pouzdane kriterijume tumačenja zakona. Prema tome, naše pitanje u nastavku rada glasi: Da li primena sociološkog metoda u tumačenju prava može da ponudi pouzdanije kriterijume interpretacije od pomenutih teorija, kriterijume koji će imati pretežno empirijski karakter?

Kako vidimo, ovde se pred sociologiju prava otvaraju vrata pravne hermeneutike, na koja ulazimo ne bez zebnje, jer se unutar postojećih koncepcija jurističke hermeneutike na pokušaje sociologije da se upusti u obradu pojedinih pitanja iz ove oblasti gleda kao na najveću moguću jeres.

## 2. POSTOJEĆE KONCEPCIJE SOCIOLOŠKOG TUMAČENJA PRAVA

U smislu gornjeg naslova možemo se pozvati na Ž. Karbonije i njegovu sociologiju prava gde on dopušta mogućnost zasnivanja sociološkopravne hermeneutike, kada govori o razlici između sociološkog veštačenja i sociološkog tumačenja prava.<sup>20</sup> Odgovarajuće ideje u izloženom smislu možemo pronaći i kod nekih naših autora, na primer kod R. Lukića kada govori o teleološkom metodu tumačenja prava kao sociološkom tumačenju,<sup>21</sup> ili kod Ž. Spasojevića, koji zastupa jednu realističku varijantu objektivne teorije tumačenja prava jer tumačenje posmatra kao ocenjivanje zakonske norme polazeći od sadašnjih činjenica.<sup>22</sup> Naravno, diskusija o sociološkopravnoj hermeneutici nije moguća bez pozivanja na H. Kantorovića, koji daje ključne koordinate za jedan takav naum izjavama poput one gde kaže da na sudiju moramo gledati kao na specijalistu činjeničnog stanja,<sup>23</sup> ili kada upozorava da kriterijume tumačenja prava ne možemo pronaći u zakonu nego tek kada bacimo pogled preko Kineskog zida pojmovne jurisprudencije,<sup>24</sup> ili, konačno, što već predstavlja jasno uobličenu teorijsku platformu sociološkopravne hermeneutike, kada kaže kako je dogmatika bez sociologije prazna, a sociologija bez dogmatike slepa.<sup>25</sup>

Međutim, ovom prilikom osvrnućemo se pre svega na ideje jednog nemačkog autora, H. Vustendorfera, koji je izgradio svoj model sociološkopravne hermeneutike još početkom XX veka, negde kad i Kantorović, ali sa crtama izrazite samostalnosti u idejama i izrazu, u odnosu na

---

<sup>20</sup> Ž. Karbonije, 311-321.

<sup>21</sup> Radomir Lukić, *Metodologija prava*, Beograd 1977, 121.

<sup>22</sup> Živan Spasojević, *Analogija i tumačenje*, Beograd 1996, 120.

<sup>23</sup> Herman Kantorović, *Borba za pravnu nauku*, Beograd 2006, 38.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 85.

<sup>25</sup> *Ibid.*, 109.

ovoga ali i druge predstavnike slobodnopravnog pokreta. Razlog više za ovo opredelenje nalazi se u činjenici da je u poslednjih dvadesetak godina već po treći put izašao reprint Vustendorferovog ključnog rada na ovu temu, kao i to što ovaj autor nije do sada bio poznat našoj stručnoj javnosti.<sup>26</sup> To bi takođe bio doprinos u radu ovog stručnog skupa koji već postaje tradicionalan.

U svom, sada već jako poznatom radu na temu sociološkog tumačenja prava, Vustendorfer smatra da pravnu hermeneutiku treba posmatrati kao neku vrstu sociološke dogmatike (*soziologischen Dogmatik*), s obzirom na potrebu da se proces tumačenja posmatra iz sociološke (empirijske) perspektive.<sup>27</sup>

U razvijanju svoje koncepcije Vustendorfer se prvo svrstava u zagovornike objektivne teorije tumačenja prava koja traga za voljom zakona (*Willen des Gesetzes*), i koja je po njemu superiorna u odnosu na subjektivnu teoriju čija je suština u istorijskom tumačenju kada se traga za voljom zakonodavca (*Willen des Gesetzgebers*).<sup>28</sup> Objektivnu teoriju tumačenja prava Vustendorfer razvija u jednoj realističkoj varijanti (suprotno idealističkoj varijanti objektivne teorije, na primer kod K. Larenca, kada se volja zakona sagledava kroz pojam „normativnog smisla zakona“, a ne polazeći od realnih društvenih odnosa). To znači, kaže ovaj autor, da „sudijska primena prava na osnovu zakona mora, pod jedan, da bude društveno orijentisana, i pod dva, usmerena ka stvaranju reda u sadašnjosti“.<sup>29</sup> Polazeći od kritike Hekove teorije tumačenja prava, on se ispravno usmerava na problem kriterijuma tumačenja, i tvrdi da Hekova teorija (interesna jurisprudencija), kada govori o tipičnim društvenim interesima, u suštini ne nudi i kriterijum tumačenja na temelju kojeg možemo vršiti procenu tih interesa.<sup>30</sup> Vustendorfer smatra, i to je očigledan primer primene sociološke metodologije na tumačenje prava, da se tumačenje tada mora zasnivati na naučnom istraživanju činjenica (*wissenschaftliche Tatsachenforschung*).<sup>31</sup> Na ovaj način se zapravo izlaže formula teleološkog tumačenja kao vaganja interesa polazeći od vaganja činjenica, kada se (1) ističe primat činjenične analize u procesu tumačenja prava, i (2) smatra da činjenična analiza podrazumeva naučnu (empirijsku) obradu činjenica. U tom smislu on kaže: „Jer pravna nauka je sociološki i društveno – naučno orijentisana ne samo zato što ideja norme kod zakonodavca odražava društveno vrednovanje tada vodeće društvene grupe, ili zato što su

---

<sup>26</sup> Rad koji ćemo citirati postoji u biblioteci Pravnog fakulteta u Beogradu u originalnom izdanju iz 1915/1916. godine.

<sup>27</sup> Hans Wüstendorfer, "Zur Hermeneutik der soziologischen Rechtsfindungstheorie", *Archiv für Rechts und Wirtschaftsphilosophie*, 9/1915-1916, 436.

<sup>28</sup> *Ibid.*, 305-306.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 310.

<sup>30</sup> *Ibid.*, 429.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 430.

današnje sudije neminovno pod uticajem današnjih društvenih vrednosti, potreba i ciljeva koji normativno utiču na formiranje sudijske primene prava, već i zato, jer ovaj izraz pre svega pogađa jedini ispravan iskustveno – naučni momenat koji se prenosi na primenu prava i na prethodeće istraživanje činjenica, što jeste jedan sociološki postupak“.<sup>32</sup>

Vustendorfer razvija sociološki pristup tumačenja prava i na jednoj široj ravni, kada se tumačenje prava posmatra kao oblik kauzalno – eksplikativne analiza. Naime, tumačenje prava se posmatra kao otkrivanje društvenih uslova kao razloga, i društvenih rezultata kao posledice pravnog regulisanja i delovanja.<sup>33</sup> Ovako posmatrano, pristup H. Vustendorfera više nego očigledno ukazuje da pravno rasuđivanje moramo posmatrati ne samo kao jedan teleološko – normativni, već i kao kauzalno – normativni postupak.

Velika vrednost Vustendorferovog modela sociološkog tumačenja prava jeste u tome što kod njega obraćanje sociologiji od strane sudije ne podrazumeva korišćenje znanja o društvu koje sudiji pomaže u odlučivanju (kao kod Kantoroviča, kada se sociološka analiza ispoljava kao jedna vrsta sociološkog veštačenja a ne sociološkog tumačenja prava), već korišćenje sociološke metodologije u obradi činjenica koje sudiji omogućava da donese koliko toliko ispravnu, odnosno pravednu odluku.

Vustendorferu se mogu uputiti i izvesne zamerke. Ključna je u tome što je njegov model sociološkog tumačenja prava, iako formulisan sa punom svešću o mogućnostima sociološke metodologije u tom pravcu, ipak ostao u velikoj meri apstraktan, odnosno nerazrađen i nedorečen. On nije razradio model sociološkog tumačenja prava tamo gde je to najpotrebnije, na ravni obrade činjenica. Tada se osobenosti sociološkog metoda tumačenja prava ispoljavaju kao primena jednog složenog determinističkog modela obrade, odnosno objašnjenja činjenica, na temelju čega sudija donosi svoju vrednosnu procenu, tj. izriče odluku.

Napomenimo na kraju da svoju teoriju tumačenja Vustendorfer ne posmatra kao model *de lege ferenda*. On smatra da sudije u svojim odlukama, realno i svakodnevno, pogotovo kada teže idealu racionalnog i pravičnog odlučivanja, postupaju upravo po ovom modelu rada, samo što „one ne proizilaze iz svesnog metodološkog postupka, već iz nejasnog osećanja prava, tj. iz intuitivnog doživljavanja prava“.<sup>34</sup> Sve to znači, kako ovaj autor zaključuje, da „samo sociološka metoda uzdiže ovaj intuitivni osećaj prava iz sfere nesvesnog i iracionalnog u domen racionalno mišljenja i jasnog odlučivanja“.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, 433.

<sup>33</sup> *Ibid.*, 432-433.

<sup>34</sup> *Ibid.*, 434.

<sup>35</sup> *Ibid.*, 434-435.



Mislimo da zaključak koji izvodi Vustendorfer u pogledu značaja sociološkog tumačenja prava ima dalekosežne posledice. U kontekstu našeg rada, osim što se ukazuje na dublje i vrlo značajne aspekte pravnog rasuđivanja, takav pristup podrazumeva dodatnu afirmaciju sociologije prava kao naučne discipline, imajući u vidu oblast na koju se primenjuje sociološki perspektiva, naime jurističku hermeneutiku. Osim toga, ovim pristupom se ukazuje na značaj razvijene methodske svesti za pravno odlučivanje, ali i na to, što se naročito odnosi na naše posrnulo pravosuđe, da je razvijenost methodske svesti jedan od ključnih faktora samospoznaje, povratka digniteta i revitalizacije pravničke struke.

### **3. SOCIOLOŠKO TUMAČENJE KAO ZASNIVANJE EMPIRIJSKIH KRITERIJUMA TUMAČENJA PRAVA**

Polazeći od stanovišta koji predlaže Vustendorfer, ali i od izložene kritke njegovih stavova, smatramo da sociološki pristup problematici tumačenja prava podrazumeva pre svega fokusiranje na faktički aspekt formule teleološkog metoda tumačenja prava (vaganje interesa polazeći od vaganja činjenica). Međutim, sociološki pristup podešen za potrebe pravne hermeneutike tada se ne iscrpljuje na načelnoj ravni, na primer tako što ćemo ukazivati na potrebu naučne analize činjenica (prilikom njihovog utvrđivanja a pre pravne kvalifikacije), ili insistirati na tome kako tumačenje zakona mora kao polaznu tačku da ima sadašnje društvene odnose. Ponavljamo, ovde se radi o sociološkom pristupu koji mora biti podešen logici tumačenja prava i prirodi jurističkog zaključivanja. U tom smislu, sociološki pristup pravnoj hermeneutici podrazumeva dve bitne tačke: (1) insistiranje na složenoj strukturi male premise jurističkog zaključka, i (2) ukazivanje na induktivnu logičku prirodu jurističkog rasuđivanja.

(1) Prema gledištu koje se ovde izlaže, a polazeći od sociološke perspektive, mala premisa jurističkog zaključka ima složeniju strukturu nego što to iskazuje pravna hermeneutika.<sup>36</sup> Naime, model male premise koji govori

---

<sup>36</sup> Naravno, pravna metodika je uočila značaj činjeničnih pitanja za objašnjenje prirode jurističkog zaključka. Međutim, problematika male premise (premise činjeničnog stanja) se razmatra pre svega kao problem kvantitativnog karaktera, u smislu da je potrebno puno vremena za utvrđivanje i obrazlaganje činjenica, a ne govori se o kvalitativnom aspektu ove problematike koji obuvata problem objašnjenja činjenica. Na primer: Bernd Rùthers, *Rechtstheorie*, München 1999, 377. Arne Upmeier, "Der Sachverhalt im juristischen Streit", *Der juristische Streit: Recht zwischen Rhetorik, Argumentation und Dogmatik* (hrsg. G. Kreuzbauer, S. Augeneder), Stuttgart 2004, 124-133. Hans Joachim Koch, Helmut Rùssmann, *Juristische Begründungslehre*, München 1982, 271-345.

o utvrđivanju i kvalifikaciji činjenica,<sup>37</sup> ima prizvuk mehaničke jurisprudencije, odnosno izvesne nedorečenosti, pa i površnosti. Radi se o tome da mala premisa izražava slučaj tumačenja, neki događaj u svom faktičkom kapacitetu, jedno empirijsko stanje koje se nalazi pred sudijom. Polazeći od sociološke perspektive, a o tome nas poučava i zdrav razum, jedan takav slučaj uvek predstavlja društvo u malom, jedan mikro – socijalni mozaik (celinu) koja izražava strukturu i pravilnosti društva posmatranog na makro – planu. To znači da se analiza društva, u oba slučaja, sastoji u odgovarajućem povezivanju činjenica koje čine neki odnos, događaj ili proces. Posmatrano na ravni male premise to znači da njenu strukturu moramo posmatrati i kroz objašnjenje činjenica koje se umeće kao međufaza u postupku pravnog rasuđivanja, posle njihovog utvrđivanja, a pre kvalifikacije činjenica.

Primena sociološke perspektive (metodologije) u postupku tumačenja prava, pored detektovanja ove inovacije u pogledu strukture male premise, podrazumeva i odgovarajuće istraživačke standarde koje podrazumeva objašnjenje činjenica. Naravno, početni istraživački standard, koji dolazi do izražaja već kod utvrđivanja činjenica, jeste primena odgovarajućih tehnika radi što veće egzaktnost tj. pouzdanosti činjenica, kako bi i sudska odluka mogla da bude pravedna. Sledeći standard sociološke analize sastoji se u ukazivanju na kumulativno dejstvo činjenica. Onaj najvažniji istraživački princip, ukazuje na dinamičku ravnotežu između činjenica, što podrazumeva obavezu da se istraži njihov relativni deterministički značaj (pojedinačni udeo u dejstvu) unutar nekog događaja, odnosno slučaja koji se našao pred sudijom. Ovakav pristup se u sociologiji označava kao primena složenog determinističkog modela u objašnjenju društva.

Naravno, i na ravni jedne naučne analize, čak i u idealnim uslovima, vrlo je teško primeniti ovaj istraživački program, između ostalog zbog ograničenih mogućnosti u primeni sociološkog eksperimenta kao ključne tehnike otkrivanja uzročnih odnosa, tj. detektovanja relativnog determinističkog značaj pojedinih činilaca nekog događaja ili procesa.<sup>38</sup> Tim pre je poteškoća za sudiju da se upušta u jednu ovakvu analizu. On, niti je edukovan u tom pravcu, niti ima vremena, niti tehničkih mogućnosti za jedno takvo postupanje. Ipak, makar na planu edukacije na pravnim fakultetima, ili kroz razne oblike stručnog usavršavanje na radu (na primer, pravosudna akademija kod nas), moguće je donekle uputiti nosioce pravosudnih funkcija na ove aspekte pravničkog

---

<sup>37</sup> Na primer: Jasminka Hasanbegović, *Perelmanova pravna logika kao nova retorika*, Beograd 2006, 182-189. Ovaj pristup prate i jalove rasprave šta su odlučne činjenice.

<sup>38</sup> Čak i model multivarijantne analize, koji predstavlja neku vrstu zamene za ekperiment prilikom istraživanja društvenih odnosa, nije pouzdan u tom pravcu. Videti kod: Mihailo Đurić, *Problemi sociološkog metoda*, Beograd 1962, 211-233.

rasuđivanja, bar u meri da shvate kako rad sa činjenicama podrazumeva jedan veliki rad, jedan suptilan pristup i jedan složeni misaoni postupak.

(2) Sociološka pristup podešen postupku tumačenja prava, podrazumeva, kao što smo videli jedno kompleksno shvatanje male premise (utvrđivanje – objašnjenje – kvalifikacija činjenica). Ovaj pristup podrazumeva, samim tim, fokusiranje na slučaj tumačenja koji se nalazi pred sudijom. Opet, fokusiranje na slučaj tumačenja znači, a čini se da ne može biti drugačije, da postupak pravnog rasuđivanja ima, posmatrano u logičkom smislu, induktivnu prirodu. Eto još jedne jeresi sociološkog tumačenja prava. Pravna hermeneutika odbija da prizna ovu činjenicu. Retki su autori, poput E. Erliha, koji su izričito ukazivali kako pravno rezonovanje ima karakter induktivne logičke operacije.<sup>39</sup> Čak i ono koji su spremni da se suoče sa ovom istinom, na primer A. Kaufman ili K. Engiš, pokazuju veliko oklevanje u tom smislu, najčešće tako što ukazuju na mešovitu, deduktivno – induktivnu prirodu pravnog rasuđivanja.<sup>40</sup>

Međutim, šta je ponudila pravna hermeneutika, pre svega teorija pravne argumentacije u prilog tvrdnje o deduktivnoj prirodi pravnog rasuđivanja. U odgovoru na ovo pitanje moramo se pozvati prvo na Perelmanov neuspeh. da zasnuje odgovarajuću logiku vrednosnih sudova. Njegove velike ambicije i višegodišnji rad na ovu temu završio se priznanjem da su vrednosti, različiti ideali savršenog društva u svojoj suštini proizvoljni, stoga što "ni iskustvo, ni indukcija koju ono odobrava, ni stroga dedukcija zaista ne mogu da garantuju prelaz sa onoga što je dato, sa objektivne činjenice, sa onoga što je istinito na ideal koji želimo da ostvarimo, na vrednosti koje on ističe i pravila koja on opravdava".<sup>41</sup> On potom dodaje, tj. postavlja pitanje: "Mogu li se uopšte zamisliti moralni principi koji ne sadrže nejasne i neprecizne izraze koji zahtevaju tumačenja, često kontroverzna u njihovoj primeni".<sup>42</sup>

Perelman se nije zadržao na ovoj pesimističkoj epistemološko - aksiološkoj poziciji. Naime, iako prihvata da se vrednosti ne mogu dokazivati, on ne prihvata da se ne mogu racionalno opravdavati. Model racionalnog opravdavanja vrednosnih sudova on je pronašao u teoriji argumentacije, odnosno topici.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Eugen Erlich, *Fundamental Principles of the Sociology of Law*, New York 1975, 9.

<sup>40</sup> Artur Kaufman, *Pravo i razumevanje prava*, Beograd -Valjevo 1998, 59-60, 83, 247. Kod Engiša je ovaj pristup (mešovita, deduktivno-induktivna priroda pravnog zaključivanja) prisutan u objašnjenju pravnog rasuđivanja na osnovu tzv. „lutajućeg pogleda“, a u okviiru njegove varijante teorije izjednačavanja slučaja i norme (bivstva i trebanja), gde se govori o neprestanom kretanju pogleda sudije od gornje premise ka činjenicama slučaja, i obratno: Karl Engisch, *Logische Studien zur Gesetzesanwendung*, Heidelberg 1963, 15, 19, 26.

<sup>41</sup> Haim Prelman, *Pravo, moral, filozofija*, Beograd 1983, 40.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 92.

<sup>43</sup> *Ibid.*, 43.

Međutim, šta je teorija argumentacije u ovom smislu donela pravnoj hermeneutici. Namesto pravnog, tj. kategoričkog silogizma, gde se susrećemo sa zaludnim pokušajem da se polazeći od valjane logičke forme dođe do ispravne sadržine, dobili smo hipotetički, tj. dijalektički silogizam koji počiva na stavu da premise pravnog zaključka nisu nužne niti istinite nego verovatne. Ovom nepreciznošću u pogledu određenja prirode pravnih premisa, naročito gornje premise, prikriva se zapravo činjenica da je suština tih premisa u tome što su one neodređene a ne verovatne. Time pada u vodu svaka priča o deduktivnoj strukturi pravnog rasuđivanja. Neodređenost velike premise pravnog zaključka, pre svega zbog neodređenosti pravnih pojmova (jer se oni odnose na klase odnosa i radnji), i inherentne sadržinske neodređenosti vrednosnih principa na kojima se temelji pravni poredak, proizvodi određene posledice u pogledu prirode postupka tumačenja prava.

Sigurno se može reći da se taj postupak odvija u dve faze. Isto je tako nesporno da prva faza, kao uspostavljanje adekvacije između slučaja i norme, ima mešovitu, deduktivno - induktivnu prirodu. U toj fazi pravnog rasuđivanja, kako kaže Kaufman, odvija se "konstrukcija" slučaja s obzirom na normu, kada se od slučaja stvaraju "činjenične okolnosti", dok se na drugoj strani odvija "interpretacija norme", tj. njena konkretizacija s obzirom na slučaj u vidu "opisa bića dela".<sup>44</sup>

Međutim, osim što lepo zvuči, ovaj model ne izražava suštinu, odnosno ključne aspekte pravnog rasuđivanja. U ovoj fazi se samo odvija međusobno "prepoznavanje" između slučaja i norme i uspostavlja njihova korespondencija. Ako i ima neke indukcije i dedukcije u ovom postupku ona je "slaba", zapravo nebitna za određenje suštine postupka tumačenja prava. Odlučivanje o pravu odigrava se tek u drugoj fazi pravnog rasuđivanja, kada, zbog neodređenosti pravnih pojmova i sadržinske neodređenosti pravnih vrednosti, pravno rasuđivanje (tumačenje zakona) dobija oblik ispunjavanja sadržinom trebanja iz opšte norme polazeći od činjenica slučaja koji se našao pred sudijom. Ovaj postupak, kao suštinski u pogledu izricanja pravde, predstavlja oblik induktivnog zaključivanja. U ovom postupku, izvođenje pravne odluke polazeći od činjenica slučaja, predstavlja zasnivanje empirijskih kriterijuma tumačenja prava. Ovaj postupak, s obzirom na ove dve izložene okolnosti, a pogotovo stoga što se radi pouzdanosti zaključivanja (pouzdanosti kriterijuma tumačenja) činjenice slučaja moraju "objasniti" po logici jedne sociološke analize, predstavlja, u izrazitom smislu te reči, i u pretežnom obliku, jedan oblik sociološkog tumačenja prava. Ovaj oblik tumačenja sudije i stvarno primenjuju u svom radu, doduše više intuitivno i onda kada postupaju savesno i

---

<sup>44</sup> A. Kaufman, 88.

odgovorno, kada prvo pogledaju u normu, pa u činjenice, i najzad kada pogledaju u svoju dušu.

S obzirom na jeres "sociologizma", a time i "induktivizma" koji se na ovaj način unose u jurističku hermeneutiku, postavlja se pitanje da li ovaj model tumačenja - sociološkog tumačenja prava, korespondira sa nekom od postojećih teorija tumačenja zakona. Odgovor je potvrđan.

Naime, polazeći od uobičajene podele teorija tumačenja prava na subjektivne (traženje volje zakonodavca), objektivne (otkrivanje volje zakona) i mešovite, koje teže ka sintezi prve dve teorije,<sup>45</sup> teorija sociološkog tumačenja prava, kako je ovde formulisana i izvedena kroz jedno određenje gde se kaže da je tumačenje prava vaganje interesa polazeći od vaganja, tj. objašnjenja činjenica nekog slučaja, posmatranih u užem ili širem kontekstu, predstavlja oblik mešovite teorije tumačenja prava. Unutar nje se, polazeći od ideje kontekstualnog karaktera tumačenja koja se ispoljava kroz objašnjenje činjenica i ispunjavanja sadržinom trebanja iz norme na osnovu činjenica slučaja, kako nam se čini, na optimalan način uspostavlja sinteza subjektivne i objektivne teorije tumačenja, odnosno omogućava odgovarajuće prevazilaženje antinomije bitak/trebanje.<sup>46</sup>

Na kraju, smatramo da je značajno ovakva istraživanja staviti pod okrilje sociologije prava. Prvo, stoga što ovaj pristup, suštinski, predstavlja ovu disciplinu u najboljem svetlu, posmatrano na ravni njenih utilitarnih funkcija, kada se ona i bukvalno ispoljava kao jedna sociologija pravne prakse. Drugo, zbog jeretičkog karaktera ovih istraživanja u odnosu na glavne tokove pravne hermeneutike, što podrazumeva i izvesno nerazumevanje, pa i njihovo

---

<sup>45</sup> Tipično kod: Gerhard Hassold, "Wille des Gesetzgebers oder objektiver Sinn des Gesetzes - subjektive oder objektive Theorie der Gesetzesauslegung", *Ztschr. für Zivilproces*, 2/1981, 197-198.

<sup>46</sup> Postojeći modeli prevazilaženja ekstreme subjektivne i objektivne teorije tumačenja prava, sva je prilika, ispostavljaju se kao neuspešni. Na primer, G. Hasold pominje odgovarajuće pokušaje u tom pravcu, polazeći od subjektivnih teorija tumačenja, pre svega onaj Enekerusa i Niperdija po kojima kanon tumačenja glasi: tekst zakona - logika i sistem zakona - istorijsko tumačenje - korakcija tumačenja prema vrednosti rezultata. (G. Hassold, 195.). Međutim, ovi autori ne pružaju odgovor na pitanje kako se vrši korekcija tumačenja prema vrednosti rezultata, tako da u krajnjoj liniji, ovaj pokušaj sinteze subjektivne i objektivne teorije tumačenja prava ostaje neuspešan. S druge strane, i pokušaju sinteze polazeći od objektivne teorije takođe pokazuju određene nedostatke. Tako na primer, K. Larenz priznaje da svrha zakona u krajnjoj liniji ipak podrazumeva svrhu istorijskog zakonodavca (K- Larenz, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, Berlin - Göttingen - Heidelberg, 1960, 239). Međutim, on odmah zauzima jedno prirodopravno stanovište tvrdnjom da se iza volje zakonodavca krije objektivna svrha prava - *objektive Zwecke des Rechts*, odnosno objektivirani duh - *objektiver Geist* (*Ibid.*, 240.), čime, u krajnjoj liniji, takođe ne uspeva da formuliše pouzdan kriterijum tumačenja prava.

nipodaštavanje, njima je potreban akademski legitimitet, a on se može zadobiti, sa punim pravom i najčvršće, upravo pod okriljem sociologije prava.

**Saša B. Bovan, LL.D**  
**Associate Professor**

## **SOCIOLOGY OF LAW AS SOCIOLOGY OF LEGAL PRACTICE**

### **Summary**

This paper examines sociology from the standpoint of its utilitarian functions. This perspective shows how sociology is expressed as one type of sociology of legal practice. Starting from this approach, the paper examines the (utilitarian) practical functions of the sociology of law foremost by focusing on the area of implementation of the law. The basic hypothesis which is then proposed is the statement that this discipline offers a research platform which has some elements of a sociological interpretation of law. This hypothesis is explained by relating sociological analysis to the structure of a minor premise of the juristic conclusion. Finally, starting from this hypothesis and the expressed viewpoint, the paper defends the position that development of the sociology of law as sociology of legal practice, especially in the domain of law creation, (legislature) and law implementation (justice), is the most reliable way of further promotion of this discipline.

**Dr Slavoljub J. Vukićević**  
**Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Sinergija, Bijeljina**

## **PRAVO NA DOSTOJANSTVO KAO OSNOVNO LJUDSKO PRAVO**

### ***Apstrakt:***

Pitanja i problemi zaštite ljudskih prava i sloboda su veoma aktuelni i njima se bave teoretičari različite provenijencije. Ova pitanja su dobila na svojoj aktuelnosti posebno krajem XX veka i u prvoj deceniji XXI veka. Osnovu ljudskih prava i sloboda čini čovekovo dostojanstvo, ili posebno pravo dostojanstva, pa smo se zbog toga opredelili da se u ovom radu bavimo ovim pitanjem. Ljudsko dostojanstvo u teorijskom smislu ima veoma dugu genezu o kojoj je bilo u radu više reči. Takođe je učinjen pokušaj da se skrene pažnja na multidisciplinarnost u tretiranju pojma ljudskog dostojanstva i profilisanju prava dostojanstva.

**Ključne reči:** *čovekovo dostojanstvo, pravo dostojanstva, ljudska prava i slobode, normiranje i zaštita ljudskih prava i sloboda.*

### **Uvod**

Ljudska prava i slobode predstavljaju temu koja je multidisciplinarno tretirana u rasponu od filozofije, istorije i etike do prava, u teorijskom i pozitivnopravnom smislu. Mnogi teoretičari ljudskih prava i sloboda ishodište svojih stavova nalaze u određenju da su ljudska prava i slobode ipso facto imanentne ljudskoj prirodi, te da je reč o pravima koja pripadaju čoveku samim rođenjem i činjenicom da je reč o ljudskom biću.

U istorijskom smislu, korpus ljudskih prava i sloboda ciklično je definisan. Naime, postoje veliki vremenski pasaži ljudske istorije u kojima su ljudska prava osporavana do stepena potpunog nepriznavanja. Odnosno preciznije, može se reći da se istorija civilizacije svodi na borbu za definisnje, ostvarenje, proširenje i zaštitu ljudskih prava. U ovom smislu moguće je izdvojiti i apostrofirati tri velika perioda u borbi za ostvarenje ljudskih prava i to, period: institucionalizacije, konstitucionalizacije i internacionalizacije ljudskih prava.

Suštinski, pojam dostojanstva usko je povezan sa pojmom ljudskih prava i sloboda koji, u različitom obimu postoje u svim civilizacijskim epohama i kulturama. Danas je izvesno da pojam dostojanstva, pre njegovog uobličavanja u pravo dostojanstva, postoji kontinuirano u različitim sferama čovekovog delovanja, da bi se poslednjih decenija XX veka ovaj pojam

profilisao i u bioetici i biomedicinskim disciplinama, odnosno u raspravama o dostojanstvu života, tela, umiranja i istraživanjima na čoveku.

U ovom radu pokušaćemo da objasnimo kako pojam dostojanstva, tako i njegova različita shvatanja i genezu do stepena prava dostojanstva. Ukazaćemo na oblike i načine njegove zaštite, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom planu.

### **Dostojanstvo kao paradigma čovečnosti**

Savremena shvatanja i razumevanja ljudskog dostojanstva kreću se u dva osnovna pravca: teološkom (hrišćanskom) i laičkom (savremenom). Zajednički imenitelj ovih shvatanja može se formulisati, da samo ljudi, kao svesna i voljna bića, sami u sebi poseduju određenu vrednost koja nadilazi sve druge,<sup>1</sup> i koja se artikuliše kao čovekovo (ljudsko) dostojanstvo.

Treba naglasiti da hrišćansko (ili klasično hrišćansko) shvatanje dostojanstva sadrži tri osnovna vida; ontološki ili urođeni, egzistencijalni ili stečeni i konačni ili definitivni, čije filozofske eksplikacije prelaze nivo ovog rada, i nećemo se upuštati u njih.

Međutim, laičko poimanje ljudskog dostojanstva negira postojanje urođenog ili ontološkog dostojanstva, koje pripada ljudskom rodu i samo njemu. U okviru ovog shvatanja ističe se da je egzistencijalno dostojanstvo povezano sa onim sposobnostima koje određuju ono što je vredno, kao i kako živeti vlastiti život.<sup>2</sup>

Dakle, različita tumačenja ljudskog dostojanstva imaju elemente koji su prepoznatljivi u svakom od njih i koji ukazuju na osobenu i uzvišenu prirodu čoveka. Jer, čovek ne dolazi na ovaj svet svojom voljom, ali kada je „promovisan“ u živo biće i čoveka, ima obavezu da dostojanstveno živi svoj život uvažavajući druge ljude.

Čovek, unutar svoje ličnosti, ima obavezu da ceni dostojanstvo ljudske vrste, kojoj pripada, i polaže pravo da ljudska vrsta, oličena u njemu samom, doživi uvažavanje drugih ljudi, a on sam je u obavezi da uvažava ljudskost drugih ljudi. Ovo su elementi univerzalnog pojma dostojanstva i opšta pretpostavka stvaranja prava dostojanstva kao osnovnog ljudskog prava.

Zbog toga, pojam dostojanstva je civilizacijska tvorevina koja, iako različito definisana, postoji u svim epohama i kulturama.

---

<sup>1</sup> Hrišćansko stanovište sadrži tri svoja osnovna vida: ontološko (urođeno), egzistencijalno (stečeno) i konačno (definitivno).

<sup>2</sup> U okviru laičkog definisanja dostojanstva ističe se da su bitne tri radnje: shvatiti, odabrati i komunicirati.



Posmatrano istorijski, ovaj pojam se sreće u najstarijim verskim spisima<sup>3</sup> a njegova teološka, filozofska i pravna elaboraciju zasniva se na određenju da je reč o moralnim vrednostima i dostignućima pojedinca i društva u celini<sup>4</sup>. Sumarno, pojmovno određenje dostojanstva, korelira sa ličnošću čoveka<sup>5</sup> i izvan tog konteksta teško se može bliže bliže odrediti i profilisati.

Pojam dostojanstva je čest motiv i antičke književnost,<sup>6</sup> tako da obuhvata celu starovekovnu kulturnu sferu. Ljudsko dostojanstvo je bilo u fokusu pažnje najznačajnijih antičkih mislilaca. Tako, Aristotel baveći se pitanjem moralnosti ljudi ističe da „čovek „visokih načela“ predstavlja idealnu sliku dostojanstvenog čoveka“<sup>7</sup> Ideja ljudskog dostojanstva jasno je izražena i u shvatanjima stoičara<sup>8</sup> koji smatraju da je dostojanstvo prirodna karakteristika čoveka. Takođe, Ciceron ističe da je dostojanstvo izraz čovekovog razuma, koji mu omogućuje da shvati svoje postupke. Istovremeno ukazuje na deističku dimenziju dostojanstva, prema kojoj je čovek božija slika (imago dei).<sup>9</sup> Ideja o povezanosti ljudskog uma i dostojanstva naći će kasnije svoje mesto i u novovekovnoj filozofskoj misli.

Klasičnu hrišćansku koncepciju dostojanstva postavio je T. Akvinski, koja, iako zanemarena od katoličke crkve, imala je značajan uticaj na pojavu laičkog shvatanja dostojanstva, čemu će takođe prethoditi filozofska razmatranja i određenja.

Konačno, u okviru renesansne filozofije nastaje prvo zaokruženo shvatanje (filozof Đ.P. Mirandola) pojma ljudskog dostojanstva (dignitas hominis) zasnovanog na činjenici da ljudska priroda nije precizno definisana i da čovek ima slobodu da sam izgrađuje svoj karakter<sup>10</sup>

---

<sup>3</sup> Videti bliže određenja osnovnih verskih spisa ranog jevrejstva, islama (Kuran) i hrišćanstva, posebno Biblija. Dostojanstvo se definiše kao prirodna karakteristika čoveka i glavno obeležje njegove ličnosti.

<sup>4</sup> U filozofiji postoji panorama različitih definicija ovoga pojma, od Cicerona (De Officiis) koji dostojanstvo nalazi utemeljeno u razumu preko T. Akvinskog koji postavlja klasičnu hrišćansku koncepciju dostojanstva.

<sup>5</sup> Smatra se da je renesansni filozof Mirandola P.G. prvi definisao pojam ljudskog dostojanstva (dignitas hominis). Prema njegovom filozofskom stavu priroda čoveka se izražava kroz njegov karakter na čije formiranje čovek sam najviše utiče.

<sup>6</sup> Onovremeni pojam dostojanstva se sreće i u starogrčkim epovima Ilijada i Odiseja, kao i kod dramskih pisaca Eshil Euripid, Sofokle i posebno u delima :Antigona, Car Edip, Elektra, Trhinjanke i sl.

<sup>7</sup> Videti bliže u Aristotel, „Nikomahova etika“, knjiga V(III), Kultura, Beograd, 1970, str. 118

<sup>8</sup> Stoičari kao poseban pravac u antičkoj filozofiji.

<sup>9</sup> Videti u Ciceron, „De officiis“

<sup>10</sup> Mirandola G.P., De Hominis Dignitate ( O dostojanstvu čoveka)

Značajan doprinos objašnjenju položaja čoveka u društvu i ostvarenja njegovog društvenog i ljudskog dostojanstva dao je Dž.Lok ističući da nijedan čovek ne može imati vlast nad drugim čovekom bez njegovog pristanka, jer su ljudi po prirodi slobodni. U tom smislu je i njegovo zalaganje za demokratski oblik vladavine, ako u društvu vladavina uopšte treba da postoji.

Posebno značajna filozofska razmatranja ljudske slobode, dostojanstva i ljudskih prava ima u svojim delima Hegel. Praktično, celina Hegelovog filozofskog dela, u najširem smislu, posvećena je čoveku, njegovom duhu i slobodi, odnosno pravima ljudi u društvenim zajednicama. Ističući da je čovek samosvesno biće on ima želju da bude priznat od drugih bića (ljudi-SV) sličnih sebi.<sup>11</sup> Osećanje sopstvenog dostojanstva čovek potvrđuje priznanjem drugih ljudi i u tom smislu Hegel ističe da ljudi imaju potrebu da „... izvesnost o sebi, izvesnost da postoje za sebe uzdignu do objektivne istine“<sup>12</sup> Tretirajući pitanja čovekove slobode, Hegel ukazuje na značaj zakona u društvu i ističe da zakoni „kao i običaji, ne smeju biti prepreka nastojanju čoveka da ostvari slobodan život, odnosno život za koji misli da je vredan življenja. U tom smislu on pledira za sklad između subjektivnih vrednosti (sopstvenih predstava čoveka o slobodi i dostojanstvu) i nametnutih normi (zakona i običaja) koji postoje u društvu. Pitanje stepena ostvarenja slobode je svesremeno čovekovo pitanje i kao takvo snažno obeležava njegovo trajanje u društvu. Čovek svojom samosvešću vrednosno procenjuje stepen ostvarene slobode i ljudskog dostojanstva u konkretnom društvu i preduzima mere za njihovo potpunije ostvarenje, imajući u vidu da su ovo, uvek, više zadate nego date kategorije<sup>13</sup>. Hegel ističe da su društvene pretpostavke za ostvarivanje ljudskog dostojanstva i slobode postojanje „apstraktnog prava i morala“, kao i porodice, građanskog društva i države zakona i običaja u uslovima demokratije u društvu.<sup>14</sup> On, takođe, čini važnu napomenu da se kategorije slobode i dostojanstva najpotpunije mogu ostvariti savesnim i kritičkim prihvatanjem zakona i običaja u uslovima demokratije (Hegel u svom celokupnom delu ima dosta kritičkih osvrta na demokratiju).<sup>15</sup> Treba naglasiti da Hegel ostvarivanje čovekove slobode i dostojanstva, predviđa u sistemu podele državne vlasti (zakonodavna, izvršna i „suverenost“-vlast data naslednom monarhu).

---

<sup>11</sup> Ovu želju Hegel naziva duhovnom, jer ona ide zajedno sa samosvešću, koja je za njega suština duha.

<sup>12</sup> Hegel, G., „Fenomenologija duha“, BIGZ, Beograd, 1974, str. 115

<sup>13</sup> Hegel je sebe smatrao filozofom slobode ističući da je svet suštinski duh, a njegova osnovna karakteristika je da je slobodan.

<sup>14</sup> Hegel, G., „Osnovi filozofije prava“, Svetlost, Sarajevo, 1964, str. 40

<sup>15</sup> Ibid. Hegel ističe da su zakoni i običaji plod iskustva mnogih generacija u istoriji civilizacije, te da je reč o racionalizaciji pojedinačnih ciljeva i volja u okviru konkretnih društava.

U panorami različitih filozofskih poimanja pojma dostojanstva vredna pažnje je studija E.Bloha, filozofa marksističke orijentacije. Pitanje ljudskog dostojanstva koje dovodi u vezu sa pojmom prirodnog prava predstavlja prilog problemu čovekovog „uspravnog hoda“ i on u svom filozofskom diskursu i prirodnopravnoj ravni eksplicira društvo kao prostor kome se principi ljudskog dostojanstva izražavaju i potvrđuju kao najviša vrednost. Ludski život je borba za dostojanstvo, netrppljenje sile, jer onaj ko prisiljava čoveka taj mu osporava ljudskost.<sup>16</sup>

Paralelno sa pojmom prava dostojanstva definišu se i problemi njegovog normiranja u međunarodnom i pozitivnopravnom smislu, kao i oblici i načini zaštite. Ukoliko se pojmovi dostojanstva, ljudskih prava i sloboda projektuju na subjekte u pozitivnom međunarodnom pravu onda su u fokusu pažnje: države i međunarodne organizacije.

### **Mir kao osnovna društvena pretpostavka i vrednost u ostvarivanju čovekovog dostojanstva**

Pravno konstitisanje i stabilizacija društva, u okviru države, nastaje kao izraz potrebe da se uspostave precizni i opšteobavezujući parametri za sprečavanje nasilja i samovolje. Sprečavanje nasilja i prinude pojedinaca ili pojedinih grupa koji su usmereni ka čoveku kao pojedincu, prvi je korak na planu poštovanja čovekovog dostojanstva, odnosno uopšte ljudskih prava i sloboda

Na ovaj način uspostavlja se društveni mir koji „...podrazumeva državnu kontrolisanu i na pravu zasnovanu prinudu koja je u stanju da spreči individualna ili kolektivna nasilja koja nemaju opravdanja u pravu“<sup>17</sup> Uspostavom reda i mira u društvu stvaraju se opšte pretpostavke za potpuno ostvarenje ljudskih prava, odnosno univerzalnih vrednosti koje su u funkciji čoveka i njegovog trajanja u svetu.<sup>18</sup>

Mir svojom univerzalnošću nadilazi nacionalne okvire i pretstavlja kategorija međunarodnog prava u okviru koga se materijalizuje zahtev za suzbijanje terorizma koji sprovode različite terorističke grupe i pojedinci i koji je usmeren protiv osnovnih ljudskih prava i sloboda, a pre svih prava na život. Takođe, u ovom diskursu posmatra se i sprečavanje upotrebe sile („državni terorizam“) u međunarodnim odnosima na relaciji između država, kao odgovor državama koje pružaju podršku terorističkim aktivnostima uopšte.

---

<sup>16</sup> Bloh, E., „Prirodno pravo i ljudsko dostojanstvo“, Beograd, 1977.g, str.8.

<sup>17</sup> Vukadinović, G., O ljudskom dostojanstvu kao pravnoj vrednosti, Pravni život br, 12-2013, str 413-419

<sup>18</sup> Videti bliže u Lukić, R. Sistem filozofije prava, Beograd, 1992, str.227 i dalje

Mir i red, pored spoljnih oblika manifestacije, postaju i deo ljudske svesti „,koji obavezuje na određeno ponašanje,koji postaje dužnost i dobija normativnu snagu“, <sup>19</sup>čime se u ljudsku ličnost interiorizuju subjektivne pretstave o potrebi poštovanja ljudskih prava i sloboda,kao i doživljaj drugog čoveka kao sebi ravnog i dostojnog opšteg poštovanja i uvažavanja.Konačno svezremana čovekova težnja za uspostavu boljeg i pravednijeg društva zasnovana je na miru i redu u društvu Jer,čovek je „. . .biće reda i mira,stvaranja a ne razaranja,pa i kad krši red i mir,on to čini ,pre svega,radi ostvarenja boljeg mira i reda“<sup>20</sup>

Osnovna pretpostavka za ostvarivanje ljudskog dostojanstva je sprečavanje samovolje i nasilja,pojedinačnog ili grupnog, u okviru jednog društva,odnosno njegovog pravnog sistema .Ovo je moguće ostvariti,kako je objašnjeno u teoriji države i prava,kontrilisanom i na pravu zasnovanoj državnoj prinudi kojom se sprečavaju „. . .individualna i klektivna nasilja koja nemaju opravdanje u pravu“<sup>21</sup> Na ovaj način omogućuje se mir u društvu kao celini i realizacija koncepta pravne države i vladavine prava.Jer, vlast ( državna) „,„mora biti strogo ograničena i svedena u relativno uske okvire da bi područje osnovnih sloboda i prava ostala neprikosnovena.“<sup>22</sup> Međutim ,treba naglasiti da se sloboda „. . .sastoji u pokoravanju zakonima kao opštim i bezličnim pravilima. . .samo pod jednim uslovom da oni ne budu sredstvo vlasti već potpora i jemstvo individualne slobode“<sup>23</sup>

### **Međunarodni aspekt normiranja i zaštite dostojanstva**

Ukoliko se pojmovi dostojanstva, ljudskih prava i sloboda projektuju na subjekate u pozitivnom međunarodnom pravu onda su u fokusu pažnje: države i međunarodne organizacije.

U okviru međunarodnog javnog poretka njegovi subjekti štite i onemogućavaju povrede svojih temeljnih vrednosti (opstanak,suverenitet <sup>24</sup>, teritorijalni integritet,komleks nacionalnih interesa i sl.), što u suštini

---

<sup>19</sup> Ibid. str.225

<sup>20</sup> Lukić,R.,Sistem filozofije prava,Beograd,1992,str.227

<sup>21</sup> Vukadinović,G.,O ljudskom dostojanstvu kao pravnoj vrednosti,Pravni život 12-2013,str413 i dalje

<sup>22</sup> Čavoški,K.,Pravo kao umeće slobode,Beograd,Slušbeni glasnik,2005,str127 i dalje

<sup>23</sup> Op.cit.,str 189

<sup>24</sup> Suverenitet je kompleksna vrednost koja predstavlja presudan dokaz državnosti i izraz dostojanstva država u međunarodnom pravu-videti bliže u Jeličić B.,Dostojanstvo-vrednosna kategorija međunarodnog prava i savremenih međunarodnih odnosa,Pravni život br. 12-2013

predstavlja elemente njihovog dostojanstva u domenu odnosa sa elementom inostranosti.

Kako je reč o konfiguraciji subjekta (države, međunarodne organizacije) koji su specifične „ljudske“ tvorevine, odnosi među njima, i u njima, imaju neizostavno i dimenziju koja se izražava kao odnos između ljudi koji reprezentuju države, odnosno određene organizacije<sup>25</sup>. Za naša razmatranja posebno je značajno da se deo međunarodnog prava, u okviru njegove fragmentacije, odnosi na ljudska prava u rasponu od njihovog pojmovnog određenja do konkretnih oblika zaštite i, što je posebno značajno, subjekata zaštite. .

U teoriji je kristalizovan stav da se ljudska prava odnose“ „...kako na pojedince tako i ljudske grupe sastavljene od pojedinaca...koji...nastupaju zajednički poput ...manjina ili naroda.“<sup>26</sup> Povodom pitanja subjektiviteta u domenu zaštite ljudskih prava i sloboda značajno je određenje da individuu ili pojedinca treba shvatiti „...u širem generičkom smislu koji podrazumeva i grupe pojedinaca“<sup>27</sup>

Međutim, iako povodom pojma dostojanstva u teoriji dugo traju rasprave o njegovim različitim aspektima<sup>28</sup>, treba naglasiti da međunarodnopravno uobličavanje dostojanstva, kao prava relativno je novijeg datuma<sup>29</sup>Ovo je i razumljivo, jer do Drugog svetskog rata dominantan stav u nauci je bio da su ljudska prava u unutrašnjoj nadležnosti država i da nisu obuhvaćena predmetom međunarodnog prava<sup>30</sup>

### **Instucionalna zaštita ljudskog dostojanstva**

Ljudsko dostojanstvo je uvek više zadato nego dato, više težnja i proklamacija (do stepena utopije) što čini realnom potrebu za izgradnjom i uspostavom sistema njegove zaštite. Jer, zaštita ljudskog dostojanstva, kao univerzalne vrednosti je imperativ svakog društva i posebno države kao istorijski najpoznatijeg oblika društvenog i ljudskog organizovanja.

---

<sup>25</sup>Videti bliže u Jeličić B.,Dostojanstvo-vrednosna kategorija međunarodnog prava i savremenih međunarodnih odnosa,Pravni život 12-2013,str 269-281

<sup>26</sup> Videti bliže u Kreća M.,“Međunarodno javno pravo“ Beograd, 2011, . str.122

<sup>27</sup> Ibid

<sup>28</sup> Različita određenja ovog pojma:prirodni,društveni i pravni- Videti bliže u VukadinovićG.,O ljudskom dostojanstvu kao pravnoj vrednosti,Pravni život,12-2013

<sup>29</sup> Pravo na dostojanstvo prvi put je izričito normirano u preambuli Povelje UN(1945),odnosno u čl.1 Deklaracije o ljudskim pravima UN,te Paktu o građanskim i političkim pravima UN(čl.10)

<sup>30</sup> Videti bliže u Etinski,R.,Ljudsko dostojanstvo i ljudska prava,Beograd,Pravni život br.12-2013,str 111 i dalje

Ljudsko dostojanstvo kao prirodni i civilizacijski standard kontinuirano se normira i štiti u većitoj konfrontaciji između dobra i zla u samom čoveku i posebno na relaciji: društvo-čovek. Država, štiteći ljudsko (čovekovo) dostojanstvo, svojom čvrstom organizacijom i racionalno upotrebljenom prinudom (silom) omogućuje društveni prosperitet, ali i opstanak pojedinca u društvu. Ograničena povreda ljudskog dostojanstva može i mora biti jedino manifestovana u funkciji zaštite dostojanstva drugih ljudi koji koegzistiraju sa pojedincem kome se privremeno sužava sloboda

U teoriji postoji više otvorenih pitanja povodom pojma dostojanstva, i to u širokom rasponu: od toga da li se izražava kao pravo ili princip,<sup>31</sup> odnosno da li se radi o promenljivom ili nepromenljivom pojmu u prostoru i vremenu, njegovim konstitutivnim elementima, načinu sticanja, etičkoj i pravnoj vrednosti.<sup>32</sup> Treba istaći, da za naša razmatranja, ovaj pojam svojom obuhvatnošću, bilo u opštem značenju, ili u smislu ljudskog dostojanstva, je neodvojiv deo kompleksa ljudskih prava i sloboda, njihovog normiranja, i posebno zaštite. Jer, obezbedjenjem poštovanja ljudskog dostojanstva stvaraju se društvene i, posebno, pravne pretpostavke zaštite čovekove ličnosti od degradacije.<sup>33</sup> Na ovaj način konstituiše se opšti koncepcijski okvir za uspostavljanje sistema zaštite ljudskih prava i sloboda, i to ne samo u ravni nacionalnih pravnih sistema, već i u domenu međunarodnog prava.<sup>34</sup>

U normativnom smislu ljudsko dostojanstvo, kao najznačajniji vid ispoljavanja dostojanstva uopšte, uobličeno je kao posebno pravo na dostojanstvo i predstavlja neizostavni deo kataloga ljudskih prava. Ovo je logična posledica činjenice da se ovo pravo zasniva na temeljnim vrednostima ljudske ličnosti i predstavlja opšti uslov poštovanja ostalih ljudskih prava i sloboda.

### **Konstitucionalizacija prava na dostojanstvo**

Posmatrano istorijski, kako je već objašnjeno, izvorne ideje o odnosu ustava i ustavnosti, sa jedne strane, i individualnih ljudskih prava i sloboda, sa druge strane, sreću se u radovima začetnika ideja građanske ustavnosti,<sup>35</sup> koji o ljudskim pravima govore kao prirodnim pravima. S obzirom na predmet

---

<sup>31</sup> Ibid

<sup>32</sup> Videti bliže u Vodinelić V., Pravo na ljudsko dostojanstvo, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu br. 5-6

<sup>33</sup> Bečka konferencija o ljudskim pravima (1993) je posebnom Deklaracijom precizirala da sva ljudska prava proizlaze iz dostojanstva i vrednosti primerenih ljudskoj ličnosti

<sup>34</sup> Pejić I. Konstitucionalizacija ljudskih prava: pravo čoveka na dostojanstvo, *Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom prostoru*, Tematski zbornik radova, Knjiga prva, Niš, 2011, str. 253

<sup>35</sup> Videti bliže u Lok, Dž., „Dve rasprave o vladi“ 1690. godina

našeg rada, treba precizirati da pojam dostojanstva dolazi na mesto tradicionalne doktrine o „prirodnim pravima“ koja je dominirala u prvoj fazi konstitucionalizacije. Takođe u procesu konstitucionalizacije prava dostojanstva značajna je i afirmacija principa podele vlasti. Princip podele vlasti, postaje ustavni princip široko primenjivan u ustavnoj praksi, i u funkciji zaštite individualnih prava na način da se dozvoli „. . .svakome da čini sve osim onoga što može da naudi drugome“<sup>36</sup>.

Istovremeno, ovaj princip predstavlja ustavnu branu od tiranije i pruža garanciju slobodi. Sloboda, a posebno politička sloboda, definiše se kao stav po kome svaki čovek treba da ima sigurnost, a vlast treba da bude organizovana na način da se „. . .jedan čovek ne mora bojati drugog“<sup>37</sup>.

Sadržaj aktuelnog procesa konstitucionalizacije ljudskih prava (uporednopravni „presek“ stanja ustavnosti) upućuje na zaključak da se priroda ljudskih prava ne određuje primarno kroz njihov pojam, o čemu je diskusija u nauci uglavnom završena, već kroz dejstvo ljudskih prava, što zahteva stvaranje pravnih i političkih uslova za njihovo ostvarivanje.

Povodom ljudskih prava, kako je napred objašnjeno, nužno je uspostavljanje niza pretpostavki bez kojih nije moguće njihovo definisanje (teorijsko i ustavno-pravno) i , što je značajnije, njihovo ostvarivanje.

Ljudsko dostojanstvo kao opšta pretpostavka, ali i *causa sine qua non* ljudskih prava, relativno kasno je izdvojeno kao posebno pravo, koje ima međunarodnu, ili preciznije, univerzalnu dimenziju.<sup>38</sup> Reč je o vrednosti koja posebno dolazi do izražaja u procesu zaštite ljudskih prava ,posebno onih iz kategorije osnovnih ličnih prava i njome se postavljaju standardi u ostvarivanju individualnih prava.

Početak geneze procesa konstitucionalizacije ljudskih prava vremenski koincidira sa donošenjem prvih akata ustavnog karaktera u okviru građanskih društava u Engleskoj (početak XIII veka) i na američkom kontinentu (druga polovina XVIII veka, prim.SV)

---

<sup>36</sup> Videti bliže u Constant, B., „Principles of Politics Applicable to All Government“, Indianapolis, Liberty Fund, 2003, p.46.

<sup>37</sup> Videti bliže u Montesjkje, Š., „Duh zakona“, knjiga XI, str.2-3

<sup>38</sup> Pravo na ljudsko dostojanstvo prvi put je eksplicitno definisano u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima UN, (usvojena i proklamovana rezolucijom GS UN 10 decembra 1948 god), čl.1 i glasi „Sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima.

## Engleski konstitucionalni akti i pravo dostojanstva

S obzirom na specifičan karakter engleske ustavnosti i teorijske dileme koje tim povodom postoje u nauci sve do danas, najznačajnijim konstitucionalnim aktom smatra se Velika povelja o slobodama (Magna charta libertatum)<sup>39</sup>

Ovim prvorazrednim civilizacijskim aktom („poveljom za večna vremena“) „podarena“ je sloboda svi slobodnim ljudima<sup>40</sup>, zaštićena njihova svojina i omogućeno slobodno „uživanje“ običaja. U pogledu zaštite dostojanstva čoveka i „uopšte, ljudskih prava i sloboda, veoma je značajno da Povelja afirmiše ulogu lokalnih sudova (sudovi grofovija) koji postaju stvarno i mesno nadležni za suđenja stanovništvu sa njihove teritorije.

Povelja, po prvi put u okviru građanskog društva, u krivičnoj legislativi, uspostavlja distinkciju između „vrste“ i „važnosti“ krivice i na taj način promovise principe legaliteta i individualizacije kod krivičnog kažnjavanja.<sup>41</sup> Takođe, ističe se da imovina pojedinca ne može biti obuhvaćena njegovim kažnjavanjem ili, preciznije, osnovana imovina krivca „... treba da ostane neprikosnoven“<sup>42</sup> Naglašeno je neophodno poštovanje nadležnosti pojedinih organa i zabrana atrakcije nadležnosti od strane nenadležnih subjekata.<sup>43</sup>

Iako je reč o relativno arhaičnom pravnom tekstu, univerzalnost rešenja sadržanih u njegovim odredbama je jasna. Ovo se posebno odnosi na neke temeljne pravne principe, kao što su „kako je istaknuto, princip legaliteta i zakonski presuđene stvari („... nijedan slobodan čovek neće biti uhapšen ili zatvoren u tamnicu ili lišen poseda ili stavljen van zakona ili izgnan... sem po zakonskoj presudi... ili saglasno zakonu zemlje.“)<sup>44</sup> Kazne izrečene mimo zakonske procedure i „naplaćene nepravedno i protiv zakona zemlje, neka se predaju potpunom zaboravu ili neka se sa njima postupi prema presudi dvadesetpet perova“<sup>45</sup>

Poveljom se posebno naglašava značaj sudske funkcije za zaštitu „običaja i sloboda“, koju obavljaju sudije koje imenuje kralj i koji da bi mogli obavljati ovu funkciju moraju poznavati zakone kraljevstva i savesno ih sprovesti<sup>46</sup>.

---

<sup>39</sup> Reč je o Povelji koju je „izdao“ engleski kralj Jovan bez Zemlje 1215 godine

<sup>40</sup> Videti bliže u Magna carta libertatum-preambula tač I i II

<sup>41</sup> Ibid, tač. XXIII i XXIV

<sup>42</sup> Ibid, tač XXIV

<sup>43</sup> Ibid, tač. XXIX

<sup>44</sup> Ibid, tač XLV

<sup>45</sup> Ibid, tač LXIII

<sup>46</sup> Ibid, tač. LII



Uopšte ,Povelja ima za cilj da omogući ljudima nesmetano raspolaganje slobodama , pravima i povlasticama koje su njome garantovane i to je njena najznačajnija funkcija i projektovani cilj.<sup>47</sup>

### **Savremeni oblici zaštite dostojanstva**

Kako je objašnjeno, ljudsko dostojanstvo je predmet normiranja u zakonodavstvu (nacionalnom i međunarodnom) i poveljama kao pravnim dokumentima međunarodnog značaja. Pored engleskih konstitucionalnih akata, koji u istorijskom smislu imaju prioritet kada je reč o definisanju pojma i prava dostojanstva, ovim pitanjima je posvećena odgovarajuća pažnja i u aktima koji su univerzalne civilizacijske vrednosti, a rezultat su revolucionarnih zbivanja u Francuskoj krajem XVIII veka (Francuska buržoaska revolucija 1789. g).

U Deklaraciji o pravima čoveka i građanina, naglašeno je da se „veličina“ čoveka , njegovo očovečenje meri dostojanstvom i slobodom koje ostvaruje u konkretnom društvu. Ovim aktom se jasno naglašava da se sloboda jedinstva ne ostvaruje političkim putem kako bi se ljudi proglasili jednakim i slobodnim, već obrnuto, nesloboda i staleške razlike su kontradiktorni prirodi čoveka koja se krije u njemu samome, odnosno njegovom dostojanstvu, te stoga moraju da budu prevladani.<sup>48</sup>

Posebno je značajno da je pojam dostojanstva definisan i u najznačajnijem aktu Ujedinjenih nacija –Opštoj deklaraciji o ljudskim pravima<sup>49</sup>. U ovom istorijsko-civilizacijskom aktu se ističe da se sva ljudska bića rađaju slobodna, jednaka u dostojanstvu i pravima.<sup>50</sup> Očigledno je da je na ovaj način dostojanstvo priznato kao osnovno svojstvo ljudskog roda i istovremeno se potvrđuje vera u temeljna prava čoveka i ističu njegove vrednosti.

Na sličan način pojam ljudskog dostojanstva je tretiran i u nekim drugim međunarodnim aktima. Tako, u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>51</sup> iako nije pojmovno definisano ljudsko dostojanstvo, zabranjuju se neljudski i ponižavajući postupci prema ljudima, čime se implicitno poziva na ljudsko dostojanstvo. Šta više, po principu enumeracije u Evropskoj konvenciji se navode oblici kojima se omogućuje ostvarivanje dostojanstva (sloboda, jednakost, solidarnost, pristup pravdi i dr).

---

<sup>47</sup> Ibid,tač LXXVIII

<sup>48</sup> Stepanov, A.,i dr, „Pravnofilozofski diskurs o prirodno pravu i ljudskom dostojanstvu“, Pravni život, br.12/2013, str. 439-447

<sup>49</sup>Opšta deklaracija o ljudskim pravima UN, 1948. g

<sup>50</sup> Ibid, čl.1

<sup>51</sup> Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. g

Analiza empirijskih podataka pokazuje da je pojam dostojanstva štice i kroz sudsku praksu (domaću i međunarodnu), iako mali broj pozitivnih propisa daje samu definiciju dostojanstva. Objašnjenje ove činjenice sadržano je u tome da u svim aktima povodom kojih može doći do raspravljanja pred sudom već postoji obaveza poštovanja dostojanstva učesnika u konkretnom pravnom poslu.

Savremena ustavna i zakonodavna praksa u Republici Srbiji sadrži odgovarajuće definicije iz kojih se vidi zalaganje za poštovanje i očuvanje ljudskog dostojanstva i ostvarenje pune slobode i jednakosti svakog pojedinca u pravdenom, otvoreno i demokratskom društvu zasnovanom na načelu vladavine prava.<sup>52</sup> U ustavu RS se takođe ističe da je ljudsko dostojanstvo neprikosnoveno i svi su dužni da ga poštuju i štite.<sup>53</sup>

Dakle, formalnopravno, u pravnom sistemu Republike Srbije je posvećena adekvatna pažnja zaštiti ljudskog dostojanstva, ali ostaje pitanje kakvo je stanje u praksi i da li ima povreda ove vrste.

**Slavoljub J. Vukićević, LL.D.**  
**Full Professor**

## **RIGHT TO DIGNITY AS A FUNDAMENTAL HUMAN RIGHT**

### **Summary**

Issues of human rights and freedom are very current and theorists of different provenance are dealing with them. These questions are of the current issues especially in the late XX century and the first decade of the XXI century. Human dignity is the basis of human rights and freedom, and we have therefore decided to deal with this issue in this paper. Human dignity in the theoretical sense has a long geneses which we tried to explain. It is also made an attempt to draw attention to the multidisciplinary treatment of the concept of human dignity.

---

<sup>52</sup> Ustav Republike Srbije iz 2006., čl.19.

<sup>53</sup> Ustav Republike Srbije iz 2006., čl.23.

**Dr Borče Davitkovski**

**Redovni profesor Pravnog fakulteta „Justinijan Prvi“ Univerziteta „Sv. Kiril i Metodij“ u Skoplju**

**Dr Dragan Gocevski**

**Docent Pravnog fakulteta „Justinijan Prvi“ Univerziteta „Sv. Kiril i Metodij“ u Skoplju**

**Dr Elena Davitkovska**

**Docent Ekonomskog instituta Univerziteta „Sv. Kiril i Metodij“ u Skoplju**

## **E UPRAVA U MAKEDONIJI**

### *Apstrakt:*

Rad pretstavlja udruženo istraživanje u oblasti razvoja i primene informaciono komunikaciskih tehnologija u ostvarenju prava odnosno ispunjavanju obaveza koje stranke u upravnom postupku imaju pred organima uprave i drugih organizacija sa javnim ovlašćenjima: ustanove i javna preduzeća u Republici Makedoniji. Rad je proizvod kontinuiranog ispitivanja i aktivne pratnje razvoja u praksi i pravnom okviru u Makedoniji i obuhvata period od 2009 do 2014 godine. Autori izlažu preglede i komentare aktuelnih projekata u oblasti e-uprave u Republici Makedoniji i novine u upravnom postupku kojima se jača uloga informaciono komunikaciskih tehnologija u radu organa državne uprave i primena koncepta jedinstvene tačke za kontakt.

**Ključne reči:** *e-uprava, javne usluge, web strana, javna ovlašćenja, organ državne uprave.*

### **Uvod**

Ovaj rad, je rezultat dugogodišnjeg napora katedre upravnog prava sa Pravnog fakulteta u Skopju da sledi i analizira pojavu i napredak primene koncepta e-uprave u Republici Makedoniji. E uprava je predmet analize i istraživanja autora od prvih koraka koje je Vlada Republike Makedonije uzela još 2005 godine usvajanjem Strategije za razvoj informatičkog društva.

Cilj istraživanja je primenom već utvrđene (i dokazane) metodologije, sprovesti ispitivanje nad reprezentativnim primerkom javnih institucija koje pružaju javne usluge (u kom bilo formatu) putem informaciono komunikaciskih tehnologija. Rezultati su upoređeni sa utvrđenim stanjem iz 2009 godine, a kasnije 2012 godine nakon čega se može izmeriti stepen napretka primene koncepta e-uprave za period od 4 godina nakon njegovog formalno pravnog

*Проф. др Борче Давитковски, доц. др Драган Гоцевски, доц. др Елена Давитковска*

---

uvođenja. Konačno u radu će biti analizirana novina u upravno procesnom zakonodavstvu Makedonije, kojom se i formalno pravno uvodi elektronski način vođenja postupka pred organima državne uprave<sup>1</sup>.

## 1. Modeli i hipoteze primene koncepta E-uprave

### Model uspešnog koncepta elektronske uprave:

$G$  = Sistem e uprave je primenjen na centralnom nivou i lokalnom nivou + interopabirlnost sistema

$G_{(A)}$  = Sistem e uprave je primenjen na centralnom nivou

$G_{(AI)}$  = Sistem e uprave je primenjen na lokalnom nivou

---

$$G = G_{(A)} + G_{(AI)} + V$$

$$G_{(A)} = A + A_1 + A_2 + V$$

$$G_{(AI)} = A_1 + A_{L1} + A_{I2} + B_1$$

---

### Model delimično/parcijalno primenjenog koncepta e-uprave

$$G = G_{(A)} + G_{(AI)} - V$$

$$G_{(A)} = A + A_1 - A_2 + B; G_{(A)} = A - A_1 + A_2 + B; G_{(A)} = A - A_1 - A_2 + B$$

$$G_{(AI)} = A_1 + A_{I1} - A_{I2} + B_1; G_{(AI)} = A_1 - A_{I1} + A_{I2} + B_1; G_{(AI)} = A_{I1} - A_{I1} - A_{I2} + B_{I1}$$

---

**Model neuspešno primenjenog koncepta e-uprave** (nije primejniv radi nepostojanja neophodnih uslova za implementaciju)

$$G = G_{(A)} - G_{(AI)} + V; G = G_{(A)} - G_{(AI)} - B; G = G_{(AI)} - G_{(A)} - V$$

$$G_{(A)} = A + A_1 + A_2 - B; G_{(A)} = A - A_1 + A_2 - B; G_{(A)} = A - A_1 - A_2 - B$$

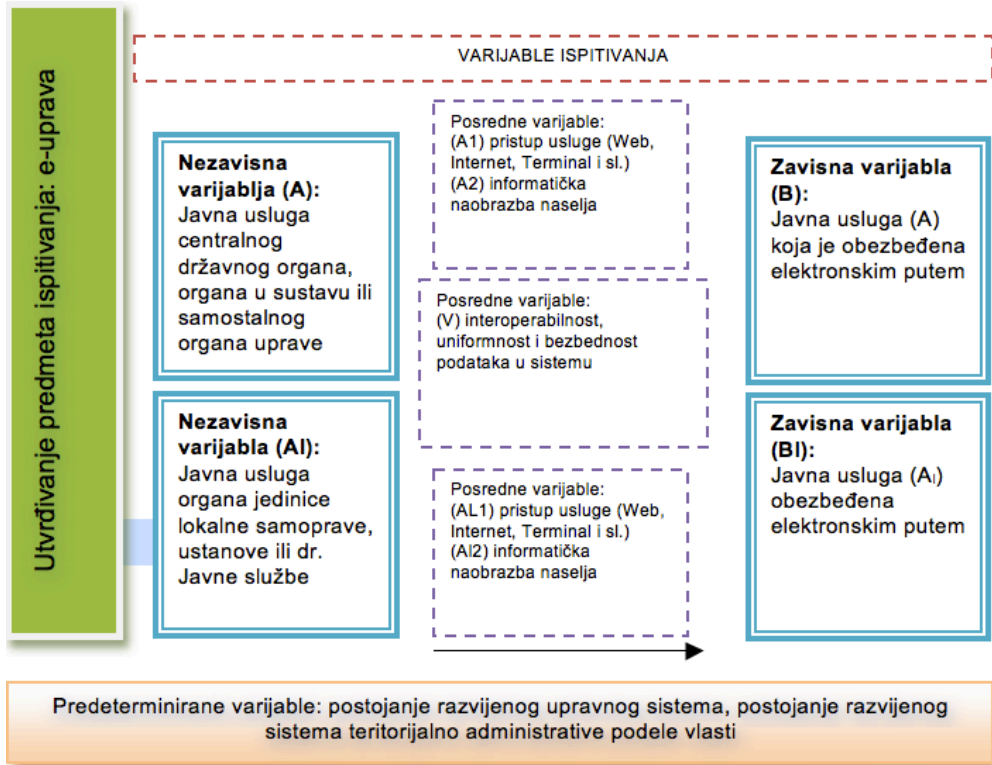
$$G_{(AI)} = A_1 + A_{L1} - A_{I2} - B_{I1}; G_{(AI)} = A_1 - A_{L1} + A_{I2} - B_{I1}; G_{(AI)} = A_1 - A_{L1} - A_{I2} - B_{I1}$$

---

---

<sup>1</sup> Ukoliko je čitaoc zainteresovan podobnije ući u suštinu elektronske uprave, može zatražiti publikacije navedene u radu;

**Cilj ispitivanja:  
Primenjivost koncepta e-uprave u Republici Makedoniji**



### 1.1 Metodologija ispitivanja<sup>2</sup>

Prvo pitanje koje je predmet ispitivanja jeste, dali je koncept elektronske uprave primenjiv, odnosno, dali se primenjuje i u kom stepenu u Republici Makedoniji.

Nakon opredeljenja predmeta ispitivanja, u slučaju e-uprava, pristupa se utvrđivanju varijabila, odnosno konkretnih pojava koje su predmet merenja i evaluacije.

Pre svega, da bi se uopšte moglo govoriti o bilo kakvom sistemu javnih službi i njihovog funkcionisanja, moramo pretpostaviti/konstatovati postojanje razvijenog upravnog sistema, dakle postojanje centralnih državnih organa,

<sup>2</sup> Detaljnije o metodologiji vidi: „E-Управа, примјена и предности ИКТ-а у управном поступку Републике Македоније“, Копаоничка школа природног права, Давитковски Б., Павловска-Данева А., Гоцевски Д., Бр. 11 Том3, 2009 стр.53-67 ;

organa u sastavu, samostalnih organa državne uprave i javnih službi. Ovo je preduslov koji je nepobitna činjenica stvarnosti, i kao takav se ne ispituje već deklarira. U radnoj hipotezi ovo pretstavlja prederminiranu varijablu.

Drugi preduslov za postojanje elektronskog pružanja javnih usluga je da nadležni organ ili služba, neposredno pruža javne usluge – bavi se servisnim aktivnostima. To podrazumeva zakonsku nadležnost i obavezu da obezbedi pristup određenoj usluzi ili da neposredno primenjuje zakone rešavajući upravne predmete (time ostvaravajući prava i obaveze strankama u upravnom postupku). Imajući u vidu da je predmet ispitivanja u ovom radu elektronske usluge, fizičko pružanje usluga je preduslov za istraživanje a ne i predmet ispitivanja. Opet, uzimamo u obzir da je postojanje uslužnih dejnosti kako deo poslova jednog organa ili upravne organizacije alternativno (ne svaka upravna organizacija neposredno pruža usluge), ovaj preduslov pretstavlja nezavisnu varijablu na osnovu koje se u ispitivanju proverava postojanje i kvalitet elektronski ponuđene usluge. Elektronski ponuđena usluga pretstavlja zavisnu varijablu. Suština ovog modela, je da je postojanje zavisnih varijabli u celosti determinirano postojanjem nezavisnih varijabli, no taj odnos nije komutativan. Upravne organizacije mogu pružati javne usluge pritom uopšte ne nudeći mogućnost za njihovu dostupnost putem elektronskih medija. Davaoci javnih usluga mogu biti centralni državni organi, organi jedinica lokalne samouprave, samostalni organi državne uprave, ustanove, javna preduzeća kao i drugi zakonom ovlašćeni vršioци javnih dejnosti. Nezavisne varijable u ovom modelu označene su azbučnim simbolom (A), sa adekvatnim sufiksom u zavisnosti dali je reč o centralnim organima ili organima lokalne samouprave.

Zavisna varijabla kako što smo istakli, označava dali se već postojna javna usluga pruža i elektronskim putem. Ukoliko se može ostvariti usluga *i* putem elektronskih sredstava za komunikacija može se zaključiti da se primenjuje nekakvo rešenje za e-upravu. Zavisne varijable u ovom modelu označene su azbučnim simbolom B, i adekvatnim sufiksom u zavisnosti dali je reč od uslugi centralnog organa ili organa lokalne samouprave. Neophodan uslov za ovo je postojanje već utvrđene i razrađene javne usluge, a uspešnost i kvalitet pružanja usluge elektronskim putem zavisi od više spoljašnjih faktora.

Spoljašni faktori koji utiču, ali nisu presudni za postojanje e uprave su posredne varijabe, u slučaju to su:

(A<sub>1</sub>) i adekvatan sufiks u zavisnosti jeli reč od centralnom organu ili organu lokalne samouprave. (A<sub>1</sub>) označava koliko je elektronska usluga dostupna i koliko su korisnici usluge upoznati sa načinima korišćenja ponuđenih usluga. Od toga dali jedna institucija ulaže sredstva i napore da svoje usluge reklamira, kako na Webu tako i putem različitih mediumi i promoviše usluge na oficijalnom Web stranici zajedno sa svim službenim materijalima, može zavisiti koliko će se te usluge i koristiti. Ovo je posredan faktor, zbog toga što od njega zavisi samo kvalitet i frekvencija korišćenja

usluge no ne i mogućnost organa da pruža dotičnu uslugu. Na primer, pri vađenja izvoda iz matične knjige rođenih u nadležnom sektoru MUPa, organ može obezbediti da se uplata takse sprovede transakcijom preko mobilne mreže slanjem SMS poruke. Pa ipak, ukoliko ovu mogućnost ne izloži adekvatno i ne načini je dostupnom i poznatom široj javnosti, većina građana će ipak za ovu uslugu poći na bankarski šalter. Sa druge strane, ovu varijablu sačinjavaju i drugi faktori kao složenost informacione okoline preko koje se sprovodi usluga. Ako je interfejs jasan i jednostavan, te se uplata takse preko mobilnog uređaja izvrši jednostavnom komandom preko SMS<sup>3</sup> povećava se verovatnost da više građana koristi uslugu. No, ako je postupak dugačak sa složenim tonskim menijom, gde korisnik potroši više od 10 minuta u preslušavanju zvučnih opcija i pritiskanjem numeričkih opcija, pre svega povećava se verovatnost za greške tokom izbora kako i nivo frustracije korisnika zbog ponavljanja postupka, zatim, kako se vreme potrebno da se usluga izvrši elektronskim putem dobližava vremenu potrebnom da se ista usluga završi na šalteru, tako se smanjuje njena efektivnost i povećava se verovatnost da uslugu građani neće koristiti. Poseban faktor koji utiče na dostupnost usluga preko Web aplikacija i interneta, je organizacija internet strane. Ukoliko je strana nesistematizovana, prepunjena irelevantnim i zastarenim podacima, opterećena komplikovanim menijem i “gomilom” linkova koji se ne ažuriraju, povećava se verovatnoća da korisnici budu frustrirani nemogućnosti da nađu traženi sadržaj tokom prve posete – ostavljajući ponuđenu uslugu neiskorišćenu. Posebnu pažnju moramo skrenuti na pitanje primene složenih multimedijalnih sadržina koje su predstavljene animacijama i animiranim menijem. Takvi sadržaji su po svojoj prirodi nedostupni slepim osobama, jer ne dozvoljavaju komercijalnim (većinom dostupnim) softverima za čitanje sadržine sa računarskih ekrana da protumače tekst u meniju i pretvore ga u zvučni govor.

(A<sub>2</sub>) i adekvatan sufiks označava dali je reč od usluzi ponuđenoj od centralnih organa ili organa lokalne samouprave. (A<sub>2</sub>) varijablja sama predstavlja stepen informatičke naobrazbe korisnika javnih usluga koje se mogu ostvariti elektronskim putem. Određena usluga može biti savršeno jednostavno organizovana i njeno pružanje biti ekonomično i praktično, te upravna organizacija može imati savršen marketinški plan za promociju usluge, ukoliko ciljna grupa korisnika te usluge iz kog bilo razloga odbija koristiti uslugu, ista postaje oportuni trošak. Koliko i da je dobro rešenje, ako ga nitko ne koristi onda utrošeni novac i energija u razvoj i realizaciju neiskorišćene usluge su zaludno alocirani ljudski i materijalni resursi.

---

<sup>3</sup> Pošalji SMS na broj 0000 sadržinom poruke IZVOD IZ ROĐENIH. Sa povratnim MSM za uspešno ostvarenu transakciju i jedinstvenim kodom koji se priloži na uvid nadležnom službeniku;

(V) je posredna varijabla koja se odnosi samo na uspešnost primene koncepta e-uprave na nacionalnom nivou i saradnje između organa uprave na horizontalnom nivou. Odnosi se na interoperabilnost IKT sistema koje koriste različiti organi uprave i upravne organizacije, bilo na centralnom ili lokalnom nivou. Interoperabilnost podrazumeva sposobnost različitih sistema instaliranim kod različitih upravnih organizacija da međusebno razmenjuju informacije, ispraćaju zahteve i dostavljaju odgovore putem automatizovanog procesa elektronske obrade podataka. Na ovo pitanje, posvetićemo više pažnje. Svaki vršioc javne dejnosti, vodi evidenciju o aktivnostima koje vrši i popis korisnika usluga koje pruža. Ova evidencija vodi se u matičnim knjigama: kartoteke, registri, arhive i sl. Pa tako, pri zahtevu za izvod iz matične knjige rođenih službeno lice vrši uviđaj u registar (određen mesnom nadležnosti jedinice MUPa) i na osnovu uviđaja vadi javnu ispravu kojom građanin potvrđuje identitet, starost, pol i druge informacije iz nadležnosti organa koje su sastavni deo izvoda. Ovi registri predstavljaju tako zvane banke podataka.

Gore opisano je manujelni način ostvaravanja usluge. Drugi način, kako ovu uslugu ponuditi elektronskim putem je digitalizacijom matičnih knjiga (sve službene registre). Tom slučaju, mesto pismenim podneskom vezanim za istek određenog vremenskog roka, tražioc izvoda može dobiti isti jednostavnim legitimisanjem pred službeno lice sa ličnom kartom ili drugim utvrđenim načinom (a ako je moguće i očitavanjem otiska prsta ili drugog biometričkog podatka).

Uvid u registar i pečačenje izvoda u ovom slučaju je celosno automatizovano i digitalizovano, te vreme potrebno za dokazivanje identiteta i vađenje izvoda se svodi na teoretsku nulu. Prednosti digitalizacije matičnih knjiga je očigledna iz primera, ali problem može nastati ukoliko drugi vršioci javnih dejnosti koji vode službenu evidenciju koriste različan sistem za digitalnu obradu i skladiranje podataka. Ukoliko su pritom podatci jednog organa (koji vodi matičnu evidenciju rođenih na pr.) omogućava prisut podacima izričito preko njihovog IKT sistema, koji nije razumljiv za IKT sistem drugih organa uprave (koji traže elektronski pristup matičnom registru rođenih), vreme za izdavanje potrebnih podataka se znatno produžava time narušavajući celishodnost e-uprave kao integralan koncept. U tom slučaju, kada dva vršioca javnih dejnosti koriste IKT sisteme koji nisu kompatibilni jedan sa drugim, kažemo da ti sistemi nisu interoperabilni.

U tom slučaju građanin koji treba da podnese zahtev za koji su potrebne potvrde od različitih organa koji vode posebnu evidenciju, isti će trebati neposredno podneti zahtev za svaku potvrdu pojedinačno. Iako možda vreme za vađenje tih potvrda bude kraće, sam čin posete organa konsumira mnogo vreme i proizvodi latentnost procesa pružanje konačne usluge. U slučaju da su banke podataka različitih organizacija izrađene pod istim IKT sistemom, ili pod različitim IKT sistemima koji su uzasebno kompatibilni, onda situacija može da



izlgeda vrlo drugačije. Građanin se obraća samo organu koji mu pruža konačnu uslugu odnosno koji rešava predmet, dok sam organ *ex officio* pristupa bankama podataka drugih organa i sam pribavlja neophodne javne isprave za rešavanje predmeta – sve to elektronskim putem. Postupak traje svega nekoliko minuta, zavisno od kvaliteta mrežnog pristupa i opterećenosti informacionih sistema različitih organa od kojih se pribavljaju podatci, a građanin uopšte ne napušta jedini šalter.

Još optimističnija varijanta, ali ipak ostvarljiva, je činjenica da ukoliko se digitalizuje matična knjiga rođenih i svi relevantni biometarski podatci ili digitalni potpis, građanin može podneti zahtev, dostaviti sve potrebne spise elektronskim formatom do nadležnog organa i podmiriti sve finansijske obaveze za takse putem digitalne transakcije. Sve ovo, iz udobnosti svoga doma ili kog bilo mesta gde ima neprečen pristup na internet. U ovom slučaju kada različni organi mogu neprečeno razmenjivati podatke među bazama podataka kažemo da je reč o interoperabilnim sistemima.

Novi problem koji se javlja u digitalnim transferima je bezbednost podataka. Mogućnost da jedan organ pristupi u banku podataka drugog organa apsolutno nije neograničena. Ključ koji omogućava uvid u podatke službeniku iz jednog organa u banku drugog, je kratkotrajan i ističe nakon pristupa tražene informacije. Isto se može napomenuti da svaki pristup u baze drugih organa koji se vrši po službenoj dužnosti može biti snimljen tako da bilo koi pokušaj za malverzacije se lako može razotkriti. Način koji još uvek samo teoretski nudi mogućnost za pristupanje bankama podataka na bezbedan način je putem legitimacije biometarski podataka, da građanin koji traži uslugu dokaže identitet jednostavnim skeniranjem otiska od prsta, lika ili digitalnog potpisa. Ovo je razume se još uvek teoretski pristup koji iako se može ostvariti još uvek nije obavezan.

Za uspešno primenjen koncept e-uprave smatra će se onaj model, onog organa ili vršioca javnih ovlašćenja koji kumulativno obuhvati [pozitivno] sve varijable [sem predeterminirane, zbog prihvaćene činjenice da ukoliko ona ne postoji ne može postojati ni upravni sistem kojim bi se pružale usluge]. Azbučni simbol za uspešnu primenu e-uprave je G, sa adekvatnim sufiksom u zavisnosti od toga staje li reč za e-upravu na nacionalnom nivou ili lokalnom nivou.

Za delimično primenjen koncept e-uprave smatraće se onaj organ ili vršioc javnih ovlašćenja koji pozitivno ispuni zavisne i nezavisne varijable. Posredne varijable u ovom slučaju [u kojoj bilo kombinaciji] utiču na kvalitet pružene usluge, ali ne isključuju njenu realizaciju.

Neuspešno primenjen koncept e-uprave imamo kada zavisna varijabla nije obuhvaćena [pozitivno]. Nezavisna varijabla implicitno mora biti ispunjena, to je početak elaboracije hipoteze. Ukoliko organ nije obezbedio

elektronsko uslugu, iluzorno je govoriti o organizaciji internet strane ili građanske informiranosti o nečem koje uopšte nije obezbeđeno.

## **2. Pregled razvoja koncepta elektronske uprave u Republici Makedoniji**

### *2.1 Primena informaciono komunikacionih tehnologija (IKT) u pružanju javnih usluga do 2009 godine*

Provera primene IKT za pružanje javnih usluga u RM napravljena je pregledom usluga ponuđenih na Veb portalima različitih upravnih organizacija. Ispitivanje je prvi put sprovedeno u 2009 godini. Tada uzorak je bio 14 ministarstva<sup>4</sup>, 6 samostalnih organa uprave, 2 organa u sastavu i 2 upravne organizacije.

Rezultati sprovedenog ispitivanja ukazali su da se Veb tehnologija u RM najviše koristi za objavu informacija javnog karaktera; zatim objavu potrebnih dokumenata i formulara za podnošenje zahteva koje građani mogu preuzeti; zatim opis postupata za ostvarenje raznih usluga i sl. Za pohvalu je portal Vlade RM „www.uslugi.gov.mk” gde su na jednom mestu sistematski izložene usluge koje organi uprave pružaju. Iako u trenutku ispitivanja portal nije bio celosno ažuriran, ukazuje na serioznost Vlade za poboljšanje kvaliteta elektronskih usluga. Na žalost, ono što se zaključuje iz ovog uzorka je da je koncept e-uprave tada bio na vrlo niskom nivou. Preuzimanje formulara je veoma praktično, pa i to što građani mogu se informirati za potrebne spise, žiro račune i sl. preko interneta svakako im olakšava iskustvo ostvaravanja usluga, međutim formural preuzet sa interneta se ipak mora popuniti ručno i dostaviti “lično” na šalter. Obrasci popunjenih uplatnica mogu poslužiti samo kako urnek, građani opet moraju sami popuniti uplatnice i poći u banku ili poštu.

Od ukupno 374 usluge koje su organi uprave obuhvaćeni uzorkom pružali, samo 6 su se mogli ostvariti celosno elektronskim putem, što je na prvi pogled razočaravajuća statistika. Da, tačno je da je veliki broj usluga neizbežno se moraju odvijati “ručno”, neposrednim prisustvom službenika i stranke, ali 1,6% od svih ponuđenih usluga, bio je zanemarljiv srazmer.<sup>5</sup>

U pogled radne okoline, organi uprave mogli su zabilježiti uniformnost internet stranica svih organa uprave, u formatu Veb strane, rasporeda menija,

---

<sup>4</sup> Ministarstvo informatičkog društva tada osnovano, nije obuhvaćeno ispitivanjem u 2009 godini;

<sup>5</sup> Više o nivo razvoja elektronske uprave u Makedoniji do 2009 godine, vidi: „Перформанси во јавниот сектор- Ефикасност на управната постапка во Република Македонија и влијанието на примената на ИКТ врз ефикасноста на управната постапка“, Евродијалог бр. XII 2009 стр. 87-102;

izbora boja i drugih generalija. Neke su organizacije odstupale od opštog trenda sasvim malo, što je ipak za pohvalu jer olakšava pretraživanje sadržaja.

## 2.2 Primena IKTa u pružanju javnih usluga do 2012 godine

U produžetku rada, kao „*followup*“ na ispitivanje sprovedeno u 2009, izložen je tabelarni pregled ispitivanja sprovedenog istom metodologijom na prošireni uzorak, 3 godine kasnije. Proširenje uzorka se odnosi na sledeće: zbog reorganizacije upravnog sistema RM deo upravnih organa u sastavu promenili su status u posebne i samostalne organe državne uprave. Deo drugih organa, bili su ukinuti a osnovnani su i sasvim novi organi državne uprave. Ministarstvo informatičkog društva tek osnovano krajom 2008 godine, i koje u 2009 nije bilo predmet ispitivanja, 2010 godini je reorganizovano u Ministarstvo informatičkog društva i uprave. Nakon četiri godina kako je privobitno osnovano, ovaj organ je objektivno postao predmet naučne analize i posmatranja te je u 2012 godini bio deo uzorka naučne studije.<sup>6</sup>

	<b>Organ</b>	<b>Usluge za koje se može informirate na Veb</b>	<b>Specifične usluge</b>	<b>Usluge celosno ostvarljive putem IKT</b>
	MUP	25	Obrasci uplatnica, formulara i zahteva (~  ~)	/
	Ministarstvo ekonomije	17	~  ~,	e-koncesije
	Ministarstvo životne okoline i prostornog planiranja	29	~  ~	/
	Ministarstvo zdravstva	21	~  ~	/
	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	25	~  ~	/
	Agencija za finansijsku podršku poljoprivrede i ruralnog razvoja	9	~  ~	/
	Ministarstvo kulture	8	~  ~	

<sup>6</sup> Više o sprovedenoj studiji “Развој е-управе у Републици Македонији 2009-2012”, Давитковски Б., Давитковска Е., Гоцевски Д., ПРАВНА РИЈЕЧ часопис за правну теорију и праксу, Удружење правника Републике Српске, бр. 31/2012, год. IX (ISSN:1840-0272), Бања Лука 2012, стр. 437-456;

	Ministarstvo za lokalnu samoupravu	/		
	Ministarstvo vanjskih poslova	17	~  ~	
0	Ministarstvo obrazovanja i nauke	34	~  ~	Studentski smeštaj/srendoškoljci , Aplikacija za naučno istraživačke radove i projekte i recenzija za iste
1	Biro za razvoj obrazovanja	/	~  ~	
2	Ministarstvo odbrane	4	~  ~	
3	Министерство за правда	10	~  ~	
4	Uprava za vođenje matičnih knjiga	10	~  ~	
5	Ministarstvo za transport i veze	43	~  ~	
6	Ministarstvo rada i socijalne politike	44	~  ~	
7	Ministarstvo finansija	16	~  ~	
8	Uprava za javne prihode	8	pregled uplaćenih računa, pretraživanje danačnih obveznika	Prijava poreza za pravne i fizičke osobe
9	Carinska uprava RM	25	~  ~	
0	Sekretarijat za evropska pitanja	1	~  ~	
1	Državni zavod za statistiku	2	pregled statističkih podataka	
2	Državni arhiv RM <sup>7</sup>	6	~  ~	
3	Agencija za iseljništvo	5	~  ~	
4	Agencija za mlade i sport <sup>8</sup>	4	~  ~	

<sup>7</sup> Državni arhiv Republike Makedonije: [www.arhiv.gov.mk](http://www.arhiv.gov.mk) (posećen 25.5.2012) u vreme pisanja ovog rada, Veb strana Državnog arhiva je bila nedostupna;

5	Agencija za razvoj i investicije	1	~  ~		
6	Agencija za katastar nekretnina RM	5	~  ~	Digitalni katastar	
7	Agencija za hranu i veterinarstvo	/	/		
8	Agencija za zaposljavanje RM	4	2	Огласи	
9	Komisija za odnos sa verskim zajednicama i religioznim grupama	4	~  ~		
0	Fond zdravstvenog osiguranja Makedonije	/	/		
1	Fond penziskog i invalidskog osiguranja	8	2	~  ~	
2	Centralni registar RM	7	2	provera: veličine i imena pravnih lica, status podnešenih godišnjih računa, straćeni iskaz godišnjih računa, pretraživanje objava za likvidacijupravnih lica	e-registracija, registracija direktnih investicija, podnošenje godišnjih računa
3	Služeni list RM	57		Pretraživanje sadržina	
4	Univerzitet "Sv. Kiril i Metodije" u Skopju	16	~  ~		Sistem za prijavljivanje i upis studenata, e-dosie
5	Univerzitet "Sv. Kliment Ohridski" Bitola	17	~  ~		
6	Univerzitet "Goce Delčev" u Štipu	13	~  ~		
7	Univerzitet za informatičke tehnologije - Ohrid	/	/		
8	Državni univerzitet u Tetovu	/	/		

<sup>8</sup> Agencija za mlade i sport: [www.ams.gov.mk](http://www.ams.gov.mk) (posećen 25.5.2012) u vreme pisanja ovog rada, Veb strana Državnog arhiva je bila nedostupna;

9	Državna izborna komisija	1	uvid u izbirački spisak	
0	Ministarstvo za informatičko društvo i upravu	1 <sup>9</sup>	portal za duge usluge, informacije	

Iz tabelarnog prikaza može se zaključiti sledeće:

Iz analiziranog uzorka od 40 javnih institucija, od koji: 14 ministarstava, 8 samostalnih organa državne uprave i upravnih organizacija, 11 organa u sastavu, 1 javno preduzeće i 5 javnih ustanova iz oblasti visokog obrazovanja; ukupni broj ponuđenih usluga iznosi 557. Od njih 4 organa u momentu ispitivanja ili nisu imali postavljenu Veb stranicu ili iz tehničkih razloka ista nije bile dostupna, pa tako, i njihove usluge nisu uzeti u obzir u uzorku.

Od dostupnih online usluga, sve institucije u uzorku imaju Veb stranicu sa opisom usluga koje pružaju, a organi državne uprave objavljuju i uzorke: popunjenih obrazaca, uputstva za postupke kako lakše podneti i sprovesti zahtev za ostvarenje usluge.

Samo pet organa omogućavaju elektronski pregled registri koje vode, a ukupni broj javno dostupnih registra u ovom ispitivanju iznosi 11.

Broj celosno ostvarljivih usluga elektronskim putem iznosi 8, plus uslugu koju Vlada Republike Makedonije nudi i saradnji sa Ministarstvom informatičkog društva i uprave za naplatu taksenih markica putem SMS, čime broj ostvarljivih usluga elektronskim putem iznosi 9.

Od ukupnog broja ponuđenih javnih usluga obuhvaćeni ovim ispitivanjem, građani imaju mogućnost da osvare uvid za neko pravo odnosno obavezu na 20 usluga od 557, procentualno izraženo to je 3.59% od ukupnog broja ponuđenih usluga. Dok broj celosno ostvarljivih usluga elektronskim putem, iznosi 9 od 557, odnosno 1.61%.

Usluge koje su celosno dostupne građanima i su celosno ostvarljive elektronskim putem su sledeće<sup>10</sup>:

- e-koncesije: pretraga koncesija koje je Ministarstvo ekonomije sključilo kao koncedent. Usluga se sastoji iz olakšanog pristupa informacijama javnog karaktera;

---

<sup>9</sup> Ministarstvo informatičkog društva i uprave Republike Makedonije: <http://www.mioa.gov.mk/> (posećeno 27.5.2012);

<sup>10</sup> Napomena: i pored temeljitosti istraživača, mora se napomenuti, zbog ograničenosti resursa i dinamike razvoja istraživane pojave, broj usluga nije apsolutan već se odnosi na usluge koje su obuhvaćene ovim istraživanjem, i usluge koje su autori lično proverili;

- pregled uplaćenih računa, potraga poreznih obaveznika (odnosi se samo na pravna lica);
- pregled statističkih podataka. Državni zavod za statistiku nudi besplatan uvid u statističke podatke koje skuplja i obrađuje;
- e-porezna marka, preko SMS.<sup>11</sup> Uplata porezne markice slanjem SMS poruke;
- digitalni katastar. Agencija i centar za katastar i nekretnine omogućava uvid u imotni list, pretragu imotnog lista po adresi, uvid u status podnešenog zahteva i dr. usluga koje korisnici mogu ostvariti preko Veb stranice<sup>12</sup>.
- Univerzitet „Sv. Kiril i Metodije“ (izrašeno od Neokom kompjutera) izrađuje elektronski sistem za onlajn: prijem, upis i obradu studentskih dosiea – univerzitetski studetnski indeks. Sistem je još uvek u izradi i prvi put su ga primenili nekoliko članica univerziteta (FINKI) udžbenoj 2011-2012 godini<sup>13</sup>.
- Agencija za zaposljavanje RM, nudi onlajn prostor na kom poslodavci i osobe koje traže posao mogu besplatno postavljati oglase.
- Informacioni sistem za elektronsko prijavljivanje<sup>14</sup>, Aplikacija za naučnoistraživačke proekte i recenzije istih.
- Uvid u evidenciju glasačkih spiskova, svaki glasač sa matičnim brojem može napraviti uvid dali je uredno unesen u glasački spisak.<sup>15</sup>
- Centralni registar RM preko Veb stranice omogućava e-registraciju pravnih subjekata, provjeru veličine i naziva pravnih subjekata, status podnešenog godišnjeg računa, skraćeni iskaz iz godišnjeg računa, registracija direktnih investicija, pretraga oglasa za likvidaciju upravnih subjekata i podnošenja godišnjih računa<sup>16</sup>.
- Službeni list RM omogućava onlajn pregled službenog lista od 1946 do 2012<sup>17</sup>;

---

<sup>11</sup> Za prvi put, analiza nad implementacijom ovog tipa usluge u Republici Makedoniji sprovedena je u magistarskim radom Gocevski D., novembar 2009. Primena koncepta je otpočeta u avgustu 2011. Vlada Republike Makedonije i Ministarstvo informatičkog društva i uprave dostavila je službeni dopis do svih javnih subjekata 11.8.2011;

<sup>12</sup> Дигитален катастар <http://www.katastar.gov.mk/mk/Default.aspx> (posećeno 26.5.2012);

<sup>13</sup> Od 2005 do danas, delo članica UKIM, izradili su sopstvena softverska rešenja za elektronski indeks: konkretno Pravni fakultet koristi celosan sistem za realizaciju EKTS i elektronsko dosie još od 2005 godine;

<sup>14</sup> Информационен систем за електронско пријавување <http://www.smestuvanje.mon.gov.mk/> (posećeno 26.5.2012);

<sup>15</sup> Е-избирачки список <http://www.sec.mk/>, <http://izbirackispisok.gov.mk/isdkp/> (posećeno 26.5.2012);

<sup>16</sup> Централен регистар на РМ <http://www.crm.com.mk/Default.aspx?MainId=9&Id=12> (posećeno 26.5.2012);

<sup>17</sup> Службен весник на РМ, бесплатен преглед на изданија <http://www.slvesnik.com.mk/default.asp?section=hronoloski> (posećeno 26.5.2012);

### **3. Projekti Ministarstva za informatičko društvo i upravu<sup>18</sup>**

U našem istraživanju nismo naišli na konkretnu uslugu koju stranka-građanin može da ostvari preku Veb stranice Ministarstva za informatičko društvo i upravu, već Veb stranicu koriste kao portal za druge e-usluge: usluge za građane, usluge za biznis zajednicu i usluge za javnu upravu. Ovo su usluge koje su neposredno ponuđene od drugih (nadležnih organa), a u čijoj je izradi i razvoju MIOA imalo ključnu ulogu. Zatim se može konstatirati da MIOA neposredno ne nudi usluge, već ima koordinativnu i logističku ulogu i pripremi i izradi elektronskih servisa za druge organe uprave.

Usluge za građane obuhvataju: prikaz topografskih mapa i avionske foto snimke, e-uid u imotni list, pregled katastarskih podataka (digitalni kastastar), studentske i srednjoškolske beneficije, e-učenje i e-testiranje, traženje posla.

Usluge za biznis zajednicu obuhvataju: deo usluga dostupne za građane, elektronsko podnošenje poreznih prijava, elektronski sistem za javne nabavke, raspredela međunarodnih dozvola za prevoz robe, elektronsko m-4, promocija MSP, prijava i odjava poslovnih odnosa, aplikacija i izdavanje dozvola i kvota za uvoz/izvoz.

Usluge za javnu upravu obuhvataju: apliciranje posao u upravi, predlog budžetski zahtevi do Ministarstva finansija.

Od 2009 do 2012 godine MIOA je razvilo učestvovalo u razvoju 16 posebnih projekata za razvoj e-uprave.

Besplatan internet u studentskim domovima: postavljena je komunikaciona infrastruktura do svake sobe u studentskim domovima širom Republike. Omogućen je besplatan pristup na internet svim studentima smeštenim u 11 studentskih domova u RM.

Besplatni internet klubovi: od 2009 otvoreno je ukupno 22 lokala u različita naseljena mesta, t.z. Internet klubovi, gde građani mogu besplatno pristupiti internetu.

Besplatan internet za sve građane: projekat je sproveden 2007, 2008 u 2009 godini. U 2010 i 2011 nije planiran produžetak projekta, zbog visokot procenta domaćinstva koje koristi internet, nad 42%. Projekat se sastojao u mogućnosti da svaki korisnik fiksne telefonije može dial up mrežom prisutpiti na internet na trošak Ministarstva. Svaki korisnik imao bih 1 sat neprekinute veze, nakon čega 1 sat bi mu priključenje bilo nedostupno, t.z. "fair usage policy".

---

<sup>18</sup> Podatci su dobijeni putem intervjuua sa g-đom Marta Arsovska, Zamjenik ministar informatičkog društva i uprave (19.4.2012);



Nacionalna strategija za e-uključenje: u okviru donešene Nacionalne strategije za e-uključenje, MIOA ima u planu veći broj projekata koje imaju za cilj pristup informacisko-komunikaciskim tehnologijama svim građanima nezavisno od boravišta, obrazovanja ili informatičke naobrazbe, finansiskog statusa, osobama sa posebnim potreba ili socijalno ugroženim osobama i sl.

Interoperabilnost: u okviru projekata iz oblasti e-infrastrukture, među ključnim je projekat za međusebno povezivanje i korišćenje registara i baza podataka državnih institucija koje imaju za cilj uspostaviti bezbednu infrastrukturu za razmenu podataka među državnim institucijata. Sistem je uveden u pilot institucijama sa izabranim procesima među kojim su: Carinska uprava RM, Centralni registar, Uprava za javne prihode, Agencija za katastar i nekretnine. Nakon završetka “pilotiranja” i dobivenih rezultata, u planu Ministarstva je produžetak i širenje projekta na druge institucije.

Dokument menadžment sistem: u 2009 godini započela je implementacija integriranog e-Vladinog sistema zaupravljanje sa dokumentima koji je imao za cilj omogućiti 20 institucija (15 ministarstva, 4 sekretarijata i SOZP<sup>19</sup>) da automatizuju radne procese i da omogući sledenje toka dokumentacije u procesu njenog donošenja, odobravanja, evidentiranja i arhiviranja. Softversko rešenje je nabavljeno 2008 godine, a tokom 2009 analizirani su i razvijeni ukupno 500 administrativna procesa za sve 20 institucije u kojim je uveden sistem. Analiza i razvoj dodatnih procesa je sprovedeno i tokom 2010 godine. Od 2012 planirano je širenje sistema na druge državne institucije.

Wi-Fi pristupne tačke u ruralnim sredinama RM: postavljene su pristupne tačke bežičnom internetu, i internet kiosci sa besplatnim internet u više ruralnih oblasti u Makedoniji. Predviđeno je da konačan broj pristupnih tačaka bude 680.

E-sadržine: e sadržine je proketao koji cilji na kontinuiranu nadgradnju projekata u obrazovanju. Donešena je Strategija za razvoj e-sadržina za period 2010-2015. Pored lokalizovanih 43 softverske aplikacije izrađene pod licencom za slobodan softver, implementirane su i 513 obrazovna programa pod stranom donacijom i portal e-udžbenici.

Kompjuter za svakog učenika: u sastavu programa e-obrazovanje MIOA je uključilo i projekat “kompjuter za svakog učenika”. Ovo je do sada najveća investicija u obrazovanju RM u poslednjih 17 godina. Projekat je obezbedio 163.000 kompjuterskih radnih mesta za osnovne i srednje škole, 53.000 laptopa za učenike od prvog do trećeg razreda, kao i 22.000 laptopa za sve nastavnike u osnovnom i srednjem obrazovanju. Idejna namena kompjuterima je da se koriste kao sredstvo u nastavi i za pristup obrazovanim

---

<sup>19</sup> Služba za opšte i zajedničke poslove Vlade Republike Makedonije;

digitalnim sadržinama koje se nalaze na internetu. U okviru projekta nabavljeno je i 50,000 klupa dizajnirana za ovaj tip opreme. Drugi koraci preuzeti u projektu su obuka kadra i izrada 43 softverski aplikacija na makedonskom i albanskom jeziku i njihovo prisposobljavanje na operativni sistem EduBuntu.

U delu razvoja centraliziranih edukativnih portala, Ministarstvo je obezbedilo portal za elektronske obrazovne sadržine sa 513 edukativni programa koje je donirala kompanija Intel.<sup>20</sup> Sadržine su dostupne na portalu "www.skool.mk". U okviru projekta nabavljen je i centralizovani sistem za elektronsko obrazovanje koji treba da omogući elektronsko učenje.

E-udžbenici: ovaj portal je izrađen sa ciljem da promovira korišćenje udžbenika u elektronskom formatu. Iz razgovora sa nadležnim u MIOA, stav je Ministarstva za obrazovanje i nauku da dostave veći broj udžbenika u elektronskom formatu koji bi bili dostupni što većem broju učenika.<sup>21</sup>

Strategija e-Vlada 2010-2012: donešena je Strategija za e-Vladu, za period 2010–2012, koja predstavlja planirani pristup za to kako da se nasooe državne institucije prema kositenju pridobivki informacisko-komunikaciskih tehnologija.

E-formulari: u okviru projekata povezanih sa e-Vladom, sprovodi se projekt za uspostavljanje sistema za e-formulare od kog se oeeukuje poveeanje stepena sofisticiranosti e-usluga (standard postavljen od Evropske komisije) koje Vlada RM nudi građanima i kompanijama. Lista institucija i usluga koje se digitalizuju u ovoj fazi e kreirana na osnovu kriterijuma: usluge koje su deo osnovnih 20 usluga postavljene EU, a još uvek se ne sprovode elektronskim putem; institucije koje su infrastrukturno spremne da budu deo projekta i koje pokazuju interes da učestvuju u njegovoj implementaciji; često korišćene i aktuelne usluge čija Veb dostupnost poveeava efikasnost izvršavanja.

E-porezi: projektom e-porezi, sistem elektronskog prijavljavanja korporativnog poreza/PDV bio je funkcionalan prošlih nekoliko godina. Ove (2012) godine sistem je nadograđen funkcoinalnosti prijavljavanja poreza i a fizičke osobe.<sup>22</sup>

Uvođenje plaćanja mobilnim telefonom:<sup>23</sup> uvedena je mogućnost da građani plaćaju administrativne i sudske takes za deo javnih institucija elektronskim putem preko mobilnog telefona.

---

<sup>20</sup> Sadržine su dostupne na portalu Skool.mk: <http://www.skool.mk/> (posećeno 27.5.2012);

<sup>21</sup> e-Udžbenici: <http://e-ucebnici.mk/> (posećeno 27.5.2012);

<sup>22</sup> e-Porezi: <http://etax.ujp.gov.mk/> (posećeno 27.5.2012);

<sup>23</sup> Plaćanje poreza SMS porkom:

<http://uslugi.gov.mk/VestDetali.aspx?VestID=841787086B58452B87C3C2EACD28F587> (posećeno 27.5.2012);

IT obuke za nezapošljene: MIOA je sprovelo projekat za obuku i sertifikaciju na 80 u 2011, i 180 u 2012 nezaposljenih osoba u oblasti IKT. Reč je o obukama za Cisco, Java, .Net, C++, Microsoft i sl.

Povećanje broja makedonskih sadržina na Wikipedia: sa ciljem da poveća broj makedonskih sadržina na internetu, IOA u saradnju sa fakultetima iz Makedonije i drugim institucijama počelo je projekt za povećanje broja makedonskih sadržina na online enciklopediji slobodnog softvera Wikipedia. Projekt je sproveden u dva dela: prevod sadržina sa engleskog na makedonski jezik i kreiranje novih sadržina na makedonskom jeziku i njihov prevod na više stranih jezika.

#### **4. Novine u opštom upravnom postupku koje se odnose na primjenu elektronske uprave**

Krajem 2013 godine, Vlada Republike Makedonije, Ministarstvo informatičkog društva i uprave u saradnji sa međunarodnoj organizaciji Sigma intenzivirali su napore u oblasti reforme upravnog postupka u Makedoniji. Prvi rezultati ovog procesa bili su usvajanje Strategije za reformu Zakona o opštom upravnom postupku u decembru 2013 godine, a nakon tri mjeseca na Veb portalu Ministarstva za informatičko društvo i upravu „Jedinstveni nacionalni registar elektronskih propisa“ objavljen je Nacrt-Predlog Zakona o opštom upravnom postupku.<sup>24</sup> Ono šta je važno za ovaj rad su novine predviđene u ovom propisu kojim se daje veća uloga elektronskom načinu komunikacije sa organima uprave i dostavljana dokumenata.

Pre svega rekli bi par reči o novini koja iako nije direktno vezana za e-upravu pretstavlja infastruktorni temelj za njenu implementaciju a to je razvoj jednošalterskog sistema kao način za rad javne i državne uprave. Nacrt ZOUPa u glavi V, naslovjenoj „Upravna saradnja“ u čl.23 naziva „Jedinstvena tačka za kontakt“.<sup>25</sup> U slučajima neki upravni postupak se može sprovesti preko samo jednog organa, na zahtev stranke svi potrebni procesni koraci i formalnosti se sprovode samo preko tog jednog organa. Određivanje ili uspostavljanje jedinstvenih tačaka za kontakt ne utiče niti na redosled nadležnosti javnih organa niti na pravo stranaka da neporedno komuniciraju sa nadležnim organom. T.z. jedinstvene tačke za kontakt ima dužnost i zadatak da savetuju

---

<sup>24</sup> Заеднички-Предлог Закон за општата управна постапка за Македонија на МИОА/СИГМА Objavljeno na Jedinstvenim nacionalnim registrom elektronskih propisa Makedonije 4.3.2014 god. ([https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view&itemid=2B+ZJW N95t0ZwIzpXn5qdg==&type=1](https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view&itemid=2B+ZJW N95t0ZwIzpXn5qdg==&type=1))

<sup>25</sup> Od eng. Single point of contact. Fraza „one stop shop“ je karakterističnija tržišnim dejnostima te za potrebe javne uprave nije bila adekvatna.

podnosiocе zahteva na isti naĉin kako bi to ĉinio nadležni javni organ, te da stranci daju ili stave na raspolaganje sve informacije potrebne za upravno delovanje. To ukljuĉuje i sredstva i uslove za pristup javnim registrima i bazama podataka, kako i sredstva za pravne lekove protiv nekog upravnog delovanja. Isto tako, imaju zadatak da primaju zahteve za izdavanje upravnih akata ili vršenje drugih potrebnih dejstviја i da iste prepraĉaju do nadležne javne organe, a da za to izveste i komuniciraju sa strankama. Usluge koje se pribavljaju preko jedinstvene taĉke za kontakt se moraju obezbediti neposredno u prostorijama tog organa, poštom ili putem elektronskih sredstava za komunikaciju. Po pravilu od svih ukljuĉenih javnih organa, organ nadležan da rešava u upravnom postupku se naznaĉava za jedinstvenu taĉku kontakta.

Druga novina je u glavi VII, ĉl.33 gde se izriĉito predviđa da se komunikacija meĉu javnih organa i stranka moŹe obavljati u pismenoj formi, usmeno ili putem elektronskih sredstava. Pisani obrazac naloŹen zakonom se moŹe popuniti i putem elektronske isprave.<sup>26</sup> Elektronske isprave se mogu podneti stranci ili njenom zastupniku samo u sluĉajima kada se primaoc prethodno saglasio za ovu formu komunikacija. Ćlanom 34 ureĉeno je da u sluĉajima kada zakon nalaŹe potpis elektronske isprave se kompletiraju sa opeĉaĉenim imenom potpisnika i povezuju se sa opšto prihvaĉenim elektronskim potpisom. Elektronski potpis na ispravama izraĉenim tokom rada javnog organa moraju da se oslone na kvalifikovani sertifikat gde je jasno izraŹen identitet javnog organa. Forma i sadrŹina zahteva su ureĉeni ĉlanom 35, gde je predviĉeno da se zahtevi, prijave, predlozi, Źalbe, prigovori, pretstavke i druge izjave sa kojima se stranke obraĉaju do javnih organa u vezi sa nekim upravnim poslom mogu podnositi i u elektronskom formatu. Zakon predviđa i pravo stranaka na uvid u spise, tako da saglasno sa ĉl. 38 kada se spise ĉuvaju u elektronom formatu organ je duŹan da obezbedi tehniĉka sredstva za razgledavanje isprava, kako i njihovo peĉaĉenje ili kopiranje. Kada je to dozvoljeno, organ moŹe stranci obezbediti uvid u spise elektronskim putem.

Nacrt ZOUPa predviđa da se stranke mogu izvestiti elektronskim sredstvima, tako da se ispraĉa elektronski dokument koji se (u zakonski utvrĉenim uslovima) automatski smatra da je primljen. Ukoliko se vreme i datum ne mogu utvrditi, dokument se smatra primljenim najkasnije tri dana nakon njegovog ispraĉanja.

---

<sup>26</sup> Detaljnije ureĉeno: Zakonom o podacima u elektronskom obliku i elektronskom potpisu i Zakonom o elektronskom upravljanju.

## **Zaključak**

Cilj ovog istraživanja bila je da se prosledi napredak u primeni koncepta elektronske uprave u Republici Makedoniji, od 2009 marta 2014 godine.

Upoređeno sa 2009 godinom, broj usluga za koje se stranke mogu informisati putem IKT je povećan za 149%. Imeno, od 374 usluge broj javnih usluga za koje se stranke mogu informirati danas iznosi 557. Sledeći iznosi se ne mogu uzeti kao apsolutne vrednosti, već samo kao tendencije. Pa tako, za razliku od 2009 kada je broj celosno ostvarljivih usluga putem IKT iznosio 1,6% od ukupnog broja ponuđenih usluga (6), zaključno sa majem mesecem 2012 taj broj je procentualno zanemarljivo viši 1,61% od ukupnog broja ponuđenih usluga, ali i broj usluga je ukupno veći (9 od 557).

Ono šta je istraživanje iz 2009 godine pokazalo i trajalo do 2011 godine, je da je Republika Makedonija odabrala lakši put prema kratkoročnim rezultatima (brzo vidljivim) a koji na duži rok mogu da povećaju troškove u poslednjoj fazi realizacije koncepta e-uprava (uzeto da se Strategija za razvoj informatičkog društva smatra jedinstvenim konceptom). Razvijali su se individualni projekti koji će se u nekom momentu u budućnosti morati integrisati u jedinstveni nacionalni (centralizovan) sistem elektronskog upravljanja sa javnim uslugama. Ovo potvrđuje ispitivanje sprovedeno 2012 godine, a to je poseban projekat “Interoperabilnost” koji Vlada sa MIOA sprovode, da bi međusebno povezali već razvijene elektronske usluge i razmenu podataka između banki podataka više od 20 javnih institucija. Drugačije bi bilo da je koncept iz početka građen na jedinstvenom softverskom osnovom, ali moramo istaći, da bi tako i rezultati odnosno same usluge bile dostupne građanima kasnije.

U svakom slučaju, nesporna je činjenica, da Republika Makedonija korača progresivno i e-Upravu kao koncept razvija i nadgrađuje za što svedoče Veb portali na više od 40 javnih institucija u Republici Makedoniji i 9 celosno ostvarljivih usluga elektronskim putem, kao i čvrsta odlučnost da elektronski načini komunikacije sa javnim organima postanu realnost i sve češći izbor građana i kompanija. Dokaz za ovo su već usvojeni ključni zakoni koji regulišu ovu oblast Zakon o elektronskom upravljanju i Zakonom o podatcima u elektronskom obliku i elektronskom potpisu. Kao poslednji koraci koji govore od odlučnosti da elektronska uprava postanje realnost i doprinese za povećanu efikasnost javne i državne uprave u Republici Makedoniji su novine koje dolaze sa novim Zakonom o opštom upravnom postupku.

***Borče Davitkovski, LLD***

***Full Professor***

***Dragan Gocevski, LLD***

***Docent***

***Elena Davitkovska, LLD***

***Docent***

## **E GOVERNMENT IN MACEDONIA**

### **Summary**

The primary goal in this paper was to present the progression of the implementation of e-Government in Macedonia, through the period 2009 to march 2014.

Compared to 2009, the total number of services for which citizens could be informed through ICTs had increased for 149%. Namely, from a total of 374 services, today the number is 557. The following figures can't be considered absolute values, but only as tendencies. So, opposed to 2009 when the total number of services fully completable electronically in 2009 which presented 1,6% of the total number of available services (6), concluded with May 2012 that number (though not significantly) had risen to 1,61% of the total number of available services. However we must take in to account that the total number of services had increased as well (it is 9 out of 557).

What the research in 2009 showed, and had persieved up untill 2011 is that the authorities in Macedonia had chosen an "easier way" to e-Government. They developed individual short term projects which show early results, but develope additional costs in latter phases of implementation (if accepted that the Strategy for development of information society is a single concept). The developed individual project which one in the future would have to integrated into a single national (centralized) e-Government system. The research we conducted in 2012 confirms those trends. In 2012 the Government and the Ministry of information society and administration invested in a project for "Interoperability" in order to link existing and functional systems so they can transfer data between 20 public institutions data bases. It would have been different it the concept was built on a single software solution from the begining, however, this aproach would have shon much latter results.

It is clear that the Republic of Macedonia progressess firmly toward implementation of e-government as a concept and way of providing public services. Witness to this are Web portals of more than 40 public institutiouns and 9 services which be fully obtained solely through electronic means, as well as true decisiveness to make electronic communications between citizens and public administration both a reality and a preferable choice for companies.

More proof of this is enacted legislation such as the Law on Electronic Governance as well as the Law on Data in Electronic Form and Electronic Signature. As a most recent step toward reaffirming the will to make electronic government a reality and increase efficiency in public administration in the Republic of Macedonia are the novelties brought by the new Law on General Administrative Procedure.





**Др Владан Михајловић**

**Редовни професор Правног факултета Универзитета у Приштини,  
Косовска Митровица**

**Мр Бојан Бојанић**

**Асистент Правног факултета Универзитета у Приштини, Косовска  
Митровица**

## **ВОЈВОДИНА ОД АУТОНОМИЈЕ ДО КВАЗИДРЖАВЕ И НЕЗАВИСНОСТИ (СЕЦЕСИЈЕ)**

### *Апстракт:*

По ко зна који пут Србија се нашла пред тешким испитом да брани своје јединство и државност. Узбуркане политичке страсти у Војводини после 2000 године поново су актуелизовале питање војвођанске аутономије и њеног редефинисања у уставном систему Републике Србије. Оно што је изгледало да је дефинитивно решено уставним амандманима 1989. године вратило се као бумеранг и појачало напетости у односу Србије и Војводине, републичке и покрајинске власти. Те напетости су кулминирале усвајањем фамозног војвођанског Статута (2009. год) који је и Србију и Војводину вратио у немирна времена прошлости и на позиције преживеле и накарадне социјалистичке квазиаутономије. У одсуству ауторитета и одлучности политичке власти да нађе задовољавајуће решење и отклони овај озбиљан уставни и политички спор, Србија се нашла пред озбиљном опасношћу да ослаби, добије елементе асиметричног уређења или се чак и федерализује (конфедерализује). Пошто је затајио механизам политичке заштите и решавања проблема државног и правног јединства земље, Србији је преостало само да се узда у правни, односно уставноправни механизам заштите који је у рукама њеног Уставног суда. Уставни суд је остао једина брана и институција одбране уставног поретка, заштите уставности и законитости и усклађености правног и политичког система земље. Он је успешно обавио задатак одбране и очувања хијерархије и интегритета уставноправног поретка Србије, оспоривши уставност већине одредаба војвођанског Статута. Тиме је Уставни суд одлучно показао да је остао на позицијама одбране Устава од 2006. године хармоничности правног поретка и, што је најважније, важећег и једино исправног концепта и модела аутономије по коме је она (аутономија) испод државе, мања од њене власти и без елемената и атрибута државности.

**Кључне речи:** аутономија, квазидржава, асиметричност државног уређења Србије, поштовање уставних и правних оквира аутономије, усклађеност Статута као нижег акта са законима и Уставом као највишим правним актом.

## I

Аутономија је пратилац модерне српске политичке историје и праксе. Стицајем околности, Србија је после Другог светског рата добила две политичке аутономије које су временом све више обликовале њен политички и правни живот. На почетку није изгледало да ће аутономије постати зла коб Србије. Заслугом јаке државе и партије (КПЈ) успостављен је крути централизам и наметнута идеја заједништва, јаке федеративне заједнице. Заједништво и целина (а не делови) били су важни, њих је оличавала и бранила јака федерална власт око које су се, попут сунчевог система, окретале и пратиле је њене ниже, републичке власти. Без обзира колико су изнутра биле сложено уређене, са аутономијама или без њих, све републике су биле у истом положају. Све оне су биле у функцији одржавања државног, политичког и партијског централизма и нису имале ни простора ни механизма за испољавање својих унутрашњих себичности нити међусобних суревњивости. Такав југословенски федерализам, ма колико званично проглашавао и величао идеју социјалистичке демократије и равноправности није био нити је могао да буде демократски. Како примећује Јован Ђорђевић, доајен наше политичке мисли, тај наш федерализам није познавао и признавао никакве унутрашње државне, политичке, друштвене и економске преграде и границе.<sup>1</sup>

Но, и такав какав је био, и показаће се као бољи и успешнији од оног каснијег, самоуправног и кооперативног федерализма у коме је заједништво потискивао и замењивао менталитет себичности и локалних интереса.

Та рана југословенска федерација 50-их и 60-их година 20. века је бескомпромисно одржавала крути централизам државне власти. У њој су ниже, локалне структуре власти биле занемарене или занемарљиве и сведене на пуке извршиоце мера које је предузимала централна државна власт у изградњи новог социјалистичког друштва. Каснији процеси у развоју југословенске федерације (средином 70-их година XX века) су замишљени да воде у правцу демократског и самоуправног преображаја

---

<sup>1</sup> Јован Ђорђевић, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1988. год. стра. 496.

југословенског друштва и они нити су били добри за федерацију нити за само социјалистичко самоуправљање. Самоуправни социјализам је постао модел или рецепт југословенског комунистичког вођства којим је имао да се реши вечити антагонизам између власти и човека. Ради веће слободе, демократије и равноправности људи и њихових колективитета, 70-их година XX века је напуштен концепт централизованог и диригованог федерализма, развлашћена централна власт у име веће слободе и самосталности конститутивних делова југословенске федерације. То је уједно био и почетак дубоких проблема југословенске федерације, али и проблема унутар Републике Србије. У односу на друге, Република Србија је имала најсложенију ситуацију, компликовано унутрашње уређење са две покрајине које није могла сама – својим инструментима децентрализације - да функционално одржава.

У име веће слободе и равноправности за све, ослабљен је механизам централне власти који је једини био у стању да одржава унутрашњи ред и стабилност у сложеној заједници каква је била југословенска. Слобода, демократија и равноправност за већину није била и за све, пре свега за Републику Србију. Она се нашла у најтежем положају јер је морала да решава проблеме са своје две покрајине које су се „размахале“, изашле из оквира аутономне власти и поставиле се као равноправни партнер и такмац вишој, републичкој, односно српској власти. Слабећи централизовану југословенску федерацију, комунистичко руководство је свесно слабило и рушило и саму комунистичку Југославију. Било је сувише наивно и идеалистички поверовати да ће се „југословенска идила“ и хармонични односи у југословенској заједници одржати механизмом договарања, сарадње и сл. Такав ниво демократских политичких односа и комуникације тешко остварују и много развијеније демократске политичке заједнице које су пролазиле кроз различите етапе унутрашњих сукоба, напетости па и отворених сецесионистичких претњи.<sup>2</sup>

Политичко искуство свуда у свету показује да се још дуго нећемо ослободити менталитета власти и потребе за њеном помоћи. То је утолико потребније у сложеним заједницама са разуђеним унутрашњим политичким, економским, националним и другим односима. Без изграђене вертикалне структуре односа тешко је да се зна коме шта припада, докле ко сме да иде и простира се у својој власти и политичким амбицијама. То је и

---

<sup>2</sup> И поред тога што је Шпанија системским законом о аутономном статусу Баскије од 1979. године покушала да задовољи тежње баскијског народа за самоуправом и испољавањем националне особености, у томе није успела. И тада, а и сада веома је изражен баскијски сепаратистички покрет за отцепљење Баскије и њену независност.

средство да се спрече силе које вуку ка разбијању заједнице – пут да се сачува мир и опстанак свих заједно и сваког посебно.

Наша послератна, социјалистичка Србија је најбољи пример за то. Због апсурдног и нетипичног унутрашњег државног уређења које није имало узора у савременој политичкој пракси, Србија је много пропатила у социјалистичкој Југославији. Нажалост, и данас у својој постјугословенској и постсоцијалистичкој епохи, Србија и даље има проблема са својим аутономијама, а пре свега са Војводином.

## II

Република Србија је још Уставом ФНРЈ од 1946. године добила две аутономије као део свог уставног уређења. Оне су од почетка имале статус политичко-територијалних јединица, дакле биле су политичко-територијалне аутономије са уставом дефинисаним нивоом политичке власти, али такве нису остале до краја. Уставна и политичка пракса Србије је обогатила искуства са аутономијом, али и послужила као пример њене злоупотребе и деформације које су компромитовале њене изгледе на успех. Иако је аутономија од почетка била део уставног уређења социјалистичке Србије, за неке она није била прихватљиво и сретно решење по српско уставно уређење. Такво је гледиште угледног српског уставног писца Павла Николића који је тврдио да је образовање двеју покрајина и њихово прикључивање Србији представљало крупан историјски промашај и узрок будућих великих недаћа по Србију јер су установљене без историјских и других основа<sup>3</sup> Једном уведена у уставно уређење Србије, аутономија је постала предмет политичких експеримената и трагичне промене њене концепције политичко – територијалне организације. Тај процес је довео дотле да покрајине све мање буду то што јесу, аутономне јединице а све више квазидржаве, или боље рећи квазифедералне јединице у непостојећем федералном уређењу Републике Србије. Тај процес радикалног мењања концепције политичко – територијалне аутономије је трасиран уставном реформом из 1968. и 1971. год.<sup>4</sup> а довршен Уставом из 1974. године. Тада су покрајине извучене из уставног уређења Републике Србије и постављене као креација савезног устава. Речено популарним уставним језиком, покрајине су постале конститутивни елемент федерализма и непосредни субјект

---

<sup>3</sup> Проф. др Павле Николић, Потпуно уставно конституисање СР Србије као државе императив садашњег времена реферат са саветовања: „Промена устава СР Србије, Београд, 1988. год. стр. 14-15

<sup>4</sup> Видети: Амандман XVIII, усвојен 1967. год. или XXXII усвојене 1971. год. и др.

федерације, изједначене по својим функцијама са републикама и непосредно представљене у органима власти федерације.<sup>5</sup>

СТИЦАЊЕМ својства конститутивног елемента федерализма покрајине су подржављене или, боље рећи, постале су државе<sup>6</sup> са оригинерним функцијама и овлашћењима и потпуно се изједначиле са републикама у погледу свог положаја и утицаја на вршење функција федерације и остваривања заједничких интереса. Ово побољшање положаја покрајина је учињено на рачун погоршања и слабљења уставног положаја Републике Србије која више није била равноправна са осталим републикама нити је функционисала као јединствена политичка и правна целина.

Србија је правно и политички разбијена на три дела, при чему је своју власт могла несметано да спроводи само на свом ужем делу, али не и на територији аутономних покрајина јер су ове биле самосталне у оквиру широких аутономних права и дужности. Србија уз то није била представљена, нити је одлучивала, у органима федерације као јединствен, државни и политички субјект, као остале републике. То је зато што су покрајине биле представљене у федерацији одвојено од Републике Србије а такође су одвојено учествовале и у вршењу федералних послова и одлучивању преко својих изабраних представника. Све у свему, у социјалистичкој Србији је успостављена једна нетипична аутономија са изразитом физиономијом и елементима државности и суверености. То се види по томе што је имала свој устав, територију, право да се самоорганизује, врши законодавну функцију која је била изједначена са законодавством осталих република, обезбеђивала судску заштиту грађана, вршила контролу уставности закона, других прописа и општих аката.<sup>7</sup>

### III

Јака и подржављена социјалистичка аутономија из Устава од 1974. године постала је елемент асиметричности у уставном уређењу социјалистичке Југославије и Србије и генератор њихове све дубље кризе која је кулминирала 90-их година XX века. Услед ње је, између осталог, и дошло до грађанског рата и крвавог распада федерације али и претходно неизбежних (мада закаснелих) уставних промена из 1989. год. које су покрајину вратиле у оквире Србије. Србија се тек тада, 1989. год. коначно успос-

---

<sup>5</sup> Видети: члан 4. и 5. Устава СФРЈ од 1974.

<sup>6</sup> Видети више о томе стицању државности наших покрајина у чланку Боривоја Пупића, Аутономне покрајине у уставном систему Социјалистичке федеративне Републике Југославије, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2-3/73 стр. 477

<sup>7</sup> Видети: Устав СФРЈ из 1974. и члан 251-252 Устава Републике Србије од 1974. године

тавила као јединствена и суверена држава на целокупном свом политичком и правном подручју. Опште нерасположење и одијум према вишеденцијској српској квазиаутономији довео је дотле да је она Уставом од 1990. год. напуштена и потпуно развлашћена. Од некадашње јаке политичко – територијалне аутономије није остало ништа. Република Србија својим Уставом од 1990. год. утврђује положај својих покрајина као територијалних аутономија са најнижим степеном власти.<sup>8</sup> Ове покрајине више немају ни уставну ни законодавну власт. Уставотворну власт покрајине по свом изворном значењу не треба да имају јер је та власт атрибут суверености и државности – нечег што покрајине немају и не смеју да имају. Што се тиче законодавне власти, аутономија њу подразумева и у изворном значењу, то је грчка сложеница од речи *autós* (сам) и *nómos* (закон), што ће рећи: самостално доношење закона. Иако аутономија значи власт доношења закона, та њена функција је по Ј. Костићу све више ограничена.<sup>9</sup>

Ова садашња српска аутономија је, дакле, потпуно развлашћена и без уставне, законодавне и, нормално, судске власти сведена искључиво на решавање проблема и вршење послова од аутономног значаја. Уместо устава, сада је највиши правни акт покрајине њен Статут, а уместо закона њени, регулаторни акти су програми привредног, научног, технолошког, демографског и др. развитака. Такође, ова нова српска аутономија, сходно свом степену самосталности, својим актима уређује и питања од интереса за живот својих грађана у области културе, образовања, јавног обавештавања, здравствене и социјалне заштите и остало.<sup>10</sup> Покрајине од 1990. год. више немају власт да уређују системске односе јер је то сада у искључивој надлежности Републике, чиме су избегнути вишеденцијски сукоби на релацији републичких и покрајинских закона и регулативе. Сада Република утврђује основе система, јединствено уређује најважније области односа препуштајући покрајини да у оквирима тих системских начела самостално уређује питања од аутономног значаја. Овакав концепт аутономије преузима и нови Устав Републике Србије од 2006. год. као и Закон о територијалној организацији Републике Србије од 2007. год. И по овим актима наше, српске аутономне покрајине као аутономне територијалне јединице немају атрибуте државности нити врше уставну, законодавну и судску власт. Оне у оквирима свог аутономног делокруга уређују питања од покрајинског значаја у области просторног планирања

---

<sup>8</sup> Видети: члан 108 и 109 Устава Републике Србије од 1990. год.

<sup>9</sup> Лаза М. Костић, Федерација, аутономија, самоуправа, штампарија Љубомир Богданов, Нови Сад, 1940. стр. 3.

<sup>10</sup> Видети: члан 108 и 109 Устава Републике Србије од 1990. год.

и развоја, пољопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угости-тељства, просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, јавног информисања и остало. Сама организација покрајине је утврђена Уставом и обухвата њене органе: скупштину, извршно веће и управу.

Овакав концепт аутономије није довођен у питање за време режима Слободана Милошевића. После 2000. године поново се буди авет некадашње аутономије из социјалистичке епохе за коју се очекивало да заувек оде у заборав. У Војводини оживљава и јача политички и интелектуални покрет и притисак да се покрајина врати на уставне и политичке позиције из времена Устава од 1974. године и да, сходно томе, врати изгубљене функције и надлежности. Под утицајем такве политичке атмосфере у Војводини, актуелна постмилошевићевска власт у Србији, зарад мира и јединства демократских снага, пристаје на уступке и доноси Закон којим Покрајина Војводина враћа значајан део надлежности и то у оним областима у којима је Република уредила систем.<sup>11</sup>

И ови уступци, који су покрајину враћали у стање квазиаутономије, нису били довољни за део политичке и научне јавности у Војводини. Један део војвођанске елите већ дуже времена тражи још већа права за ову покрајину и иступа са радикализованим захтевима који угрожавају и поткопавају државно јединство Србије.

Тако се проф. Јован Комшић залаже за европски приступ решењу проблема војвођанске аутономије, на платформи асиметичног регионализма и флексибилности у утврђивању карактера надлежности и организације власти у регионима. Др Слободан Бељански заговара судску аутономију Војводине (која би обухватала сопствени Врховни суд, Високи судски савет за избор и разрешење судија и аутономне надлежности у организовању судова и номиновању судија). Проф. др Станко Пихлер иде дотле да Војводину види у оквиру једне децентрализоване и асиметрично организоване Републике, са правом на самоодређење и самоопредељење које у себи укључује постојање сопственог устава, изворних законодавних овлашћења, самостално правосуђе и извршну власт која покрива аутономне надлежности.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Видети: Закон о утврђивању одређених надлежности Аутономне Покрајина, „Службени гласник РС“, бр. 6/2002.

<sup>12</sup> Видети: Проф. Др Јован Комшић, Војводина као европска регија у будућем Уставу Србије (стр. 40), па даље, др Слободан Бељански Судска власт и организација судова (стр. 90) и проф. Др Станко Пихлер: Уставни статус Аутономне Покрајине Војводине и право на самоконституисање природа конститутивног акта изворна овлашћења, реферати објављени у Зборнику: Војводина и будући Устав Србије, фондација Конрад Аденајер, Београд, 2003.

Оваква настојања дела војвођанске јавности наилазе на оштру осуду научне и политичке интелигенције у Србији која је с правом забринута и пита се како ће се даље решавати политички односи између Србије и једног њеног дела – Војводине. Већ помињани проф. Павле Николић је и у светлу оваквих захтева поновио своју аргументацију против сваке квазиаутономије или квазидржаве.

Он се одлучно супротставља плановима и тежњама да Војводина постане правно лице са оригинерним правима јер су, по њему, таква права неоснована и не постоји било шта из чега би она потицала<sup>13</sup>

#### IV

Кулминацију негативног и ретроградног процеса оживљавања војвођанске квазиаутономије су омогућила два крајње проблематична и неуставна правна акта – Закон о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине и Статут Аутономне покрајине Војводине. Ако је војвођанском Статуту и могло донекле да се опрости што је „аутомашки“, то овом Закону никако није могло и смело. Уствари, он је и отворио пут том фамозном војвођанском Статуту који је узбуркао српску политичку и научну јавност и изазвао бурне реакције и негодовања. Њиме је на крају морао да се позабави и Уставни суд Републике Србије и изрекне оцену о његовој правној ваљаности. Овај Закон је дошао као последица узавреле политичке атмосфере која се из Војводине прелила и у Београд. Он није дошао после сазревања идеје о војвођанској аутономији нити некаквог мирног и разложног промишљања војвођанске политичке стварности него је био изнуђен републичкој власти. Ради очувања јединства демократске коалиције, спречавања повратка на старо (стари режим) нова демократска власт је више политички калкулисала и задовољавала своје партнере него што је веровала да је дошло време да се Војводини да оно што јој припада, што јој је неправедно одузето. Као и много пута пре, и сада (у случају Војводине) се показало да се многа решења проналазе и оправдавају дневнополитичким потребама. Тако резонујући, Ђорђе Вукадиновић и Мирослав Самарцић примећују да, и када је аутономија успостављена, проширивана (1974) или под Милошевићем сужавана, то је увек било последица неког политичког сукоба или компромиса националних или партијских врхушки, док је јавност била пуки

---

<sup>13</sup> Проф. Павле Николић: „Војвођански устав“ је антидржавни чин, из књиге аутора П. Николића: „Од устава до устава, Институт за упоредно право, Београд, 2003. год. стр. 391.



проматрач свега тога.<sup>14</sup> Но, свакако нашу правничку пажњу мора најпре да привуче овај контроверзни Закон о војвођанској надлежности, с обзиром да је Војводини неосновано (неуставно) дао неке атрибуте државности и омогућио јој враћање на позиције квазидржаве. Овај Закон значајно проширује и утврђује списак послова од покрајинског значаја, почев од покрајинског планирања, регионалног развоја, пољопривреде, сточарства, водопривреде, шумарства, лова, преко туризма, индустрије, рударства, заштите животне средине, све до просвете, културе, здравствене и социјалне заштите и др. Ове послове Закон утврђује као изворну надлежност и тиме Покрајини гарантује висок степен самосталности. То се на крају види и из саме терминологије Закона. Уместо раније законске квалификације „одређене надлежности“,<sup>15</sup> сада се овим Законом говори о потпуним надлежностима. Овакав широки опсег изворне самосталности Покрајине ставља у други план послове из пренете, државне надлежности. То није добро јер управо ова пренета (као конкурентна) надлежност је јако битна за односе државе и аутономне власти, њену потчињеност и зависност (путем ових пренетих послова и средстава) од централне, републичке власти. Но, много су опасније и ван сваке уставне логике одредбе Закона које промовишу различите аспекте војвођанске државности. Пре свега, то је дефинисање Војводине као регије која самостално иступа у међурегионалном правном смислу: приступа разним удружењима, оснива представништва, закључује међурегионалне споразуме.<sup>16</sup> Такође су апсурдне и неуставне и одредбе Закона о територији АП Војводина коју чине јединице локалних самоуправа у географским областима: Бачка, Банат и Срем. Овакву територијалну организацију, са помињањем географских области не познаје и не дозвољава ни важећи устав од 2006. године као ни Закон о територијалној организацији Републике Србије од 2007. год.

Очигледно је дошло време да се отвори Пандорина кутија наших проблема са аутономијама. Та прича о нашој аутономији враћа се на почетак. Поново улазимо у зачарани круг њене замршене и променљиве

---

<sup>14</sup> Ђорђе Вукадиновић, Мирослав Самарцић, Аутономије Војводине и демократска Србија, стварност и перспективе, часопис Нова српска политичка мисао, посебно издање I, Београд, 2005. год. стр. 4

<sup>15</sup> Видети Закон о утврђивању одређених надлежности Аутономне покрајине, Службени гласник РС, бр. 6/02

<sup>16</sup> Видети: Члан 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, Службени гласник РС, бр. 99/09

судбине у коме се смењују фазе реалног живота и успеха аутономије са оним што је апсурдно у њеном кретању и политичком стремљењу.<sup>17</sup>

## V

Најдалекосежније последице по садашњи уставни развитак Републике Србије свакако имају одредбе новог Статута Аутономне Покрајине Војводине. Овај Статут АПВ је усвојен и проглашен Одлуком Скупштине Аутономне Покрајине Војводине на седници од 14 децембра 2009. год. а уз претходну сагласност Народне скупштине Републике Србије дату 30.09.2009. год. Треба напоменути да је утврђивању коначног текста Статута претходила и правно-техничка редакција исправки првобитног текста предлога Статута, што показује да је тај акт од почетка био проблематичан и са бројним мањкавостима. Све те правно-техничке исправке нити су га побољшале нити усагласиле са Уставом Републике Србије од 2006. године па чуди како је Народна скупштина Републике Србије уопште и пристала да да претходну сагласност на исти. Зато и не чуди што је убрзо и покренут поступак за оцену уставности и законитости већине одредби Статута АПВ. Тај поступак пред Уставним судом Републике Србије је покренула посланичка група „Демократска странка Србије – Војислав Коштуница“ и девет народних посланика Нове Србије. Основни проблем војвођанског Статута је у томе што је он испољио амбиције конститутивног акта, да имитира устав иако то није нити сме да има елементе и атрибуте конститутивне власти. Пошто је упао у ту замку, Статут је дао себи за право да дограђује, мења, проширује и поправља оно што пише у Уставу. Како и правно примећује проф. Владан Петров, Статут то не сме нити је овај војвођански Статут смео да редефинише уставну концепцију аутономне покрајине.<sup>18</sup> То и не треба да чуди када се имају у виду ставови појединих војвођанских интелектуалаца који отворено заговарају повратак на старо, на социјалистичку Аутономну Покрајину Војводину са потпуном уставном (конститутивном), законодавном и судском влашћу. И ти војвођански, а и други интелектуалци склони аутономаштву заборављају да аутономија није држава, нема исти ниво власти као она него нижи од ње. Сагласно томе, и њен највиши правни акт – Статут није устав него, како то добро примећује проф. Б.

---

<sup>17</sup> Видети: члан 4. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, „Службени гласник РС“ бр. 99/09

<sup>18</sup> Др Владан Петров, Статут Аутономне Покрајине Војводине од 2009. год. пред Уставним судом последњи чин, *Анали Правног факултета у Београду*, године LXI, бр. 2/2013. стр. 269

Милосављевић, акт испод устава и закона, нужно сагласан и са једним и другим.<sup>19</sup>

То мора да буде тако јер је аутономија нижа јединица власти у односу на централну, државну власт. Она нема изворну самосталност и надлежност, већ њу установљава држава и утврђује јој како изворне надлежности (уставом), тако и пренете надлежности (законом). Пошто аутономија нема изворну или установљавајућу власт, њу установљава (и укида) држава својим актом па је тако поступио и наш Устав од 2006. год. Иза устава законом се ближе и детаљније разрађује статус аутономије, њен облик, надлежност, организација, функционисање и остало. Тек иза тога Покрајина може да донесе свој највиши правни акт, Статут, и разради уставне и законске одредбе о покрајинској аутономији. У случају војвођанске Покрајине и њеног Статута ствари су, уместо на ноге, постављене на главу. Статут АПВ се уздигао изнад Устава Републике Србије од 2006. године, узео за право да суверено тумачи и мења вољу уставотворци уносећи бројна решења о војвођанској аутономији која Устав или не познаје или су му директно супротна. Овде ће бити поменуто неколико најкрупнијих грешака и неуставних решења војвођанског Статута с тим да треба рећи да је Уставни суд Републике Србије у Одлуци на 88 страна оспорио уставност чак 22 оредбе Закона<sup>20</sup> и негде преко 40 одредби Статута АПВ.

Свакако да на првом месту упада у очи неуставна дефиниција територије АП Војводине. Статут предвиђа да територију АП Војводине чине територије јединица локалне самоуправе у њеним географским областима (Банат, Бачка и Срем)<sup>21</sup> што Устав и важећи Закон о територијалној организацији Републике Србије не познају и не помињу никакве географске области. Даље, спорна је и сама дефиниција Војводине као регије<sup>22</sup> с обзиром да устав користи другачију терминологију – говори о аутономној покрајини а не регији. Још је спорније помињање Новог Сада као главног града АПВ<sup>23</sup>, када се зна да је главни град обележје

---

<sup>19</sup> Богољуб Милосављевић, Покрајински статут и организација покрајинске власти према Уставу Републике Србије, Правни записи, IV, бр. 2/2013, Правни факултет Унион Београд, стр. 469

<sup>20</sup> Видети: Дарко Симовић, Територијална аутономија у светлости одлуке Уставног суда Србије, Свеска за јавно право, 11/2013, Београд, стр. 80-86

<sup>21</sup> Видети: Члан 3. став 1. Статута Аутономне покрајине Војводине, Службени лист АП Војводина, бр. 17/2009

<sup>22</sup> Видети: Члан 1. став 2. Статута АПВ

<sup>23</sup> Видети: Члан 10 Статута АПВ

државности и да Република Србија као држава може имати само један главни град. У светлу оваквог противуставног регионалног дефинисања Војводине, Статут иде и даље и даје право Војводини да се регионално удружује и повезује, закључује међурегионалне споразуме, оснива регионална представништва и др. што је очигледно неуставно. Свакако најважније и најспорније је питање надлежности, њеног утврђивања односно мењања. Наиме, изворне надлежности АПВ су утврђене Уставом а поверене надлежности се поверавају законом<sup>24</sup> тако да ту Статут нема шта да мења, додаје или проширује. Супротно томе, Статут АПВ неуставно дописује и уводи нове области<sup>25</sup> у изворној надлежности аутономне покрајине и тиме наноси грубу повреду Уставу Републике Србије. У делу Статута посвећеном организацији Аутономне покрајине Војводине и њеним органима Статут уводи нови орган: Владу АПВ као носиоца извршне власти (уместо Извршног већа) што је такође неуставно, јер је Влада државни орган и у Републици Србији може постојати само једна влада. У списку осталих мањкавости војвођанског Устава овом приликом завршавамо са помињањем још неких спорних статутарних институција и решења: покрајински управни окрузи, војвођанска Академија наука и уметности или пак грађани Војводине као носиоци права на покрајинску аутономију.

## VI

Оно што није спречио политички разум Србије – разбијање државног јединства и увођење асиметричног уставног уређења у земљи, остало је да се очекује само од Уставног суда Републике Србије. Пажња целокупне српске јавности, забринуте над судбином јединства и опстанка Републике Србије, окренула се овој респектабилној институцији сваке правне државе. У одсуству свих осталих друштвених моћи, остала је једино вера у моћ и ауторитет Уставног суда као последњег браниоца владавине права, поштовања уставности и законитости. Зато и не чуди што су се неки заговорници аутономашке Војводине оштро и непринципијелно окренули против Уставног суда Републике Србије и његове Одлуке којом се изјаснио о валидности, односно уставности и законитости војвођанског Статута. Тежиште ових осуда и напада на Уставни суд и његову Одлуку је било на томе да се докаже да се Суд није служио правном, односно уставноправном аргументацијом него да је поступао као политички орган. То би значило да је Суд, уместо правне анализе и тумачења духа и

---

<sup>24</sup> Видети: Владан Петров, Статут Аутономне Покрајине Војводине од 2009. пред Уставним судом последњи чин, *Анали Правног факултета у Београду*, година LXI, бр. 2/2013. год. стр. 270

<sup>25</sup> Видети члан 29 Статута АПВ

вредности Устава скренуо у политичке воде, ослонио се на политичка мерила и изрекао политичке квалификације о суштини војвођанске политичке ситуације и њене аутономије. Поједини критичари и писци у тој дисквалификацији Уставног суда иду дотле да тврде да је он (Суд) стао на страну политике централизације, а против права грађана на покрајинску аутономију. Такво је, рецимо, становиште проф. Тамаша Корхеца који тврди да се Уставни суд Републике Србије није снашао у тумачењу противуречних уставних норми и вредности<sup>26</sup> и да се у том смислу руководио државноцентралистичком логиком када се изјаснио против војвођанске аутономије и њеног Статута. Уставни суд Србије је имао пред собом озбиљан правни и политички изазов и задатак који је једино и могао да реши онако како га је и решио. Озбиљном, компетентном и свеобухватном правном (уставноправном) анализом спорних статутарних одредби (њих преко 40), Уставни суд Републике Србије је иступио са ауторитетом браниоца Устава и хијерархије правних норми и вредности. Он је заузео једино могући став: да брани вредност и чистоту српског Устава од оних тенденција и снага које покушавају да га подрију и одузму му ауторитет највишег правног акта. Да се Уставни суд Републике Србије повео за некаквом сентименталном политичком логиком о војвођанској историји, културној баштини, њеној посебности и утемељености у европској цивилизацијској баштини, он би се одрекао суштине и снаге Устава. Од његовог браниоца и чувара, претворио би се у институцију која га негира и обезвређује. То од Уставног суда нико разуман није могао да очекује. Сасвим је логично што је Уставни суд Републике Србије у оцени ваљаности војвођанског Статута заузео став да је неких 40 његових одредби неуставно и несагласно са Уставом као и са другим законима који уређују материју аутономне покрајине.<sup>27</sup>

## VII

Без обзира на наше лоше искуство са аутономијом, она је данас још увек актуелан модел за слабљење централне власти у корист човека и његове слободе. Иако је до сада било и успешних и неуспешних аутономија, оне могу да послуже за ефикасно решавање унутрашњих друштвених, политичких, националних, економских, историјских и др. проблема и конфликта у једном друштву. То не може да се каже за бивше социјалистичке аутономије које то уствари и нису биле, већ више од тога,

---

<sup>26</sup> Видети: Проф др Tomás Korhecz, Статут Аутономне Покрајине у уставном праву Републике Србије, Правни записи, год. IV бр. 2/2013. год. Правни факултет Универзитета Унион, Београд, стр. 440

<sup>27</sup> Видети Одлуку Уставног суда Републике Србије бр. I Уо-360/2009 од 5. децембра 2013. год.

квазидржаве, са изразитим атрибутима државности. За разлику од њих, аутономије модерних грађанских држава су сачувале своју аутентичност, карактер средишњег нивоа власти – вишег од најнижих, локалних јединица самоуправе, а нижег од централне државне власти. То је аксиом сваке аутономије и оквир у коме она мора да се креће без обзира на изражене специфичности и модалитете. Наравно да стоји оно што тврди проф. Б. Милосављевић: да је тешко изградити јединствен појам територијалне аутономије и не рачунати на одређена одступања, како у терминолошком тако и садржинском смислу.<sup>28</sup> Но и уз сва та одступања и неуједначености, мора се тежити томе да за све аутономије важе иста мерила и да се постигне да све имају исти правни и политички статус. Једино тако ће се избећи неспоразуми и конфликти на релацији држава – аутономија али и на релацији аутономија које су привилеговане и са јачим статусом и оних које то нису и немају изражен посебан статус. Ако изнова налазимо изговоре за различита одступања, специфичности и неуједначености аутономија, онда ћемо и даље имати овакву ситуацију каква је у Војводини.

Због ње ћемо и даље да лутамо, да не знамо шта је аутономија јер нисмо у стању да је разликујемо од других нивоа власти, пре свега централне. Такође је важно да се поштују критеријуми за формирање аутономија и да се оне стварно образују тамо где за то има основа. Нажалост, у нашој политичкој (социјалистичкој) пракси то није био случај па се с правом приговарало да су аутономије наметнуте само Србији а да се намерно нису образовале и у другим деловима бивше Југославије где су постојали национални, историјски и други услови за то. Уз све то, морају да се увек поштују границе или оквири сваке аутономије. Аутономија не сме да иде преко тих оквира нити сме да повреди разлоге који је оправдавају и због којих постоји. Аутономија мора да сачува склад целине и делова, изрази посебност, аутономност једног подручја, али и не угрози интегритет и снагу саме државе. Ове поуке као да не важе у нашој Србији и ми опет понављамо грешке и робујемо стереотипима из прошлости. И поред богатог упоредног политичког искуства, Србија никако да пронађе и изгради модел аутономије који јој одговара. Још увек лута између крајности – прејакe аутономије (квазидржаве) или оне преслабе, која ником не користи и на свој начин изазива унутрашње тензије у земљи.

Mihajlović Vladan, LLD

---

<sup>28</sup> Богољуб Милосављевић, Уставноправни концепт територијалне аутономије у Србији, часопис „Правни живот“, бр. 12/2012, књига 558. стр. 837.

**Full Professor  
Bojan Bojanić, LL.M  
Teaching Assistant**

## **VOJVODINA FROM AUTONOMY TO THE QUASI-STATE AND INDEPENDENCE (SECESSION)**

### **Summary**

Serbia after 2000 was once again faced with the problem of autonomy in Vojvodina. Something that seemed to be resolved once and for all by the Constitution in 1990. proved to be a misconception now. Thanks to the boiling political atmosphere in Vojvodina revive the specter of socialist autonomy or quasi-autonomy. Requests to return to the old, during strong-governmentalised autonomy, brought into question the unity and strength of the Republic of Serbia. Weakness of the main political and state actors to fight with the existing constitutional order of Serbia. Uncompromisingly and without making any concessions to certain political and intellectual forces in the Vojvodina province, this court has proved, using all the legal arguments, that redefining Vojvodina autonomy has no legal basis in the Constitution of the Republic of Serbia. Having denied the constitutionality of most of the provisions of the Statute of the Autonomous province of Vojvodina from 2009, the Constitutional Court took the position that autonomy is not and cannot be a state that has a smaller level of government and that its organization and functioning must be based and consistent with the Constitution and laws of the Republic Serbia.





**Др Владан Петров**  
**Ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду**

## **НАЈНОВИЈИ ИЗВЕШТАЈ ВЕНЕЦИЈАНСКЕ КОМИСИЈЕ О ПАРЛАМЕНТАРНИМ ИМУНИТЕТИМА – КА САВРЕМЕНОМ МОДЕЛУ ИМУНИТЕТА?\***

### *Анстракт:*

Подстакнут последњим случајем примене правила о имунитету неповредивости у вези са хапшењем народног посланика распуштене скупштине Драгана Томића, аутор указује на потребу преиспитивања оба класична парламентарна имунитета – неодговорности и неповредивости. Он анализира поједине делове најновијег извештаја Венецијанске комисије о парламентарним имунитетима, сматрајући овај извештај солидном полазном основом за евентуално редефинисање оба имунитета, поготово имунитета неповредивости. Савремени модел парламентарних имунитета није сасвим нов. Реч је, пре свега, о другачијем, критичком приступу класичном моделу имунитета и његовом прецизирању, ради адекватније примене у промењеним условима представничке демократије.

**Кључне речи:** *Класичан модел парламентарних имунитета. – Савремени модел парламентарних имунитета. – Извештај Венецијанске комисије о обиму и укидању парламентарних имунитета.*

### **1. УВОД**

У последњих неколико деценија, класични институти парламентарног права доживљавају значајан преображај. На пример, мандат народног представника поново добија, негде фактички, негде и нормативно (у Србији), обележја императивног (тзв. императивни страначки мандат посланика).<sup>1</sup>

Промене су својствене, такође, институту парламентарних имунитета, тј. његовим облицима: имунитету неодговорности и имунитету неповредивости. Класична теорија уставног права одредила је обележја оба имунитета. Кад је реч о имунитету неодговорности, може се

---

\* Рад је прилог Пројекту Правног факултета Универзитета у Београду „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ“, аутор је ванредни професор на Правном факултету Универзитета у Београду, [vpetrov@ius.bg.ac.rs](mailto:vpetrov@ius.bg.ac.rs).

<sup>1</sup> Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2012, 246.

говорити и о једном општеприхваћеном моделу који има упориште у упоредном праву и пракси. Имуитет неповредивости, ни у теорији ни у пракси, није једнообразно дефинисан. Штавише, овај облик имунитета одувек је изазивао спорове, укључујући и питање његове правно-етичке оправданости.

У последњих неколико година, приметна је тежња да се на међународном (пре свега европском) нивоу, редефинишу оба парламентарна имунитета, како би се обезбедило њихово прилагођавање промењеним условима у којима функционише модерна представничка демократија. Један од покушаја на том путу је и најновији извештај Венецијанске комисије о обиму и укидању парламентарних имунитета.<sup>2</sup> Овај документ је мала упоредна студија, највише посвећена дефинисању мерила и смерница за укидање парламентарних имунитета.

У Србији је случај укидања имунитета народном посланику распуштене Скупштине Драгану Томићу, фебруара ове године, изазвао одређене дилеме. Централно питање било је да ли је Томић смео бити лишен слободе пре него што је Скупштина одлучила да му укине имунитет.<sup>3</sup> Према у овом раду неће бити дата уставноправна анализа овог случаја, треба истаћи две ствари. Прво, Устав Србије од 2006. садржи врло спорну дефиницију имунитета неповредивости народног посланика (члан 103. став 3). Друго, независно од уставноправног одређења имунитета неповредивости, укидање овог имунитета треба да буде уређено прецизније како би се, у пракси, самовоља скупштинске већине свела на најмању меру. Отуда, постоји непосредан и конкретан интерес да се ближе упознамо са резултатима до којих је дошла Венецијанска комисија.

## 2. „КЛАСИЧНИ МОДЕЛ“ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ИМУНИТЕТА

### 2. 1. Имуитет неодговорности

Према најширој дефиницији, имунитет неодговорности обухвата неодговорност парламентарца за говор, изражено мишљење и дат глас у парламенту, односно при вршењу његове функције. Елементи који одређују природу овог имунитета су: основ, оправдање, обим заштите,

---

<sup>2</sup> <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29011-e>

<sup>3</sup> Вид. В. Петров, „Случај Томић: Устав није прекршен“, *Политика* од 18. фебруара 2014, <http://www.politika.rs/rubrike/Pogledi-sa-strane/Slucaj-Tomic-Ustav-nije-prekršen.sr.html>; „Кад посланику ‘пада’ имунитет“, *Политика* од 19. фебруара, <http://www.politika.rs/rubrike/tema-dana/Kad-poslaniku-pada-imunitet.sr.html>.

временско дејство, (не)могућност одрицања од имунитета или његовог укидања.

Имунитет одговорности је уставна категорија. Он се, у битним елементима, одређује уставом. Дакле, *основ имунитета* неодговорности је устав.

*Оправдање за постојање овог имунитета* налази се у неопходности да се обезбеди ауторитет парламента, односно његова независност у односу на друге државне органе и ванинституционалне чиниоце. Непосредније, оправдање овог облика имунитетске заштите налази се у слободи говора парламентарца која се сматра нужним условом демократског функционисања парламента.

Кад је реч о *обиму заштите*, он се одређује према врстама одговорности које имунитет покрива и према делима на која се односи. Правило је да имунитет неодговорности искључује кривичну, управну, грађанску и дисциплинску одговорност парламентарца (изузев дисциплинске одговорности уређене парламентарним пословником).<sup>4</sup> Такође, правило је да се овај имунитет односи на дела учињена речју парламентарца у вршењу његове функције (тзв. кривична дела – изјаве: увреда, клевета, повреда тајне, лажно обвинявање, кривична дела агитационо – пропагандне природе). У теорији, одавно постоји спор да ли садржински треба ограничити имунитет неодговорности. Према једном схватању, имунитет неодговорности треба да буде апсолутан без обзира на степен друштвене опасности који изјава парламентарца може собом да носи (Дан Гјанковић). Према другом, имунитет не може „покривати“ све вербалне деликте које изврши парламентарца. Постоје изјаве које угрожавају не само лични интегритет другог парламентарца, већ су потенцијална опасност за државу и друштво у целини. Позивање на изазивање националне и верске мржње или на насилно рушење уставног поретка не би смело да буде обухваћено имунитетском заштитом. Државе које прихватају ово схватање, садржински ограничавају имунитет неодговорности при чему се та ограничења могу односити на врсту вербалног деликта, његову тежину или околности под којима је учињен.

У погледу *временског дејства*, имунитет неодговорности је апсолутан, јер штити парламентарца за време и по истеку трајања мандата. Кад би парламентарца могао бити позван на одговорност за

---

<sup>4</sup> Упоредно, постоје још два решења: 1) имунитет неодговорности искључује само кривичну одговорност парламентарца; 2) имунитет неодговорности искључује само грађанску одговорност парламентарца. Оба решења су знатно мање присутна од горе наведеног.

изражено мишљење или говор у парламенту по истеку парламентарног мандата, ова имунитетска заштита изгубила би смисао.

Правило је да се имунитет неодговорности *не може одузети* (укинути, „скинути“) парламентарцу, али ни да га се парламентарцац *не може одрећи*. Пошто имунитет није субјективно право, парламентарцац га се не може ни одрећи. У упоредном праву, постоје изузеци од теоријског модела (Немачка, Грчка) и њих је све више.

У сваком случају, према класичној теорији уставног и парламентарног права, имунитет неодговорности је конститутивни елемент правног положаја парламентарца.<sup>5</sup> Његово постојање не доводи се у питање.

## 2. 2. Имуитет неповредивости

За разлику од имунитета неодговорности за којег се може рећи да је општеприхваћени институт уставног и парламентарног права, имунитет неповредивости је одувек изазивао више спорова. Теорија није сагласна у погледу разлога који оправдавају његово постојање и примену. У упоредном праву, овај имунитет је врло различито регулисан у свим својим елементима. Присутна је тенденција његовог сужавања, па чак и укидања у појединим земљама. Дакле, ако је могуће с пуним правом говорити о тзв. класичном моделу имунитета неодговорности, то се не може рећи за имунитет неповредивости. Модел имунитета неповредивости мора се поставити крајње широко да би обухватио све различитости које се упоредно јављају. И тако постављен, питање је колико је овај модел научно одржив. У најбољем случају, он се може користити на основном нивоу правних студија из чисто педагошко – дидактичких разлога.

*Најшире дефинисан*, имунитет неповредивости је заштита парламентарца од притварања или лишавања слободе уопште, као и кривичног гоњења, у току трајања мандата, и покрива ванпарламентарну делатност парламентарца.

Имуитет неповредивости је уставна категорија. Дакле, његов *основ* налази се у уставу. За разлику од имунитета неодговорности, често је уже постављен, али сва ограничења овог имунитета морају бити одређена уставом.

Као и имунитет неодговорности, имунитет неповредивости није индивидуална привилегија парламентарца. Он се установљава и примењује ради заштите ауторитета и независности парламента од политичких и других недозвољених утицаја. Непосредније, његово

---

<sup>5</sup> В. Петров, *Парламентарно право*, Београд 2010, 84.

*оправдање* налази се у неопходности поштовања поделе власти. Још ближе, имунитет неповредивости треба да заштити парламентарца од „злоупотреба и понижавања усмереног против њега из разлога страних вршењу мандата” (Avril, Gicquel).

Кад је реч о *обиму заштите*, правило је да се овај имунитет односи на кривични поступак, али не и на сва кривична дела. Води се рачуна о тежини и (или) природи кривичног дела, као и о томе да ли је парламентарца затечен при извршењу кривичног дела (тзв. *флагрантни деликт*). Правило је да се имунитет неповредивости не односи на најтежа кривична дела (велеиздаја, злочин) и на дела за која је законом прописана казна одређене висине. Кад је реч о *флагрантном деликту* (под *флагрантним деликтом* подразумева се кривично дело чије је извршење у току или је пред непосредним извршењем или је управо извршено), правило је да парламентарца не штити имунитет. Имуитет неповредивости штити парламентарца од тенденциозног покретања кривичног поступка или хапшења, али кад је он ухваћен на делу тај разлог отпада. Интерес јавног реда добија предност.

Кад је реч о *временском дејству*, овај имунитет је привремен, јер штити парламентарца до укидања имунитета одлуком парламента или до истека парламентарног мандата (ако парламент не да одобрење за гоњење). Овај имунитет није основ за искључење кривичне или друге одговорности, већ само одлаже остварење те одговорности. Имуитет неповредивости штити парламентарце за време заседања, као и између заседања. Кад је парламент распуштен, парламентарци уживају имунитет неповредивости до конституисања новог парламента.<sup>6</sup>

Најзад, имунитет неповредивости се *може укинути*. О укидању имунитета, по правилу, одлучује парламент. Поступак за укидање имунитета неповредивости уређује се парламентарним пословником. Одлука се односи на конкретно кривично дело за које се тражи укидање имунитета. Спорна су мерила којима се парламент руководи при доношењу одлуке. По правилу, она нису прописана, а у пракси су врло неодређена и неуједначена.

Већ неколико деценија у развијеним демократијама присутна је тенденција сужавања обима имунитета неповредивости, чак и његовог укидања. Ипак, као што се са резервом може говорити о моделу имунитета

---

<sup>6</sup> У случају хапшења народног посланика Драгана Томића, у фебруару ове године, поставило се питање да ли га имунитет штити јер је Народна скупштина била распуштена. Према Уставу Србије од 2006, мандат старог скупштинског сазива престаје потврђивањем две трећине мандата посланика новог сазива. Према томе, неспорно је да је народни посланик Томић имао право на имунитетску заштиту у тренутку хапшења, иако је Скупштина била распуштена.

неповредивости, тако се мора пажљиво изрицати и суд да је овај имунитет превазиђен и непотребан. Такво уопштавање не би се могло узети као тачно.

### **3. „ВЕНЕЦИЈАНСКИ МОДЕЛ“ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ИМУНИТЕТА**

#### **3. 1. Промене у функционисању представничке демократије које захтевају измењени приступ институту парламентарних имунитета**

Венецијанска комисија (у даљем тексту: Комисија) је 1996. године усвојила Извештај о режиму парламентарног имунитета.<sup>7</sup> Готово две деценије касније, уочена је потреба да се анализирају промене у функционисању представничке демократије које изискују друкчији приступ парламентарним имунитетима. У најновијем извештају, усвојеном у марту ове године,<sup>8</sup> Венецијанска комисија је нагласак ставила на анализу правила у упоредном праву која се односе на обим имунитета и њихово укидање. Дајући више предлога у вези са мерилима и смерницама за укидање имунитета, Комисија је утрла пут успостављању савременог модела парламентарних имунитета. Тај савремени модел није у потпуности нов. Он се снажно ослања на „концепт парламентарног имунитета као интегралног дела европске уставне традиције“.<sup>9</sup>

Комисија је идентификовала следеће битне промене у функционисању представничке демократије:

- 1) Правила о парламентарним имунитетима данас се примењују више као облик заштите права парламентарне мањине (опозиције) у односу на извршну власт;
- 2) независност и самосталност судства је у многим демократским државама смањила потребу за имунитетском заштитом парламентарца, јер је смањена и могућност да извршна власт утиче на судску ради обрачунавања са политичким противницима у парламенту;
- 3) еволуција индивидуалних политичких права, нарочито слободе говора и гаранције приликом лишења слободе, допринела је смањењу улоге имунитетске заштите парламентарца;

---

<sup>7</sup> Venice Commission, *Report on the Regime of Parliamentary Immunity*, CDL/INF(1996)007e.

<sup>8</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e).

<sup>9</sup> Venice Commission, *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, CDL-AD(2014)011, 3.

- 4) неопходност за већом транспарентношћу у политичком животу и борба против политичке корупције истакле су негативне ефекте парламентарних имунитета.<sup>10</sup>

Идентификоване промене више су присутне у тзв. развијеним (старим) него у новим демократијама. Стога Комисија и прави разлику у погледу правног режима и значаја парламентарних имунитета у једним и у другим. „Аргумент је да је такав имунитет мање неопходан у демократским системима који су достигли одређени ниво зрелости и стабилности, у којима су политичке функције чланова парламента адекватно заштићене на друге начине и у којима постоји мали или никакав страх од непримерених притисака од стране егзекутиве и судова на чланове парламента. Насупрот томе, сматра се да су правила о парламентарном имунитету још увек неопходна у новим демократијама, које се још нису сасвим ослободиле од ауторитарне прошлости и у којима постоји оправдан разлог за страх да ће власт подносити лажне оптужбе против политичких противника и да су судови можда под политичким притиском. Истовремено, нове демократије су често највише изложене политичкој корупцији и злоупотреби имунитета од стране екстремних парламентарца што представља претњу самој демократији. Стога постоји парадокс парламентарног имунитета – он може подједнако служити да подстиче и поткопава демократски развој“.<sup>11</sup>

### **3. 2. Европски стандарди за вредновање националних правила о парламентарним имунитетима**

Према Комисији, европски стандарди за вредновање националних правила о парламентарним имунитетима су:

- а) *Непостојање међународних или европских правила* која изричито уређују материју парламентарних имунитета; *основна правила налазе се у уставима држава, а детаљнија у законима о парламенту и парламентарним пословницима; дакле, парламентарни имунитети морају бити уставне категорије;*
- б) *Европски суд за људска права* није се непосредно бавио парламентарним имунитетима, али је *утврдио неколико ограничења* њихове примене на националном нивоу; у пракси, овај суд је заузео став да

---

<sup>10</sup> Venice Commission, *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, CDL-AD(2014)011, 6.

<sup>11</sup> Venice Commission, 6-7.

употреба парламентарних имунитета мора увек бити оправдана и не сме бити шира од оног што је сразмерно и неопходно у демократском друштву;

в) Од значаја су и *основна начела права и демократије* која су саставни део заједничке европске традиције:

в1) полазно оправдање за постојање и примену парламентарних имунитета је *заштита представничке демократије*;

в2) парламентарни имунитети се темеље на подели власти – *начело поделе власти* објашњава зашто се и данас, углавном, парламенту поверава да одлучује о укидању имунитета;

в3) *начело једнакости пред законом* је један од главних аргумената *против парламентарних имунитета*; правила о имунитетима су подложна злоупотребама и могу водити ометању правде; постојање ових правила може допринети смањењу јавног поверења у парламент и изазвати подозрење према политичарима и демократском систему уопште;

в4) у вези с одузимањем имунитета, посебно су значајна *основна начела процесног права*: транспарентност, правна сигурност, предвидивост, непристрасност и право на одбрану;

г) посебно се скреће пажња на *европско „меко право“ (soft law)*; у том смислу, нарочито су важна правила и процедуре о парламентарним имунитетима које су изградили Европски парламент и Парламентарна скупштина Савета Европе – Комисија их види као „израз одређеног степена заједничког европског консензуса у материји парламентарних имунитета“.<sup>12</sup>

### 3. 3. „Венецијански модел“ имунитета неодговорности

Комисија је, извршивши упоредну анализу правила о имунитету неодговорности, дошла до одређених закључака којима се поставља оквир савременог модела овог облика заштите парламентарца.

Прво, пошавши од тога да је *слобода говора и мишљења* изабраних представника народа „кључна за истинску демократију“ (*key to true democracy*), Комисија сматра да је имунитет неодговорности парламентарца „више или мање неспоран“, премда се „може расправљати о његовом прецизном обиму“.<sup>13</sup>

Друго, национална правила о имунитету неодговорности су још увек „леgitимни елемент уставног права“, с тим да се мора водити рачуна да његов обим не доведе у питање сврху заштите демократских функција

---

<sup>12</sup> Venice Commission, 7-10.

<sup>13</sup> Venice Commission, 15.



парламента.<sup>14</sup> Стога, имунитет неодговорности мора бити „ограничен на мишљења и запажања која су непосредно повезана са вршењем парламентарног мандата“.<sup>15</sup>

Треће, *имунитет неодговорности може бити апсолутан*, у смислу да покрива све вербалне деликте, *а може бити и ограничен*, тако да су поједине категорије деликата искључене. Да ли ће бити у конкретној држави прихваћено прво или друго решење, - и у случају другог која ће ограничења бити постављена - , треба да буде „превасходно остављено слободној процени националног уставотворца“.<sup>16</sup>

Четврто, имунитет неодговорности може остати, у начелу, апсолутан, али бити ограничен овлашћењем парламента да га укине у конкретном случају. Ово решење оцењује се као лошије од оног према којем се ограничења имунитета прецизно одређују уставом. Ако се остави могућност да парламент укине имунитет, овај орган то мора чинити „са великим ограничењем, поштујући преовлађујућу бригу о заштити демократског функционисања парламента итд.“<sup>17</sup>

Пето, *временско дејство* имунитета неодговорности *остаје апсолутно*. Дакле, имунитет штити парламентарца у току мандата и по његовом истеку.

Шесто, констатујући да постоје изузеци, Комисија указује на правило које је у духу института имунитета неодговорности према којем се парламентарцац не може одрећи имунитетске заштите.

### **3. 4. „Венецијански модел“ имунитета неповредивости**

После упоредне анализе, Комисија је дошла до закључака који би могли бити основ одговарајућим смерницама за „редефинисање“ имунитета неповредивости.

Прво, имунитет неповредивости је „најпроблематичнији и након контроверзнији део концепта парламентарног имунитета“, премда је неспорно саставни „део европске уставне традиције“.<sup>18</sup>

Друго, *нема заједничких међународних или европских правила која забрањују имунитет неповредивости*. Национални „модел“ имунитета неповредивости треба изградити с ослоном на правила и смернице које је донео Европски парламент.

---

<sup>14</sup> Venice Commission, 16.

<sup>15</sup> Venice Commission, 17.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Venice Commission, 18.

<sup>18</sup> Venice Commission, 24.

Треће, много је аргумената који иду на терет овом облику имунитета. На пример: правила о имунитету неповредивости врло су подобна за злоупотребе од стране парламентарца који се крију иза свог парламентарног статуса, парламентарни поступци за укидање имунитета отварају начелна питања (да ли парламент треба да одлучују о укидању имунитета) и питања детаљне регулативе (како обезбедити објективност поступка у парламенту који је, као политичко тело, по природи „пристрасан“ и „субјективан“).

Четврто, „још увек може постојати оправдање за опстанак института парламентарне неповредивости и за позивање на њега у нарочито проблематичним случајевима. Међутим, та правила о имунитету треба да буду постављена рестриктивно и не треба да се примењују у пракси осим ако постоје убедљиви разлози за то у појединачним случајевима“.<sup>19</sup> То, између осталог, подразумева да „успостављање и укидање имунитета буде регулисано на јасан и прецизан начин, а да процедуре буду транспарентне и што је више могуће отворене, тако да не буду злоупотребљене у политичке сврхе“.<sup>20</sup>

Пето, *правила о имунитету неповредивости нису нужан део националног уставног права*. „Могуће је, штавише чак можда препоручљиво, да национални парламент нема таква правила – с обзиром на то да негативни аспекти могу лако надвладати потенцијалне користи“.<sup>21</sup> Ипак, *легитимним се може сматрати и апсолутни модел имунитета неповредивости*.

Шесто, *имунитет неповредивости мора увек имати привремену карактер*, тј. деловати као „одлагање, а не као апсолутна препрека“ за вођење одговарајућег поступка против парламентарца.

Седмо, *имунитет неповредивости не би смео да се проширује на мишљења или понашања која нису у непосредној вези са функцијом парламентарца*. Дакле, не би требало узети као тачну тврдњу да овај имунитет штити парламентарца у његовој ванпарламентарној делатности. То је делатност ван парламента у смислу простора где се обавља, али је она у вези са функцијом парламентарца. У супротном, губи се прави смисао овог облика заштите.

Седмо, увек мора постојати могућност укидања имунитета према правилу: „шири обим неповредивости, већа потреба за укидањем“. У том смислу, треба установити претпоставку да ће имунитет бити укинут „у

---

<sup>19</sup> Venice Commission, 25-26.

<sup>20</sup> Venice Commission, 26.

<sup>21</sup> *Ibid.*

свим случајевима у којима нема разлога за сумњу да су оптужбе против парламентарца политички мотивисане<sup>22</sup>.

Осмо, увек мора постојати могућност да се парламентарца сам одрекне имунитетске заштите.

Девето, одлучивање о укидању имунитета у рукама парламента скопчано је са недостацима који произлазе из природе парламента као политичког тела. Било би добро „ојачати“ парламентарни одбор који претходно разматра предлог о укидању имунитета стручњацима ван парламента. Ови стручњаци би дали свој допринос у разматрању предлога, али не би имали право гласа. Предложено решење не постоји ни у једној од анализираних европских држава. Поред тога, поступак за укидање имунитета мора поштовати начела јасности, јавности, објективности, предвидивости итд. Такође, одлука о одузимању имунитета мора бити заснована на чињеницама и доказима случаја који су достављени од стране надлежних органа и парламентарца о чијем се имунитету одлучује, а не сме бити производ политичких оцена итд.<sup>23</sup>

Десето, *неповредивост не треба да искључује интерне дисциплинске мере које се могу изрећи парламентарцу*, уколико су оне јасне и сразмерне и уколико их парламентарна већина не злоупотребава.

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Најновији извештај Венецијанске комисије о парламентарним имунитетима треба у Србији пажљиво проучити. Реч је о солидно урађеној студији која може помоћи да се отклоне поједине заблуде о имунитетској заштити народних посланика, као и да се, при евентуалној ревизији Устава, квалитетније дефинишу оба парламентарна имунитета. Посебну пажњу треба обратити на неуједначену праксу приликом укидања имунитета неповредивости. Први корак био би прецизније нормирање поступка за укидање имунитета у скупштинском пословнику. Други, знатно тежи, био би развијање правне и политичке свести да се укидању имунитета народног посланика мора приступати озбиљно и одговорно, имајући у виду све релевантне околности конкретног случаја.

Кад је реч о заблудама, једна од највећих је она да треба у потпуности укинути парламентарне имунитете. Ово становиште, које је доста прихваћено међу грађанима – лаицима, почива на погрешном разумевању сврхе парламентарних имунитета. Имунигети нису индивидуалне привилегије посланика, већ институти који, правилно употребљени, служе

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Venice Commission, 28.

заштити парламента као централне институције представничке демократије. Управо овај извештај Венецијанске комисије потврђује да парламентарни имунитет имају и даље свој *raison d'être*.

Као и раније, имунитет неодговорности чини се и даље неспорним. Имуитет неповредивости је споран више него икад. Стога, Венецијанска комисија препоручује да се правила о овом облику имунитета „подвргну критичкој анализи и поновном вредновању (...) Таква правила могу још увек бити легитимна, али она нису неопходан услов за добро функционисање модерне демократије итд.“<sup>24</sup> Неопходно је преиспитати класичан став, који и ми заступамо у нашем уџбенику *Парламентарног права*, према којем само оба имунитета обезбеђују пуну слободу парламентарца у вршењу парламентарне функције.<sup>25</sup>

Најзад, премда уноси „свеж поглед“ у правила и праксу парламентарних имунитета,<sup>26</sup> Извештај Венецијанске комисије није утврдио нове елементе у дефиницији парламентарних имунитета. То важи и за имунитет неповредивости, који је само добио одређена прецизирања. Мерила и смернице за укидање имунитета неповредивости, о којима у овом раду није могло бити више речи, нису нови елементи. Та мерила и смернице треба да помогну у изналажењу адекватних одговора на једно од највише спорних питања у вези с имунитетом неповредивости, а то је одлучивање о његовом укидању.

---

<sup>24</sup> Venice Commission, 33.

<sup>25</sup> Петров, 89.

<sup>26</sup> Venice Commission, 33.

**Vladan Petrov, LL.D**  
**Associate Professor**

**THE NEWEST REPORT OF THE VENICE COMMISSION ON  
PARLIAMENTARY IMMUNITIES – TOWARDS THE MODERN  
MODEL OF THE IMMUNITIES?**

**Summary**

Motivated by the latest case of the exercise of the rules on inviolability related to the arrest of the national deputy of the dissolved Assembly Dragan Tomić, the author emphasizes the need to reassess the both classical parliamentary immunities – non-liability and inviolability. He analyzes some parts of the newest Report of the Venice Commission on Parliamentary immunities, considering this report as a solid starting point for the eventual redefinition of the both immunities, especially inviolability. A modern model of parliamentary immunities is not completely new. It is rather about a different, critical approach to the classical model of immunities and its more detailed definition in order to be adequately used in the changed conditions of representative democracy.



**Др Жика Бујуклић**

**Ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду**

## **РИМСКО-ВИЗАНТИЈСКА ПРАВНА ТРАДИЦИЈА И ПРАВО СРЕДЊОВЕКОВНЕ БУДВАНСКЕ КОМУНЕ**

### *Апстракт:*

Битно обележје средњовековне будванске комуне је њена економска неразвијеност и отуда статутарни прописи овога града представљају углавном кодификацију локалног обичајног права. Ипак, на њихову садржину утицали су и статути суседних приморских градова (поготово Котора), право средњовековне српске државе, поједине установе византијског порекла (*artagi*), правила канонског права (забрана зеленашења) итд. Међутим, феномен рецепције аутор схвата далеко шире од непосредног преузимања појединих уснова и сматра да она може подразумевати и прихватање цивилизацијских тековина које представљају правно наслеђе далеко развијенијих правних система. Таква историјска прилика за Будву настала је у време владавине Немањића, а поготово цара Душана. Аутор указује на статутарне одредбе којима се, као и у Душановом законуку, уводи начело законитости, а које је у српско право дошло преко Византије. Анализирајући будванску одредбу посвећену тзв. владачевим судским резерватима (*casus regales*), аутор не следи уобичајено тумачење да се њима једино ограничавала градска аутономија. Он сматра да задржавање у царевој ингеренцији овлашћења да пресуђује за најтежа кривична дела, вероватно има своје корене у византијском поимању василевса, који је сопственик државне земље и људи, па отуда и врховни судија. За све поданике у српској Царевини, па и за становништво у градским комунама, то је представљало потенцијалну могућност за далеко бољу заштиту њихових права пред самовољом локалних моћника. Ова пракса доводила је и до потискивања неких архаичних обичајних правила кажњавања, као у случају убиства (вражда). У другом делу рада аутор се бави судбином овог града под млетачком влашћу и констатује да се на примеру Будве јасно показује како промена моћног и цивилизацијски супериорног „заштитника“ не мора нужно обезбедити даљи просперитет и свим његовим поданицима. Услед најезде Турака, геостратешка позиција Будве се потпуно променила и она је сведена на млетачко војно утврђење. За православни живаљ у градовима Зетског приморја, па и Будве, то је период вишевековне борбе, не само за голи опстанак, него и за очување свог духовног наслеђа. Аутор закључује

да ће управо преписи Душановог законика (Паштровски, Грбаљски) и Законоправила Св. Саве (Иловички), представљати основ очувања српско-византијске правне традиције на приморју, како световне тако и духовне. Отуда аутор констатује да је доба настанка Будванског статута, за владавине цара Душана, представљало врхунац развоја будванске комуне, зенит која она у наредним вековима више није могла достићи.

**Кључне речи:** *Будвански статут. – Зетско приморје. – Византијско правно наслеђе. – Душанов законик. – Законоправило Св. Саве. – Римска курија и култ Св. Саве. – Млетачка република.*

1. Будвански статут настао је средином XIV века, у време када се овај град налазио у склопу средњовековне српске државе. Временом су на његово основно језгро додавани нови статутарни прописи, тако да је на основу њихове садржине, језика, правне терминологије, а понекад и ознаке о времену доношења, могуће разликовати поглавља настала у доба Деспотовине и млетачке власти. Отуда прописи нису увек довољно усклађени и поједине одредбе се могу протумачити једино уколико се има у виду садржина Статута у целини, а нису ретки ни прописи који се међусобно потпуно искључују. Пошто је Будвански статут био веома дуго у употреби, очигледно да је постојала потреба за усклађивањем садржине његових одредби у односу на новонастале друштвене односе, који су понекад захтевали и сасвим другачија решења од до тада постојећих. Међутим, недовољно јасна садржина статутарних прописа, непостојање одговарајуће архивске грађе, а поготово недостатак поузданијих сазнања о средњовековној историји будванске комуне, у великој мери онемогућавају праћење тих процеса и давање задовољавајућих одговора на низ отворених дилема. Посебан проблем представља непостојање оригиналне верзије Статута, највероватније на латинском језику, пошто нам се сачувало само неколико позних преписа његовог италијанског превода, насталог средином XV века, у време када се Будва дефинитивно нашла под млетачком влашћу.<sup>1</sup> Ипак, и поред свих ових ограничавајућих

---

<sup>1</sup> Постоји шест оваквих рукописа: у Архиву ЈАЗУ у Загребу (sign. II d. 14), други у Библиотеци Призивног суда у Задру, трећи у Италијанској читаоници у Сплиту, четврти у библиотеци Валтазара Богишића у Цавтату, док се остала два се налазе у Националној библиотеци Св. Марка у Венецији (Biblioteca Nazionale Marciana): Mss. Italiani, classe II, № 38 (5197) и Mss. Italiani, classe II, № 37 (4837). Описе свих рукописа даје I. Strohal, *Statuti primorskih gradova i općina, JAZU, Zagreb 1911*, стр. 36. На њиховој основи Шиме Љубић је приредио критичко издање целокупног текста Будванског статута и тако га учинио приступачнијим за даља проучавања. Š. Ljubić, *Statuta et leges civitatis Buduae, civitatis Scardonae et civitatis insulae Lesinae, Monumenta historico-iuridica Slavorum meridionalium, JAZU, III, Zagreb 1882–83*, стр. 3–36. Одредбе за које је сматрао да су у вези са Србијом и њеним установама (њих



околности, овај Статут представља најважнији извор за упознавање права средњовековне будванске комуне.<sup>2</sup>

Једна од темељних дилема приликом проучавања његове садржине је колико је на њу утицала правна традиција из окружења: статуту суседних градова, византијско наслеђе Немањихке државе или правно уређење Млетачке републике.

2. Као и у другим градским срединама на балканском раскршћу, и на подручјима приморских комуна сучељавају се цивилизацијски, културни, па и правни утицаји Запада и Истока. Реципирање те богате традиције могуће је тек онда када се створе одговарајући економски предуслови. У оним срединама где су промет, трговина, поморство и бројни занати достигли висок степен развијености, градско племство је било заинтересовано да те процесе поспеши, али и да задржи своју привилеговану позицију у локалној власти. Међутим, овим феудалним привилегијама супростављали су се управо непосредни носиоци тог економског развоја, новонастали слој грађанства (*cittadinanza*). Тамо где је он веома ојачао, ти сукоби су били посебно оштри, па и снажнија потреба племства да се статутарним одредбама сачува монопол њихове власти.<sup>3</sup> Већина приморских градова познавало је дуготрајне унутрашње сукобе између патрицијата и пука, који су се често претварали у кржаве обрачуне око земље, новца и власти, а видљив израз те борбе било је потпуно потискивање скупштине свих грађана и њено замењивање аристократским већем. Отуда се у тим градовима (Сплит, Дубровник, Котор, Бар и др.) од краја XIII века, по угледу на Венецију, јавља процес тзв. затварања племства у оквирима Великог већа (*serrata del Maggior consiglio*).<sup>4</sup> У Будви то није био случај.

---

87) објавио је Ст. Новаковић, Законски споменици српских држава средњег века, Српска краљевска академија, спец. изд. V, Београд 1912, стр. 45-75. Фототипско издање Ш. Љубића (заједно са преводом Н. Вучковића из 1970. год.) приредили су М. Лукетић и Ж. Бујуклић: Средњовјековни статут Будве, Историјски архив, Будва 1988.

<sup>2</sup> Дуго времена овом правноисторијском споменику није посвећивана одговарајућа пажња, све до објављивања обимне студије Ж. Бујуклић *Правно уређење средњовековне будванске комуне*, Будва-Никшић, 1988. Од тада је прошло скоро три деценије, али се у међувремену није појавио ниједан нови рад из те области. Афирмативну рецензију ове монографије објавио је хрватски академик Лујо Маргетић (*Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 39/1989, стр. 253-254), мада је у својим каснијим радовима изнео неслагање са неким ставовима аутора: L. Margetić, *Hrvatsko srednjovjekovno obiteljsko i nasledno pravo*, Zagreb 1996, стр. 237, нап. 41.

<sup>3</sup> А. Свитанић, „Prilog pitanju o klasnom karakteru srednjovjekovnih dalmatinskih gradova“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 13/1976, стр. 11-19.

<sup>4</sup> У Венецији је 1297. године уведено наследно право за чланство племићких породица у Великом већу, чиме је спречено да у врховну власт уђу припадници тек

Мада се ради о приморској комуни, основно обележје привредном животу Будве кроз други период, давали су аграрна производња у непосредној околини, мало локално тржиште унутар града и скромна занатска производња, док за снажнији развој поморства нису постојали одговарајући природни услови. У таквој средини оформили су се првенствено они институти чији је настанак и развој био диктиран непосредним животним потребама, што најбоље може објаснити неразвијеност будванског права као и појаву неких специфичности у његовом развоју. Одредбе Будванског статута јасно одражавају бројне противречности које су карактерисале друштвени и привредни живот у овој средњовековној комуни. То су, пре свега, супротности између житеља града и сеоског становништва настањеног на територији дистрикта, затим, између будванске комуне у целини и моћне феудалне државе у залеђу, између ње и других приморских градова у суседству, одн. носилаца власти у њима, као и ништа мање значајне супротности верско-политичког, етничког и свакако класног карактера – кроз који су се поменути сукоби интереса у највећој мери преламали. По томе се Будва не разликује много од осталих градских комуна на јадранској обали. Међутим, економска неразвијеност није доводила до оштријег сукобљавања између малобројних племићких породица и донекле богатијег грађанског сталежа. У Будванском статуту се заиста спомињу чланови племићких породица (*gentil'huomeni*), али се притом нигде изричито не забрањује припадницима осталих сталежа да се укључе у састав Већа или осталих органа власти. Није искључена ни претпоставка да је у минијатурним оквирима будванске комуне, општинско веће (*consiglio*) било исто што и народна скупштина, тј. да је обухватало све грађане који су могли учествовати у политичком животу града.<sup>5</sup>

---

обогатоног грађанског сталежа. Захтевало се не само да већници морају бити племићи, него су чак и њихови преци кроз више генерација морали бити чланови тога Већа. Тиме су из власти потпуно одстрањене породице пучанског порекла, па чак и уколико би неке од њих биле примљене у племићке редове. G. Maranini, *La costituzione di Venezia*, vol. I, Firenze 1932, 332-364; A. Cvitanić, *Pravno uređenje splitske komune po statutu iz 1312. godine*, Split 1964; С. Ћирковић, Бар град под Румијом, Средњи вијек, Бар 1984, стр. 3–38; С. Ћирковић, Стариград – средњовековна Будва, уводна студија у књизи Ж. Бујуклић, *Правно уређење средњовековне будванске комуне*, Будва, 1988, стр. 9-22; М. Маловић-Ђукић, „Комуна у зетском приморју“, Зборник Средњовјековна историја Црне Горе, Подгорица 1999, стр. 146.

<sup>5</sup> Историја Црне Горе, II/1, стр. 88 (С. Ћирковић). У Статуту чак нема ни карактеристичне забране склапања бракова између припадника властеоских и пучанских породица. До затварања већа није дошло ни у Улцињу, очигледно услед економске слабости патрицијата. A. Pertusi, „Per la storia di Dulcigno nei secoli XIV–

Услед тако изразите економске неразвијености, логично је да су се у будванској средини веома дуго задржали архаични облици колективног власништва на земљи, остаци братственичке породичне задруге (попут римског конзорцијума) и јака патријархална власт породичног старешине. Отуда, Будвански статут представља у највећој мери кодификацију обичајних правила која су се у овој неразвијеној комуни формирала кроз дуги временски период – и на које се статутарне одредбе понекад изричито позивају (*l'antico costume*).

3. На његову садржину, ипак, донекле су утицали и статуту суседних градских комуна (поготово Котора), право средњовековне српске државе, поједине установе византијског порекла (попут *artagi*),<sup>6</sup> правила канонског права (забрана зеленашења) итд.<sup>7</sup> Само када је реч о добрима обухваћеним жениним миразом, могло би се говорити о примени правног режима сличног ономе који је постојао у Јустинијановом праву.<sup>8</sup> Међутим, и када постоји привидна сличност са римском правом, на пример у одредбама посвећеним редоследу законског наслеђивања, може се запазити да се иза те сличности крију у ствари принципи и установе потпуно стране наследном праву Јустинијановог доба.<sup>9</sup> Они су инкорпорисани у законски ред наслеђивања, који је тако прилагођен захтевима специфичног развоја будванске комуне. Тако на пример, услед потребе да се материјална добра задрже у рукама лица која ће најдуже остати у родитељској кући и тиме допринети очувању породичне имовине, у будванском наследном праву доследно се примењује принцип првенства мушких сродника у односу на женске. Исто тако, постојање принципа *paterna paternis, materna maternis* у потпуној је супротности са начелима римског права, у коме оставштина представља јединствену

---

XV e dei statuti cittadini“, *Studi Veneziani*, vol. XV, Firenze 1973, стр. 213-273, спец. 220; С. Ћирковић, *Работници, војници, духовници*, Београд 1997, стр. 192.

<sup>6</sup> Ова специфична установа процесног права, која је у вези са поступком принудне наплате, у Будванском статуту се назива *atazzi*, а у которском и дубровачком праву најчешће *artagi*. Уп. *Lexicon latinitatis mediae aevi Iugoslaviae*, vol. I, Zagreb 1969, стр. 33. О томе И. Пухан, „'Артаги' дубровачког права“, *Историјско-правни зборник* 3–4/1950, стр. 200–214; Ј. Даниловић, „О правној природи и развоју установе *artagi* дубровачког права“, *Историјски часопис* 12-13/1963, стр. 31–90.

<sup>7</sup> Под утицајем канонског права уговарање камате (*usura*) је у највећем броју статута било изричито забрањено, а да је и у Будви „мач цркве лебдео стално над главама зеленаша“ (О. Станојевић, *Зајам и камата*, Београд 1966, стр. 190) указује статутарна одредба којом се бискупу или његовим викарима даје право да суде не само када лаик тужи неко црквено лице, већ и ако су у питању „*heretici, religiosi, usuari de usura, de dote se fosse perzogna fra l'marito et moglie*“ (cap. 128).

<sup>8</sup> Ж. Бујуклић, нав. дело, 133 и даље.

<sup>9</sup> *Stat. Bud.*, cap. 212 (*De aliqua persona, che morisse ab intestato*).

целину. У Будванском статуту, напротив, може се установити постојање подељености наследних маса што је нужни предуслов да се имовина из оставштине врати тамо одакле и потиче – очева имовина очевим сродницима, а мајчина мајчиним.<sup>10</sup>

Неки аутори указују на наводни утицај млетачког права у одредбама које се односе на поступак приликом продаје непокретности. Наиме, Statuto di Jacopo Tiepolo из 1242. године предвиђао је два начина: usus vetus и usus novus, који су били истовремено у употреби, али су производили сасвим различите материјално-правне последице.<sup>11</sup> У Будванском статуту заиста постоје прописи о отуђењу непокретности слични млетачком „старом начину“ продаје.<sup>12</sup> Ипак, уколико тај утицај и постоји, он је посредан, јер се истоветна правила налазе и у Которском статуту, па су вероватно одатле и преузета.<sup>13</sup> С друге стране, usus vetus будванско право уопште не познаје, а помињање у једној одредби (из млетачког периода) продаје непокретности оптерећене јемством за мираз жене „secondo la usanza vecchia“ (cap. 292), не противречи том закључку. Пре ће бити да „usanza vecchia“ овде означава неко старо локално обичајно правило приликом отуђења непокретности, које се раније примењивало у будванској комуни, а које су млетачке власти и даље поштовале. Притом треба водити рачуна да је usus vetus у Венецији укинут већ 1413. године.<sup>14</sup>

4. Када се говори о феномену рецепције права, могуће је ту појаву схватити далеко шире од непосредног преузимања одговарајућих установа. Она може подразумевати и прихватање цивилизацијских тековина које представљају правно наслеђе далеко развијенијих правних система. У њима су поједини правни концепти изграђени као плод вишевековне елаборације свакодневне праксе од стране учених правника. Отуда су они примењиви и у друштвима која су у економском и културном погледу много неразвијенија. То поготово долази до изражаја када се такве средине, вољно или невољно, нађу у оквирима тих моћних држава. Чак и када се туђе тековине преузимају као „правни трансплант“,

---

<sup>10</sup> Ж. Бујуклић, нав. дело, стр. 139-147.

<sup>11</sup> R. Cessi, Gli statuti veneziani di Jacopo Tiepolo del 1242 e le loro glosse, Venezia 1938, 121 и даље.

<sup>12</sup> Stat. Bud., cap. 155 (Come se dever vender la possession). Н. Павковић, Право прече куповине у обичајном праву Срба и Хрвата, Београд 1972, стр. 107-111.

<sup>13</sup> Stat. Cath. cap. 256 (De constitutione venditionis possessorum) из 1312. године. Очигледна је сличност и у називима обе одредбе.

<sup>14</sup> I. Strohal, Otkupno pravo u starih Hrvata, Rad JAZU, knj. 189, Zagreb 1911, стр. 66 и даље; L. Margetić, „Funkcija i porijeklo službe egzaminatora u srednjovjekovnim komunama Hrvatskog primorja i Dalmacije“, Starine JAZU, knj. 55, Zagreb 1971, стр. 204-205; Ж. Бујуклић, нав. дело, 167-185.

оне временом постају најчешће „домаће право“ – или, пак, буду потпуно одбачене, као страно тело.

Срењовековна српска држава је то позитивно историјско искуство доживела доласком под власт моћне Византије, а када је изградила сопствено Царство, ту правну традицију (као своју) преносила је даље на новоосвојене области.<sup>15</sup> Уласком у састав Немањинке државе и приморски градови постају део тог цивилизацијског наслеђа, преузимајући неке његове тековине, у мањој или већој мери.

Када је цар Душан својим градовима у Зетском приморју и северној Албанији „подарио“ нове статуте (или редиговао већ постојеће), тиме је званично потврдио аутономију овим комунама. Међутим, у њихову садржину уносио је и одредбе којима је за себе, као врховног феудалног господара, задржавао одређена права, поготово из области кривичног правосуђа.

Тако је у једном од уводних поглавља Будванског статута – којима су били регулисани односи између српског цара и ове аутономне градске комуне, прописано да будванске судије могу судити на основу одредаба Статута грађанима ове комуне и странцима за сва кривична дела, осим оних која су задржана у његовој надлежности.<sup>16</sup> То су дела која су спадала у тзв. владаочеве судске резервате<sup>17</sup> и пошто су били опште познати, наведени су само њихови називи: о невери (*de infedeltate*), о убиству (*de homicidio*), о слuzи и слушкињи (*de servo, de serva*) и о коњу украденом или мртвом (*de cavallo rubbato o morto*). Будванима је наређено да том приликом морају обавезно доћи пред царев суд и то само уколико су позвани писмом или печатом (*con lettera o con bolla*).<sup>18</sup>

Кривично дело невере (велеиздаје) које се спомиње у овој статутарној одредби, може се односити само на издају према цару,

---

<sup>15</sup> Слично искуство имале су и неке друге словенске државе. Уп. А. V. Soloviev, „L'influence du droit Byzantin dans les pays orthodoxes“, X Congresso Internazionale di Scienze Storiche – Roma, 4-11 Settembre 1955, Relazioni generali e supplementi VI, Firenze 1955, стр. 599-649; С. Шаркић, „Идеја Рима у мисли и делу цара Душана“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2006, стр. 53-71.

<sup>16</sup> Stat. Bud., cap. 3 (*Di che deve giudicar l'imperador*).

<sup>17</sup> Резервати судски се у нашим изворима називају царски дугови, јер се ова владарска привилегија претвара у наредбу судовима да се не прихвате пресуђивања за наведена дела, односно у обавезу (дуг) странака да иду пред владарев суд. У латинским изворима се „резервати“ називају *casus regales*. Т. Тарановски, Историја српског права у Немањинској држави, књ. IV, стр. 129 и даље, спец. 137 („резервати државног суда“). Уп. С. Ћирковић, Р. Михаљчић (прир.), Лексикон српског средњег века, Београд 1999, одр. дуг, стр. 172 (Б. Марковић), одр. резервати судски, стр. 613-614 (А. Веселиновић), одр. судство, стр. 719-723 спец. 722 (А. Веселиновић).

<sup>18</sup> Stat. Bud., cap. 96.

односно српској држави, јер је овај резерват тако схватан и у другим правним документима из тог периода.<sup>19</sup> Осим тога, Статутом је посебно санкционисана издаја самог града и тај злочин се кажњавао смртном казном, а уколико би ово лице успело да побегне било би прогнано заувек из ове средине.<sup>20</sup>

У царевој надлежности било је и кривично дело убиства (*de homicidio*). Пошто у Статуту о начину санкционисања за ово дело нема никаквих података, највероватније да би грађанину будванске комуне који почини овакав злочин било суђено према одредбама Душановог законика. У српским законским споменицима овај царев резерват означавао се термином „вражда“, па Јиречек отуда с правом претпоставља да је и *homicidio* из поменуто одредбе Будванског статута могао имати исто ово значење, дакле не само убиство него и рањавање друге особе.<sup>21</sup>

У једној одредби Будванског статута термин „вражда“ се чак изричито помиње: „Наређујемо ако би неки човек учинио освету или вражду, а има жену, не сме се узети никакву женину ствар за откуп освете. И ако би владалац (*Signoria*) хтео нешто да јој узме, Општина је дужна да је брани по закону; а човек који би учинио лудост мора да плати освету од свога имања; а ако нема од чега да плати, владалац има власт над његовом личношћу“.<sup>22</sup> Овим прописом се забрањивало било коме да

---

<sup>19</sup> Т. Тарановски, Историја српског права у Немањинској држави, стр. 112–114.

<sup>20</sup> Stat. Bud., cap. 192. И. Синдик поставља дилему да ли треба под бекством из земље (*se fugisse fuori della terra*) подразумевати само дистрикт града Будве или српску државу. И. Синдик, „Однос града Будве према владарима из династије Немањића“, Историјски часопис, књ. VII, Београд 1957, стр. 32. Ово друго решење чини нам се мање вероватним, јер се термином *terra nostra* у Будванском статуту означавало, скоро по правилу, само подручје будванске комуне.

<sup>21</sup> К. Јиречек, *Das Gesetzbuch des serbischen Caren Stephan Dušan*, *Archiv für slavische philologie*, XXII, Berlin 1900, стр. 144–214, спец. 177.

<sup>22</sup> Stat. Bud., cap. 191 (*De chi facesse vendetta*). Да се назив *Signoria* у овом поглављу не односи на Млетачку републику, сасвим убедљиво доказао је И. Синдик: „Поред тога што се сва поглавља из млетачког периода налазе одштампана при крају Статута Будве, од поглавља 278 даље, треба се сетити става млетачке владе у питању вражде приликом спора 1308. год. са краљем Милутином када је млетачка влада била апсолутно против вражде. Према томе, овде где се предвиђа могућност да би *Signoria* могла применити вражду, никако то не може бити Венеција. Највише би се могло претпоставити да је у питању неки српски владалац пре или после цара Душана“ И. Синдик, „Однос града Будве према владарима из династије Немањића“, стр. 33; Уп. VI. Маџуранић, *Prilozi za hrvatski pravno-povijesni rječnik*, стр. 1602–1604; Лексикон српског средњег века, одр. вражда, стр. 106–107 (Р. Михалчић). Искрпно о установи вражде у нашем средњовековном праву Н. Кршљанин, *Српске средњовековне повеље као извор Душановог законика*, Београд 2013 (необјављена док. дисерт.), стр. 254–262 и тамо нав. лит. Ауторка наводи да термин „вражда“ води порекло од речи враг, која

се користи миразом своје жене за откуп освете (*vendeta*) или исплату вражде (*vurasda*), па је чак и српски владар, у случају да окривљени нема имовине из које би извршио ову своју обавезу, добијао само одређену власт над његовом личношћу (*potestà sopra la sua persona*), а не и право да се намири из добара обухваћених жениним миразом. Очигледно, желећи да спречи лично обрачунавање оштећеног са кривцем, тј. да искорени нека правила старог обичајног права, српски владалац је својим законодавством регулисао питање освете, вражде и сл., и њихово решавање изузео из надлежности локалних комуналних судова.

Н. Вучковић је утврдио да се обичај крвне освете, као реликт родовско-племенског уређења првобитне заједнице, одржао у будванској комуни све до недавно. Полазећи од чињенице да се реч „вражда“ среће у тројаком значењу, означавајући саму освету, скуп формалности око мирења, али и казну у кривичном праву која се даје као накнада за лишење живота или телесну повреду, аутор закључује да се у Будванском статуту вражда спомиње не као врста казне, већ као сама освета – „*vendetta o vurasda*“. Вучковић запажа да се однос Статута према овој казни, која фаворизује кривца, види из тога што се у поменутој одредби крвна освета назива лудошћу, безумљем (*folia*).<sup>23</sup>

Следећи царев резерват означен је терминима „*de servo, de serva*“ - које И. Синдик преводи као „кућна послуга“, не искључујући могућност да је реч и о кметовима. Овај аутор сматра да је српски владар желео да заштити ову категорију становништва од самовоље господара – вероватно полазећи од претпоставке да су они били словенског порекла и истиче да се ова тенденција испољила и када је у своју надлежност узео питање

---

у старим словенским језицима (као и данас код Руса и Бугара) означава непријатеља, душманина (стр. 257) и прати сложен еволутивни пут од српског обичајног права, где је представљала компензацију код крвне освете, преко византијског (ромејског) система где је претворена у глобу за убиство, па до њеног повратка у том измењеном виду у српске законе. На крају закључује да, иако је установа вражде била широко заступљена у повељама, оне нису извршиле нарочити утицај на Душанов законик (стр. 261-262). Вражда се помиње и у Дубровачком статуту: *Lib. VIII, cap. 58 (De pena vrasde)* и *cap. 59 (De iustitia facienda de illis qui occiderint Sclavos et Tenor literarum domini ducis Veneciarum super pena vrasde)* у коме се управо помиње безуспешан покушај апеловања млетачких власти на краља Милутина да стари обичај плаћања вражде за убиство замени смртном казном (која се примењивала у Дубровнику). Вид. *Liber statutorum Civitatis Ragusii* (прир. З. Шундрица, I. Веселић), *Dubrovnik 2002*, стр. 466-470.

<sup>23</sup> Н. Вучковић, *Средњовјековни статут града Будве, Будва 1970*, стр. 40-41; Исти, „*Zašto se običaj krvne osvete u Boki Kotorskoj održao do danas?*“, *Мјесечник - Glasilo Hrvatskoga pravničkoga društva*, 1-2/1937, стр. 113-119.

инсолвентног дужника.<sup>24</sup> Ово гледиште прихвата и Н. Вучковић, додајући да „поред све драстичности казних одредби Душановог законика из њега зрачи једна хумана нота у погледу слабих по економском положају и правима насупрот повлашћених, па је цар тиме вјероватно хтио да заштити слугу и слушкињу, било да су извршили какво кривично дело или да га је неко извршио према њима“.<sup>25</sup> Међутим, С. Ћирковић поменуте термине преводи као „роб и ропкиња“ сматрајући да се овде ради о истој категорији зависног становништва која се у средњовековној српској држави називала – отроци.<sup>26</sup>

Занимљиво је и тумачење Јиречека, који овај судски резерват ставља у везу са установом „провод“, тумачећи је као помагање зависним лицима да утекну од свог господара.<sup>27</sup> Први пут се провод санкционише у повељи краља Драгутина манастиру Хиландару и сврстава у она кривична дела за која – поред невере, земље и вражде - не суди игуман или „владавци црквени“, већ ти резервати остају у надлежности владара.<sup>28</sup> Такође ће и цар Душан, за кривична дела са територије властелинства манастира Св. Арханђела код Призрена, изричито задржати пресуђивање за вражду, земљу, коња и провод. Очигледно да је провод представљао озбиљан прекршај, али остаје нејасно о каквој недозвољеној радњи је реч. Сматра се да то објашњава чл. 93 Душановог законика, који санкционише „провод дружњег чловека у туђу земљу“, односно преотимање зависног човека са имања другог властелина, тј. припадника истог сталежа („дружњег“). Пошто је чл. 103 предвиђено да царева судије суде отроцима не само за крв, за вражду, за лопове, за разбојнике него и за примање људи („прејем људски“), тј. прихватање бегунаца са туђег поседа, очигледно да је то исто што и „провод“.<sup>29</sup> Ако је сличне резервате предвиђао и чл. 183 (в. ниже), јасно је да су они били уобичајени у време настанка Будванског статута, па је могуће да су имали истоветно значење као и у Душановом законнику.

---

<sup>24</sup> И. Синдик, „Однос града Будве према владарима из династије Немањића“, стр. 34.

<sup>25</sup> Н. Вучковић, Средњовјековни статут града Будве, стр. 41.

<sup>26</sup> S. Ćirković, *Srednjovekovna srpska država – na izvorima historije*, sv. IX, Zagreb, стр. 101.

<sup>27</sup> К. Јиреček, *Das Gesetzbuch*, стр. 211.

<sup>28</sup> Лексикон српског средњег века, одр. провод, стр. 588 (Р. Михаљчић).

<sup>29</sup> У повељи краља Милутина манастиру Светог Ђорђа крај Скопља (1299/1300.) помиње се и „коњски провод“, односно провођење (скривање?) украденог коња. Исто.



5. Будвански статут прописује да у надлежност царевог суда спада и крађа или убиство коња (*de cavallo rubbato o morto*). Овом се кривичном делу у средњем веку давао посебан значај јер су коњ и оружје били симбол достојанства његовог власника и ознака друштвеног статуса. Поред тога, убиством или бесправним отуђењем коња угрожавала се и егзистенција оних лица која су се бавила обрадом земље, трговином или неком другом привредном активношћу. Због тога је можда и српски цар желео посебно да заштити грађане ове комуне преузимајући ово кривично дело у своју надлежност. Међутим, И. Синдик сматра да се овај резерват у Будванском статуту није односио на било које убиство или крађу коња, и притом износи занимљиву претпоставку: „Пошто је Општина била дужна ставити цару на располагање одред од педесет људи са командантом, којему је Општина давала коња (*il cavallo del comun*), то је српски цар као врховни старешина тог одреда војника вероватно за себе задржао право да суди у случају ако буде тај коњ украден или убијен (*morto?*), исто као што је за себе задржао право да суди лопову који украде део ратног плена“.<sup>30</sup>

Уколико је то тачно, ова статутарна одредба је посредно у вези са резерватима из чл. 183 Душановог законика. Њиме се овлашћују царевице судије да пресуђују станицима за вражду, разбојништво, крађу, примање људи, за крв (убиство) и за земљу (спорови око земље). Старословенски назив „станица“ (од стан – пртљаг) означавао је царевице коморнике који су пратили владара и његову породицу током путовања и били задужени да се старају о дворском пртљагу и царевим коњима. Пошто су већ у уводном поглављу Будванског статута прописане обавезе ове комуне приликом доласка цара и његове пратње у овај град, очигледно да је до крађе или убиства царевог коња могло доћи и том приликом.<sup>31</sup> Статут је иначе предвиђао право српског „господина цара“ (*miser lo imperador*) на „три оброка“ (*tre manzari*), што је значило обавезу давања хране владару, али и његовој бројној пратњи и високим службеницима.<sup>32</sup> Несумњиво да су дочек, смештај и исхрана коморција и коња, представљали додатни намет за становништво овога града, као и свих других насеља у којима је цар одседао. Додуше, царевом особљу су морали обезбедити „само оно што пише у писму царевом“ (чл. 109а), а евентуална злоупотреба гостопримства била је кажњива: „Куда иде цар и царица, или ствари или

---

<sup>30</sup> И. Синдик, „Однос града Будве према владарима из династије Немањића“, стр. 35.

<sup>31</sup> Stat. Bud., cap. 1 (*Regalie del conte*).

<sup>32</sup> Обавеза оброка била је древна установа средњовековног српског права, која се помиње не само у најстаријим повељама него и у одредбама Душановог законика (чл. 110). М. Благојевић, „Оброк и приселица“, Историјски часопис 18/1971, стр. 165–188. Лексикон српског средњег века, одр. оброк, стр. 458 (М. Благојевић).

коњи цареви, у ком селу преноће, после тога ниједан станик да не преноћи у том селу. Ако ли се ко нађе да је преноћио у том селу, мимо закона и заповеди царева, онај који је старешина над станицима да се преда свезан том селу и шта буде уништено све да плати седмоструко“ (чл. 187).<sup>33</sup> Поменути царски резервати се, дакле, односе на ту посебну категорију подложног становништва унутар српске државе, али се ни у Душановом законуку не прецизира о каквим се тачно кривичним делима ради. Отуда то не чини ни Будвански статут.

То је разумљиво када се зна да су случајеви резервисане судске надлежности по својој природи били општијег карактера и не види се зашто би српски цар у будванској комуни овом свом праву давао неко специфично обележје, јер то би било у супротности са самим карактером ове установе. Када је краљ Милутин 1302. г. склопио уговор са Дубровчанима, било је предвиђено: „И ако се обрете који дуг между Србљином с Дубровчанином, да им је суд пред судијом српским и пред једнем Дубровчанином, и што судита, то зи да је свршено ... А пред краљевство ми да иду за неверу, за вражду, за чељадина и за коња; у том да је суд Дубровчанину пред краљевство ми“.<sup>34</sup> Очигледно да и овде постоји сличност са царским резерватима из поменуте одредбе Будванског статута.

6. Прописи којима се ограничавала судска надлежност средњовековне будванске комуне не могу нам, нажалост, помоћи у бољем разумевању поменутих установа. Они само додатно потврђују представу о добро уређеној царевини, која је градовима у приморју давала одређен степен аутономије, сразмеран њиховој економској моћи, али и да их је истовремено интегрисала у свој правни поредак. Тарановски исправно закључује да статутарне норме приморских градова Немањићке државе по својој садржини не спадају у историју српског права у правом смислу, јер

---

<sup>33</sup> Душанов законик (прир. Ћ. Бубало), Београд 2010, стр. 116, 220. Мада су коморције као послуга владаревог покретног двора ишле свуда са царем, они су поседовали своју земљу и боравили са породицама у „станичким селима“ (нпр. Страси и Орахово у жупи челника Мусе). А. Соловјев, „Једна српска жупа за време царства“, Гласник Скопског научног друштва 1/1928, стр. 31-33; Лексикон српског средњег века, одр. станици, стр. 698 (Р. Михаљчић). Међутим, Новаковић је термин „станици“ преводио као пастири и овој одредби дао другачије значење, доводећи је у везу са чл. 82, којим се ограничава право на коначиште влашких и арбанашких сточара. С. Новаковић, Законик Стефана Душана цара српског, Београд 1898, стр. 195, 259-260. Каснија историографија одбацује то тумачење. А. Соловјев, Законик цара Стефана Душана, стр. 322-323.

<sup>34</sup> Т. Тарановски, Историја српског права у Немањићкој држави, III-IV, Београд 1935, стр. 152; А. Соловјев, Законик цара Стефана Душана цара Срба и Грка, Београд 1998, стр. 291.

је грађанство у тим градовима сачињавало сасвим одвојену групу, која је стајала поред јавноправне структуре ове моћне државе у залеђу.<sup>35</sup> Ипак, очигледно да је на саму садржину статутарних одредби утицала, поред обичајног права словенског живља у дистрикту, и регулатива централне власти која је те градове укључила у своје границе. Статут је потврда градске аутономије, али ни ње нема ако га царска власт не одобри, и истовремено за себе не задржи одређени привилегован статус, попут норми из области кривичног правосуђа.

Судски владаочеви резервати (*casus regales*), као и тзв. регална права (*iura regalia*), израз су феудалне хијерархије моћи, која се препознаје и у поменутим повељама којима се утврђују правни односи на црквеним поседима или властелинским имањима.<sup>36</sup> Задржавање у владаревој ингеренцији овлашћења да пресуђује за најтежа кривична дела, вероватно има своје корене у византијском поимању василевса, који је сопственик државне земље и људи, па отуда и врховни судија.<sup>37</sup> У средњовековној Србији ће развојем правног система, нарочито у доба цара Душана, владарев суд постати врховни државни суд, односно највиша судска инстанца. За све поданике у царевини, па и за становништво у градским комунама, то је представљало потенцијалну могућност за далеко бољу заштиту њихових права пред самовољом локалних моћника.

Када се тако посматрају царски резервати, онда се будванска одредба у којој су они набројани, може схватити не само као ограничење аутономије овога града, него и као ефикаснији пут ка задовољењу правде њених становника. Уз то, помињањем вражде, која се у статуту карактерише као „безумље“ (*folia*), и њеним издвајањем из надлежности будванских судија, српски владалац је очигледно желео да искорени нека већ превазиђена правила старог обичајног права. Управо захваљујући

---

<sup>35</sup> Т. Тарановски, *Историја српског права у Немањинској држави*, I, Београд 1931, стр. 84.

<sup>36</sup> У *iura regalia* спадају разне врсте дажбина у корист владара, попут царина, друмарина, мостарина, пореза на коришћење рудника, на ковање новца, па и судске глобе. Извори потврђују да су владари, задржавајући своја регална права, ипак путем даровних повеља уступали црквеним установама судске глобе без обзира на суд пред којим се водила парница, а најугледнијим манастирима и глобу од вражде уколико се убиство десило на манастирском метоху. У подручјима освојеним од Византије вражда је уступана у целини, а у старим српским земљама делила се на пола између цркве и „наводције“ (потказивача који се на суду појављивао уз тужиоца и био његов помагач, па чак и заступник). М. Живојиновић, „Византијске правне норме и судска надлежност у средњовековној Србији“, *Средњовековно право у Срба у огледалу историјских извора*, Београд 2009, стр. 151-164.

<sup>37</sup> *Лексикон српског средњег века*, одр. резервати царски, стр. 613-614 (А. Веселиновић).

византијском утицају, у Србији се већ у периоду од X-XII века (за разлику од Босне) укида освета као начин решавања спорова и убиство постаје резерват владаревог суда.<sup>38</sup>

С друге стране, у Статуту наилазимо на одредбу којом се прописује да „ниједан наш грађанин не може од другог тражити некаква добра уз помоћ владара на основу његове повеље (p o v e l i a), изузев оних које је од самог владара добио“.<sup>39</sup> Скоро идентични прописи постоје и у Которском статуту,<sup>40</sup> чије одредбе, као и будванска, по својој стилизацији и разлогу доношења упућују на садржину чл. 171, а поготово чл. 172 Душановог законика: „Све судије да суде по закону, право, како пише у Законику, а да не суде по страху од царства ми“.<sup>41</sup> У њима правни

---

<sup>38</sup> Пошто је Босна остала изван византијског утицаја, освета и законска композиција остали су уобичајен начин решавања спорова све до краја XV века. Пошто је она била у саставу Србије до краја X века, то значи да је дотле и у Србији постојала освета као правно ваљани начин решавања спорова. О томе Ђ. Ђекић, „Српско средњовековно право: од освете до резервата судских“, Зборник Матице српске за друштвене науке 1/2012, стр. 39-46. Аутор закључује да је до укидања освете и преласка овог спора у надлежност владара, када се за њега плаћа вражда (остатак система композиције), дошло у периоду од X до XII века, када се у документима та установа појављује као писано правно правило.

<sup>39</sup> Stat. Bud., cap. 215 (Di non sercar con Signoria). Треба нагласити да је чак и у италијанском преводу задржан српски назив „повеља“ (povelija), као и у латинском тексту Которског статута (в. ниже).

<sup>40</sup> Stat. Cath. cap. 48 (De iudicibus, quod omnibus tam civibus, quam forensibus iudicent secundum statuta): “Многе су смутње настајале код суђења, јер су се плашили судити некима који су долазили са повељама (povellis) или због неких махинација или присиле. Стога одлучујемо да заклете судије свима, како грађанима тако и странцима, једнако пресуђују у доброј вери и без преваре, према статутарним одредбама и правним обичајима Града. Ако их задеси нека штета или незгода док тако суде, Комуна је дужна да им све надокнади”. Исто ограничење предвиђа и одредба из 1301. године, Stat. Cath. cap. 349 (De cartis, et povellis adductis a Dominatione contra consuetudinem Civitatis): „...одређујемо да се ненарушиво поштује да ако би неки од наших грађана наумио нешто предузети заједно са Владарем, из чега би нека казна припала Краљу са исправом или без исправе, која би била донета од Владара, или самом силом, против одредаба, слободе и части нашега града, нека плати казну и глобу 50 перпера. И онеме против којег је повељу или исправу донео од Владара, или неко насиље или силу без исправе починио против наших одредаба, како уопште против Комуна тако и појединачног грађана, нека плати других 500 перпера и сву штету и трошкове“. Уп. И. Синдик, Комунално уређење Котора од прве половине XII до друге половине XIV столећа, САНУ, посебна издања, књ. CLXV, Београд 1950, стр. 83; J. Antović (ur.), Statuta civitatis Cathari – Statut grada Kotor, prevod originala iz 1616. godine (sa naučnim aparatom M. Milošević, S. Ćirković), vol. II, Kotor 2009.

<sup>41</sup> Н. Радојчић, Законик цара Стефана Душана, Београд 1960, стр. 135; Душанов законик (прир. Ђ. Бубало), Београд 2010, стр. 214-215.

историчари препознају зачетке „начела законитости“, по коме је цар отеловљење врховне правде, али који и сам мора поштовати своје норме.<sup>42</sup>

Представа о праведном василевсу, који доноси и поштује законе и суди по правди поданицима, идеолошки је образац преузет из византијске традиције.<sup>43</sup> Он се у Србији усталио и пре Душановог доба, а он га је само уобличио и доследно спровео у поменутим одредбама. Према томе, цар који себе промовише као идеалног владара, мора бити први који ће поштовати свој Законик. Пошто повеле представљају исправе које су материјални израз примене закона, оне саме не могу бити у сукобу с њим.<sup>44</sup> У чл. 171 Законика то је изричито прописано: „ Још заповеди царство ми: Ако пише писмо (књигу) царство ми, или из срџбе, или из љубави, или из милости за некога, а то писмо разара законик, није по правди и по закону, како пише законик, судије томе писму да не верују,

---

<sup>42</sup> N. Radojčić, „Die Gründe einer serbischen Entlehnung aus dem byzantinischen Rechte“, Bulletin de la section historique, vol. XI, Bucarest 1924, стр. 228-235; Исти, „Снага Закона по Душановом Законику“, Глас СКА 110, Београд 1923, стр. 100-139. Аутор доказује да извор тога начела треба тражити у византијској државотворној традицији у којој се сучељавају концепти оријенталног и римског схватања о извору сваког права, па и односа владара према њему. То двојство се огледа у формули „да је принцип независан од закона“ (D. 1,3,3: princeps legibus solutus est) и оној код Теодосија II „да принцепса закони обавезују“ (Cod, I,14,4: princeps legibus alligatus est). Аутор закључује „да је друго начело преовлађивало у римско-византијским законима и да је савим у духу Плинијевих речи цару Трајану: Non est principes supra leges, sed leges supra principem“. Средњовековни владар је, попут цара Јустинијана, схватан као „одуховљени закон“ (lex animata, грч. nomos empsychos) и сматран за врховног „господара и оца правде“ (iustitiae dominus et pater). Н. Радојчић, „Византијско право и старо српско право“, Архив за правне и друштвене науке 1/1956, стр. 79. О томе А. Соловјев, Законик цара Стефана Душана, стр. 313-316.

<sup>43</sup> У нашој литератури је ово communis opinio doctorum, али има и аутора који тај утицај оспоравају. М. Костренчић, „Снага закона“, Народна старина 7/1924, стр. 100-102; Исти, „Душанов Законик као одраз стварности свога времена“, Зборник у част шесте стогодишњице Законика цара Душана, Београд 1951, стр. 27-74.

<sup>44</sup> Т. Тарановски, „Начело законитости у Законику цара Стефана Душана“, Споменица С.М. Лозанића, Београд 1922, 146-153: „Законик је имао да служи као један од основних закона (leges fundamentales), који су уопште постојали у средњем веку, па доцније се од потоње теорије легиста постављала у основу законите или краљевске монархије (monarchie royale)... (која) није ништа друго до ранији стадијум оне политичко-правне еволуције, која је у XIX веку дошла до правне државе (Rechtsstaat)“. Уп., Н. Радојчић „Душанов законик и византијско право“, Зборник у част шесте стогодишњице Законика цара Душана, Београд 1951, стр. 45-77, спец. 71, 74. О суптилној разлици римског поимања „закон“ и „права“, у односу на византијски концепт тих појмова вид. Д. Симон, „Закон и обичај у Византији“, Анали Правног факултета у Београду 2/1987, стр. 145-150 (прев. Д. Баста).

него да суде и врше како је по правди.<sup>45</sup> Оваквим прописима желело се стати на пут незаконитој пракси, која је очигледно била учестала и обезбедити поштовање принципа законитости.<sup>46</sup> У Будванском статуту то се јасно види из одредбе којом се забрањивало било ком грађанину ове комуне да уз помоћ српског владара „поништи исправу о свом дугу или о поседу или о нечему другоме што мора да плати, а о чему смо ми надлежни да судимо“.<sup>47</sup> Изузетно висока казна за прекршиоца (да исплати глобу од 100 перпера и целокупну штету коју је причинио оштећеноме) указује колико је озбиљно схваћена ова забрана. Половина новчане глобе припадала је будванској општини, а друга кнезу, који је био царев човек и кога је највероватније сам српски владар постављао на ту функцију.<sup>48</sup>

На основу анализе садржине скоро идентичне одредбе Которског статута (сар. 349), Тарановски констатује: „Односи са приморским аутономним градовима стварали су за владаочеве акте трајну школу законитости“.<sup>49</sup> Овај закључак се може проширити и на будванско

---

<sup>45</sup> Н. Радојчић, Законик цара Стефана Душана, стр. 135; Душанов законик (прир. Ђ. Бубало), стр. 215.

<sup>46</sup> Ову општеприхваћену интерпретацију поменутог члана одбацује М. Стефановски, „Вредност закона према Душановом законуку“, Средњовековно право у Срба у огледалу историјских извора, САНУ, Одељење друштвених наука, Извори српског права XVI, Београд 2009, стр. 35-56. Ауторка сматра да је сам концепт „начела законитости“ у дубокој супротности са средњовековним поимањем права и да је он тековина нововековног правног позитивизма. У раду се, додуше, указује на чињеницу да је, током прераде главе О законима Синтагме Матије Властара, састављач Душановог кодекса пренео и класичне римске дефиниције појма и циља закона, закључујући како је при том „изворни редослед Потпуне Синтагме измењен, да би иза Папинијанове дефиниције појма закона и након наглашавања његовог божанског порекла и својства општости следио превод знаменитог Улпијановог исказа у грчкој преради, у којој је, карактеристично, реч право замењена појмом закон: 'Закон по правди назива се, јесте умеће доброг и једнаког'.“ (стр. 38). Отуда, ауторка сматра да је у нашим средњовековним споменицима појам „закона“ веома близак римском појму „право“ (ius) и да је њиховим „неразлучним сједињавањем ... идеја правде уграђена тако у сам појам закона“ (стр. 39). На тој поставци се гради целокупна даља аргументација. О овој проблематици опширно Ж. Бујуклић, „Вишезначност термина ius и lex и њихов међусобни однос“, Анали ПФ у Београду 2/2013, стр. 21-42.

<sup>47</sup> Stat. Bud. cap., 237 (Di non tagliar carta di Signoria).

<sup>48</sup> Ж. Бујуклић, нав. дело, стр. 50. Будвани су му морали обезбедити и кућу за становање, али само „уколико би кнез желео да станује у нашем граду“ (Stat. Bud., cap. 1). Ова одредба јасно упућује на закључак да је кнез долазио са стране, као и пропис по коме је град дужан да га угости (као и цара) са „три оброка када први пут дође да преузме подручје“ (в. горе, нап. 31). М. Благојевић, „Оброк и приселица“, Историјски часопис 18/1971, стр. 165-188

<sup>49</sup> Т. Тарановски, Историја српског права у Немањићкој држави, I, стр. 230-231.

статутарно право. Радојчић је у праву када тражи узоре за чл. 171 и 172 Душановог законика у византијским Василикама, сматрајући да су ти принципи „отмени странци“ у српском законодавству, који ипак представљају његов складан део којим се исказује „сјајан утисак разборите енергичности и искрене озбиљности“.<sup>50</sup> Ипак, закључак да су се те позајмљене новине примењивале више у новоосвојеним областима, до скоро византијским, као „разумљив акт увиђавности Душанове, особито према новим, незгодним грчким поданицима“ – није адекватан за градове у Зетском приморју, поготово за неразвијену будванску комуноу.

Намеће се очигледан закључак да је Србија, доласком под врховну византијску власт, своју државност морала изграђивати под окриљем њеног ауторитета, али је у области права та доминација ипак довела до цивилизацијског помака. То богато правно наслеђе снажно је прожимало и Душанов законик, а његове одредбе примењују се не само у новоосвојеним областима у залеђу, већ директно утичу и на статутарна права градских комуна. Несумњиво да и сам подухват кодификовања Будванског статута у време Душанове владавине, представља догађај који је оставио трајни печат у правном животу ове средњовековне комуноу.

7. Као што у сфери економије постоји узајамност интереса између градова на обали и богатог залеђа - јер једино у њиховој међусобној симбиози могу опстати трговински токови, тако се и у области права морао изнаћи баланс који би омогућио даљи просперитет ових двеју заједница. Док је снажно Царство било на врхунцу моћи, та се равнотежа остваривала поштовањем управо тих реално постојећих интереса. Градско племство је у Статуту видело јемство своје самосталности и слободе, а у очувању „древне аутономије“ залог свог опстанка. Цар Душан им је кроз Статут потврдио дотадашње привилегије, тако да су Будвани били директни поданици свога града, а тек су преко своје „општине“ (communitas) потпадали под власт Српске државе. У периоду Немањића није било знатнијих политичких потреса који би овај, па и друге зетске градове, изложили крупнијим разарањима, пљачки или изнуђивањима. Њихова комунална аутономија отеловљена у градским статутима, изградила се управо захваљујући том релативно мирном и стабилном развоју српске државе у чијим су оквирима били. Доласком Зетског приморја под Немањиће, нестало је подвојености и непријатељства између градова и залеђа, карактеристичних за претходна раздобља. Током тог мирног периода, који ће трајати више од једног и по столећа, земље у унутрашњости и њихови путеви су били трајно отворени грађанима из приморских комуна, тако да су ови задобили улогу посредника у

---

<sup>50</sup> Н. Радојчић, „Снага Закона по Душановом Законику“, стр. 138-139.

караванској трговини која је водила ка Медитерану.<sup>51</sup> Међутим, када је централна власт ослабила, а потом и нестала, пресечена је жила куцавица која је та приморска насеља повезивала са балканским залеђем. Формално-правно ти градови су тада били потпуно слободни, али са аспекта даљег економског развоја и њихове одбрамбене моћи, они тада постају најрањивији.

После урушавања државе Немањића, у приморју се смењују различити обласни господари пред којима комунална власт покушава да спасе своја већ стечена права, али је то било све теже, јер изостанак чврсте централне власти у залеђу проузрокује метеж и општу несигурност. Успешност те борбе зависила је од величине и снаге појединих комуна, али и степена аутономије коју су до тада поседовале. Градови почињу финансијски да се исрпљују, па и да у међусобним ратовањима и пљачкама покушавају да нађу излаз за очување своје егзистенције. Економски веома неразвијена Будва, у тој неравноправној борби имала је мало шанси за опстанак. После смене многих завојевача, Будва је „спас“ од бројних непријатеља, а поготово Турака, потражила под окриљем млетачког лава.<sup>52</sup> Међутим, мада је Венеција Будви признала и оно мало преостале аутономије, током XV века ово „немирно Поморје“ више никоме није могло обезбедити ранију сигурност и просперитет.<sup>53</sup> Signoria је формално потврђивала постојеће статуте, али би потом додатним регулама (reformationes) постепено мењала све прописе који су сметали њеним политичким и економским интересима. Тиме је моћна метропола с друге стране Јадрана одузимала аутономна права

---

<sup>51</sup> Томе је нарочито допринела производња сребра и других важних метала, која је у Србији значајније отпочела средином XIII века, а за којима је била велика потражња на европским тржиштима. Трговци су се тада трајније везивали за рударска места, попут насеобине немачких рудара Саса у Новом Брду. С. Ћирковић, „Стариград – средњовековна Будва“, уводна студија у књизи Ж. Бујуклић, Правно уређење средњовековне будванске комуне, стр. 9-22, спец. 13.

<sup>52</sup> Формално ће Будва бити у склопу Немањићке државе до смрти цара Уроша (1371) а фактички до 1360., када се већ помиње Балша I као њен господар. Балшићи су у овом граду били присутни у неколико наврата, а први пут владају више од три деценије (до 1392.). Потом се на кратко појављују Радич Црнојевић (1392-96), босански војвода Сандаљ Хранић (1396-98) и потом опет Балшићи (1398-1402). После прве владавине Млечана (1405-1412), они су опет у Будви (1412-1419), а након друге владавине Млечана (1420-1426) Будва је у саставу Српске деспотовине (1423-1442), после чијег пада Млечани овим градом управљају следећа три и по века: од 1442. до 1797. године, када су Кампоформијским миром Бока и градови у околини прикључени Аустрији. Уп. Л. Ђурашковић (ур.), Будва – град краља Кадма, Београд 2011, стр. 29-72 (С. Ћирковић).

<sup>53</sup> И. Божић, Немирно Поморје XV века, Београд 1979.



градовима у Зетском приморју, претварајући их углавном у војна утврђења оспособљена за одбрану од турске најезде.<sup>54</sup>

Таква судбина није мимоишла ни Будву. Под дугом млетачком владавином Статут је остао на снази, додато је и седам нових чланова, али су представници млетачке власти („ректори“) били овлашћени да приликом суђења, где нема домаћих одредби, примене улцињски и потом барски статут. За сва кривична дела надлежност је одмах, већ у почетку млетачке владавине, прешла на которског ректора (начелника), који је грађанима Будве судио по млетачким законима. Зато се и претпоставља да су приликом тадашњег редиговања текста овог статута (и превођења на италијански) изостављени многи прописи из кривичног права.<sup>55</sup> Ерозију правне самосталности пратила је и економска немоћ. Под влашћу Венеције градска власт више није била у стању да издржава кнеза и најамнике, нити да поправља утврђења, што је била неопходност због сталне турске опасности. Зато је константно зависила од финансијске дарежљивости Венеције, односно њене процене о стратешкој исплативости одржавања тог малог утврђења на самој граници према Отоманском царству.<sup>56</sup> Сукоби са суседима око граница њеног дистрикта били су чести и раније, али сада они постају питање голог опстанка, јер су Турци крајем XV века загосподарили територијом у непосредном будванском залеђу. Са окрњеним дистриктом, фиктивном градском аутономијом и потпуном економском зависношћу од Венеције, Будва је преживљавала следећих неколико векова, све док Наполеон није укинуо Млетачку републику 1797. године.

Није тешко закључити да је доба настанка овог Статута, за владавине цара Душана, представљало врхунац развоја будванске комуне, зенит који она у наредним вековима више није могла достићи. И зато, када летописац млетачке Будве из XVII века, њен славни мештанин, племићког порекла и локалпатриота, за њу искаже диван хвалоспев, можемо то само схватити као жал за давно минулим временима: „La città di Budua, benchè piccola di circuito delle mura, ma grande d'honorata fama e di valore“ (Град Будва, мада мален по опсегу зидина које га окружују, велики је по часном гласу и угледу који ужива). Уосталом, и сам аутор ове

---

<sup>54</sup> Лексикон српског средњег века, одр. статути, стр. 702-704 (Ж. Бујуклић).

<sup>55</sup> Н. Вучковић, Средњовековни статут града Будве, стр. 40-41. Л. Ђурашковић (ур.), Будва – град краља Кадма, стр. 69 (С. Ћирковић).

<sup>56</sup> Отуда ће, на пример, Млечани стати на страну Будве када су Которани желели да разоре будванске солане и тај град потчине себи, како би спречили конкуренцију которском „тргу“ (месту где се овом робом трговало и наплаћивала царина). Власт у Венецији то није допустила, већ је, напротив, дозволила Будви да се снабдева сољу и житом на својим поседима. Л. Ђурашковић, нав дело, стр. 69 (С. Ћирковић).

похвале, каноник дон Крсто Ивановић, био је приморан да, због ратних неприлика којима је била изложена Будва, прерано напусти свој град и трајно се настани у Италији.<sup>57</sup> Тамо стиче докторат правних наука, а изузетна достигнућа у области уметничког стваралаштва достиже у Венецији, где му и данас почивају кости.<sup>58</sup> Захваљујући летопису *Annali di Budua* (из 1650. г.) и његовом препису Будванског статута, сазнајемо далеко више о прошлости ове средњовековне комуне - због чега му правноисторијска наука мора бити посебно захвална.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Спорно је када је напустио Будву, јер постоје различити подаци у литератури, па и да је то учинио већ са 25 година. Уп. увод Р. Ротковића, приређивача превода Ивановићевог дела *Минерва за столом*, Титоград 1978, стр. 9-39, као и предговор М. Милошевића за књигу К. Ивановић, *Драме и писма*, Обод 1996, стр. 7-42. До неспоразума долази услед различитог датовања његовог рођења. О томе: М. Пантић, *Књижевност на тлу Црне Горе и Боке Которске од XVI до XVIII века*, Београд 1990, стр. 155-166.

<sup>58</sup> М. Velimirović, "Cristoforo Ivanovich from Budva: the first Historian of the Venetian Opera", *Zvuk* 1967, стр. 135-145. Новија литература о томе А. L. Bellina, "Brevità, frequenza e varietà: Cristoforo Ivanovich librettista e storico dell'opera veneziana", *Musica e storia* 2/2000, стр. 367-390; Е. Rosand, *Opera in Seventeenth-century Venice*, Oxford 2007, стр. 26-27, 399-401. "Cristoforo Ivanovich from Budva: the first Historian of the Venetian Opera", *Zvuk* 1967, стр. 135-145.

<sup>59</sup> Ивановић је Статут добро познавао јер га је 1653. године преписао према старијим рукописима или можда оригиналу који му је тада био доступан, пошто му је служба градског нотара и каноника омогућавала, као сам каже, да дође у непосредан контакт са документима месног архива (*nell'ufficio della cancelleria prettoria, Ann. cap. VII*). Тиме је Статут вероватно и спасао од коначног пропадања. О збивањима у Будви и око ње писао је по властитом сазнању, али и користећи дела својих савременика, попут списа чувеног дубровачког повесничара, опата Мавра Орбина (*Il regno degli Slavi*). Оригинални текст његовог списа *Annali di Budua* није сачуван, већ само два његова каснија преписа. Тзв. „задарски рукопис“ објавио је и превео Н. Вучковић, „Будвански анали Крста Ивановића“, *Историјски записи* 4/1965, стр. 623-652. Доступно на <http://Ijetopisbudve.blogspot.com/>. Ивановић у тој хроници описује порекло свога града, говори о његовој прошлости и владарима који су га држали, све до одласка из будванске луке „деспота Ђурђа, последњег господара Србије, Зете и Будве“, када је Будва добровољно приступила Млетачкој републици 1442. године „имајући у виду интегритет и правду Републике Венеције, која властодржцима у свету служила за узор праведног и доброг владања“, и која је зато Будви „потврдила све законе и повластице признате под деспотом Ђурђем“; потом говори о управи града, о његовим друштвеним односима, економској ситуацији, о водећим породицама, патрицијским и пучким, о катедралној цркви Св. Ивана и другим будванским богомољама, о религијском животу његових суграђана итд. О томе М. Пантић, *Књижевност на тлу Црне Горе и Боке Которске од XVI до XVIII века*, стр. 157-158. Овај аутор указује на постојање недовршеног Ивановићевог списа *Istoria della Lega Ortodosaа contro il Turco*, који се сада налази у Универзитетској библиотеци у Харварду и који тек чека научну валоризацију (нав. дело, стр. 165-166).

8. На примеру Будве јасно се показује како промена моћног и цивилизацијски супериорног „заштитника“ не мора нужно обезбедити даљи просперитет и свим његовим поданицима. Најездом Турака из основа се променила геостратешка позиција овог приморског града, па и његовог балканског залеђа, и то на њихову штету. Када се потом, открићем Америке и поморског пута за Индију, трговина са Средоземља почела пребацити на Атлантик, започиње и сумрак Млетачке републике. За Зетско приморје он је отпочео много пре тога.

Попут древних Римљана који су се у време суноврата своје државе, у периоду домината, враћали правним списима својих славних јуриспрудената (тзв. „сенат мртвих“), тако се и српско живље у области Паштровића у својим судским исправама позивало на „књиге староставне“.<sup>60</sup> За владавине Млечана, у тој приморској области на домак Будве, списи Душановог законодавства су се преписивали у манастиру Режевићи, ћириличним писмом и на локалном наречју, и ту су се вековима ови староставни зборници чували као највећа драгоценост.<sup>61</sup> У

---

<sup>60</sup> До сада је објављено преко 500 паштровских исправа, али ти документи тек чекају своју научну обраду. В. Богишић, „Десетине судских записа из Паштровића“, Архив за правне и друштвене науке, књ. I, 5-6/1906; А. Соловјев, „Паштровске исправе XVI-XVIII века“, Споменик LXXXIV, СКА, Београд 1936; И. Божићи др., Паштровске исправе XVI-XVIII века, Државни архив НР Црне Горе, Историјска грађа I, Цетиње 1959; Ј. Бојовић и др., Паштровске исправе (1600-1878), Историјски архив, књ. 2, Будва 1990; Б. Шелуларец, Паштровске исправе, књ. 3, Петровац на мору, 1999. О томе И. Божић, „Средњовековни Паштровићи“, Историјски часопис 9-10/1959, стр. 151-184; Ј. Даниловић, „Суђење по правди и правници код Паштровића“, Правни живот 5-6/1996, стр. 5-23; Иста, „О миразу у паштровском обичајном праву“, Зборник Средњовековна историја Црне Горе, Подгорица 1999, стр. 351-367. Анализом паштровских исправа констатовано је да је установа мираза регулисана не само обичајним правом, већ да су поједини принципи очувања женине „прђије“ током брака (*dos semper salva est*) „несумњиво из византијског и старог српског права“ (стр. 363, 366).

<sup>61</sup> Рукопис који је пронађен у овом манастиру потиче из XVIII века и налази се архиву ЈАЗУ (ХАЗУ), па се назива и „Загребачки“. Ј. Недељковић, „О неким особинама народног језика преписа законика цара Душана из Паштровића“, Зборник Матице српске за филологију и лингвистику, 1-2/2007, стр. 615-619; Ћ. Бубало, Душанов законик, стр. 57. У исто време настао је и Грбальски препис Душановог законика (свега 76 чланова), заједно са привилегијама млетачких власти намењених становништву аутономне Грбальске жупе (између Будве и полуострва Луштица у Боки). Рукопис Законика и копије исправа налазе се у Богишићевој библиотеци у Цавтату. А. Соловјев, „Душанов законик код Паштровића“, Архив за правне и друштвене науке 44, Београд 1933, стр. 17-26; Исти, „Књига привилегија Грбальске жупе (1647-1767) са Душановим закоником“, Споменик СКА 87, Београд 1938, стр. 21-79; V. Mošin, „Paštrovski spisak Dušanovog zakonodavstva prema Zagrebačkom

самој Будви је сећање на посету цара Душана том градињу 1351. године, после боравка у Котору, очувано кроз повељу коју је он у то време издао.<sup>62</sup> Локална традиција говори о томе да је тада у Режевићима, уз већ постојећу цркву Стефана Првовенчаног, освештао још једну, посвећену архиђакону Стефану, и да је управо тада манастирском братству подарио свој Законик.<sup>63</sup> Паштровићи су живели у непосредној близини Будве, и не много удаљени од Котора и Бара, дакле, градова који су припадали области која је дуго била византијска, а потом у саставу српске државе.<sup>64</sup> Отуда међу њима постоје и одређене сродности у области имовинског права, које се разликују од оних у севернијим далматинским градовима.<sup>65</sup> Паштровске утврде Св. Стефан и Кастил Ластва (Петровац) били су пре градињи него сеоска насеља, а његови житељи, мада претежно тежаци, бавили су се трговином и били познати као добри поморци, али и као

---

rukopisu“, *Starine JAZU* 43/1951, стр. 7-27; И. Синдик, „Душаново законодавство у Паштровићима и Грбљу“, Зборник у част шесте стогодишњице законика цара Душана, САНУ, Београд 1951, стр. 119-182; Ђ. Бубало „Јагићев рукопис и приморска редакција Душановог законодавства“, *Средњовековно право у Срба у огледалу историјских извора*, САНУ, Београд 2009, стр. 121-131 и тамо нав. литература.

<sup>62</sup> *Budua in potestate Stephani Serbiae et Graeciae imperatoris (1351)*: „Adesso sia noto a tutti, come io Stephano imperator, essendo a Budua in la giesia de sancta Dei Genetrice...“. *Š. Ljubić, Statuta et leges civitatis Buduae*, стр. 83.

<sup>63</sup> Уп. Т. Пејовић, А. Чиликов (ур.), *Православни манастири у Црној Гори*, Београд-Подгорица, 2011, стр. 118-123. Уколико је легенда тачна, она би се могла односити само на текст који је обнародован на сабору у Скопљу 1349. године. У сваком случају, међу многобројним сачуваним судским актима из Паштровића, постоје и они који сведоче да се заиста судило по одредбама Душановог законика. А. Соловјев, „Студије из историје нашег народног права у XVIII веку“, *Гласник земаљског музеја у Сарајеву* 2/1947, стр. 224-240.

<sup>64</sup> После њене пропасти, Паштровићи су се борили за очување своје „племениташке“ аутономије, прво у односу на различите обласне господаре, а када су 1423. године дошли под млетачку власт, своју „древну“ самосталност доказивали су бројним фалсификованим повељама. И. Божић, „Средњовековни Паштровићи“, стр. 151 и даље. Ова област добила је назив по најугледнијој породици из тог краја, а један од Паштровића је (према Јиречеку) био властелин у царској служби кога га је Душан 1355. године послао као изасланика у Дубровник да преузме „поклад“ (депонован новац или друге вредности), намењен за слање у Јерусалим (нав. дело, стр. 152, нап. 5).

<sup>65</sup> На пример, за разлику од градских статута на хрватском приморју, који су прописивали да се у мираз не могу давати непокретности, у статутима Дубровника, Котора, Будве, па и у Паштровићима, таква забрана није постојала (као и у римско-византијском праву), те се и у оваквом доталном режиму могу препознати правни утицаји моћне државе из залеђа. Ј. Даниловић, „О миразу у паштровском обичајном праву“, стр. 355.

пирати.<sup>66</sup> Поједини припадници ове ситне властеле имали су своје баштине, а од појединих феудалних господара добијали су проније, понекад и изван паштровског атара, на подручју Будве. Наравно, уз обавезу да „војску војују“ и да плаћају „соће“, како је то предвиђено чл. 42 Душановог законика.<sup>67</sup> Под Млечанима су се током читавог XV века одржали пронијари наслеђени из доба Немањића, не само у Будви и Паштровићима, већ их је било највише око Скадра, а појединачно у околини Дриваста и по дистрикту Улциња и Бара, града који је најдуже остао под српском влашћу. Очигледно да се ова византијска установа, посредством Немањићке државе задржала у Зетском приморју, а да су је из одбрамбених разлога прихватили прво обласни господари, а потом и Млечани.<sup>68</sup>

У Будванском статуту о установи проније не говори ни једна одредба, али на њено присуство указују други извори, о чему је опширно расправљано у нашој раније поменутој студији.<sup>69</sup> Занимљиво је да на подручју око Котора нема пронијара, јер је ова економски најмоћнија комуна у њиховом присуству видела ограничавање своје аутономије и крњење градских земљишних права. И друге самоуправне приморске општине желеле су да спрече претварање својих грађана у пронијаре од стране феудалних господара из окружења, али нису биле довољно економски моћне да им се супроставе. Установа проније сужавала је свакако и „права“ Венеције у млетачким општинама на нашем приморју, али јој је војна помоћ пронијара била неопходна због учесталих ратова. Зато је Сињорија дозвољавала локалним управницима да претварају у пронију и села која то раније нису била. Међутим, њихову службу су све чешће преузимали странци, који су прикупљали дажбине, али су избегавали да испуне своју војну обавезу када би, на позив врховног господара, морали да „војују“. У тим немирним временима пронијарска служба је постала начин богаћења одметнутих феудалних господара. Они су поверавали прикупљање „дохотка“ својим овлашћеним „заповедницима“ (comandatori), који су пљачкали сељаке захтевајући више него што је и сама млетачка власт одредила. Тиме се ова установа потпуно деформисала и изгубила сврху због које је и настала.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> Исто.

<sup>67</sup> И. Божић, „Средњовековни Паштровићи“, стр. 154.

<sup>68</sup> Историја Црне Горе, II/2, стр. 181 (И. Божић).

<sup>69</sup> Ж. Бујуклић, Правно уређење средњовековне будванске комуне, стр. 75 и даље, спец. 82-86.

<sup>70</sup> Историја Црне Горе, II/2, стр. 181-183 (И. Божић).

9. На прихватање византијске духовне, али и правне традиције, свакако је пресудно утицала православна црква. Извори нам потврђују да је Будва била седиште католичког прелата и по томе се није битније издвајала у низу приморских градова. Међутим, једну од особености овога града представља чињеница да је он био „повремено у тешњој повезаности са српском православном црквом и њеним старешинама: архиепископом, патријархом и, касније, зетским митрополитом“.<sup>71</sup> О тим везама нема никаквог помена у Статуту редигованом под млетачком влашћу, нити у хроници овога града написаној из пера католичког каноника оданог Венецији, дон Крста Ивановића. Међутим, сачувани дубровачки и которски документи, и поред своје фрагментарности, ове везе недвосмислено потврђују.<sup>72</sup> Средином XV века, у Будви је краће време столовао православни Зетски митрополит, који је силом прилика напустио седиште епископије православне цркве, основане у Зети читава два века пре тога (у манастиру Св. Михаила на Превлаци код Тивта).<sup>73</sup> Све време под њеном управом била је и област Будве. У том граду су монаси православног обреда рано основали манастир Sancta Maria de Castello,<sup>74</sup> док је древна локална црквица Св. Саве Освећеног (Палестинског), све до владавине цара Душана, више пута прелазила из руку православних у руке католика, а зна се да је под Балшићима (1403-1419) у овој богомољи служио српски свештеник.<sup>75</sup> Могуће да је Св. Сава и сам посетио ову црквицу (посвећену духовнику по коме је и добио име)

<sup>71</sup> С. Ђирковић, „Стариград – средњовековна Будва“ цит., стр. 17.

<sup>72</sup> Исто.

<sup>73</sup> О времену столовања зетских митрополита у Будви (1435, 1437-1442) вид. М. Јанковић, Епископије и митрополије Српске цркве у средњем веку, Београд 1985, 96, 169. Савина епископија је у време цара Душана (1346. г.) уздигнута у ранг митрополије, а из Будве ће се касније њено седиште, преко манастира Богородице Крајинске и Врањине (оба на Скадарском језеру) и Св. Николе на Ободу, пренети на Цетиње. После пропасти средњовековне српске државе, над пространим властелинством манастира Св. Михаила смењивали су се многи господари: Балшићи, Радич Црнојевић, Сандаљ Хранић, браћа Ђурашевићи, деспот Стефан Лазаревић, Ђурађ Бранковић, которска општина, Венеција и др. Пошто је у доба Немањића та област обухватала бројна села и двадесетак цркава, називана је „Светомихољска метохија“. Уп. I. Stjepčević, Prevlaka, Zagreb 1930, стр. 1-7; И. Божић, Немирно Поморје XV века, стр. 37-82 („Село Богдашићи у средњем веку“) и стр. 83-91 („О пропасти манастира св. Михајла на Превлаци“).

<sup>74</sup> М. Ковачевић, „Црква S. Maria de Castello у Будви“, Старинар XX, Београд 1969, стр. 181 и даље.

<sup>75</sup> Извори говоре о будванском попу Бјеладину, који се помиње у повељи Балше III изdatoј манастиру Св. Николе у Прасквици. С. Накићеновић, Бока, антрополошка студија, Српски етнографски зборник, XX, Београд 1913, стр. 582-583; М. Чанак-Медић, „Црква Светог Саве у Будви“, Зограф 27/1998-1999, стр. 17-22.

управо када се из будванске луке отиснуо на дуго путовање ка Светој земљи.<sup>76</sup>

Чињеница да је 1220. године први архиепископ српски Свети Сава основао Зетску епископију и одредио да њено седиште буде у манастиру Св. Арханђела Михаила на Превлаци, била је од пресудног значаја за учвршћење и опстанак византијске правне традиције, не само световног карактера, него и црквеностановног. Пошто је овај манастир представљао светионик православа на Зетском приморју, није ни чудо да су се канонска правила источне провинције примењивала вековима на овом подручју. Најважнији извор било је свакако Законоправило Св. Саве, правни кодекс који је, као и његови номоканонски грчко-византијски узорци, обухватао норме црквеног (44 поглавља) и грађанског права (20 поглавља). Од канонских текстова Свети Сава је користио више од стотину догматских, егзегетских и апологетских списа, а главнину црквеног законодавства чине одлуке васељенских и помесних сабора, правила црквених отаца, одлуке и мишљења појединих патријарха и митрополита.<sup>77</sup> Део који се односио на световно право сачињавали су изводи из Новела Јустинијанових (око 550), правни зборник који је саставио Јован Схоластик и Прохирон („Закон градски“) обнародован у Цариграду између 867. и 879. године (као зборник византијског

---

<sup>76</sup> С. Тирковић, „Стариград - средњовековна Будва“, стр. 13-14: „Када је бивши архиепископ српски Сава одлазио по други пут у 'Света места', укрцао се на брод у Старом Граду, и током пловидбе до Бриндизија (Брендич), докле су морали ићи путници за Палестину, био је нападнут од стране гусара“. Занимљиво је да се Будва (од илирског *Butua*), због своје велике старине, још у средњем веку називала код словенског живља Стариград, па се и у латинским натписима јавља *Civitas Antiqua* (стр. 10). О култу Св. Саве у Будви и околини П. Шеровић, „Историја и традиција о Св. Сави у Боки Которској“, Зетски гласник, год. XI, бр780, Цетиње1939, стр. 2.

<sup>77</sup> М. Петровић, „Историјскоправни значај Законоправила Светога Саве“, Гласник права 2/1993, Правни факултет у Крагујевцу, стр. 16. Аутор констатује да рад Св. Саве „није само сакупљачки, селективни или само преводилачки, већ је он састављач књиге са којом ниједна византијска номоканонска књига није иста“ (стр. 17). У другој студији одбацује претпоставке да се српски архиепископ користио већ постојећим словенским преводима оваквих списа, као и да је Номоканон превео са једног јединог грчког канонског рукописа. Анализом Законоправила Петровић долази „до скоро незаобилазне претпоставке“ да је Сава у тај рад могао укључити као помоћнике образоване бугарске, руске и грчке монахе, прво у Хиландару а потом и Студеници, јер су му могли користити „при избору најбољих рукописа или при провери правилног поимања сложених грчких појмова“. Исти, „Свети Сава као састављач и преводилац Законоправила – српског Номоканона“, Историјски часопис 49/2003, стр. 31.

грађанског, кривичног и процесног права).<sup>78</sup> Управо оваквим преузимањем римско-византијског правног наслеђа средњовековна Србија је постала саставни део тада моћне источно-хришћанске цивилизације.

Намеће се неминовна историјска паралела са Западом. Скоро у исто време када Сава Немањић ствара Законоправило, у Енглеској 1215. године настаје Magna Carta Libertatum, акт којим се енглеско племство изборило за ограничавање краљеве самовоље, и тиме успоставило клицу идеје парламентаризма. Ова повеља је тако постала драгоцен део европске и светске правне баштине. Ипак, његов обим се ограничава на свитак пергамента, чији садржај обухвата углавном обичајноправне норме, изложене без одређене систематизације, а језик на коме је написан био је латински. Законоправилом Светога Саве, међутим, српски народ добија свеобухватни правни кодекс, исписан на више од осам стотина страница, са нумерисаним главама и поглављима, и то на свом језику. Српски језик тиме постаје официјелни језик дворске канцеларије и свих државних докумената. Преводећи грчке номоканонске текстове, Сава их је у многоне мењао и надопуњавао, уобличавајући их у нову, оригиналну духовну творевину. Он је био уједно и језикословац, јер је морао обогатити књижевним изразима народни говор, а поједине термине је вероватно и сам сковао, јер их не затичемо у другим средњовековним списима тога доба. Отуда није ни чудо да се у тако обимном тексту скоро и не могу наћи речи страног порекла, првенствено грчког. У Законоправилу "Србин" је означен као "свој", за разлику од Ромејца (тј. Византинца) чиме се истиче самосвојност и различитост од оних који су Србима узор, али се тиме опредељују и према свим другим хришћанским народима, поготово православним.<sup>79</sup> Ту самобитност могли су да очувају једино живећи под заштитом своје круне и по законима своје Цркве. Обједињујући у Законоправилу прописе световног карактера (νόμοι) са

---

<sup>78</sup> А. Соловјев, „Градски закон у средњовековној Србији“, Архив за правне и друштвене науке 16/1928, стр. 342-350; В. Мошин, „Правни списи Светога Саве“, Сава Немањић – Свети Сава (историја и предање), САНУ, Београд 1979, стр. 101-126; М. Петровић, Црквенограђански значај Законоправила Светога Саве, Београд 2013, стр. 79-97, 245-252 и тамо нав. лит. Аутор напомиње да се словенски превод Прохирона први пут јавља у Законоправилу и да је Св. Сава, вођен тежњом да очува целину овог законског споменика, уносио прописе за које се унапред знало да су непримењиви у Србији. Садржавао је одредбе о породичном праву, али и правила везана за поклон, купопродају, залогу, оставу, ортаклук, зајам с каматом, затим прописе о наслеђивању, попут легата и кодицила, а помиње и установу емфитевзе („насажденије“), дугорочан и отуђив закуп земље. Ту су и одредбе о крађама, паљевини, убиству, о сведоцима, о „онима који узимају две сестре“, итд. Уп. М. Павловић, нав. дело, стр. 51 и тамо нав. литература.

<sup>79</sup> М. Петровић, „Историјскоправни значај Законоправила светога Саве“, стр. 16.



нормама црквеног права (κανόνες), Сава је следио учење светих отаца по коме између ова два облика власти мора постојати "сагласје" („симфонија“ - συμφωνία): „Највећи дарови Божји међу људима дати човекољубљем одозго, јесу: свештенство и цесарство; прво да служи ономе што је божанско, а друго, да управља и да се стара о ономе што је људско. А оба, исходећи из једног истог начела, украшавају људски живот...“.<sup>80</sup> Држава се, дакле, схвата као творевина од Бога дата, а круна на владарским главама долази са самога неба.<sup>81</sup> Сава Немањић је добро осетио да συμφωνία није само теолошка догма, већ императив преживљавања, поготово на овим балканским ветроветинама.

Овим монументалним правним спомеником се, шта више, не окончава историја средњовековног српског законодавства. Напротив, на темељима које је створио Сава Немањић, надограђују се за нешто више од једног века нова здања, оличена у скраћеној верзији Синтагме Матије Властара, затим у тзв. Јустинијановом закону, а на његовом врху уздићи ће се Законик цара Душана. Чак и у његово време, Законоправило не престаје да важи, већ напротив, складно допуњује и заокружује оно што није нормирано у другим прописима. Тиме се ствара, назовимо га, *Corpus iuris civilis et canonici* српског народа, а његови Јустинијани и Трибонијани биће Св. Сава и Душан Силни.

10. Када су градови Зетског приморја изгубили овог моћног заштитника, хришћанско становништво је било приморано да се, пред опасношћу од турских неверника, потчини Млетачкој републици, католичком доминиону на Јадрану. За православно живље, међутим, тиме започиње борба не само за голи опстанак пред турском најездом, већ и за очување свога духовног наслеђа. Између „чекића и наковња“ и пред дилемом којем се царству приволети, српски народ се определио за своју древну црквеноризантиску традицију. Тада се коначно укоренио култ Св.

---

<sup>80</sup> Законоправило Светог Саве (прир. и превод М. Петровић, Љ. Штављанин-Ђорђевић), Историјски институт, Београд 2005, стр. 109. М. Павловић, Српска правна историја, Крагујевац 2005, 51 и даље.

<sup>81</sup> Концепција складности и узајамности између цркве и државе зарад добробити народа, први пут је формулисана у једној од Јустинијанових новела, а одатле се проширила у византиско право. Сава га је преузео из Номоканона Јована Схоластика. За старословенски назив Законоправило се од XIII века почиње у Русији, Бугарској, а неко време и у Румунији, користити нови назив: Кормчаја књига („крманоска књига“ која нас води правим путем до спасења), а у XIX веку се код нас назива Крмчија (нпр. Прота Матеја Ненадовић). Д. Богдановић, „Крмчија Светога Саве“, Сава Немањић – Свети Сава (историја и предање), САНУ, Београд 1979, стр. 91-98; М. Петровић, нав. дело, стр. 104. О коренима и еволуцији ових идеја исцрпно пише знаменити византолог Ж. Дагрон, Цар и првосвештеник, Београд 2001, уз користан поговор академика Љ. Максимовића, стр. 407-415.

Саве и чак се почео идејно распростраити и у оним духовним срединама где је православље вековима свођено на омрзнуту јерес. Томе је, зачудо, припомогла управо католичка пропаганда, која из својих интереса, зарад борбе против Османлија, у то време подстицала свесловенско родољубље и развијала историјска предања Словена, па и оних који су (по њима) били шизматици. Не чуди отуда појава житија Светога Саве на латинском, потресно описивање његовог мучеништва у делима католичких писаца, слављење божје освете над Турцима због тих злодела, истицање идеје да се он прогласи за католичког свеца и сл. Свакако да је то чињено у циљу лакшег унијаћења Срба.<sup>82</sup>

Међутим, у Дубровнику, Приморју, Босни и другим балканским крајевима, почиње се временом стварати идеја јужнословенског "илиризма", у коме су средњовековне српске старине, ма колико шизматичке, укључујући и светитељство Саве Немањића, постајале део заједничких "словинских" осећања. На тој основи је бројно православно живље учрстило своју самобитност на приморском појасу од Равних Котара до Боке Которске, и када се устолучила Црна Гора као утврђени бедем српства, Римска курија је осетила опасност и одлучно кренула у потирање овог историјског наслеђа, укључујући и култ Св. Саве. Почињу га се одрицати управо они који су га до недавно уздизали, тако да светосавље остаје оно што је изворно увек и било, симбол постојаности српског народа и темељ његове православне духовности.

Отуда су древни црквено-правни списи били важан део тог културног наслеђа, које је требало очувати за потомство. Најстарији препис Законоправила Св. Саве, из 1262. године - нимало случајно - настао је у Иловици (како се тада називала Превлака), где је архиепископ српски управо устолучио Зетску епископију.<sup>83</sup> Настао је само неколико

---

<sup>82</sup> Упечатљив пример је спис барског надбискупа и „примаса српског“ Андрије Змајевића (1624-1694), који је у свом обимном спису „Држава света, славна и крепосна љетописа црковнога“ читаво поглавље посветио Св. Сави. Као извор су му послужили искључиво дела других католичких каноника, попут дубровачанина Мавра Орбина и шибенчанина Ивана Томка Мрнавића (прослављеног по биографији српског архиепископа: *Vita Sancti Sabbae episcopi Simeonis Sthepani Rasciae Regis filii* из 1631. г.). Змајевић је родом из Пераста, али је с поносом истицао да је „од Његуша“ и да је „ватрени католик и ватрени Србин“. Пошто је Бар (где је седиште надбискупије) био под Турцима, он је столовао у Будви. М. Пантић, „Андрија Змајевић о Светом Сави“, Сава Немањић – Свети Сава (историја и предање), САНУ, Београд 1979, стр. 407-413.

<sup>83</sup> Иловички препис има 398 листова од пергамента и налази се у библиотеци ЈАЗУ (ХАЗУ) у Загребу. Постоје још десет млађих рукописа, од којих су најважнији: Рашки препис, настао 1305. године у Петровој цркви у Расу (427 листова) и чува се у Историјском музеју у Москви. Дечански препис, настао око 1340. године (284

деценија касније од његовог изворног текста из 1219. године, који нам се није сачувао, а само годину дана након пада Латинског царства на Босфору, 1261. године.<sup>84</sup> Очигледна је политичка потреба састављања овог списка: православна црква је желела да заштити (поврати) територије које су биле под њеном идеолошко-политичком јурисдикцијом и да обезбеди разграничење са областима над којима је Запад, у то доба, имао војну и стратешку премоћ (латинска надбискупија је била у Бару). У тексту иловичког Законоправила, писар Богдан нам је оставио и неке драгоцене напомене (глосе). Он указује да је зетски епископ Неофит одлучивао о редакцији самог списка као суверени господар у епископији, задужен да заштити православну веру на територији која је под његовом канонском јурисдикцијом.<sup>85</sup> Лако се може претпоставити да су овакве „књиге староставне“ постојале и у Будви док је у њој столовао зетски епископ, а да ће у потоњим временима, попут преписа Душановог законика, овакви списи представљати основ очувања српско-византијске правне традиције, како световне тако и духовне. У Зетском приморју та улога је очигледно припала Иловичком препису Савиног правног кодекса, али и Паштровском (Режевићком) препису Душановог законика. Ту не мислимо само на сачувани препис из XVIII века, већ и на бројне предлошке који су током векова настајали у овом немањићком манастиру,

---

листова) и чува се у архиви манастира Дечани. Сарајевски препис (366 листова) настао је 1326. и чува се старој Светоархангелској цркви у Сарајеву, Пчињски препис је настао око 1370. године (305 листова) и чува се у архиви САНУ. Морачки препис је настао око 1615. године и чува се у Музеју Српске православне цркве у Београду. О томе С. Троицки, Како треба издати Светосавску крмчију (Номоканон са тумачењима), САНУ, Споменик СП, Одељење друштвених наука, н.с. 4, Београд 1952, 1-144; Д. Богдановић, „Крмчија Светога Саве“, стр. 91-98; М. Петровић, Црквенографски значај Законоправила Светога Саве, Београд 2013, стр. 51-52. Најновија археолошка истраживања одбацују устаљену тврдњу да је Зетска епископија постављена на рушевинама бенедиктинског манастира, пошто ископавања показују да је на Превлаци већ током VII-IX века постојао српски манастир. Ђ. Јанковић, „Условљеност оснивања Зетске епископије на Превлаци“, Научни симпозијум „780 година Зетске епископије“, Михољска превлака - Београд, 1999, стр. 78-91; И. Пашић, „Манастир Св. Архангела Михаила на Превлаци - археолошки слојеви из 13. и са почетка 14. века“, Гласник Српског археолошког друштва 20/2004, стр. 171-192.

<sup>84</sup> Преписао га је „многогрешни“ Богдан, по благослову зетског епископа Неофита и ту је чуван до XV в., до рушења манастира 1452. године. Касније рукопис доспева у Србију. Л. Цернић, „Нека запажања о писарима Иловичке крмчије“, Археографски прилози, 3, Београд 1981, стр. 49; М. Петровић, нав. дело, стр. 119-120.

<sup>85</sup> В. Никчевић, „Композиција Иловичке крмчије и њен настанак“, Зборник Средњовјековна историја Црне Горе, Подгорица 1999, 381-403.

као и другим црквама на подручју подно Паштровских гора.<sup>86</sup> Ништа мање није значајан ни Грбаљски препис, настао скоро у исто време под окриљем млетачке власти, као вид гаранције аутономних права ове простране и плодне приморске жупе. Написан на ћирилици и српском језику, додуше са много локализама и италијанизама, он је несумњиво био симбол самосвојности сеоског живља у том приморском појасу између Будве и Тивта.<sup>87</sup> Ретки сачувани записи нам потврђују да су још дуго после пропасти српске државе народни судови у Грбљу, као и у Паштровићима, судили по Душановом законуку.<sup>88</sup>

Ови позни преписи из приморја (тзв. „зетска редакција“), настали четири века после издавања Законика, свакако су прилично удаљени од оригиналне верзије (која нам се није сачувала), али су ипак и они рађени према старијим предлозима које су преписивачи морали имати пред собом. Да није тако, у овим крајевима се не би ни позивали на древни Законик, већ би створили неки нови зборник. Ту традицију морала је поштовати чак и млетачка власт, која не само да је преписе одобрила, већ је Грбаљски зборник управо сачинио „канцелар комуниста“ Антоније Батут, дакле, представник Млечана.<sup>89</sup>

Академик Ћирковић с правом истиче да, за разлику од „побожног става“ код преписивања канонских регула, литургијских текстова или житија светаца, „тога није било према прописима земаљских власти, намењених да одређују свакодневне односе међу људима“.<sup>90</sup> Сматрамо да

---

<sup>86</sup> Данас: Будванска ривијера.

<sup>87</sup> Уп. нап. 61. Вид. такође М. Пантић, В. Вучинић (ур.), Грбаљ кроз векове - Зборник радова са научног скупа 'Грбаљ кроз вјекове', Грбаљ и Котор, 11-13. октобра 2001. године, Друштво за обнову Манастира Подластва, 2005. О антагонизму између патрицијског Котора и пучког Грбља, праћеног бројним бунама грбаљских кметова, вид. Д. Маликовић, „Котор и Грбаљ у XV веку“, Зборник радова Филозофског факултета 36/2006, стр. 52 и даље.

<sup>88</sup> И. Синдик, „Душаново законодавство у Грбљу и Паштровићима“, Зборник у част шесте стогодишњице Законика цара Душана, Београд 1951, стр. 119-182. Има трагова да су се на овај Законик позивали у Перасту почетком XVII века. П. Шеровић, „Суђење по Душановом Законику у XVII вијеку у Перасту“, Историјски записи, Цетиње, књ. IV, 4-6/1949, стр. 215-217; Исти, „Још један случај примјене Душановог Законика у Перасту у XVII вијеку“, Историјски записи, Цетиње, књ. VIII, 1-3/1952, стр. 170-172.

<sup>89</sup> О садржајним и језичким трансформацијама у различитим преписима Законика говори се у недовршеном спису професора С. Ћирковића, „У потрази за изгубљеним оригиналом Душановог законика“, који је постхумно објављен код Ђ. Бубало, Душанов законик, стр. 7-11.

<sup>90</sup> С. Ћирковић, нав. дело, стр. 8. Уп. М. Пешикан, „О међусобним односима верзија Душановог законика“, Законик цара Стефана Душана, III, САНУ, Београд 1997, стр. 11-24.

управо ова разноликост у преписима из различитих епоха показује како правна рецепција није само трансплант конкретних институција, већ се може схватити и као прихватање древне правне традиције (у овом случају српско-византијске) која је цивилизацијски била на далеко вишем нивоу. Она се баштинила као вредност по себи, али се и прилагођавала датим историјским околностима. Отуда, чак и када се традиција претвара у мит, она постаје стожер духовног окупљана и део културне баштине тога народа.

### Епилог

Пред отоманском најездом нестала је Српска држава, племство је побијено или потурчено, али је током вековног турског ропства опстала српска Црква. Она је у народу сачувала византијску државно-правну традицију и свест о самобитности српског народа. Патријарси су постали његови предводници, а монаси једини писмени људи. Пред фрескама на којима је представљена "Лоза Немањића" (у Дечанима, Грачаници, Пећкој патријаршији и др.) и многобројне ктиторске представе са ликовима српских владара, неписмена раја тражила је утеху и наду за спасење и веру да ће некада обновити своју државу. За то ће морати да протекну столећа, током којих су се устанцима, бунама и ратовима коначно изборили за своју слободу. Сан о обнови Душановог царства био је идеја водилца свих тих векова. На ту српско-византијску традицију позивао се и црногорски књаз Никола у химни коју је певао 1867. године, кличући „Онамо, 'намо за брда она“ налази се разорен двор „мојега цара“ (Душана), престони немањићки град Призрен, тамо се „дижу Дечани свети“ и, позивајући да се против Турака сви сакупе „на српска поља на бојна поља“, закључује да ће спокој својој души наћи „кад Србин не буде више роб“. Та државноправна традиција била је мит, али и дубоко усађена вера обичног човека, ратника, као и умних глава, политичара, па и самих државника.

Када је црногорски књаз одлучио да право своје кнежевине прилагоди потребама новог времена, поверио је Валтазару Богишићу да сачини правни кодекс и наложио му да „главну пажњу скрене на народне појмове о правди, на обичаје, предања и на живе потребе српског народа“ (Указ од 25. марта 1888. г.).<sup>91</sup> Његов Имовински законик постао је ремек дело правничке струке, духовни споменик пред којим ће остати задивљена

---

<sup>91</sup> О томе Ж. Бујуклић, Римско приватно право, Београд 2013, стр. 117. Уп. <http://www.pravnik.rs/valtazar-bogisic.aspx>. На веб-страници <http://www.cetinje-mojgrad.org/?p=11051> објављен је интегрални текст Указа, али уместо „српског народа“, стоји „црногорског народа“.

тадашња Европа. Кодификујући обичајно право тога поднебља, Богишић га је занавек сачувао, али и уденоу у римска правна начела, уобличена кроз староставни народни језик.<sup>92</sup> Тако је древна римско-византијска правна традиција изнова оживела и на овом тлу. У Србији то се десило нешто раније, доношењем Српског грађанског законика из 1844. године.

Када су крајем деветнаестог века српском народу светски моћници признали обновљену државност, раздвојили су га и омеђили у две државе, остварујући тако своје замашне геостратешке интересе. Био је потребан тзв. Велики рат да би се српски народ, уз губитак трећине популације, приближио остварењу свог „вековног сна“. Тада су се и градови Зетског приморја ослободили аустроугарске окупације, а уједињењем српских земаља испунио се (бар по некима) древни немањићи завет.\*

**Žika Bujuklić, LL.D**

**Associate Professor**

## **ROMAN-BYZANTINE LEGAL TRADITION AND THE LAW OF THE MEDIEVAL COMMUNE OF BUDVA**

### **Summary**

One of the important features of the medieval commune of Budva is its economic underdevelopment and hence its statutory regulations are mostly a codification of local customary law. However, its content was influenced by the statutes of the neighboring coastal towns (especially Kotor), the law of the medieval Serbian state, some institutions of Byzantine origin (aptagi), the rules of canon law (the prohibition of usury), etc. Still, the author recognizes the concept of “reception” far beyond the immediate takeover of individual institutions and believes that it may entail the acceptance of civilization achievements that represent the legal heritage of far more developed legal

---

<sup>92</sup> Ј. Даниловић, „О Валтазару Богишићу“ (предговор), Изабрана дела и Општи имовински законик за Црну Гору, Класици Југословенског права, Београд, 1986, стр. 5-40.

\* Овај рад посвећујем своје ђеду Сими Дробњаку који је на Митровдан 1918. године, као солунски борац, био међу „храбрим ослободиоцима Будве“ – како то стоји на спомен плочи изнад главне градске капије, подно рељефне представе млетачког лава. Средњовековни Статут, грб Венеције и поменути натпис, симболизују управо различите епохе о којима говори овај чланак.

systems. Such a momentous occasion for Budva was created during the rule of the Nemanjić dynasty, especially in the time of Emperor Dušan. The author points to the statutory provisions that have, the same as in Dušan's Code, introduced the principle of legality, which had come into Serbian law from Byzantium. Analyzing the statutory provision about the so-called "ruler's prerogative competences" (*casus regales*), the author does not follow the usual interpretation that they only restrict the city's autonomy. He believes that the retention of the jurisdiction of the ruler's (*vasilevs*) authority to adjudicate the most serious crimes probably has its roots in the Byzantine conception of the Emperor, who is the proprietor of the state land and the people, and hence the supreme judge. For all the subjects of the Serbian empire, and for the population of the urban commune on the Zeta Littoral, it was a potential opportunity for far better protection of their rights against the arbitrariness of local potentates. This practice led to the suppression of some archaic customary rules of punishment, as in the case of murder (*ital. vurasda*). In the second part, the author deals with the fate of the town under Venetian rule and notes that the example of Budva clearly shows how the change of a powerful and in the sense of civilization, superior "protector" does not necessarily ensure future prosperity for all his subjects. As a result of the Turkish invasion, the geo-strategic position of Budva changed completely and it was reduced to a Venetian military fortress. For the Orthodox population in the cities of the Zeta coast, including Budva, this was a period of many centuries of struggle not only to survive, but also to preserve their spiritual heritage. The author concludes that the copies of Dušan's Code (*Paštrovski, Grbaljski*) and *Nomokanon* of St. Sava (*Ilovički*), were the basis of preserving the Serbian-Byzantine legal tradition on the coast, both secular and spiritual. Therefore, the author concludes that the time when the Statute of Budva was created, during the reign of Emperor Dušan, represents the pinnacle of development of the Budva commune, a zenith which it, in the coming centuries, could no longer reach.





**Др Гордана Дракић**  
Доцент Правног факултета Универзитета у Новом Саду

## **О СТАЊУ УОЧИ ПОЧЕТКА СПРОВОЂЕЊА АГРАРНЕ РЕФОРМЕ У КРАЉЕВСТВУ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА<sup>1</sup>**

### *Апстракт:*

У јесен 1918. године наоружани зелени кадар, повратници из заробљеништва, незадовољно осиромашено становништво нарочито сељаци представљали су озбиљну револуционарну снагу. Они су били уверени да је након слома Аустро-Угарске дошао прави тренутак за остварење најзначајнијих националних и социјалних тежњи. У тренутку стварања Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца класне и политичке супротности на селу биле су веома изражене. У раду се, најпре, указује на потезе које је предузело Народно вијеће СХС како би смирило незадовољно сељаштво у Држави Словенаца, Хрвата и Срба. У циљу спречавања ескалације немира и давања одговора на захтеве за променом аграрних односа регент Александар Карађорђевић издаје Манифест у ком обећава праведно решење аграрног питања, укидање кметства и великих поседа. Влада Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца, убрзо затим, доноси одговарајући пропис којим је била озакоњена промена аграрнопоседовне структуре у држави и постављена основна начела аграрне реформе.

**Кључне речи:** *Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца, аграрни односи, сељаштво, аграрна реформа.*

Читањем текста адресе од стране др Анте Павелића, вође делегације Народног вијећа Државе Словенаца, Хрвата и Срба и прогласом регента Александра Карађорђевића, као одговора на адресу, 1. децембра 1918. године проглашено је Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца.<sup>2</sup> Прводецембарским актом ујединиле су се Краљевина Србија,

---

<sup>1</sup> Рад је настао у оквиру научно-истраживачког пројекта бр. 179079 *Биомедицина, заштита животне средине и право* чији је носилац Министарство просвете и науке Републике Србије.

<sup>2</sup> Назив државе Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца, прихваћен 1. децембра 1918, био је званично у употреби све до 15. јула 1920. године када је Привремено народно представништво одлучило да званичан назив државе постане Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца. Тако: Љ. Д и м и ћ, *Историја српске државности*, III, Србија у

којој су се 25, односно 26. новембра 1918. године присајединиле Војводина и Црна Гора, и Држава Словенаца, Хрвата и Срба. У Прводецембарском акту била су прејудуцирана два значајна питања уставног уређења новостворене државе: облик владавине - монархија и унитарно државно уређење. Двадесет дана након оснивања Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца формирана је прва јединствена влада која је уз регента вршила врховну извршну власт. Договорено је да ће се месец дана након формирања владе састати Привремено народно представништво које би било на окупу до сазива Конституанте. Оно би имало дужност да донесе хитно потребне законе за нову државу као и изборни закон за уставотворну скупштину.<sup>3</sup>

У тренутку стварања Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца класне и политичке супротности на селу биле су веома изражене. Становништво у свим југословенским земљама је још од 1917. године почело да отказује послушност окупаторским властима. Многи војници јужнословенског порекла су дезертирели из аустријске војске, одметали се у шуме- тзв. зелени кадар- и ту чекали крај рата. „Ови се немири не одражавају само у бежању из војске и у штрајковима. На селу они у лето и јесен 1918. добијају вид аграрних покрета против великих поседа, а у Босни и Херцеговини против још неукинутих феудалних обавеза. Југославија нема у својим западним покрајинама још у оно доба... велика индустријска средишта, насељена многобројним радништвом. Зато се радничка класа и није могла појавити као одлучујући чинилац у рушењу старе Монархије, како је то било у Бечу и Будимпешти. Одатле разбијеност и стихијност револуционарских покрета у југословенским земљама бивше Аустро-Угарске у јесен 1918.“<sup>4</sup>

Наоружани зелени кадар, повратници из заробљеништва, незадовољно осиромашено становништво нарочито сељаци представљали су озбиљну револуционарну снагу. Они су били уверени да је након слома Аустро-Угарске дошао прави тренутак за остварење најзначајнијих националних и социјалних тежњи. Долазило је до самовољног запоседања

---

*Југославији*, Нови Сад 2001, 35. Опширније о томе: М. Милошевић, *Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца-Први назив југословенске државе*, Архив, 2000, 1, 97-100.

<sup>3</sup> Привремено народно представништво Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца сазвано је регентовим указом од 24. фебруара 1919, а састало се 1. марта исте године. Детаљније о формирању и раду Привременог народног представништва видети: N. Engelsfeld, *Privremeno narodno predstavništvo Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca i njegovo normativno djelovanje*, doktorska disertacija, Zagreb 1985.

<sup>4</sup> V. Čubrilović, *Istorijski osnovi postanku Jugoslavije 1918.*, Naučni skup u povodu 50-godišnjice raspada Austro-Ugarske monarhije i stvaranja jugoslavenske države, Zagreb 1969, 96-97.

земље, паљевина и пљачки. „Sloboda se u svesti većine seljaka identifikovala sa pravom da zadovolji glad za zemljom, manifestuje mržnju, pa i obračuna sa onima koji su ništa ne radeći, neki i u inostranstvu, živjeli na njegov račun.“<sup>5</sup> Управо је револуционарно расположење на селу било разлог због којег су локалне владе, пре свега Народно вијеће Словенаца, Хрвата и Срба, предузеле одређене кораке, пре уједињења, у правцу смиривања сељаштва односно припрема за организовање аграрне реформе.

Изасланици Словенаца, Хрвата и Срба из Словеније, Трста, Истре, Хрватске, Босне и Херцеговине, Далмације и Угарске, односно са целог југословенског етнографског подручја у Аустро-Угарској, основали су Народно вијеће 6. октобра 1918. године у Загребу. Народно вијеће, у коме су биле заступљене све политичке странке и све организације аустро-угарских Југословена, прогласило се за политичко представништво тога народа. Народно вијеће је било основано на „територијалном принципу“. Наиме, свака југословенска покрајина била је у Вијећу представљена са једним изаслаником на 100.000 становника.<sup>6</sup>

Народно вијеће изразило је, у свом Војном извештају од 31. октобра 1918. године уверење да „за најкраће вријеме бит ће у читавој земљи успостављен ред и мир“, с обзиром на то да се у поједина места где су била плjaчканја и мањи нереди шаљу упутства народу и појачања, „тако да ти штетни и неразумни испади неодговорних елемената већ јенјавују“.<sup>7</sup>

И поред акција које је предузело Народно вијеће, ред и мир се није могао лако успоставити. Због тога се Народно вијеће 4. новембра 1918. године, обратило за помоћ Србији и Антанти тражећи долазак српске, односно савезничке војске. У том циљу послало је изасланике у Београд ради преговора са српском владом и депешу заповедништву савезничке војске. Свој захтев за помоћ Народно вијеће започело је указујући на постојеће стање: „Pod pritiskom pobjedonosnih ententinih četa raspršena, izgladnjela i sasvim raspuštena, valja se sada u potpunom rasulu s balkanskoga i talijanskoga ratišta bivša austro-ugarska vojska preko jugoslovenskoga teritorija nekadašnje austro-ugarske monarhije“.<sup>8</sup> Потом је изразило своју забринутост због бројних опасности које су претиле слободи и опстанку Државе Словенаца, Хрвата и Срба од стране „raspuštenih masa od više stotina tisuća, koje u svom očajnom položaju, razriješene od svake discipline,

---

<sup>5</sup> М. Ерић, *Аграрна реформа у Југославији 1918-1941 год*, Сарајево 1958, 144.

<sup>6</sup> О томе говори: С. Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 1995, 33; *Sastav i pravilnik Narodnoga Vijeća Slovenaca, Hrvata i Srba* у: Ф. Шишић, *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914.-1919*, Загреб 1920, 171-176.

<sup>7</sup> Ф. Шишић, *нав. дело*, 216.

<sup>8</sup> Исто, 229.

bezobzirno uništavaju pred sobom sva dobra, koja su dugo potlačivanom jugoslovenskom narodu preostala u ovom ratu“.<sup>9</sup> Народно вијеће, у свом обраћању за помоћ савезничком команданту, није образлагало узрок нереда и пљачки, односно зашто су масе враћајући се са фронтова, као и оне које су остале код куће, насилно заузимале земљишта великих поседа. Наиме, сељаштво свих крајева који ће се недуго затим ујединити у Краљевство СХС, оправдано је очекивало коначно решење сељачког питања. Одједи Октобарске револуције допрли су и до сељаштва, на поменути подручјима, и ојачали њихову борбеност усмерену у правцу остварења захтева за земљом. Осећајући да је дошао тренутак слободе за коју су се борили, те да више нису под туђинском влашћу већ у својој држави, сматрали су за оправдано да запоседају земљиште великих поседа. „Босанско-херцеговачки сељаци престали су да плаћају хак агама и беговима, а у низу крајева они су запоседали своје кметовске парцеле. У Хрватској, Славонији и Словенији наоружани сељаци су са паролем „земљу и слободу“ запоседали властелинске поседе. Претила је опасност од општег сељачког устанка.“<sup>10</sup> С друге стране, „Друштвени немири почеће у Србији тек после 1918, кад јој се обнови привреда, у земљу врати избегла интелигенција и отпочне политички живот. Зато је српска буржоазија мирно могла послати своју војску преко Дрине и Саве, пре свега да се осигурају границе новој држави, а затим да даде подршку нејакој власти буржоаских народних већа у земљама бивше Монархије против револуционарних покрета у граду и на селу“.<sup>11</sup>

Српска и савезничка војска су спречиле даље ширење аграрног покрета сеоске сиротиње и безземљаша коме Народно вијеће није имало довољно снаге да се супротстави. Војна помоћ дошла је у правом тренутку када је стихијски покрет незадовољног народа претио да прерасте у праву аграрну револуцију. „U svom besnilu, razjarene su mase uništile mnogi dvorac i salaš, te opljačkale i upropastile velik dio narodne imovine“.<sup>12</sup> Бројније жртве и ескалација сукоба до доласка војске избегнута је захваљујући томе што су се „феудална господа“ склонили са својих имања у градове, па и у иностранство и тамо чекали даљи развој догађаја.

Народно вијеће наставило је са улагањем напора да цео покрет каналише и стави под своју контролу. Страхујући од немира на селу који су попримали све шире размере, Народно вијеће се одлучује на

---

<sup>9</sup> Исто, 230.

<sup>10</sup> J. Vršinaс, *Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca od Ujedinjenja do Vidovdanskog procesa*, Beograd 1956, 26-27.

<sup>11</sup> V. Čubrilović, нав. дело, 97.

<sup>12</sup> A. Hribar, *Agrarna reforma*, Zagreb 1924, 66.

објављивање *Poslanice seljacima* 14. новембра 1918. године, која је представљала покушај да се ситуација смири давањем обећања да ће доћи до поделе земље. Народно вијеће је у *Poslanici seljacima*, између осталог, поручило следеће: „ U našoj državi Slovenaca, Hrvata i Srba moći će svaka obitelj, danas i za dugo vremena, dobiti dosta i to plodne zemlje za svaki posao, a da se nikome ne učini nasilja, nepravde i šteta. To će se provesti po zakonu, jer ako nije po zakonu, nastat će klanje i najzad će oteći sve siledžije, pa će najpošteniji, najmirniji i najmarljiviji ostati i opet bez ičesa“.<sup>13</sup>

Међутим, наведено обећање, с обзиром на постојеће прилике, није било довољно да смири незадовољне сељаке те је већ након дванаест дана 26. новембра 1918. године Средишњи одбор Народног вијећа СХС донео *Zaključak o agrarnim reformama*.<sup>14</sup> У овом акту била су утврђена темељна начела планиране аграрне реформе и изнета основна упутства за њену припрему на свим територијама које су ушле у састав Државе Словенаца, Хрвата и Срба.

*Zaključkom o agrarnim reformama* проглашена је ликвидација свих феудалних односа, у првом реду кметства, на подручју Државе СХС уз праведну одштету, као и свих повластица које су произлазиле из тих односа. Даље је било предвиђено да ће се, за задовољавање потреба сељачког становништва, уз праведну одштету, одузети поседе који се према привредним приликама дотичног краја и својој величини сматрају великим. Истакнуто је да ће се, без обзира на величину, одузети сва имања стечена за време рата. Да би се темељна начела што брже спровела, у *Zaključku* је наведено да треба формирати посебно повереништво за аграрне реформе које би имало задатак да формулише и поднесе предлог Народног вијећу СХС о даљем спровођењу аграрне реформе. На крају *Zaključka o agrarnim reformama* позване су покрајинске владе Словеније, Далмације, Босне и Херцеговине и Народно веће за Банат, Бачку и Барању да формирају повереништва која би за своја подручја саставила „основе“ аграрне реформе и поднела их Народног вијећу СХС.<sup>15</sup>

Народно вијеће овакве закључке, практично најаву аграрне реформе и њених основних принципа, донело је због сложене политичке и социјалне ситуације са жељом да смири револуционарно расположење сељаштва. Иако се о спровођењу закључака Народног вијећа могло говорити само условно с обзиром на то да су проглашена непосредно пред стварање Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца, може се закључити да су поменута начела представљала значајан корак у антиципацији будућих решења у вези са аграрном реформом.

---

<sup>13</sup> F. Šišić, nav. delo, 247.

<sup>14</sup> Исто, 256.

<sup>15</sup> Исто, 257.

Слично расположење владало је и међу војвођанским сељаштвом. Оно је „крајем 1918. и почетком 1919. године настојало да револуционарним налетом, али стихијски и неорганизовано, разбије дотадашњу аграрнопоседовну структуру. Намера је била, изван сваке сумње, историјски оправдана, али за његове недовољне и неорганизоване снаге још неостварива“.<sup>16</sup> Према расположивим подацима из архивске грађе може се, примера ради, закључити да се на подручју Баната крајем 1918. године „радило како о социјалној, тако и о националној револуцији, но да је овај покрет био стихијски, без централног руководства...“.<sup>17</sup> Српски народни одбор и Народна управа у Новом Саду нису, међутим, крајем 1918. године предузимали сличне потезе као Народно вијеће у циљу смиривања сељаштва. Представници ових органа агитовали су на терену међу сељаштвом да одустану од самовласног запоседања земље и сачекају да она легално пређе у њихове руке. Јавни апел народима Бачке, Баната и Барање од стране Народне управе уследио је тек након што је у Београду отпочео рад на изради начела за решавање проблема аграрне реформе у целом Краљевству Срба, Хрвата и Словенаца.<sup>18</sup> Међутим, у Бачкој је почетком 1919. године, и поред присуства српске војске, још увек било револуционарних превирања „што се може закључити из извештаја команданта Дунавске дивизије, у коме истиче да му стижу жалбе о нередима, пљачки и убиствима из оних места у којима нису распоређене његове трупе, па је због тога наредио да се трупе најхитније упућују у места у којима дође до нереди и, истовремено, најавио упућивање једног комбинованог пука у крајеве око Сомбора, Врбаса, Новог Сада и Паланке“.<sup>19</sup>

Озбиљност ситуације захтевала је реакцију са највишег места у новоствореној држави. Месец дана након стварања Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца регент Александар предузео је одлучан потез ради смиривања прилика у држави у вези са аграрним питањем, те ради учвршћивања поверења народа у монархију. Наиме, 6. јануара 1919. године објављен је *Манифест Регента Александра народу*. У *Манифесту*

---

<sup>16</sup> Н. Гаћеша, *Прилог проучавању аграрнопоседовне структуре и аграрних прилика у Војводини у време стварања Југославије*, Радови из аграрне историје и демографије, Нови Сад 1995, 124.

<sup>17</sup> А. Lebl, *Neka Narodna veća u Banatu-Novembar 1918-*, Naučni skup „Oktobarska revolucija i narodi Jugoslavije“ povodom 50-godišnjice Velike oktobarske socijalističke revolucije, Beograd-Kotor 1967, 2.

<sup>18</sup> Т. Milenković, *Stav Radikalne stranke prema agrarnoj reformi (1918-1929. godine)*, Istorija XX veka, Beograd 1970, XI, 13.

<sup>19</sup> *Извештај команданта Дунавске дивизије*, Архив Војноисторијског института Београд, Операцијски дневник I армије, 41. Наведено према: Н. Гаћеша, нав. дело, 120.

је, између осталог, речено: „Ја желим да се одмах приступи праведном решењу аграрног питања, и да се укину кметства и велики земљишни поседи. У оба случаја земља ће се поделити међу сиромашне земљораднике, с правичном накнадом досадашњим њеним власницима. Нека сваки Србин, Хрват и Словенац буде на својој земљи господар. У слободној држави нашој може да буде и биће само слободних власника земље. Зато сам позвао Моју владу да одмах образује комисију, која ће спремити решење аграрног питања, а сељаке- кметове позивам да, с поверењем у моју Краљевску реч, мирно сачекају, да им наша држава законским путем преда земљу, која ће у напред бити само Божија и њихова, као што је то већ одавно у Србији“.<sup>20</sup>

*Манифестом* је, најпре, било проглашено укидање феудалних односа и великих земљишних поседа. Потом је усвојен принцип према којем земља треба да припадне ономе ко је обрађује, док је земљопоседницима обећана правична накнада за земљиште које ће им бити одузето и додељено сељацима. *Манифест* је имао компромисни тон како би и сељаштво и земљопоседници њиме били задовољни. Првима је обећана додела земље, а другима „правична накнада“. Дакле, у *Манифесту* је било, иако не експлицитно, изражено да ће интереси сељака свакако бити задовољени. То је требало да промени њихово расположење и определи их да решавање аграрног питања препусте органима власти. Тај ефекат је био постигнут, регентов потез је утицао да се револуционарно расположење на селу привремено смири. Проглас као акт који је садржао нека начела аграрне реформе, која је била у припреми, представљао је својеврстан увод у обимну законодавну активност усмерену на решавање аграрног проблема.

У условима прилично озбиљне револуционарне кризе одмах је изабрана комисија која је имала задатак да хитно изради одговарајући пропис којим би се регентова обећања конкретизовала. Већ 25. фебруара 1919. године влада је прихватила нацрт комисије и донесене су *Претходне одредбе за припрему аграрне реформе* у којима су била утврђена основна начела аграрне реформе. „Тако је дошло до тога да су прве одредбе о аграрној реформи вишеструко само то утврдиле што је *via fasti* делимично већ било спроведено од стране сељака и земљорадника“.<sup>21</sup>

У складу са текстом *Манифеста* регента Александра, на самом почетку *Претходних одредаба за припрему аграрне реформе* било је проглашено разрешење свих постојећих и, уједно, забрањено стварање нових кметовских (чивчијских) односа у Босни и Херцеговини и новим

---

<sup>20</sup> *Службене Новине Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца* бр. 2 од 28. јануара 1919. године.

<sup>21</sup> J. Matl, *Die Agrarreform in Jugoslawien*, Berlin 1927, 8.

крајевима Србије и Црне Горе. У складу с тим, дотадашњи кметови проглашени су за слободне власнике кметског земљишта, а дотадашњим феудалним поседницима држава је гарантовала одштету чија висина, и начин исплате, је требало да се одреди посебним законом. Прописано је и раскидање колонатских и осталих кметству сличних односа у Истри, Горичкој, Далмацији и другим областима Краљевства СХС. *Претходне одребе* прописале су да ће се сви велики поседи на територији Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца експроприсати, те да ће земљиште тих поседа бити додељено оним држављанима који су се бавили земљорадњом, а земље нису имали или су је имали недовољно. Установљено је, при том, да првенство приликом доделе земљишних парцела имају инвалиди, удовице и сирочад ратника, војници и добровољци који су се борили за ослобођење и уједињење Срба, Хрвата и Словенаца.<sup>22</sup> Који ће се земљишни поседи сматрати за велике поседе у смислу *Претходних одредба за припрему аграрне реформе* требало је да се одреди накнадно посебним законом у складу са поседовним и економским приликама појединих крајева Краљевства СХС. Међутим, на први поглед сасвим логична напомена крила је у себи могућност да се при, најављеном накнадном дефинисању појма великог поседа, одступи од начелне одредбе о експропријацији свих поседа од 100 до 500 кј, те да се на мала врата, у поступак спровођења аграрне реформе, уведе заштита интереса великих поседника.

*Претходним одредбама за припрему аграрне реформе* била су правно утемељена основна начела спровођења аграрне реформе и проглашена је промена аграрнопоседовне структуре у Краљевству Срба, Хрвата и Словенаца. Доношење *Претходних одредаба* било је директно изазвано стањем, пре свега, у сеоским срединама одређених крајева новостворене државе. Овим прописом, како смо навели, формално је отпочео процес промена у области земљишних односа. Доминантан утицај на почетку тог процеса имало је настојање државних власти да деобом великих поседа задовољи захтеве беземљаша и сиромашних сељака и, тиме, смири револуционарно врење. Стање које је претходило формалноправном отпочињању спровођења аграрне реформе, а које се морало ставити под контролу, изазвало је „пуно противречности у низу акција и мера које Народно вијеће и покрајинске владе предузимају. Они оснивају месне одборе, али им одмах дају, уствари, контрареволуционарне задатке да угушују револте маса и спречавају револуционарни талас; они се противе аграрној реформи коју сељаци

---

<sup>22</sup> *Службене Новине Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца* бр. 11 од 27. фебруара 1919. године.



траже и само је у извесној мери спроводе;<sup>23</sup> У тренутку када су донете, *Претходне одредбе* имале су за циљ, пре свега, смиривање незадовољног сељаштва. То се јасно види у тексту параграфа 23, у ком је било наглашено да лица која буду осуђена због отимања, пљачкања или самосталног дељења туђе земље неће имати право да добију земљу у процесу спровођења аграрне реформе. С друге стране, недовољно јасно или неодређено формулисани параграфи остављали су простора да се у даљем току спровођења аграрне реформе омогући мање радикална промена аграрнопоседовне структуре, односно извесна заштита интереса велепоседника.

**Gordana Drakić, LL.D**  
**Docent**

## **ON SITUATION THAT PRECEDED THE BEGINNING OF THE IMPLEMENTATION OF THE AGRARIAN REFORM IN THE KINGDOM OF SERBS, CROATS AND SLOVENES**

### **Summary**

Revolutionary mood in villages among peasantry and soldiers, complexity of agrarian relations and specific structure of land possession in the territories where Yugoslav peoples had lived before their unification, were the main reasons which justified taking actions to organize and carry out agrarian reform in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes.

In the paper the author speaks about the measures which the National council of Slovenes, Croats and Serbs had taken, before the unification, in order to pacify peasantry and to begin with preparations to organize agrarian reform.

Agrarian issue was one of the most important issues in the state, because agriculture was basic branch of the economy in all parts of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes. After the unification in all parts of the state were manifested aspirations for more or less radical way of changing the existing agrarian relations. Therefore the author explains measures that state authorities took in order to calm the situation in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes concerning agrarian issue.

---

<sup>23</sup> D. Janković, *Stvaranje jugoslovenske države, 1914-1918*, Beograd 1962, 12-13.



Др Драгана Ђорић  
Доцент Правног факултета Универзитета у Новом Саду

## ЕКОЛОШКО-ЕТИЧКА КРИТИКА ДРУШТВЕНЕ СТВАРНОСТИ<sup>1</sup>

### *Анстракт:*

Друштвена стварност није категорија која је једном дата и непроменљива. Она је управо онај динамични конституенс сваке државе, и захтева стално преиспитивање улога, функција и деловања као и последица деловања човека унутар друштва као таквог. Такво преиспитивање, као и редефинисање односа јединки унутар стварности и друштва мора бити у савременом свету све чешће. Већ устаљена синтагма-, „да је промењен систем вредности“ - се често чује као оправдање за бројне пропусте у регулацији постојећих или нових друштвених односа. Када друштвену стварност и њену динамику у целини посматрамо са становишта еколошких проблема, долазимо до својеврсне, још недовољно добро истражене области-еколошко етичке критике. Ова врста критике није јасно издвојена, нити посебно перципирана. У питању је посебно виђење друштвене стварности у контексту нарастајућих еколошких проблема, те и стварање нових механизма за решавање узрока, не само последица које еколошки инциденти стварају.

**Кључне речи:** *еколошка етика, друштвена стварност, критичка мисао.*

### Уводне напомене

Чини се да је 21. век отворио врата не само многим новим могућностима, приликама и технологијама, већ је истовремено полако почео да затвара врата емпатије, хуманости и мирне коегзистенције. То „умножавање технологија“, тврдила је Арентова<sup>2</sup>, неминовно води ка потпуном уништењу човечанства. Убрзан развој, зарад развоја самог по себи, инспирисан конзументским понашањем великог броја корисника доводи до апсурда. Стварање нових технологија за контролу и

---

<sup>1</sup> Рад је настао у току ангажмана на пројекту "Биомедицина, заштита животне средине и право" бр. 179079 који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

<sup>2</sup> Хана Арент: О насиљу, *Alexandria Press*, Нова српска политичка мисао, Београд, 2002., стр.26.

предвиђање штета захтева претходно уништавање нечега; у супротном, како ћете доказати ефикасност тог механизма или технологије?

У жељи да влада светом људи, човек уништава и друге људе, као и материјалне ствари. Хана Арент је сигурна у то да “технолошки прогрес у толико случајева води у пропаст; науке које стварају нове генерације нису у стању да оповргну катастрофалне последице својих достигнућа и дошле су до тог степена развоја где је немогуће ишта предузети а да се то не претвори у рат”.<sup>3</sup> Уништење се спроводи у име прогреса и развоја, што је парадоксално, тврди Вандана Шива, јер одређени начин развоја уништава сопствене ресурсе<sup>4</sup>. Модерно тржиште више није место састанка, већ „бојно поље“ и механизам који одликује „апстрактна и безлична потражња“<sup>5</sup>. Нема круга познатих потрошача, нити је обим њихове потрошње и донекле познат, јер постаје познато да су људи спремни да троше и преко својих могућности. Стога постаје потпуно оправдано повећање производње, без обзира на доступност и могућу исцрпљивост ресурса.

Најбољи део сваког човека, његова људскост и повезаност са „мајком природом“, која нас одржава својим плодовима у животу, опада, до потпуног нестајања. Везивање само за материјалне ствари и вредновање свега у новцу постаје доминантан образац понашања. Тај материјални свет „надилази снове и визије вилинских прича и утопија“<sup>6</sup>. Та човекова равнодушност према самом себи, значи, како је Фром даље тврдио, да смо „изгубили осећај значаја и јединствености појединаца, да смо постали инструменти за циљеве изван нас самих, да доживљавамо и третирамо себе као робу и да су наше властите снаге постале од нас отуђене“. У свету свеопштег отуђења, људи не постоје, већ само корисници и потрошачи. Није битно како се до нечега дошло, већ дужина уживања у ствари до које се дошло.<sup>7</sup> И како ће се и колико то „уживање“ продужити или продубити.

И није тачно да људи не примећују или не могу приметити шта се дешава око њих: Е.Фром је то називао стањем “недовољне будности” и „несвесне аутоматизованости“. Својеврсно „затрпавање“ информацијама које нису од великог или јавног значаја оптерећује схватање и разум човека, засићује га и успорава у другим когнитивним процесима. Решења, наизглед, нема, сем у учесталим апелима за рационалном потрошњом и

---

<sup>3</sup>Хана Арент, наведено дело, стр. 25

<sup>4</sup>*Vandana Shiva: Staying alive - Women, Ecology, Development, Biddles Ltd, eight impression, 2002, p. 12.*

<sup>5</sup>*Erich Fromm: Čovjek za sebe, Naprijed, Zagreb, 1980, стр 67.*

<sup>6</sup>*Erich Fromm: Čovjek za sebe, str. 13.*

<sup>7</sup>*Erich Fromm: Čovjek za sebe, str.217.*

смањењем загађења животне средине. Они склони апокалиптичним сценаријима ће рећи да нас је природа више пута упозоравала на кршење обавеза према њој и њено повређивање и да сада наступа „*Payback time*“ - својеврсна наплата дугова које смо узроковали својим лошим понашањем.

Још од 30-их година 19. века, када почиње стидљиво скретање пажње на еколошке проблеме, који нису толико видљиви, преко „*Етике земље*“ из средине 20. века, па све до новијих тенденција и аналогног повезивања еколошких проблема са проблемима дискриминације жена у свим сферама друштвеног живота - сав овај развој одређене мисли је текао у правцу стварања једне јединствене науке - еколошке етике. Еколошка етика је своју изградњу као филозофске и практичке дисциплине почела – од правог почетка, одмах уједињено и са јасном назнаком, идентификовања узрока и „лечења“ узрока еколошких проблема а не њиховог пуког кажњавања. Међутим, у овом раду ће еколошка етика бити средство критике тренутне друштвене стварности.

### Еколошке вредности

Још од 70-их година прошлог века спроводе се различита истраживања која проучавају еколошки инспирисане ставове људи. У примени је тренутно скала под називом „*Нова еколошка парадигма*“, коју су развили Данлап и Лијер 1978. године. До данас је ова скала употребљена у више од 100 различитих истраживања, у различитим државама и дала је прилично добру слику о еколошким ставовима људи у тим државама. Базира се на постављању шест питања/тврдњи:

1. Баланс природе је изузетно деликатан и веома брзо се може пореметити.

2. Промене у природи које се чине без неког посебног плана а да се природа прилагоди људима и њиховим потребама ствара озбиљне проблеме.

3. Биљке и животиње постоје првенствено због тога да би их људи користили онако како њима то одговара.

4. Земља личи на свемирски брод са ограниченим бројем соба и ресурса.

5. Постоје границе економског развоја, чак и за државе које су развијене као наша

6. Људи су предодређени да владају остатком природе.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Jill Thomson : *New Ecological Paradigm Survey 2008: Analysis of the NEP results* ; доступно на : <http://www.waikatoregion.govt.nz/PageFiles/26060/TR201311.pdf> . Напомена: приступ свим сајтовима у овом раду је извршен у периоду од марта до маја 2014. године

Тврдње су постављене тако да се на једном крају њиховог смисла и тумачења налази доминантни антропоцентрични модел а на другом изузетна осетљивост на еколошке проблеме и свест о постојању истих као и потреби њиховог решавања. Ако се природа посматра као пуки резервоар за потребе људи, ти исти људи морају бити свесни да сваки резервоар, сваки извор - једном и пресуши. Природа је дакле ту као вечни извор младости и снаге, створен само да задовољи људске потребе. Антропоцентризам не оставља места било каквој милости за природу.<sup>9</sup> Како изгледају резултати овако изведеног скалирања?

На једној страни скале се налази потпуно апсолутизован антропоцентрични став<sup>10</sup>. Базира се на ставовима да смо ми људи одвојени од природе и вреднији од свих других организама, јер користимо разум и напредне алате да би изградиле своја станишта; да је свет препун неограничених могућности и ресурса те су штедња и рационална потрошња непотребни. Не обазиремо се на трошкове и евентуалну штету, јер смо само ми битни. Људи контролишу највећи део свог окружења, стога окружење прилагођавамо себи и својим потребама. Прогрес никада не сме да трпи. Приватна својина је светиња.

На другој страни ове скале налази се екоцентричан став, „тамнозелен“ *-deep green*<sup>11</sup>, који представља и проширење уобичајене скале вредности које производи наведена парадигма. Ставови који оцртавају унутрашњу скалу вредности су следећи:

- једнака вредност припада сваком живом организму, било да је човек, биљка или животиња; не постоје јасне границе између људи и остатка живог света,

- наша међусобна повезаност и условљеност јесу основ за развијање емпатије и солидарности; стога одлучно се одбија став да су само људи предодређени да владају природом,

- кључно је поштовање природе у сваком смислу, и поред тога што постоје специфичне, државне, географске или временске границе и ограничења.

Промовише се холистички приступ према свим живим бићима, те се стога често позивају на одговорност носиоци јавних функција и доносиоци одлука да воде рачуна приликом регулисања односа у овој области.

Између ова два дијаметрално супротстављена става, налазе се и три „средње“ могућности<sup>12</sup>: систем одрживог развоја, „светло зелена“

---

<sup>9</sup> Jill Thomson, наведено дело.

<sup>10</sup> Jill Thomson, наведено дело.

<sup>11</sup> Jill Thomson, наведено дело.

<sup>12</sup> Jill Thomson, наведено дело.

варијанта Нове еколошке парадигме и „средње зелена“ варијанта Нове еколошке парадигме. Прва могућност почива на принципима независности људских бића од остатка живих бића. Међутим, људи ипак овде брину о свом природном окружењу, будући да су свесни ризика за опстанак своје врсте у случају исцрпљења природних ресурса. „Светло зелена“ варијанта предвиђа као основну вредност бригу о природи и њеним ресурсима, јер схвата њен значај за живот и здравље људи. Природно окружење је довољно деликатно само по себи, те свест о могућностима које могу да пољуљају овај баланс услед људског утицаја на природу је веома истакнута. Дугорочно планирање коришћења природних ресурса, увођење партиципативних политика, брига о благостању која укључује и бригу о осталим члановим биотичке заједнице живих бића, јесу такође битне вредности у оквиру овог скупа. И на крају, „средње зелено“ становиште на овој скали оцртава веровање у права оних бића која нису људи, као што су биљке и животиње те стога и потребу да се њихова егзистенција до те мере препозна да постане саставни део свих политика и стратегија.

Јасно позиционирање нијанси веровања, ставова, и осећања у погледу односа човека са природом чине ову скалу Нове еколошке парадигме заиста прихватљивијом од било ког другог истраживачког инструмента. Вредности које су овде наведене, у виду ставова, имају своје јасне прелазе, од антропоцентрично и егоистичног становишта са аспекта човека, до потпуне „нирване“ и ослобођења у виду екоцентричног становишта. Наравно, ниједно од ова два дијаметрално супротна становишта не подговара и не може у потпуности одговарати тренутној друштвеној стварности, из различитих разлога. Имајући у виду све елементе развоја, друштвеног, политичког, и економског, истина и потреба у виду мирољубиве коегзистенције свих живих јединки се налази – тачно на средини – у „средње зеленом“ појасу схватања и вредности. Но, чини се да свет 21. века, посебно високо развијених држава потенцирају бескомпромисни антропоцентрични вид понашања, док се државе у развоју, и неразвијене државе, свесне исцрпљивања природних ресурса, залажу за „средње зелене“ могућности.

Вреди споменути и Ворвикових 18 питања, који представљају тежиште главних етичких проблема дефинисаних у области заштите животне средине. Почев од питања зашто су људи вредност, те зашто се једино они перципирају као разумна бића па самим тим и вреднији су од животиња и биљака, преко питања какве су наше обавезе према другим људима (вешто уплевши ту етички и правно изузетно спорна питања еутаназије и абортуса) и закључно негде са интергритетом екосистема као

јединственом целином, Ворвик је у ствари дао јасан приказ свих етичких дилема које човек има у погледу животне средине.<sup>13</sup> Критички се посебно осврнувши на питања која специфично уплићу однос људи према животној средини, Ворвик показује, на својој сопственој скали питања и одговора, сву безобзирност и дволичје људи с краја прошлог века и почетка 21. века. Тако, испитујући ставове људи поводом еутаназије и абортуса, који су етички изузетно проблематични, повезује их са поступањем људи према животној средини и уништавањем-својеврсном еутаназијом шума, обрадивих површина земље или целих екосистема са свим живим светом.

Сандлер<sup>14</sup> иде и мало даље од горенаведеног, те издваја посебан сет вредности које мора да садржи најбољи људски живот у сагласју са природом. Искреност и саосећање се налазе на врху ове лествице, јер ова осећања или боље речено вредности доприносе стварању кохезије између чланова друштвене групе и приликом формирања њихових ставова о односима унутар саме групе, али и изван те групе. Стрпљење и способност планирања су изузетно вредне врлине јер доприносе изградњи људског психичког и психолошког бића. Нема јединственог система вредности, врлина или карактеристика.

Да закључимо: **еколошке вредности настају и конституишу се уз помоћ људских осећања као што су искреност, емпатија, солидарност** и др. Једино путем њих је могуће препознавање вредности које постоје и изван човека а не само у њему.

### Од „етике земље“ до етике одговорности

Традиционална мисао о природи је антропоцентрично оријентисана, у смислу да се човек као јединка и његове потребе стављају у први план. Још је Аристотел у *Политици* тврдио да је природа настала и обликује се сходно потребама и жељама човека.<sup>15</sup> Својим радом под називом **„Природа“**, написаном у духу ране трансценденталне

---

<sup>13</sup>Warwick Fox :*Human Relationships, Nature, and the Built Environment: Problems That Any General Ethics Must Be Able to Address, Handbook of Environment and Society*, 2007, pg. 107-118, Reprinted (with minor modifications) from Chapter 2 of Warwick Fox, *A Theory of General Ethics*:

*Human Relationships, Nature, and the Built Environment* (Cambridge, MA.: The MIT Press, 2006)

<sup>14</sup> Ronald L. Sandler, *Character and Environment: A Virtue-Oriented Approach to Environmental Ethics*, Columbia University Press, 2007, pg. 12.

<sup>15</sup>Brennan, Andrew and Lo, Yeuk-Sze, "Environmental Ethics", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2011 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/fall2011/entries/ethics-environmental/>>.



филозофске мисли, **Ралф Емерсон** је већ 1836.године поставио темеље еколошко-етичке мисли. Наиме, људи, већ тада је констатовао, не прихватају у потпуности нити су свесни лепоте природе. Људима се скреће пажња са потребе да реципрочно узврате природи за све плодове које им даје. У осам поглавља свог есеја, обрадио је осам начина на које се људи понашају према природи и њеним богатствима: природа, удобност, лепота, језик, дисциплина, језик, идеализам, духовност и будућност. Природа поседује једина такву потпуност са којом би требали сви бити компатибилни. Међутим, вођени другачијим поривима, и поред тога што им душа препознаје и одговара јединству какво има и природа сама, људи мењају своје приоритете. Друштво је то које мења појединца, сматрао је Емерсон, па тако мења и истинитост појединца и то јединство које поседује човек. Мењајући јединство унутар човека, доводи до мењања друштва, те тако промењено друштво тежи мењању природе<sup>16</sup>.

Но, недостатак снажног темељења еколошке мисли је био пресудан за стагнацију њеног развоја<sup>17</sup>. Век и по је ова мисао стагнирала, све до 70-их година прошлог века, до обележавања првог међународног Дана земље. Лин Вајт износи 1967. године став о супрематiji људских бића у односу на друге облике живота, који потиче још из средњег века, те га оглашава узроком „галомирајуће,“ еколошке кризе<sup>18</sup>. Са друге, Алдо Леополд је свој чланак под насловом “*The Land Ethic*”, посветио истраживању филозофских корена еколошке кризе. Прва етичка разматрања су, како наводи Леополд, имала за предмет односе између људи, појединаца, затим односе појединаца са друштвом и обрнуто. Стално је присутна та намера интеграције појединца у друштво, са свим својим правним, етичким и другим импликацијама. Земља, која није само место за ходање, већ и фабрике хране у чији развој је потребно минимално улагање, нема свој разрешен статус. Однос према земљи је чисто економске природе, тврди Леополд, јер само људи, као разумна

---

<sup>16</sup> О биографији и делу Емерсона видети [:http://www.encyclopedia.com/topic/Ralph\\_Waldo\\_Emerson.aspx](http://www.encyclopedia.com/topic/Ralph_Waldo_Emerson.aspx). Такође, само су делови овог важног дела доступни у електронском облику на страницама [:http://en.wikipedia.org/wiki/Ralph\\_Waldo\\_Emerson](http://en.wikipedia.org/wiki/Ralph_Waldo_Emerson) и [:http://en.wikipedia.org/wiki/Nature\\_\(book\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Nature_(book)), а текст у целини је објављен као : *Emerson, Ralph Waldo. "Nature." The Oxford Companion to American Literature. Ed. James D. Hart. Rev. Philip W. Leininger. Oxford University Press, 1995. Web.*

<sup>17</sup> Ћорић, Д. 2012, "Еколошка етика - појам, историјат и правци развоја", Зборник радова Правног факултета, Нови Сад, вол. 46, но. 1, пп. 459-473.

<sup>18</sup> *The Historical Roots of Our Ecologic Crisis Science 10 March 1967: Vol. 155 no. 3767 pp. 1203-1207 ; An Interview With Michael E. Zimmerman, by Alan Atkisson : Introduction To Deep Ecology, Global Climate Change (IC#22) Originally published in Summer 1989 on page 24, доступно на : <http://www.context.org/iclib/ic22/zimmerman/>*

бића имају права према земљи, а немају никакву обавезу њеног очувања и одговорности за прекомерно коришћење и уништавање. Човек припада земљи, а не земља човеку. Власти човека над природом дакле, нема, јер је човек, како је Леополд сматрао, део биотичке заједнице коју чини природа.

Проширење поља етике на нови заштитни објекат, тј заштиту земље, Леополд је сматрао еволуционом потребом али и револуционарним научним достигнућем<sup>19</sup>. Настанак посебне гране етике која ће се бавити заштитом и одбраном земље, сматрао је даље, јесте не само производ једног времена и тренутне потребе, већ дубоко емоционални и интелектуални процес, усмерен за очување и дивљине и земље саме, као посебног ентитета. Иако земља није мислећи објекат, као што основни постулати етике захтевају за субјекта заштите, она има свој живот, своју старост и своје болести као свако друго људско биће. Стога је покретање овакве етике и решавање питања коришћења земље и њених природних и скривених богатствата од неизмерне важности за цео људски род.

Као специфична еколошко етичка пријентација настаје и покрет "дубоке (или дубинске) екологије" (*deep ecology*) у Скандинавији, као резултат дискусије између познатих теоретичара Наеса<sup>20</sup>, Квалога и Фаарлунда, који су годинама гајили исту страст за очување великих планина.

Треба свакако споменути и екофеминизам, који налази решење за све еколошке проблеме повезивањем основе проблема са женом као највећом жртвом модерног доба и технолошког развоја. Жена се, сходно традиционалистичким постулатима васпитања- „кроти“, а не васпитава; слично је и са природом, која је „необуздана“ и „дивља“. Још једно родно место је заједничко женама и природи: и једна и друга рађају, и почетно су место настанка новог живота. Теоретичарка Вал Пламвуд се почетком 90-их година прошлог века посебно бави овим питањима. Она дефинише и тзв. андроцентрични или патријархални начин угњетавања жене, као онај образац понашања путем којег једна страна у овом случају мушкарци, користе разне механизме за оставривање своје доминације на свим пољима у односу на интересе друге слабије стране. Стога, говор о повезаности жена и природе није нов, већ је повезан истоврсном креативношћу, биолошким предиспозицијама рађања и емотивношћу. Родна перспектива постаје нужна теоријска и практичка одредница, што потврђују бројни међународни уговори и извештаји међународних

---

<sup>19</sup> Ђорић, Д., наведено дело.

<sup>20</sup> Више о принципима дубинске екологије : [http://www.alamut.com/subj/ideologies/pessimism/Naess\\_deepEcology.html](http://www.alamut.com/subj/ideologies/pessimism/Naess_deepEcology.html)

организација. Промена дискурса је уследила након доношења ових аката у неким државама, међутим, бележимо благи утицај ове етичке врсте мисли<sup>21</sup>.

Нови анимизам је теорија која захтева мало већу пажњу него претходне. Неомарксистичка франкфуртске школе, чији су оснивачи Теодор Адорно и Макс Хоркхајмер, велику пажњу је посветила управо развоју еколошке филозофске мисли. Кључ за решење еколошких проблема је, према припадницима ове филозофске школе, у спознавању наше отуђености према својој околини, те превазилажењем исте у циљу успостављања хармоније<sup>22</sup>. Гарантовање неограничене моћи људима, од чега ће део те моћи зависити од експлоатације добара, не решава нас страха од природе, већ нам уништава смисао за поштовање закона. Потребан нам је директан и спонтани приступ и комуникација са природом, на посебној духовној бази, без икаквих интервенција посредника. Једино спознавање путем духа представља вредност и лепоту.

Мареј Букчин<sup>23</sup> посматра екологију и потребу решавања еколошких проблема као друштвени покрет. Као што себе саме стављамо у функцију остварења сопствених циљева тако то треба да чинимо и кад је природа у питању. Наше способности треба да користимо на прави начин, а не против извора и порекла нас самих. Искоришћавање природе треба дакле да буде замењено са другачијом формом живота који је посвећен очувању природе.

Пол Тејлор, представник деонотолошког виђења решавања еколошких проблема, има своју верзију биоцентризма. Он сматра да сва жива бића на свету јесу телеолошки центар живота, који може бити побољшан или погоршан, и да сва ова бића имају једнаку интринстичку вредност којом захтевају морално понашање за себе саме. Интринстичка вредност дивљих животиња даље ствара моралну обавезу за нас да очувамо или промовишемо њихова добра као сопствена и да све оне случајеве у којима се ова бића представљају као нижа бића - једноставно занемаримо<sup>24</sup>. Консеквенцијализам је, са друге стране као своју основну поставку имао тврдњу да сва осећајућа бића (тј. они који су способни да осете задовољство или бол) треба да буду третирани једнако.

---

<sup>21</sup> Више о овоме: Ћорић, Д. 2013, "О екофеминизму - као делу еколошке етике", Зборник радова Правног факултета, Нови Сад, vol. 47, бр. 4, стр. 293-307.

<sup>22</sup> Ћорић, Д. 2012, "Еколошка етика - појам, историјат и правци развоја", стр. 464.

<sup>23</sup> *Social Ecology versus Deep Ecology: A Challenge for the Ecology Movement by Murray Bookchin Originally published in Green Perspectives: Newsletter of the Green Program Project, nos. 4-5 (summer 1987*

<sup>24</sup> Ћорић, Д. 2012, "Еколошка етика - појам, историјат и правци развоја", стр. 467

## Отуђеност друштва као препрека за успостављање контакта са природом

Фром у својој књизи „Здраво друштво“ тврди да модерни човек када је побегао из средњовековних окова, заправо је само побегао у загрљај друге врсте окова. Тражећи потчињавање некој новој сигурности у оквиру неке државе, вође или расе, једноставно је изабрао покораване само другачијем систему. Никада потпуно слободан, иако потиче из потпуно слободне средине-природе, човек је превазишао природу, чији је заправо део. “Он је одвојен, мада је део целине, он је бескућник, мада је везан за дом који длеи са осталим бићима”<sup>25</sup>. С тим у вези је и наша теза да **једино превазилажење друштвене и појединачне отуђености може допринети спознавању правих узрока еколошких проблема, те и њиховом ефикасном решавању.**

### Закључне напомене

Емерсон је тврдио да природу најбоље можемо разумети ако је поистоветимо са духом и спиритуалношћу. Она није фиксирана, једном заувек дата у истом облику већ променљива, са сопственим правилима селекције, живота и надживљавања. Управо због тога што дух надживљава све, због тога и природу и однос са природом треба посматрати из овог угла. Самим тим и сви еколошки проблеми би били решени једноставније, на тој истој равни. Међутим, посматрано са становишта 21. века, спиритуалност и духовност јесу појаве које одузимају драгоцену време за конзумирање нових и нових производа, одузимају време за установљавање нових потреба и навика.

Да ли је могуће "обезбеђивање моралног основа за друштвене политике упућене на заштиту животне средине и опоравак деградиране околине"?<sup>26</sup> Или ћемо и даље посматраи живи свет око себе као што је Одисеј посматрао слушкиње у свом дому<sup>27</sup>-као ствари, којих се могао одрећи након што више, по њему нису испуњавале своју употребну и корисну сврху?

---

<sup>25</sup>Ерих Фром:Здраво друштво,Рад Београд, стр.46.

<sup>26</sup>

<sup>27</sup> У питању је прича коју наводи Алдо Леополд у својој „Етици земље“. По повратку кући, Одисеј је обесио, дванаест слушкиња за пример другима али у сврху санкције због неморалног понашања. Оне су једноставно биле- ствари. Није било постављено питање њиховог живота и смрти, да ли је правично или не то што је урадио, већ- да ли је он био власник тих ствари или не. Као власник је у оквиру сва три овлашћења која му својина даје, мога и да уништи ствар или је отуђи, на начин како то жели.

У свом делу „Одговорност човека за природу“ (*Man's Responsibility for Nature*, 1974)<sup>28</sup> Џон Пасмор је изразио „хитну потребу за променом људског става према природи и да више не можемо наставити неограничену експлоатацију биосфере“. Међутим, сматрао је да се не можемо у потпуности одрећи већ устаљене праксе научног рационализма, и да морамо наставити експлоатацију природних богатстава само, да то буд евише плански и суздржано. Стога су му ставови дубинске екологије прилично страни и неприхватљиви. **Или језиком Нове еколошке парадигме, будућност свих нас се налази тачно на половини скале између крајњег антропоцентризма и крајњег екоцентризма.**

**Dragana Ćorić, LL.D**  
**Docent**

## **ENVIRONMENTAL ETHIC'S CRITIC OF SOCIAL REALITY**

### **Summary**

Social reality is rather changeable. So the environmental problems are changeable. In this paper, the author tried to find a simple, but efficient way of solving environmental problems, using a specific mechanism- environmental ethics as a critic of social reality.

---

<sup>28</sup> Наведено дело није у целини доступно на интернету, већ само у изводима и изабраним цитатима на: [http://en.wikiquote.org/wiki/John\\_Passmore](http://en.wikiquote.org/wiki/John_Passmore)



**Др Маша Кулаузов**  
Доцент Правног факултета Универзитета у Новом Саду

## **ПРАКСА КАСАЦИОНОГ СУДА СРБИЈЕ О НЕОТУЏИВОМ ЗЕМЉИШНОМ ПОСЕДУ**

### *Апстракт:*

Аутор у раду врши историјскоправну анализу одлука одељења и опште седнице Касационог суда које се односе на неутуђиви земљишни посед. Да би се сељаци заштитили од наглог сиромашења услед прекомерне задужености, изменом тач. 4 чл. 471 **Законика о поступку судском у грађанским парницама** установљено је тзв. окућје као неутуђиви минимум поседа изузет из правног промета. Како је институт окућја имао изузетан значај у погледу заштите сеоских имања од превеликог уситњавања продајом за дуг, у раду је размотрена судска пракса у вези са применом поменуте измене процесног права. Указано је на пресуде у којима је ближе одређен појам земљорадника као сопственика земљишног поседа, одлуке о заснивању заложног права на гарантованом минимуму имања и спровођењу извршења. Скренута је пажња и на разлике које се јављају у извршном поступку у зависности од тога да ли се у улози повериоца налази држава или приватно лице. Различите интерпретације измене члана 471 Законика у пракси највишег суда и противречне пресуде о појединим спорним питањима у вези са земљишним минимумом отежавале су доследну и уједначену примену наведене законске измене и на њих аутор у раду посебно указује.

**Кључне речи:** *Неутуђиви земљишни посед, земљорадници, судска пракса, Касациони суд, хипотека, извршни поступак.*

### **Увод**

Нагло сиромашење и прекомерно задуживање сељака изазвано великом новчаном оскудицом, која је међу најбројнијим слојем српског друштва шездесетих и седамдесетих година XIX века све више узимала маха<sup>1</sup>, условило је законску интервенцију у области својинскоправних односа. Како би се спречило даље имовинско раслојавање, 24. децембра

---

<sup>1</sup> С. Јовановић, *Светозар Марковић, Политичке и правне расправе*, књига прва, *Сабрана дела Слободана Јовановића* (пр. Р. Самарџић и Ж. Стојковић), том 2, Београд 1990, стр. 64 – 66.

1873. године је ступила на снагу измена тач. 4 чл. 471 *Законика о поступку судском у грађанским парницама* од 1865. године.<sup>2</sup> У тач. 4а чл. 471 *Законика* наведена је имовина земљорадника на којој није било могуће спровести извршење ради намирења потраживања поверилаца у извршном поступку. Она се састојала од пет дана земље са кућом и окућницом од једног дана орања.<sup>3</sup> У циљу тачније примене и исправнијег тумачења наведене законске измене, донето је 4. фебруара 1874. године *Упутство за извршивање закона од 24. децембра 1873. год. односно тога шта се земљоделцу за извршење пресуде у попис узети не може.*<sup>4</sup>

Неотуђиви земљишни минимум од 1873. године замишљен је као најважније средство за заштиту сеоских имања од претераног уситњавања продајом за дуг. Ипак, закључак о томе да ли је ова мера у пракси дала очекиване резултате, могуће је донети само на основу анализе судске праксе. Зато су нам као основни извор приликом писања овог рада послужиле збирке одлука одељења и опште седнице Касационог суда које су приредили судија Касационог суда Гојко Никетић и адвокат из Пожаревца Стеван Максимовић. Оне садрже драгоцене податке о појму земљеделца као титулару права својине на неотуђивом поседу, конституисању хипотеке и спровођењу извршења, као и о особеностима извршног поступка у случају да се у улози повериоца налази држава. Практична примена поменуте законске мере и сви проблеми у вези са њом могу се уочити тек након свеобухватне анализе судских одлука које се односе на гарантовани минимум поседа. Зато је у раду дат целовит приказ свих релевантних пресуда Касационог суда о неотуђивом имању, а потом је извршена њихова историјскоправна анализа.

## I

У вези са тачком 4 члана 471 *Законика*, најпре се јавила потреба за ближим одређењем појма земљеделца. Касациони суд је својом пресудом бр. 4569 од 16. децембра 1883. г. прецизније одредио ко се са становишта

---

<sup>2</sup> Детаљније о законским мерама које имају за циљ да сачувају сеоска имања вид. у раду М. Кулаузов, *Покушаји да се законским путем ублаже последице зеленаштва у Србији XIX века*, Зборник радова Међународног научног скупа „Хармонизација грађанског права у региону“ одржаног 26. октобра 2012. године на Палама, Источно Сарајево 2013, стр. 119 – 129.

<sup>3</sup> *Законик о поступку судском у грађанским парницама са свима изменама и допунама*, Београд 1887, стр. 156 – 157. У даљем тексту: *Законик о судском поступку*.

<sup>4</sup> *Упутство за извршивање закона од 24. децембра 1873. год. односно тога шта се земљоделцу за извршење пресуде у попис узети не може*, Зборник закона и уредаба изданих у *Књажеству Србији*, XXVI, Београд 1874, стр. 79 – 89. У даљем тексту: *Упутство за извршивање закона од 24. децембра 1873. год.*



закона сматра земљеделцем. Одлука је донета поводом тужбе Живане, жене Димитрија Ивића у којој је она тражила да суд поништи продају њеног имања ради наплате дуга. У прилог свог тражења навела је да јој након продаје остаје много мање од прописаног минимума од пет дана земље. Иако је првостепени суд одбио тужитељку од захтева, Касациони суд је усвојио њену жалбу уз образложење да се по тач. 4 чл. 471 грађ. пост. под општим именом земљеделца подразумева и жена.<sup>5</sup> Одлуком бр. 911 од 12. марта 1888. г. проширен је појам земљеделца на целу његову породицу, односно поред жене и на женску и мушку децу.<sup>6</sup> Дакле, Касациони суд је заузео став да су након смрти земљеделца и његова жена и деца активно легитимисана да покрену парницу којом би тражили поништај продаје након које би им остало мање од пет дана земље са кућом и окућницом, што је гарантовани минимум поседа.

Пракса Касационог суда је једнообразна у погледу овог питања, јер је и пресудом бр. 2774 од 11. јуна 1894. г. наведено да се по смрти земљеделца одредба тач. 4 чл. 471 односи и на његову породицу. Циљ ове законске мере је да заштити породицу земљеделца од сиромаштва, те је стога појам поменуте одредбе *општи* а не *личан*, тј. као право прелази и на његову породицу. Противно тумачење осујетило би намеру законодавца, јер би у сваком случају смрти задуженог земљорадника његова породица остала без икаквог имања, а на тај начин би био доведен у питање опстанак земљеделачког реда.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> В. случај бр. 108 у *Нова збирка начелних одлука одељења и општинских седница Касационог суда*, средио Ст. Максимовић, књ. I, Пожаревац 1894, стр. 204 – 205. У даљем тексту: *Нова збирка одлука*.

<sup>6</sup> В. случај бр. 333 у *Одлуке опште седнице Касационог суда*, средио Г. Никетић, књига I, Београд 1923, стр. 125 – 126. У даљем тексту: *Одлуке опште седнице*. У овом случају Касациони суд је поништио пресуду Шабачког првостепеног суда бр. 12060 од 25. августа 1887. год, јер је стао на становиште да тужитељка као ћерка умрлог земљорадника нема право да тражи скидање интабулације са имања њеног покојног оца позивајући се на тач. 4 чл. 471 *Законика*. Поменути законски пропис, по мишљењу највишег суда, није донет да удата ћерка не би остала без мираза као што би се десило у овом случају, већ да земљорадник не остане без земље. Првостепени суд није усвојио примедбе вишег суда уз образложење да се члан 471 „односи на земљеделца у потпуном смислу са свом његовом фамилијом куда спадају жена и деца.“ И општа седница Касационог суда је оценила овај став Шабачког суда као исправан.

<sup>7</sup> В. случај бр. 38, *Нова збирка одлука*, књ. IV, Пожаревац 1899, стр. 64 – 65. Ова одлука донета је по жалби на пресуду првостепеног суда којом је тужилац одбијен од тражења да се поништи продаја спорног имања које је извршила среска власт, зато што деци покојног дужника није преостало онолико имања колико им закон као деци земљеделчевој од продаје за рачун приватних поверилаца штити. Првостепени суд је одбио тужбу као неосновану уз образложење да се пропис тач. 4 чл. 471 *Законика* о

У вези са одређењем појма земљеделца поставља се и питање на коме лежи терет доказивања да је неко лице припадник земљеделачког реда, односно уопште привилеговане категорије сеоског становништва којој је од продаје заштићено пет дана земље са кућом и окућницом. У том погледу судска пракса није константна.

Првостепени пожаревачки суд је по тужби С. Ћ. против М. Д. писара среза моравског у којој тражи поништај продаје његовог имања за дуг јер му није остао гарантовани минимум поседа, донео пресуду бр. 10924 од 9. јуна 1882. г. којом је одбио тужбу као неосновану с обзиром да тужилац није доказао да је земљеделац. Касациони суд је, међутим, усвојио жалбу тужиоца и укинуо првостепену пресуду заузевши притом став да није тужилац дужан да доказује припадност земљеделачком реду (пресуда бр. 2248 од 5. августа 1882. г.). Терет утврђивања чињенице да ли је сопственик имања земљорадник или не лежи на полицијској власти која врши попис имања.<sup>8</sup>

У другом случају Касациони суд је заузео сасвим супротан став. Укинувши пресуду Апелационог суда бр. 1035 од 30. августа 1889. г., Касациони суд је у образложењу својих примедба бр. 1789 од 11. маја 1890. г. навео да није дужна полицијска власт да утврђује да ли неко лице припада земљеделачком реду. Довољно је да се уверењем суда не тврди, да је туженом главно занимање земљеделство, и да он на службеној белешци изјави да му је берберски занат главно занимање иако није формално одељен од породичне задруге, па да се дозволи продаја спорног имања која угрожава гарантовани минимум поседа. Апелациони суд није усвојио примедбе вишег суда уз аргументацију да је за доказивање чињенице како се на туженог не односи тач. 4 чл. 471 *Законика* неопходно уверење издато од стране кмета и три општинска службеника да он од земљеделства не живи. Признање туженог, као заинтересованог у овом случају, на белешци код суда да му је берберски занат главно занимање није потпун доказ који се може узети у обзир на суду.

Апелациони суд је, дакле, позивајући се на тачку 11 *Упутства за извршивање закона од 24. децембра 1873. г.*<sup>9</sup> претпоставио јавни интерес приватном, јер је у општем интересу да се спречи прекомерно уситњавање и комадање земљишних поседа које би могло угрозити опстанак земљеделачког реда. Међутим, општа седница Касационог суда је

---

*грађанском судском поступку* односи само на земљеделца као пореску главу, а не и на његову женску децу. Но по жалби стараоца масе покојног дужника Касациони суд је поништио првостепену пресуду.

<sup>8</sup> В. случај бр. 72, *Нова збирка одлука*, књ. II, Пожаревац 1895, стр. 140.

<sup>9</sup> *Упутство за извршивање закона од 24. децембра 1873. год.*, стр. 84.

усвојила примедбе свог одељења нашавши да противразлози Апелационог суда не стоје (Пресуда бр. 5362 од 22. октобра 1890. г.).<sup>10</sup>

Поводом захтева министра правде општа седница Касационог суда од 5. јануара 1909. г. је заузела начелан став који је у потпуности у складу са одлуком Апелационог суда у претходно наведеном случају. Уверење о остатку земље издаје општинска власт, односно кмет и три општинска одборника, јер је општинска власт најбоље упозната са стањем и приликама сваког појединог земљорадника. Тим пре је она позвана да издаје таква уверења јер је у њеној надлежности издавање уверења о имовном стању својих становника, и у случају продаје земље вршење премера земље и потврђивање тапија. Уверења о остатку земље потврђује полицијска власт која је, већ из тог разлога, што је надзорна власт у односу на општинску, законом позвана да утврди њихову аутентичност. Међутим, како је у погледу заштите минимума поседа јавни интерес нарочито изражен, није довољно да полицијска власт само потврди истинитост потписа и печата, већ и да се увери о истинитости садржине уверења о остатку земље. Иста ова потврда потребна је и за уверења да неко лице од земљоделства не живи.<sup>11</sup>

Ова начелна одлука је нарочито значајна јер обавезује сва судска одељења и опште седнице, док општа седница свих судија Касационог суда не усвоји, већином од петнаест гласова, нови закључак о томе на који начин тумачити и примењивати тач. 4 чл. 471 у погледу уверења о остатку земље. Наиме, изменом тач. 1 чл. 16 *Закона о устројству Касационог суда* од 1895. год. највиша судска инстанца је добила право да доноси начелне одлуке о томе на који начин треба разумети и тумачити неки законски пропис, уколико је примећено да се у судској пракси неједнообразно примењује.<sup>12</sup> Ова измена надлежности касационе власти нарочито је важна за правну сигурност и поверење грађана у правосудни систем, јер представља гаранцију да ће сви слични случајеви бити решавани на исти начин, а самим тим и да ће све парничне странке добити једнаку правну заштиту.

## II

Изменом тач. 4 чл. 471 *Законика о поступку судском у грађанским парницама* од 1873. год. прецизирана је имовина земљорадника на којој није било могуће спровести извршење ради намерења потраживања

---

<sup>10</sup> В. случај бр. 361, *Одлуке опште седнице*, књ. V, Београд 1923, стр. 7 – 8.

<sup>11</sup> В. случај бр. 91 у *Одлуке опште седнице*, књ. I, Београд 1922, стр. 37 – 39.

<sup>12</sup> *Измена Закона о устројству Касационог суда, Зборник закона и уредаба изданих у Краљевини Србији*, 50, Београд 1899, стр. 483.

поверилаца у извршном поступку. Земљораднику се ни због какве наплате дугова нису могли продати пет дана земље и кућа са зградама и плацем до једног дана орања. Поменуто имање пољопривредник не може продати, нити на било који други начин отуђити.<sup>13</sup> Међутим, наведеном законском изменом није прописано да ли то неотуђиво имање може послужити као средство обезбеђења новчаног потраживања поверилаца. Судови су различито решавали ово питање. Шабачки првостепени суд је својом пресудом бр. 6879 од 2. маја 1888. год. заузео став да није дозвољено конституисање хипотеке на гарантованом минимуму јер се залога не би могла реализовати: „Оваквим имањем се нико не може осигуровати, то не би имало смисла, јер нашто осигурање, кад се такво имање не може за измирење тога осигурања продавати.“ Ову пресуду потврдила је и општа седница Касационог суда 8. јуна 1888. год.<sup>14</sup>

Шест година касније је исто питање другим поводом решено сасвим другачије. Наиме, Касациони суд је примедбама бр. 3859 од 7. фебруара 1894. год. поништио пресуду Крагујевачког првостепеног суда бр. 7201 од 3. августа 1893. год., нашавши да не одговара закону. У спорном случају извршење је спроведено на гарантованом поседу ради измирења неплаћених пореских обавеза. Заштићени посед није изузет од продаје због наплате заосталих дуговања према држави (тач. 4 чл. 471 *Законика*).<sup>15</sup> Првостепени суд је одбио захтев тужитељке да намири своје потраживање обезбеђено залогом на неотуђивом имању, из новца добијеног његовом продајом. Виши суд је заузео став да је таква одлука погрешна јер у грађанском поступку није нарочито предвиђено, да се из новца добијеног продајом заштићеног земљишног минимума не могу намиривати потраживања приватних поверилаца. Намера законодавца је била да заштити земљораднике да не остану без земље, а не да им штити новац преостао од продаје поседа. Нарочито ако је, као у овом примеру, тужени занемаривањем пореске дужности довео до тога да остане без имања. Крагујевачки првостепени суд није усвојио примедбе одељења Касационог суда, али је општа седница највишег суда примедбе оснажила својом одлуком од 1. априла 1894. год., те је првостепени суд био дужан да по њима поступи.<sup>16</sup>

Изменама и допунама *Законика о грађанском судском поступку* од 14. јула 1898. године прописано је да се новац добијен продајом заштићеног поседа мора наменски употребити за куповину другог имања које би обезбедило земљораднику сигурну егзистенцију. Измена тач. 4 чл.

---

<sup>13</sup> *Законик о судском поступку*, стр. 156.

<sup>14</sup> В. случај бр. 333, *Одлуке опште седнице*, књ. IV, Београд 1923, стр. 125 – 126.

<sup>15</sup> *Законик о судском поступку*, стр. 157.

<sup>16</sup> В. случај бр. 561, *Одлуке опште седнице*, књ. VI, Београд 1923, стр. 116 – 117.

471 гласи: „Но ако би се што од овог имања продало земљоделцу за наплату пореза, приреза и других општинских трошкова, као и кривичних осуда, па би по измирењу сума за које је у овим случајевима продаја извршена нека сума преостала, онда се тај преостатак не може употребити за измирење других поверилаца него ће се предати земљоделцу чије је имање продато и то тек онда, кад власти донесе доказе да је за тај новац купио друго такво имање. Суме преостатка испод 20 динара предају се дужнику.“<sup>17</sup> Ван сваке сумње је да је овом мером значајно сужено овлашћење сељака да слободно располажу својом имовином. Ипак, наведени пропис има своје економско оправдање. У условима растуће презадужености и масовног осиромашења сељака, мере попут ове представљају једини начин да се обезбеди опстанак сељачког поседа и спречи даља пролетаризација ситних сопственика. Како је имовинска сигурност најважнија претпоставка социјалне сигурности, а самим тим и стабилности политичког поретка, у овом случају је општи интерес претпостављен појединачном интересу земљорадника да новцем добијеним након продаје имања располаже по сопственом нахођењу.

Одлуке Касационог суда од 1888. г. и 1894. г. врло лепо илуструју неуједначеност судске праксе у погледу питања да ли је дозвољено заснивање залогне на заштићеном имању. С обзиром да о томе не постоји законска регулатива, исти суд је у размаку од само неколико година различито поступио у два истоветна случаја. Док у случају из 1888. год. није дозвољен упис залогне права јер не би била дозвољена продаја хипотековане непокретности, у примеру из 1894. год. је предвиђена могућност да гарантовани минимум послужи као средство обезбеђења новчаног потраживања приватног повериоца. Мада се на основу овакве хипотеке не би могла издати перфектна извршна исправа а самим тим ни покренути извршни поступак, суд је вероватно сматрао да је одговорност зајмодавца да брине о наплативости свог потраживања. Како у наведеном случају није присутан јавни интерес, не постоји ни обавеза суда да по службеној дужности води рачуна о томе да ли ће поверилац моћи да по доспелости обавезе реализује своје залогно право.

Да би се обезбедило једнообразно поступање одељења Касационог суда у оваквим случајевима, општа седница суда је, на захтев министра правде 1908. године заузела начелан став обавезан за сва судска одељења и опште седнице. Према мишљењу опште седнице, приватни повериоци су дужни да сами воде рачуна о наплативости свога потраживања, и, уколико је хипотека конституисана на неутуђивом имању те се стога не

---

<sup>17</sup> Закон о изменама и допунама у Закону о грађанском судском поступку од 20. фебруара 1865., Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији, 53, Београд 1901, стр. 182 – 183.

може реализовати, кривица је зајмодаваца што су као средство обезбеђења своје тражбине искористили неутуђив посед. Дакле, дозвољено је заснивање залог на гарантованом минимуму, али држава не гарантује повериоцима да ће моћи да наплате своје потраживање. Они сами сnose ризик и последице своје лоше процене уколико дужнику након продаје имања не би остало заштићених пет дана земље.

Ситуација је сасвим другачија када се земљорадник задужује код јавних каса.<sup>18</sup> Наиме, уколико би се земљорадник нашао у стању нужде услед елементарне непогоде попут пожара, поплаве или неродне године, или ако би му стока угинула, или би му био потребан новац за куповину семена за усев, он се могао задужити код јавних каса, с тим да му остане незадужено два дана земље и кућа с плацем.<sup>19</sup> Како се овај зајам чини у јавном интересу, важно је да наплата потраживања јавне касе буде осигурана већ у тренутку задужења. Због тога је суд обавезан да по службеној дужности води рачуна да се хипотека не стави на два дана земље и кућу са плацем који ни у ком случају не могу бити продати. Када се ради о потраживањима приватних поверилаца, доказ да земљораднику остаје довољно земље према тач. 4 чл. 471 грађ суд. пост. не тражи се при хипотековању добара, него тек при отуђивању имања, као и при узимању у попис од стране власти у циљу јавне продаје.<sup>20</sup>

Одлуком опште седнице донетом 1909. г. на захтев Министарства народне привреде потврђено је претходно начелно становиште: „Судска оцена о остатку земље треба да се врши по имовном стању земљорадника у времену кад се предузима извршење пресуде за приватна потраживања, односно по времену, кад земљоделац приступа код суда отуђењу непокретног имања или кад се подигне тужба за испуњење уговора о продаји и куповини земље. А само у другом случају, код задужења земљорадничког код јавних каса, законодавац се побринуо и наредио, да се питање о остатку земље и о могућности наплате јавних каса пречисти још при самом задужењу, наредивши да је земљоделац дужан претходно да докаже, да се налази у нужди и да преко оног добра, које жели задужити, има још два плуга земље и кућу с плацем, сматрајући овакво задужење као равно самом отуђењу.“ Исти је случај, констатује Суд, и у ситуацији када земљорадници траже зајам од Управе фондова. Када подносе молбу да им се одобри зајам морају приложити доказ о томе, да

---

<sup>18</sup> Начелна одлука Касационог суда, Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији, 53, Београд 1910, стр. 287 – 289.

<sup>19</sup> Законик о судском поступку, стр. 156 – 157.

<sup>20</sup> Начелна одлука Касационог суда, Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији, 53, Београд 1910, стр. 289 – 290.

им, поред имања које нуде у залогу Управи, остаје још онолико имања, колико им се по пропису тач. 4 чл. 471 грађ. суд. пост. изузима од извршења и продаје. На ово имање Управа фондова не даје зајам, али и на њега ставља интабулацију.

Из свега наведеног јасно се види, да је законодавац желео да заштити јавне касе и Управу фондова од штете која би за њих настала каснијом инсолвентношћу дужника и немогућношћу наплате потраживања. Из тог разлога се о наплативости њихове тражбине води рачуна већ у моменту задужења, јер јавне поверилачке касе због разгранатости послова, бројних дужника и компликованости своје администрације, не могу да прате промене имовног стања својих дужника као приватни повериоци.<sup>21</sup>

У сваком случају, било да је поверилац приватно лице или јавна каса, дозвољено је дужнику да изабере које имање ће му бити продато ради намирења потраживања, под условом да је оно у таквом стању да може бити одмах без сметњи и одуговлачења узето у попис за извршење пресуде.<sup>22</sup>

### Закључак

Постојање неутуђивог земљишног поседа није одговарало само потребама земљорадника, већ је увођење гарантованог минимума диктирао и општи, јавни интерес. Имовинско раслојавање које је претходило увођењу окућја претило је да угрози опстанак ситног сељачког поседа, постојећу социјалну структуру и политичку стабилност. Зато је било од изузетног значаја да се обезбеди ефикасна примена института окућја у судској пракси. У том циљу најпре је проширен законски појам земљорадника и на његову жену и децу. Да није усвојено екстензивно тумачење категорије земљеделца као привилегованог сеоског становништва којем је заштићено од продаје пет дана земље и кућа са зградама и плацем до једног дана орања, смрћу земљорадника била би угрожена егзистенција његове породице, а самим тим и опстанак земљеделачког реда. Из истог разлога је општа седница Касационог суда 1909. године заузела начелан став да уверење о остатку земље преко неутуђивог минимума које издаје општинска власт, мора да потврди и полицијска власт. Притом није довољно да полицијски службеници верификују аутентичност потписа и печата, већ и да посведоче о истинитости садржине уверења. Иста процедура је потребна и за издавање потврде о томе да једно лице не живи од земљеделства. Дакле, како би се

---

<sup>21</sup> В. случај бр. 127, *Одлуке опште седнице*, књ. I, Београд 1922, стр. 107 – 109.

<sup>22</sup> В. случај бр. XLVII, *Начелне одлуке опште седнице Касационога суда 1868 – 1908. год.*, средно Г. Никетић, Београд 1908, стр. 135 – 136.

обезбедила потпунија заштита сеоских имања, установљена је претпоставка да је лице земљорадник док се супротно не докаже и не потврди од стране две различите јавне власти. Нарочито су значајне за заштиту земљорадничког сталежа биле измене и допуне грађ. суд. пост. од 1898. год. према којима је новац добијен продајом заштићеног поседа ради наплате јавног дуга морао бити употребљен за куповину другог имања. Јавни интерес да се бројчано не смањи најбројнији слој српског друштва је претпостављен приватном интересу земљорадника да самостално одлучује како ће употребити свој новац.

Све наведене мере представљају ограничење најважнијег својинскоправног овлашћења – овлашћења располагања приватном имовином. Ипак, у условима презадужености сељака оне су представљале једини начин да се имања сачувају од превеликог уситњавања продајом за дуг које би угрозило опстанак привредних газдинстава, и у крајњој линији стабилност јавног поретка.

**Masa Kulauzov, LLD**  
**Docent**

## **PRACTICE OF SERBIAN COURT OF CASSATION REGARDING INALIENABLE REAL PROPERTY**

### **Summary**

Decisions of Serbian Court of Cassation regarding inalienable real property are examined in this paper. Namely, social and economic circumstances of 19<sup>th</sup> century such as market economy and prevailing private property, affected material status of peasants. Having in mind destructive consequences of excessive indebteding and rapid pauperization of farmers, nontransferable estate was introduced in order to diminish overindebtedness of villagers. Effects of introduction of inalienable property are only noticeable through analysis of judicial practice concerning aforementioned estate. That is a reason why verdicts concerning more precise definition of peasants, placing a mortgage on inalienable estate, and conducting enforcement proceedings, are scrutinized and critically analyzed. The author also indicates nonuniform judicial practice regarding some aspects of nontransferable property, that significantly reduces effects of this attempt to protect farmers from impoverishment.



**Dr Vesna Simović – Zvicer  
Univerzitet Crne Gore**

## **PRAVO ZAPOSLENIH NA ODMORE-PREMA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA I CRNOGORSKOM PRAVU**

### ***Apstrakt:***

Pravo na odmore je jedno od osnovnih prava iz radnog odnosa, koje je kao takvo garantovano Ustavom Crne Gore, koji u članu 64 garantuje pravo zaposlenih na ograničeno radno vrijeme i plaćeni odmor. Pravo na odmor je dalje razrađeno kroz Zakon o radu, ali i kolektivne ugovore – kao autonomne izvore prava.

U radu je ukazano na osnovne karakteristike prava na odmore, kao i na sličnosti sa drugim pravima iz radnog odnosa – kao što je pravo na odsustva, kao i na međunarodne standarde kojima se reguliše ovo pravo – konvencije i preporuke Međunarodne organizacije rada i direktive Evropske unije.

Posebna pažnja u radu posvećena je pojedinim vrstama prava na odmore: odmor u toku rada, odmor u toku dana, sedmični odmor i godišnji odmor.

**Ključne riječi:** *odmori, ograničeno radno vrijeme, odmor u toku rada, odmor u toku dana, sedmični odmor, godišnji odmor.*

### **1. Uvod**

Prava koja zaposleni ostvaruju u toku trajanja radnog odnosa možemo podijeliti na individualna i kolektivna.

Individualna su ona prava koja zaposleni ostvaruju kao pojedinci, na osnovu same činjenice da su zasnovali radni odnos (potpisali ugovor o radu i stupili na rad). U ovu kategoriju prava ubrajamo: pravo na zaradu (i naknadu zarade); pravo na ograničeno radno vrijeme; pravo na odmore i odsustva; pravo na mirovanje prava i obaveza; prava na adekvatne uslove rada (zaštita na radu) i sl.

Kolektivna prava, kao što su: pravo na sindikalno organizovanje, kolektivno pregovaranje i zaključivanje kolektivnih ugovora, kao i prava u vezi sa rješavanjem kolektivnih radnih sporova (metode mirnog i metode prinudnog rješavanja radnih sporova), iako pripadaju svakom zaposlenom imaju prefiks "kolektivna", jer se ostvaruju preko kolektiviteta-odnosno vezana su za slobodu udruživanja zaposlenih.

## 2. Sličnosti i razlike između prava na odmore i prava na odsustva

Osnovna sličnost između prava na odmore i prava na odsustva je u tome što se oba slučaja zaposleni ne nalazi na svom radnom mjestu, tj. ne izvršava obaveze koje su predviđene ugovorom o radu. Međutim, ni u jednom slučaju ne može zbog toga biti pozvan na odgovornost, niti mu poslodavac može zbog toga otkazati ugovor o radu.

Ovdje je važno pomenuti da u slučaju ostvarivanja prava na odmore, odnosno odsustva zaposleni neće ostvarivati pravo na zaradu. Ovo iz razloga što je zarada pravo koje se ostvaruje ZA RAD, odnosno vrijeme koje je zaposleni proveo obavljajući poslove i zadatke koji proizilaze iz ugovora o radu. U slučaju odmora ili plaćenog odsutva zaposleni će ostvarivati pravo na naknadu zarade, čiji je osnov zarada koju zaposleni ostvaruje na svom radnom mjestu, dok procenti u kojima će se naknada zarade utvrđivati u odnosu na osnov zavise od konkretnog slučaja, o čemu će više riječi biti u nastavku rada.

Ono što čini razliku između prava na odmore i prava na odsustva je činjenica da je pravo na odmore garantovano svakom zaposlenom (ustavom i zakonom), dok se pravo na odsustva ostvaruje ukoliko se dese slučajevi koji su predviđeni zakonom i kolektivnim ugovorom. Osim toga, dok se pravo na odmore ne može uskratiti zaposlenom – niti se on može odreći prava na odmor, u nekim slučajevima ostvarivanje prava na odsustva zavisi od volje poslodavca.

## 3. Funkcije i karakteristike prava na odmore

Svaki rad, pa i rad u formi radnog odnosa prouzrokuje umor. Zbog toga bismo pravo na odmor mogli definisati kao prekid rada zbog umora zaposlenog, a radi obnavljanja njegovih psiho-fizičkih sposobnosti, kako bi nakon toga nesmetano mogao da nastavi sa izvršavanjem radnih obaveza.

Osnovne funkcije odmora su:

- fiziološko-zdravstvena, koja ima za cilj otklanjanje umora;
- radno-zaštitna, koja ima za cilj prevenciju od iscrplivanja i povređivanja na radu;
- ekonomska – koja ima za cilj produktivniji rad; i
- socijalna, koja ima cilj obezbjeđivanje slobodnog radnog vremena.

Dakle, pravo na odmore je u tijesnoj vezi sa pravom zaposlenih na ograničeno radno vrijeme (puno radno vrijeme, koje zaposleni imaju pravo i obavezu da rade da bi ostvarili sva prava iz radnog odnosa u punom obimu iznosi 40h sedmično). Vrijeme je ekonomska kategorija, jer – kako je Karl Marks isticao, sva ekonomija se na kraju svodi na ekonomiju vremena. Vrijeme sa koji čovjek raspoláže može se podijeliti na radno i vanradno vrijeme, a sa tim u vezi je i slobodno vrijeme. Postoje brojne definicije slobodnog vremena. Jednu od interesantnih definicija je dao Karl Marks u "Teorijama o višku

vrijednosti", gdje ističe da je slobodno vrijeme ono vrijeme koje apsorbirano neposrednim proizvodnim radom, već je to vrijeme koje predstavlja "carstvo slobode", tj. u njemu čovjek može da se posveti užitku, dokolici, tj. u njemu čovjek živeći društvenim životom i vršeći određene društvene funkcije postaje društveno biće.

Radno vrijeme, koje zaposleni provodi na radnom mjestu, odnosno izvršavajući radne obaveze je tokom istorije imalo različitu dužinu, što je bilo uslovljeno stepenom razvoja i načinom uređenja ukupnih društvenih odnosa. Važno je napomenuti da su se prvi radnički zahtjevi odnosili upravo na ograničavanje radnog vremena. Sa druge strane, ograničavanje radnog vremena je rezultat borbe za poboljšanje socijalnog položaja zaposlenih. To potvrđuje i činjenica da je Međunarodna organizacija rada na svom prvom zasijedanju, koje je bilo održano 1919. godine usvojila konvenciju br. 1, koja se odnosila na ograničavanje punog radnog vremena.

Vezu između ograničenog radnog vremena i prava na odmore potvrđuje i Ustav Crne Gore, koji u članu 64, stav 2 garantuje pravo na ograničeno radno vrijeme i plaćeni odmor. Iz ove formulacije možemo izvesti dvije osnovne karakteristike prava na odmore, i to:

- Pravo na odmore pripada svakom zaposlenom, nezavisno od toga da li se nalaze u radnom odnosu na određeno ili na neodređeno vrijeme. Ovdje, međutim, treba pomenuti da se pravo na odmore ostvaruje srazmjerno vremenu provedenom na radu, što je bitno obilježje ovog prava (kao što je to slučaj i sa ostvarivanjem prava na zaradu).
- U vezi sa ostvarivanjem prava na odmore, zaposleni ostvaruju pravo na naknadu zarade. Ovo je posebno karakteristično kod prava na godišnji odmor – u kom slučaju zaposleni ostvaruje pravo na naknadu, u visini koja se utvrđuje kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu.

Postoji nekoliko vrsta odmora, i to: odmor u toku rada; odmor u toku dana; sedmični odmor i godišnji odmor. U pogledu ostvarivanja prava na odmore, u okviru Evropske unije poseban značaj ima Opšta direktiva br.93/104, koja se odnosi na određene vidove organizacije rada i predviđa minimalne standarde u pogledu bezbjednosti i zaštite zdravlja i organizacije radnog vremena. U smislu ove direktive, pod radnim danom se podrazumijeva: "period u toku kojeg radnik izvršava svoj rad, odnosno stavlja na raspolaganje svoju radnu snagu poslodavcu i izvršava svoje obaveze, u skladu sa nacionalnim propisima i praksom" (član 2,stav1, alineja 1). Ova direktiva predstavlja okvirni dokument, s tim što dozvoljava određene izuzetke koji se odnose na mobilne radnike, priobalne radnike, kao i na radnike na palubama pomorskih ribolovnih plovila. Za ove kategorije radnika koji plove pod zastavom države članice Evropske unije predviđeno je da imaju pravo na odgovarajući odmor i ograničen broj časova rada u referentnom periodu, koji ne može biti duži od 12 mjeseci, s tim što je državama članicama ostavljena mogućnost da u nacionalnim okvirima

(zakonima ili kolektivnim ugovorima) utvrde ograničenja u pogledu radnog vremena i odmora, na način da maksimalan broj časova ne može preći 14 časova u toku perioda od 12 časova, niti više od 72 časa u toku nedjeljnog perioda. U tom smislu, predviđena je zaštitna norma, po kojoj minimalni broj časova odmora ne može biti kraći od 10 sati u toku perioda od 24 časa i 77 časova u toku sedmičnog perioda. Predviđeno je i da časovi odmora mogu biti podijeljeni u najmanje dva dijela, pri čemu jedan dio mora trajati najmanje šest časova, a razmak između prvog i drugog dijela odmora ne može biti duži od 14 časova.

#### **a. Odmor u toku rada**

Odmor u toku rada se ostvaruje u okviru dnevnog radnog vremena, pri čemu se u Zakonu o radu podrazumijeva kako rad u toku dana, tako i rad noću. Dužina odmora u toku rada zavisi od toga da li je zaposleni zasnovao radni odnos sa punim ili nepunim radnom vremena. Tako, za zaposlene koji rade puno radno vrijeme, pravo na odmor u toku rada iznosi 30 minuta. Imajući u vidu princip srazmjernosti u ostvarivanju ovog prava, Zakon o radu iz 2008. godine po prvi put uvodi razliku između zaposlenih koji rade puno radno vrijeme i onih zaposlenih koji rade nepuno radno vrijeme. Tako, zaposleni koji rade nepuno radno vrijeme – uz uslov da rade duže od četiri, (kraće od šest sati dnevno) imaju pravo na odmor u toku rada u trajanju od 15 minuta. Sledstveno principu srazmjernosti vremenu provedenom na radu, Zakon o radu predviđa da će zaposleni koji rade duže od punog radnog vremena (prekovremeni rad), a najmanje 10 sati dnevno ostvarivati pravo na odmor u toku rada u trajanju od 45 minuta.

U pogledu ostvarivanja ovog prava, treba pomenuti i to da raspored korišćena odmora u toku rada određuje poslodavac, tj, odluku o tome donosi nadležni organ kod poslodavca. Pri tome, zakon ostavlja slobodu poslodavcu da raspored ostvarivanja odmora uredi na način kojim se ne remeti proces rada. Ovo je posebno važno u situacijama kada priroda djelatnosti poslodavca ne omogućava prekid rada, kao i u situacijama kada obavljanje poslova od strane zaposlenih podrazumijeva rad sa strankama. Međutim, zakon ipak postavlja neka ograničenja kada je u pitanju raspored korišćenja odmora u toku rada. Tako predviđa da se pravo na odmor u toku rada ne može koristiti na početku, ni na kraju radnog vremena. Ovo zakonsko ograničenje je u potpunosti je opravdano, imajući u vidu fiziološko-zdravstvenu funkciju odmora, a to je otklanjanje umora.

Pravo na odmor u toku rada uračunava se u puno radno vrijeme. Ovo proizilazi iz Ustava, koji predviđa pravo zaposlenog na plaćeno odsustvo. Treba, ipak, pomenuti da ovakvo rješenje nije karakteristično za zemlje Evropske unije, u kojima se, shodno Direktivi br.93/104 pravo na odmor u toku rada ne uračunava u puno radno vrijeme. Iz tog razloga, u zemljama Evropske unije,

puno radno vrijeme u toku sedmice je kraće u odnosu na ono koje imamo u Crnoj Gori i iznosi u prosjeku oko 36 sati. Tako u Francuskoj pravo na odmor u toku rada u trajanju od 20 minuta. Obzirom da ovaj odmor nije plaćen, francuski Zakonik o radu predviđa da prosječno nedjeljno radno vrijeme iznosi 35 sati. Prema Direktivi br.93/104, odmor u toku rada proizilazi iz potrebe da rad bude prilagođen čovjeku, odnosno da se ublaži monoton rada ili rad koji se ponavlja. Direktiva predviđa da zaposleni imaju pravo na odmor ukoliko rad u toku dana traje duže od šest sati, pri čemu se trajanje i raspored odmora u toku rada određuje kolektivnim ugovorom, odnosno (ako nije zaključen kolektivni ugovor) nacionalnim zakonodavstvom država članica.

### **b. Odmor u toku dana**

Odmor u toku dana ili dnevni odmor iznosi najmanje 12 sati. Dakle, ovaj odmor se koristi između dva radna dana. Kao i u pogledu prava na odmor u toku rada, tako i u ovom slučaju, naš Zakon o radu predviđa povoljnija rješenja u odnosu na standarde koji važe u okviru Evropske unije. Tako, Direktiva br.93/104 predviđa da zaposleni imaju pravo na odmor u toku rada u najmanjem trajanju od 11 uzastopnih časova u toku svakih 24 sata.

### **c. Sedmični odmor**

Zaposleni ostvaruju pravo na sedmični odmor u trajanju od najmanje 24 sata neprekidno. Ovakvo rješenje predvide i Direktiva br.93/104, s tim što predviđa da se pravo na sedmični odmor koristi po pravilu svake nedjelje – ako objektivni, tehnički ili razlozi organizacije rada to opravdavaju. Međutim, Direktiva omogućava odstupanje od ovog pravila i dozvoljava mogućnost da se sedmični odmor koristi i u nekom dužem referentnom periodu, pri čemu taj period ne može biti duži od 14 dana.

Za sedmični odmor je karakteristično da se po pravilu koristi nedjeljom, što se može dovesti u vezu sa hrišćanskom tradicijom i kulturom. Ovakvo rješenje predviđeno je u Zakonu o radu. Međutim, zakon predviđa izuzetak od ovog pravila, u slučajevima kada priroda posla i organizacija rada kod poslodavca onemogućava obazbeđivanje prava na sedmični odmor u nedjelju (Npr. za zaposlene koji rade u lukama), poslodavac je dužan da odredi drugi dan u toku sedmice kao dan sedmičnog odmora. Od ove situacije treba razlikovati onu situaciju kada nemamo specifičnu prirodu i organizaciju posla kod poslodavca, a zaposleni ipak nije iskoristio svoje pravo na sedmični odmor u nedjelju. U ovom slučaju, poslodavac je dužan da mu odredi drugi dan u toku naredne sedmice kao dan sedmičnog odmora. Dakle, ovdje se ne radi o prekovremenom radu, niti će zaposleni zbog toga imati pravo na uvećanje

zarade (osim ukoliko je tome prethodilo donošenje odluke o prekovremenom radu).

U pogledu pravila da se sedmični odmor koristi nedjeljom, treba napomenuti da je Sud pravde evropskih zajednica u slučaju *Ujedinjeno kraljevstvo v. Savjet*<sup>1</sup> poništio ovu odredbu iz Direktive br.93/104 i ocijenio da je Savjet propustio da objasni zašto bi nedjelja bila tješnje vezana za zdravlje i bezbjednost radnika od bilo kojeg drugog dana u nedjelji. U pogledu ostvarivanja prava na sedmični odmor nedjeljom postoje i drugi interesantni slučajevi iz prakse Sud pravde evropskih zajednica, kao što je zabrana rada trgovina na malo nedjeljom. U tom smislu, zauzet je stav da ovo pitanje treba urediti u okvirima država članica, zavisno od nacionalnih politika i ekonomskog izbora, a u zavisnosti od socijalno-kulturnih karakteristika svake države ponaosob<sup>2</sup>.

Zaposleni koji su mlađi od 18 godina života uživaju posebnu zaštitu na radu. Ta zaštita dolazi do izražaja i u pogledu ostvarivanja prava na sedmični odmor. Tako, Zakon o radu predviđa da ova kategorija zaposlenih ima pravo na dva uzastopna dana sedmičnog odmora, od kojih jedna obavezno mora biti nedjelja. Dakle, ovo pravo poslodavac je dužan da obezbijedi zaposlenima koji su mlađi od 18 godina života nezavisno od prirode i organizacije posla. Ovakvo rješenje proizilazi i iz Direktive br.94/33, koja se odnosi na zaštitu omladine na radu i koja, između ostalog za ovu kategoriju zaposlenih predviđa produženje perioda odmora.

#### **d. Godišnji odmor**

Godišnji odmor, po pravilu, predstavlja najduže odvajanje zaposlenog od njegovih radnih obaveza.

Izmjenama Zakona o radu predviđene su značajne novine u pogledu ostvarivanja prava na godišnji odmor. Tako, umjesto pravila za zaposlene koji su prvi put zasnovali radni odnos da se pravo na godišnji odmor koristi nakon šest mjeseci rada (što je rješenje koje je bilo predviđeno u Zakonu o radu iz 2008. godine), uvodi se princip srazmjernosti vremenu provedenom u radnom odnosu za ostvarivanje prava na godišnji odmor. To podrazumijeva da zaposleni koji je u kalendarskoj godini u kojoj ostvaruje pravo na godišnji odmor zasnovao radni odnos, ili mu u toj godini radni odnos prestaje, ostvaruje pravo na 1/12 godišnjeg odmora za svaki mjesec rada kod tog poslodavca. Ovakvo rješenje ima puno opravdanje, obzirom da je pravilo da se pravo na odmire ostvaruje srazmjerno vremenu provedenom na radu i predstavlja značajan napredak u odnosu na odredbe

---

<sup>1</sup> R. Blanpain, Ch. Engels, "Europena Labour Law", Kluwer, 1998, str.300.

<sup>2</sup> Ibidem...

Zakona o radu iz 2008. godine, prema kojima su zaposleni koji su bili u radnom odnosu šest mjeseci bili u povoljnijem položaju u pogledu ostvarivanja prava na godišnji odmor u odnosu na zaposlene koji su proveli kod poslodavca 12 mjeseci, tj. kalendarsku godinu. Pri tome, privremena spriječenost za rad zbog bolesti, plaćeno odsustvo, porodiljsko odsustvo, odmor u dane državnih i vjerskih praznika i odsustvovanje zbog odazivanja na poziv državnih organa smatraju se vremenom provedenim na radu za sticanje prava na korišćenje godišnjeg odmora. Ovakvo ješenje usklađeno je sa Direktivo br.93/104, koja predviđa da zaposleni ima pravo na godišnji odmor u trajanju od najmanje četiri sedmice, pri čemu se ostavlja mogućnost da se na nacionalnom nivou urede uslovi u pogledu prethodnog trajanja radnog odnosa za ostvarivanje prava na godišnji odmor.

Izmjenama Zakona o radu iz 2011. godine predviđeno je još jedno rješenje koje podrazumijeva napredak u pogledu ostvarivanju prava na godišnji odmor. Ono se odnosi na povećanje broja obaveznih dana godišnjeg odmora – sa 18 na 20 radnih dana. Važno je naglasiti da je ovo donja granica za zaposlene koji su proveli 12 mjeseci rada kod poslodavca. Pri tome, prilikom određivanja godišnji odmor uzimaju se u obzir radni, a ne kalendarski dani. Osim toga, shodno Konvenciji Međunarodne organizacije rada, br. 132 o plaćenom godišnjem odmoru (iz 1972. godine) i Zakon o radu predviđa da se prilikom utvrđivanja prava na godišnji odmor sedmica računa kao pet radnih dana. Takođe, u dane godišnjeg odmora ne uračunavaju se praznici koji su neradni dani, u skladu sa zakonom, odsustvo sa rada uz naknadu zarade i privremena spriječenost za rad u skladu sa propisima o zdravstvenom osiguranju.

Važno je pomenuti da za neke kategorije zaposlenih zakon predviđa povoljnija rješenja u pogledu ostvarivanju prava na godišnji odmor. To se odnosi na zaposlene koji su mlađi od 18 godina-koji imaju pravo na najmanje 24 radna dana godišnjeg odmora, što je u duhu ustavne proklamacije da ova kategorija zaposlenih uživa posebnu zaštitu na radu. Osim toga, povoljnija rješenja u pogledu ostvarivanja prava na godišnji odmor predviđene su za lica sa invaliditetom, za koje minimalno trajanje godišnjeg odmora iznosi 26 radnih dana, kao i za zaposlene koji rade na naročito teškim, opasnim i po zdravlje štetnim poslovima (kao što su poslovi po zemljom, pod vodom, pod povišenim ili sniženim vazдушnim pritiskom i sl.), koji imaju pravo na najmanje 30 radnih dana godišnjeg odmora. Zaposleni koji rade na ovim radnim mjestima rade sa skraćenim radnim vremenom i imaju posebnu zaštitu, koja dolazi do izražaja i u pogledu ostvarivanja nekih drugih prava (kao što je pravo na staž sa uvećanim trajanjem).

Minimum radnih dana godišnjeg odmora, koji je predviđen zakonom uvećava se na osnovu kriterijuma koji se utvrđuju kolektivnim ugovorom (opštim, granskim i kod poslodavca) i ugovoro o radu. Ti

kriterijumi mogu biti: dužina radnog staža; doprinos na radu; uslovi rada; zdravstveno stanje zaposlenog ili članova njegove porodice (npr. zaposleni koji su lica sa invaliditetom ili roditelji koji imaju djecu sa smetnjama u razvoju); status samohranog roditelja i sl.

Pravo na godišnji odmor može se koristiti u dva dijela – s tim što se prvi dio može koristiti u trajanju od najmanje 10 dana uzastopno u kalendarskoj godini u kojoj je to pravo stečeno, a drugi dio se mora iskoristiti najkasnije do 30-og juna naredne godine (Npr. drugi dio godišnjeg odmora za 2012. godinu se mora iskoristiti najkasnije do 30. juna 2013. godine). Ipak, izmjenama Zakona o radu predviđen je izuzetak od pravila da se prvi dio godišnjeg odmora mora iskoristiti u kalendarskoj godini u kojoj je ostvareno. Ovaj izuzetak se odnosi na sljedeće situacije u kojima zaposleni nije iskoristio dio ili čitavi godišnji odmor u kalendarskoj godini: ako je bio odsutan sa rada po propisima o zdravstvenom osiguranju; ako je koristio porodiljsko, odnosno roditeljsko odsustvo; ako je bio odsutan sa rada radi njege djeteta i posebne njege djeteta. Dakle, u navedenim slučajevima zaposleni ima pravo da čitavi godišnji odmor iskoristi do 30-og juna naredne godine.

Za zaposlene u određenim djelatnostima, kao što je obrazovanje, važe drugačija pravila u pogledu načina korišćenja godišnjeg odmora. Tako, Zakon o radu predviđa da godišnji odmor nastavnika, stručnih saradnika i vaspitača u školama i drugim vaspitno-obrazovnim ustanovama koristi se za vrijeme ljetnjeg školskog raspusta i može trajati najduže koliko i taj raspust. Ipak, predviđan je izuzetak i od ovog pravila i to u slučaju kada se nastavno i vaspitno osoblje za vrijeme ljetnjeg školskog raspusta poziva na kurseve za stručno usavršavanje ili radi obavljanja drugih poslova u vezi sa pripremama za početak školske godine, kao i radi vršenja nastavno-vaspitnih aktivnosti koje škola, odnosno vaspitno-obrazovna ustanova organizuje. U navedenim slučajevima, dužina godišnjeg odmora utvrđuje se u skladu sa ovim zakonom i kolektivnim ugovorom, dakle kao i za ostale zaposlene.

Godišnji odmor se koristi prema planu koji određuje poslodavac, zavisno od potreba procesa rada, koji je dužan da o tome prethodno obavijesti zaposlenim. Izmenama Zakona o radu su u ovom dijelu predviđene novine koje imaju za cilj da se izade u susret porodičnim i privatnim planovima zaposlenog u vezi sa korišćenjem godišnjeg odmora. Naime, predviđena je obaveza poslodavca da o planu korišćenja godišnjeg odmora zaposlenog obavijesti najmanje 30 dana ranije, tj. do dana koji je određen kao početak korišćenja godišnjeg odmora poslodavac je dužan da zaposlenom dostavi rješenje o korišćenju godišnjeg odmora (Zakon o radu iz 2008. godine taj rok je bio 15 dana). Predviđena je mogućnost da se rješenje dostavi i u kraćem roku, ali samo uz saglasnost zaposlenog. Novina je i to što je predviđena saglasnost zaposlenog kao uslov da poslodavac izmijeni vrijeme korišćenja godišnjeg odmora. On to



sada može uraditi zbog potrebe procesa rada, ali samo po prethodno dobijenoj saglasnosti od strane zaposlenog i najkasnije pet dana prije dana koji je određen kao dan početka korišćenja godišnjeg odmora. Od ovog pravila se pravi izuzetak u slučajevima više sile, kada saglasnost zaposlenog za izmjenu plana korišćenja godišnjeg odmora nije potrebna.

Važno je naglasiti da Direktiva br.93/104, za razliku od pravila koja se odnose na uređivanje dnevnog i nedjeljnog odmora, ne predviđa mogućnost izmjene pravila koja se odnose na godišnji odmor. Nadalje, predviđeno je da će biti ništav svaki sporazum između zaposlenog i poslodavca koji bi predvidio isplatu novčana naknade umjesto korišćenja prava na godišnji odmor. U tom duhu, i prema našim propisima, zaposleni se ne može odreći prava na godišnji odmor, niti mu poslodavac to pravo može uskratiti. Ovdje se postavlja pitanje: šta se dešava u situaciji kada zaposleni ne iskoristi pravo na godišnji odmor, bez svoje krivice? Nijesu rijetki primjeri u praksi da se daje pogrešan odgovor na ovo pitanje, odnosno da se smatra da se u ovo pravo može kompezovati uvećenjem zarade zaposlenom koji nije iskoristio pravo na godišnji odmor, ili nekim drugim novčanim davanjem. Zakonska odredba da se zaposlenom ne može uskratiti pravo na godišnji odmor i da se istog on ne može odreći, nikako ne podrazumijeva mogućnost da se pravo na odmor kompenzuje nekim drugim pravom zaposlenog. Naime, zaposleni će u slučaju da nije iskoristio pravo na godišnji odmor ili njegov dio, bez svoje krivice, imati pravo na naknadu štete (dakle, ne pravo na uvećanu taradu!), koje se ostvaruje u postupku pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova ili pred nadležnim (tj. osnovnim) sudom. Visina naknade u ovom slučaju određuje se, zavisno od dužine neiskorišćenog godišnjeg odmora, prema zaradi koju zaposleni ostvaruje u mjesecu kada se nadoknađuje šteta. Ovakvo rješenje je u skladu sa Direktivom br.93/104 koja predviđa da u slučaju da radni odnos prestaje prije nego što je zaposleni iskoristio svoje pravo na godišnji odmor, zaposleni ima pravo na naknadu štete, srazmjerno dužini godišnjeg odmora na koji je imao pravo u toj godini.

## **ZAKLJUČAK**

Pravo na odmore je tijesno povezano sa pravom na ograničeno radno vrijeme. Ovo pravo je ima sličnosti sa pravom na odsustva, jer podrazumijeva pravo zaposlenih da određeno vrijeme ne budu na svom radnom mjestu – odnosno da ne izvršavaju radne obaveze. Međutim, ključna razlika između ova dva prava je u tome što pravo na odmore pripada svim zaposlenima, a pravo na odsustva – samo ukoliko se dese slučajevi koji su predviđeni zakonom i kolektivnim ugovorom.

Pravo na odmore ima razne funkcije: fiziološko-zdravstvenu; radno-zaštitnu; ekonomsku i socijalnu. Iz tog razloga se, shodno međunarodnim

standardima, kao i pozitivno-pravnim propisima u Crnoj Gori, zaposleni ne mogu odreći prava na odmore, niti im poslodavac to pravo može uskratiti.

Pozitivno-pravna rješenja u crnogorskom zakonodavstvu koja se odnose na pravo na odmore u potpunosti su usklađena sa standardima koji su sadržani u konvencijama i preporukama Međunarodne organizacije rada, kao i sa direktivama Evropske unije – ali zaposlenima u nekim segmentima garantuju i veći obim prava u odnosu na standarde Evropske unije. To potvrđuje činjenica da se prema crnogorskim propisima odmor u toku rada uračunava u puno radno vrijeme i plaćen je, dok se prema Direktivi br.93/104 pravo na odmor u toku rada ne uračunava u puno radno vrijeme.

**Vesna Simović – Zvicer, LLD**

### **Summary**

#### **THE EMPLOYEE'S RIGHT TO HOLIDAYS-IN INTERNATIONAL STANDARDS AND MONTENIGRIAN LAW PROSPECTIVE**

The right to rest is one of the fundamental of individual employment rights. This right has many similarities, but also differences with right to leave.

The right to rest derives from the right to limited working hours and is regulated by a number of international standards. Among them are of particular significance ILO Convention and directive EU.

In Montenegro, the right to rest is guaranteed by the Constitution and regulated by the Labour Law and Collective Agreements.

Decisions related to vacation in Montenegro's legislation is fully compliant with the ILO Conventions and EU Directives

**Др Милош Петровић**

**Доцент Државног Универзитета у Новом Пазару - Департман за  
правне науке**

**Мс Владимир Јерковић**

**Директор Градске библиотеке Сомбор**

## **ОСНОВНИ АКТИ О УСТРОЈСТВУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СЛОБОДНОМ КРАЉЕВСКОМ ГРАДУ СОМБОРУ У ДРУГОЈ ПОЛОВИНИ ОСАМНАЕСТОГ ВЕКА**

### *Анстракт:*

Слободни и краљевски градови у Угарској током осамнаестог века имали су висок степен аутономије и надлежности у регулисању бројних сфера друштвеног живота на свом подручју. Правни основ њихове аутономије налази се у елибертационо-привилегијалним писмима добијеним од владара, а у којима је садржана листа права и привилегија које су добијали увођењем у статус Слободних и краљевских градова. Град Сомбор је овај статус добио 1749. године, и од тада је приметан његов убрзан економски, културни и архитектонски развој. У овом раду аутор је покушао да, у границама дозвољеног простора, анализира основне акте о устројству локалне самоуправе Сомбора у другој половини деветнаестог века, и то Повељу и Статут као типске акте карактеристичне за све Слободне и краљевске градове, и Сомборску алтернативу као једнострану изјаву воље која је преко сто педесет година обликовала устројство локалне самоуправе у граду Сомбору.

**Кључне речи:** *Слободни и краљевски град, локална самоуправа, права и привилегије, Сомборска алтернатива, Сомбор.*

### **1. УВОД**

Град Сомбор, данас на северозападу Републике Србије, у Аутономној покрајини Војводини, од половине осамнаестог века па све до окончања Првог светског рата, представљао је један од значајнијих културних и административних центара јужне Угарске. Након потискивања Османлијског царства јужно од Саве и Дунава, после битке код Сенте, 1697. године, у којој је на аустријској страни учествовало неколико стотина сомборских коњаника и пешадинаца, Сомбор постаје седиште среза у Бачкој жупанији. Организовањем Потиско-Поморишке границе као посебне територије установљене у циљу спречавања

*Доц. др Милош Петровић, мс Владимир Јерковић*

поновних продора Османлија на север, Сомбор улази у њен састав 1702. године као *oppidum fossatum*, а већ 1717. године прераста у *oppidum militare*. Граница је представљала посебну административну организацију, независну од угарске власти, и у њој је поредак био организован ”строго хијерархијски, већину чиновника чинили су официри, а службени језик био је немачки”.<sup>1</sup> Померањем хабсбуршко-османлијске границе након Пожаревачког (1718) и касније Београдског мира (1739), Потиско-Поморишка граница губи своју улогу предстраже Хабсбуршког царства, и бива укинута 1741. године. Укидање Границе као посебне административно-територијалне области пратили су појачани притисци Угарског племства да се становништво Границе исели на подручје Бечеја или Земуна и да тамо настави са граничарском службом, или, у случају Сомбора, да остану у њему и да буду поданици Угарске коморе са свим обележјима феудалних поданика. Демилитаризација Сомбора као *oppidum militare*-а је због унутрашње-политичких прилика у Царевини одложена до 1745. године, када је Угарска комора током месеца октобра пописала непокретну имовину сомборских граничара и одредила им феудалне дажбине. Реакција на овај поступак Угарске коморе уследила је већ наредног месеца, када су сомборски граничари организовали протестни збор и истовремено одлучили да пошаљу једну делегацију у Беч, како би на царском двору покушали да издејствују повољније решење статуса Сомбора, у духу ранијих привилегија. Након више од три године политичке борбе, уз коришћење свих доступних средстава и уз велика новчана давања, Сомбор је елибертационо привилегијалним писмом царице Марије Терезије, од 17. фебруара 1749. године уздигнут у ранг Слободног краљевског града, и од тада почиње његов убрзани развој на свим пољима. Посебну карактеристику Слободних краљевских градова представљало је њихово устројство и надлежности које су имали, а у погледу Сомбора и изразити дух демократичности и религијске толеранције у обављању послова локалне самоуправе. Управо из ових разлога, у тексту који следи упознаћемо се укратко са правним положајем слободних краљевских градова, а затим мало шире са основним конституционалним документима слободног краљевског града Сомбора.

---

<sup>1</sup> С. Бачић, *Повеље слободних краљевских градова Новог Сада, Сомбора и Суботице*, Суботица 1995, 17.

## 2. ОПШТИ ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ СЛОБОДНИХ КРАЉЕВСКИХ ГРАДОВА

Насеља у Угарској у другој половини осамнаестог века имала су различити правни статус. На врху лествице налазили су се ”привилегована трговишта (*oppidum*), спишки градови (*Scepus*) і као најпривилегованији – слободни краљевски градови (*civitates liberae et regiae*)”.<sup>2</sup> Њихов правни положај био је регулисан различитим изворима угарског феудалног права: ”законима, обичајима, привилегијама, уредбама, наредбама, статутима, судским решењима те изворима црквеног права”.<sup>3</sup> У ред слободних краљевских градова у Угарској су спадала она ”насеља која на основу краљевске привилегије нису била под жупанијском и спахијском влашћу”<sup>4</sup> него су били подређени само краљу, односно државним органима који су наступали у краљево име, па су из тог разлога и носили епитет – *libera*. Слободни краљевски градови су спадали у ону категорију правних лица у Угарској која су поседовала племићки статус, па је сваки слободни град као целина представљао племића (*quasi una persona nobilis*), и спадали су у четврти сталеж државе поред црквених великодостојника (*praelati*), световних магната (*magnates*) и племића (*nobiles*). Повлаштени статус је слободним краљевским градовима омогућавао уживање различитих врста повластица (*jure, praerogative, immunitates, privilegia, concessiones, libertates*). Према овим повластицама слободни краљевски град је имао свој грб, био је власник земље (*dominus terrestris*) и припадали су му сви доходи од права која је град могао уз накнаду уступати приватним лицима – *jura regalia minor* (доходак од касапница, пивара, млинова и слично). Град је колективно плаћао државни порез (*contributio*), а разрезивао га је индивидуално на пореске обвезнике града. Цео износ пореза није плаћан у новцу, него је један његов део намириван натуралним давањима војсци. Слободни краљевски градови су имали широку административну, економску и судску аутономију. Административну контролу над њима обављало је намесничко веће, економску контролу коморска администрација, а судску контролу таверникални суд.<sup>5</sup> Једно од права које су слободни краљевски градови као носиоци племићке титуле имали је и право учешћа у

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, 22.

<sup>3</sup> С. Бачић, *Из прошлости градског права Новог Сада, Сомбора и Суботице*, Суботица 1998, 25.

<sup>4</sup> А.Хегедиш, *Слободан и краљевски град Сомбор*, Сомбор 2000, 17.

<sup>5</sup> Таверникални суд у Пожуну (Братислави) представљао је самостално судско надлештво над слободним и краљевским градовима Угарског краљевства, чији су чланови били грађани, односно изасланици слободних и краљевских градова.

законодавној власти (*jus sessionis et voti dietalis*). У дводомом Земаљском сабору Угарске, слободни краљевски градови су као припадници четвртог сталежа улазили у састав Доњег дома, а имајући у виду начин гласања у Угарском сабору (систем заједничког гласа по ком је сваки сталеж имао један глас) ово право је слободним краљевским градовима више било финансијско оптерећење него што су од њега имали стварне користи.

У погледу управљачких функција, сви слободни краљевски градови Угарске имали су унифицирану организациону структуру у којој се на врху налазио унутрашњи сенат (*magistratus*), на подножју спољашњи сенат и општина (*electa communitas*), а између њих су смештени чланови администрације у три одељења: јавних послова (*publico-politica*), судства (*judicialia*) и привреде (*oeconomica*).

И у домену црквеног права слободни краљевски градови су имали одређена патронатска права (*jus patronatus*). Град је имао право предлагати католичког жупника на свом подручју, а у случају православних верника, истима је остављано да у складу са својим обичајима одлучују о избору свог пароха. У стварности, патронатско право је подразумевало овлашћење града да, када место жупника остане упражњено, предложи надлежном бискупу особу за обављање те функције, с тим што је предлог био обавезујућег карактера. На овај начин, патронат слободних краљевских градова над црквама омогућавао је одређену самосталност градских власти у вођењу црквене политике на територији града.

### 3. АЛТЕРНАТИВА, ПОВЕЉА И СТАТУТ СЛОБОДНОГ КРАЉЕВСКОГ ГРАДА СОМБОРА

Основни конституциони документи слободних краљевских градова су привилегијална, односно елибертациона писма којима им се од стране владара додељује статус слободног краљевског града. Њихов назив варира од случаја до случаја, па се тако у сомборском елибертационо привилегијалном писму у претпоследњој тачци оно назива "ова наша милостива диплома" ("*...praesentis benigni diplomatis nostri...*"). Обзиром да елибертационо привилегијално писмо није имало званичан назив, а пошто се ради о једном свечаном акту којим се успоставља један правни режим на одређеном подручју, мањи број аутора<sup>6</sup> користи израз "диплома", а већина аутора<sup>7</sup> користи израз "Повеља". У даљем тексту

---

<sup>6</sup> Вид. С. Ћирковић, *Историја Сомбора*, Сомбор 1996; Н. Вукичевић, *Црте из прошлости града Сомбора и околине сомборске*, Сомбор 1996.

<sup>7</sup> Вид. С. Бачић (1995); А. Хегедиш, (2000); М. Степановић, *Повеља слободног краљевског града Сомбора*, Сомбор 2008; Р. Шумоња, *Слободан и краљевски град*

ће бити коришћен појам Повеља, првенствено из разлога што исти боље упућује на важност и карактер елибертационог привилегијалног писма.

Повеља сама по себи, иако је од велике важности, не представља документ који је оперативно применљив. У ту сврху, повељу је пратио још један документ, Статут (*Statuta*) којим је одређена организација и надлежност локалне власти. Иако савремено право под статутима подразумева правне акте које доносе власти нижег нивоа на основу аутономног права, у случају Статута слободног краљевског града Сомбора, на крају прве половине осамнаестог века то није био случај. Овде се не ради о аутономним правилима донетим од стране градских власти, већ о наметнутом статуту израђеном од стране краљевске комисије, што је јасно и назначено у самом Статуту (*Per Delegatam Regio – Cameralem Commissionem*). Коначно, и сам краљевски комесар Јозеп Колер у свом говору на Првој седници градског Магистрата је нагласио: ”Пошто је њено величанство примило Сомбор у ред слободних и краљевских градова наређено му је да за вршење свих послова по узору на остале добро уређене градове оспособи и сомборски Магистрат. У ту сврху треба да прихвате Статут кога је израдила коморска комисија, а кога предвиђа и закон, тј. да сваки слободни и краљевски град који располаже привилегијама, сходно локалним условима треба да донесе статут који не сме да буде у супротности са постојећим законом нити са обичајним правом.”<sup>8</sup>

Као посебна карактеристика уређења локалне самоуправе у Сомбору у другој половини осамнаестог века издваја се један документ, познат као Сомборска алтернатива, обзиром да исти није донет од стране владара или његових представника, него од стране грађана Сомбора, припадника једне вероисповести, којим се они свечано обавезују на поштовање права и равноправност у вршењу локалне власти у односу на припаднике друге вероисповести у Граду.

### 3.1. Сомборска алтернатива

Након што су у лето 1748. године Сомборци у царску благајну уплатили 150.000 рајнских форинти у злату, као цену елибертације Града, започети су први преговори о организацији власти у Граду. Основни проблем у организовању власти тицао се једнаке заступљености у вршењу репрезентативних и управљачких функција између већинског

---

*Сомбор*, Сомбор 2001; М. Војиновић, *Сомбор – илустрована хроника*, Сомбор 1999; Ђ. Антић, Ђ. *Из прошлости Сомбора*, Сомбор 1966

<sup>8</sup> Фонд магистрата Слободног краљевског града Сомбора, 1749, број 7,8,9,10. Историјски архив Сомбор

православног становништва (*Graeci ritus non uniti*) у граду, и мањинског католичког становништва,<sup>9</sup> при чему је врховна власт била католичка, и у односу на остало хришћанско становништво константно је покушавала да наметне систем *cuius regio, eius religio*. Делегација истакнутих Сомбораца која је током 1748. године боравила у Бечу са задатком да издејствује повољно статусно решење за Сомбор и његове становнике, обратила се својим суграђанима са захтевом да им у Беч пошаљу уговор ”између православних и католика о томе да ће убудуће власт у Сомбору вршити без потискивања и довођења у неравноправан положај друге стране”.<sup>10</sup> Иако у литератури наилазимо на тумачење да је по овом питању донет одређени уговор,<sup>11</sup> у стварности се радило о једностраној изјави учињеној од стране изабраних представника Римокатоличке општине Сомбор, којом исти обавезују себе и своје потомке да у свим сегментима живота поштују равноправност католичког и православног становништва Града.

Сам текст Алтернативе<sup>12</sup> сачињен је у форми свечане изјаве у дванаест тачака. Суштина текста је у изједначавању права православних са католичким становницима града у статусном, стварно-правном и црквено-правном положају у граду Сомбору. У том смислу, православнима се признаје и право патроната у оквиру њихове конфесије, право на исповедање вере, право на неометано вршење религијских обреда по јулијанском календару, и право православним црквеним властима на мирно и неометано уживање имања. Свакако да су најзначајније одредбе Алтернативе садржане у 5, 6, и 7.

Тачком 5. Алтернативе припадници католичке вероисповести свечано су се обавезали да ће се у Градски магистрат бирати једнак број католика и православних. Такође је предвиђено да ће се једнак број припадника обеју вероисповести бирати у Унутрашњи (6 + 6), и у Спољни сенат (12 + 12). Истим чланом је предвиђено да се Градоначелник бира сваке године и то једне године да буде припадник римокатоличке, а друге године православне вероисповести. Тачком 6. предвиђено је да вероисповест неће бити препрека за православне да буду бирани за

---

<sup>9</sup> Према попису становништва из 1745. године, сачињеном на захтев Угарске коморе у оквиру покушаја да се Сомбор потчини коморској управи, у Сомбору је живело око 4.000 становника (граничара са члановима домаћинства), од чега је око 85 процената било православних. Извор: Фонд Магистрата Слободног и краљевског града Сомбора, Историјски архив Сомбор.

<sup>10</sup> Р. Шумоња, 142.

<sup>11</sup> Вид. Ђ. Антић, 6; М. Војиновић, 21; А. Хегедиш, 18.

<sup>12</sup> Уговор о алтернативи, Архив САНУ у Сремским Карловцима, ПМА А, 624/1756. Оверени препис на српски (тзв. Илирска транскрипција од 2. јануара 1751). Превод др Славко Гавриловић



магистратске чиновнике и службенике, пошто ће се у том погледу поштовати начело равноправности и способности за вршење дотичних служби. Одредбе тачки 5. и 6. Алтернативе доследно су примењене већ 1749. године, приликом формирања првог Градског магистрата, па су по том обрасцу као први носиоци јавних функција и као први вршиоци дужности у јавним службама Града изабрани: за Градоначелника – католик, за Градског капетана – православни, у Унутрашњи сенат 7 православних и 6 католика, у Спољашњи сенат 12 православних и 13 католика, у Општину (Скупштину грађана) 30 православних и 30 католика, за градског адвоката – католик, за градске благајнике – по један католик и православни, по два католика и православна за надзорнике квартова, два татора – по један сваке вере, уписничар земљишних књига, становника и сточног фонда – католик, и управник затвора – православни.<sup>13</sup> Тачком 7. Алтернативе гарантовано је становништву Сомбора обеју вероисповести да ће, у случају смрти неког члана Магистрата на његово место бити бирано лице исте вероисповести.

Остале тачке Алтернативе односе се на признавање православнима једнаких права у погледу наслеђивања, доделе градског земљишта, права других припадника православне вероисповести ван града Сомбора да се досељавају у Град, и права трговаца и занатлија обе вере да се удружују у цехове.

Текст Алтернативе се завршава једном врло свечаном изјавом, у којој представници Римокатоличке општине Сомбор обавезују себе и своје потомке да у свему поштују наведене одредбе, а ако од њих одступе или покушају да их пониште, да буду кажњени и да православним суграђанима плате глобу од 10.000 дуката. Куриозитет свакако представља чињеница да је уз мања одступања током друге половине деветнаестог века, Алтернатива остала на снази и ”била поштована од обеју страна све до 1918. године”<sup>14</sup> и уласка Сомбора у састав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, односно Краљевине Југославије.

---

<sup>13</sup> *Copia Prothocolli Sessionalis anni 1750*, Фонд Магистрата Слободног и краљевског града Сомбора, Историјски архив Сомбор

<sup>14</sup> Р. Шумоња, 142.

### 3.2. Повеља Слободног краљевског града Сомбора<sup>15</sup>

Повеља Слободног краљевског града Сомбора, писана је на латинском језику и уобичајене је дипломатичке садржине. Састављена је од Увода, текста ( 19 чланова у којима се одређује статусно и стварно право Слободног и краљевског града, организација и делатности градске власти, судска надлежност Града и надлежност у областима финансијског, трговачког, црквеног, управног, наследног и кривичног права), и завршнице са потписом владара ( у овом случају царице Марије Терезије) и дворских службеника који су саставили Повељу ( у случају Сомбора – гроф Леополд Надажди и Бернат Кончек).

Увод је састављен од интитулације која садржи име издаваоца Повеље, са свим његовим титулама,<sup>16</sup> инскрипције која садржи име лица коме се упућује Повеља, у овом случају Град Сомбор и разлога доношења Повеље – као разлози су у Повељи наведене заслуге становника Сомбора у ратовима против Турака, уплаћена свота од 150.000 форинти за подмиривање ратних трошкова, дато обећање верности грађана Сомбора, и намера да Сомбор постане привредни, финансијски, трговачки и војни центар који би у случају евентуалног будућег рата био способан да се лакше одупре непријатељу.

Суштина Повеље налази се у 19 чланова којима су Граду пружене различите привилегије и дата права у разним областима. Тако је у погледу статусног права, као што је већ назначено у претходном излагању, Сомбор добио племићки статус и право на уживање свих племићких повластица (члан 2. Повеље). Племићки статус су, по истом члану, поред Града уживали и грађани Сомбора. Битно је напоменути да грађанство у другој половини осамнаестог века у Угарској није представљало друштвену

---

<sup>15</sup> У овом раду се користи превод Повеље учињен од стране Милана Степановића, уз редактуру Славка Гавриловића, објављен у : Повеља Слободног и краљевског града Сомбора, Сомбор, 2008. Уз овај превод, постоји и превод Повеље учињен од стране Ђорђа Антића уз исправке Славена Бачића, објављен у: Слободан и краљевски град Сомбор, Сомбор, 1999/2001.

<sup>16</sup> У Повељи Слободног и краљевског града Сомбора, интитулација гласи: Правда и Наклоност, Ми, Марија Терезија, по милости Божијој Царица Римска, а Краљица Угарске, Чешке, Далмације, Хрватске, Славоније, Раме, Србије, Галиције, Лондомерије, Куманије и Бугарске, Надвојвоткиња Аустрије, Војвоткиња Бургундије, Брабанта, Горње и Доње Шлезије, Милана, Штајерске, Корушке, Крањске, Мантове, Парме, Пјаченце, Лимбурга, Луксембурга, Гелдерна и Виртемберга, Кнегиња Швапске, Макрогрофица Светог Римског Царства, Бургауа, Моравске, Горњих и Доњих Лужица, Грофица Хабсбурга, Фландрије, Тирола, Фирта, Кибурга, Горице, Градишћа и Артоа, Ландгрофица Алзаса, Грофица Намура, Господарица Словеначке крајине, Порденона, Салцкамергута и Мешлена.

класу, него је представљало посебну правну категорију. Да би се стекао статус грађанина, било је потребно испунити одређене услове: поседовати кућу и имовину у граду, имати одређени углед као морална личност и платити таксу за доделу статуса грађанина. Грађанство се није наслеђивало, тако да су наследници грађана морали пролазити свако за себе процедуру пријема у статус грађанина. О молбама се расправљало на седницама Магистрата и грађанство би било додељено тек у случају повољног мишљења о молиоцу. Број грађана у односу на укупан број становника није био велик, па је тако ”према попису из 1786. године, од укупног број од 13.360 становника Града са припадајућим насељима, грађана било свега 523, и поред њих још 73 племића и 12 свештеника, а на почетку наредног века, према попису из 1804. године, од укупно 14.956 становника, грађана и занатлија било је укупно 1759”.<sup>17</sup> Заједничка карактеристика сомборских племића је да су били ”армалисти”, односно имали су племићке титуле по основу повеље са грбом, али без феудалног поседа и кметова и без корена у старом племству, и имали су иста права и обавезе као и други становници Града, једино су били ослобођени главарине као облика пореза и били су у надлежности Жупанијског суда. Поред ових повластица, Сомбору је (члан 1. Повеље) дато право да се служи називом Слободан и краљевски град Сомбор и да се користи другим правима која му припадају по државним законима и обичајном праву важећем за остале слободне и краљевске градове, односно дате су му феудалне властелинске привилегије (*utilitates, beneficium, proventus, jures et jurisdictiones dominorum terrestrium*). Једна од привилегија дата овим чланом је однос према вишим властима, при чему је назначено да Сомбор за свога господара има сматрати Свету круну Угарске, од које се не сме отуђити, а да никаквог другог спахију не мора сматрати за свога господара. Чињенично стање након елибертације је било донекле другачије, пошто су се Сомборци задужили да би исплатили 150.000 форинти као цену елибетрације код хрватског грофа Баћанија, све до 1764. године и отплате дуга, град Сомбор и његови грађани били су практично у положају кметова према повериоцу, а ”укупна цена елибертације са трошковима камата према подацима из 1766. године износила је 250.225 форинти”.<sup>18</sup>

Да би се могао користити додељеним му привилегијама, према члану 1. Повеље, Град је морао да се на Угарском Земаљском сабору потврди као Слободан и краљевски град, што је у случају Сомбора и учињено на Земаљском сабору 1751. године.

---

<sup>17</sup> А. Хегедиш, 48.

<sup>18</sup> Р. Шумоња, 143.

Чланом 3. Повеље, Граду и његовим становницима су одређене обавезе у погледу плаћања пореза, док је чланом 4. утврђена територија Града на којој Град врши сва властелинска права и додељено му је право убирања и располагања приходима од права које може пренети на друга лица (*jus regalia minor*). Не постоје довољно јасна историјска утемељења, али се може претпоставити да су управо права дата Граду чланом 4. Повеље у значајној мери омогућила да Сомбор буде у великој мери поштеђен веће Немачке колонизације током друге и треће деценије деветнаестог века, односно, након што је Монархија после пораза код Ваграма 1809. године изгубила Тирол, Јужну Карантанију, Крањску, Горицу и Истру са Трстом. Велик број етничких Немаца тада се померио на просторе Јужне Угарске,<sup>19</sup> а обзиром да је Сомбор имао племићки статус и био власник великог броја пустара у околини, колонизација према њему и његовој непосредној околини била је отежана, јер би се њоме заправо кршиле привилегије дате Повељом. Ово је наравно утицало да етничка структура становништва у Граду остане релативно непромењена, односно, да православно становништво буде процентуално најзаступљеније.

Чланом 5. Повеље заправо је потврђен члан 5. Сомборске алтернативе у погледу избора чланова Градског сената, и одређен је датум када се у Граду имају одржавати функције – на празник Светог Ђорђа, по грегоријанском календару. Члан 6. односи се на кривично-правну надлежност Града, и истом се даје право мача (*jus gladii*), односно право на изрицање и извршење смртне казне.<sup>20</sup> Судска власт у Граду била је у рукама Магистрата, а суђење су обављали главни судија, председник Магистрата и неколико сенатора као чланови, и имали су надлежност у грађанским и кривичним стварима, а осуђеници су имали право жалбе Таверникалном суду. Чланом 7. Повеље потврђено је Патронатско право католичких и православних верника на исти начин како је оно одређено у Сомборској алтернативи.

Чланом 8. Сомбор се издваја и ослобађа испод војне и коморске управе, и ово је уједно и најважнији члан Повеље, пошто се њиме заправо утврђује надлежност града над његовим грађанима и становницима, како у личним, тако и у материјалним питањима, укључујући и решавање правних односа у вези са непокретностима. Чланом 9. Повеље налаже се грађанима и становницима да за време рата покажу од њих очекивану

---

<sup>19</sup> Б. Јанкулов, *Преглед колонизације Војводине у 18. и 19. веку*, Матица Српска, Нови Сад 1961, 74.

<sup>20</sup> Сомбор је врло брзо запослио извршиоца казни (*Carnifex*), 1777. године исти је био на платном списку Града са платом од 25 форинти, а 1779. године службени назив му је промењен у *Iustitiae vindicativae minister*. Вид. Ђ. Антић, 25.

лојалност, а у време мира да се клону превратничких планова, као и да исте пријављују надлежним властима, ако за њих сазнају. Чланом 10. налаже се оснивање службе јавне безбедности у Граду, под управом капетана који је уједно члан Магистрата, а у службу јавне безбедности било је потребно примити довољан број стражара снабдевених оружјем и једног добошара ради оглашавања опасности од пожара и ради читања наредби. Наоружаним стражарима је као задатак одређено да ноћу патролирају Градом ради одржавања стабилног реда и мира, спречавања престапа и хапшења изгредника.

Граду је чланом 11. дозвољено да присвоји покретну и непокретну имовину лица која су умрла, а нису имала наследника. Повеља је из овог општег правила изузела имовину племића умрлих без наследника, као и имовину лица осуђених за велеиздају или увреду величанства, пошто је имовина таквих лица припадала непосредно краљевској благајни.

Српском становништву града су чланом 12. Повеље потврђене раније привилегије из 1743. године, а исте су се ”односиле на аутономност Српске православне цркве, и пуну слободу вероисповести и школства”.<sup>21</sup>

Повељом (члан 13.) је Граду дозвољено одржавање одржавање четири вашара годишње, и утврђено да пијачни дани буду среда и субота. Интересантан одредбу садржи члан 14. Повеље, којим је прописано да у случају да је над неком некретнином власник требао постати странац или свештено лице, исти је морао у року од годину дана стећи право грађанства, у противном, некретнина би се продавала грађанима, а ако је нико не би купио, Магистрат је имао овлашћење да исплати вредност поседа и тако законским путем истисне поседника. Ова одредба је била сагласна са феудалним угарским законодавством, по ком је ”црквеним лицима и установама било забрањено стицање нових непокретних световних добара, док је странцима у тадашњој Угарској било забрањено поседовање непокретности”.<sup>22</sup>

Чланом 15. додатно се оснажује независност Магистрата у односу на коморске или жупанијске власти, а поготову у домену кривичног права, што се кроз члан 16. даље наставља кроз забрану хапшења, кажњавања и узнемиравања становника Града и кроз забрану конфискације њихове имовине, без претходне изричите дозволе Магистрата. Повеља даље наглашава (члан 17.) да се права и привилегије њоме дата односе искључиво на хришћанско становништво, и да се ни под којим условима не могу проширити, нити се у грађанство примити

---

<sup>21</sup> С. Бачић, 1995, 46.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 58.

поданици Отоманске империје, затим се Граду додељује грб, који је у Повељи прецизно описан (члан 18.),<sup>23</sup> и на крају (члан 19) грађанима, становницима и гостима Града се још једном ставља на знање да се датих привилегија и обавеза придржавају, и да се чувају неверства, издаје и порока, да им дате слободе и привилегије не би биле одузете. Повеља се завршава, како је већ претходно напоменуто, потписом Царице Марије Терезије, грофа Леополда Надаждија и Бернарда Кончека.

### 3.3. Статут града Сомбора

Статут града као извор партикуларног (персоналног и територијалног) права морао је бити усаглашен са земаљским законима и обичајима и другим правним изворима, као и стеченим правима трећих лица. У погледу Сомбора, ради се о такозваном комисијском статуту (*statuta comissionalia*), пошто га је донела краљевска комисија која је вршила инсталацију првог градског Магистрата. Пошто је Статут прилично детаљно регулисао управљање Градом, у најкраћим цртама, колико нам простор дозвољава, осветлићемо најбитније одредбе Статута.

У погледу избора чланова Магистрата, Статут је предвиђао да се он врши сваке године, на дан Светог Ђорђа, по грегоријанском календару, уз обавезно присуство чланова Унутрашњег и Спољњег Сената и чланова Општине (члан 1.), а чланом 2. је предвиђена процедура избора Градоначелника (*judex primarius*). Према Статуту, Сенат предлаже три пристојна и по Град достојна кандидата, између којих се бира Градоначелник на мандат од две године. Сви присутни (чланови Унутрашње и Спољног Сената и чланови Општине) добија по два зрна црног и једно зрно белог пасуља, при чему бело зрно спуштају у кутију кандидата кога желе изабрати, а црна зрна у остале кутије. Онај кандидат који добије највише гласова (белих зрна) постаје Градоначелник, односно први човек администрације и председавајући седница Магистрата и грађанског суда.

Ради отклањања нејасноћа, покушаћемо да на овом месту направимо паралелу између тадашњих и данашњих органа локалне самоуправе. Магистрат је обављао послове које у данашње време обавља градска управа, унутрашњи сенат је био пандан данашњем градском већу или градској влади, а Општина је представљала институт којег можемо уподобити са данашњом Скупштином града. Поред ових органа, постојао је и Спољни Сенат од 24 члана, са прилично нејасном улогом. Општина,

---

<sup>23</sup> Поменути грб Града и данас је у службеној употреби као Грб, и као елеменат заставе Града која је сребрnobеле боје са грбом у средини поља

са 60 изабраних чланова, на чијем челу се налазио народни трибун, који је био члан Спољног Сената (укупно 61 изабрани представник грађана – а управо толико и данас, 260 година касније, има одборника Скупштине Града) и Спољни Сенат су била посебна тела од елибертације па све до 1782. године. Те године су Општина и Спољни Сенат спојени у једно тело. О улози Спољног Сената се зна тек толико да је имао задатак да ”брани интересе целог становништва и да унапређује опште добро Града”.<sup>24</sup> С друге стране, улога Народног трибуна није се огледала само у председавању Општином, него и у надзору над радом и указивању на неправилности у раду код извршних органа градске власти, посебно у области заштите грађана од самовоље градских власти, односно носилаца јавних функција, тако да овде можемо говорити и о неком рудиментарном облику успостављања институције омбудсмана, односно заштитника грађана.

Поред ових органа, Статутом је био предвиђен и комораш (члан 6.), који је водио бригу о целој градској имовини и руковао је градском благајном.

Статут града је, између осталог, одређивао начин убирања пореза и обавезу да се он троши у најцелисходније сврхе ради побољшања живота у граду (чл. 7) установио је успостављање градског архива и чување свих аката, указа и резолуција које се тичу града Сомбора (чл. 16) наложио је, у чл. 27, да Магистат и изабрана Општина морају да се старају и да пазе не само на лепоту града, него и на чистоћу ваздуха и уредност улица. Градске власти су озбиљно схватиле своју дужност да се старају о лепоти Града па су 1786. г. усвојиле нове опсежне планове регулације сомборских улица. По овим прописима све куће морале су да буду ушорене, нико није смео да зида без плана и одобрења, свака кућа је морала да има димњак, а новосаграђене куће нису смеле да буду покривене трском (наредба о забрани покривања кућа трском очито је била неуспешна јер је често понављана и током наредних деценија, све до краја XIX века), а ”већ од половине XVIII столећа вођена је и веома прецизна катастарска евиденција о свим имањима у граду (као и у приградским пустарама, односно салашким насељима крај Сомбора), која

---

<sup>24</sup> А. Хегедиш, 23.

је изузетно тачно бележила величину кућног поседа, као и земљишта које Сомборци поседују у градском окружењу.”<sup>25</sup>

Као интересантне треба поменути и одредбе Статута које садрже ноту социјалног старања. Тако се чланом 17. Магистрату налаже да не одуговлачи парнице у којима је једна страна у неповољном положају (сиромашни, ванбрачна деца, удовице), успоставио је старање о градској сирочади (чл. 18) кроз увођење института татора, а чланом 23. наложио је Магистрату да сиротињи не изриче веће новчане казне.

Остале одредбе Статута су у највећој мери адоптиране одредбе Повеље, па их из тог разлога нема потребе посебно образлагати.

### **УМЕСТО ЗАКЉУЧКА – УТИЦАЈ ЕЛИБЕРТАЦИЈЕ НА УКУПНИ РАЗВОЈ СОМБОРА У ДРУГОЈ ПОЛОВИНИ ОСАМНАЕСТОГ ВЕКА**

Становници Сомбора су 1745. године имали врло јасан избор: постати насељем под феудалном управом Угарске коморе, или се под неповољним финансијским условима изборити за статус Слободног краљевског града. Сомборци су се тада определили за другу опцију. Шта им је то донело? Елибертација је као дугорочан резултат имала бројне позитивне и поједине негативне промене. Међу негативне последице елибертације свакако треба убројати убрзано раслојавање становништва и појаву аристократије састављене од сенатора и чланова Магистрата, чија је главна преокупација била задовољење сопствених и породичних интереса. Са друге стране, позитивних ефеката елибертације било је много више. Град је убрзо постао значајан трговински центар, и почео је убрзано да се развија на свим пољима. Његов успон се није огледао само у повећању броја становника и промени физиономије Града, него пре свега у преузимању функције управног, друштвеног и културног центра за све ширу околину. Код већине градова овај процес тече веома споро, па је и Сомбор, који се тек одвајао од руралне околине из које је потекао, могао израсти у центар ширег региона споро, делом и без заслуга грађана који су елибертацијом преузели судбину насеља у своје руке. Као власник земље и додељених пустара могао је одмах да постане центар привреде која је постајала све сложенија и све јаче повезана са другим мањим и већим

---

<sup>25</sup> М.Степановић, *Правна регулација урбаног живота у Слободном и краљевском граду Сомбору од 1749. до 1918*, Зборник радова XVIII СТОЛЕЊЕ, књига VIII, Нови Сад 2010, 75.



центрима. Слично је било и са управним функцијама Града које су биле ограничене елибертационо-привилегијалним писмом. Сплетом сретних околности да су од 1802. године Бачка и Бодрошка жупанија спојене у једну жупанију, и захваљујући законској одредби да свака жупанија мора да подигне управну зграду у средишту жупаније, Сомбор је постао средиште велике Бачко –Бодрошке жупаније (простор од Баје на северозападу, левом обалом Дунава јужно до Новог Сада, укључујући и Нови Сад, Тисом на североисток до Бечеја). Смештај жупанијске управе у Сомбор донео је граду могућност да афирмише доминантан положај у Бачкој, који је трајао све до 1918. године.

Сомбор као слободни краљевски град са својим привилегијама и правима имао је велик степен аутономије у односу на жупанијску власт која се налазила у Сомбору, која једва и да је имала административног утицаја на градски Магистрат. Ово је био и повод за одређене несугласице, првенствено око обавезе Града да намирује трошкове издржавања војске која би пролазила преко његове територије.

Дате привилегије утицале су и на привлачење већег броја интелектуалаца, па је он врло брзо постао центар просветитељства за целокупно православно становништво Угарске, и значајан центар у погледу припреме и финансирања српског устанка против Отоманске империје на почетку деветнаестог века. Устројени демократски принципи међуconfесионалне толеранције и сарадње допринели су да се у Сомбору у другој половини осамнаестог века формира и прва школа за образовање учитеља на српском језику.

Локална самоуправа користећи права и привилегије дате елибертационо – привилегијалним писмом успела је да у року од неколико деценија преобрази Сомбор из руралног насеља у један типичан средњоевропски град са бројним парковима, пространим трговима и широким улицама.

Напослетку, ако би смо морали да изводимо закључак, он би био недвосмислен: - права и привилегије дата Сомбору и његовим становницима елибертационо-привилегијалним писмом 1749. године представљају историјску прекретницу у развоју града. Оправдано је веровати да би се без тешко стеченог права на самоуправу град и његово становништво много спорије развијали, а засигурно се без елибертације у граду не би створила таква клима која је крајем осамнаестог и током деветнаестог века омогућила да у њему живе и стварају оснивач београдског универзитета, оснивач медицинског факултета у Београду, један од оснивача Матице Српске (најзначајније установе српске културе), писци првог уџбеника математике, прве логике, прве лексикографије, прве медицинске књиге на српском језику и бројни други ствараоци. Временом су се други, већи и географски боље предодређени градови

српског национа профилисали као центри културе, духовности, науке, уметности и других области друштвеног живота, али и даље као неоспорна остаје чињеница да је у једном важном периоду буђења националне свести и развоја српског националног бића, Сомбор, вешто и мудро користећи привилегије Слободног и краљевског града, дао значајан допринос у свим претходно поменутих областима.

**Miloš Petrović, LL.D**

**Docent**

**Vladimir Jerković**

**THE BASIC LEGISLATURE REGULATIONS ON ESTABLISHMENT  
OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE FREE ROYAL TOWN  
OF SOMBOR IN THE SECOND HALF OF THE EIGHTEENTH  
CENTURY**

**Summary**

Free and royal towns in Hungary during the eighteenth century had high level of autonomy and jurisdiction at regulating numerous segments of social life on their areas. The legal grounds of their autonomy can be found in liberation-privilege letters received from the rulers that contain the list of rights and privileges they were praised by being introduced into the status of Free and royal towns. The town of Sombor received this status in 1794 since it had been conspicuously developing economically, culturally and architecturally. Within this paper, the author made an effort to analyze the basic legal documents on establishing the self-government of Sombor in the second half of the eighteenth century. The documents that were the subject of the research are the Charter and the Statute as the typical documents that are common for each and every Free and royal town and the Sombor Alternative as an unilateral statement of will that shaped the structure of the self-government in the Town of Sombor for over one hundred and fifty years.

**Др Дејан Мирковић**  
**Доцент Правног факултета Универзитета у Приштини,**  
**Косовска Митровица**

## **САВЕТОДАВНО МИШЉЕЊЕ МСП И ДЕКЛАРАЦИЈА О НЕЗАВИСНОСТИ КРИМА У КОНТЕКСТУ МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА**

### ***Анстракт:***

Саветодавно мишљење МСП које подржава проглашење независности Косова је донето 2010. Неколико година касније Аутономна Република Крим је у марту 2014. године донела Деларацију о независности која се позива управо на саветодавно мишљење МСП о проглашењу независности Косова из 2010. Исто поређење је употребио и председник РФ приликом потисивања документа о припајању Крима у московском Кремљу. Правно тумачење показује да су се РФ и Аутономна Република Крим ипак позвали само на један део саветодавног мишљења МСП и то онај који истиче универзалну важност принципа самоопредељења. Други, конкретнији део саветодавног мишљења МСП који је пример за *contradictio in adjecto*, јер негира општепознату чињеницу да Резолуција 1244 гарантује сувернитет Србије на Косову, РФ и Аутономна Република Крим нису прихватили .

**Кључне речи:** *Међународни суд правде, Резолуција СБ УН 1244, Декларација о независности Крима, Косово и Метохија.*

### **Увод**

Украјина је прогласила независност 1991. године. У саставу новоосноване државе се тада налазило и полуострво Крим (око 26.000 км<sup>2</sup> и преко два милиона становника) са већинским руским становништвом. Исте године Кијев је успоставио дипломатске односе са Бриселом. Однос између Кијева и Брисела је након тога био условљен намером Украјине да постане чланица ЕУ (део царинске уније под вођством Брисела). Таква спољнополитичка оријентација Украјине је била доминантна у периоду све до друге половине 2013. године. Прва велика промена у оваквом (једностраном) спољнополитичком курсу Украјине се догодила у

новембру 2013. године када је Кијев одбио да потпише већ парафирани Споразум о придруживању са ЕУ.<sup>1</sup>

Тачније, после проучавања могућих негативних последица уговора укључујући и јавно исказано негативно мишљење (и понуду у вези са предметом уговора) Руске Федерације,<sup>2</sup> власти у Кијеву су одбиле да потпишу Споразум о придруживању.<sup>3</sup> Овакав поступак је изазвао велико незадовољство у Бриселу али и у делу украјинске јавности. Због одбијања власти да потпише већ договорени Споразум о придруживању избијају велике демонстрације у Кијеву у децембру 2013. Демонстрације доводе до политичког преврата или револуције (у Русији се користио израз "уставни преврат") 21. фебруара 2014.<sup>4</sup> Затим Врховна Рада Украјине 23. фебруара укида Закон о широкој употреби језика националних мањина (Законом из 2012. дозвољено је на југоистоку Украјине да се користи руски као званични језик).

Међутим, укидање Закона о широкој употреби језика националних мањина доводи до великих демонстрација на Криму (Око 10.000 људи се већ 24. фебруара 2014. године окупило у Севастопољу). Сличне демонстрације избијају и у другим градовима на југозападу Украјине.

---

<sup>1</sup> Након победе Виктора Јануковича на украјинским председничким изборима 2010. није се изменио тај правац у спољној политици Украјине. Врховна Рада 2010. године доноси закон о основама унутрашње и спољне политике у коме се наводи (у члану 11) да је један од кључних елемената спољне политике Украјине чланство у ЕУ и "интегрисање у европски економски и политички простор".

Конечно, у периоду 2011-2012. преговори о Споразуму о придруживању се завршавају и парафира се текст који је требало да буде потписан у новембру 2013. Чинило се тада да ће Споразум о придруживању бити сигурно потписан. О парафирању у међународном уговорном праву види више Крећа М, "Међународно јавно право" Правни факултет, Београд, 2012. стр 445-457.

<sup>2</sup> Азаров је рекао и да је услов ММФ био девалвација гривне, што би довело до њеног пада 1,5 - 2 пута. Одобрени руски кредит је дао Украјини стабилност девизних резерви, које су се смањивале, између осталог, и за рачун плаћања ранијих дугова ММФ-у, додао је премијер. Лавров у интервјуу за РТР Планету у априлу 2014. истиче да је ЕУ обећала да ће то бити необавезујући Споразум о трговини са Украјином поут онога са латиноамеричким државама. О тим споразумима види Медовић В., "Међународни споразуми у праву Европске уније", Службени гласник, Београд, 2009. [http://serbian.ruvr.ru/2013\\_12\\_27/Azarov-Ukrajinu-niko-ne-zove-u-EU/](http://serbian.ruvr.ru/2013_12_27/Azarov-Ukrajinu-niko-ne-zove-u-EU/)

<sup>3</sup> Обраћајући се посланицима у Врховној Ради Украјине 22.11.2013. украјински премијер Азаров изјавио је да је одлука Кијева да не потпише споразум о јачању веза са ЕУ донета искључиво из економских разлога али она укључује и спречавање нарушавања трговинских односа са Русијом. Према "Политици" од 23.11.2013.

<sup>4</sup> Види више о томе и вези револуције и преврата у политичкој и правној теорији види Парезановић М. "Политички преврат" НСПМ, Београд, 2013. стр. 43-88.

Затим су (десетак дана након укидања руског језика као званичног) Врховни савет Аутономне Републике Крим и Градско веће Севастопоља на ванредним пленарним седницима одржаним у Симферопољу и Севастопољу 11. марта 2014 усвојили Декларацију о независности Крима. У преамбули Декларације о независности од 11.марта 2014. је садржано позивање на саветодавно мишљење Међународног суда правде УН (МСП) о проглашењу независности такозваног Косова из 2010. године. Тачније, у преамбули Декларације о независности Крима се истиче да проглашење независности "не противречи међународном праву".<sup>5</sup> Неколико дана касније, 16. марта, управо на основу те Декларације о независности, одржан је референдум на Криму. Преко 90% изашлих гласача је подржало независност од Кијева.

Након успешно проведеног референдума на полуострву, 18. марта 2014. председник РФ Путин и представници Крима и Севастопоља (Константинов, Аксјонов и Чали) потписали су у Москви Споразум о приступању Крима Руској Федерацији.

Пре свечаног потписивања у московском Кремљу, руски председник се у свом говору, такође, позвао на саветодавно мишљење

---

<sup>5</sup> Текст Декларације о независности Крима видети према званичном сајту Државног савета Републике Крим <http://www.rada.crimea>. : "Мы, депутаты Верховного Совета Автономной Республики Крым и Севастопольского городского Совета, исходя из положений Устава Организации Объединенных Наций и целого ряда других международных документов, закрепляющих право народов на самоопределение, а также принимая во внимание подтверждение международным судом ООН в отношении Косово от 22 июля 2010 года того факта, что одностороннее провозглашение независимости частью государства не нарушает какие-либо нормы международного права, принимаем совместно решение:

1. В случае если в результате предстоящего 16 марта 2014 года прямого волеизъявления народов Крыма будет принято решение о вхождении Крыма, включая Автономную Республику Крым и город Севастополь, в состав России, Крым после референдума будет объявлен независимым и суверенным государством с республиканской формой правления.2. Республика Крым будет демократическим, светским и многонациональным государством, которое обязуется поддерживать мир, межнациональное и межконфессиональное согласие на своей территории.3. Республика Крым как независимое и суверенное государство в случае соответствующих результатов референдума обратится к Российской Федерации с предложением о принятии Республики Крым на основе соответствующего межгосударственного договора в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта Российской Федерации.

МСП (’’Кримски народ се позвао на косовски преседан, који су створили наши западни партнери’’).<sup>6</sup>

Нешто касније, као одговор на иницијативу САД и ЕУ, Генерална скупштина УН усвојила је 27.марта 2014. необавезујућу резолуцију којом се проглашава неважећим референдум о отцепљењу Крима од Украјине и касније припајање црноморског полуострва Русији. Ипак, том приликом није постигнута 2/3 већина. Представници 100 држава су подржали резолуцију, 11 је било против, 58 се уздржало, а остали нису ни гласали (представник Србије није гласао).

---

<sup>6</sup> Према званичном стенограму говора објављеном на сајту председника Руске Федерације <http://kremlin.ru/transcripts/20603> , иначе, део говора о саветодавном мишљењу МСП има неколико пасуса : "Кроме того, крымские власти опирались и на известный косовский прецедент, прецедент, который наши западные партнёры создали сами, что называется, своими собственными руками, в ситуации, абсолютно аналогичной крымской, признали отделение Косово от Сербии легитимным, доказывая всем, что никакого разрешения центральных властей страны для одностороннего объявления независимости не требуется. Международный Суд ООН на основе пункта 2 статьи 1 Устава Организации Объединённых Наций согласился с этим и в своём решении от 22 июля 2010 года отметил следующее. Привожу дословную цитату: «Никакого общего запрета на одностороннее провозглашение независимости не вытекает из практики Совета Безопасности», – и далее: «Общее международное право не содержит какого-либо применимого запрета на провозглашение независимости». Всё, как говорится, предельно ясно. Я не люблю обращаться к цитатам, но всё-таки не могу удержаться, ещё одна выдержка из ещё одного официального документа, на этот раз это Письменный меморандум США от 17 апреля 2009 года, представленный в этот самый Международный Суд в связи со слушаниями по Косово. Опять процитирую: «Декларации о независимости могут, и часто так и происходит, нарушать внутреннее законодательство. Однако это не означает, что происходит нарушение международного права». Конец цитаты. Сами написали, раструбили на весь мир, нагнули всех, а теперь возмущаются. Чему? Ведь действия крымчан чётко вписываются в эту, собственно говоря, инструкцию. Почему-то то, что можно албанцам в Косово (а мы относимся к ним с уважением), запрещается русским, украинцам и крымским татарам в Крыму. Опять возникает вопрос: почему? От тех же Соединённых Штатов и Европы мы слышим, что Косово – это, мол, опять какой-то особый случай. В чём же, по мнению наших коллег, заключается его исключительность? Оказывается, в том, что в ходе конфликта в Косово было много человеческих жертв. Это что – юридически правовой аргумент, что ли? В решении Международного Суда по этому поводу вообще ничего не сказано. И потом, знаете, это даже уже не двойные стандарты. Это какой-то удивительный примитивный и прямолинейный цинизм. Нельзя же всё так грубо подвёрстывать под свои интересы, один и тот же предмет сегодня называть белым, а завтра – чёрным. Получается, нужно доводить любой конфликт до человеческих жертв, что ли?"

## Правни ставови Руске Федерације поводом Резолуције 1244 СБ УН

У контексту претходно наведеног, поставља се питање да ли Руска Федерација де факто<sup>7</sup> признаје легалност независности Косова зато што се позива на саветодавно мишљење МСП из 2010? МСП је несумњиво један од органа Уједињених нација али и најстарији међународни судски орган. Тачније, судија МСП проф. др Миленко Крећа наводи да је то "први светски суд у историји".<sup>8</sup>

Правно тумачење показује да РФ није де факто признала независност Косова зато што се позвала на одређени, апстрактни, део саветодавног мишљења МСП.

Следеће правне чињенице и тумачења то показују:

- 1) Руски судија Леонид Скотников није гласао за саветодавно мишљење МСП од 22. јула 2010. године (10 судија је гласало за 4 против).

Напротив, Скотников је нагласио у свом издвојеном мишљењу (у параграфу 9) да је МСП негирао Резолуцију 1244 и да је тако преузео политичке функције СБ УН, што је недопустиво у савременом међународном поретку.<sup>9</sup> На тај начин, веће је у саветодавном мишљењу из 2010. нарушио баланс између СБ УН, Генералне скупштине и суда, прописан Повељом УН - истакао је Скотников (иначе не само експерт за међународно јавно право и дугогодишњи судија МСП, већ и бивши представник РФ при УН у Женеви). Такође, Леонид Скотников је приметио и да је већина судија

---

<sup>7</sup> О врстама де факто признања види Аврамов С, Крећа М, :*"Међународно јавно право"* Правни факултет, Београд, 2008. стр 87-94.

<sup>8</sup> Крећа М, :*"Међународно јавно право"* Правни факултет, Београд, 2012. стр .44

<sup>9</sup> Према званичном сајту МСП <http://www.icj-cij.org/> судија Скотников је написао у свом издвојеном мишљењу у параграфу 9 да је МСП преузео функције СБ УН :*" It is equally obvious that :In the present case, however, the Court is not interpreting resolution 1244 for the purpose of giving effect to what the Council has decided. The Council has not decided anything on the subject of the UDI. The Council has not even acknowledged the issuance of the UDI. The terms of resolution 1244 have remained unaltered since the UDI was adopted (see paragraphs 91 and 92 of the Advisory Opinion). 9. It must be borne in mind that Security Council resolutions are political decisions. Therefore, determining the accordance of a certain development, such as the issuance of the UDI in the present case, with a Security Council resolution is largely political. This means that even if a determination made by the Court were correct in the purely legal sense (which it is not in the present case), it may still not be the right determination from the political perspective of the Security Council. When the Court makes a determination as to the compatibility of the UDI with resolution 1244 — a determination central to the régime established for Kosovo by the Security Council — without a request from the Council, it substitutes itself for the Security Council"* (подвукао Д. М)

МСП 2010. тврдила да Резолуција 1244 не гарантује да је КиМ део Србије (зато је наводно, независност била у складу са Резолуцијом 1244). То је несумњиво, био пример за *contradictio in adjecto* ("суво море") или додавање неком појму својства које он не може имати **јер када се прочита Резолуција 1244 јасно је да она три (3) пута изричито прописује да је Косово део СРЈ**. На овај начин, МСП се ставио и изнад СБ УН. У том контексту, Скотников упозорава у параграфу 10 свог издвојеног мишљења, да је МСП већ нелегално преузимао надлежност од СБ УН, посебно у случају БиХ против СРЈ (када је судско веће упркос одлуци СБ УН да чланство СРЈ у УН почиње од 2000. самовољно "утврдило" да је оно почело осам година раније). Дакле, представник РФ у МСП није имао никакве дилеме, саветодавно мишљење је у супротности са Резолуцијом 1244.

- 2) Представници РФ су и приликом усмене расправе пред МСП 2009. године у Хагу изнели да је проглашење независности Косова у супротности са међународним правом. Ова расправа пред МСП је одржана 2009. године (трајала је 9 дана). Српски став су подржавале делегације Русије, Кине, Белорусије, Вијетнама, Кипра, Шпаније, Румуније, Бразила, Аргентине, Азербејџана, Боливије и Венецуеле. Против српског става о независности такозваног Косова су биле делегације САД, Велике Британије, Немачке, Француске, Аустрије, Холандије, Норвешке, Данске, Финске, Бугарске, Хрватске, Албаније, Јордана, Саудијске Арабије.<sup>10</sup>
- 3) Коначно, приликом приступања Крима и потписивања договора у Кремљу у марту 2014, РФ и њен председник **нису** се позивали на део саветодавног мишљења МСП који негира значај Резолуције 1244 СБ УН.

Напротив, РФ и њени представници су се позвали приликом приступања Крима, **само на део саветодавног мишљења које се бави општим принципима међународног права у вези са проглашавањем независности** (Дакле, фокус је био на апстрактном принципу самоопредељења, а не на косовском конкретном случају). Тачније, у саветодавном мишљењу МСП се наводи да су од XVIII века многе државе, а посебно бивше колоније на тај начин (проглашењем) стекле независност. У том контексту председник РФ је у свом обраћању од 18. марта 2014 **управо истакао сличност између**

---

<sup>10</sup> Више о покретању поступка од стране Србије пред ГС УН види Царић С. "Саветодавна мишљења у међународном правосуђу", Службени гласник, Београд, 2009. стр 81.



## **Декларације о независности САД и Декларације независности Крима (и није ниједном негирао резолуцију 1244 СБ УН).<sup>11</sup>**

Та дистинкција је кључна у руском правном тумачењу саветодавног мишљења МСП.

- 4) На претходан закључак указује и чињеница да РФ након 2010. **никада** (као стална чланица СБ УН) није одустала од поштовања Резолуција СБ УН 1244 која гарантује српски сувернитет над Косовом и Метохијом.
- 5) Такође, РФ никада није подржала иницијативе САД и ЕУ да се укине или занемари Резолуција СБ УН 1244 (Најбољи пример за такво поступање западних држава је свакако, Бриселски споразум из априла 2014. у којем нема ниједног помињања резолуције 1244).
- 6) Коначно, и амбасадор РФ у Србији Александар Чепурин је изнео 3. априла 2014. на округлом столу "Косово-Крим: Сличности и разлике" у Београду да су са аспекта међународног права Косово и Крим различити случајеви.

### **Разлике и сличности између Крима и Косова у контексту примене принципа континуитета у међународном јавном праву**

Појам (или принцип) континуитета се у међународном јавном праву дефинише као "непрекинуто деловање државе као независног субјекта у међународним односима".<sup>12</sup> Дакле, промена (најчешће смањење) територије не утиче на правни индетитет државе. Најпознатији примери за примену принципа континуитета у међународном праву су случајеви Аустро-Угарске и Аустрије, Турске царевине и Турске и Британске империје и Уједињеног Краљевства. Свим овим државама, иако територијално умањеним у односу на империје које су наследиле, био је признат континуитет (Разлози су углавном били историјске природе). Када се ови критеријуми примене у случају Крима и Косова може се доћи до следећих закључака.

Такозвано Косово никада није било самостална држава. Територија Косова и Метохије је припадала вековима, или српској

---

<sup>11</sup> Путин истиче, према званичном стенограму, паралелу између Декларације о независности Крима и америчке : "Сегодня я хочу обратиться и к народу Соединённых Штатов Америки, к людям, которые со времён основания этого государства, принятия Декларации независимости гордятся тем, что свобода для них превыше всего. Разве стремление жителей Крыма к свободному выбору своей судьбы не является такой же ценностью? Поймите нас".

<sup>12</sup> Крећа М, "Међународно јавно право", Правни факултет, Београд, 2013. стр 243.

средњевековној држави од 1091. године, или Турској царевини од 1455. или коначно, новој српској држави и Југославији (Савезној Републици Југославији) од 1912. године.<sup>13</sup> Такође, Србија има континуитет са Савезном Републиком Југославијом након 2006. (после одвајања Црне Горе).<sup>14</sup>

Са друге стране, Крим је у задњих 500 и више година (дакле, вековима) припадао или Руској Империји од 1785. године или Турској царевини од 1475, или коначно, СССР од 1921. а тек у кратком историјском периоду (од 20–так година) након 1991 и самосталној Украјини. Тачније, иако је 1945. године Украјина била једна од потписница Повеље УН (вишестраног међународног уговора и оснивачког акта УН) под именом Украјинска Совјетска Социјалистичка Република (УССР) она није била независна држава, већ само република у саставу СССР.<sup>15</sup> То је неспорна чињеница без обзира што је УССР као чланица УН и потписница Повеље УН имала право гласа у Генералној скупштини а у периоду од 1948–1949. и 1984–1985. била је чак и нестална чланица СБ УН. Овакав изузетак се оправдавао (као и случају Белоруске Совјетске Социјалистичке Републике) захтевом СССР да се направи баланс између истока и запада у овим органима УН. Дакле, своју независност Украјина је у садашњем територијалном облику (у кратком периоду после Првог светског рата на територији Украјине је било неколико самосталних држава) остварила тек у августу 1991. године. Независност је касније потврђена Беловешким договором од 8. децембра 1991. године закљученим од стране председника Русије, Украјине и Белорусије. У садашњим границама Украјина као држава у смислу субјекта међународног права, постоји тек од 1991. године.

Са друге стране, општепознато је у међународном праву да Руска Федерација има признати међународни континуитет са СССР и Руском Империјом у чијем је саставу Крим био вековима .

---

<sup>13</sup> "Косово и Метохија: прошлост, садашњост, будућност: Зборник радова са међународног симпозијума одржаног у Београду од 16-18.марта 2006 године ", уредник Коста Михаиловић, САНУ, Београд 2007. Срби су иначе, већина према османском попису области Бранковића 1455.

<sup>14</sup> О распаду СЦГ види Кнежевић М."Изневерена држава" Институт за политичке студије, Београд, 2007.

<sup>15</sup> Кривокапић Б."Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа" Службени гласник , Београд, 2010, стр. 800. Повељу УН је 1945. године у Сан Франциску потписало 50 земаља међу њима и Украјина , тек касније се због унутрашњих проблема придружила и Пољска као 51 држава.

Дакле, у контексту појма континуитета као међународног статуса државе на који може претендовати само једна држава<sup>16</sup> настала након територијалних промена, Крим припада РФ (као држави која је преузела континуитет од СССР). Такође, Косово и Метохија припадају Србији као држави која је преузела континуитет од Савезне Републике Југославије (у контексту права континуитета и нешто слободнијег тумачења, чак и данашња Турска, као држава која има признати континуитет са Турском царевином од 1918, има више права на Крим и Косово него што то имају нелегалне власти у Кијеву и Приштини).

### **Питање референдума на Криму 2014. у контексту међународног права.**

Референдум као облик непосредног изјашњавања грађана се вековима примењује у међународном праву. Углавном се ради о изјашњавању у вези са отцепљењем одређене територије или прихватањем међународног уговора (на пример у вези са Лисабонским уговором ЕУ проведени су неуспешни референдуми у Француској и Холандији).<sup>17</sup> Често се као синоним за међународни референдум корисити израз плебисцит .

Дакле, референдуми (или плебисцити) у међународном праву се углавном организују у вези са изјашњавањем о суверенитету над одређеном територијом. На пример, Француска је на тај начин припојила Авињон (1791.), Савоју (1792. и 1860.) и Ницу (1793. и 1860.). Тај начин изјашњавања грађана је коришћен је и приликом уједињења Италије у Венецији (1866.) и Риму (1870).<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Проф. др Миленко Крећа износи да је Америчко удужење за међународно право изнело јасне критеријуме у вези континуитета РФ са СССР; значајан део териотрије укључујући и историјске териотрије, већина становништва бивше државе, природни ресурси, армија , седиште владе, назив бивше државе . Види више о томе Крећа М, "Међународно јавно право", Правни факултет , Београд, 2013. стр 243. Види такође о континуитету и разликовању од сукцесије као и континуитету СССР и РФ, Бечку конвенцију о сукцесији држава у области уговора из 1978 . и Крећа М, Пауновић М;"Практикум за међународно јавно право", Досије , Београд, 2002 , стр, 12. , и "Србија пред Међународним судом правде"Књига 1. "Филип Вишњић", Београд, 2007.стр. 739

<sup>17</sup> Кривокапић Б."Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа"Службени гласник , Београд, 2010, стр.770 и 926.

<sup>18</sup> Више о томе Лекић М."Историја Италије", први том, Вијести, Подгорица, 2011. стр 65-77.

У модерном добу, Канада је искористила референдум (1948.) у време припајања Њуфаундленда (острво много веће од Крима, које има око 111.390 km и око 500.000 становника).

Такође, одговарајући на критике које су упућене од стране западних земаља поводом референдума на Криму, руски министар иностраних послова Лавров је у априлу 2014. подсетио на референдум о припајању острва Мајота Француској (острво је 2011. припојено Француској, има око 200.000 становника)<sup>19</sup>. Овај референдум је одржан упркос чињеници да је већина Коморских острва (између Мадагаскара и афричког копна - око 800.000 становника) гласала за независност и упркос противљењу Афричке уније и ГС УН.<sup>20</sup>

Коначно, у Црној Гори је два пута спроведен референдум (1992. и 2006.) о државном статусу.

На Криму је 16. марта 2014. без иједног инцидента одржан референдум на целој територији овог полуострва, па и на територији где живе Татари. Према званичним резултатима већина гласача (излазност је била 83,1%), њих 1.233.002 или 96,77% гласала је за отцепљење од Украјине и припајање Руско Федерацији (РФ).<sup>21</sup>

Са друге стране, на Косову и Метохији никада није одржан референдум о отцепљењу. Српско становништво са севера Косово није чак ни учествовало на изборима 2007. за такозвани парламент Косова (који је прогласио независност 2008. године) и избори никада нису ни **одржани** на територији севера Косова на којој је већинско српско становништво.

---

<sup>19</sup> Референдум о статусу острва одржан је 29. марта 2009. Питање је било да ли Мајот треба да постане [француски прекоморски департман](#). [Афричка унија](#) и држава [Комори](#) осудили су референдум као нелегалан. За прикључење Француској гласало је 95,22% становника. Мајот је тако марта 2011. постао 101. француски департман.

<sup>20</sup> РТР Планета 10. 4. 2014. [Воскресный вечер с Владимиром Соловьёвым](#)»

<sup>21</sup> Према званичним резултатима <http://www.rada.crimea.ua/referendum/resultaty> : "Общее количество участников общекрымского референдума, принявших участие в голосовании – 1 274 096 (83,10 %) Количество голосов участников общекрымского референдума, поданных в поддержку вопроса общекрымского референдума: «1) Вы за воссоединение Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации?» – 1 233 002 (96,77 %) Количество голосов участников общекрымского референдума, поданных в поддержку вопроса общекрымского референдума: «2) Вы за восстановление действия Конституции Республики Крым 1992 года и за статус Крыма как части Украины?» – 31997 (2,51 %) Количество бюллетеней для голосования на общекрымском референдуме, признанных недействительными – 9097 (0,72 %) Комиссия Автономной Республики Крым"

**Тачније, на територији 4 општине на северу 2007. није убачен ниједан гласачки листић или биралишта нису ни отворана.**

**Једини референдум који је одржан је био онај на северу Косова од 14. и 15. фебруара 2012. године (Гласачи су се изјашњавали о питању: „Да ли прихватате институције такозване Републике Косово?“ Тада се око 99 % изјаснило да не прихвата, а изласност је била око 75 %).**

Поред тога, на изборима одржаним на Косову 2007. године је гласало само око 45% гласача.

Питање "агресије" на Криму 2014 . и НАТО тумачење у контексту постмодернистичке теорије међународног права

Нема никакве сумње да је најважнији део појма агресије у међународном праву оружана акција.<sup>22</sup> Дакле, сваку агресију мора да прати и оружани сукоб. Оружане сукобе судија МСП проф. др Миленко Крећа дефинише као међународне и немеђународне.<sup>23</sup>

У том контексту, Русија 2014. није извршила агресију на Крим, јер руски војници нису испалили ниједан метак. Такође, на тој територији су се годинама легално налазили у складу са међународним уговором (Харковски споразум).

Са друге стране, НАТО је извршио оружану агресију на Косово и СРЈ 1999. године без одлуке СБ УН и постојања било каквог међународног уговора који би дозволио 78 дана бомбардовања (уз непрестано кршење међународног хуманитарног права, јер када се примени на косовски случај позната клаузула руског правника Фјодора Мартенса из времена Хашке конференције о миру, јасно је да је бомбардовање осиромашеним уранијом и касетним бомбама ратни злочин).<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Кривокапић Б, "Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа "Службени гласник , Београд, 2010, стр.30. или види такође дефиницију агресије у Аврамов С, Крећа М."Међународно јавно право", Правни факултет, Београд, 2008, стр 602-606.

<sup>23</sup> Крећа М."Међународно јавно право", Службени гласник , Београд, 2012, стр.794.

<sup>24</sup> Путин је посветио део свог говора од 18.марта 2014. и бомбардовању НАТО: " Так было в Югославии, мы же хорошо об этом помним, в 1999 году. Трудно было в это поверить, глазам своим не верил, но в конце XX века по одной из европейских столиц – по Белграду в течение нескольких недель наносились ракетно-бомбовые удары, а затем последовала настоящая интервенция. Что, разве была резолюция Совбеза ООН по этому вопросу, разрешающая такие действия?". Смисао Мартенсове клаузуле је да средства ратовања која нису обухваћена међународним конвенцијама нису увек дозвољена ,види о томе Кривокапић Б,"Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа "Службени гласник , Београд, 2010, О ратним правилима уопште види детаљније Крећа М."Међународно јавно право", Службени гласник, Београд, 2012, стр.792-821.

НАТО је такође, помагао терористичку ОВК на сличан начин као што је помогао паравојску у Никарагви (што је утврђено управо познатом предсудом МСП у спору Никарагва против САД 1986). Слао је терористима на КиМ (као и у Никарагви) финансијску подршку, обучавао их је, снадбевао оружјем и обавештајним подацима. Коначно, уз присуство НАТО године 2004. спроведен је погром над Србима на Косову. Ништа слично се није десило на Криму.

Са друге стране, НАТО је 12. априла 2014. на свом сајту објавио документ којом покушава да оправда ставове поводом Крима и Косова (сврха тог документа била је и да се одговори на оптужбе Москве о двоструким стандардима поводом Крима и Косова). Према том извору, НАТО је неколико месеци пре агресије на СРЈ деловао позивајући се на резолуције СБ УН. Ипак, сама агресија није заснована на резолуцији СБ УН (признаје НАТО) већ на заштити људских права. Што се тиче саветодавног мишљења МСП, НАТО издваја део у којем се истиче да је нелегално свако проглашење независности засновано на употреби силе. Затим се закључује да је на Криму пре припајања Русији постојала агресија (иако није испањен ниједан метак), а на Косову наводно није пре проглашења независности. Нема сумње, у контексту међународног јавног права, ово је више него слободно тумачење људских права и селективна примена резолуција СБ УН, као и самог појма агресије. У теоријском смислу, НАТО документ је пример за постпозитивистичку (постмодернистичку или критичку) терорију која контрадикторно негира постојање међународног јавног права и признаје само делове ове гране права као што су људска права и хуманитарно право.<sup>25</sup>

### **Питање континуитета револуционарне власти у Кијеву након 21. фебруара 2014. године**

Према међународном праву, да би се једној држави могло дати признање она мора да поседује следеће атрибуте државности: територију, становништво и стабилну државну организацију као и могућност да обезбеди извршење међународних уговорних обавеза.<sup>26</sup> Револуционарне власти у Кијеву након отцепљења Крима, великих демонстрација на југоистоку земље и губитка контроле над индустријским центром

---

<sup>25</sup> Крећа М. "Међународно јавно право", Службени гласник, Београд, 2012, стр. 65-69.

<sup>26</sup> Аврамов С, Крећа М, : "Међународно јавно право" Правни факултет, Београд, 2008. стр 87-94, или само субјекти међународног правног поретка су способни да буду носиоци права и обавеза, види о томе Костић С; "Међународни односи и међународно право", Загреб 1966, стр .298-399.

Донбасом, али и побуне Десног сектора у марту 2014, и коначно, после непоштовања међународног договора од 21. фебруара 2014. (који је закључен уз учешће представника ЕУ) не испуњавају ниједан од ових услова који захтева међународно право. Задњи пример за то су свакако дешавања у главном индустријском центру и најбогатијем делу Украјине Донбасу у априлу 2014. У Доњецку (око 1 милион становника), Луганску (око 500.000 становника) и Славјенску (око 120.000 становника) као и другим мањим градовима су проруске оружане групе и демонстранти заузели административне зграде, полицијске станице, локалне телевизије и зграде СБУ Украјине, а затим су прогласили Народну Републику *Донбас*. Дакле, јасно је да на тој територији нема ефективног сувернитета власти у Кијеву.

Такође, за признање саме владе у Кијеву која је на власт дошла путем револуције 21. фебруара 2014. се у међународном праву тражи да поседује стабилну државну организацију и могућност да обезбеди извршење међународних уговорних обавеза. Власти у Кијеву не испуњавају ни та два услова за признање њихове владе. Дакле, украјинска држава (и влада) након револуције од 21. фебруара 2014. не испуњавају ниједан услов за међународно признање.

### Закључак

Мирно отцепљење Крима од Украјине и припајање Руској Федерацији у марту 2014. године је несумњиво, проузроковано револуцијом у Кијеву (Слично се може тврдити и за догађаје у Донбасу у априлу 2014). Тачније, непоштовање договора постигнутог у Кијеву од 21. фебруара између власти, опозиције и министара ЕУ и укидање руског језика у револуционарној Ради, довело је до усвајања Декларације о независности Крима у марту 2014. године а затим и до референдума и мирног присједињења полуострва РФ. У том контексту, у преамбули Декларације о независности Крима је садржано позивање на саветодавно мишљење Међународног суда правде о проглашењу независности такозваног Косова. У преамбули Декларације се истиче да проглашење независности "не противречи међународном праву". Исти правни аргумент је употребио и председник РФ приликом потисивања документа о присједињењу Крима у Кремљу. Ипак, правно тумачење показује да су се РФ и Аутономна Република Крим позвали само на један део саветодавног мишљења МСП и то на онај који истиче универзалну важност принципа самоопредељења. Други (конкретнији) део саветодавног мишљења МСП који отворено негира (*contradictio in adjecto*) чињеницу да Резолуција 1244 гарантује сувернитет Србије на Косову, РФ и Аутономна Република Крим никада нису прихватили. На такав

закључак указује чињеница да руски судија Леонид Скотников није гласао за саветодавно мишљење МСП из 2010. управо због прекорачења надлежности МСП у односу на СБ УН (када се ради о поштовању Резолуције 1244). Он то јасно и прецизно наводи и у свом издвојеном мишљењу.

Такође, РФ никада није подржала иницијативе САД и ЕУ да се укине или занемари Резолуција СБ УН 1244.

Зато се може тврдити да РФ ни након марта 2014. и припајања Крима не подржава независност Косова. У контексту међународног јавног права и поређења Крима и Косова, то је без сумње, једино исправно тумачење. Такав закључак подупиру и изјаве руског министра иностраних послова из априла 2014. које иначе обавезују Руску Федерацију према међународном праву (такав принцип је утврђен још пре Другог светског рата поводом изјаве норвешког министра иностраних послова о Гренланду).

Такође, у контексту међународног права, јасно је да случајеви Крима и Косова имају више разлике него сличности. На Криму је у марту 2014. проведен на целој територији демократски референдум. Никавих оружаних сукоба или агресије није било на територији полуострва. Са друге стране, НАТО је 1999. извршио агресију на СРЈ и њену јужну покрајину КиМ. Независност Косова проглашена 2008. године је несумњиво била последица те агресије (и није јој претходио демократски референдум као на Криму). Такође, у такозваној скупштини Косова те 2008. није било легално изабраних представника Срба .

Нема сумње, те дистинкције између Крима и Косова као и прецизно уочавање правних и квазиправних елемената у саветодавном мишљењу МСП 2010, садржи и руски став из 2014. поводом припајања Крима РФ. Овоме треба додати и да према принципу континуитета, Русија полаже право на Крим као и Србија на КиМ.

Коначно, треба истаћи и да је у контексту међународног права власт у Кијеву нелегитимна. За признање саме владе у Кијеву која је на власт дошла путем револуције 21. фебруара 2014. се у међународном праву тражи да поседује стабилну државну организацију и контролу над целокупном територијом. Након губитка контроле над индустријским центром Донбасом у априлу 2014. јасно је да власти у Кијеву немају контролу над југозападом територије (као ни власти у Приштини над севером КиМ) а још мање над Кримом .

Сви ови елементи и тумачења у контексту међународног права показују да је Крим део Русије а Косово и Метохија део Србије.



**Dejan Mirovic, LLD**

**Docent**

**ICJ ADVISORY OPINION AND *DECLARATION OF INDEPENDENCE OF CRIMEA* IN THE CONTEXT OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW**

**Summary**

Autonomous Republic of Crimea in March of 2014. adopted Declaration of Independence, which refers to the ICJ advisory opinion on Kosovo's declaration of independence from 2010. The same legal argument is used by the RF President in signing the document on -unification of Crimea. Legal interpretation shows that the RF and the Autonomous Republic of Crimea still called only one part of the advisory opinion of the ICJ , and one which highlights the universal importance of the principle of self-determination. Other, more specific part of the advisory opinion of the ICJ, which is an example of the contradiction in terms, because it denies the obvious fact that Resolution 1244 guarantees the sovereignty of Serbia in Kosovo, RF and the Autonomous Republic of Crimea are not accepted .

Keywords : International Court of Justice , Resolution 1244 , the Declaration of Independence of the Crimea , Kosovo and Metohija

Peaceful secession of the Crimea from Ukraine and joining the Russian Federation in March of 2014. years has caused by revolution in Kiev. In this context, the preamble of the Declaration of Independence of the Crimea contained references to the advisory opinion of the International Court of Justice on the so-called Kosovo's declaration of independence. The same legal argument is used and the RF President in signing the document on-unification of the Crimea in the Kremlin. However, the legal interpretation shows that the RF and the Autonomous Republic of Crimea called only one part of the advisory opinion of the ICJ and the one that highlights the universal importance of the principle of self-determination. Other, more specifically, of the advisory opinion of the ICJ , which openly denies the fact that Resolution 1244 guarantees the sovereignty of Serbia in Kosovo, RF and the Autonomous Republic of Crimea never accepted. This conclusion is supported by the fact that the Russian judge Leonid Skotnikov didn't vote for the ICJ advisory opinion from 2010. because of exceeding the jurisdiction of the ICJ in relation to the UN Security Council (when it comes to respect Resolution 1244). He clearly and accurately states in his dissenting opinion . Moreover, RF never supported the initiatives the U.S. and EU to abolish or ignore the UNSC

Resolution 1244 (The best example of such behavior western states from the Brussels Agreement of April 2014). Therefore, it can be argued that the RF even after reunification of March 2014 to the Crimea, does not support the independence of Kosovo. In the context of public international law and a comparison of the Crimea and Kosovo, it is without doubt, the only correct interpretation. Cases of Crimea and Kosovo have more differences than similarities. In the Crimea in March of 2014. implemented throughout the territory of a democratic referendum. There was no armed conflict or aggression was in the territory of the peninsula. On the other hand, NATO has committed aggression against Yugoslavia and its southern province of Kosovo and Metohija. Also, when independence was declared 2008th it was not preceded by a democratic referendum, as it's case in the Crimea. The so-called Assembly of Kosovo and the 2008th was not legally elected representatives of the Serbs.

**Мр Валентина Цветковић-Ђорђевић**  
Асистент Правног факултета Универзитета у Београду

## **CONDICTIO INDEBITI У РИМСКОМ ПРАВУ СА ОСВРТОМ НА САВРЕМЕНО ПРАВО**

### **Анстракт:**

*Condictio indebiti* представља најстарију и у пракси најчешћу врсту кондикције која је настала у римском праву којом се вршио повраћај неосноване исплате. Претпоставке њене примене су: исплата недугованог, заблуда исплатиоца о обавези извршеног плаћања и неоснованост исплате. Исплатилац је био у заблуди да је исплатом угасио постојећу обавезу али како до тога није дошло, најчешће стога што обавеза није ни постојала, кондикцијом може захтевати повраћај плаћеног. Уколико је лице које врши исплату било свесно да плаћа недуговано, неће имати право на повраћај. Кондикција је путем средњовековне рецепције римског права постала предмет интересовања аутора који су настојали створити опште правно средство за спречавање неоснованог обogaћења. Међутим, иако је до стварања института правно неоснованог обogaћења дошло у 19. веку, исплата недугованог стекла је положај посебног случаја неоснованог обogaћења који је у законским текстовима посебно регулисан. Тако је она изричито предвиђена не само у старијим грађанским кодификацијама (Француском и Аустријском грађанском законнику) које не познају самосталан институт правно неоснованог обogaћења, већ и у новијим кодификацијама које га уређују попут Италијанског грађанског законика. Закон о облигационим односима РС одступа од ове праксе и не даје опште правило исплате недугованог већ се она примењује посредно, путем примене других норми.

**Кључне речи:** *исплата недугованог, заблуда, непостојање правног основа, повраћај.*

*Condictio indebiti* представља тужбу која је настала у римском праву и која се примењује у случају исплате недугованог (*solutio indebiti*)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Из Јустинијанових Дигеста сазнајемо да је исплата недугованог обухватала неколико случајева. Први од њих представља исплата непостојећег дуга при чему је лице које је платило било у заблуди да дуг постоји (D.12.6.1.). Плаћање треба схватити у ширем смислу те се под њега подводе и престације које за предмет имају преношење других ствари (пр. робова (D.12.6.19.3.; D.12.6.32.3)), па чак и права (плодоуживања (D.12.6.12.; D.12.6.15.2.)). Посебно је интересантна њена примена у

Њоме се коригује прелаз имовинске вредности који је остварен између две стране без правног основа (*sine causa*). Наиме, једно лице (исплатилац) извршило је исплату другом лицу (прималац) у циљу гашења неке обавезе која га терети. Међутим, у стварности до гашења обавезе није дошло стога што она није ни постојала за исплатиоца или није постојала у облику извршеног плаћања. Претпоставке примене кондикције *indebiti* су: исплата у циљу гашења обавезе (*solutio*), заблуда исплатиоца о постојању обавезе (*error*) и неоснованост исплате (*sine causa*).

### 1. Исплата у циљу гашења обавезе (*solutio*)

Путем кондикције *indebiti* санкционише се неосновано стицање до кога је дошло актом тужиоца. Једно лице извршило је исплату другом лицу верујући да тиме гаси обавезу према њему. У стварности обавеза исплатиоца не постоји услед чега прималац мора извршити повраћај примљеног. Обавеза повраћаја примљене исплате настаје предајом ствари (*re*). У римском праву зајам (*mutuum*) је такође настајао предајом ствари због чега је сврстан у реалне уговоре. Правници, међутим, у почетку нису правили разлику између зајма и исплате недугованог јер у оба случаја облигација настаје предајом ствари. Први који је уочио разлику међу њима био је Гај.

Полазиште за закључивање о римској кондикцији *indebiti* класичног права јесте Гајево сведочанство у Институцијама. У фрагменту (3.90.) он говори о зајму као реалном контракту: „Предајом ствари настаје уговорна облигација као код зајма. Зајам (*mutui datio*) у правом смислу речи односи се на оне ствари које се одређују тежином, бројем или мером, као што су: новац, вино, жито, бронза, сребро, злато. Ове ствари бројањем, мерењем или вагањем дајемо неке тако да постају његове и он је дужан да нам потом врати, не исте ствари, већ друге ствари исте врсте. Отуда се и зове *mutuum*, јер ја сам теби дао тако да од мога (*meum*) постаје твоје (*tuum*)“<sup>2</sup>.

---

случају када је преносилац био у заблуди да на одређеној земљи нема службеност пута те ју је неоптерећену пренео стицаоцу, па је кондикција служила да натера стицаоца да преносиоцу установи поменути службеност (D.12.6.22.1.). *Condictio indebiti* нашла је примену и у ситуацији када је плаћено више од оног што се дугује (D.12.6.19.4.; D.12.6.25; D.12.6.45.), затим када дуг постоји али који повериоцу није исплатио дужник већ лице које је у заблуди да дугује (D.12.6.19.1.; D.12.6.65.9.), као и када је исплату извршио дужник лицу за које у заблуди мисли да је његов поверилац (D.12.6.65.9.). Уколико је прималац знао да дуг не постоји и примио исплату, сматрало се да постоји крађа (*furtum*) - D.13.1.18.

<sup>2</sup> Фрагменти из Гајевих Институција у овом раду наводе се према преводу Обрада Станојевића. Види Гај, *Институције*, Београд 1982.

У следећем фрагменту (3.91.) Гај каже да и онај ко исплати недуговано заснива реалну облигацију као да је примио зајам: „И онај који прими недуговано од неког ко му у заблуди преда (исплати), обавезан је на основу предаје ствари. На основу тога може подићи кондикцију која почиње речима: „Ако се утврди да треба да да“, као да је примио зајам. Отуда неки сматрају да штићеник или жена, уколико без туторовог одобрења приме недуговано што им неко у заблуди преда, неће бити обавезни на основу неоснованог обогаћења<sup>3</sup>, као што нису обавезни ни из зајма. Ипак, чини се да ове врсте облигација не настају из уговора, јер онај који даје ради испуњења обавезе пре жели да угаси један посао него да закључи уговор.“

За Гаја зајам представља реалан уговор који настаје предајом заменљивих ствари у својину зајмопримцу с обавезом да их касније врати зајмодавцу. Он зајам доводи у везу са исплатом недугованог рекавши да у оба случаја обавеза настаје предајом ствари (*re*). Међутим, за разлику од зајма код кога користи израз *re contrahitur* који казује да предајом ствари настаје контракт, код исплате недугованог употребљава израз *re obligatur* који означава настанак облигације предајом ствари.

Поред тога што обе установе настају предајом ствари, заједничко им је то што се обе штите истим процесуалним средством - кондикцијом.<sup>4</sup> Употреба другачијих израза последица је тога што је Гај уочио важну разлику између зајма и исплате недугованог. Наиме, поред заједничких карактеристика, он наслућује да су у питању различити извори облигација због чега каже да исплата недугованог не настаје из уговора „јер онај који даје ради испуњења обавезе пре жели да угаси један посао него да закључи уговор“.

Критеријум разликовања је субјективни елемент који се огледа у вољи странака да склопе уговор. Отуда, воља странака да се обавезу

---

<sup>3</sup> Обрад Станојевић „*non teneri condicione*“ преводи „неће бити обавезни на основу неоснованог обогаћења“. Сматрамо да је због разлике између кондикционе и одговорности из обогаћења исправнији превод „неће бити обавезни на основу кондикције.“

<sup>4</sup> Шварц (*Schwarz*) сматра да се како у случају зајма тако и у случају исплате недугованог може подићи кондикција која садржи интенцију „*si paret eum dare oportere*“. Види Fritz Schwarz, *Die Grundlage der Condictio im klassischen Römischen Recht*, Münster/Köln 1952., стр. 8. Супротног мишљења је Робе (*Robbe*) према коме се зајмодавцу у класичном праву није додељивала кондикција већ *actio certae creditae pecuniae* која за разлику од кондикције није била апстрактна. Као доказ своје тврђењу наводи управо Гајев одломак (*Инст.*3.90). Види Ubaldo Robbe, „*L'autonomia dell'actio certae creditae pecuniae e la sua distinzione dalla condictio*“, *Studia et documenta historiae et iuris* 7/1941, стр. 52.

уговором постаје елемент појма *negotium contrahere*.<sup>5</sup> На основу тога што не поседују правно релевантну вољу малолетници и жене не могу самостално склопити уговор већ им је потребно одобрење татора. С друге стране, у случају исплате недугованог субјекти који учествују у њој немају вољу за склапањем уговора, већ је неопходна само воља исплатиоца да угаси постојећу обавезу. Стога, ако је прималац исплате малолетник или жена, нема разлога да се исплатиоцу ускрати повраћај.<sup>6</sup>

Гај се може приговорити да је у Институцијама противречан јер се чини да је фрагмент 3.91. у супротности са 3.88.<sup>7</sup> у коме он све облигације дели на две групе: оне које настају из контракта и оне које настају из деликта. Исплата недугованог остаје ван ове дводеобе јер према 3.91. не представља контракт, а с обзиром да није противправна не представља ни деликт. Међутим, наведена два фрагмента међусобно се не искључују уколико се узме у обзир да је Гај у свом потоњем делу *Res cottidianae* извршио троврсну поделу извора облигација<sup>8</sup> тако да се исплата недугованог може сврстати у трећи извор облигација (*ex variis causarum figuris*).

Гај је, дакле, исплату недугованог још у Институцијама искључио из уговорне области али није изрекао да она спада у посебан, трећи извор облигација што је учинио доцније. Па ипак, то не умањује значај фрагмента (*Инст.*3.91.) који између зајма (контракта) и исплате недугованог (квизиконтракта) подвлачи разлику упркос томе што оба настају предајом ствари и оба се штите кондикцијом.<sup>9</sup> Разлика је у вољном елементу који се изражава тиме да код уговора мора постојати

---

<sup>5</sup> По Јулијану воља странака да се обавезу уговором не представља елемент појма *negotium contrahere* због чега он обухвата и исплату недугованог (*solutio indebiti*). Види D. 12.6.33.

<sup>6</sup> У фрагменту (*Инст.* 3.91.) Гај се позива на неке људе који имају супротно мишљење од његовог. Могуће је да он мисли на Помпонија (D.46.3.66.) и Јулијана (D.26.8.13.) који су у случају исплате недугованог малолетном лицу истицали да исплатилац може да га тужи и захтева повраћај плаћеног под условом да је примање исплате одобрио малолетников татор. Ово стога што Помпоније и Јулијан нису правили разлику између контракта и квизиконтракта као извора облигација, те су за исплату недугованог захтевали исте услове као и за контракт.

<sup>7</sup> Гај, *Инст.*3.88.: “Сада прелазимо на облигације, које се најпре деле на две основне врсте: све облигације настају или из уговора или из деликта.”

<sup>8</sup> D.44.7.1.

<sup>9</sup> Слично као Гај и Целз у фрагменту D 12.1.32. истиче да обавеза не настаје из контракта већ из тога што је туђ новац доспео у руке другог лица, те је правично да га врати ономе коме припада. Стога он посредно признаје да постоје различите врсте облигација које настају из дозвољених радњи.

воља странака да се обавезу њиме, док је код исплате недугованог потребна воља исплатиоца да угаси обавезу (*animus solvendi*).

Узимајући у обзир неопходност постојања вољног елемента на страни исплатиоца закључује се да је услов примене кондикције *indebiti* исплата извршена с намером гашења обавезе (*animus solvendi*).

## 2. Заблуда исплатиоца (*error*)

О потреби постојања заблуде исплатиоца недугованог такође сазнајемо из већ споменутог Гајевог фрагмента (Инст.3.91.) у коме он каже да исплаћује онај који је у заблуди да дуг постоји. Осим тога, бројни фрагменти из Дигеста сведоче о томе да је заблуда исплатиоца била битан елемент за примену кондикције *indebiti*.<sup>10</sup> Поред заблуде у погледу постојања обавезе, могуће је да обавеза постоји али да је исплатилац у заблуди поводом њене врсте. Тако, исплатилац који је заиста дужник може бити у заблуди да постоји алтернативна обавеза. У фрагменту Д.12.6.19.3. ради се о томе да исплатилац погрешно верује да постоји алтернативна облигација на основу које има право избора између предаје роба Стиха и роба Памфлија. У стварности, међутим, не постоји алтернативна облигација и он је обавезан само на предају Стиха. Уколико преда Памфлија, има право на његов повраћај путем кондикције *indebiti*.

Дужник потом може бити у заблуди да дугује ствар *species* а у стварности дугује ствар *genera*. Према фрагменту Д.12.6.32.3. исплатилац погрешно верује да је обавезан на предају тачно одређеног роба (*species*) а у стварности његова обавеза састоји се у предаји било ког роба (*genera*). Ако исплатилац преда тачно одређеног роба може подићи кондикцију за његов повраћај.

У Дигестама наилазимо на фрагменте у којима се кондикција додељује лицу које купује сопствену ствар зато што је било у заблуди да нема својину на њој. Тако у Д.18.1.16. Помпоније каже да куповина сопствене ствари не производи дејство без обзира да ли је купац знао да

---

<sup>10</sup> Д.12.6.1. У фрагменту Д.19.2.19.6. прави се разлика између тужбе из закупа и кондикције. Наиме, једно лице узело је у закуп кућу на годину дана и унапред платило целокупну закупнину. Како је после шест месеци кућа изгорела, Мела, на кога се позива Улпијан и са којим се слаже, мишљења је да купац може захтевати натраг плаћену закупнину за преостали период од шест месеци путем тужбе из закупа, али не и путем кондикције. Ово стога што се не ради о новцу који није био дугован, већ је новац предат на име извршења обавезе из закупа. Међутим, уколико је купац платио више услед заблуде, неће имати право на повраћај вишка на основу тужбе из закупа већ на основу кондикције. Стога треба правити разлику између лица које плати у заблуди и оног које унапред плати.

купује своју ствар. Уколико купац у незнању купи сопствену ствар, може повратити плаћену цену због тога што није био обавезан да је плати. Како је уговор о купопродаји неважећи, у питању је исплата непостојећег дуга. Следећи фрагмент који треба споменути јесте D.12.6.37. у коме Јулијан каже да ако неко у заблуди купи сопственог роба и плати цену за њега, има право на повраћај новца путем кондикције, без обзира да ли је продавац био савестан тј. без обзира да ли је знао да роб припада купцу.

На неопходност постојања заблуде исплатиоца указују и фрагменти у којима се искључује право на повраћај управо стога што она недостаје. У фрагменту D.46.3.50. искључује се право на повраћај јер не постоји заблуда исплатиоца већ његова преварна намера да уместо једног преда други предмет. Исплатилац је био обавезан да повериоцу преда злато али је свесно, уместо злата, предао бакар. Притом, прималац није био свестан преваре (да је уместо злата примио бакар). Павле сматра да исплатилац није ослобођен обавезе на предају злата, али му је ускраћено право да подигне кондикцију за повраћај бакра због тога што исплату није извршио у заблуди већ је намерно, уместо дуговане, предао другу ствар.<sup>11</sup> У овом фрагменту назире се идеја о забрани неоснованог обогаћења која се огледа у томе да прималац мора вратити бакар да би од исплатиоца могао да захтева предају злата. Уколико би задржао бакар а дужник му преда злато, постаће неосновано обогаћен за вредност бакра.

Свест о исплати недугованог искључује кондикцију и у фрагменту D.12.6.50. у коме Помпоније истиче да онај ко плати знајући да не дугује, с намером да касније изврши повраћај, нема право на реституцију.

### **Заблуда о могућности улагања трајног приговора**

Велики утицај претора<sup>12</sup> постојао је у домену кондикционог права. Кондикција *indebiti* могла се применити и у случају исплате дуга који постоји по цивилном праву али чија се исплата може трајно одбити приговором (*exceptio*<sup>13</sup>). Отуда, цивилно-правна обавеза којој се може

---

<sup>11</sup> Будући да његова обавеза према примаоцу није угашена, прималац може да подигне тужбу и захтева предају злата. Међутим, исплатилац је обавезан да преда злато само ако је прималац њему вратио бакар. Другим речима, пре него што захтева предају злата прималац мора да понуди враћање бакра. Из фрагмента произилази да исплатилац не може принудно да захтева повраћај датог (бакра) али да ће успети да намири потраживање злата само уколико добровољно изврши повраћај примљеног бакра.

<sup>12</sup> О преторовим заслугама за развој римског права види Жика Бујуклић, *Forum Romanum римска држава, право, религија и митови*, 6. издање, Београд 2012., одредница praetor, стр. 604-606.

<sup>13</sup> О појму *exceptio* види Ж. Бујуклић, *нав. дело*, одредница *exceptio*, стр. 316.



супротставити трајни приговор није ништа друго него обавеза која не постоји по преторском праву. Тако у фрагменту D.12.6.26.3. Улпијан каже да под плаћањем које није дуговано треба схватити не само исплату непостојећег дуга (по цивилном праву), већ и дуга који постоји али се дужник од захтева за његово испуњење може одбранити трајним приговором.<sup>14</sup> Међутим, уколико дужник плати, може захтевати повраћај под условом да није знао за могућност истицања трајног приговора.<sup>15</sup>

Обавеза не постоји по преторском праву само ако дужник може да уложи трајни приговор. С тим у вези, Папинијан у фрагменту D.12.6.56. истиче различито дејство привременог (дилаторног) и трајног (перемпторног) приговора. Уколико постоји пакт између дужника и повериоца да дужник неће бити тужен све док Тиције не постане конзул, смрт Тиција ће дужников привремени приговор претворити у трајни због чега се дотадашња цивилна обавеза по преторском праву сматра непостојећом.<sup>16</sup>

Потом, у фрагменту D.12.6.26.7. исплатиоцу се изричито омогућава повраћај јер је извршио исплату цивилног дуга упркос томе што је могао да уложи трајни приговор. Наиме, ако купац земљишта нареди свом наследнику да ослободи продавца обавезе предаје ствари при чему продавац у незнању њему преда ствар, он може повратити земљиште путем кондикције. Другим речима, продавац је извршио предају ствари стога што је био у заблуди да је на то обавезан јер није знао да се од

---

<sup>14</sup> О истом третману непостојећег дуга по цивилном и преторском праву на основу кога се додељује кондикција говори фрагмент D.12.6.54.

<sup>15</sup> Питањем заблуде код кондикције *indebiti* нарочито се бавио Солаци (*Solazzi*). По њему, изворни Улпијанов текст из D.12.6.26.3. не садржи израз *scientia* тј. не указује на знање исплатиоца. Солаци стога сматра да је врло вероватно да је израз *sciens* Трибонијанов додаток. Види Siro Solazzi, „L'errore nella condictio indebiti“, *Scritti di diritto romano IV (1938-1947)*, Napoli 1963., стр. 99-100. Солацијевом мишљењу по коме је заблуда као претпоставка примене кондикције *indebiti* постављена тек у Јустинијановом праву супротставља се Шварц (*Schwarz*) који истиче да се у фрагменту из Гајевих Институција (3,91) употребљава израз *per errorem* из чега произилази да је претпоставка заблуде постојала пре Јустинијана. Шварц је мишљења да није нужно да су класични правници у сваком фрагменту морали посебно да истичу заблуду као претпоставку примене кондикције. Види F. Schwarz, *нав. дело*, стр. 32-33.

<sup>16</sup> Због заблуде о постојању трајног приговора кондикција се изричито додељује и у D.12.6.32.1. Уколико јемац изврши исплату након што је са повериоцем склопљен пакт да неће бити тужен, има право да тражи повраћај плаћеног услед чега главни дужник остаје одговоран. У овом фрагменту ради се о томе да је склопљен пакт *de non petendo* али јемац, упркос томе што има право на трајни приговор о постојању пакта, ипак плати стога што је погрешно веровао да је склопљен пакт о одлагању плаћања (привремени приговор) а не о опрштају дуга (трајни приговор).

наследниковог захтева може одбранили трајним приговором (*exceptio doli*). Продавац, међутим, може подићи кондицију и захтевати повраћај земљишта.

Наведени примери показују да је заблуда исплатиоца о постојању или врсти обавезе у римском праву била потребна да би се применила кондикција *indebiti*. Исплатилац је био у заблуди да ће исплатом угасити обавезу али до тога није дошло. Најчешћи разлози због којих није дошло до гашења обавезе упркос извршеном плаћању су: објективно непостојање обавезе (обавеза уопште не постоји), постојање обавезе али не према примаоцу исплате већ према трећем лицу (прва варијанта субјективног непостојања обавезе), постојање обавезе али уместо правог дужника плаћање повериоцу врши лице које је у заблуди да је дужник (друга варијанта субјективног непостојања обавезе). Како обавеза није угашена, сматра се да је исплата била недугована услед чега прималац нема никакав основ да је задржи те је дужан да изврши повраћај.

Кондикција се додељује само уколико је исплатилац заиста желео да угаси обавезу. Правни поредак не може да штити оног ко је извршио плаћање свестан да обавеза не постоји. Отуда је повраћај искључен уколико је исплатилац знао да није био обавезан да изврши исплату или уколико је знао да може одбити повериоцев тужбени захтев путем трајног приговора. Исто важи уколико је стварни дужник свестан да уместо дуговане извршава другу чинидбу односно да уместо дугованог предмета предаје онај који није био дужан да да. Стога заблуду треба схватити као претпоставку примене кондикције *indebiti*. Да је имао истиниту представу о стварности, исплатилац не би извршио плаћање, услед чега се заблуда може сматрати оправдавајућим елементом реституције.

### 3. Неоснованост исплате (*sine causa*)

Исплатилац има погрешну представу да је плаћањем угасио постојећу обавезу. Међутим, до гашења обавезе није дошло по правилу стога што она за исплатиоца није ни постојала. Примање исплате има за последицу имовински прелаз који се огледа у томе да је исплатилац предајом ствари у циљу гашења обавезе пренео својину на њој на примаоца (*datio*).<sup>17</sup> Како обавеза исплате није постојала, то се стицање

---

<sup>17</sup> Извршење обавезе (*solutio*) може да се састоји у предаји одређене суме новца, предаји друге ствари, извршењу услуге или било које правне или фактичке радње. Ако се дугује *res mancipi*, дужник треба да изврши манципацију (*mancipatio*) или инјурецесију (*in iure cessio*) да би пренео својину на њој, док је за *res nec mancipi* довољна обична предаја (*traditio*). Види више Reinhard Zimmermann, *The Law of*

појављује као неосновано, због чега је прималац дужан да изврши повраћај примљеног. Аутори покушавају да везу између стицања својине на ствари и обавезе њеног повраћаја објасне постојањем две каузе: *causa dandi* и *causa retinendi*.<sup>18</sup> Путем исплате у циљу гашења обавезе (*solutio*) долази до преноса својине (*datio*) без обзира на постојање обавезе плаћања. *Causa dandi* представља основ стицања својине.<sup>19</sup> Уколико *datio* није пуноважан,<sup>20</sup> исплатилац је и даље власник који за повраћај датог може подићи реивиндикациону тужбу (*actio revindicatio*). Међутим, чак и уколико *datio* није пуноважан, потрошњом (*consumptio*) примљене ствари остварују се ефекти као да је била пренета својина.<sup>21</sup> Иако је прималац постао власник ствари, његово стицање биће коначно само уколико постоји основ задржавања примљене исплате (*causa retinendi*).<sup>22</sup> Овај основ најчешће представља правни посао из кога настаје обавеза исплате (уговор, тестамент, легат *per damnationem*). Осим тога, основ задржавања може бити било који други акт (закон, сенатска одлука, принципсова одлука, судска пресуда) или обичајно правило које прописује обавезу исплате. Кондикција *indebiti* примењује се управо стога што је исплатилац пренео својину на примаоца за који пренос не постоји основ задржавања (*causa retinendi*).

---

*Obligations Roman Foundations of the Civilian Tradition*, Cape Town/Wetton/Johannesburg 1990., стр. 749.

<sup>18</sup> Слично објашњење даје Санфилипо (*Sanfilippo*) који такође говори о две врсте каузе: *causa proxima* и *causa remota*. *Causa proxima* представља непосредну каузу на основу које се стиче својина. Она се може заснивати на акту давања у својину (*datio*) што је случај код одбројавања новца (*numeratio*), традиције (*traditio*) и манципације (*mancipatio*). *Causa proxima* се, међутим, може огледати и у некој правно-релевантној чињеници на основу које се стиче својина независно од *datio* (*confusio*, *consumptio*, *accessio*). Непосредна кауза је неопходна али није довољна да би се створила обавеза повраћаја на основу исплате недугованог. *Causa proxima* доводи до стицања својине, међутим обавезе повраћаја стеченог настаје услед непостојање каузе задржавања стеченог (*causa remota*). Ова кауза објективне је природе и представља правни основ који је признат од стране правног поретка као подобан за имовински прелаз с једног субјекта на други. Уколико такав основ постоји у конкретном случају, стицалац има право да задржи стечено. У супротном, дужан је да изврши његов повраћај. Види Cesare Sanfilippo, *Condictio indebiti – Il fondamento dell' obbligazione da indebiti*, Milano 1943., стр. 78-79.

<sup>19</sup> F. Schwarz, *нав. дело*, стр. 221.

<sup>20</sup> *Datio* нпр. није пуноважан када исплатилац нема способност располагања својом имовином или када располаже туђом ствари.

<sup>21</sup> Antonio Saccoccio, *Si certum petetur dalla condictio dei veteres alle conictiones giustinianee*, Milano 2002., стр. 305.

<sup>22</sup> F. Schwarz, *нав. дело*, стр. 221.

Објашњење исплате недугованог путем различитих кауза творевина је модерних теоретичара и свакако не одговара начину размишљања римских правника. Учење о каузи *dandi* и *retinendi* заснива се на неисторијском приступу на основу кога се стиче утисак да је кондикција *indebiti* исто толико стара колико и *solutio indebiti* што свакако није тачно. Наиме, кондикција је морала настати касније да би се спречило коначно стицање неосноване исплате. Стога се *solutio indebiti* и кондикција *indebiti* могу исправно објаснити само уколико се узме у обзир њихов историјски развој.<sup>23</sup> У почетку је исплата (*solutio*) представљала коначан акт стицања који се није могао побијати непостојањем обавезе плаћања.<sup>24</sup> Тада још увек није постојала кондикција *indebiti*, па је *solutio* истовремено био и основ стицања и основ задржавања стеченог, чак и да обавеза исплате није постојала.<sup>25</sup> Са њеним увођењем долази до премештања основа задржавања са саме исплате на правни основ који установљава обавезу исплате. Стога, иако је *solutio* извршен и пренета својина, њено стицање није коначно уколико правни основ а самим тим ни обавеза у сврху чијег гашења је учињена исплата не постоји. Кондикција *indebiti* настала је као израз потребе за поништавањем стварно-правних дејства стицања насталих недугованом исплатом (*solutio indebiti*). Увођење кондикције заснива се на идеји правичности на основу које лице које је своју имовину неосновано увећало на терет друге стране мора да изврши поврћај. Неосновано стицање управо представља језгро из кога се развио модеран институт правно неоснованог обогаћења у ком

---

<sup>23</sup> Berthold Kupisch, *Ungerechtfertigte Bereicherung Geschichtliche Entwicklungen*, Heidelberg 1987., стр. 18-19.

<sup>24</sup> Исплата (*solutio*) је представљала коначан акт стицања у старом римском цивилном праву (*ius civile antiquum*) у коме су правна дејства настајала из предузете строге форме која се захтевала не само за склапање правних послова, већ и за њихово гашење (паралелизам форми). *Solutio* је, стога, у почетку био формалан због чега се нпр. обавеза из стипулације гасила у форми акцептилације. Међутим, временом је исплата постала неформална, али је као рекликт прошлости имала за последицу пренос својине. Оно што је било ново у односу на време када је *solutio* имао за последицу коначно стицање без обзира на постојање обавезе исплате била је могућност примене кондикције. Наиме, уколико обавеза исплате није постојала, исплатилац је путем кондикције *indebiti* захтевао повраћај плаћеног чиме је поништавао њена стварно-правна дејства. Види више R. Zimmermann, *нав. дело*, стр. 754-756.

<sup>25</sup> Као један од аргумената у прилог своје тезе Купиш (*Kupisch*) наводи фрагмент D.12.6.66. у коме се каже да је кондикција уведена из доброг и правичног. Стога је могуће да је увођење кондикције *indebiti* израз развијеног осећаја за правичност који је био повод да се *solutio* оспори као коначно стицање. Види В. Kupisch, *нав. дело*, стр. 19.

смислу није претерано рећи да историја кондикције представља историју правно неоснованог обогаћења.

### *Condictio indebiti* у савременом праву

Римска кондикција *indebiti* бележи дуг историјски развој који се наставља и у савременом праву. Наиме, европско-континентални правни пореци, услед рецепције римског права познају исплату недугованог.<sup>26</sup> Разлике међу њима постоје у зависности од тога да ли је она регулисана самостално или у оквиру јединственог института правно неоснованог обогаћења.<sup>27</sup>

Исплата недугованог пре свега самостално је регулисана у старијим грађанским кодификацијама.

**Француско право.** Припадници природноправне школе у Француској бавили су се одређивањем правне природе кондикције *indebiti*, тј. да ли он спада у контракте или квазиконтракте.<sup>28</sup> Дома (*Domat*) је сматрао да су кондикције типичне тужбе које се заснивају на принципу забране неоснованог обогаћења на рачун другог и да обавеза да се

---

<sup>26</sup> У англо-саксонском праву исплата недугованог санкционисана је путем неколико института који чине традиционалне енглеске квазиконтракте (*quantum valebat, quantum meruit, money had and received*). Они су настали услед ригидности контрактног система, који је захтевао да споразумом буду обухваћени сви детаљи уговора. С обзиром да контракт због одређеног недостатка није настао, није било могуће започети парницу којом би се захтевало испуњење споразума. Међутим, уколико је на основу тог споразума (који није обухватио све елементе потребне да би настао контракт) једна страна извршила своју обавезу, њој је признато право на одговарајућу накнаду у висини извршене престације. Притом, *quantum valebat* примењује се уколико је предата ствар, те је прималац обавезан на плаћање њеног новчаног еквивалента. *Quantum meruit* омогућавао је лицу које је извршило рад односно престацију *facere* да добије новчану вредност оног што је извршило. Поред *quantum meruit* и *quantum valebat* постоји још један енглески квазиконтракт који је уведен у 17. веку, а који се састоји у повраћају новчаног износа који је неосновано исплаћен (*money had and received*). Види Graham Virgo, *The Principles of the Law of Restitution* (Second Edition), Oxford 2006., стр. 21-22, 435-436, 645-646.; Peter Birks, *Unjust Enrichment* (Second Edition), Oxford 2009., стр. 286-290.

<sup>27</sup> Први грађански законици који су регулисали институт правно неоснованог обогаћења били су Швајцарски законик о облигацијама из 1883. год. и Немачки грађански законик из 1900. год. Његова карактеристика је постојање опште тужбе из неоснованог обогаћења која се може применити на све случајеве неоснованог обогаћења који нису посебно регулисани. Види више Валентина Цветковић-Ђорђевић, „Општа тужба из неоснованог обогаћења“, *Правни живот*, том II 10/2013., стр. 421-435.

<sup>28</sup> Francesco Giglio, *Condictio proprietaria und europäisches Bereicherungsrecht*, Berlin 2000., стр. 57.

примљено врати постоји само онда када прибављена корист остане у рукама обогаченог у време подизања тужбе. Потје (*Pothier*) је од различитих врста кондикција обрадио подробније једино кондикцију *indebiti*. Њу је заједно са незваним вршењем туђих послова (*negotiorum gestio*) сврстао у квазиконтракте, сматрајући да обе установе почивају на правичности која се огледа у принципу да се нико не може обогатити на рачун другога.<sup>29</sup> Ослањајући се на Потјеово учење Француски грађански законик из 1804. год. (*Code Civil*) не познаје јединствени институт правно неоснованог обогачења, већ кондикцију *indebiti* (чл. 1376-1381) и незвано вршење туђих послова (чл. 1372-1375), док је тужбу *de in rem verso* увела судска пракса у чувеном спору *Boudier* из 1892 год.<sup>30</sup> Обавеза повраћаја у случају исплате недугованог најпре се дефинише у чл. 1235: „Свака исплата подразумева да је постојао неки дуг: оно што је плаћено а да није било дуговано представља предмет повраћаја“. Притом, „не дозвољава се повраћај у случају натуралних обавеза које су добровољно биле исплаћене“. За исплату недугованог захтева се испуњење неколико претпоставки. Прва претпоставка огледа се у томе да је једно лице (исплатилац, *accipiens*) извршило плаћање другом лицу (прималац, *solvens*).<sup>31</sup> Друга претпоставка негативно је одређена и састоји се у томе да је плаћање извршено без правног основа. Трећа претпоставка односи се само на једну врсту исплате недугованог - тзв. субјективно недуговање и чини је заблуда исплатиоца о постојању дуга.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Tiziana Chiusi, *Die Actio de in rem verso im römischen Recht*, München 2001., стр. 194.

<sup>30</sup> У овом спору купац земљишта склопио је купопродајни уговор са продавцем ђубрива на основу кога се обавезао да му за одређену количину ђубрива плати одређену цену. Продавац је своју обавезу извршио, те је купац ђубриво потрошио пођубривши изнајмљено земљиште. Како је у међувремену уговор о закупу престао да важи, а купац још увек није платио уговорену цену продавцу стога што је постао инсолвентан, продавац је подигао тужбу против власника земљишта заснивајући свој захтев на чињеници да је тужени имао користи од употребе ђубрива те је захтевао исплату у вредности његовог обогачења. Тужилац је успео у спору.

<sup>31</sup> Исплата се најчешће огледа у томе да једно лице (*solvens*) плаћа одређену суму новца другом лицу (*accipiens*). Иако се овај случај неоснованог обогачења назива „исплата недугованог“, он се не односи само на новчано плаћање већ и на предају друге замењиве или индивидуално одређене ствари што произлази из чл. 1379. С друге стране, исплата недугованог у француском праву не обухвата неосновано извршену услугу и уступања права на употребу. Па ипак, у литератури постоји залагање да се под исплату недугованог подведу и случајеви неосновано извршене услуге. Тако Alain Bénabent, *Droit civil - Les obligations* (6. édition), Paris 1997., стр. 276.

<sup>32</sup> У савременој судској пракси, уведена је разлика између објективног и субјективног непостојања обавезе при чему се услов постојања заблуде исплатиоца захтева само код субјективног недуговања. О објективном непостојању обавезе (чл. 1376.) ради се

**Аустријско право.** Аустријски грађански законик из 1811. год. (*Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch* скраћено ABGB) такође не садржи јединствени институт правно неоснованог обогаћења. Његова материја регулише се путем посебних института: различитих врста кондикција које су прописане на различитим местима у Законнику,<sup>33</sup> верзионе тужбе<sup>34</sup> и пословодства без налога (1035-1040.). Кондикција уређена је у чл. 1431.: „Ако се некеме из заблуде, па било то и из заблуде о праву, даде нека ствар или изврши нека радња, на што овај према даваоцу или извршиоцу није имао никаква права, онда се по правилу у првом случају може искати ствар натраг, а у другом накнада, сразмерна допринетој користи.“<sup>35</sup> Претпоставке примене кондикције *indebiti* су непостојање обавезе исплате

уколико је исплата у исто време неоснована како за *solven*-а тако и за *accipiens*-а (исплатилац није био дужник, а прималац није био поверилац). Субјективно непостајање обавезе (чл. 1377.) постоји ако је исплата основана за једну страну, али не и за другу страну. То ће бити случај када прави дужник изврши исплату лицу које није његов поверилац (изврши се испорука робе погрешном примаоцу) или обратно: када прави поверилац прими оно што му је дуговано, али од лица које није његов дужник (повериоцу покојника буде извршена исплата од стране лица које погрешно верује да је наследник). Када је извршено плаћање у циљу гашења обавезе која објективно не постоји, да би исплатилац остварио повраћај довољно је да докаже непостојање правног основа исплате. Насупрот томе, у случају субјективног недуговања *solvens* који је платио постојећу туђу обавезу ”правом” повериоцу мора да докаже да је приликом плаћања био у заблуди о постојању сопствене обавезе. Наиме, у пракси се дешава да једно лице у дарезљивој намери свесно исплати туђ дуг из пријатељских или породичних разлога, и сл. У оваквим случајевима сматра се да постоји основ исплате, те се искључује право на повраћај. Стога, да би се омогућио повраћај плаћеног, неопходно је да исплатилац докаже да је исплату извршио верујући да гаси сопствени дуг јер се у супротном претпоставља да је желео да угаси туђу обавезу. Сматра се да је исплатилац дужан да докаже своју заблуду и код другог облика субјективног недуговања – када је *solvens* заиста дужник али изврши исплату особи која није била поверилац. У овом случају његова заблуда тиче се личности повериоца. Види François Terré/Philippe Simler/Yves Lequette, *Droit civil – Les obligations* (10. édition), Paris 2009., стр.1049-1051.

<sup>33</sup> Поред кондикције *indebiti* која је регулисана у чл. 1431., ABGB познаје и: кондикцију *sine causa* (чл. 877.) *ob causam finitam* (чл. 1435.) која се аналогно примењује и на случајеве кондикције *causa data causa non secuta, ob turpem vel iniustam causam* (чл. 1174). Види више Stefan Perner/Martin Spitzer/Georg Kodek, *Bürgerliches Recht* (3. Auflage), Wien 2012., стр. 357-361.

<sup>34</sup> Верзиона тужба аустријског права прописана је у чл. 1041. ABGB: „Ако је без деловодства каква ствар на туђу корист, употребљена, онда је власник може у природи натраг захтевати или, ако се ово не може више учинити, тражити вредност, коју је она имала у време кад је била употребљена, ма да је корист од те употребе доцније осујећена“. Превео Драгољуб Аранђеловић, *Аустријски грађански законик*, Београд 1906., стр. 136.

<sup>35</sup> Превео Д. Аранђеловић, *нав. дело*, стр. 182.

и заблуда исплатиоца. Исплатилац не може захтевати повраћај ако је исплатио застарело потраживање односно угасио натуралну обавезу као и уколико је исплату извршио знајући да не дугује.<sup>36</sup> За разлику од француског, у аустријском праву исплата недугованог обухвата и неосновано извршену услугу односно рад.

**Немачко право.** Савињи (*Savigny*) као оснивач немачке историјске правне школе у 19. веку дао је велики допринос стварању јединствене установе правно неоснованог обогаћења. Он је, проучавајући Дигеста, закључио да се у текстовима о кондикцијама налази регулисана установа правно неоснованог обогаћења.<sup>37</sup> Практичне последице његовог учења одразиле су се у Немачком грађанском закону из 1900. год. (*Bürgerliches Gesetzbuch* - скраћено BGB) који је у члану 812. предвидео општу тужбу из неоснованог обогаћења: „Ко чинидбом другог или на други начин на рачун другог без правног основа нешто прибави, обавезан је на повраћај прибављеног.“ Специфичност немачког решења огледа се у томе што исплата недугованог није регулисана посебно већ у оквиру опште тужбе из неоснованог обогаћења у њеном првом делу – „Ко чинидбом другог“.<sup>38</sup> Након доношења Немачког грађанског законика јавља се супротна тенденција међу теоретичарима у односу на ону која је претходила његовом доношењу. За разлику од Савињија који је од различитих врста кондикција настојао да створи општу тужбу из обогаћења која је уведена у чл. 812. BGB, правници сада ту општу тужбу рашчлањују тежећи да створе посебне фигуре као што су: *Leistungskondiktion*, *Eingriffskondiktion*, *Verwendungskondiktion*, *Rückgriffskondiktion*.<sup>39</sup> Исплата недугованог обухваћена је појмом *Leistungskondiktion* која се примењује у случајевима неонованог обогаћења насталог чинидбом осиромашеног лица (тужиоца) које је свесно желело

---

<sup>36</sup> Чл. 1432. ABGB

<sup>37</sup> Савињи (*Savigny*) је, као додатак свом капиталном делу „Систем данашњег римског права“, написао монографију о правно неоснованом обогаћењу, у коме каже да се кондикција на први поглед одликује разноликошћу појавних облика али да се сви они свде на једноставан принцип који се огледа у томе да кондикција ступа уместо виндикације која нам више не стоји на располагању. Види Friedrich Karl von Savigny, *System des heutigen Römischen Rechts*, Berlin, 1847., стр. 511. Он се залаже за јединствену кондикцију која би се примењивала увек када дође до обогаћења дужника на рачун имовине повериоца без основа или када је првобитни основ отпао.

<sup>38</sup> Остали случајеви неонованог обогаћења обухваћени су другим делом члана 812. за које се употребљава израз „на други начин“ – „*in sonstiger Weise*“. Преглед различитог тумачења члана 812. BGB види F. Giglio, *нав. дело*, стр. 78-93.

<sup>39</sup> О теоријским фигурама правно неоснованог обогаћења види Ernst von Caemmerer, „*Bereicherung und unerlaubte Handlung*“, *Gesammelte Schriften, Band I, Rechtsvergleichung und Schuldrecht*, Tübingen 1968., стр. 217-252.



да пренесе имовинску корист другом лицу (обогашеном, туженом). Уколико се чинидба заснива на одговарајућем правном основу, стицање је коначно и нема места реституцији. Обратно, уколико је стицање извршено без (одговарајућег) правног основа стицалац је дужан извршити повраћај.

**Италијанско право.** Институт правно неоснованог обогашења предвиђен је и у италијанском праву. Италијански грађански законик из 1942. год. (II Codice Civile Italiano) регулише институт правно неоснованог обогашења сводећи га на општу тужбу из неоснованог обогашења (*azione generale di arricchimento*) коју оскудно уређује у само два члана (чл. 2041-2042.). Исплата недугованог (*pagamento dell' indebito*) самостално је уређена у посебном наслову<sup>40</sup> у чл. 2033-2040. и стога формално не чини део института правно неоснованог обогашења. Према ставу италијанске доктрине исплата недугованог обухвата новчано плаћање, пренос ствари одређених по роду као и индивидуално одређене ствари.<sup>41</sup> Реституција неосновано извршене престације *facere* врши се применом опште тужбе из неоснованог обогашења (чл. 2041.).<sup>42</sup> Италијански законодавац прави разлику између објективног и субјективног недуговања. Објективно недуговање (*indebito oggettivo*) означава плаћање извршено у циљу гашења обавеза која уопште не постоји. Оно је регулисано чланом 2033. према коме исплатилац недугованог има право на повраћај плаћеног. Карактеристика италијанског права је да се у случају објективно непостојеће обавезе не захтева заблуда исплатиоца.<sup>43</sup> Наиме, да би добио повраћај плаћеног, исплатилац треба само да докаже непостојање основа исплате.<sup>44</sup> Објективно непостојање обавезе обухвата случајеве исплате за коју правни основ од почетка не постоји (*condictio sine causa*) или је постојао али је накнадно отпао (*condictio ob causam finitam*).<sup>45</sup> Будући да је најчешћи правни основ исплате уговор, у италијанском праву повраћај датог на основу неважећег уговора решава се применом правила о исплати недугованог.<sup>46</sup> Субјективно недуговање (*indebito soggettivo*)

---

<sup>40</sup> Исплата недугованог регулисана је у седмом наслову 4. књиге Кодекса у чл. 2033-2040., док је одмах иза ње, у 8. наслову у чл. 2041-2042. уређено правно неосновано обогашење.

<sup>41</sup> *Principles of European Law – Unjustified Enrichment (PEL Unj. Enr.)*, prepared by Christian von Bar/Stephen Swann, Munich 2010., стр. 361.

<sup>42</sup> *PEL Unj. Enr.*, стр. 361.

<sup>43</sup> Види више Peter Schlechtriem, *Restitution und Bereicherungsausgleich in Europa*, Band I, Tübingen 2000., стр. 119-122.

<sup>44</sup> Paolo Gallo, *L'arricchimento senza causa*, Padova 1990., стр. 155.

<sup>45</sup> P. Schlechtriem, *нав. дело*, стр. 85.

<sup>46</sup> Изузетак важи за престације *facere* извршене на основу неважећих уговора за чији повраћај судови примењују општу тужбу из обогашења (чл. 2041.). Види *PEL Unj. Enr.*, стр. 105, 123.

прописано је чланом 2036. према коме лице које је било у извињавајућој заблуди да је дужник те је стога платило туђ дуг има право на повраћај плаћеног. За разлику од објективног недуговања код кога се заблуда исплатиоца не захтева, код субјективног недуговања исплатилац је дужан да докаже да је био у извињавајућој заблуди да дугује како би остварио право на повраћај.

**Српско право.** Нововековна нормативна рецепција римског права у Србији започета је доношењем Српског грађанског законика из 1844. год. који је за своју основу имао Аустријски грађански законик (ABGB) из 1811. год. који је у суштини представљао сублимацију средњовековног реципираног римског права (*ius commune*). Као и свој узор, СГЗ не познаје јединствено регулисан институт правно неоснованог обogaћења, већ садржи само поједине врсте кондикција.<sup>47</sup> Тако је у члану 902. регулисана исплата недугованог (*condictio indebiti*): „Ко се превари у незнању будући ствари или закона, па плати оно што није био дужан платити, онда има право натраг искати, и то да му се врати. И ако ко учини оно, што није дужан био учинити, има право награду приличну за то искати.“<sup>48</sup> Битан елемент била је заблуда исплатиоца о постојању дуга која се могла тицати било чињеница („ко се превари, у незнању будући ствари“) било права („или закона“). Као и аустријско, српско право није захтевало да заблуда буде извињива.<sup>49</sup>

За разлику од СГЗ-а, Закон о облигационим односима из 1978. год.<sup>50</sup> регулисао је јединствено институт правно неоснованог обogaћења користећи назив „стицање без основа“ у чл. 210-219.

Домаћи законодавац није изричито регулисао исплату недугованог (*condictio indebiti*), већ се она изводи из општег правила у чл. 210. ст. 1.

---

<sup>47</sup> Поред кондикције *indebiti* у СГЗ-у је регулисана и кондикција *ob turpem vel iniustam causam* јер је у члану 722. забрањен повраћај онога што је дато по неморалном или незаконитом основу. Овај члан налази се у оквиру уговора о најму и гласи: „Ако би ко што немогуће, или што недозвољено и срамно, или забрањено од кога за награду захтевао, онај није дужан учинити баш да би и награду примио. Шта више и награда му припада, нити је може натраг искати.“ Иако није уопштено прописана кондикција *causa data causa non secuta*, један случај примене ове тужбе налази се у чл. 778. који предвиђа да је вереник овлашћен да тражи повраћај оног што је дато на поклон другој страни, када без његове кривице није дошло до склапања брака.

<sup>48</sup> Овај члан одговара члану 1431. Аустријског грађанског законика.

<sup>49</sup> Види Драгољуб Аранђеловић, „О неправедном обogaћењу“, *Архив за правне и друштвене науке*, књ. XI, коло 2, 1925, 412. Што је у супротности са чл. 14. СГЗ-а који предвиђа: „Незнање закона већ обнародованогa никоме не помаже, и нико се незнањем закона извинити или бранити не може.“

<sup>50</sup> Закон о облигационим односима (Сл. Лист СФРЈ, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 и Сл. Лист СРЈ бр. 31/93; даље у тексту: ЗОО).

Међутим, иако није дато њено опште одређење, у четири члана (211., 212., 213., 216.) регулисана су поједина питања ове врсте кондикције на основу којих се посредно закључује које су њене карактеристике у српском праву. Тако, из члана 211. који прописује када се не може тражити повраћај плаћеног произилази да је неопходан елемент исплате недугованог заблуда исплатиоца о постојању дуга.<sup>51</sup> У члану 212. исплатилац се овлашћује на повраћај када је платио два пута исту обавезу.<sup>52</sup> Потом, у члану 213. искључује се повраћај плаћеног по основу природне обавезе, моралне или друштвене дужности.<sup>53</sup> Право повраћаја искључено је и онда када је исплата извршена на основу накнаде штете због повреде тела, нарушења здравља или смрти (чл. 216).<sup>54</sup> У овом случају исплатилац, иако нема обавезу накнаде штете, неће моћи да захтева повраћај исплате од савесног примаоца (који оправдано верује да је исплатилац дужник накнаде). Притом, прималац неће бити дужан да изврши повраћај чак и да је исплатилац био у заблуди о постојању своје обавезе плаћања.<sup>55</sup> Па ипак, исплатилац може да захтева повраћај плаћеног од правог дужника чију обавезу је угасио.

У Преднацрту Грађанског законика Републике Србије нормирање правно неоснованог обогаћења није се битно удаљило од решења ЗОО-а. Начелно је задржан распоред чланова из ЗОО-а, али је за разлику од њега изричито регулисана исплата недугованог у чл. 236.: „Ко, верујући да је дужан, плати што није био дужан има право захтевати да му се исплаћено врати“.<sup>56</sup> Предложено решење претпоставља заблуду исплатиоца да би имао право на повраћај.

---

<sup>51</sup> Чл. 211. ЗОО: „Ко изврши исплату знајући да није дужан платити, нема право да захтева враћање, изузев ако је задржао право да тражи враћање или ако је платио да би избегао принуду“.

<sup>52</sup> Чл. 212. ЗОО: „Ко је исти дуг платио два пута, па макар једном и по основу извршне исправе, има право тражити враћање по општим правилима о стицању без основа“.

<sup>53</sup> Чл. 213. ЗОО: „Не може се тражити оно што је дато или учињено на име извршења неке природне обавезе или неке моралне или друштвене дужности“.

<sup>54</sup> Чл. 216. ЗОО: „Не може се тражити враћање неосновно плаћених износа на име накнаде штете због повреде тела, нарушења здравља или смрти, уколико је исплата извршена савесном прибавиоцу.“

<sup>55</sup> Слободан Перовић, *Коментар Закона о облигационим односима*, I, Београд 1995., стр. 512.

<sup>56</sup> Преднацрт - Грађански законик Републике Србије (друга књига), Београд 2009., стр. 85.

## Закључак

*Condictio indebiti* настала је у римском праву у коме је представљала тужбу за повраћај неосноване исплате. Највише података о овој кондикцији налази се у Дигестима у којима јој је посвећен посебан наслов *De condictione indebiti* (D.12.6.). Претпоставке њене примене су: исплата извршена у циљу гашења обавезе (*solutio*), заблуда исплатиоца (*error*) и неоснованост исплате (*sine causa*). Једно лице плаћа стога што је у заблуди да је на то обавезно. Како у стварности његова обавеза плаћања не постоји, прималац исплате нема основа да је задржи због чега је дужан да изврши њен повраћај. Преторско право цивилну обавезу којој се може супротставити трајни приговор дужника сматра непостојећом. Стога, дужник који је у заблуди поводом могућности трајног одбијања повериоцевог тужбеног захтева улагањем приговора ипак извршио обавезу, има право на повраћај плаћеног. Сматра се да постоји исплата недугованог и онда када је дужник у заблуди уместо дугованог платио већи износ или је уместо дуговане престације извршио неку другу или је уместо дуговане ствари предао неку другу. Кондикција се додељује само уколико је исплатилац заиста желео да угаси дуг. Правни поредак не може штити оног ко је извршио плаћање свестан да обавеза не постоји. Отуда је повраћај искључен уколико је исплатилац знао да не постоји његова обавеза плаћања. Исто важи када је стварни дужник био свестан да плаћа већу суму од дуговане односно да уместо дуговане извршава другу чинидбу односно предаје недуговану ствар.

Путем средњовековне рецепције кондикција *indebiti* доспела је до савременог права. У важећим грађанским кодификацијама регулисана је по правилу самостално (нпр. Француски, Аустријски, Италијански грађански законик). Изузетак представља Немачки грађански законик у коме је исплата недугованог обухваћена општом тужбом из неоснованог обогаћења у члану 812.

Интересантно је да је исплата недугованог била изричито прописана у члану 902. Српског грађанског законика из 1844. год. док је важећи Закон о облигационим односима РС само посредно уређује. Имајући у виду да је парадигма кондикционе одговорности исплата недугованог која је у односу на остале кондикционе случајеве најчешћа у пракси, њено изричито регулисање предложено је у Преднацрту Грађанског законика Републике Србије.

**Valentina Cvetković-Đorđević, LL.M**  
**Assistant**

## ***CONDICTIO INDEBITI* IN ROMAN LAW AND CONTEMPORARY SOLUTIONS**

### **Summary**

*Condictio indebiti* is one of the oldest and most common types of condictions. It originated in Roman law as an instrument to recover unjust payments. The following three preconditions must be fulfilled for the application of the *condictio indebiti*: (1) payment, (2) that has been made by mistake, and (3) was unjust. In other words, a person must have believed that the payment has settled an obligation, but the settlement has not occurred, most commonly because the obligation never existed; hence, the condictio enables the person to recover the payment. If the person was aware that the payment was unjust, it would not be entitled to recover the payment. The condictio came to the attention of jurisprudence during the medieval reception of Roman law. The medieval authors gave effort to broaden its scope of application and formulate a general instrument for unjust enrichment. Even though the institute of unjust enrichment has been introduced in the XIX century, the unjust payment was one of legally regulated cases of unjust enrichment. The unjust payment is expressly regulated not only in older civil codifications (such are French Code Civil and Austrian Civil Code) which do not regulate the institute of unjust enrichment, but also in newer codifications which expressly regulate the institute (such as Italian Civil Code). Serbian Obligations Act departs from this practice and does not expressly regulate the unjust payment. However, the unjust payment is indirectly governed by application of other legal rules.



Далибор Ђукић

Асистент Правног факултета Универзитета у Београду

## ОДНОС ДРЖАВЕ ПРЕМА ВЕРСКИМ ЛИДЕРИМА У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

### *Апстракт:*

Однос државе према верским званичницима, представницима верских заједница и њиховим лидерима представља један од аспеката односа државе према црквама и верским заједницама. Верски плурализам, слобода изражавања религијских уверења могу имати за последицу поделе и цепање постојећих цркава и верских заједница. Те поделе имају консеквенце и на нивоу социјалне стабилности и јавног реда и безбедности. Поставља се питање да ли држава има право интервенције са циљем спречавања подела унутар верских заједница, како се то може одразити на положај њихових верских вођа и који су оквири те интервенције које држава не сме прећи како не би кршила загарантована права и аутономију верских заједница. Одговоре на ова питања може пружити пракса Европског суда за људска права, који представља један од значајнијих извора и тумача европског комунитарног права.

**Кључне речи:** *цркве и верске заједнице, држава, ЕСЉП, верски лидери.*

### 1. УВОД

Слобода мисли, савести и вероисповести заштићена је чл. 9 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Европска конвенција) и чл. 10 Повеље Европске уније о основним правима.<sup>1</sup> Ова слобода обухвата право појединца да слободно може заступати и веровати у све облике мишљења, уверења и верских учења, као и право да их слободно бира или мења (*forum internum*). Осим унутрашњег права сваког појединца на слободу уверења, Европска конвенција гарантује и право човека да сам или у заједници са другима, јавно или приватно, испољава своју веру или уверење (*forum externum*). Овде би требало напоменути да термин *forum externum* није супротан

---

<sup>1</sup> Official Journal of the European Union, No. 2010/C 83/02.

термину *forum internum*,<sup>2</sup> већ би се пре могло тврдити да из њега проистиче и да заједно чине једну целину. Најзначајнија разлика која постоји међу њима је да *forum internum* не сме (а и не може) бити подвргнут никаквим ограничењима. Европска конвенција у чл. 9 оставља могућност ограничавања слободе вероисповести, ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите јавног реда, безбедности, морала, права и слобода других. То значи да су одређена ограничења колективног права на верску слободу (*forum externum*) дозвољена.

Слично другим међународним обавезама које држава преузима, и у случају заштите слободе вероисповести постоје позитивне и негативне дужности државе. Негативне обавезе представљају уздржавање државе од неког чињења и подразумева њено пасивно понашање. Позитивне обавезе државе подразумевају дужност државе да предузме конкретне радње и у том случају је њена одговорност далеко већа. Ова разлика се може уочити и у терминологији међународних уговора, у којима се користе речи *ensure*-обезбедити и *respect*-поштовати.<sup>3</sup> Од државе се очекује да у случају подела унутар верских заједница заузме неутралан став и да се не меша у доктринарне расправе између различитих верских група (негативна обавеза). Када се ради о колективном праву на верску слободу, од државе може предузети минималне мере и умешати се у унутрашња питања верских заједница како би заштитила основне вредности демократског друштва (позитивна обавеза).

Европски суд за људска права (Европски суд) стоји на становишту да чл. 9 Европске конвенције треба тумачити тако да он подразумева право верских заједница да се региструју али и да задрже своју унутрашњу аутономију у питањима чисто верског карактера.<sup>4</sup> Уколико дође до поделе једне верске заједнице држава може поступити на више начина: од потпуног игнорисања новонастале ситуације, па све до интервенција које могу резултирати забраном деловања или отвореном подршком једној од страна. Ситуација може постати утолико озбиљнија

---

<sup>2</sup> F. Cranmer, „McConkey & Anor v. The Simon Community“, *Law & Justice - Christian Law Review*, 163/2009, 190.

<sup>3</sup> С. Ђајић, „Право на живот: питања и одговори међународног права“, *Зборник правног факултета у Новом Саду*, бр. 2/2004, 464.

<sup>4</sup> J. Martinez-Torron, „Limitations on Religious Freedom in the Case Law of the European Court of Human Rights“, *Emory International Law Review*, 19/2005, 613.



ако дође до поделе у оквиру неке од тзв. „традиционалних“ цркава и верских заједница којима припада велика већина популације једне територије или државе. У таквим случајевима постоји опасност од озбиљних социјалних потреса, што даје држави право да предузме мере које су неопходне ради очувања верског плурализма, демократског уређења и јавног реда.<sup>5</sup>

Верски лидери (највиши представници верских заједница) имају посебно значајну улогу у овим процесима. Често се подела у некој верској заједници везује за одређену личност, која по правилу постаје лидер новонастале одцепљене верске заједнице. У таквим условима однос државних органа према верским лидерима има посебну димензију. Осим што се ради о веома осетљивом социолошком феномену који може озбиљно угрозити јавни ред па чак изазвати и дипломатске несугласице,<sup>6</sup> поставља се и питање правне регулације оваквих ситуација.

Из праксе Европског суда се може закључити да се од држава очекује да у случају подела унутар верских заједница заузимају неутралан став. Међутим, неутрално понашање државе може подразумевати обавезу не мешања у догматска питања (питања учења) верских заједница, док се држава може користити својим административно-управним апаратом ради превенције ескалације верске нетрпељивости и угрожавања демократског уређења. Поставља се веома деликатно питање које су то акције државе које она сме предузети на смиривању социјалних тензија изазваних поделама унутар верских заједница, а да истовремено не спутава развој верског плурализма и толеранције.

Из судске праксе Европског суда могу се дедуковати поједини принципи на основу којих се може извршити екстензивније тумачење одредби Европске конвенције. Европски суд се није бавио великим бројем случајева са горе описаном проблематиком. То свакако не значи да мишљења изнесена у тим пресудама нису репрезентативна. Шта више, суд је показао доследност тако што је у два слична предмета донео идентичне одлуке.<sup>7</sup> Једино што се може приговорити овим пресудама јесте да увек стоје на становишту да држава не сме доприносити или на било који

---

<sup>5</sup> Ст. 2, чл. 9 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

<sup>6</sup> У случају *Serif v. Greece* Грчка влада се позивала на опасност од избијања дипломатског спора због подела у исламској заједници у западној Тракији.

<sup>7</sup> Ради се о случајевима *Serif v. Greece* и *Agga v. Greece*.

начин штити јединство верских заједница, већ треба да омогући верски плурализам и толеранцију уз минималне интервенције. То значи да Европски суд заправо потенцира флуидност „верског тржишта“ што може допринети дестабилизацији појединих верских заједница (посебно оних традиционалних) и стварању повољних услова за настајање нових дифузних религијских покрета и секти.

У овом раду биће анализирани пресуде Европског суда у којима се расправљало о односу државе према верским лидерима. То су случајеви *Agga v. Greece* (идентичан случају *Serif v. Greece*) и *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) v. Bulgaria*. Циљ рада је критичка анализа принципа и ставова Суда у овим случајевима, уз посебан осврт на последице које такви ставови могу имати за православну Цркву имајући у виду да су ови случајеви покренути против држава које имају вишевековну православну традицију и велика већина њихових становника припада православној вероисповести.<sup>8</sup>

Анализа ових пресуда, принципа који су у њима изложени и тумачења Европске конвенције која се у њима налазе уз упоредно излагање ефеката који су њиховим спровођењем остварени пружиће додатне информације о перцепцији односа државе и црква и верских заједница коју заступа Европски суд, као један од креатора европског комунитарног права.

---

<sup>8</sup> Занимљиво је приметити православне државе, односно државе у којима православни хришћани чине већину становништва, имају највише осуђујућих пресуда за кршење слободе мисли, савести и вероисповести у смислу чл. 9 Конвенције за заштиту људских права и основних слобода. У прилог томе говори и званична статистика: у периоду од 1959. до 2012. године Суд је за кршење чл. 9 донео 3 пресуде против Јерменије, 5 против Бугарске, 1 против Грузије, 4 против Молдавије, 5 против Русије и 3 против Украјине. Приметно је да се овде ради о државама које су припадале некадашњем комунистичком блоку, па је могућ разлог оваквог стања чињеница да ове државе немају довољно искуства у регулисању права верских заједница, због дисконтинуитета који је направио вишедеценијски тоталитарни атеистички режим. Једини изузетак представља Грчка, у којој није било комунистичког режима, али је „апсолутни европски рекордер“ са чак 10 пресуда у којима су грчке власти кажњене због кршења члана 9 Конвенције. Од укупно 46 судских пресуда донетих због кршења чл. 9, чак њих 31, односно 67% односи се на неку од православних држава.

## 2. СЛУЧАЈЕВИ *SERIF V. GREECE* И *AGGA V. GREECE*

Пошто се ради о скоро идентичним случајевима у овом раду биће обрађен само случај *Agga v. Greece*.<sup>9</sup> Наиме, 1990. године умро је један од двојице муфтија исламске заједнице у Тракији - северна Грчка. Надлежна локална самоуправа поставила је за привременог вршиоца његове дужности г. Мехмета Агу. Након пар месеци, два посланика муслиманске мањине из Тракије поднела су захтев државним органима за спровођење избора за новог муфтију у малом грчком граду Ксанти, који је претежно насељен становништвом исламске вероисповести. Пошто нису добили никакав одговор, 17. августа 1990. године самоиницијативно су организовали изборе за новог муфтију у верским објектима. Право гласа су имали сви који су се налазили на молитви тог дана. За муфтију је изабран подносилац представке г. Мехмет Ага.<sup>10</sup>

Ови избори за муфтију спроведени су у складу са тада важећим Законом бр. 2345 из 1920. године.<sup>11</sup> Овим законом предвиђена је следећа процедура избора: најпре орган локалне самоуправе (најчешће Префект или Генерални секретар Региона<sup>12</sup>) најкасније месец дана након што је место муфтије упражњено расписује изборе за новог муфтију, тако што одлуку о расписивању избора истиче на све канцеларије локалне самоуправе и на све џамије у округу за који се бира муфтија. Пасивно бирачко право имају сви грчки држављани муслиманске вероисповести

---

<sup>9</sup> *Serif v. Greece*, број представке 38178/97 (14.12.1999.), *Agga v. Greece*, бр. представки 50776/99 и 52912/99 (17.10.2002.).

<sup>10</sup> *Agga v. Greece*, бр. представки 50776/99 и 52912/99, *Људска права у Европи*, 80/2006, 11.

<sup>11</sup> Νόμος 2345 περί προσωρινού αρχιμουφτή και μουφτήδων των εν τω κράτει μουσουλμάνων και περί διαχειρίσεως των περιουσιών των μουσουλμανικών κοινοτήτων, *ФЕК* 148/1920.

<sup>12</sup> Структура локалне самоуправе у Грчкој је доста компликована: основне јединице локалне самоуправе су општине и заједнице, изнад њих се налазе префектуре (које не врше контролу рада општина и нису хијерархијски изнад њих, већ су само надлежне за простор већег броја општина). Региони или периферије су органи централне власти задужени за спровођење државне политике у различитим областима и они врше контролу рада префектура, општина и заједница. На челу региона се налази Генерални секретар којег поставља влада. Νόμος 3852, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης, *ФЕК* 87/2010.

који поседују одговарајуће дипломе муслиманских верских школа и испуњавају низ других услова. Активно бирачко право имају сви грчки држављани муслиманске вероисповести који су били уписани у бирачке спискове округа за који се бира муфтија на последњим парламентарним изборима. Избори се спроводе тачно одређеног дана. Гласање се врши тајним гласом, помоћу куглица. Побуђује кандидат који освоји релативну већину гласова. Уколико нема приговора на изборе, доноси се Краљевска уредба (данас Председничка уредба) на предлог Министарство вера, којом изабрани кандидат ступа на дужност.

Децембра 1990. године Председник Грчке донео је акт којим је променио начин избора муфтија.<sup>13</sup> Тај акт је стекао законски дигнитет Законом 1920/1991, који је предвидео ретроактивну примену Закона од датума доношења председничког акта.<sup>14</sup> Новим Законом измењена је процедура избора муфтија. Наиме, након што је место муфтије упражњено, а најкасније три месеца од тренутка упражњења, надлежни орган локалне самоуправе - Префект (*νομάρχης*) у име надлежне локалне самоуправе издаје акт којим позива заинтересоване кандидате да поднесу пријаву за учешће у поступку избора новог муфтије. Префект је дужан да овај акт објави у локалним новинама и на свим просторијама локалне самоуправе и џамијама округа за који се врши избор муфтије. Право да поднесу захтев имају сви грчки држављани муслиманске вероисповести који поседују одговарајућу диплому исламских верских школа и испуњавају одређене додатне услове. Након истека рока у којем заинтересовани кандидати могу поднети своје пријаве, Префект доставља Генералном секретару Региона списак пријављених кандидата и њихову документацију. Од момента када прими спискове, Генерални секретар има рок од месец дана да формира једанесточлану комисију која ће извршити избор новог муфтије. Поменути комисију сачињавају председник, по правилу префект локалне самоуправе за чију се област бира муфтија и чланови, који могу бити грчки држављани исламске вероисповести, истакнути чланови исламске верске заједнице и њени верски службеници.

---

<sup>13</sup> У складу са чл. 44 Устава Р. Грчке, Председник републике има право у изузетним случајевима да издаје акте законодавног садржаја, који морају бити ратификовани од стране Народне скупштине у року од 40 дана.

<sup>14</sup> Νόμος 1920, Κύρωση της από 24 Δεκεμβρίου 1990 πράξης νομοθετικού περιεχομένου «Περί μουσουλμάνων θρησκευτικών λειτουργιών», *ΦΕΚ* 11/1991.

Комисија сачињава свој образложени предлог новог муфтије и прослеђује га Генералном секретару Региона, који даље прослеђује министру просвете и вера. Нови муфтија ступа на дужност на основу Председничке уредбе, а на формални предлог министра вера.

У складу са новим правилима изабран је други муфтија и његов избор је потврђен председничком уредом 20. августа 1990. године. На тај начин г. Мехмет Ага, иако изабран од стране верника по старом Закону из 1920. године, није добио неопходно државно признање свог избора. Он се са том ситуацијом није помирио и наставио је да шаље поруке верницима у својству муфтије. Због тога је укупно осам пута осуђиван од стране грчких судова за кривично дело узурпирања функције свештеника „познате вероисповести“. Ово кривично дело предвиђено је чл. 175 Кривичног законика.<sup>15</sup> Управо због тих осуђујућих пресуда г. Ага се обратио Европском суду за људска права, тврдећи да му држава ускраћује право на слободу савести и вероисповести.

Суштинско питање од посебног значаја око којег се водила расправа у овом предмету јесте да ли држава има право да подржавајући једног од више верских лидера исте верске заједнице доприноси очувању јединства те верске заједнице. Шире посматрано, Суд заправо треба да одлучи да ли ће стати на страну оних који заступају право државе да интервенише у верским питањима са циљем очувања јединства унутрашњег поретка верских заједница или ће подстицати постојање „слободног верског тржишта“ у којем свака верска заједница може бити подложна поделама и цепањима, као природним последицама развоја верског плурализма и демократије.

Заступници грчке владе изнели су све оне аргументе који би могли послужити одбрани става да држава има право да интервенише у појединим случајевима са циљем очувања јединства одређене верске заједнице којој прети подела. Да није свака врста интервенције забрањена потврђује и ст. 2, чл. 9 Европске конвенције у којем стоји да *„слобода исповедања вере или убеђења може бити подвргнута само оним ограничењима која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу јавне безбедности, ради заштите јавног реда, здравља или морала, или ради заштите права и слобода других“*. Дакле,

---

<sup>15</sup> Текст Кривичног законика: [www.ministryofjustice.gr](http://www.ministryofjustice.gr), 25. март 2014.

свака интервенција такве врсте мора бити оправдана и неопходна у демократском друштву. Терет доказивања, дакле, лежи на држави, јер мора пружити доказе и аргументе који говоре у прилог томе да је њена акција била неопходна у демократском друштву.

Заступници грчке владе покушали су да оправдају акте грчке државе следећим аргументима: интервенција је у складу са позитивно-правним нормама,<sup>16</sup> има легитиман циљ и била је неопходна ради заштите демократског друштва. Легитимни циљеви, по мишљењу заступника грчке владе, који су постигнути овом интервенцијом јесу заштита реда и јавног поретка, како у оквирима једне одређене верске заједнице, тако и у ширем друштвеном контексту и заштита међународног положаја државе и дипломатских односа са другим државама. Дакле, грчка држава је стала на страну једног од два верска лидера муслиманске верске заједнице у Грчкој како би спречила поделе унутар те заједнице, могуће сукобе и немире, као и евентуалне напетости у дипломатским односима са Турском.

Исказ који је далеко теже аргументовати јесте да је поменута интервенција неопходна у демократском друштву. Овде заступници грчке владе нажалост нису изнели нове тврдње, већ су само поновили аргументе о неопходности спречавања настанка социјалних и дипломатских тензија.

Европски суд за људска права је заузео став да поступци против г. Аге представљају кршење чл. 9 Европске конвенције, јер је он осуђен само зато што је упућивао поруке верницима као муфтија, не покушавајући да врши неку од управних функција које имају муфтије по исламском закону. Суд није залазио у питање да ли су ти поступци били у складу са грчким законодавством, јер је то постало ирелевантно од тренутка када је пресудио да се њима крши Европска конвенција.

Суд је прихватио тврдњу да је интервенција имала легитимне циљеве, попут очувања јавног реда. Овде је Суд показао доследност у примени Европске конвенције јер је прихватио да државна интервенција може бити прихватљива у колико испуњава неки од услова из ст. 2, чл. 9 Европске конвенције.

Најбитнији део пресуде садржи тумачење Суда по питању да ли је овде спорна интервенција државе била неопходна у демократском друштву. Наиме, свака дозвољена интервенција, по мишљењу Суда, мора

---

<sup>16</sup> Чл. 175 и 176 Кривичног законика.

одговарати друштвеним потребама и бити „пропорционална легитимном циљу којем се тежи“. Имајући у виду да у појединим државама поједини акти верских службеника могу производити правна дејства у државном правном поретку,<sup>17</sup> држава има право да спречи могуће злоупотребе и да заштити оне чија би права могла бити угрожена тим злоупотребама. Пошто г. Ага није вршио ниједну од управних и судских функција муфтије, Суд није разматрао да ли је у овом конкретном случају држава требала да реагује како би спречила непризнатог муфтију да обавља те функције. Може се приметити да је ова тврдња Суда донекле нелогична, јер г. Ага иако није обављао ниједну од управних и судских функција, сигурно је намеравао да то чини. Зато је, између осталог, и покренуо спор са циљем да докаже да је легално изабрани муфтија, који следствено томе треба да обавља све функције које му по закону припадају.<sup>18</sup>

Суд сматра да санкционисање једног лица само зато што се представља као верски лидер једне групе верника која га добровољно следи не може бити прихватљиво у демократском друштву. Са тиме би се свако сложило. Међутим, повезивати овај случај са горе изнесеном тврдњом представља у најмању руку неприхватљиво поједностављивање чињеница или чак њихово извртање. Овде се ради о покушају једног лица да преузме судске и управне надлежности које припадају лидеру одређене верске заједнице, којој он номинално припада, али није прихваћен за њеног вођу. Дакле, да је он одвојио своју групу верника и ограничио своју јурисдикцију само на њих, највероватније да никада и не би био осуђен за узурпацију функције верског службеника.

Суд је у овој пресуди изнео још једну битну тврдњу: држава у демократским друштвима не треба да предузима мере са циљем очувања јединственог вођства једне верске заједнице. Иако је могуће да у ситуацијама поделе у некој верској заједници настане друштвена напетост, Суд сматра да је то једна од последица плурализма, а власти у таквим околностима не треба да неутралишу узроке напетости

---

<sup>17</sup> Ту се најпре мисли на верски брак, који у многим државама производи једнака правна дејства као и грађански брак, односно брак склопљен пред државним органима. Осим тога Муфтије у Грчкој имају одређене надлежности из брачног и наследног права.

<sup>18</sup> Νόμος 2345 περί προσωρινού αρχιμουφτή και μουφτήδων των εν τω κράτει μουσουλμάνων και περί διαχείρισεως των περιουσιών των μουσουλμανικών κοινοτήτων, *ФЕК* 148/1920.

елиминацијом плурализма, већ треба да обезбеде задовољавајући степен толеранције између новонасталих група.<sup>19</sup> Овиме је Суд заправо заузео став да држава у случају подела неке од верских заједница, не треба на било који начин да доприноси њеном јединству, већ да поделе треба посматрати као природну последицу верског плурализма и демократског уређења.

Овакав став Суда са једне стране је позитиван, јер умањује могућност мешања државе у унутрашње послове црква и верских заједница. Иоле либералнији став по овом питању могао би водити неконтролисаним државном интервенционизму у верска питања, који би верске заједнице претворио у државне агенције *sui generis*. Са друге стране, када дође до подела и сукоба унутар неке верске заједнице, интервенција државе може бити заиста неопходна, чак и ако се њом фаворизује једна од страна у спору. Такви су случајеви узурпације имовине верске заједнице од стране верских службеника који не признају вођство своје верске заједнице, али не желе да напусте њене верске објекте.<sup>20</sup> У Србији је чл. 7 Закона о црквама и верским заједницама предвиђена могућност пружања одговарајуће помоћи од стране државних органа у извршавању правоснажних одлука и пресуда надлежних органа црква и верских заједница.<sup>21</sup> Дакле, Суд је стао на становиште да држава не треба да интервенише у случају подела међу припадницима једне верске организације, осим у случајевима када је то неопходно у демократском друштву.

Из пресуде се може закључити да се држава не може позивати на просту могућност појаве ширих друштвених тензија и сукоба како би интервенцију окарактерисала као неопходну у демократском друштву, већ морају постојати и конкретни случајеви које говоре томе у прилог. Дакле,

---

<sup>19</sup> *Agga v. Greece*, бр. представки 50776/99 и 52912/99 (17.10.2002.) § 60.

<sup>20</sup> Скоријег датума је случај монахиња Манастира Вазнесење код Чачка, које су напустиле Српску Православну Цркву и прикључиле се конкурентној организацији која себе сматра делом СПЦ. Пошто монахиње нису желеле да напусте свој Манастир, као и због великог броја њихових присталица које су се окупиле, биле су ангазоване снаге реда како не би дошло до ескалације насиља међу двема супротстављеним странама. Држава је у том случају сасвим легитимно стала на страну званичне СПЦ, штитећи њену имовину, али индиректно доприносећи очувању њеног унутрашњег јединства. Извор: <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Sprecenoparusanje-reda-u-manastiru-Vaz-nesenje.sr.html>, 20. март 2014.

<sup>21</sup> Закон о црквама и верским заједницама, *Службени гласник РС*, бр. 36/06



за Суд превентивна интервенција државе није оправдана. И овде се ради о двострукој опасности: са једне стране превентивним деловањем би се могла правдати свака интервенција државе, јер се ради о хипотетичким тврдњама које је немогуће проверити, док са друге стране изостанак превентивног деловања може довести до озбиљних раздора и подела у друштву, чије превазилажење изискује огромне напоре и ангажованост државе и верских заједница.

### **3. Случај *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) v. Bulgaria***

Још један случај поделе једне унутар једне традиционалне већинске верске заједнице доспео је пред Европски суд 2003. године. Ради се о подели (шизми) насталој у Бугарској Православној Цркви после пада комунизма и почетка демократских реформи.

Наиме, за време тоталитарног атеистичког режима, тадашње власти предузеле су низ мера са циљем да на места црквених великодостојника свих конфесија буду постављени људи лојални режиму. Тако је донет Закон о верским заједницама (Закон за изповеданията) из 1949. године,<sup>22</sup> који је предвиђао обавезу свих верских заједница да се региструју код државних органа, док је њихово вођство морало бити регистровано код Дирекције за верске заједнице (Дирекцијата по вероизповеданията). У пракси се дешавало да Бугарска комунистичка партија има одлучујући утицај на избор и постављење црквених великодостојника и верских вођа већине цркава и верских заједница.

Након смрти првог канонски признатог бугарског патријарха Кирила 1971. године, на његово место долази дотадашњи митрополит Максим. На основу више сачуваних докумената може се видети да је његов избор подржавала Комунистичка партија. Такође, избори нису спроведени у складу са тада важећим црквеним правилима. Иако је процедура избора предвиђала да се у свакој епархији Бугарске Православне Цркве спроведу избори за 7 делегата који би учествовали на специјалном изборном сабору, одлучено је да у изборни сабор уђу исти они делегати који су учествовали у избору претходног патријарха Кирила

---

<sup>22</sup> Закон за изповеданията, *Државен вестник*, бр. 48/1949.

1957. године. Претпоставља се да је таквим унапред познатим саставом сабора било лакше обезбедити избор кандидата који је био наклоњен властима. Патријарх Максим биће *de facto* прихваћен од стране државних органа као представник Бугарске Православне Цркве.

Након промена који су се догодиле почетком деведесетих година прошлог века, један део верника и клира Бугарске Православне Цркве довео је у питање легитимност избора патријарха Максима. Осим тога, оптуживали су га и за сарадњу са комунистичким властима. Тако је дошло до раскола у Бугарској Православној Цркви и формирања две сукобљене групе верника унутар до тада јединствене верске заједнице: једну групу је предводио патријарх Максим (канонски Синод БПЦ), док је друга 1996. године за свог патријарха изабрала митрополита Пимена (тзв. „алтернативни“ Синод, расколници).

Тадашња правна регулатива и Закон из 1949. године нису познавали могућност постојања двоструког вођства једне верске заједнице и зато су власти могле признати само једног верског лидера и једно вођство одређене цркве или верске заједнице. У зависности од тога која се странка налазила на власти, зависило је и која ће фракција бити призната за јединог легитимног представника Бугарске Православне Цркве. У периоду у којем је на власти био Савез демократских снага близак расколницима, представници тзв. „алтернативног“ Синода били су признати за званичне представнике Бугарске Православне Цркве. Након политичких промена са краја 1994. године и доласка на власт Бугарске социјалистичке партије, однос државне администрације према расколницима се мења и власт даје своју подршку Синоду БПЦ и патријарху Максиму. Већ фебруара 1997. године Бугарска социјалистичка партија је распустила скупштину и након парламентарних избора на власт поново долази Савез демократских снага. Нови председник полаже заклетву у присуству расколничког патријарха Пимена. Најважнији покушај за превазилажење раскола уследио је 1998. године када је одржан велики свеправославни сабор на којем су учествовали представници скоро свих помесних православних Цркава са циљем да се пронађе решење за мирно превазилажење раскола. Иако је договор постигнут, због изузетно јаког утицаја политике, до помирења није дошло. Након парламентарних избора у јуну 2001. године на власт долази Национални покрет Симеон II,

чији представници се стављају на страну канонски признате Бугарске Православне Цркве и њеног патријарха Максима.

Управо ово наизменично подржавање једне или друге фракције од стране државних органа изазваће ескалацију сукоба и бројне интервенције државних органа са циљем да се из храмова и црквених објеката удаље најпре лица која су лојална патријарху Максиму, а након политичких промена 2001. године, да се већ удаљена лица врате, а истерају расколници који не признају канонски признат Синод на челу са патријархом Максимом.<sup>23</sup>

Са циљем превазилажења раскола донет је нови Закон о верским заједницама (Закон за вероизповеданијата) 2002. године.<sup>24</sup> Њиме је предвиђено да је Бугарска Православна Црква регистрована *ex lege* и да не мора подносити нови захтев за регистрацију. Такође, у случају подела унутар једне верске заједнице, новонастала фракција се не може регистровати под називом верске заједнице од које се отцепила. Расколничка организација је безуспешно покушавала да региструје своје руководство као званичне представнике Бугарске Православне Цркве у складу са новим законодавством.

Након позива патријарха Максима упућеног клирицима расколничког Синода да напусте верске објекте Бугарске Православне Цркве које су заузели претходних година, и њиховог одбијања да то учине уследила је акција полицијских снага. У раним јутарњим часовима 21. јуна 2004. године полицијске снаге блокирале су више од педесет храмова и манастира у којима су служили клирици тзв. „алтернативног“ Синода и удаљили их из тих објеката. Тако је канонски призната Бугарска Православна Црква успела да поврати контролу над свим верским објектима који су јој припадали. Акција полиције се заснивала на наредбама издатим од стране Главног јавног тужиоца и месних јавних

---

<sup>23</sup> Мешање државних органа у унутрашња питања цркава и верских заједница у овом периоду није се зауставило само на Бугарској Православној Цркви. Слична судбина задесила је и исламску верску заједницу. У периоду у којем је на власти био Савез демократских снага изабрано је ново вођство те заједнице, које су државни органи убрзо признали. Након политичких промена 1994. године, нове власти признају старо вођство за једино легитимно. Питање дозвољености државне интервенције у сукоб између две фракције исламске заједнице у Бугарској Европски суд је разматрао у случају *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, бр. представке 30985/96.

<sup>24</sup> Закон за вероизповеданијата, *Държавен вестник*, бр. 120/2002.

тужилаштава. Канцеларија главног јавног тужиоца је изнела став да расколнички Синод није регистрована верска заједница, да његови верски службеници узурпирају имовину регистроване Бугарске Православне Цркве и да је морају напустити и омогућити лицима, које овласти законити власник тих објеката, да у њима врше верске обреде.

Овом акцијом у којој су учествовали канонски призната Бугарска Православна Црква, јавно тужилаштво и полиција коначно је стављена тачка на црквени раскол у Бугарској. Храмови и свештена лица који су припадали тзв. „алтернативном“ Синоду сведени су на занемарљиву цифру, док је број њихових присталица нагло опао.

У већини случајева у којима се расправља о мешању државе у интерна питања верских заједница поставља се најпре питање да ли је државне интервенције уопште и било. Ако Суд установи да јесте, онда је на туженој држави тежак терет доказивања да је таква интервенција прописана законом, учињена са легитимним циљем и неопходна у демократском друштву.

Зато су заступници бугарске владе најпре покушали да докажу да државне интервенције није било. Они су тврдили да је држава само регистровала канонски признату православну Цркву у Бугарској и признала оно руководство које је легитимно у складу са унутрашњим правилима те Цркве. Суд није прихватио ову тврдњу заступника бугарске владе, јер сматра да је држава осим регистрације предузела и низ других акција са циљем успостављања јединства Бугарске Православне Цркве, попут новог Закона о верским заједницама из 2002. године и полицијских мера ради удаљавања присталица расколничке организације из њених верских објеката. Може се закључити, дакле, да за Суд поштовање унутрашњих правила (канона) неке верске заједнице од стране државних органа не може бити оправдање за њихову интервенцију. Суд стоји на становишту да је правилније препустити самој верској заједници да одлучи које руководство је легитимно у складу са њеним унутрашњим правилима. Значајно је и то да за Суд, и законодавна активност државе, која посредно утиче на сукоб унутар неке верске заједнице, може представљати интервенцију државе у унутрашња питања верских заједница.

Други аргумент којим су заступници бугарске владе покушали да докажу да није било државне интервенције јесте чињеница да су чланови тзв. „алтернативног“ Синода, односно подносиоци представке могли регистровати своју верску заједницу под другим називом. Као што је Суд исправно приметио, предмет овог спора није немогућност регистрације, већ питање мешања државе у интерни сукоб једне верске заједнице и фаворизација једне од две сукобљене стране. Чињеница да једна од фракција у подељеној верској заједници може слободно да се региструје код државних органа не даје за право државним органима да другу фракцију подржава или фаворизује њено вођство. Суштински проблем код оваквих подела јесте управо у чињеници да обе стране имају свест о припадности истој Цркви и регистрација под другачијим именом није прихватљива, јер би значила одрицање од верског идентитета који присвајају обе стране у сукобу.

Централно питање које се поставља у оваквим случајевима јесте да ли је државна интервенција била неопходна у демократском друштву. У пресуди Суд је навео неке принципе, који се базирају на ранијој судској пракси. Иако се у демократском друштву може десити да је интервенција државе у интерна питања верских заједница неопходна, држава у односу на њих треба да настоји да буде неутрална и непристрасна. Мере које држава у том смислу предузима треба да буду сразмерне и балансиране између легитимног циља који држава жели да постигне и гарантованих права и аутономије верских заједница и њихових следбеника. Она не сме предузимати акте којима би доприносила стварању јединственог вођства одређене верске заједнице. Суд је признао да је бугарска држава 2002. године имала право да предузме одређене мере са циљем превазилажења раскола и спречавања нарушавања јавног реда и правне сигурности.<sup>25</sup>

Суд је узео у обзир и стање у бугарском друштву деведесетих година прошлог века и жељу бугарских власти за успостављањем владавине права. Међутим, Суд није прихватио став да су расколници храмове и објекте Бугарске Православне Цркве противправно присвојили. У том смислу не може се правдати истеривање расколника из храмова и објеката БПЦ, као покушај успостављања владавине права. По мишљењу

---

<sup>25</sup> *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) v. Bulgaria*, бр. представке 412/03 и 35677/04, § 131.

Суда, држава је требала да обезбеди владавину права непристрасним мерама и стварањем неопходних услова за помирење две сукобљене стране без директног мешања у конфликт.

Суд је разматрао још један аргумент заступника бугарске владе. Јединство Бугарске Цркве је од великог значаја за бугарски народ и бугарски национални идентитет. Суд је овде поновио став да се у овом случају не ради о немогућности изналагања решења сукоба унутар Цркве, већ о државној интервенцији којом је једна од две сукобљене стране захваљујући државној помоћи успела да обезбеди своју превласт.

Још један аргумент заступника бугарске владе била је чињеница да је Патријарх Максим легитимни представник Цркве у складу са њеним канонима и да је држава морала да интервенише како би се постигло јединство цркве у складу са њеним унутрашњим правилима, која не дозвољавају поделе унутар црквене организације. Суд није прихватио овај аргумент, јер није нашао ниједан целисходан разлог зашто је бугарска држава сматрала патријарха Максима за канонског патријарха, а не његовог супарника. Држава је могла да интервенише тек онда када раскол буде превазиђен захваљујући напорима саме Цркве, али не сме својом интервенцијом доприносити превазилажењу подела.

Мешање бугарске државе у интерна питања Бугарске Православне Цркве Суд је окарактерисао као несразмерна циљу коме се тежило. Држава није смела фаворизовати једну од сукобљених страна, док Суд није прихватио аргумент да је држава штитила канонски признату Бугарску Православну Цркву.

На основу свега изложеног може се закључити да Суд није узео у обзир неке особености Православне Цркве у целини. Најпре, Православна црква је једна и јединствена. Иако је она организационо подељена на помесне цркве, све оне заједно чине једну Васељенску Цркву. Уколико представници свих помесних православних цркава признају поглавара једне помесне православне цркве, онда се може тврдити да је тај поглавар канонски признат и легитиман представник те цркве у складу са интерним, црквеним правом Православне Цркве. Друга битна чињеница је да један православно верник да би био део Православне Цркве мора прихватити њено учење и признавати и покоравати се надлежној канонској црквеној власти. Уколико неко одбацује цркву као институцију и њене епископе, изједначава се са оним који одбацује њено учење. Суд је

правилно приметио да сукобљене групе имају иста верска уверења. Али то не значи да су расколници део Цркве. Они су сами себе изопштили из црквеног тела. У том смислу може се рећи да сукоб више није био интерна ствар Бугарске Православне Цркве, већ се ради о покушају једне групе расколника да преузме власт од канонске јерархије православне Цркве у Бугарској. Ако се ствари тако сагледају, онда је држава имала право интервенције не само са циљем заштите владавине права, већ и ради заштите права Бугарске Православне Цркве, и то посебно права на приватну својину.

### 3. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Државне интервенције у интерна питања цркава и верских заједница представљају једну од најосетљивијих области државне регулативе о црквама и верским заједницама. Иако би фраза да су цркве и верске заједнице одвојене од државе требала да значи и немогућност било каквог мешања државе у њихова интерна питања, испоставља се да ипак постоје ситуације у којима таква интервенција може бити неопходна. У прилог томе говори и чињеница да ст. 2, чл. 9 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода предвиђа такву могућност, под условом да је таква интервенција неопходна у демократском друштву.

У овом раду изложена су два случаја мешања државе у унутрашња питања цркава и верских заједница. У оба случаја постоје одређене сличности, које заправо могу указати на разлоге због којих долази до државне интервенције и на последице које она може имати.

Најпре оба случаја иницирале су политичке прилике у туженим државама. У случају *Agga v. Greece* локални посланици из Ксантија желели су да избор муфтије искористе у политичке сврхе,<sup>26</sup> док у случају *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) v. Bulgaria* мешање партије Савез демократских снага у интерна питања Бугарске Православне Цркве, довео је до појаве раскола и његовог ширења по целој Бугарској. Може се закључити, дакле, да на поделе и

---

<sup>26</sup> Чак је и један од аргумената заступника грчке владе којим се оправдава промена процедуре избора муфтија, оправдавана злоупотребом ранијег закона у политичке сврхе.

сукобе унутар верских заједница велики утицај имају спољашњи фактори, и то посебно из области политике.<sup>27</sup>

У оба случаја поделе унутар верских заједница додатно су распириване државном регулативом која уређује ту област. Промена закона који регулише избор муфтија у Грчкој и Закон о верским заједницама из 2002. године у Бугарској само су додатно закомпликовали превазилажење насталих подела. Дакле, може се десити да држава најпре својом регулативом допринесе настајању подела, а да касније буде приморана да интервенише другим средствима како би поделе биле превазиђене и како би се обезбедило јединство верских заједница.

У оба случаја заступници тужених држава покушали су безуспешно да докажу да је мешање државе у унутрашња питања верских заједница било неопходно у демократском друштву. То говори у прилог чињеници да суд веома рестриктивно тумачи Европску конвенцију и да неће дозволити да се свака државна интервенција правда вишим циљевима и неопходношћу у демократском друштву. Истина је да такво поступање Суда иде у прилог верским заједницама, јер гарантује њихову аутономију. Са друге стране, крије се опасност од неконтролисаних подела које могу десетковати одређене верске заједнице, а да при томе држава не може ништа предузети ради очувања њиховог јединства и једнообразности вероисповедања.

Ако се ствари сагледају са одређене удаљености онда се може закључити да заправо она фракција или страна у спору на чију страну стане држава има добре шансе да у спору и фактички победи. Можда ће држава која се умеша у интерни сукоб унутар неке верске заједнице, изгубити спор пред Европским судом, али је сигурно да то неће утицати на чињеницу да страна коју фаворизује држава добије превласт над одређеном верском заједницом. Оба горе анализирана случаја говоре у прилог томе. У случају *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) v. Bulgaria* Суд је утврдио кршење члана 9 Европске конвенције, али је једину фактичку корист подносилац пр4едставке имао у виду накнаде штете у износу од 50 000 евра. Суд је напоменуо и да је држава обавезна да усклади своје законодавство са

---

<sup>27</sup> Konstantinos Tsitselikis, "Seeking to Accommodate Shari'a within a Human Rights Framework: The Future of the Greek Shari'a Courts", *Journal of Law and Religion*, Vol. 28/2012-2013, 350.



Европском конвенцијом.<sup>28</sup> Комитет министара Савета Европе у својој декларацији донетој 2011. године којом је окончао поступак надзора испуњавања обавеза из пресуде Европског суда у случају *Agga v. Greese* констатовао је да је г. Мехмет Ага преминуо 2006. године, да није тражио накнаду материјалне штете и да се окончава даљи надзор над спровођењем пресуде Суда.<sup>29</sup> Једина сатисфакција коју су подносиоци представке имали, иако су добили ове спорове, јесте пресуда у којој стоји да је дошло до кршења чл. 9 Европске конвенције. Повраћај у пређашње стање (*restitutio in integrum*) није био могућ, тако да је фактички држава својом одлуком на чију страну се ставља у унутрашњем спору једне верске заједнице, заправо одлучила ко ће у том спору и победити.

**Dalibor Djukic, LL.M**  
**Assistant**

## **STATE - RELIGIOUS LEADER RELATION IN THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**

### **Summary**

The problem of relationship between religious and secular authority includes the problem of relationship between state and religious leaders. Religious pluralism and freedom of expression of religious beliefs may result in separation and splitting of existing churches and religious communities. These divisions have consequences at the level of social stability and public order and security. The question is, whether the state has the right to intervene in order to prevent division within the religious community, and how it can affect the position of religious leaders. Also there should be same frames of those interventions that the state must not exceed in order not to violate the rights and the autonomy of religious communities. Answers to these questions can provide the European Court of Human Rights, which is one of the most important sources and interpreters of European Community Law.

---

<sup>28</sup> Одлука о износу накнаде за нанету материјалну и нематеријалну штету донета је 21. фебруара 2011. године.

<sup>29</sup> Декларација Комитета министара бр. CM/ResDH(2001)118 од 14. септембра 2011. године.



**Мс Милан Рапајић,**  
Асистент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

## **УСТАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПРЕДСЕДНИКА V ФРАНЦУСКЕ РЕПУБЛИКЕ И ЊЕГОВА РЕАЛНА ПОЛИТИЧКА МОЋ**

### *Апстракт:*

Устав Француске V Републике увео је јаку уставно-политичку позицију председника Републике. То се огледа кроз његов непосредан избор од стране грађана почев од уставне ревизије из 1962. године. За председника Републике у теорији се наводи да је он централна институција уставног система. У раду се пажња обраћа на овлашћења шефа државе како она која он самостално врши тако и она која се врше уз потпис премијера или надлежних министара. Председник свакако доминира у питањима безбедносне, спољне и одбрамбене политике и у периоду кохабитације што је појава политичког живота полупредсеничког система Француске али се може срести и у другим полупредседничким системима. Аутор анализира појам полупредседничког система и посебно се осврће на чланове 5. и 16. Устава Француске из 1958. Лични снажни печат институцији председника дао је први државни поглавар Француске V Републике генерал Шарл де Гол, што је свакако утицало да његови политички наследници усвоје председнички стил владавине и да њихова реална политичка моћ у француској институционалној арени буде најзначајнија. На послетку рада се анализира утицај страначког система на снажење политичке позиције председника Републике и врши кратак осврт на резултате локалних избора из 2014 године, те у том контексту анализира политичка одговорност садашњег француског председника Франсоа Оланда.

**Кључне речи:** *председник Републике, Устав из 1958, полупредседнички систем, уставноправни положај председника, реална политичка моћ;*

### **Увод**

Дефинисање извршне власти, њен положај и нормирање односа према другим носиоцима политичке власти није лак посао за уставне правнике, односно ствараоце устава. Многи аспекти демократске мисли и политичке праксе, као на пример: јака или слаба извршна власт, питање начина избора председника републике, дужина његовог мандата и

реизборност, питање одговорности председника републике, као и односи председника и владе, владе и парламента, непосредно су повезана са основном концепцијом улоге и организације извршне власти, односно институције председника републике у уставнополитичком систему једне државе. Данас смо сведоци јаке извршне власти у многим државноправним порецима. Ова констатација се односи и на уставноправно јак положај премијера, председника владе, односно канцелара на пример у немачком уставнополитичком систему, али и јаког председника републике у Сједињеним Америчким Државама, Руској Федерацији<sup>1</sup> и Француској. У прошлости демократска мисао гајила је страх од јаке извршне власти<sup>2</sup>, па сходно томе и јаког шефа државе. Снажна извршна власт за последицу повлачи појаву персоналне власти и метармофозу власти у неограничену личну, самовољну и арбитарну владавину политички неодговорног шефа државе. Таква владавина измиче ефикасној-адекватној контроли и није у потпуности подложна санкцији од стране политичких институција, односно других носилаца власти. За оцену кључних особина положаја власти у уставнополитичком систему, битни су устројство и организација оног органа на који бирачко тело преноси своја права политичког суверенитета, те систем организације односа између тог и других највиших државних органа политичке власти, односно вид организације егзекутиве. У класичној уставноправној литератури, присутна је традиционална дихотомија система извршне власти на парламентарни и председнички. Међутим, осим ових модела, не може бити занемарен швајцарски систем организације власти, који се назива директоријални. Но, овај систем је данас усамљен на светској

---

<sup>1</sup> О руском полупредседничком систему Ђовани Сартори закључује: „Ако је Финска била најстарији и најдуговечнији од полупрезиденцијализама, Русија је скорашња принова. Устав, да га назовемо Јељцинов, усвојен је уз референдумско одобрење у децембру 1993. године, и представља најодлучнију председничку верзију од свих полупредседничких система. Двовлашће које омогућава осцилацију власти Русија замењује монократским полупрезиденцијализмом у коме је шеф државе увек доминантан и који је дакле заснован – у случају мањинског председника – на сукобу. На овај начин руски систем губи једну од централних врлина француског модела, његову прилагодљивост у случају подељених већина, што га ставља „изван модела“ Било како било, Русија се може приказати као „јака“ крајност дуж континуума у коме је Финска представља слабу крајност.“ - Ђовани Сартори, Упоредни уставни инжињеринг, структуре, подстицаји и исходи (превела са италијанског Маја Миличевић), „Филип Вишњић“, Београд, 2003. стр. 154.

<sup>2</sup> Прогресивна мисао сматрала је да се у оквирима државне структуре заоденуте у демократско рухо не треба бојати снажне извршне власти ако је она подвргнута контроли. Тако је један од америчких „очева оснивача“ Александар Хамилтон приметно да је јака извршна власт ознака добре владавине.

уставноправној мапи. Поред поменуте класичне дихотомије система извршне власти, данас у више земаља Европе, али и на азијском и афричком континенту, постоје системи власти са непосредно изабраним председником републике, који при том има значајна уставна овлашћења, а влада и премијер су одговорни пред парламентом уз могућност постојања њихове одговорности и пред шефом државе. Тако на пример по уставима Португала из 1976., Француске из 1958. године, Аустрије из 1945, Исланда из 1944, Ирске из 1937, Финске из 1919, Руске Федерације из 1993, Румуније из 1991, Пољске из 1997, председници ако се стриктно тумаче уставне норме о њиховом положају, имају значајна овлашћења и представљају активни део егзекutive, поред владе која је политички одговорна парламенту. Из ове набројане плејаде система извршне власти са формалноправно јаким председником, могу се данас издвојити као земље модели полупредседничког система извршне власти Француска V Република и Руска Федерација. Слична констатација данас важи и за Румунију и у одређеној мери Португал. Остале поменуте земље, дакле Аустрија, Исланд, Ирска и Финска, с обзиром да више није у важности Устав из 1919. године, су земље са парламентарним системом власти у пракси, а полупредседничким системом само по уставној норми, без њене примене. Систем власти у коме председник републике има доминантну улогу у политичком и уставном животу, уз одређене формалне карактеристике, Морис Диверже је назвао полупредседничким системом. Међутим поред популарности овог термина он има „журналистичке корене“<sup>3</sup>. Први пут овај систем организације извршне власти је тако назван од стране уредника и оснивача француског листа Л Монд (Le Monde) Убер Бев-Мериа, још 1959. године, желећи да изрази посебну природу француског система власти који су по његовом мишљењу карактерисала значајна и велика односно преширока овлашћења шефа државе. Већ поменути Морис Диверже је 1970. године, навео прву дефиницију полупредседничког система. До тада је овај познати француски уставни правник и политиколог о систему власти своје домовине говорио као о примеру парламентарног система. Међутим, високо президентијализована уставнополитичка збиља Француске V Републике, навела је Дивержеа да тада релативно нову Француску V Републику удене у особени и уставноправној теорији непознат институционални модел. По Дивержеовом мишљењу, полупредседнички систем власти постоји када се шеф државе непосредно бира на општим изборима иако располаже одређеним овлашћењима која по свом значају

---

<sup>3</sup>Ivo Hernandez-Maribal, Legislative Control over the Executive in Latin American Presidential Systems, Dissertation, Eberhard-Karls Universität, Tübingen, 2004, p.28

превазилазе овлашћења председника републике у парламентарном систему. Оно што полупредседнички систем позајмљује од парламентарног јесте одговорност владе пред парламентом.<sup>4</sup> Сходно оваквој теоријској конструкцији, која је базирана и на политичкој пракси, као полупредседнички системи по Дивержеу, могли су да се уброје системи Француске, Аустрије и Финске. Већ наредне године, Диверже је у следећем издању уџбеника уставног права убројао међу полупредседничке системе и Ирску.<sup>5</sup> Диверже је нешто касније 1974. године, прецизирао дефиницију полупредседничког система. Дакле, поред избора шефа државе на општим изборима и политичке одговорности владе пред парламентом, Диверже је додао још једну битну карактеристику неопходну за постојање полупредседничког система - њен *conditio sine qua non*, право шефа државе да распусти законодавно тело. Ово право може шеф државе да врши несамостално, дакле на предлог премијера или аутономно. Поменути полупредседничким системима Диверже је придодао и Исланд. Када је реч о Ирској, познати политиколог имао је одређене дилеме, с обзиром да је политичка пракса Ирске више наликовала државама са парламентарним системом власти. У књизи „Шах краљу“<sup>6</sup> из 1978. године, Диверже је фундирао дефиницију овог система власти, која ће се понављати у његовим будућим радовима. Две године касније, у Дивержеовом чланку на енглеском језику<sup>7</sup> биће дата дефиниција овог система власти с којом је много више академска јавност добила прилику да се упозна, него са дефиницијом презентираном у наведеној књизи на француском језику. По овом писцу, један систем извршне власти може се назвати полупредседничким, уколико устав који га успоставља предвиђа три елемента: 1. Шеф државе, односно председник републике бира се на општим изборима. 2. Председник републике располаже веома значајним овлашћењима. 3. Насупрот председнику стоје премијер и министри који располажу извршном и управном влашћу, а њихов мандат траје док уживају поверење парламента. У овој дефиницији полупредседничког система, Диверже не помиње право дисолуције парламента од стране шефа државе. Приметно је да се он вратио првој предложеној дефиницији полупредседничког система. У време када је чланак настао (1980 година), седам земаља у Европи, уз једну историјску категорију-Вајмарска Немачка, могло је да буде сврстано у полупредседничке системе. Ту се мисли на Вајмарску

---

<sup>4</sup> Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, Paris, 1970, p.277.

<sup>5</sup> Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, Paris, 1971, p.279.

<sup>6</sup> Maurice Duverger, *Echec au roi*, Albin Michel, Paris, 1978, p.17.

<sup>7</sup> Више о томе: Maurice Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, *European Journal of Political Research*, 8, 1980, pp.165-187.

Немачку, Финску, Аустрију, Ирску, Исланд, Француску и Португал. Овакав редослед набрајања земаља са полупредседничким системом извршне власти је начињен с обзиром на године доношења устава ових држава у периоду од 1919. године (Устав Вајмарске Немачке), до 1976. године (Устав Португала). За постојање полупредседничког система у дефиницији на француском језику, коју је Диверже дао у једном потоњем раду, неопходна су два елемента: председник републике је изабран на општим изборима и постојање одговорности премијера и владе пред парламентом.<sup>8</sup>

### **Однос полупредседничког система са два традиционална система поделе власти (парламентарним и председничким)**

За полупредседнички систем можемо рећи слично Морису Дивержеу, да је он по особинама ближи парламентарном него председничком систему. Уставноправни модел парламентаризма<sup>9</sup>, а класичан пример је Уједињено Краљевство, неvezано за разлике и типове парламентаризма који се примењују у појединим политичким системима (зависно од тога да ли су владе једнопартијске дакле хомогене, или хетерогене с обзиром на њихову коалициону природу, односно да ли функционише двостраначки или вишестраначки систем), може се одредити као дуалитет власти између легислативе и егзекутиве, чије су основне особине егалитарност између легислативе и егзикутиве и сарадња у деловању између те две власти, односно солуција утицаја једне власти на другу. Кључне особине система парламентарне владе огледају се у томе да: влада произилази из парламента, односно парламентарне већине партије која је освојила највећи број гласова на изборима и која располаже већином парламентарних мандата, па сходно томе може обављати функцију централног органа извршне власти, онолико дуго колико ужива поверење већине парламентарца. Логична последица изгласавања неповерења влади од стране већине заступника у парламенту, јесте да она мора да поднесе оставку. Парламентарни систем почива на начелу поделе власти. Ово начело омогућује одговорност владе пред парламентом, али и

---

<sup>8</sup> Више о томе: Maurice Duverger, *Le concept de regime semi-presidentiel*, dans Maurice Duverger (dir), *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, Paris, 1986, p.7.

<sup>9</sup> „Парламентарни систем је једно од највећих достигнућа у развоју уставног права. Тај се систем веома много раширио изван своје колевке и на својеврстан начин је утицао и на друге образце организације власти, какве представљају председнички и скупштински или директоријални систем“ - Богољуб Милосављевић, Драгољуб М. Поповић, *Уставно право, Правни факултет Универзитета Унион и ЈП Службени гласник, Београд, 2011, стр.58*

могућност владе да уз сагласност шефа државе у свако доба распусти парламент. То значи да не постоји искључива одговорност владе пред парламентом, већ постоји и изборна одговорност владе. Уколико дође до несагласности између парламента и владе, распуштање парламента значи истовремено и нове изборе. Спор између владе и парламента као коначни судија разрешиће народ на изборима. Правом распуштања парламента остварује се равнотежа између легислативе и егзекutive. Треба напоменути да влада не располаже правом да сама распусти парламент, већ акт о распуштању парламента доноси шеф државе који се тако јавља као арбитар у спору између извршне и законодавне власти. Владина политичка одговорност пред парламентом и могућност владе да под одређеним условима изазове распуштање парламента, представљају два битна услова за остваривање сарадње и могућност међусобног деловања једне власти на другу, које се држе у еквилибријуму, који је уједно кочница, како законодавном телу, тако и извршном телу, да не би присвојили више власти од оне која им по уставу и законима припада.

Монарх, односно председник републике је у систему парламентарне владе политички неодговоран. Поред ове карактеристике особина парламентаризма је и постојање премапотписа на акте шефа државе од стране председника владе, односно надлежног министра путем којих они преузимају на себе политичку одговорност за акте политички неодговорног шефа државе. Ове изложене особине парламентарног система су у одређеној мери и битне особине полупредседничког система, где је извршна власт подељена између шефа државе и владе, влада је политички одговорна парламенту, при чему извршна власт располаже правом распуштања парламента. Веома значајна разлика између ова два система власти јесте начин избора шефа државе. Државни поглавар у полупредседничком систему је прави представник грађана, јер се он бира на општим изборима и тиме баштини политички легитимитет који је истоветан оном којим располаже парламент, док шеф државе у парламентарном систему у значајном броју уставнополитичких система не поседује легитимитет таквог квалитета. Надлежности којима располаже шеф државе у класичном парламентарном систему, оне које су му уставом поверене, нису значајне да би му доделиле активну улогу у вођењу унутрашње али и спољне политике државе. Егзекutive која је бицефална је то више привидно него реално. У полупредседничком систему непосредним избором шефа државе, помињана установа премапотписа нема велики значај, јер председник не може да зависи од владе, с обзиром да је он изабран директним изборима и црпи непосредни легитимитет у односу на владу која поседује посредни политички легитимитет. Непостојање установе премапотписа за акте председника републике од стране председника владе и министара је логична



концеквенца чињенице да је он непосредни представник грађана, па да сходно томе има право на аутономно обављање уставом му поверних дужности. „Како се парламентарни и председнички систем међусобно искључују, све наведене сличности полупредседничког и парламентарног система истовремено представљају разлике полупредседничког и председничког система.“<sup>10</sup> Председнички систем носи назив, не толико по организацији односа између највиших савезних органа власти у Сједињеним Америчким Државама, колико по облику организације егzekутиве која почива на монистичком начелу, а која на темељу устава припада председнику Сједињених Америчких Држава. У теорији се за председнички систем наводи да се он „ готово редовно дефинише као систем релативно строге поделе власти. У почетку изразом председнички систем означавала се, пре свега чињеница особене, моноцефалне организације егzekутиве. Касније, овај израз све више постаје синоним за доминантну позицију председника у уставнополитичком систему. С обзиром на то, да су се током времена смењивала различита тумачења устава и да је председник у реалном политичком процесу имао различит положај и снагу, неки писци исправно указују на чињеницу да би неутралнији и исправнији назив овог система био председничка влада.“<sup>11</sup> Дакле, у систему председничке владе, председник је самосталан и независан орган којег електорским системом избора (посредно – непоредни избори) бира народ и који није одговоран конгресу, иако је бројним везама са њим у додиру, што је ипак у складу са начелом организације и функционалне одвојености егzekутиве и легислативе. Пред тога што су те две власти строго одвојене, подела је извршена тако да ипак једна власт ограничава другу, чиме се успоставља и стално ремети лабилна равнотежа снага између носилаца политичке власти – систем ограничења и равнотеже власти. „Одредба о кочницама и равнотежи такође указује на још један важан аспект који се мора имати у виду када се одређује смисао и домет исказа о релативно строгој подели власти. Кочнице и равнотежа подразумевају уравнотежене и динамичне односе интервенције и заустављање у односима између све три власти, а пре свега између легислативе и егzekутиве. Идеја о кочницама и равнотежи одбацује статичко схватање поделе власти, према коме је свака власт везана за једну материјално – правну функцију, при чему се не меша у послове, односно функције других власти. Тако се показује да строга подела власти нужно имплицира схватање поделе власти као поделе на

---

<sup>10</sup> Дарко Симовић, Полупредседнички систем, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП Службени гласник, Београд, 2008, стр. 21.

<sup>11</sup> Мирослав Живковић – Дарко Симовић, Уставно право, друго издање, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2009, стр. 232.-233.

различите материјално – правне функције и истовремено, статичке односе између различитих власти. Главни елемент статичког схватања у америчком уставном систему, огледа се у чињеници да шеф егzekутиве не може распустити представничко тело, нити оно може позвати на одговорност и сменити председника<sup>12</sup> Дакле, можемо да закључимо да председнички и полупредседнички систем имају једну заједничку особину, а то је непосредан избор председника од стране грађана, али и значајна председничка овлашћења. С тога се може закључити да шеф државе у оба система располаже непосредним политичким легитимитетом, који је истоветан оном који поседује парламент. Грађани два пута изражавају своју вољу на непосредним изборима у председничком систему док у парламентарном грађани директно своју вољу изјашњавају само на парламентарним изборима. Овде се завршавају сличности између председничког и полупредседничког система. То из разлога јер се председнички систем базира на крутој подели власти, док је егзистенција једног дела извршне власти – владе у полупредседничком систему зависна од законодавног тела. У председничком систему егzekутива је моноцефална, с обзиром на чињеницу да је шеф државе истовремено и шеф владе. Вршећи нормативну анализу полупредседничког система да се закључити да је извршна власт подељена између шефа државе и владе па је она суштински бицефална. Ђовани Сартори у анализи полупредседничког система дефинише полупредседнички систем као политички систем са следећим карактеристикама : „ I) шеф државе (председник) бира се народним гласањем - непосредно или посредно на унапред утврђени период; II) шеф државе дели извршну власт са премијером, чинећи тако део структуре са двојном влашћу коју дефинишу ова три критеријума; III) председник је независан у односу на парламент, али му није допуштено да влада сам или непосредно; стога његове директиве мора прихватити и ускладити његова влада; IV) симетрично први министар и његов кабинет независни су од председника у оној мери у којој су зависни од парламента, односно утолико што подлежу парламентарном поверењу или неповерењу (или обома), и утолико што им је неопходна парламентарна већина; V) структура са двојном влашћу полупрезиденцијализма омогућава различите равнотеже као и променљива устројства власти унутар егzekутиве, само мора постојати „потенцијална аутономија“ сваке јединице или компоненте егzekутиве.“<sup>13</sup> Оно што можемо закључити из

---

<sup>12</sup> Ibid стр. 233.

<sup>13</sup> Ђовани Сартори, Упоредни уставни инжињеринг, структуре, подстицаји и исходи( превела са италијанског Маја Миличевић), „Филип Вишњић“, Београд, 2003. стр. 154.-155.

ове дефиниције полупредседничког система односно особина које набраја Сартори да је реч о систему власти сложенијем за дефинисање од председничког. „Мешовита форма никад није тако једноставна како може бити чиста форма.“<sup>14</sup>

### Уставноправни положај председника V Француске Републике

Овај образац организације извршне власти карактерише доминантана уставна и политичка позиција шефа државе. Како наглашава Иво Крбек за француски уставнополитички систем: „Он (председник републике - напомена М.Р.) излази из сенке владе, шта више, влада је овде у његовој сенци.“<sup>15</sup> Према тврђењу Жоржа Берлие, председник републике основна је институција уставног система од 1958. године.<sup>16</sup> Влада, колегијални орган извршне власти у Француској је у реалполитичком залеђу председника републике. Овлашћења француског председника су велика о чему речито говори члан 5 устава: „Председник Републике стара се о поштовању устава. Он својом арбитражом обезбеђује правилно функционисање органа јавне власти, као и континуитет државе. Он је гарант националне независности, интегритета територије, поштовања споразума заједнице и уговора.“ У уставноправној теорији наводи се да члан 5 има уводни значај. „Ријеч је о давању супстанице улози приједседника републике, а та улога је улога арбитра. Појам арбитар може имати два значења. Арбитра можемо замислити као пасивну особу, огледало политичких догађаја. Но, то није оно о чему је овдје реч. Арбитра можемо замислити као особу која у одређеном броју прецизних случајева доноси одређен број одлука. Како ће се одвијати арбитража над Владом Републике? Три су начина: понајпре кроз деловање институција помоћу особног утјецаја, затим путем одређеног броја аката које доноси самостално без супотписа. На крају у изузетно тешким случајевима захваљујући члану 16. Устава. То је значење ријечи „арбитража“ из устава.“<sup>17</sup> По француском уставу председник има медијаторску улогу (али ту улогу и превазилази постајући актуелни судеоник односно једна од страна у политичким сукобима, нарочито у периоду политичког сустанарства-кохабитације) и представник је заштите општег интереса. У

---

<sup>14</sup> Ibid стр. 155.

<sup>15</sup> Иво Крбек, Устав V Француске Републике, Архив за правне и друштвене науке, број 4/1959, стр. 481.

<sup>16</sup> Ратко Марковић, Извршна власт, Савремена администрација, Београд, 1980, стр.156

<sup>17</sup> Биљана Костадинов, Сувремени Француски парламентаризам, 1958-2002. Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004, стр.100-101.

том својству председник намеће сопствену одлуку супростављеним политичким субјектима, када процени да се треба бринути за извршавање поверене мисије заштите уставног поретка. Устав из 1958. године, обликује нову правну концепцију арбитраже<sup>18</sup>, која је пожељна за уставотворце а надилази сам правни текст и постаје текст са вредностима за оријентацију у примени и тумачењу. Само посредовање председника републике сходно члану 16 Устава може бити у редовним приликама, те у специфичним политичким поремећајима и на крају у изванредним ситуацијама, као што је ванредно стање, стање непосредне ратне опасности и ратно стање. У редовним приликама председник републике посредује у деловању уставнополитичког система путем председавања Саветом министара, именовањем председника владе и осталих чланова владе на предлог председника владе, док му је влада у политичкој пракси реално одговорна. У периоду политичких криза, председник може да посегне за употребом референдума и распуштањем Националне скупштине, да би ускладио политику коју он води са политиком већине у парламенту, или евентуално да ту већину политичком комбинаториком наведе на послушност. Када је реч о изванредним ситуацијама, попут ванредног стања, председник не мора да подстиче друге јавне власти на доношење одлука које су њему по вољи, већ управо сходно члану 16 преузима непосредно одлучивање. Замисао уставотворца за осигурањем председничког посредовања изражене су уставноправно на оним пољима где шеф државе добија самостална уставна овлашћења, за чије вршење није потребан премапотпис председника владе и надлежних министара. Међутим, такво разликовање уставних овлашћења председника републике до првог кохабитационог периода који је трајао две године (1986-1988), било је више на нивоу теоријске опсервације. Политичка пракса V Републике у периоду када се поклапају политичке боје председника републике и председника владе, односно подударање председничке и парламентарне већине, потврда је да је председник владе подређен председнику републике, а премапотпис представља неизбежну формалност која се ни у тим случајевима ипак не може избећи. Појава прве по реду кохабитације у време председничког мандата првог социјалистичког председника Франсоа Митерана, навела је правнике и политикологе на поновно тумачење уставне поделе овлашћења унутар извршне власти, како би шеф државе обављао она овлашћења за која није потребан премапотпис министара, и којима самостално уставно располаже. Председничка овлашћења могу се разложити на неколико

---

<sup>18</sup> Уставном концепцијом арбитраже, председнику републике нису само дата уставна овлашћења, већ превасходно уставни задатак.

целина. Сфера самосталних председничких овлашћења лоцирана је у члану 19 устава. Аутономна овлашћења која устав познаје су: 1) именовање председника владе и на његов предлог остале чланова владе (члан 8 Устава); 2) могућност расписивања референдума о предлогу закона који се односи на положај јавних власти, којим се потврђује споразум у оквиру заједнице, или којим се овлашћује на ратификацију међународног уговора, који би иако није супротан уставу могао утицати на деловање институција (члан 11); 3) распуштање Националне скупштине; 4) употреба изванредних овлашћења кад су тешко и непосредно угрожене институције Републике, независност нације, целовитост државне територије или испуњење међународних обавеза, а редовно деловање уставних јавних власти прекинуто (члан 16); 5) председничка порука домовима парламента (члан 18); 6) именовање председника Уставног Савета, односно три члана Савета (члан 56); 7) подношење закона на оцену уставности Уставном савету пре њиховог проглашења (члан 61); 8) подношење на оцену уставности међународних обавеза Уставном савету пре њихове ратификације (члан 54). Сем самосталних или аутономних председничких овлашћења, председник V Републике располаже са низом овлашћења, за чије ефективно вршење му је неопходан премапотпис председника владе, односно надлежног члана владе – министра. Ради се о следећим овлашћењима: 1) председавање Саветом министара (члан 9); 2) проглашење закона и враћање закона на поновно одлучивање у парламент (члан 10); 3) потписивање уредби на основу уставних овлашћења и уредби на основу законског овлашћења које доноси Савет министара (члан 13 став 1 Устава); 4) именовање цивилних и војних државних званичника, изузев оних који се именују у Савету министара (члан 13 став 2 и став 3); 5) постављање и опозивање амбасадора и посебних изасланика при страним државама (члан 14); 6) врховно заповедништво над оружаним снагама и председавање Саветом народне одбране (члан 15); 7) председавање Високим судским саветом (члан 65); 8) право давања помиловања (члан 17); 9) преговарање и учешће у закључивању међународних уговора;

Периоди кохабитације у три наврата од 1986. до 1988., 1993-1995 и 1997-2002. године, навели су на отварање уставне расправе о председничким овлашћењима, која су подложна премапотпису председника владе, односно министра. Проблем је да ли постоји уставна обавеза председника републике за потписивањем тих аката, на основу датих овлашћења. Ако се да негативан одговор, председник републике би могао да спречи именовање оних државних функционера које сматра непожељним, или усвајање уредби на основу законских овлашћења. Тако се и јавља став у француској уставној теорији, да устав у овом случају није јасан, да Уставни савет није надлежан, те да само потез председника

Републике у наведеним ситуацијама може да доведе до одговора за којим се трага.<sup>19</sup> Тако је Франсоа Митеран за време председничког мандата, тумачио устав у своју корист и одбио да стави потпис на неке уредбе и именована у раздобљу кохабитације. Председник републике у Француској је врховни заповедник оружаних снага, а влада располаже оружаним снагама сходно члану 20. Устава. Међутим, једино председник располаже нуклеарном силом. Одлука из 1964. године, о примени стратешких војних снага, дала је шефу државе самостална овлашћења у тој области, а кохабитација у том домену није довела ни до каквих промена. Наведена одлука се уставно базира на председничковој обавези да се стара о очувању независности државе и нације из члана 5. Устава. Овде није потребан премапотпис председника владе, односно надлежног министра, јер није реч о правном акту и она тражи хитност избора о употреби стратешких нуклеарних снага. Као и у другим земљама, тако и у Француској, да би војна сила била делотворна, потребно је да једна особа одлучује о томе односно да има коначну реч. Та одговорност лежи на непосредно изабраном шефу државе. С тога и у периоду кохабитације председник у таквој ситуацији мора имати аутономију приликом одлучивања о употреби војне силе. Својевремено је Морис Диверже констатовао да је шеф државе једини истински носилац кључних одлука у француском уставном систему.<sup>20</sup>

Једно од самосталних овлашћења председника је поменуто именоване првог министра и на његов предлог осталих чланова владе. Председник републике је самосталан у избору председника владе, али с обзиром на то да влада сноси политичку одговорност пред Националном скупштином, он ће за првог министра именовати личност за коју верује да ужива поверење доњег дома законодавног тела. Међутим, председник нема уставноправна овлашћења да смени председника владе, осим у ситуацији када председник владе понуди своју оставку. Тако је први председник Француске V Републике генерал Шарл де Гол, у априлу 1962. године, „иако председник републике не располаже овлашћењем опозива првог министра, принудио Дебреа да поднесе оставку. Без обзира на све већу популарност коју је уживао, и на подршку парламентарне већине, Дебре је послушно, као што се уосталом и од њега очекивало одступио са премијерске функције. Остала је дилема, каква би била Де Голова реакција, односно каквом би правном механизму прибегао, да се којим случајем, Дебре оглушио о његов захтев. Након Дебреа, Де Гол је за премијера именован Жоржа Помпидуа (Georges Pompidou), такође

---

<sup>19</sup> Више о томе: Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, 23.edition, L.G.D.J., Paris 1993, p.511-512

<sup>20</sup> Maurice Duverger, Breviaire de la cohabitation , P.U.F, 1986, p.52.

блиског сарадника, иначе технократу који се до тада није активно бавио политиком. Таквим избором премијера Де Гол је, након решавања алжирског питања, желео недвосмислено да укаже на доминацију председничке функције и да је по Лакутуровим (Jean Lacouture) речима он и само он господар.<sup>21</sup> Уставноправно посматрано, председник владе – први министар и влада у целини остају на власти све док уживају поверење парламентарне већине у Националној скупштини. Када влада изгуби поверење у Националној скупштини, она је у обавези да поднесе оставку председнику републике. Без обзира што је устав осигурао одређену самосталност владе у односу на председника републике у политичкој пракси та самосталност је веома сужена. Уставноправно ни председник владе, ни поједини министри, али на влада у целини нису политички одговорни председнику републике. Додуше, посматрајући реални однос политичких снага, први министар који би дошао у сукоб са председником републике, не би могао да се одржи на тој функцији. С обзиром да председник републике лично председава седницама Савета министара, један је од потписника одлука тог савета, у случају да одбије да да свој потпис на неку одлуку или акт Савета министара, председник би могао да онемогући функционисање рада владе, што би приморало првог министра да поднесе оставку. Досадашње искуство француског политичког живота за време V Републике, говори да председник републике неvezано о којој личности је реч, није желео да примат у егzekутиви препусти првом министру, односно председнику владе. Када је долазило до политичког сукобљавања између председника републике и првог министра, први министар је излазио „краћих рукава.“ Тако, приликом сукоба који је 1976. године, избио између председника републике Жискара Дестена и председника владе Жака Ширака, у вези са различитим гледањем на функцију премијера, Жак Ширак је као слабија страна био принуђен на подношење оставке, образлажући свој потез речима: “ одлучио сам да поднесем оставку зато што сматрам да не располажем довољним средствима и могућностима за обављање дужности председника владе. Председник Дестен прокоментариосао је оставку Ширака овако: Он је тражио повећање ауторитета премијера. На чији рачун? То свакако не може да буде на рачун овлашћења, која је народ дао председнику републике. Незамисливо је да у Француској постоје две политике, једна председника републике, а друга председника владе. У жељи да обезбеди свој непосредни утицај на одређивање политике, без посредништва и утицаја политичких странака, Дестен је мандат за састав

---

<sup>21</sup> Дарко Симовић, Полупредседнички систем, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП Службени гласник, Београд, 2008, стр. 95.

нове владе поверио Рејмону Бару, економском стручњаку и професору Универзитета, који не припада ни једној политичкој странци.<sup>22</sup> Испоставило се да је управо Рејмон Бар био нови ривал председника Дестена, што је знатно ослабило између осталог његове шансе да победи на председничким изборима 1981. године, које је изгубио од лидера левице Франсоа Митерана. Иначе, положај и углед председника ојачан је начином његовог избора, који је непосредан и већински избор у два круга. Мандат председника је добијен директно од бирача и то га чини народним представником. Из те чињенице он добија легитимитет једнак ономе који има Национална скупштина. Треба нагласити да су непосредни избори уведени у Француској V Републици уставном ревизијом из 1962. године, на предлог Де Гола, а која је спроведена на основу одлуке донете на референдуму, а не на основу предвиђене уставне процедуре. То је и разумљиво, с обзиром на личност генерала Де Гола, који није желео да буде изабран од већ изабраних, већ човек нације. „Де Гол је први пут биран посредним путем, односно од посебног изборног тела које су чинили чланови оба дома парламента, чланови већа департамана у метрополи, чланови општинских већа и делегати општинских већа мањих општина, те представници прекоморских територија. Тако формирано бирачко тело бројало је 81.764 чланова, у којем су представници малих општина првенствено оних сеоских са мање од 15.000 становника, чинили већину.“<sup>23</sup> Можемо констатовати да је непосредан избор председника републике, почев од првих избора који су имали карактер непосредних, дакле од 1965. године, учинио председника Француске V Републике додатно политички моћнијим. Реалну политичку моћ показао је генерал Де Гол у периоду алжирске кризе, када је први и једини пут у историји ове Француске републике коришћен члан 16. Устава. Наиме, реч је у уставној теорији познатом члану француског конституционог акта који председнику републике даје значајна овлашћења у периодима који се могу назвати изванредним. Тада председник републике предузима мере које захтевају околности и самостално одлучује у име нације. Активирање овлашћења из члана 16. Устава, могуће је уз испуњење два услова. Прво, да су „институције Републике, независност нације, територијални интегритет или извршавање међународних обавеза, озбиљно и непосредно угрожени и друго да је угроженост таква да је нарушено редовно функционисање уставном предвиђених јавних власти.“ Уколико се та оба услова испуне, шеф државе аутономно одлучује о примени ванредних

---

<sup>22</sup> Наведено према Ратко Марковић, Извршна власт, Београд 1980, стр. 162, фуснота 190.

<sup>23</sup> Lowell G. Noonan, France, The Politics of Continuity in Change, New York, 1970, p.333.



овлашћења, односно предузимању мера које захтевају околности случаја. У моменту примене члана 16. овлашћења председника републике су изузетно велика, како с обзиром на ширину и обим употребе власти, али и са практичне стране, јер у пракси коришћење тих мера не подлеже контроли. Председник је на основу устава једино обавезан да о својој одлуци обавести првог министра, председнике домова парламента и чланове Уставног савета. Треба нагласити да га мишљење тих органа ни правно ни фактички не обавезују и да му за предузимање ванредних мера није потребан потпис неког од поменутих функционера, односно чланова поменутих органа. Постоји обавеза да се став Уставног савета у погледу мера које шеф државе намерава да предузме за решавање политичке кризе, мора објавити у службеном гласилу заједно са разлозима који су довели до такве угрожености. Председник је обавезан да се обрати нацији посебном посланицом, у којој ће изразити своје мишљење који су га разлози руководили да посегне за употребом ванредних овлашћења. Председник је уставом обавезан да мере које предузима на основу члана 16. Устава, треба да буду инспирисане жељом, да се уставним органима обезбеди да у најкраћем року буду у стању да извршавају своје уставом поверене задатке, односно обавезе. За време примене члана 16, председник републике није у могућности (солуцију коју има у редовним околностима), да распусти Националну скупштину. Једини ограничавајући фактор у време примене члана 16 за шефа државе представља законодавно тело, које се налази у сталном заседању и остаје у том стању док траје примена ванредних овлашћења. Оно што је за члан 16 карактеристично, то је да том нормом није регулисано никакво спречавање злоупотребе власти од стране председника. Поставља се питање каква је улога парламента у таквој ванредној ситуацији, с обзиром да о свему у случају непосредне опасности шеф државе аутономно одлучује. На основу устава, парламент би могао да подигне оптужбу против председника републике пред Високим судом правде, уколико сматра да је председник републике користио ванредна овлашћења супротно уставу. У досадашњој пракси V Републике, само једанпут је дошло до примене члана 16 и то за време мандата првог председника Шарла де Гола приликом војног пуча у Алжиру, у периоду од 23. априла до 30 септембра 1961. године. По схватању тада актуелног шефа државе, алжирска криза, односно војна побуна претила је институцијама републике и спречавала нормално функционисање јавних власти. Тадашњи председник је имао подршку јавног мњења, односно целе француске нације. Међутим, критичари су сматрали да се нису стекли сви услови за примену члана 16, нити да је политичка ситуација такве природе да би онемогућавала представницима извршне и законодавне власти да редовно и нормално функционишу. У време примене члана 16, шеф

државе је самостално доносио одлуке које су се тичале смењивања и постављања на положаје у армији и јавној управи. Садржај одлука шефа државе односио се искључиво на законодавну делатност. Међутим, ситуација је била такве природе да је захтевала брзо реаговање, а одлуке су могле да буду правдане као политички нужне. Уставни савет био је с обзиром на тумачење које је изнео на страни шефа државе, односно оправдавао је његове потезе предузете коришћењем овлашћења поверених му уставом. Наиме, Уставни савет је сматрао да је председник у случају непосредне опасности, како то Де Сервенс износи „овлашћен да предузима све мере које захтевају околности, а нарочито да врши законодавне функције, како је то одређено чланом 34. Устава, као и да доноси и друге акте, с обзиром на одредбу члана 37. Устава.<sup>24</sup> Примена члана 16. је у француској политичкој и стручној уставноправној јавности изазвала спорења, која су се тичала нејасно формулисаних уставних одредби и непрецизно дефинисаних овлашћења председника републике у таквим ситуацијама. Андре Гверин је сматрао да је „председник републике врховни тумач устава, и да може суспендовати сва права, осим права парламента да се састаје на заседање.“<sup>25</sup> Озбиљна критика примени члана 16, била је упућена, с обзиром на дужину периода у коме су од стране генерала Де Гола коришћена ванредна овлашћења. Опозиција је шефу државе замерала предуго коришћење ванредних овлашћења, с обзиром на то да је алжирски пуч брзо угушен, а да се наставило са применом овлашћења из члана 16. Можемо закључити да је наведена одредба члана 16 француског устава веома важан политички инструмент који је на располагању шефу државе и говори о његовој инстински, реално великој политичкој моћи. Овлашћења која произилазе из овог члана и функције које председник тада врши, омогућавају му да такорећи буде носилац свеокупне политичке власти и једини који одлучује у име читаве нације. Дакле, само једна уставна норма која се додуше може примењивати само у ванредним околностима, на пример стање рата, или непосредне ратне опасности, говори да о судбини француске нације и правцу у ком ће се запутити, одлучује председник републике. Додуше, ово није потпуно нелогична одредба, јер је председник биран непосредно од стране грађана за разлику од владе и премијера које имају посредан легитимитет. Више у складу са демократским духом и начелом народне суверености, било би да председник поједине мере које предузима у ванредном стању доноси уз потпис председника оба дома парламента, јер су и они представници грађана који су их на изборима непосредно бирали.

---

<sup>24</sup> Arret Rubin de Servens y: Les grands Arrets de la Jurisprudence administrative, Paris, 1969.p. 104.

<sup>25</sup> Andre Guerin y: Revue politique et parlementaire, October, 1961.

Међутим, ту ипак постоје разлике, члан парламента, па макар то био и председник Националне скупштине, односно председник Сената, је само један од непосредно изабраних парламентарца и то у својој изборној јединици за разлику од председника републике чија је изборна јединица цела Француска. Треба напоменути да је члан 16. први и за сада једини пут примењен у истински изузетним политичким условима од председника који је један од главних креатора устава из 1958. године, а при том је реч о личности која је била посве одлучна и несумњивог политичког, војног и државног ауторитета. Може се поставити питање какве би политичке и правне последице изазвала примена наведене одредбе у некој другој алармантној ситуацији, да је у улози шефа државе била нека друга личност различита од Де Гола, на пример, како би у таквој ситуацији реаговао председник Дестен?

### Закључак

#### Реална политичка моћ председника V Француске Републике

На реалну и велику политичку моћ председника Француске V Републике утицао је и страначки систем.<sup>26</sup> Поредџи страначки систем V Републике са претходним политичким режимима, уочавају се разлике. Од страначког система IV Републике, који је био високо фрагментаран, где ни једна странка није добила више од тридесет процената гласова на парламентарним изборима, долазимо до двополног страначког система V Републике, који је подељен на левицу и десницу, а данас на водеће странке левнице и деснице. То су Социјалистичка партија Француске, која даје свог кандидата за председника републике, и Унија за председничку већину водећа странка деснице, која такође увек има главног кандидата за председника републике, што се нарочито огледа у другом кругу председничких избора. У почетним годинама V Републике ситуација је била слична оној у претходној републици, да би дошли до биполарног страначког система V Републике, морало је да се деси слабљења једне значајне, или боље речено најаче странке IV Републике. Реч је о Комунистичкој партији Француске. Од двадесет осам процената, на парламентарним изборима 1946. године, данас комунисти имају испод пет процената гласова, и нису у могућности да утичу значајније на ток председничких избора ни у првом ни у другом кругу. Поменути социјалисти су на почетку свог политичког живота у V Републици

---

<sup>26</sup> Више о страначком систему Француске: The French party system, edited by Jocelyn A.J. Evans, Manchester University Press, Manchester and New York, 2003.

бележили лоше резултате. Међутим, стварањем јединствене социјалистичке партије 1971. године, под вођством Франсоа Митерана, кренуће поход ове партије на челну функцију у извршној власти V Републике, а то је функција председника републике. Франсоа Митеран 1981. године, после трећег покушаја, постаће први социјалистички председник V Француске Републике. Та година је значајна због промењеног односа снага унутар блока левице. Партије леве оријентације су све до парламентарних избора 1978. године, биле подељене на два подједнако јака партнера, социјалисте и комунисте. Сваки од партнера приближно је освајао двадесет процената гласова у бирачком телу. Након поменуте победе Митерана на изборима, влада премијера Пјер Мороа, која је формирана после Митерановог распуштања десничарске скупштине, била је предвођена доминантном социјалистичком партијом, подпомогнутом скромнијим партнером - комунистима. Ситуација на десном полу политичке сцене у V Републици била је таква да су десничари имали доминирајућу странку и странку скромнијег политичког утицаја унутар деснице. До избора председника Валери Жискар Дестена, десница је била предвођена доминантном дегористичком странком и малим партнером, чији је вођа био управо Дестен - Независним републиканцима. У току Дестеновог мандата, ситуација на десници се променила, која је нарочито после избора 1981. године, у парламенту наступала под представништвом две странке скоро једнаке политичке снаге и то: Покрет окупљања за републику под вођством Жака Ширака и Уније за француску демократију Жискара Дестена. Такав однос снага посебно на десници задржао се све до краја двадесетог века, да би 2002. године, дошло до промене на десници, формирањем Уније за председничку већину – УМП. Ова партија је формирана из језгра Покрета окупљања за републику и већине функционера и посланика Уније за француску демократију. Тиме је на десници такође дошло до стварања доминантне политичке странке, као што се претходно десило у левом блоку. Управо поменута 2002. година, довела је до стварног поједностављења страначког система. Задржана је биполарност страначког система, али као што се могло наслутити из претходних излагања унутар блока левице и деснице, дошло је до промене равнотеже у моћи. После претрпљених пораза на председничким и парламентарним изборима, ослабљена Социјалистичка партија Француске задржала је ипак примат унутар левог блока, којој су се придружиле поједине странке левице. У првој деценији двадесет првог века, изборни резултат комунистичке странке био је катастрофалан, успех странке зелених осредњи, а радикалне странке слаб, што је само био доказ да ће и даље доминацију на левом политичком спектру имати Социјалистичка партија Француске. Претходна равнотежа (о којој је говорено), између

деголистичког Покрета окупљања за Републику и либералне Уније за француску демократију, значајно је промењена у корист Покрета окупљања. Створена је странка председника републике – Унија за председничку већину, са циљем одабира будућег председничког кандидата и давање подршке садашњем. Жак Ширак је први десничарски председнички кандидат и председник, који је уживао снажну страначку подршку, какву нису имали ни Жорж Помпиду ни Дестен у време својих мандата. Стварањем јединствене партије деснице и знатно агресивном председничком кампањом са позиције председника Уније за председничку већину, Никола Саркози успео је 2007. године, да победи на председничким изборима кандидата тада недовољно јединствене Социјалистичке партије Сеголен Роајал. Претходно извршене промене у Уставу, које се тичу дужине мандата председника републике – скраћивање мандата са седам на пет година, што се десило 2000. године, и ограничавање броја мандата председника републике на два, што се десило 2008. године, су ипак смањиле политичку моћ председника Француске у односу на времена мандата Шарла де Гола и Франсоа Митерана (једини француски председник који је владао у два узастопна седмогодишња). Скраћење мандата председника републике са седам на пет година, умањило је могућност да дође до кохабитације, па је за време председниковања Николе Саркозија, само једна личност обављала функцију председника владе у периоду од пет година колико је трајао и мандат Саркозија. Мандат Николе Саркозија се у теорији назива хиперпрезидентијализам. За независне посматраче Саркози је у свом председничком мандату потпуно засенио председника владе Франсоа Фиона, па се може рећи да је први министар био сведен на шефа председничког особља. У спољној политици Саркози је знатно више био окренут Сједињеним Америчким Државама, него што су то били његови председници, посебно ако се пореди са славним Шарлом де Голом. Велика економска криза која је захватила свет и Европу 2008. године, поприлично је затекла француску владу, а неадекватне мере економске политике и лични живот председника Саркозија, његова доминација у политичком животу и неспремност да пружи и мрве власти способним припадницима своје партије, довела је до тога да изгуби 2012. године председничке изборе од некадашњег генералног секретара Социјалистичке партије Француске, Франсоа Оланда. Председничке изборе из 2012. године, Француска социјалистичка партија није дочекала потпуно јединствена, нити је први човек партије, а то је генерална секретарка Марти Обри, била по сили функције кандидат за председника државе. Одржани су прелиминарни партијски избори на којима је победио Оланд, што му је и омогућило победу на председничким изборима. За прве две године, првог петогодишњег мандата Франсоа Оланда, може се

извући закључак да је председник републике сходно свом уставном положају, конвенционалним правилима и даље реално прва личност француске спољне и унутрашње политике, поготово узимајући у обзир чињеницу да Социјалистичка партија Француске има, свог члана за председника републике, тако и председника владе, с обзиром да је већинска партија у Националној скупштини. Међутим, пораз Социјалистичке партије Француске на локалним изборима 2014.<sup>27</sup> приморао је председника Оланда да изврши промену у влади, да затражи оставку првог министра Жан-Марк Ероа, који је поступио по жељи председника. Оланд је за новог премијера именовано министра унутрашњих послова у Ероовој влади Мануела Валса. Као питање које се поставља јесте, ко је више допринео поразу на локалним изборима, претходни премијер или актуелни председник? С обзиром на чињеницу да је председник Оланд доносио све кључне одлуке и у спољној и у унутрашњој политици, резултат избора на локалном нивоу је био више санкција бирача према њему, а не према његовом премијеру.<sup>28</sup> Локални избори, односно пораз на њима у средини мандата председника републике, могу бити нова појава у француској политици, да иако председник и влада имају стабилну већину у парламеннту и припадају истој политичкој странци, то доводи до промене премијера. Дакле, премијер иако формално подноси оставку и о томе обавештава председника републике, оставка не представља последицу губитка поверења парламентарне већине, већ је последица изборне одговорности и у овом случају краха владајуће групације на локалним изборима. За Де Гола, се може рећи да је био најхаризматичнији француски председник у V Републици, са снажним печатом личне владавине, реално најмоћнији

---

<sup>27</sup> Скор локалних избора је такав да је Унија за председничку већину са својим савезницима-тзв. блок деснице освојила 48 процената а Социјалистичка партија Француске 43 процента такође уз помоћ савезника, док екстремно десни Национални фронт освојио 7 процента. Разлика између левице и деснице и није толико значајна посматрано само процентуално. С обзиром да су локални избори двокружни већински коначан резултат по владајуће социјалисте је поразнији јер су знатно лошије прошли ако се погледа колико су изгубили градоначелничких места великих француских градова. Више о размерама губитка локалних избора у првом кругу од стране социјалиста : Више о томе - France's far-right score local gains as voters punish Hollande, Dominique Vidalon, Reuters, 23.3.2014

<sup>28</sup> Према анкети коју су спровели француски листови Л Монд, Поен и Радио Франс, после спроведених локалних избора 23. и 30. марта 2014. године само 20 процената Француза је подржало политику председника Франсоа Оланда и владе његовог првог министра Жан-Марк Ероа. Податак са сајта: [www.bliconline.rs](http://www.bliconline.rs) од 31.03.2014, (сајт посећен 14.05.2014)

политичар за време свог председничког мандата, али по мишљењу аутора ових редова и најодговорниј француски председник. Не треба заборавити да је после неуспеха на референдуму из 1969. године, чији се предмет тицао реформе горњег дома француског парламента, Де Гол своју политичку судбину везао за референдумско изјашњавање грађана, које је по њега било негативно. Славни француски генерал поднео је оставку на место председника републике. Ни један наредни председник није следио Де Голов пример, чак и када је доживљавао неуспехе на референдуму попут Ширака, 2005. године, на референдуму о Уставу Европе, или Оланда на локалним изборима 2014. године. У политици, ако је посматрамо са моралне висине за неуспех на изборима, треба да санкцију снесу они политичари који реално имају највећу политичку моћ, а уставноправно највећа овлашћења у Француској V Републици има шеф државе. У овој ситуацији из 2014. године, та одговорност свакако лежи на Франсоа Оланду, а не већински на председнику владе. Да се закључити из претходних излагања како би вероватно поступио Шарл де Гол, а какву је одлуку донео Франсоа Оланд замењујући једног премијера другим премијером и тиме избегавајући своју политичку одговорност. Уставна институција председника републике у Француској, кројена је за габарите једног великог и за сада ненадмашног Шарла де Гола. У славно одело, још славнијег генерала посматрано кроз уставне институције, последња два председника Саркози и Оланд нису успели да уђу онако како то у потпуности доликује наследницима функције председника V Француске Републике.

**Milan Rapajić, LLM**  
**Assistant**

## **CONSTITUTIONAL AND LEGAL POSITION OF PRESIDENT OF THE V FRENCH REPUBLIC AND HIS REAL POLITICAL POWER**

### **Summary**

Constitution of France V Republic introduced a strong constitutional and political position of President of the Republic. This is reflected through its direct election by the citizens ranging from constitutional revision from 1962. The President is stated in the theory as the central institution of the constitutional system. In this work, attention is paid to the power of the head of state, to those that he performs alone as well as those that are associated with the signature of the Prime Minister and relevant Ministers. The President certainly dominates in matters of security, foreign and defense policy in the period of cohabitation as a phenomenon of political life of semi-presidential French system, but can be seen in the other semi-presidential systems. The author analyzes the concept of the semi-presidential system and specifically refers to article 5 and 16 of the Constitution of France from 1958. Strong personal stamp of the institution of the president gave the first head of state of France V Republic General Charles de Gaulle, which certainly affected his political successors to adopt a presidential style of government and to make his political power as the most important. At the beginning of this work the impact of the party system is analyzed in strengthening the political position of the President and performs a brief review of the results of the local elections from 2014 and in that context analyzes the political responsibility of the current French president Francois Hollande.



**Душан Благојевић**

**Спец. криминалиста - стручни сарадник у Научно-истраживачком  
центру на Криминалистичко-полицијској академији**

**Милош Цветковић**

**Полицијски инспектор у Управи за међународну оперативну  
полицијску сарадњу**

## **РАЗВОЈ УСТАВНОСТИ СРБИЈЕ У XIX ВЕКУ**

### ***Анстракт:***

Уставне промене у Србији у току 19. века изражавале су политичку стварност, оштре унутрашње политичке борбе и утицај тадашњих великих сила. Устав је, пре свега, био средство за национално ослобођење али и за уставно ограничавање владара и гарантовање и заштиту људских права и слобода. Ова традиционална представа о развоју српске уставности и улози устава у политичком животу, упркос друштвеним променама и другачијем историјском амбијенту, одржава се и у политичкој збиљи савремене Србије. Изузетан значај деветнаестог века у развоју српске уставности је несумњив. Као прекратница и почетак модерне српске уставности, узима се Први српски устанак и потоњи уставни акти (1807. и 1811. године). Тежње владара да буду изнад устава, а странака да праве партијску државу настале су у XIX, али доминирају читавим XX веком. Друга половина XIX века у Србији била је испуњена продором модерних идеја и жестоких политичким сукобима који су имали велики утицај на развој уставности. Окосница ових вишедеценијских јавних борби прошла је у настојању да се ограничи владалачка самовоља, с једне, и партијска ускогрудост, с друге стране. То је био период осетног успона српске уставности, мада ни у том времену никада није достигнута стабилност институција. Држава се због тога и није могла развити у модерну правну организацију најпре због кнезова и краљева, који су нескривено желели да увек буду изнад устава, а затим и странака које су, чим се домогну власти, затирале парламентаризам, за који су се иначе горљиво бориле док су биле у опозицији.

**Кључне речи:** *Устав, 19. век, парламентаризам, устанак, сретењски устав, турски устав, намеснички устав, радикалски устав.*

## 1. Увод

Динамична и богата уставна прошлост једна је од особина политичког развоја Србије у протекла два века. Од 1835. године до данас (178 година) Србија је променила 13 устава и то: 3 као вазална држава, 4 као независна држава, 2 у време Краљевине СХС и Југославије и 4 устава као чланица ФНРЈ, СФРЈ, СРЈ и ДЗСЦГ. Просечан рок важења устава био је нешто краћи од 14 година, док је тај просек у средњем веку био 120 година. Најкраће је на снази био Сретењски устав који је укинут после 58 дана. С друге стране, тзв. Турски устав, Хатишериф из 1838. године формално је био на снази више од 30 година, а уједно је и једини српски устав донет ван Србије. По дуговечности се издвајају и Устав из 1869. године (27 година) и Устав из 1888. године, који је заједно са својим дериватом, Уставом из 1903. године, трајао више од 23 године. Дуже од просека, по 16 година, важили су и Устави из 1931, 1947, 1974 и 1990. године. Важећи Устав Републике Србије из 2006. године на снази је већ 8 година. Ово су неуобичајени подаци и за земље које припадају тзв. континенталним правним системима с нестабилним Уставним уређењима. Уставне промене у Србији у току 19. века изражавале су политичку стварност, оштре унутрашње политичке борбе и утицај тадашњих великих сила. Устав је, пре свега, био средство за национално ослобођење али и за уставно ограничавање владара и гарантовање и заштиту људских права и слобода. Ова традиционална представа о развоју српске уставности и улози устава у политичком животу, упркос друштвеним променама и другачијем историјском амбијенту, одржава се и у политичкој збиљи савремене Србије.

## 2. Почети нововековне уставности, уставни акти од 1808. и 1811. године.

Почети нововековне уставности у Србији везују се тренутак стварања модерне српске државе, дакле, за период суровог и херојског војевања и националној револуцији која је израсла из српског устанка против дахија 1804<sup>1</sup>. Земља је ослобођена и ваљало је изградити нови сиситем владавине, а то значи да је требало решавати уставно питање у

---

<sup>1</sup> Осврћући се на прву годину српског војевања, Вук Караџић је писао како су Срби „истина ову буну почели само из очајанија. О срећнијему напретку нико није могао ни сањати, а камоли на јави мислити, него да се освете субашама и даијама и, ако би било могуће, да ји проћерају, пак да остану опет раја под владањем доброга цара везира, као што је било и под аџи-Мустајпашом; али сад, острвивши се тако срећно на турску крв и намамивши на пљачку, а познавши сладост слободе, и прости не народ изгубио вољу, а камоли поглавице, опет тако постати раја турска“ (В. Караџић, *Српска историја нашега времена*, Београд 2004, 93).

земљи. У својој студији „Уставно питање и закони Карађорђева времена“ Стојан Новаковић суштину тог питања изражава следећим речима: „Чим се на ма коликом простору земље и међу каквим било бројем људи почне вршити власт, одмах се осећа потреба за каквим год правилима или законима – било да се пишу или памте; било да се из памети или из обичаја ваде или однекуд преписују или препочињу“. Када се говори о уставно-правним актима, односно уставном уређењу Србије у време Првог устанка<sup>2</sup>, мисли се ређе на документе уставног карактера из 1805., а чешће на бројне уставне акте после 1807., нарочито на оне из 1808. и 1811. године, који су као формални уставни акти претходили првом српском устанку.

Уставни акт од 1808. године је први од два уставна акта којима је за време Првог српског устанка делимично нормирана уставна материја. Иако су устаници као првенствени задатак имали вођење борбе против Турака, веома рано се, углавном услед неслагања између Карађорђа и осталих старешина, поставило и питање уређивања централне власти. Док је Карађорђе, као „верховни вожд“, тежио усресређивању све власти у својим рукама, старешине су се томе противиле и покушавале да га нагнају на неку врсту деобе власти. Сукоби међу њима били су готово стални, с тим што је превагу повремено добијала једна или друга страна. У те сукобе мешали су се и Руси, натурајући своје идеје о уређењу власти.

Искористивши погодан тренутак, иницијативу решавања уставног питања у Србији преузео је Карађорђе и после најаве о томе, на својој крсној слави у Тополи<sup>3</sup>, 14. децембра 1808. године, донет је у Савету уставни акт који је одговарао његовим амбицијама.<sup>4</sup> Њиме се утврђује врховна и јединствена земаљска управна власт, предвиђа се превласт Карађорђева над Саветом, док Скупштина уопште није спомињана. Овај акт је кратак, састоји се из два дела и односи се на обавезе Карађорђа и дужности Савета. Потписали су га Карађорђе и Правитељствујушчи совјет. Уставним актом је дакле уређена централна власт са очигледном Карађорђевом превлашћу над Совјетом и уместо постојеће

---

<sup>2</sup> Битно је нагласити да је Србија у Првом српском устанку стекла стварну независност, односно пуну државност, а после Другог устанка међународно признање, али као полувазална Кнежевина (полудржавност)

<sup>3</sup> О Св. Клименту, 25. новембра 1808, договорено је да се 30. новембра, о Св. Андреји, држи главна скупштина у Београду и да се на њој Карађорђе једним актом прогласи за „врховног предводитеља и господара над Србијом“ и да се то право призна његовом мушком потомству, да Карађорђе ради у договору са Саветом, да Савет призна за врховни народни суд, да неке старешине због заслуга прогласи за главне нахијске старешине.

<sup>4</sup> М. Јовичић, *Лексикон српске уставности*, 159–160; Поговор М. Војводића у књизи *Васкрс државе српске*; С. Новаковић, *Уставно питање и закони Карађорђева времена*, 41–53; Исти, *Васкрс државе српске*, 128–129.

децентрализације уведен је строго централизован систем власти. Овај акт се у правној литератури оцењује више као мртво слово на папиру, истиче се да га није потврдила Скупштина „јер није ни изнет пред њу“ и наглашава се питање његове применљивости услед отпора једног дела старешина и чланова Совјета.

Други по реду акт уставног карактера, донет је само нешто више од две године после првога, 1811. године и представљао је нов покушај Карађорђа и његових присталица да, под привидом опште сагласности, учврсте своју власт. По форми уставни акт од 1811. године сличан је оном из 1808. године, али је за државноправни развој Србије значајнији јер је њиме коначно решено питање врховне власти у Србији. Уставним актом из 1811. године, Карађорђе је задобио потпуну и коначну превласт над Саветом и над свим српским старешинама. Уместо дотадашњег Савета образована су два органа, и то влада коју су чинили пет министара и Врховни суд који је састављен од оних чланова Савета који нису постали попечитељи.

Устаничким уставним актима из 1808. и 1811. године, уређена је централна власт у Србији с превлашћу Карађорђевог над Саветом, без помена, у овим актима, Скупштине и са основном идејом да се уведе строго централизован систем власти. Актом из 1811. године, знатно детаљније него 1808. године, регулисан је статус „врховног господара“. Донет је на скупштини старешина у Београду где је било присутно 66 старешина из редова Савета, војвода и кнезова и сви су потписали акт. Све чиновнике имао је, по овом акту, именовати Савет, а Карађорђе би их само потврђивао. Уставни акт из 1811. године, са формалног гледишта, био је нека врста устава-уговора јер је усвојен на старешинској скупштини и са потписима Карађорђа и свих учесника скупштине. Ни овај акт није добио сагласност Народне скупштине, сагласност какву је добио тек први српски устав донет на Сретење 1835. године.

### **3. Сретењски Устав од 1835. године**

Након слома Првог српског устанка, Србија је све до 1830. године била пашалук у оквиру османлијског царства, да би јој те године Турска, под притиском Русије, султановим хатишерифом признала унутрашњу самосталност (аутономију). Тај чин је поново довео до постављања, чини се, „вечно горућег“ питања како организовати унутрашњу управу у земљи, према којем систему је вршити: према турском, који је у ствари

значио Милошев апсолутизам<sup>5</sup> или према неком другом. Тако је још отворено уставно питање, на које је одговорено тако што је Србија 1835. године добила *први* прави Устав у овом делу света<sup>6</sup>. Устав је Србија добила, стицајем историјских околности, пре великих сила какве су биле Русија, Турска или Аустрија, у време када су га већ имале Шведска (1809) и Норвешка (1814), Шпанија (1812) и Португалија (1826), Холандија (1815) и Белгија (1831). И то не било какав, већ устав у коме су „установљена“ најлибералнија правна начела тога доба – једнакост пред законом, слобода и сигурност личности и имовине, *habeas corpus*, *nullum crimen sine lege* и *ne bis in idem*, укидање феудалних односа, увођење народне скупштине, судска независност, сталност чиновника. Такође, термин „устав“ тада је први пут ушао у употребу у Србији, заменивши до тада уобичајену туђицу „конституција“, а који је, по свему судећи, сковао његов главни писац – Димитрије Давидовић.<sup>7</sup>

Устав је донет на Народној скупштини, која се окупила на дан Сретења Господњег 2. фебруара 1835. и којој је, под ведрим небом, на једној ливади у Крагујевцу. Сретењски устав по начину доношења има хибридную, мешовиту природу. Устав је израђен под надзором Милоша Обреновића, народно Представништво није расправљало о његовом тексту, већ је само упознато с његовом садржином, те стога може помислити да он припада Октроисаним уставима или уставним повељама<sup>8</sup>, ипак може се рећи да овај устав има изразито „уговорну природу“, јер га је Милош прихватио пред представницима народа, и

---

<sup>5</sup> како Слободан Јовановић примећује: „Милош је владао Србијом онако како би владао један паша српске народности: његова управа имала је чисто источњачки карактер“.

<sup>6</sup> јер као и наши акти од 1808. и 1811., грчки уставни акти двадесетих година тог века били су фрагментарни и краткотрајни, те се због тога не могу назвати уставима.

<sup>7</sup> Више о томе, али и етимологији и значењу саме српске речи „устав“ („уостављање“ или „установљавање“, или и једно и друго), вид. Р. Марковић, *150 година*, 111. Одавно се верује да је реч *устав* у наш правни речник увео управо Димитрије Давидовић (М. Ђ. Милићевић, 26), али све више преовлађује уверење да се његова етимологија не изводи од речи *уостављање*, *устава*, него од *установљење*, *установа*, вид. и М. Павловић, (2005), 267.

<sup>8</sup> Видети: М. Јовичић, *Лексикон српске Уставности 1804–1918*, „Филип Вишњић“, Београд, 1999, стр. 187; М. Влаисављевић, *Развој уставности у Србији*, Издавачка задруга „Политика и друштво“, Београд, 1938, стр. 39; Р. Марковић, „Питање државности Србије током Њеног уставног развитка“, у: у: М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у и почетком века*, САНУ, Београд, 1990, стр. 51; Д. М. Поповић, *Прапочетак српскога Парламентаризма – клице и преурађени плод*, стр. 83; М. Јовичић, *Лексикон Српске уставности 1804–1918*, стр. 275

будући неписмен, није потписао устав, али су по његовом овлашћењу и у његово име то учинили Јеврем Обреновић и Јован Т. Обреновић.

Сретењски устав рађен је под видним утицајем француског Устава од 1791. и Уставне повеље од 1814. године, и има 142 члана, распоређена у четрнаест глава. Устав је писан предвуковским писмом, уз употребу ијекавице, са много архаичних речи, али и под очигледним утицајем руске терминологије свуда тамо где још није било одговарајуће српске. Уставом је било предвиђено постојање три власти, „законодатељне, законоизвршитељне и судејске“, али су уместо одвојености прве и друге, законодавне и извршне, оне поверене заједно Књазу и Државном совјету. Књаз, проглашен „главом државе“, имао је право и „давања“ закона и уредби „по преслушанију државног Совјета“ (при чему му је дато право вета на законе и уредбе усвојене у Државном совјету). Совјет, чији су чланови имали доживотни мандат (чл. 133 ст. 1.), проглашен је највишом влашћу „у Србији до Књаза“, он је, преко попечитеља у свом саставу, учествовао и у обављању извршне функције, а у виду једног свог посебног одељења био и највиша судска истанца. Број чланова Државног совјета није био уставом одређен, већ је њихово именовање спадало у овлашћења књажева. Иако дели законодавну власт са Саветом, Кназ је јачи чинилац у законодавству, пошто његово право потврде закона изгласаног у Савету може и да иде до коначног (апсолутног) вета на изгласани закон, у којем случају он не може постати закон.

Трећи орган, Народна скупштина, коју је требало да сачињава сто чланова, није добила улогу законодавног органа у правом смислу речи, али сагласно демократском начелу, према којем „нема пореза без народног представништва“, Скупштина је заправо била власт која утврђује порезе и друге дажбине, без чијег се пристанка земља не може задуживати. Имала је и неку врсту законодавне иницијативе, тако што је предлагала доношење закона, и учесовала је у промени устава. Тиме су Сретењском уставу придата својства чврстог устава<sup>9</sup>. Србија је по Сретењском уставу била уставна монархија, али не парламентарног типа, и не са јасно извршеном поделом власти, већ са предвиђеном конфузијом власти два највиша органа, Књаза и Државног совјета. Значајну карактеристику Сретењског устава представља широк каталог „обштенародних права Србина“. То, међутим, није био случај са политичким правима, јер би њихово прокламовање у условима када

---

<sup>9</sup> Народној Скупштини која учествује у промени уставног текста мора присуствовати најмање три четвртине од укупног броја депутата, док се за одлуку тражи сагласност најмање две трећине тога броја.

личност и својина грађана још нису били обезбеђени од злоупотреба власти, било можда преурањено.

Сретењски устав је, како се испоставило прерано запевао националну песму<sup>10</sup>, и поред тога, својим слободоумним, либералним одредбама привукао пажњу великих сила, Турске, Аустрије и Русије. Три реакционе силе, које у то време нису ни саме имале уставе, извршиле су притисак на кнеза Милоша и он је, оберучке, прихватио суспендовање устава већ 17. марта 1835, само шест недеља после његовог доношења.

#### 4. „Турски“ устав

Други српски устав, написан у Цариграду, донет је 1838. године у форми наредбе турског султана – хатишерифа и познат је као *Турски устав*<sup>11</sup> или *Четврти хатишериф*. Кнез је сматрао да Устав онемогућава остваривање основних националних интереса. Своје неслагање са његовом применом изразио је својом абдикицијом, а његова политичка активност у наредном периоду обележена је настојањем да промени Устав.

Турски устав се по својој форми разликује од свих осталих српских устава, не само од оних каснијих, него и од Сретењског устава који му је претходио. Хатишериф од 1838. године садржи свега 66 чланова, а по садржини то је органски закон. У правно техничком смислу, *Турски устав* је попут Сретењског устава особен јер је писан предвуковским архаичним, ијекавским језиком, али у његовом преводу задржан је низ арапских речи, односно турцизама па се и смисао уставног текста на појединим местима тешко разуме. Он нема форму, уобичајену за класичне грађанске уставе у том периоду. Турски устав, за разлику од Сретењског устава, изоставља одредбе о Народној скупштини, прокламује непокретан положај Државног савета и скромнији садржај личних права. У материјалном погледу, у овом уставу, након краће преамбуле и уводних одредби следе прописи којима се регулише положај и овлашћења Књаза и Совјета (чл. 4–27), организација правосуђа (чл. 28–42) и права грађана (чл. 43–57).

---

<sup>10</sup> Доношењем сопственог устава, Србија, тада вазална кнежевина у саставу Турског царства, очигледно је, исказујући своју жељу да самостално регулише уставно уређење земље, изашла изван оквира свог ипак само аутономног статуса. Понашајући се као независна и суверена држава, она је сама донела свој устав.

<sup>11</sup> Назив „Турски устав“ је наводно први употребио кнез Милош Обреновић, с циљем да му оспори углед.

По Турском уставу, врховна власт је подељена између Књаза и Совјета.<sup>12</sup> Милошу Обреновићу је потврђен положај наследног монарха (члан 1), одређена је његова годишња апанажа (члан 2) и уређен је његов уставни положај. Кнез је врховни командант војске, учествује у вршењу законодавне и извршне власти, извршава законе, али нема могућност законодавног вета, већ само потврђује законе и уредбе, има право аболиције и помиловања (члан 3). Најважније овлашћење кнеза је именовање чиновника, посебно попечитеља Совјета и издавање упутства за њихов рад. Совјет је добио улогу законодавног чиниоца, јер без његове сагласности није могла да буде донета никаква „уредба“. Мада је књазу дато право да бира председника и 16 чланова Совјета, он сходно члану 17. устава, није могао да их збаци с функције док се пред Портом не докаже њихова кривица. Овај члан је дуго времена током важења Турског устава био разлог честих сукоба књаза и Совјета. Уставом је уведена тростепена судска организација, с Апелационим судом на врху, у којој судије окружних судова и Апелационог суда уживају сталност. Чиновнике поставља књаз својим указом. Устав, најзад, на више места у појединим члановима прокламује извесна права грађана (слободу трговине, неповредивост имовине, слободу вероисповести, заштиту од неоснованог гоњења и узнемиравања и сл.), као и њихову обавезу плаћања „данака и дајанија“. Уставом је забрањен кулук, а укинута „спахилуци, тимари и зијамети“, који се никада наново неће моћи да уводе.

Основно обележје Устава од 1838. године је да су потврђена вазална права Србије предвиђена претходним хатишерифима и ограничена је власт књаза највишим правним актом, док је Porta задржала право да одлучује о унутрашњем уређењу земље. Србији није признато право на независну унутрашњу аутономију и самостално доношење устава. Либералне одредбе Сретењског устава нису нашле место у Уставу од 1838. године. У односу на Сретењски устав, то је био „корак уназад“ али и „реалан израз прилика у којима се Србија налазила“<sup>13</sup>, упркос свему, Турски устав је формално важио веома дуго, све до 1869, дакле више од 30 година. Милош се није мирио са непокретношћу чланова Државног савета, па је настојао да иницира промену устава<sup>14</sup>. Милошу је преостало да се држи устава и закона, што му није било по вољи. Покушај да уз помоћ државног удара суспендује

---

<sup>12</sup> У називу овог органа треба приметити језичку дистинкцију, он више нема епитет „државног совјета“, како је то било по Сретењском уставу.

<sup>13</sup> М. Јовичић, Лексикон српске уставности 1804–1918, стр.295.

<sup>14</sup> Намеће се закључак да је Устав од 1838. године био је лични пораз Књаза Милоша, а победа његових противника, услед које Државни савет постаје стварни носилац целокупне државне власти



Устав и уклони Државни савет је пропао. Његови противници који су устали у одбрану устава назвали су се браниоцима устава („уставобранитељи“), а Милош Обреновић је био принуђен да абдицира. Међутим, убрзо по доношењу устава, многе његове одредбе допуњене су указом и законом 1839. године, чиме заправо бивају дерогиране. Раскорак између устава и новог закона представља разлог сталних сукоба кнеза Александра Карађорђевића, који на престо ступа 1842. године, као и уставобранитеља у чијим рукама је Совјет углавном налази.

## 5. Намеснички устав из 1869. године

Након неуставних измена Устава од 1838. године, Књез више није могао да намеће своју вољу Државном совјету, већ је пре морао да се са њим договара односно да поштује његове одлуке. Последица примена ових одредби, је абдикација књаза Милоша Обреновића<sup>15</sup> и успостављање тзв. Уставобранитељског<sup>16</sup> Режима (1838–1858).<sup>17</sup> Кнез Александар Карађорђевић (1842–1858) се, попут својих претходника, не задовољава церемонијалном улогом у систему власти, и 1855. године поново покреће питање неуставности устројства Савета. Тај покушај се неславно завршава, јер након Светоандрејске скупштине<sup>18</sup> „најмирније Револуције у нашој историји“<sup>19</sup>, почиње „Друга Влада Милоша Обреновића“. Епилог

---

<sup>15</sup> Навикнут да влада аутократски а не да дели власт, у немогућности да се супротстави Совјету и у бојазни за личну безбедност, књаз Милош Обреновић је абдицирао 1839. године. Милош је пре абдикације, по свему судећи, био инспиратор Неуспешне завере против Државног савета. Упоредити: Ј. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, стр. 98–99.

<sup>16</sup> Ограничење Кнежеве самовоље, поштовање законитости, заштита правне сигурности и приватних права су основне политичке идеје уставобранитеља. Уставобранитељи су утврдили темеље државних институција, предузели значајне кораке у развоју просвете и образовних установа, правосудног система и државне управе, донели низ закона од којих је најзначајнији Грађански законик (1844).

<sup>17</sup> О уставобранитељима Постоји изврсна студија Слободана Јовановића (С. Јовановић, „Уставобранитељи и њихова влада, 1838–1858“, *Сабрана Дела Слободана Јовановића, Књига 3*, БИГЗ, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, Београд, 1990).

<sup>18</sup> Историјски значај Светоандрејске скупштине огледа се у томе да је Народна скупштина постала незаобилазан уставним чинилац. Међутим, она је тек три деценије доцније добила потпуну законодавну власт.

<sup>19</sup> С. Јовановић, „Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)“, стр. 259.

– Србија је на ивици грађанског рата<sup>20</sup>, а владавина уставобранитеља<sup>21</sup> је окончана.

Након Атентата на Михајла Обреновића (1868), именовано је привремено Намесништво, које расписује изборе за Велику Народну скупштину, и ставља јој у задатак да именује кнеза у складу са законским прописима. Војска демонстрира школски пример државног удара, успева да предухитри Скупштину и за кнеза бира Милана, унука Јеврема Обреновића. Потом, под притиском војске, потврђује наследно кнежевско право Милану Обреновићу и поставља ново намесништво да управља земљом до пунолетства престолонаследника. Намесници потом, својим потписом потврђују ступање на снагу Устава Кнежевине Србије од 1869. године.

Иако усвојен на начин и по процедури супротно важећим уставним, законским прописима, па и вазалном статусу Србије, Устав од 1869. први је српски устав модерно конципиран и правно-технички уређен по савременим европским стандардима. Устав има 133 члана, распоређена у десет римским бројевима означених одељака. Централно место заузимају одељци о књазу (чл. 3-21) и о Народном представништву (чл. 41-89). Одељак о правима и дужностима грађана (чл. 22-40) уметнут је између два наведена одељка о највишим органима власти. Посебне, краће, одељке добили су Државни савет (чл. 90-92), Министарски савет и чиновници (чл. 99-107), Судови (чл. 108-118) и други. Овај устав је први који је писан екавицом, Вуковим правописом, уз ретку употребу архаизама, али зато уз коришћење одговарајуће стручне терминологије. Чланови устава редиговани су јасно и прецизно. У погледу организације власти, овај устав је унео знатне промене. Најпре, орган који је дуго времена у Србији играо изузетно значајну улогу, Државни савет, престао је да буде учесник у законодавној радњи. По угледу на француски Conseil d'Etat, Државни савет је претворен у управни суд. Чланове државног

---

<sup>20</sup>Светоандрејском скупштином је извршен државни удар где није само политички страдао кнез Александар Карађорђевић, већ и Државни савет који је изгубио утицај и од олигархијског је преобраћен у чиновничко тело.

<sup>21</sup> Уставобранитељски режим имао је и низ слабости. Савет није имао јасну политичку идеологију или национални програм, а иза великих Уставобранитељских идеја скривала се намера остваривања ускогрудих интереса моћних старешина, као и повратак на један систем феудалних односа са slabим владаром, Код уставобранитеља је постојало уверење да противтежа кнезу није могла бити Народна скупштина, због своје политичке необразованости и способности већ искључиво Савет састављен од угледних представника нахија и администрације . С. Јовановић, „Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)“, стр. 27–28.

савета постављао је књаз, а њихов статус је изједначен са статусом осталих чиновника.

Уставом је, без изричите одредбе у том смислу, спроведена подела власти између књаза, Народне скупштине и независних судова. Књаз је носилац извршне власти и, истовремено, учесник у вршењу законодавне власти заједно са Народном скупштином.

Народна скупштина је по први пут постала законодавни орган у правом смислу речи, али уз низ значајних ограничења. Она је добила мешовит састав: три четвртине чланова бирали су грађани (путем непосредних и посредних избора), а једну четвртину је именовао књаз. По Уставу се Скупштина имала састајати сваке године у редовно заседање, што је значило велики напредак у односу на претходно њено окупљање сваке треће године. Међутим, права књаза да одлагањем и распуштањем утиче на Скупштину, као и чињеница да је једино он располагао правом законодавне иницијативе, омугућивале су да земља читаву годину дана буде без Скупштине, и самим тим Скупштину чиниле неравноправним партнером у законодавству. Уставом, у Србији није уведен парламентарни систем, јер је предвиђена само кривична одговорност министара. Поред редовне Народне скупштине, предвиђено је постојање и Велике Народне скупштине, четири пута бројније, која је, поред избора кнеза и намесника, имала да одлучује и о промени устава, измени државних граница и о свим питањима о којима књаз буде желео да саслуша Скупштину.

У каталог права грађана, осим низа личних права, истина уз предвиђену енонсијацију законитости (упућивањем на закон да „ближе определи“, „пропише“ и сл.) готово у сваком члану, унета су, релативно стидљиво, и поједина политичка права. Међутим, није била предвиђена слобода збора и договора, нити право на удруживање. С друге стране, Уставом је било предвиђено да влада може, „у случају преке опасности за јавну сигурност“, на неко време обуставити коришћење појединих права (о неприкосновености личности, неповредивости стана, слободе говора и штампе и сл.), чиме је сфера права и слобода грађана била угрожена. Значајну карактеристику устава представља то што њиме није прокламована локална самоуправа, већ су општине само постале „самосталне у својој управи, сходно прописима закона“.

За промену устава предвиђен је сложен поступак: предлог о изменама и допунама имао је да буде усвојен двотрећинском већином присутних чланова Скупштине, потом су с њим морале да се сагласе две следеће редовне скупштине, да би, на крају, одлуку о предложеним изменама и допунама усвојила Велика народна скупштина и потврдио књаз.

Устав од 1869. године има, и поред свих мана, позитивно место у развоју српске уставности. Може се рећи да је он представљао својеврстан

мост између примитивне уставности уведене Уставом од 1838. године, каква је могла да одговара условима тадашње заостале турске провинције која се грчевито борила за своју аутономију, али и нужности каквог-таквог организовања власти, и двадесет година касније у независној земљи донетог „Радикалског“ устава од 1888. године. Он је чедо једног времена и политичких околности, и представља „велики корак напред у односу на претходно стање.“ Према Слободану Јовановићу, Намеснички устав је кројен по мери „бирографије“,<sup>22</sup> као резултат компромиса између народних жеља за већим степеном слободе и интереса владајућег режима. Народ је по први пут добио основна права и слободе и учествовао је у вршењу највише власти посредством Народне скупштине, додуше са ограниченим правом гласа и утицаја на извршну власт, а кнез и влада да управљају земљом. Посредна последица овог устава је настанак првих политичких странака, као заговорника промене устава и борбе за парламентаризам. Наведене претпоставке довеле су до доношења Устава од 1888. године.

## 6. Радикалски устав од 1888. године

Устав од 1888. године, често називан и „Радикалским“ због знатног учешћа у то време најјаче странке у Србији. Нови српски устав, који по времену ступања на снагу, успешно завршава прву деценију независности земље - најважније доба у њеној историји с тачке гледишта избора путева модернизације - у националној историографији третира се као један од најнапреднијих грађанских устава у Европи, у коме су утврђене политичке слободе и парламентаризам. Та теза трајно се одомаћила и у светској науци. Проглашење Основног закона из 1888. године, значило је победу парламентарног режима. Оно је, обезбеђивало учвршћивање парламентаризма у Србији. Збивања у Србији осамдесетих година допринела су постављању питања промене важећег устава од 1869. На једној страни, радикали су после Тимочке буне<sup>23</sup> 1883. године постали „државотворна“ странка, спремна на укључивање у власт, па и по цену

---

<sup>22</sup> С. Јовановић, „Влада Милана Обреновића, књига прва (1868–1878)“, *Сабрана дела Слободана Јовановића, књига 4*, БИГЗ, Југославијапублич, Српска књижевна задруга, Београд, 1990, стр. 86.

<sup>23</sup> Тимочка буна избила је октобра 1883. У Источној Србији после масовног одбијања сељака, претежно присталица Радикалне странке, да предају оружје које су, као припадници народне војске, држали код себе. Најмасовнија и најдужа буна, која је имала карактер правога устанка једног дела земље, остала је забележена по суровости кажњавања устаника, али је представљала и значајну прекратницу у развоју и каснијој политици Радикалне странке.

одступања од неких својих првобитних идеала. На другој страни, краљ Милан је, посебно после пораза Србије у рату са Бугарском 1885. године, желео да свој наум о одступању са престола оствари обезбеђујући малолетном сину Александру мирну владавину, а у томе је мога да успе само путем уступака радикалима.

Овај устав је најдужи од свих српских устава, састоји се од 204 члана, подељених у 15 целина, као и посебна Прелазна наређења. Каталог права грађана утврђен је на начин непревазиђен у српској уставној историји. Уз основну одредбу да су „сви Срби пред законом једнаки“, наведена су најпре класична лична права, која су била и до тада прокламована претходним српским уставом, о личној слободи, неповредивости стана, неповредивости својине, забрани конфискације, слободи савести и сл..

Уставом је, и без изричите одредбе, уведено начело поделе власти. Законодавну власт врше заједнички краљ и Народно представништво, при чему је за сваки закон потребан пристанак оба чиниоца. Извршна власт поверена је краљу, а он ту власт врши преко министара. Судска власт припада судовима који, независни, суде само по закону. Краљу, који је, по Уставу, „поглавар државе“ и који „има сва права државне власти“, обезбеђен је низ прерогатива које имају монарси у уставним парламентарним монархијама, али и ефективно учешће у вршењу законодавне власти путем давања законодавне санкције на законе усвојене у Народној скупштини, као и улога носиоца извршне власти. Краљ поставља и разрешава министре, који су за свој рад одговорни и њему и Народној скупштини. Краљ поставља све судије у земљи. Имајући у виду намеру краља Милана да ускоро абдицира, на његов захтев су у устав унете веома детаљне одредбе (чак 19 чланова) о наслеђивању престола, намесништву за случај краљеве абдикације, малолетства наследника престола и сл.

Устав из 1888. године имао је за образац британски модел "чистог" парламентаризма у његовој континенталној (белгијској) варијанти. Као такав, он је суштински ограничавао прерогативе Круне; уводио је принцип поделе власти, право већине да формира владу, одговорност министара пред скупштином (парламентом); гарантовао је грађанска права и слободе становништва Народној скупштини је у уставу посвећено централно место, са 56 чланова. Мандат Народне скупштине траје три године, избори су непосредни, по окрузима, уз примену система сразмерног (пропорционалног) представништва, гласање је тајно, путем куглица. Такође је значајна и одредба да Скупштина сваке године одобрава државни буџет који важи само годину дана, али и да се буџет истекле године може продужити привремено до усвајања новог; на другој страни, правом продужавања буџета, али највише за четири месеца,

располаже и краљ ако је Скупштина распуштена или одложена пре него што је усвојила буџет. Осим Народне скупштине, Устав предвиђа постојање и Велике народне скупштине, двоструко бројније од редовне, која се сазива у неколико посебних наведених случајева, од којих су најважнији решавање о изменама устава, решавање о упражњеном престолу и избору намесника и сл.

За министарски савет је речено да се налази на врху државне службе и да стоји непосредно под краљем. Регулисана је кривична одговорност министара за у уставу набројане деликте. Судски систем сачињавају првостепени, апелациони и Касациони суд. Обезбеђена је сталност и непокретност судија. Из читавог дела Устава посвећеног судској власти видљив је напор да се судство уреди по највишим у Европи већ уведеним стандардима. Настојања радикала да се у Србију уведе систем локалних власти заснован на самоуправи уродила су делимично плодом. Предвиђено је постојање три категорије територијалних јединица: округа (њих 15), срезова и општина. Уставом је предвиђен и поступак уношења измена и допуна у уставни текст. Прецизан предлог о томе могу поднети како краљ тако и Народна скупштина.

У погледу Устава од 1888. године у нашој науци и јавности влада опште прихваћена оцена да је то најбољи српски устав, разуме се заједно са његовим нешто мало „допуњеним и поправљеним издањем“, Уставом од 1903. Србија је у време доношења Устава од 1888. године већ била земља на путу пуног политичког, привредног и културног развоја, који је захтевао и савремену организацију власти на демократским темељима и обезбеђење слобода и права грађана. Сазрели су били и услови за увећење правне државе засноване на закону. Три политичке странке образоване неколико година раније представљале су већ „правне моторе“ политичког организовања. Устав је пружао основе за даљи свестрани развој Србије, али се нажалост показало да су снаге које су томе стајале на путу биле у стању да такав развој зауставе. Два краља, некадашњи краљ Милан и актуелни краљ Александар, били су у суштини противници демократског уређења, у чему су наилазили на подршку не само дворских кругова него и неких политичара.

## **7. Закључак**

Србија се може похвалити богатом уставном традицијом, као и различитим државним уређењима у својој дугогодишњој историји. За разлику од земаља које су имале стабилнију (уставну) прошлост, па су самим тим на својим територијама развиле уједначен друштвени систем уређења, Србија, с једне стране плаћа данак своје бурне историје, која се огледа у поседовању знатно нестабилнијег друштвеног уређења, али јој

се, са друге стране изнова отвара могућност за лакше дограђивање и мењање. Стога, деветнаести век има посебан значај у борби за уставност, а та борба се, као што смо могли закључити, протезала током читавог века, а чини се, истрајава и дан данас. Можда је само (не)вешто заклоњена иза нешто друкчијих друштвених околности, руковођена софистициранијим, префригранијим политичким лидерима, који, немарећи за историјске лекције својих предака, истрајавају у покушајима борбе за личне интересе. Подсећање на историјске, херојске борбе нашег народа све више добија на значају. Стога, гледање иза себе, у „уставни ретровизор“, помаже да се, вредне, често (пре)скупо плаћене лекције прошлости, не забораве, обнове, а за промену, можда, једном за свагда и науче, а све то у циљу доношења бољих, рецимо уставних одлука у ближој нам будућности.

Данас, Србија поново има незавидну улогу на светској политичкој позорници, много се очекује, мало се обећава. Двоструки аршини, замењене тезе, злослутне претње, забрањене истине, саставни су и неодојиви део језика велике Уније у коју толико журно желимо да уђемо, без да претходно проверимо јесмо ли се разумели. Србија ће нужно морати да донесе нови устав пре приступања Унији, то није новост, то није чудно. А да ли је чудно да од новог нам устава мало више очекујемо? Да очекујемо можда, да се дрзне, па да налик Сретењскоме, „мало прочисти грло и запева песму“ „умереног“ национализма. Да очекујемо да, попут Радикалског, пожели да златним словима испише странице нове српске историје, и разгори онај стари „добри“ српски инат, па да у инат свима и упркос свему, остане, глув на условљавања, а веран „себи“ и свом народу због којег и постоји. То би му, свакако дало право да поносно стане раме уз раме поред старије му браће, и поведе нас пут светлије будућности.

### **Закључак**

Србија се може похвалити богатом уставном традицијом, као и различитим државним уређењима у својој дугогодишњој историји. За разлику од земаља које су имале стабилнију (уставну) прошлост, па су самим тим на својим територијама развиле уједначен друштвени систем уређења, Србија, с једне стране плаћа данак своје бурне историје, која се огледа у поседовању знатно нестабилнијег друштвеног уређења, али јој се, са друге стране изнова отвара могућност за лакше дограђивање и мењање. Стога, деветнаести век има посебан значај у борби за уставност, а та борба се, као што смо могли закључити, протезала током читавог века, а чини се, истрајава и дан данас. Можда је само (не)вешто заклоњена иза нешто друкчијих друштвених околности, руковођена

софистициранијим, префриганијим политичким лидерима, који, немарећи за историјске лекције својих предака, истрајавају у покушајима борбе за личне интересе. Подсећање на историјске, херојске борбе нашег народа све више добија на значају. Стога, гледање иза себе, у „уставни ретровизор“, помаже да се, вредне, често (пре)скупо плаћене лекције прошлости, не забораве, обнове, а за промену, можда, једном за свагда и науче, а све то у циљу доношења бољих, рецимо уставних одлука у ближој нам будућности.

Данас, Србија поново има незавидну улогу на светској политичкој позорници, много се очекује, мало се обећава. Двоструки аршини, замењене тезе, злослутне претње, забрањене истине, саставни су и неодвојиви део језика велике Уније у коју толико журно желимо да уђемо, без да претходно проверимо јесмо ли се разумели. Србија ће нужно морати да донесе нови устав пре приступања Унији, то није новост, то није чудно. А да ли је чудно да од новог нам устава мало више очекујемо? Да очекујемо можда, да се дрзне, па да налик Сретењскоме, „мало прочисти грло и запева песму“ „умереног“ национализма. Да очекујемо да, попут Радикалског, пожели да златним словима испише странице нове српске историје, и разгори онај стари „добри“ српски инат, па да у инат свима и упркос свему, остане, глув на условљавања, а веран „себи“ и свом народу због којег и постоји. То би му, свакако дало право да поносно стане раме уз раме поред старије му браће, и поведе нас пут светлије будућности.

**Dušan Blagojević**

**Miloš Cvetković**

## **CONSTITUTIONAL UPRISING IN NINETEENTH CENTURY SERBIA**

### **Summary**

Constitutional changes in Serbia in the 19th century expressed the political reality, sharp internal political struggle and the impact of the then great powers. The Constitution was primarily a tool of national liberation, and for restricting constitutional rulers and the granting and protection of human rights and freedom. The traditional idea of the development of the Serbian Constitution and the role of the Constitution in political life, in spite of the social changes and different historical setting, is held and the political reality of modern Serbia. Great importance in the development of nineteenth -century Serbian constitutionality is beyond doubt. The first Serbian rebellion and



subsequent constitutional acts, are considered as turning point, as well as the beginning of the modern Serbian constitutionality. Aspirations of the rulers, their wishes to be above the Constitution, dominated the entire twentieth century. The second half of the nineteenth century in Serbia modern ideas got recognised, and the violent political conflicts of that period had a major influence on the development of constitutionality. The backbone of the decades-long public battle was in an effort to limit the ruler's tyranny on one side, and narrow-mindedness party, on the other. It was a period of considerable rise of Serbian constitutionality, even though at that time had not reached the stability of institutions. The state is therefore was not able to develop into a modern legal organization, primarily because of princes and kings, who always wanted to be above the constitution, as well as the political parties who, as soon as they got a glimpse of power, they obstructed parliamentarism, for which they normally strenuously fought while they were in opposition.



**Лука Батуран**

**Асистент на Правном факултету Универзитета у Новом Саду**

**Бојана Максимовић**

**Приправник у Уставном суду Републике Србије**

**Јована Ђуричић**

**Сарадник у настави на Високој пословној школи струковних студија  
у Новом Саду**

## **ЈЕДНАКОСТ ПЛАЋАЊА МУШКЕ И ЖЕНСКЕ РАДНЕ СНАГЕ ЗА ЈЕДНАК РАД**

### *Апстракт:*

Нормама међународног и домаћег права забрањена је дискриминација радника према полу, те је прописана обавеза послодавца да за једнак рад радницима различитих полова исплати једнаку зараду. Међутим, у пракси се појам „једнак рад“ може тумачити на различите начине, што ће бити предмет правне анализе у овом чланку. Након тога ће се извршити правна и економска анализа могућих правних тумачења овог појма.

**Кључне речи:** *једнак рад, рад једнаке вредности, родна равноправност, полна равноправност, једнако плаћање, полна дискриминација*

### **Увод**

Једнакост плаћања жена и мушкараца представља рефлексију једног од најстаријих и данас најважнијих општих начела - недискриминације односно равноправности. Начело равноправности као део природног права поставља захтев за једнаким тј. равноправним третманом свих чланова друштва у свим областима живота, без обзира на околности, урођена или стечена обележја (пол, раса, вероисповест, уверење, боја коже, здравствено стање, националност, етичко порекло или статус, сексуална оријентација, генетске карактеристике, политичка припадности или мишљење и др.).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Са тим у вези је и појам дискриминације: “Дискриминација представља неоправдан и неједнак третман појединаца или група у друштву, што их доводи у неравноправан и неповољнији положај у односу на друге. Може се вршити по основу разних природних и социјалних критеријума, као што су: пол, раца, вероисповест,

Начело равноправности је у модерно право уврстила Универзална декларација о правима човека ОУН из 1948. године а оно затим налази своје утемељење у готово свим важним међународним документима који говоре о људским правима. Пре свих других треба споменути документе донете у оквиру Организације уједињених нација (ОУН)<sup>2</sup>, као и Међународне организације рада (МОР)<sup>3</sup> у оквиру које су учињени озбиљни напори у циљу постизања једнаког поступања према људима у сфери радноправних односа. Затим, као најзначајнији регионални инструмент за заштиту људских права - Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године у члану 14 изричито предвиђа забрану дискриминације.<sup>4</sup> Последњих деценија незанемарљив допринос развоју права на једнакост дала је и Европска унија, при чему се овде пре свега има у виду област једнакости на раду као једно од најуређених поља права Европске уније.<sup>5</sup>

Када се вратимо на саму тему овог рада - једнакост плаћања жена и мушкараца, најпре констатујемо да је реч о захтеву равноправног третмана људи без обзира на њихов пол, као једно од урођених својстава. Затим увиђамо да постоје статистичка истраживања по којима су жене у просеку плаћене мање од мушкараца. Предмет анализе биће норме међународног и домаћег (српског) права којима се прописује обавеза једнаког плаћања за једнак рад.

---

националност, језик, социјално порекло, имовно стање, сексуална оријентација, генетске карактеристике, политичка припадност и сл.” из Јашаревић С., Заштита једнакости запослених у документима ЕУ и Србије, Радно и социјално право, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2006, бр. 1-6, стр. 171-191.

<sup>2</sup> Повеља Уједињених нација, члан 1; Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, члан 2; Међународна конвенција о укидању свих облика дискриминације из 1966. године; Конвенција о елиминацији свих форми расне дискриминације из 1965. године; Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена из 1979. године.

<sup>3</sup> Конвенција бр. 111 дискриминацији у погледу запошњавања и занимања из 1958. године и истоимена препорука бр. 111 (“Сл. л. ФНРЈ”, бр. 3/1961 и бр. 3/1962); Конвенција бр. 100 о једнакости награђивања мушке и женске радне снаге за рад једнаке вредности из 1951. године (“Сл. л. ФНРЈ”, бр. 11/1952), о којој ће бити више речи у наставку текста будући да је значајна за предмет овог рада; Конвенција о обавезама према радницима са породицама из 1981. године (“Сл. л. ФНРЈ”, бр. 7/1987).

<sup>4</sup> Осим члана 14 и Протокол бр. 12 од 2000. године посвећен је забрани дискриминације.

<sup>5</sup> Јашаревић С., Заштита једнакости запослених у праву Европске Уније, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад 2010; 44(3):257-273.

Кад је реч о начелу једнаког плаћања за једнак рад, може се рећи да је у питању доста уопштена формулација. Циљ је да одредимо садржај овог начела, његов правни оквир, обавезе које евентуално произилазе на основу њега, како за послодавце, тако и за судове, те да извршимо анализу економских ефеката који произилазе из различитих тумачења појма „једнак рад“. Том приликом, биће коришћени нормативни метод, односно метод неокласичне и неоинституционалне економије.

Појам једнак рад може се дакле тумачити на више начина. Претпоставка економске анализе права је да је циљ права да омогући ефикасну алокацију ресурса, ради максимизације друштвене користи. Основна хипотеза овог чланка је да ће ефикасност економије бити максимизована уколико се појам „једнак рад“ жена и мушкараца тумачи као рад који има једнаку продуктивност.

## **I. Начело једнакости плаћања жена и мушкараца у међународном праву**

Идеја о једнакој плаћености жена и мушкараца нашла је своје место под окриљем деловања како Организације уједињених нација (ОУН), тако и Међународне организације рада (МОР). Природно је ипак да је развоју овог начела највише допринела Међународна организација рада у чију преамбулу Устава је још 1946. године укључена касније устаљена формулација “једнака плата за једнак рад”.

Најважнији инструмент у овој области без сумње Конвенција о једнаком плаћању мушке и женске радне снаге (бр. 100) из 1951. године чија се идеја огледа у следећем: једнака плата за рад једнаке вредности. Као следећа се логично постављају и питања: шта према Конвенцији подразумева “једнако плаћање” и што је још компликованије - шта је то “рад једнаке вредности”?

Појам “награђивање”, у примени Конвенције (број 100), означава “плату или надницу, обичну, основну или минималну и све друге користи које се исплаћују непосредно или посредно, у новцу или натури, од стране послодавца раднику на основу запослења овог последњег”.

Правна дефиниција појма “рад једнаке вредности” препушта се појединим земљама. Као елементе или методе вредновања неке земље користе број радних сати, друге ниво одговорности, треће услове рада, четврте све ове елементе заједно или неке од њих<sup>6</sup>. Оно што Конвенција једино прецизира у члану 3 ст. 3 Конвенције је да разлике које одговарају,

---

<sup>6</sup> Јовановић П., Општи међународни правни оквир начела недискриминације у области рада; Право и привреда бр. 7-9/2011, Београд, XLVIII Удружење правника у привреди; 405-411

без обзира на пол, разликама произашлим из једне објективне процене послова који треба да врше, не могу да буду сматране као противне принципу једнаког плаћања мушке и женске радне снаге за рад једнаке вредности. Ово и јесте у складу са идеом да једнакост није и не може бити уперена на све већ само на оне који испуњавају извесне унапред одређене релевантне критеријуме.

Због тешкоћа у утврђивању постоји ли у датом случају рад једнаке вредности, Конвенција (број 100) и њена пратећа Препорука упоређивање послова са променљивим садржајем фокусирају на ниво вредности рада. Вредност се односи на цену рада ради израчунавања његове противвредности у новцу.

## II. Начело једнакости плаћања у праву Европске уније

Као што је већ истакнуто, Европска унија је својом нормативном активношћу одиграла велику улогу у обликовању права на једнакост, и то пре свега у области која је за нас битна - области радних односа. То и није изненађујуће будући да је начело недискриминације у праву Европске уније у тесној вези са начелом слободног кретања радника као једне од фундаменталних слобода у праву ЕУ.<sup>7</sup> Сам принцип једнаког плаћања жена и мушкараца је прокламован у праву Европске уније (тада комунитарном праву) још 1957. године као једаб од важнијих циљева заједнице.

И данас Европска унија чини доста како би се смањио тзв. „родни јаз у зарадама” (*gender pay gap*). Према подацима ЕУРОСТАТ-а у 2011. години жене су у ЕУ у просеку зарађивале 16,2% мање по сату од мушкараца.<sup>8</sup> Правни оквир за примену принципа једнаког плаћања на нивоу Европске Уније данас пружају члан 157. Уговора о функционисању Европске уније<sup>9</sup>, члан 23. Повеље Европске уније о основним правима као и ревидирана Директива о примени принципа једнаких могућности једнаког третмана мушкараца и жена у питањима запошљавања и занимања бр. 2006/54/ЕЗ.

---

<sup>7</sup> Јовановић П., Општи међународни правни оквир начела недискриминације у области рада; Право и привреда бр. 7-9/2011, Београд, XLVIII Удружење правника у привреди; 405-411

<sup>8</sup> EUROSTAT (2013). Glossary: Gender pay gap. ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Gender\\_pay\\_gap\\_\(GPG\)](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Gender_pay_gap_(GPG))), последњи пут приступљено 30. априла 2014. год.

<sup>9</sup> Раније члан 119 а затим 141 Уговора о Европској заједници.

Основни извор правила о једнакој заради за једнак рад је дакле члан 157. Уговора о функционисању Европске уније који најпре одређује да „зарада” у складу с овим чланом, значи обичну основну или минималну зараду или плату и свака друга примања, било у готовини или у натури, које радник прима индиректно из назива запослења или директно од свог послодавца. Наведена дефиниција очито је преузета из чл. 1. Конвенције МОП-а бр. 100 о једнакости плаћања из 1951. године. Оно што је још битније је да овај члан каже да се зарада за исти рад исплаћује по учинку који се вреднује на основу истих мерних јединица а да зарада за рад који се мери временским јединицама мора бити иста са ита радна места.

Свакако је схватању ових појмова потпомогла и пракса европских институција, а нарочито Европског суда правде у Луксембургу као институције привилеговане за тумачење права ЕУ. Суд је допринео да се развије и прошири појам дискриминације, прецизно утврди дејство директива (тзв. хоризонтални ефекат - што значи да су дужни да их примењују и држава и послодавци), да се терет доказивања у дискриминационим случајевима пребаци на послодавце, да се прецизира појам запосленог, да се једнакост плаћања прошири на све накнаде и материјалне бенифиције запослених итд.<sup>10</sup>

Тако је, на пример, у случају *Ендерби*<sup>11</sup> из 1993. године Суд закључио следеће: „Када статистика указује на знатну разлику у заради између две врсте посла које су исте вредности, за радна места која су исте вредности, а један од тих послова обављају готово искључиво жене, док други обављају углавном мушкарци, тада европско право (тада члан 119 Уговора о Европској заједници) захтева да законодавац покаже да се та разлика заснивана објективно оправданим факторима који се не односе на дискриминацију по основу пола.

Осим тога, интересантно је да “ако жена и мушкарац који раде за исту фирму или погон не добијају једнаку плату за једнак рад или рад једнаке вредности или ако немају једнак приступ појединим компонентама система плата (нпр. накнади за прековремени рад, за радну успешност и сл.), долази до дискриминације у платама”. Европски суд, у складу са судском праксом<sup>12</sup>, за поређење рада једнаке вредности, увео је

---

<sup>10</sup> Јашаревић С., Заштита једнакости запослених у праву Европске Уније, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад 2010; 44(3):257-273.

<sup>11</sup> Пресуда Суда од 27. октобра 1993. године у предмету *Enderby v. Frenchay Health Authority*, C-127/92 (1993) IRLR 591

<sup>12</sup> Пресуда Суда од 17. септембра 2002. у предмету *A. G. Lawrence и остали Regent Office CareLtd, Commercial Catering Group i Mitie Secure Services Ltd.*, C-320/00, Recueil 2002, стр. I-07325; и *Allonby*, C-256/01

нови појам који је шири од оног о запосленима у истој фирми или онима који обављају исти посао; то јест појам само *једног извора*. Суд је утврдио „да примењивост ове одредбе (раније текст члана 141. (1) ЕЗ) није ограничена само на ситуације у којима мушкарци и жене раде за истог послодавца“. Према томе, принцип једнаке зараде за мушкарце и жене значи да није неопходно да зарада за једнак рад или рад једнаке вредности произлази од једног те истог послодавца, него да мора произаћи из једног самог извора, које му се могу приписати разлике у условима плаћања. Ако не постоји само један извор, такође не постоји ни тело надлежно за утврђивање неједнакости и поновно успостављање једнаког третмана (Европска комисија, 2004.)<sup>13</sup>. На тај начин, под одређеним условима, постоји дискриминација у зарадама жена и мушкараца који не раде за истог послодавца. Жена која испуњава једнаке захтеве радног места као мушкарац има право на једнаку зараду.

### III. Начело једнакости плаћања жена и мушкараца у праву Србије

У праву Србије забрана дискриминације има уставну и законску утемељеност.<sup>14</sup> Као што се дало закључити, дискриминација у овој области подразумева дакле давање одређеним лицима (најчешће се наводи дискриминација жена у односу на мушкарце) неједнаке накнаде за рад једнаке вредности. Дакле, и у праву Србије се као кључна питања поново постављају следећа: пре свега шта подразумева рад једнаке вредности? И након тога - шта се може сматрати једнаким плаћањем?

Устав Републике Србије као највиши правни акт не даје одговор на то питање будући да одредба члана 60. којом је гарантовано право на рад указује само на “правичну накнаду за рад”. Дакле, у Уставу не налазимо на изричиту одредбу којом се гарантује једнака награда за рад једнаке вредности.

Када је пак у питању Закон о раду, њиме се свим запосленима гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварују код послодавца. Сам Закон о раду под радом исте вредности подразумева рад за који се захтева исти степен стручне спреме, иста радна способност, одговорност и физички и интелектуални рад<sup>15</sup>. Осим тога, предвиђено је и да је одлука послодавца или споразум са запосленим који није у складу са

---

<sup>13</sup> Европска комисија (2004.) Директива Европског парламента и Савета Европе о примени принципа једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у питањима запошљавања и занимања, СОМ (2204) 279 коначни 2004/0084 (COD)

<sup>14</sup> Члан 21 Устава Републике Србије, члан 18 Закона о раду, Закон о забрани дискриминације, Закон о равноправности полова и др.

<sup>15</sup> Закон о раду, члан 104 став 3



овим одредбама ништав, те да у случају повреде овог права запослени има право на накнаду штете.<sup>16</sup> Дакле сама одредба Закона о раду нам даје одговор на питање постављено на почетку рада: питање последица за судове у случају утврђивања дискриминације - они ће утврдити ништавост дате одлуке послодавца или споразума са запосленим.<sup>17</sup>

Уколико се вратимо на текст члана 104. Закона о раду, а узмемо у обзир питање примене ове одредбе у пракси, не смемо да заобиђемо најчешће примедбе послодавца усмерене на то да је начело „једнаке зараде за једнак рад или рад исте вредности“ нарушено тиме што се вредност рада појединца поистовећује са пословима које обавља. Односно, рад исте вредности по закону је рад за који се захтева исти „степен стручне спреме, иста радна способност, одговорност и физички и интелектуални рад“. По мишљењу послодавца једнаким радом се сматра рад који се не везује за ефекте рада, већ за елементе посла који запослени обавља. Они предлажу измену постојеће одредбе на начин да се под „радом једнаке вредности“ дефинише рад за који се захтева исти степен стручне спреме, односно образовања, једнак радни допринос и одговорност<sup>18</sup>. Можемо да констатујемо да ова измена не би сама по себи била супротна одредбама међународног права будући да би се у Закону задржало начело једнаке зараде за једнак рад, али би се напустило везивање вредновања рада искључиво за послове које запослени обавља и

---

<sup>16</sup> Оно што је интересантно је да се у оквиру вршења нормативне контроле Уставни суд бавио питањем сагласности одредбе члана 104. став 3. Закона о раду са Уставом Републике Србије и неким међународним документима (Општа декларација о правима човека, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима и Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена), те да је у Одлуци ГУ-187/2005 од 23. јуна 2005. године заузео став да је одредба члана 104. став 3 Закона о раду сагласна уставном начелу о праву свакога на правичну накнаду за рад из члана 60 ст. 3 Устава и да представља “конкретизацију овог уставног начела и интенцију законодавца да се прецизно дефинише појам рада исте вредности који се остварује код послодавца”.

<sup>17</sup> Једна од ретких пресуда домаћих је судова у овој области је она коју је Општински суд у Ужицу донео 9. октобра 2006. године у парничном поступку по заједничкој тужби више жена (раније у радном односу на неодређено време код предузећа „Импол Севал“ – „Ваљаоница алуминијума“ АД Севојно) утврдио повреду принципа забране полне односно родне дискриминације приликом давања отказа и одређивања отпремнине будући да је тужени предвиђао веће износе за запослене мушкарце него за запослене жене. Цео текст пресуде може се наћи у публикацији “Ј. Зорић, Н. Дичић, Н. Петковић, Радна права жена у Србији – Београд: Београдски центар за људска права, 2008”.

<sup>18</sup> Данијела Рјаковић, Реформа зарада, стручна мишљења, Независни синдикат јавних служби, доступно на: [http://www.nsj.org.rs/2013-10-12\\_Strucna\\_misljenja-REFORMA\\_ZARADA.pdf](http://www.nsj.org.rs/2013-10-12_Strucna_misljenja-REFORMA_ZARADA.pdf), последњи пут приступљено 1. маја 2014 у 20:30 часова

увео као критеријум за вредновање: радни допринос и одговорност у обављању посла.<sup>19 20</sup>

#### IV Економска анализа различитих тумачења појма „једнак рад“

Да би се сагледали економски ефекти правне норме којом се уређује плаћање мушког и женског рада, треба се вратити на почетак и сагледати основни механизам функционисања тржишта рада.<sup>21</sup> Тек након тога ће се приступити економској анализи различитих тумачења појма „једнак рад“.

Тражњу за радном снагом чине послодавци. Они су произвођачи који комбинују факторе производње (рад, капитал и природне ресурсе) и трансформишу их у корисне облике (производе, аутпуте), у циљу максимизације сопственог профита. Цена рада је за њих параметарска величина која се формира на тржишту, при сусрету понуде и тражње. Због тога послодавац, при датој цени рада, одлучује само о обиму производње. Он ангажује додатну количину радне снаге све до момента док му се гранични производ радне снаге (односно гранични приход од радне снаге) не изједначи са граничним трошком.

Два су фактора која утичу за тражњом за радом, а то су продуктивност рада и цена рада. Цена рада и тражња су обрнуто пропорционалне: што је цена већа, тражња је мања и обрнуто, и овде закон тражње савршено функционише. Продуктивност рада представља производ према јединици употребљеног рада.<sup>22</sup> Што је већа продуктивност рада, већа је и тражња, јер послодавац остварује већу граничну корисност. Важи наравно и обрнуто.

При несметаном функционисању тржишног механизма, доћи ће до успостављања неке равнотежне цене радне снаге, при којој ће понуда и

---

<sup>19</sup> По Закону о раду Републике Хрватске, “двје особе различитог пола обављају једнак рад ако обављају исти посао у истим или сличним увјетима или би могле једна другу замијенити у односу на посао који обављају и ако је рад који једна од њих обавља сличне нарави као рад који обавља друга, а разлике између обављеног посла и увјета под којима их обавља свака од њих немају значење с обзиром на нарав посла у цијелости”.

<sup>20</sup> Оно што је са друге стране проблематично за саме запослене је терет доказивања постојања дискриминације будући да за разлику од права ЕУ које предвиђа терет доказивања на страни туженог код нас се доказивањем мора бавити запослени.

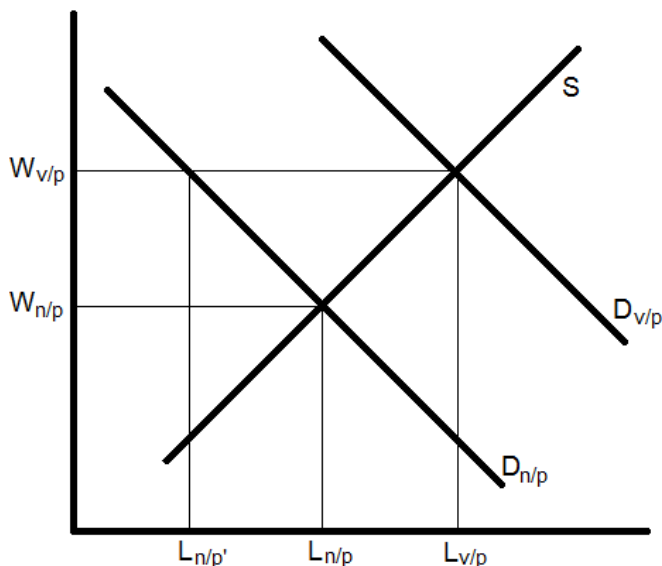
<sup>21</sup> Анализа формирања равнотеже на тржишту радне снаге која следи дата је према: Беговић Б., Јовановић А., Лабус М., (2012), Економија за правнике, Правни факултет Универзитета у Београду.

<sup>22</sup> Попов Ђ., Станковић Ф., (2012), Основи економије, Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

тражња бити изједначене. У тачки пресека понуде и тражње постигнута је оптимална алокација ограниченог ресурса, при чему је његова искоришћеност максимална.

Није спорно да је у реалном амбијенту тржиште радне снаге високо сегментирано. Различити радници који посао обављају на истом радном месту, за свој рад примају различиту зараду, односно најамнину.<sup>23</sup> Да би се приступило анализи проблема постављеног у Уводу, неопходно је прво установити како долази до ових разлика.

Основна разлика у висини зараде настаје због тога што различити радници имају и различиту продуктивност. При истој количини рада, њихов резултат (аутпут) је различит. Ова ситуација представљена је на Графику. Претпоставка је да постоје само две врсте радника, нископродуктивни и високопродуктивни, да би пример био једноставнији. Пошто је гранични производ нископродуктивних радника нижи, крива тражње за њиховим радом је постављена ниже, односно лево ( $D_{n/p}$ ). Са друге стране, гранични производ високопродуктивних радника је већи, па је крива тражње за њиховим радом постављена више, односно десно ( $D_{v/p}$ ). Ради поједностављења проблема, претпоставиће се и да постоји само једна крива понуде рада ( $S$ ).



У датим условима, формираће се две равнотежне цене рада, за нископродуктивне и високопродуктивне раднике. За нископродуктивне, равнотежна цена је  $W_{n/p}$ , док је запосленост  $L_{n/p}$ . Равнотежна цена рада за

<sup>23</sup> Беговић Б., Јовановић А., Лабус М., *op. cit.*, стр. 468.

високопродуктивне раднике је  $W_{v/p}$ , док је њихова запосленост на нивоу  $L_{v/p}$ .

Тек сада је могуће у анализу укључити проблем неједнаких зарада мушкараца и жена. Тврди се да жене за исти рад остварују у просеку нижу зараду од мушкараца. Што се тиче економске анализе, ова тврдња (уколико је истинита) значи само једно: да је продуктивност женског рада у просеку нижа од продуктивности мушког рада. И ништа више.

Како се различито тумачење једне правне норме (једнако плаћање за једнак рад) може одразити на алокацију ресурса и формирање цене рада? Прва могућност је да под појмом „једнак рад“ (мушки и женски) подразумевамо рад који има исту продуктивност. Прецизнији појам у овом случају је рад једнаке вредности. Послодавац од нископродуктивног рада има мању корисност (а управо она одређује вредност рада) него од високопродуктивног. Ако је рад конкретног радника – жене за послодавца мање продуктиван него рад њеног конкретног мушког колеге, онда ни у ком случају нема говора о раду једнаке вредности, односно о једнаком раду.

Друго решење је да појам „једнак рад“ посматрамо као рад различитих радника на истом радном месту. То значи да би рад нископродуктивних и високопродуктивних радника послодавац морао једнако да плати. Овакво тумачење правне норме изазвало би велики поремећај на тржишту рада.

На кратак рок, могло би да дође до изједначавања цене високопродуктивног и нископродуктивног рада. Пошто су цене рада „ригидне на доле“ (тешко их је снизити), вероватније је да би послодавци требало да радницима на истом радном месту, без обзира на њихову продуктивност исплате исту зараду, и то на нивоу цене продуктивнијих радника ( $W_{v/p}$ ). У првом реду, ово би представљало додатни трошак за послодавца за који он не би имао рачуна. Вероватно би у том случају тражио од нископродуктивних радника и да постигну исти ниво продуктивности као и високопродуктивни радници, што ови или нису у стању, или просто не желе (јер да могу и хоће, већ би то сами учинили).

Једини начин да се при датој понуди радне снаге оствари трајно повећање зараде јесте да се повећа продуктивност рада.<sup>24</sup> Међутим, то повећање се не остварује правном нормом. Због тога, логична последица до које ће на дужи рок доћи јесте смањење запослености нископродуктивне радне снаге. Када се цена ове радне снаге вештачки подигне на ниво  $W_{v/p}$ , тражња се смањује на ниво  $L_{n/p}$ . Разлика између  $L_{n/p}$  и  $L_{n/p}$  представља невољну незапосленост нископродуктивних радника.

---

<sup>24</sup> Беговић Б., Јовановић А., Лабус М., *op. cit.*, стр. 468.

Међутим, ту причи није крај, пошто се при повећању зараде на ниво  $W_{v/p}$  и понуда повећала на  $L_{v/p}$ , па укупна незапосленост нископродуктивне радне снаге сада износи  $L_{v/p} - L_{n/p}$ .

Последице оваквог тумачења појма „једнак рад“ осетиће се и на ефикасност тржишта рада, па и целе економије. Могућност да се за рад различите вредности исплати различита зарада иако је реч о истом радном месту, представља управо предност и послодавца и нископродуктивне радне снаге. Са једне стране, послодавац може у зависности од природе посла управо да тражи нископродуктивну радну снагу, пошто му је она јефтинија. Ово је и шанса нископродуктивних радника, јер добијају прилику да се уопште запосле. У ситуацији када би послодавац морао да за нископродуктиван рад плати колико и за високопродуктиван, он у том случају неће запослити нископродуктивног радника.

Ова прича важи за приватни сектор у коме је послодавац, мотивисан искључиво профитом, тражи најјефикаснију комбинацију фактора производње, не гледајући при том пол запослених радника.

За разлику од приватног сектора, у јавном сектору може се јавити „принципал-агент проблем“. Руководиоци у јавном сектору могу бити вођени и неким другим мотивима, а не само јавним интересом (претпоставка је да је јавни интерес такође максимизација ефикасности). Због непостојања власничке контроле каква постоји у приватном сектору, не би се смело препустити руководиоцима апсолутно право на одлучивање о висини зарада запослених радника, већ је неопходно да органи јавне власни пропишу јасне (формалне) критеријуме за одређивање висине зарада.

### Закључна разматрања

У теорији радног права често се зарад неких социјалних циљева занемарује ефикасност као основни критеријум успешности економије. Алокација права везано за рад као фактор производње има важне импликације на укупну ефикасност економије. Препуштање тржишним силама регулацију плаћања мушке и женске радне снаге, омогућиће се максимизација ефикасности економије, те укупног друштвеног благостања.

Суштина идеје праведности је да према једнаким величинама треба поступити на једнак начин, а према неједнаким на неједнак начин, пропорционално њиховој неједнакости. На овој идеји базира се и начело једнаког плаћања мушких и женских радника за једнак рад, прихваћено у међународним и домаћим правним актима. Оно што правне норме не одређују јесте критеријум по ком се одређује шта се има сматрати једнаким радом.

Полазећи од претпоставке да је циљ права ефикасност алокације ресурса, сматрамо да би појам „једнак рад“ мушких и женских радника требало тумачити као рад који има исту продуктивност, а не на основу неких формалних елемената (нпр. иста стручна спрема запослених, године стажа, време проведено на раду итд.).

Када је реч о приватном сектору, послодавац и радник ће у међусобном односу најефикасније решити дилему да ли је у питању рад једнаке вредности или није. Ово не мора бити случај у државном сектору због принципал-агент проблема, због чега је потребно прописати јасне формалне критеријуме за одређивање висине зарада запослених радника.

**Luka Baturan, LL.M**  
**Assistant**  
**Bojana Maksimović**  
**Jovana Đuričić**

## **EQUAL PAY OF MEN AND WOMEN WORKERS FOR EQUAL WORK**

### **Summary**

Both international and national law prohibit employment discrimination based on gender and prescribe for employers the obligation to provide "equal pay" for "equal work". However, the concept of "equal work" can be interpreted in different ways, some of which will be analysed in this article. Legal and economic analysis of few possible interpretations of this concept is furthermore provided.

**Мс Невена Петровић**

**Асистент Правног факултета Универзитета у Приштини, Косовска Митровица**

## **НАРОЧИТИ СЛУЧАЈЕВИ ПОНИШТАВАЊА, УКИДАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ ПРАВА СТРАНАКА И ОБЈЕКТИВНЕ ЗАКОНИТОСТИ?**

### ***Анстракт:***

Ванредна правна средства представљају у пракси најделикатнији део управно-процесног права. Та деликатност (у извесном смислу и парадоксалност) огледа се у чињеници да се њима, иако установљеним у функцији заштите права грађана и објективне законитости, вређају права у име чије су заштите установљена, али, и најважнији принципи процесног права. У првом реду, начело правоснажности, начело стечених права странака (а тиме и правне сигурности) а њиховом неисправном применом на најгрубљи начин и начело законитости.

Имајући у виду речено, потреба делотворније, рационалније и ефикасније заштите права и интереса грађана и других странака у управном поступку, али и објективне законитости, нужно уважавање начела правоснажности и стечених права странака, интерес правне сигурности, преко потребно усклађивање ЗУП-а са провереним актуелним упоредноправним решењима и међународним стандардима и други стандарди добре управе који се реформом јавне управе настоје реализовати, захтевају како изванредно познавање њихове уставне и законске регулативе, тако и обазривост у примени, како би се на најадекватнији начин остварила сврха њиховог установљавања, а то је могућност изузетног вршења правних интервенција након коначности односно правоснажности.

Њихова примена ствара многе недоумице и дилеме што указује на потребу да се ванредним правним средствима посвети посебна пажња како од стране управне науке и судске праксе тако и целокупне правничке стручне јавности.

**Кључне речи:** *Нарочити случајеви поништавања, мењања и укидања решења, заштита права странака и објективне законитости, Нацрт новог ЗУП-а.*

## I

### Уводна излагања

У полициској држави управа је могла да чини све изузев онога што јој закон изричито забрањује. У модерној, правној уређеној држави управа може чинити само оно на шта је закон изричито овлашћује. И то није све.

Из начела законитости које је законодавац у члану 5. Закона о општем управном поступку<sup>1</sup> (даље ЗУП) учинио основом целокупне њене делатности произилази да управа за сваку своју активност мора имати темељ у закону и вршити је по процедури предвиђеној прописима.<sup>2</sup>

Међутим, како то В. С. Вељовић лепо опажа: „Административна власт имајући да примењује законе од општег интереса и имајући задатак да ради у корист општине а не појединаца, биће увек склона да у датој прилици закон, сасвим *bona fide* уосталом, тумачи на штету права приватних само ако је такво тумачење у корист општу.“ Руковођена дакле, разлогом јавног интереса, као заступник државе, делујући у име и за рачун државе, управа се неретко оглушава о права и интересе физичких и правних лица доводећи тиме у питање значај како начела законитости тако, тако и не мање битног начела заштите права странака<sup>3</sup>.

Стога се установљавају бројни и разноврсни механизми контроле који имају за циљ успостављање одговорне и ефикасне управе. Која је и колика улога правних лекова у успостављању нарушене законитости, односно реафирмацији начела заштите права странака и објективне законитости?

У управном поступку концепираном на начелу двостепености странка по правилу има право на жалбу. Но жалба, иако осмишљена и делом управнопроцесног механизма учињена као примарно средство заштите права странака и јавног интереса<sup>4</sup> не јемчи да ће њоме све неправилности и незаконитости учињене у првостепеном поступку бити уклоњене, као што не може гарантовати ни да у поступку који по њој следи неће бити нових. Отуд интерес и потреба за употпуњавањем

---

<sup>1</sup> Објављен у “Сл. листу СРЈ” бр. 33 од 11 јула 1997, 31/1, “Сл. гласнику РС” бр. 30 од 7. маја 2010.

<sup>2</sup> Други састојак начела законитости јесте подложност коначних управних аката контроли коју врше судови, било опште надлежности или специјални, управни, и у бити представља санкционисање првог.

<sup>3</sup> Начело заштите права странака и јавног интереса чл. 6 ЗУП-а.

<sup>4</sup> У круг овлашћених жалиоца закон предвиђа и надлежног јавног тужиоца кад је управним актом повређен закон у корист физичког или правног лица а на штету јавног интереса.



управнопроцесног механизма заштите изван жалбе као редовног средства. Управо из тих разлога установљава се систем ванредних правних лекова, јер „се не може сматрати категорички да рјешења донијета у управном поступку морају остати вјечна и садржајно апсолутна, чак ни онда кад су постала правомоћна, а још мање када су само извршина и коначна.“<sup>5</sup>

Као што њихов назив казује („ванредни“) они су изузетак од правила о коначности и правоснажности (па чак и извршности). Њима се тражи да се о управној ствари која је коначно или правоснажно расправљена поново расправља. Како наведени принцип коначности односно правоснажности налаже да расправљање сваке управне ствари која је постала предметом управног поступка угледа једном и свој крај, то до њихове употребе може доћи само под законом предвиђеним условима. Реч је о нарочито тешким случајевима тзв. квалификоване незаконитости, ограничен је круг субјеката који их може употребити, прописан је посебан поступак, предвиђени посебни рокови (знатно дужи у односу на жалбу, или чак нема временског ограничења за поједине од њих) и предвиђене посебне правне последице.<sup>6</sup>

Ванредна правна средства у управном поступку представљају у пракси најделикатнији део управно-процесног права. Та деликатност огледа се у чињеници да се њима вређа начело правоснажности, а њиховом неисправном применом на најгрубљи могући начин крши начело законитости чиме се дира у саме темеље чланом 3 Устава<sup>7</sup> успостављене владавине права. Због могућности кршења начела законитости и правоснажности (самим тим и правне сигурности грађана) њихова примена захтева како изванредно познавање уставне и законске регулативе, тако и обазривост у примени како би се на најадекватнији начин остварила сврха њиховог установљавања, а то је могућност изузетног вршења правних интервенција након коначности односно правоснажности. Њихова примена ствара многе недоумице и дилеме што указује на потребу да се ванредним правним средствима посвети посебна пажња како од стране управне науке и судске праксе тако и целокупне правничке стручне јавности<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> М. Камарић, *Управни поступак*, Сарајево, 1978, стр. 227. Извор: Р. Марковић, *Управно право општи део* (друго поправљено и проширено издање), Београд, 2002.

<sup>6</sup> Р. Марковић, *Управно право општи део* (друго поправљено и проширено издање), Београд, 2002, стр.427.

<sup>7</sup> Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 98/06.

<sup>8</sup> Ј. Ивановић, *Правни карактер обавештења код ванредних правних средстава у управном поступку*, реферат са Годишњег саветовања судија Републике Србије „Судијски дани 2013“

## II

### Позитивно-правна регулатива

ЗУП уопште не говори о ванредним правним средствима (као што не говори ни о редовним), већ само говори о правним средствима. У том смислу (у чл. 213-258) наводи: а) жалбу, б) понављање поступка, и ц) тзв. нарочите случајеве поништавања, укидања и мењања решења.

Укупност правних средстава у управном поступку изван жалбе називамо ванредним правним средствима. Њима се врши ванредна управна контрола управе.<sup>9</sup> Међутим, само она правна средства предвиђена под формулацијом „*нарочити случајеви поништавања, укидања и мењања решења*“ могу се окарактерисати као ванредна правна средства у управном поступку у ужем смислу<sup>10</sup>. Полазећи од тога, можемо рећи да ЗУП предвиђа читаву мрежу ванредних правних средстава којима се након исцрпљивања редовног жалбеног пута (изван жалбеног и управно-судског поступка) поништавају, мењају или укидају решења донета у управном поступку. Реч је о следећим правним лековима, односно модалитетима поништавања, мењања и укидања решења<sup>11</sup>:

- Мењање и поништавање решења у вези са управним спором;
- Поништавање и укидање по праву надзора;
- Укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке;
- Ванредно укидање решења;
- Оглашавање решења ништавим.

Сваки ванредни правни лек има разлог свог постојања и специјални задатак који га оправдава било у циљу заштите странке или заштите јавног интереса у поступку пред управом.<sup>12</sup> Међутим, једно је питање њихове теоријске и позитивноправне конструкције и имплементације а друго је питање њихове практичне употребљивости и постизање сврхе и разлога нормативног постојања. Савремена управа и ефикасна управна процедура поставља питање практичне, реалне и

---

<sup>9</sup> З. Томић, *Опште управно право* (седмо издање), Београд, 2012, стр.337.

<sup>10</sup> С. Лилић, *Управно право – Управно-процесно право* (седмо издање), Београд, 2013, стр. 539.

<sup>11</sup> У оваквој законској формулацији, међутим, постоји одређена непрецизност у томе што ЗУП говори о „нарочитим случајевима поништавања, укидања и мењања решења“, не указујући на могућност оглашавања решења ништавим премда у оквиру истог поглавља говори и о „оглашавању решења ништавим“.

<sup>12</sup> П. Димитријевић, *Управно право општи део*, Ниш, 2013, стр. 419.

прагматичне а не метафизичко нормативне сврхе са централним захтевом да грађанин и друштво заштите себе што брже, једноставније и јефтиније. Да ли се ови стандарди прагматичне аксиологије могу препознати у <<вечном царству>> позитивног управнопроцесног егзистенцијализма?<sup>13</sup>

Потреба делотворније, рационалније и ефикасније заштите права и интереса грађана и других странака у управном поступку, али и објективне законитости и заштите јавног интереса, нужно уважавање начела правоснажности и стечених права странака, интерес правне сигурности и други стандарди добре управе који се реформом јавне управе настоје реализовати (између осталог и Нацртом новог Закона о општем управном поступку<sup>14</sup>) изискују да се у циљу одговора на ово питање у наставку укратко осврнемо на нормативну регулацију и (у мери у којој то странице овога рукописа дозвољавају) неке елементе практичне примене свакога од наведених правних лекова понаособ.

**Мењање и поништавање у вези са управним спором.** Мењање и поништавање у вези са управним спором представља врсту управне самоконтроле доносиоца управног акта против којег је тужбом покренут управни спор. Ако је управни спор благовремено покренут, орган против чијег се решења спор води може до окончања спора поништити или изменити своје решење из истих оних разлога из којих би суд могао поништити такво решење ако уважава захтеве тужбе. Сврха овог ванредног правног средства јесте избегавање даљег вођења управног спора. У правно теоријском смислу реч је о опозивању неправилног административног акта<sup>15</sup>. У том циљу, издаваоцу оспораваног управног акта се допушта да до окончања спора поништи или измени сопствени управни акт под следећим условима:

- Да уважава све захтеве тужбе<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Предлог Закона о општем управном поступку усвојен је на седници Владе 18.12.2013. Предлог припремила радна група Министарства правде и државне управе уз подршку програма *Сигме* (ЕУ и ОСЦД – заједничка иницијатива).

<sup>15</sup> М. Илић, *Правни акти*, Административно право и други радови, Београд 1998, стр. 211. Извор; П. Димитријевић, *наведено дело*.

<sup>16</sup> Судска пракса: „Решењем донетим у смислу чл. 251. ЗУП-а накнадно по покретању управног спора, орган не може ићи на штету странке, али није дужан ни да уважи све захтеве у целости.“ (Извод из решења Савезног врховног суда Уж бр. 2499/59.), И. Крбек, *Закон о општем управном поступку*, Београд 1962, стр. 248. Извор: С. Лилић, *наведено дело*, стр. 541. Слично, П. Димитријевић наглашава ограничавајући карактер овог услова на употребу овог правног средства и предлаже флексибилније решење: о делимичном признању тужбе са којим се тужени може накнадно сагласити (овакво решење постоји у Закону о управним споровима Републике Српске).

- Да се тиме не вређа право странке<sup>17</sup> или трећег лица

Процесни услов за употребу овог правног средства јесте да је решење постало коначно, те да је управни спор у складу са Законом о управним споровима<sup>18</sup> покренут, односно да је у току. Отуда следи да правоснажност не само што није услов за активацију овог правног лека, већ се против правоснажних решења не може уопште користити<sup>19</sup>.

До примене овог правног средства најчешће долази у фази управног поступка која носи назив одговор на тужбу. Наиме, ако тужени у току судског поступка донесе други акт којим се мења или поништава управни акт против којег је управни спор покренут, као и ако у случају из члана 19. Закона о управним споровима закона накнадно донесе првостепени односно, другостепени управни акт, тај орган ће, поред тужиоца, истовремено известити и суд. У том случају, суд ће позвати тужиоца да у року од 15 дана од дана пријема позива достави суду писану изјаву о томе да ли је накнадно донетим актом задовољан или остаје при тужби и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује и на нови акт. Ако тужилац благовремено достави суду писану изјаву да је накнадно донетим актом задовољан или ако не да изјаву у року, суд ће донети решење о обустављању поступка. Ако тужилац изјави да новим актом није задовољан, суд ће наставити поступак.

**Поништавање и укидање по праву надзора.** Реч је правном средством чисто касаторног карактера којим се од стране надлежног органа врши хијерархијски надзор. Поред инстанционе контроле, коју над првостепеним или (предпостављеним) актима другостепени орган врши искључиво поводом изјављене жалбе (*condicio sine qua non*) и која за последицу може имати поништавање и измену, "поништавање и укидање

---

Међутим, ЗУП не познаје делимично уважавање тужбеног захтева већ захтева уважавање свих тужбених захтева.

<sup>17</sup> У питању је друга странка у вишестраначким стварима. То значи да орган не би могао користити ово овлашћење у ствари у којој има више странака са супротним интересима, тј. не би могао да измени решење у смислу тужебе једне странке а на штету противне у чију је корист донето решење које се у спору побија.

<sup>18</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 111/2009.

<sup>19</sup> Имајући у виду са једне стране природу ванредних правних средстава, као могућности за ванредно интервенисање против коначних, односно правоснажних аката, а са друге стране, чињеницу да се овим правним леком не могу уклањати правоснажни акти, јер израз „до окончања управног спора“ који временски лимитира његову примену треба тумачити до правоснажности пресуде донете у управном спору, с правом се поставља питање припада ли им епитет ванредних и доводи у питање оправданост њиховог процесноправног егзистенцијализма.

(...)“ је средство којим другостепени орган<sup>20</sup> *ex officio* врши надзор како над првостепеним тако и над другостепеним актима а чији је крајњи исход поништавање или укидање<sup>21</sup>.

Процесни услов за примену овог правног средства јесте коначност решења док су законски разлози за поништавање и укидање засебно одређени.

Надлежни орган је дужан поништити решење које је у управном поступку постало коначно по службеној дужности, односно на захтев странке или јавног тужиоца уколико:

- 1) је решење донето од стране стварно ненадлежног органа,
- 2) је у истој управној ствари раније донесено правоснажно решење којим је та управна ствар другачије решена<sup>22</sup> (*ne bis in idem, res iudicata*),
- 3) један орган није учествовао у доношењу збирних (сложених) решења, а такво учествовање било је (у смислу чл. 193-194) по закону обавезно,
- 4) је решење донето од стране месно ненадлежног органа<sup>23</sup> и
- 5) је решење донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или друге недозвољене радње. У таквим случајевима неопходно је да између недозвољене радње и доношења решења постоји узрочна веза.

---

<sup>20</sup> Ако другостепеног органа нема за поништавање и укидање (...) надлежан је орган који врши надзор према органу који је донео решење.

<sup>21</sup> Судска пракса:“ У поступку по праву надзора одређено решење може се укинути али се при томе не може решавати о самој ствари. Уколико је потребно да се у тој ствари поново одлучује, предмет се враћа органу који је укинуту одлуку донео“ (Правни став седнице Одељења за управне спорове Врховног суда Србије). А. Дончић, *Актуелна судска пракса у области управног права*, Београд 1996, стр. 34. Извор: С. Лилић, *наведено дело*.

<sup>22</sup> Иста управна ствар у смислу тачке 2. ст. 1. чл. 253, подразумева: 1) идентитет животног догађаја односно ситуације која је уређена са два различита решења; 2) исте странке (СВС, Уж. 3886/1, V 1961). Но, домаћа судска пракса је одавно стала на становиште да се претходно приказани правни основ не односи на случај када је првобитно решење негативно. Радило се о одбијању захтева за искључење зграде из стамбене заједнице – СВС, Уж, 10330/60 од 25. 11. 1960. Извор: З. Томић, *наведено дело*.

<sup>23</sup> Аутор дели мишљење професора Димитријевића да се поведа месне надлежности по својој тежини не може поистовећивати са повредом стварне, јер не може битније утицати на правилност одлуке, на темељу чега изводи закључак да би овај законски основ поништавања требало избацити. Тиме би се, смањењем могућности уклањања из правног саобраћаја коначних одн. правоснажних акта, допринело реafirмисању начела правоснажности. Овај основ за поништавање (...) није садржан у ЗУП-у БиХ („Сл. Гласник БиХ“, бр. 29/02, 12/04, 88/07 и 93/09).

Решење о поништењу у прва три случаја - (тачка 1-3) надлежни орган може донети у року од пет година, у четвртм - у року од годину дана од коначности решења, а у петом - увек (нема временског ограничења).

За разлику од законских разлога за поништавање решења (...) који повлаче за собом дужност органа да поништи решење уколико установи постојање ма којег од њих – постојање разлога за укидање не мора увек и резултирати укидањем. Реч је о дискреционом овлашћењу поступајућег органа. Решење које је постало коначно у управном поступку *може* се укинути по праву надзора уколико је њиме очигледно повређен материјални закон. Но, ни ЗУП-ом, нити судском, као ни управном праксом није ближе одређено у чему се састоји очигледна повреда материјалног закона<sup>24</sup>.

Решење о укидању надлежни орган доноси по службеној дужности или по захтеву јавног тужиоца у року од годину дана од наступања коначности решења.

До укидања може доћи само у једностраначким стварима, будући да би у вишестраначким то укидање увек било у корист једне а на штету друге, те би се могло реализовати само по њиховој сагласности.

***Укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке.***

Под удар овог ванредног правног пута долазе решења која су постала правоснажна у материјалном и формалном смислу. Како материјална правоснажност делује према органу, доносиоцу решења, реч је о опозиву сопственог решења. До опозива, односно мењања или укидања правоснажног решења долази у циљу усклађивања супротних решења са новонасталом правном ситуацијом. Реч је решењима која су у тренутку доношења била законита али то доношењем новог закона (у

---

<sup>24</sup> Судска пракса углавном стоји на становишту да повреда материјалног закона мора бити директна. То значи да орган није овлашћен да укине решење по праву надзора ако је материјална незаконитост настала као последица повреде процесних одредаба, или грешке у утврђивању чињеничног стања. На питање: Да ли извођење погрешног закључка из иначе правилно утврђеног чињеничног стања спада у повреду материјалног закона (која чини основ укидања)? - у судској пракси јављају се два опречна мишљења. По првом, извођење закључка спада у утврђивање чињеничног стања, као његова крајња фаза, па ако је закључак погрешан то подразумева и погрешно утврђено чињенично стање – што не потпада под законски основ за укидање (...). У том смислу је резоновано ВВС у пресуди УП. бр. 393/81 од 15.04.1981. По другом ставу, извођење закључка је одвојено од утврђивања чињеничног стања упркос чињеници да се на њему заснива. Отуд произилази да због погрешно изведеног закључка може да укине решење (...). Оваквн став заузео је ВСЈ у једној старијој пресуди из 1961. Извор: З. Томић, *наведено дело*.

новонасталој ситуацији) *de facto* престају бити. Поштујући с једне стране, чињеницу да се законитост решења цени према моменту његовог доношења, одакле произилази да су таква решења формално законита, те чињеницу да су таква решења у начелу непроменљива, с обзиром на наступање правоснажности, а с друге стране, имајући у виду потребу да се у интересу правне сигурности таква, иоако формално законита, ипак, фактички незаконита решења ускладе са новонасталом ситуацијом, законодавац могућност правног интервенисања условљава пристанком односно захтевом странке. У том смислу могуће је разликовати две процесне ситуације у зависности од тога да ли је интервенција надлежног органа омогућена пристанком странке или иницирана њеним захтевом:

- укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак и
- укидање и мењање правоснажног решења по захтеву странке.

У првој, реч је о решењу које је повољно по странку било да је њиме стекла неко право или јој је наметнута каква обавеза. Дакле, ако је правоснажним решењем странка стекла неко право а орган сматра да је у њему неправилно примењен материјални пропис (јер је странка стекла право које јој уопште не припада или у већем обиму но што јој припада), или јој је наметнута обавеза (али у мањем обиму него што материјални пропис захтева) орган може такво решење изменити или укинути ради његовог усклађивања са законом само уколико странка на то пристане. Пристанак странке је неопходан услов будући да се ради о правоснажном акту. Пошто је такво решење постало правоснажно, странка је у потпуности правно заштићена тако да јој тим решењем стечено право нико не може умањити нити њиме наложену обавезу увећати. Тако нешто може јој се учинити само с њеним властитим пристанком који она може и ускратити<sup>25</sup>. Овде се принцип правоснажности свесно компензује пристанком странке. Неприхватљиво је да од воље странке зависи опстанак једног од најбитнијих принципа процесног права. Међутим, пристанком странке се обезбеђује заштита стечених права, па се тако успоставља равнотежа између правне непроменљивости, коју обезбеђује принцип правоснажности и заштите стечених права странака<sup>26</sup>.

У другој ситуацији, под истим условима, само у обрнутим улогама, дакле по захтеву странке (у претходној ситуацији на иницијативу органа) може се правно интервенисати у по странку неповољно решење. Уколико орган нађе да нема потребе за измену односно укидање обавестиће о томе странку. Поводом таквог захтева странке орган поступа *via gratiae* а не *via*

---

<sup>25</sup> Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 449.

<sup>26</sup> П. Димитријевић, *op. cit.*, стр. 433.

*istitutiae*. Јер, ако би орган законом био обавезан да расправи захтев странке и да донесе ново решење, тада би дошло до негације начела правоснажности, пошто би странка у свакој ситуацији могла да приморава орган да њен захтев мериторно расправи и донесе ново решење<sup>27</sup>.

**Ванредно укидање решења.** Ово ванредно правно средство је крајње изузетан начин (*ultima ratio*) за стављање ван снаге законито решења које је постало извршно. Сврха и оправдање за елиминисање из правног поретка једног сасвим законитог решења лежи у потреби заштите законом таксативно детерминисаних модалитета јавног интереса<sup>28</sup>. За разлику од других, редовног и ванредних средстава управне контроле управе чијем активирању претходи утврђивање неправилности решења, овај вид ванредне управне контроле управе специфичан је томе што не подразумева испитивање правилности решења како би се посегло за одговарајућом правном интервенцијом. За ово правно средство је битно да су након наступања извршности решења настале околности које више не оправдавају произвођење правних последица наложених диспозитивом, односно да услед наступања ванредних, тј. промењених околности (*rebus sic stantibus*) опстанак решења (које иначе ни по чему не мора бити незаконито) доводи у опасност правни или јавни поредак. С позивом на промењене околности које генеришу потребу заштите изузетно важних друштвених односно јавних добара, законодавац свесно успоставља неравнотежу између два добра заштићена чл. 6 ЗУП-а, дајући примат јавном интересу на штрб права грађана. Стога, при посезању за овим средством заштите јавног интереса надлежни орган проверава следећа два момента: 1) да ли то решење својим постојећим или будућим дејствима угрожава одређене јавне интересе – да ли је у питању *опасан акт*<sup>29</sup>; и 2) да ли у конкретном случају постоји други начин заштите јавног интереса којим би се мање дирало у стечена права.

Какве су то околности чији накнадни настанак може да проузрокује укидање извршног решења и која добра, односно јавни интереси то изискују и „оправдавају“?

На основу језичког тумачења норме из чл. 256. ст. 1. ЗУП-а, јасно произилази да су за коришћење овог правног средства везана знатна ограничења. Тако, исто се може применити само уколико је то потребно: 1) ради отклањања тешке и непосредне опасности која прети заштићеним добрима, а то су: живот и здравље људи, јавна безбедност, јавни мир,

---

<sup>27</sup> Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 449.

<sup>28</sup> Како то П. Димитријевић лепо опажа: „Јавни интерес је у стању да активира и ванредне правне лекове.“

<sup>29</sup> Л. Костић, *Административно право Краљевине Југославије, II*, стр. 225-258. Извор: З. Томић, *наведено дело*.



јавни поредак, јавни морал, односно; или 2) ради отклањања поремећаја у привреди. Други неопходан услов за правилну примену предметног средства је да се тешке последице чији је настанак изванредно нису могле успешно отклонити другим средствима којима би се мање дирало у стечена права странака. Рестриктивни карактер услова који лимитирају употребу овог правног средства у пракси<sup>30</sup> потврђује и следеће. Ако у циљу отклањања поменутих опасности није неопходно да се решење укине у целини, укинуће се делимично, у обиму који захтева потреба отклањања опасности, односно заштите јавног интереса.

За ванредно укидање извршног решења надлежан је првенствено доносилац тог решења, првостепени или другостепени орган. Када је то првостепени орган против његовог решења о ванредном укидању допуштена је жалба. Одлуку о укидању првостепеног решења може донети и другостепени орган, а у случају да другостепеног органа нема – орган који је законом овлашћен да врши надзор над радом органа који је донео првостепено решење.<sup>31</sup> Поступак за ванредно укидање извршног решења покреће се и решење доноси само по службеној дужности. Ванредно укидање не може да се врши по захтеву странке нити је за њега потребан њен пристајак<sup>32</sup>. Но, заинтересовани органи, организације и појединци могу дати иницијативу за доношење решења о укидању извршног решења а ако орган такву иницијативу не прихвати, не доноси

---

<sup>30</sup> Судска пракса: „Због рестриктивности примене и посебности услова ово ванредно правно средство се ретко примењује. Због тога судска пракса не садржи већи број примера из чије би се анализе лакше могло уочити како и када ово средство треба примењивати. Постојећа пракса углавном указује на неадекватну и незакониту примену овог средства од стране органа и углавном је пример како га не треба користити. Ово правно средство се у пракси најчешће користи када протекну сви рокови односно престану све могућности за коришћење редовног односно осталих ванредних правних средстава и када се и странци и органу учини да је ово једини начин за уклањање решења из правног промета без обзира да ли оно задовољава услове прописане законом. Такво поступање је незаконито, јер је противно циљу његовог установљења. Извор: Ј. Ивановић (судија Управног суда), *Ванредно укидање решења у управном поступку*, реферат са Годишњег саветовања судија Републике Србије, одржаног 17.10.2012. - „Судијски дани на Златибору 2012“.

<sup>31</sup> З. Томић, *Спорна питања код ванредног укидања из члана 266 (сада 255) ЗУП-а*, *Анали Правног факултета у Београду*, 3/88, стр. 287. Упореди: С. Поповић, С. Лилић, Ј. Савиншек, *Коментар закона о општем управном поступку*, Београд 1998, стр. 611-661.

<sup>32</sup> Странка је делимично заштићена могућношћу накнаде штете. Наиме, у циљу компензовања странке чији је приватни интерес жртвован ради јавног, законодавац установљава право странке на накнаду стварне штете (не и изгубљене добити).

решење већ о томе обавештава подносиоца иницијативе<sup>33</sup>. Овакво обавештење нема карактер управног акта чак ни када орган донесе одлуку у форми решења јер се њиме не решава о праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари.

За употребу предметног правног средства нема временског ограничења што указује на вредност и потврђује квалитет добара која се његовим прописивањем штите.

**Оглашавање решења ништавим.** Оглашавање ништавим јесте правни пут неороченог, декларативног и ретроактивног одстрањивања ништавих решења и њихових последица<sup>34</sup>.

Ништаво решење је оно које садржи најтеже облике незаконитости који су законом изричито квалификовани као разлози ништавости. Ралози ништавости су таксативно су наведени у тачки 1-5. чл. 257. ЗУП-а:

- ако је решење донето у ствари из судске надлежности или ствари о којој се уопште не може решевати у управном поступку (апсолутна стварна ненадлежност);
- ако би извршење решења могло прозроковати дело кажњиво по кривичном закону<sup>35</sup>;
- ако извршење решења правно<sup>36</sup> или фактички<sup>37</sup> није могуће;
- ако је решење донето без захтева странке у поступку решавања управне ствари у којој је он за покретање и вођење поступка (у смислу чл. 16 ЗУП-а) био неопходан а странка накнадно изричито или прећуто не пристане на решење;
- ако решење садржи неправилност која је по некој одредби (другог закона) изричито предвиђена као разлог ништавости<sup>38</sup>.

Решења која садрже неку од наведених неправилности од самог почтка су правно неперфектна а такав дефект им онемогућава да се право оснаже без обзира на чињеницу протекла времена. Стога, како су у питању

---

<sup>33</sup> Закључак са Саветовања управних одељења Савезног суда, републичких и покрајинских судова и Врховног војног суда одржаног у Београду, 9. децембра 1986. Извор: *Ibid*.

<sup>34</sup> З. Томић, *Опште управно право* (седмо издање), Београд, 2012, стр. 332.

<sup>35</sup> Стога, ово се не односи на решење које би својим извршењем могло проузроковати прекршај или дисциплински преступ.

<sup>36</sup> *Пр.* правне немогућности решења: Дозвола за одстрел дивљачи која је под заштитом закона.

<sup>37</sup> *Пр.* фактичке немогућности: Решење о упућивању умрлог лица на одслужење војног рока.

<sup>38</sup> Закон о патентима („Службени лист СЦГ“, бр. 32/4 и 35/4 ), сада важећи као пропис Р. Србије садржи изричиту одредбу о ништавости у чл. 87-90.

најтеже повреде законности, по њиховом установљавању, решења тог типа манљивости могу се уклањати из правног поретка без временског ограничења.

Надлежност за оглашавање ништавим учињена је дужношћу и овлашћењем органа који га је донео, другостепеног органа, а ако другостепеног органа нема – органа који је законом овлашћен да врши надзор над радом органа доносиоца.

Уклањање таквих аката врши се новим решењем којим се само потврђује постојање законом предвиђеног разлога ништавости. Оглашавање једног незаконитог акта ништавим има за последицу не само онемогућавање његових дејстава рго *future* него и анулирање свих правних и фактичких последица које је такав акт произвео у прошлости. Дакле, решење којим се ништав акт оглашава ништавим (као и поништење) делује ретроактивно (*ex tunc*)<sup>39</sup>. Решење се може огласити ништавим у целини (*in tuto*) или делимично (*in parte*).

Оглашавањем решења ништавим сматра се (правна фикција) као да решење никада није ни донето<sup>40</sup>.

ЗУП садржи изричиту одредбу којом предвиђа дужност органа који сазна за решење којим је повређен закон, а повреда може бити разлог за понављање поступка, односно за оглашавање решења ништавим, поништавање, укидање или мењање решења да о томе без одлагања обавести орган надлежан за покретање поступка и доношење решења, односно јавног тужиоца.

### III

#### Тенденције са освртом на упоредно-правна решења<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> З. Томић, *Шта је уистину ништавост управног акта*, Правни живот, бр. 10/2000, стр. 13-24. Разлика између поништења и оглашења ништавим јесте у томе што је понштење конститутиван а акт о оглашењу ништавим декларативног карактера.

<sup>40</sup> З. Томић, *Правно непостојећи управни акти*, Правни факултет у Београду 1999. Извор: П. Димитријевић, *наведено дело*.

<sup>41</sup> **Закон о општем управном поступку Црне Горе** („Сл. лист РЦГ”, бр. 60/03 од 28.10.2003, “Сл. Лист ЦГ”, бр. 32/11 од 01.07.2011“) поред Понављања поступка (чл. 244) у глави XVI предвиђа Нарочите случајеве поништавања, мењања и укидања решења (чл. 256-260) и то: 1. Понављање и мењање у вези са управним спором; 2. Поништавање и укидање по основу службеног надзора; 3. Ванредно укидање и 4. Оглашавање решења ништавим. **Закон о општем управном поступку Републике Српске** (“Сл. гласник Републике Српске”, бр. 13, од 18. марта 2002.) поред Понављања поступка (чл. 234) предвиђа главом XVI (чл. 246-253) Нарочите случајеве поништавања, мењања и укидања решења (чл. 256-260) и то: 1. Понављање и мењање у вези са управним спором; 2. Захтев за заштити законитости; 3. Поништавање и

Анализа позитивно-правне регулативе појединих лекова показује да постоје отежавајући услови за њихову примену. Њима се жели спречити олако и штетно правно интервенисање, односно поништавање, укидање или мењање коначних, правоснажних и извршних решења и допринети реафирмисању (видно нарушених) најбитнијих процесних начела - правоснажности и стечених права. Но, иако су инспирисани сасвим легитимним циљем (заштита стечених права странака и трећих лица) судска пракса показује да је те захтеве тешко остварити у пракси што доводи до практичне неупотребљивости правних лекова. С тим у вези, П. Димитријевић се оправдано пита „*Да ли компликовану и гломазну а у многим деловима (ванредни правни лекови) и неупотребљиву процесну материју терба чувати на папиру или реформисати у једноставну, брзу и ефикасну процедуру заштите свих од сваког?*“ и предлаже функционалније решење: преформулисање или чак избацивање неделотворних постојећих лекова уз евентуално увођење нових (или старих, некада важећих)<sup>42</sup>.

Не далеко од таквих резоновања је и Нацрт новог ЗУП-а<sup>43</sup> који уместо постојећих „*Нарочитих случајева поништавања, мењања и*

---

укидање по праву надзора; 4. Укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке; 5. Ванредно укидање; 6. Оглашавање решења ништавим. **Закон о управном поступку БиХ** у склопу ванредних правних лекова предвиђа поред Обнове поступка (чл. 238) и Посебне случајеве поништавања, мењања и укидања решења (250-257): 1. Мењање и поништавање у вези са управним спором; 2. Захтев за заштиту законитости; 3. Поништавање и укидање по праву надзора; 4. Укидање и мењање правоћног решења уз пристанак или по захтеву странке; 5. Ванредно укидање решења и 6. Оглашавање решења ништавим. **Закон о опћем управном поступку Хрватске** („Народне новине“ од 16. 04. 2009.) установљава Обнову поступка (глава III), Оглашавање решења ништавим (глава IV) и Поништавање и укидање незаконитог решења (глава V). **Закон за опшата управна постапка Македонија** („Сл.Весник на Р. Македонија“ бр.38 од 26.05.2005.) наводи: Понављање поступка (чл. 249) и Посебне случајеве поништавања, мењања и укидања решења (чл. 261-268) и то: 1. Мењање и поништавање у вези са управним спором; 2. Захтев за заштиту законитости; 3. Поништавање и укидање по праву надзора; 4. Ванредно укидање; 5. Оглашавање решења ништавим.

<sup>42</sup> П. Димитријевић, *op. cit.*, стр. 442.

<sup>43</sup> У *Образложењу* Нацрта новог ЗУП-а између осталог истиче се: Важећи ЗУП био је дугогодишњи поуздани процесни ослонац и ваљани незаобилазни општи путоказ рада јавне управе. Но, иако правничко-занатски складан и стабилан, у новом систему Републике Србије овај закон се показује у многим питањима као неприкладан, недовољан, местимично и преопширан. Отуда је, у склопу реформе државне и локалне (само)управе у Србији, као и управног правосуђа - неопходно, поред других, *доношење потпуно новог Закона о општем управном поступку*. На првом месту, преко је потребно усклађивање ЗУП-а са Уставом Србије (из 2006. године), ... и међународним стандардима, посебно са начелима и правилима Европске конвенције за заштиту

укидања решења“ у VI делу под називом „Посебни случајеви уклањања<sup>44</sup> и мењања управних аката“ као средства ванредне управне контроле предвиђа: 1. Поништавање и мењање у вези са управним спором; 2. Поништавање и укидање по основу службеног надзора<sup>45</sup>; 3. Ogлашавање решења ништавим<sup>46</sup>; и 4. Укидање законитог решења<sup>47</sup>.

### Закључна разматрања

Полазећи од сврхе и деликатности (у практичној примени) ванредних правних средстава закључна редове посветићемо онима који ће у контексту актуелних тенденција чинити законски оквир ванредне управне контроле у будућности.

Поништавање и мењање у вези са управним спором као облик ванредне самоконтроле издаваоца управног акта свакако доприноси економичнијем решавању управне ствари и остваривању циља свог установљења – избегавању (даљег) вођења управног спора. Међутим, будући да се њиме не може интервенисати против правоснажних аката

---

људских права и основних слобода (Рим, 1950. година, са додатним протоколима) коју је тадашња државна заједница Србија и Црна Гора - чији је сукцесор садашња Србија, као самостална и независна држава – ратификовала 2003. године.

<sup>44</sup> Формулација „Посебни случајеви уклањања (...)“ по мишљењу аутора више одговара садржинским овлашћењима, односно предвиђеним путевима правног интервенисања него она у постојећем Закону („Нарочити случајеви поништавања, мењања и укидања“) из које се не назире овлашћење пргана за оглашавања решења ништавим иако Закон предвиђа и тај пут правне интервенције.

<sup>45</sup> Новину у Нацрту Новог ЗУП-а, у односу на овај правни лек, представља увођење поред постојећих и једаног новог разлога за поништавање решења по основу службеног надзора: *ако је у решењу дато погрешно или није дато упутство о правном средству*, док је последњи разлог за поништавање решења у постојећем закону, с обзиром на озбиљност повреде и одсуство рока за уклањање акта по том основу, предвиђен као један од разлога за оглашавање решења ништавим.

<sup>46</sup> „Ако је решење донето као последица принуде, изнуде, уцене, притисака или подмићивања“ – Потоњи разог за поништавање по праву надзора у важећем ЗУП-у предложен је Нацртом као законски основ за оглашавање решења ништавим с позивом на горе наведене разлоге.

<sup>47</sup> Укидање законитог решења (делимично) представља новину. Прецизније, ово правно средство (чл. 147) поклапа се са Ванредним укидањем (чл. 256 тачка 1-4 важећег закона), но, у Нацрту новог ЗУП-а отишло се и корак даље те до укидања може доћи и: - ако је то предвиђено посебним законом; - ако странка на чији је захтев донето тражи његово укидање, а то није противно јавном интересу или интересу трећих лица. Посматрајући упоредноправно, ова два новоуведена разлога не познају ни ЗУП ЦГ, БиХ, РС,...

(што је одлика ванредних правних лекова), аргументовано доводимо у питање његов карактер као таквог и придружујемо се ставу оних аутора који сматрају да му у систему ванредних правних лекова не би ваљало обезбедити место (премда то Нацрт новог ЗУП- чини).

Поништавање и укидање по праву надзора као вид хијарархијске контроле којим се у управном поступку штити објективна законитост оправдано је нашло своје место у важећем (и будућем) закону будући да инстанциона контрола (ако и буде активирана) не јемчи отклањање свих неправилности. По питању законских основа за интервенисање по овом леку, Нацрт ЗУП-а уводи новину предвиђајући и један нови (чиме се додатно негира начело правоснажности). Но, будући да је у питању разлог који је инспирисан заштитом права странака (а савремена, одговорна и ефикасна управа и треба да буде у функцији грађана) сматрамо тај потез оправданим баш као и онај којим је потоњи разлог (према важећем пропису) за употребу овог правног средства (а с обзиром на тежину неправилности) елеминисан и учињен основом најтежег правног санкционисања (оглашавања ништавим). Став је аутора да даља корекција законских основа (избацивањем повреде месне надлежности као разлога поништавања (...) из разлога наведених у раду) не би осујетила делотворност овог пута ванредне контроле а допринела би уважавању најважнијег процесног начела.

Два новоуведена разлога за укидање законитог (извршног) решења, од којих први јасно потврђује примат јавног интереса у поступку пред управом над приватним, што други покушава да ублажи допуштајући на тражење странке укидање решења донетог по њеном захтеву (ако се то не противи јавном интересу!), настављају деградацију процесних начела чинећи терен управнопроцесног права још труснијим подручјем.

**Nevena Petrovic, LLM**  
**Assistant**

**SPECIAL CASES OF CANCELLATION, MODIFICATION AND  
CANCELLATION DECISIONS IN ADMINISTRATIVE  
PROCEEDINGS**

**Summary**

Extraordinary administrative legal remedies in Serbian law have been established aiming at protection rights of the clients, of public interest and the objective legitimacy.

However, whether the existing system of extraordinary administrative legal remedies in Serbian law provides it?

In this work the author is occupied with critical analysis of valid and future rights as well, empshasyses the good and bad sides of legal solutions and their contribution of the legal aims for which they heve been introduced.





**Мс Ирена Божић**

**Асистент Правног факултета Универзитета у Приштини, Косовска Митровица**

## **МАЊИНЕ И МАЊИНСКА ПРАВА**

### ***Апстракт:***

Мањине представљају реалност велике већине савремених држава а њихов положај и гарантована права су један од главних показатеља степена остварене демократије у једном друштву. Рад анализира појам мањина и основне елементе дефиниције мањина, развој заштите мањина у међународном праву, садашње стање мањинске заштите у међународном и регионалном праву са освртом на заштиту мањина и мањинска права у српском законодавству.

**Кључне речи:** *мањине, заштита мањина, Друштво народа, УН, Оквирна конвенција, Устав Републике Србије, Закон о заштити права и слобода припадника националних мањина*

### **Увод**

Позната је изрека да се степен остварене демократије и слободе у једном друштву не огледа и не мери владавином већине већ тиме колику слободу, безбедност и сигурност ужива мањина, односно положајем мањине у том друштву. Историјски посматрано, настанак мањина везан је за настанак нација и последица је етничке измешаности становништва као и миграционих кретања, како економских тако и политичких. У теорији не постоји општеприхваћена дефиниција мањина мада се углавном под мањинама подразумевају националне, етничке мањине односно држављани једне државе који се од већинског становништва дате државе разликују по свом етничком пореклу, језику, култури, вероисповести. Најшире прихватање у доктрини има дефиниција мањина који је дао Капоторти у својству посебног известиоца Поткомисије УН за дискриминацију и мањине а према којој је мањина група која је малобројна у односу на остатак становништва државе и није у доминантном положају, а чији припадници који су држављани те државе, имају етничка, верска и језичка обележја која се разликују од обележја осталог становништва, и који макар само имплицитно, одржавају осећај

солидарности усмерен на очување њихове културе, традиције, вере и језика.<sup>1</sup> Из ове дефиниције може се извести неколико критеријума потребних за одређивање појма мањина. Пре свега, то је да постоји група која је малобројна у односу на остало становништво, да та група није доминантна у смислу да врши власт у односној држави (какав је случај нпр. био са белачком мањином у Јужној Африци), да та група има извесна обележја својствена само њој која не дели са остатком становништва као и да између припадника те групе постоји осећај повезаности и солидарности а у циљу очувања њихових карактеристика као што су језик, култура, вера. Док су прва три критеријума објективне природе последњи критеријум је субјективан и односи се на свест припадника мањина.

Данас у свету постоји само незнатан број држава које су једнонационалне односно етнички хомогене. Међутим оно по чему се државе у којима постоје мањине разликују јесте став према мањинама, што представља додатну отежавајућу околност у покушајима да се да једна свеобухватна, општеприхваћена дефиниција мањина. Неке државе као што је Француска стављају знак једнакости између држављанства и националности и на тај начин не признају категорију националних мањина.<sup>2</sup> У другу групу спадају државе које такође не познају категорију националне мањине али своје грађане деле према језику којим говоре, какав је случај нпр. у Швајцарској. Грађани Швајцарске користе немачки, француски, италијански или ретроромански језик као матерњи али је појам „матичне државе“ непознат па се тако Швајцарац који као матерњи језик користи италијански не осећа Италијаном односно припадником италијанског народа који има своју матичну државу. Најзад, у трећу групу спадају државе које познају и признају категорију националних мањина и гарантују им одређена права, а у које спадају скоро све државе Југоисточне Европе као и неке државе Западне Европе као што је Аустрија.<sup>3</sup>

## II. Историјски развој заштите мањина

У прошлости су се под мањинама подразумевале верске а не националне групе па се заштита мањина првенствено почела стварати и

---

<sup>1</sup> В. Димитријевић et al., Међународно право људских права, Београдски центар за људска права 2007., стр. 288.-289.

<sup>2</sup> М. Крећа, *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2012., стр. 567.

<sup>3</sup> П. Терзић, „Начини представљања националних мањина у законодавним телима држава Југоисточне Европе“, Годишњак Факултета политичких наука 2012, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, vol. VI, бр. 8, стр.114.-115.

развијати у односу на религијске, верске мањине. Многи за зачетак система заштите мањина узимају два мировна споразума којима су окончани верски сукоби-Аугзбуршки из 1555. год. и Вестфалски из 1648. год. који су прокламовали начело *cuius regio eius religio* односно чија је власт његова је и религија. Ово начело је значило да поданици имају власт свог владара а онима који су исповедали другу веру било је допуштено да напусте земљу.<sup>4</sup> Иако на први поглед ово начело не изгледа као значајна заштита мањина ипак је за то време представљало велики помак. У XVI веку почињу да се склапају први уговори о заштити мањина а истовремено су у појединим земљама донети и први унутрашњи акти који су имали исту сврху.<sup>5</sup> Тако се уговором који је 1678. године склопљен између Холандије и Француске гарантује слободно исповедање вере мањинским групама.<sup>6</sup> Независно од ових споразума и аката успостављен је један систем заштите мањина који је дуго функционисао а који се односио на заштиту хришћана у Отоманској империји. Тај систем познат као режим капитулација подразумевао је склапање споразума којим се држава одриче дела суверених права над својим поданицима хришћанима а први такав споразум склопиле су Француска и Турска 1535. године.<sup>7</sup> Осим међународних уговора за заштиту мањина од значаја је и један једностранни унутрашњи акт, Нантски едикт (1598) којим је католицизам проглашен за владајућу веру у Француској али је калвинистима признат низ верских права и привилегија. Због непоштовања одредби едикта и повремених обнављања сукоба, едикт је опозван али је његова историјска важност велика.

XIX век доноси мултилатерализам и бројне конгресе на којима се одлучује и о заштити мањина. Завршним актом Бечког конгреса (1815) регулише се положај Пољака који су постали мањина, у Русији, Аустрији и Прусији. Овде већ као мањину имамо групу која има исти језик, веру и нацију, што показује еволуцију установе заштите мањина са верских и на националне мањине. Даљи корак у заштити мањина представља Берлински конгрес (1878) на коме је признање нових држава било условљено признавањем мањина и њихових права у новонасталим државама па су тако Србија, Црна Гора и Румунија морале да гарантују

---

<sup>4</sup> В. Становчић, „Појам националне мањине и третирање индивидуалних и колективних права“, Годишњак Факултета политичких наука 2008, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, vol. II, бр. 2., стр. 483.

<sup>5</sup> *Ibid.*, стр. 484.

<sup>6</sup> М.Крећа, стр. 568.-569.

<sup>7</sup> В. Становчић, стр. 484.-485.

верска права неправославном становништву на својим територијама, да би биле међународно признате.<sup>8</sup>

Релативно целовит и заокружен систем заштите мањина створен је у оквиру прве универзалне међународне организације, Друштва народа, након Првог светског рата. Уговорима о миру, склопљеним у оквиру Версајског мировног споразума, силама пораженим у рату као и новоствореним и проширеним државама наметнута је обавеза поштовања мањина и њихових верских, политичких и грађанских права, као и права на оснивање културних и образовних институција. Режим заштите мањина успостављен у оквиру Друштва народа имао је два основна циља а то је да се обезбеди пуна једнакост између припадника мањина и осталих грађана и да се омогући мањинама да очувају своје посебности, културни идентитет и традицију.<sup>9</sup> С обзиром да је обавеза поштовања и заштите мањина и њихових права наметнута само неким државама, без задирања у стање мањинских права у силама победницама, режим успостављен у оквиру Друштва народа представља само ограничен покушај решавања мањинског питања, претежно политичког карактера, мада је несумњиво од великог значаја за даљи развој мањинске заштите.

Након пропасти Друштва народа и II светског рата а са намером да се ужаси који су се догодили никад више не понове створена је Организација Уједињених нација, тренутно највиши облик међународне организације, чији оснивачки акт, Повеља УН, представља међународни јавни поредак. На жалост, Повеља УН нигде не спомиње заштиту мањина нити мањинска права. Наиме фокус држава оснивача УН био је на заштити индивидуалних а не колективних права са уверењем да је такав облик заштите довољан и одговарајући и за заштиту припадника мањина. Отуда је заштита мањина смештена у општи систем заштите људских права, односно одредбе о недискриминацији и поштовању људских права без обзира на расу, пол, језик, веру или нацију. То наравно не значи да у оквиру УН нису чињени напори да се заштита мањина унапреди и уреди посебним документом. У том смислу од значаја је Декларација УН о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина, коју је Генерална скупштина УН усвојила 1992. године. Међутим у питању је правно необавезујући документ донет у форми резолуције који не садржи обавезе по којима државе морају поступити већ пре препоруке и предлоге којима би оне требало да се руководе у заштити мањина.

---

<sup>8</sup> И. Јелић, *Права мањина*, ЦИД, Подгорица 2004., стр. 15.-16.

<sup>9</sup> *Ibid.*, стр. 18.-19.

### III. Заштита мањина и мањинска права у савременом праву

За савремени систем заштите мањина од значаја је пре свега Универзална декларација о људским правима<sup>10</sup> која у члану 2. истиче да сва права и слободе проглашене у њој припадају сваком човеку без икакве разлике у погледу расе, боје, језика, пола, вере, политичког или другог мишљења, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења и других околности. Будући да је у питању декларација која не успоставља правне обавезе за државе већ представља програмски акт далеко већи значај има чл. 27. Пакта о грађанским и политичким правима<sup>11</sup> који предвиђа да у државама где постоје етничке, верске или језичке мањине, лица која припадају тим мањинама не могу бити лишена права да имају, заједно са другим члановима своје групе, свој посебан културни живот, да испољавају и упражњавају своју веру или да се служе својим језиком. С обзиром да је Пакт обавезујућег карактера ово је свакако најзначајнија међународноправна одредба о заштити мањина на универзалном плану. Од других докумената који се на универзалном нивоу односе изричито на мањине ту је већ споменута Декларација УН о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина која је за разлику од Пакта о политичким и грађанским правима, необавезујући акт. Декларација не садржи дефиницију мањина а припадницима истих признаје права као што су одлучивање на свим нивоима државе, учешће у свим облицима јавног живота, слободно уживање вере, употреба матерњег језика, право да се удружују и организују. Са друге стране предвиђене су обавезе држава у смислу доношења одговарајућих закона и предузимања свих потребних мера како би се припадницима мањина омогућило уживање прокламованих права, омогућавање учења и одржавања наставе на матерњем језику а токође је предвиђена и обавеза сарадње држава у циљу остварења права наведених у Декларацији. Међутим због необавезујућег карактера Декларације државе немају стриктну правну обавезу да по њој и поступе већ им је остављена широка слобода деловања, а непоступање по њој за државу може да произведе само моралну осуду других држава али не и правне последице, због њеног необавезујућег карактера.

У заштити мањина много даље се отишло на регионалном, европском плану. У оквиру Европске Уније, Савета Европе и ОЕБС-а донети су бројни акти о заштити мањина тако да се у теорији почело

---

<sup>10</sup> Доступно на [http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/54\\_Idok.pdf](http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/54_Idok.pdf)

<sup>11</sup> „Сл. лист СФРЈ-Међународни уговори“ бр. 7/1971

говорити о регионалном, европском систему заштите мањина, који егзистира паралелно са универзалним, међународним системом.

Под окриљем Савета Европе донета је Европска Повеља о регионалним и мањинским језицима (1992.) као и Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (1995.) која представља први и за сад једини правнообавезујући међународни акт који се искључиво бави мањинама и заштитом њихових права. Захваљујући активностима Савета Европе створен је најефикаснији систем мањинске заштите, регионални, који је далеко развијенији од универзалног система. Централна тема Европске повеље о регионалним и мањинским језицима<sup>12</sup> као што јој сам назив каже су језици регија и мањина а не мањинска права као таква. Њен циљ је очување културног наслеђа Европе, њеног језичког богатства. У том смислу државе уговорнице се обавезују да очувају и развијају регионалне и мањинске језике при чему се под језиком регије подразумева језик који се говори на делу територије неке државе а мањинским језиком се сматра језик којим говоре појединци који не настајују хомогено једно подручје и који су бројчано малобројни у односу на лица која говоре већинским језиком. Особеност ове повеље огледа се у томе што државама оставља слободу да одаберу одредбе које ће прихватити, имплементирати. Осим тога, она не садржи листу регионалних и мањинских језика већ је државама остављено да саме одреде језике за које ће установити мере и начин заштите.

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина<sup>13</sup> истиче да је заштита мањина и њихових права саставни део међународне заштите људских права тј. да је питање међународног значаја и да не може бити у искључивој надлежности држава. Овом конвенцијом утврђени су принципи и минимални стандарди заштите мањина које би државе требало да осигурају припадницима мањина. Забрањена је било каква дискриминација на основу припадности мањини као и насилна асимилација а уговорне стране су се обавезале да унапређују услове потребне за одржавање и развијање културе припадника мањина и очување елемената њиховог идентитета односно језика, вере, традиције и културног наслеђа. Од гарантованих права Конвенција наводи слободу коришћења мањинског језика, слободу изражавања, слободу мисли, савести и вероисповести, слободу удруживања, слободу мирног окупљања као и право на образовање, учешће у културном, економском и социјалном животу и јавним пословима, нарочито у оним областима које

---

<sup>12</sup> Доступно на <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/nacionalne-manjine/multilateralni-ugovori/evropska-povelja-o-regionalnim-ili-manjinskim-jezicima>

<sup>13</sup> Доступно на <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/nacionalne-manjine/multilateralni-ugovori/okvirna-konvencija>

су од значаја за њихов положај. Иако Оквирна конвенција због недостатка консензуса држава потписница не садржи дефиницију мањина ипак представља пресудан корак ка побољшању њиховог положаја и заштите, постављајући темеље за најефикаснији модел мањинске заштите.

Заштитом мањина бави се и Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС). Завршни акт из Хелсинкија (1975.) у једном од својих десет начела истиче да ће државе на чијим територијама живе припадници мањина поштовати права припадника мањина на једнакост пред законом и да ће им омогућити пуно уживање људских права и основних слобода. 1990. године у Копенхагену је одржан састанак о „људској димензији“ на којем је усвојен акт познат као Копенхашки документ<sup>14</sup> а који представља основни документ ОЕБС-а којим су постављени стандарди за заштиту мањина. У њему је назначено да је поштовање права припадника мањина фактор мира, стабилности и демократије, да је право сваког појединца да се осећа и изјасни као припадник мањине и а због тога не може трпети штетне последице, а садржи и листу права припадника мањина и обавеза држава. Тако се наводе право на учење, употребу и одржавање наставе на матерњем језику, право на уживање вере, право на учешће у јавним пословима и јавном животу, право образовања културних, образовних и верских институција, право на одржавање контаката са осталим припадницима мањине и то како у држави тако и ван њених граница, право на приступ информацијама на матерњем језику. Са своје стране државе потписнице обавезале су се да штите идентитет мањина, етнички, културни, верски, језички, као и да омогуће унапређење тог идентитета. Такође су преузеле обавезу да сарађују, како међусобно тако и са међународним организацијама, ради заштите и унапређења положаја мањина. Иначе, у оквиру ОЕБС-а као један од његових многобројних органа функционише Високи комесар за националне мањине чији је основни задатак да прати ситуацију односно стање мањинских права у земљама чланицама и реагује на конкретне ситуације у којима су мањине угрожене како би се на тај начин спречили сукоби и сачували мир и стабилност.<sup>15</sup>

У поређењу са Саветом Европе и ОЕБС-ом, Европска Унија је најмање одмакла на плану заштите мањина. Почев од Уговора из

---

<sup>14</sup> Доступно на <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

<sup>15</sup> Р.Р. Куртовић, Е. Калач, „Усклађивање законодавства Србије са законодавствима земаља Европске Уније у области мањинских права“, Правне теме, Година 1, број 1, стр. 144.-145., преузето са <http://pt.uninp.edu.rs/wp-content/uploads/2014/01/USKLADJIVANJE-ZAKONODAVSTVA-SRBIJE-SA-ZAKONODAVSTVOM-ZEMALJA-EVROPSKE-UNIJE-U-OBLASTI-MANJINSKIH-PRAVA.pdf> 20.4.2014.

Мастрихта донет је низ документа који се односе на заштиту мањина а која су по својој природи мере, препоруке државама чланицама. Осим у државама чланицама и може се рећи далеко више него у њима, ЕУ је активна по питању заштите мањина и у државама које су ван система ЕУ. Тако поштовање права припадника мањина представља један од основних политичких услова које ЕУ захтева за пријем нових држава у чланство, а у трговинске и друге спорзуме које ЕУ закључује са земљама у развоју уносе се клаузуле о поштовању људских права па и права припадника мањина.<sup>16</sup>

#### IV. Мањине у законодавству и пракси Србије

Србија је мултиетничка држава јер поред већинске нације на њеном подручју живе и бројне мањине. Према последњем попису становништва из 2011. године, 83,32 % становништва чине Срби док преостало становништво чине припадници мањинских група- Роми, Хрвати, Бошњаци, Бугари, Албанци, Југословени, Македедонци, Црногорци, Власи, Горанци, Русини, Мађари и разне друге бројчано мале мањинске групе, неопредељени и регионално изјашњени.<sup>17</sup> Мањинске групе у Србији су прилично територијално хомогене осим Рома, који живе на подручју читаве државе. Постојање мањина је реалност Србије, која одређује њен друштвени и правни живот. У једној таквој држави настањеној различитим етничким заједницама добри међусуседски односи, поштовање права и интеграција мањина су неопходни за економски и политички равој односне државе.

Србија је ратификовала све значајније универзалне и регионалне документе о људским и мањинским правима. У складу са Уставом Републике Србије, општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори чине саставни део унутрашњег правног поретка и непосредно се примењују.<sup>18</sup> Осим тога, чл. 18. Устава предвиђено је да се људска права гарантована опшеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима непосредно примењују.

У српском законодавству главни документ који је релевантан за заштиту мањина јесте Устав Републике Србије из 2006. године који дефинише Србију као државу српског народа и свих грађана који у њој

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, стр.145.-146.

<sup>17</sup> Доступно на <http://media.popis2011.stat.rs/2012/Nacionalna%20pripadnost-Ethnicity.pdf>.

<sup>18</sup> Чл. 16. ст. 2. Устава РС, „Сл. гласник РС“ бр. 98/06



живе. Устав је основ за развијање политике заштите мањина којим се на најшири начин уређује њихов положај и штити њихов интегритет и идентитет. Посебан одељак Устава под називом „Права припадника националних мањина“ бави се правима припадника мањина, индивидуалним и колективним, поред права која су гарантована свим грађанима Србије. Индивидуална права се остварају појединачно а колективна у заједници са другима, непосредно или преко изабраних представника. Тако је предвиђено стварање националних савета националних мањина ради остваривања права на самоуправу у образовању, култури, обавештавању, службеној употреби језика и писма.<sup>19</sup> Основна права мањина гарантована Уставом су право на службену употребу језика и писма, право на образовање, очување и развој културе и право на информисање на матерњем језику.

Припадницима мањина су поред ових, Уставом гарантована и друга права као што су: забрана дискриминације, забрана насилне асимилације, право оснивања политичких партија, равноправност у вођењу јавних послова, право на очување посебности, право на удруживање и сарадњу са сународницима. Важно је напоменути да Устав изричито предвиђа да се достигнути ниво права не може смањивати. Устав предвиђа и могућност афирмативне акције у циљу постизања пуне једнакости група које су изложене дискриминацији са остатком становништва при чему се дискриминацијом не сматрају посебни прописи као ни мере привременог карактера које могу бити уведене у економском, социјалном, политичком и културном животу, ради постизања пуне равноправности између припадника мањина и грађана који припадају већини, ако су усмерене на уклањање изузетно неповољних животних услова којима су изложени.<sup>20</sup>

Права припадника мањина детаљније су регулисана одговарајућим законима. Основни закон који регулише положај мањина је Закон о заштити права и слобода припадника националних мањина из 2002. год., који је донет на савезном нивоу за време СР Југославије али ја наставио да важи у Србији до доношења новог закона који ће уредити ову област. Законом су имплементирани стандарди које је у овој области донео Савет Европе кроз Оквирну Конвенцију и Европску повељу о регионалним и мањинским језицима. Закон даје и дефиницију мањина. Наиме, да би се нека заједница сматрала мањинском групом потребно је да је та група у чврстој и дуготрајној вези са територијом Србије, као и да поседује обележја као што су језик, култура, порекло, вероисповест, национална

---

<sup>19</sup> Чл. 75. Устава РС

<sup>20</sup> Чл. 76. ст. 3. Устава РС

или етничка припадност, по којима се разликују од већинског становништва. Основна начела на којим почива заштита мањина обухватају забрану дискриминације, обезбеђивање равноправности, слободно изражавање националне опредељености, сарадња са сународницима у земљи и иностранству, обавезу поштовања уставног поретка, начела међународног права и заштиту стечених права. Припадници мањина колективна права остварују кроз културну аутономију која подразумева заштиту њиховог колективног идентитета и очување посебности. Дакле културна аутономија подразумева право на службену употребу језика, образовање, културу и информисање. Да би се обезбедило остваривање ових колективних права односно да би се осигурало право на културну аутономију предвиђено је формирање мањинских самоуправа, прецизније националних савета који представљају мањине у области службене употребе језика, образовања, културе и информисања а чији је задатак да прате ситуацију у вези са положајем мањина и да покрећу иницијативу за доношење одговарајућих закона, одлука и мера. 2009. године донет је и Закон о националним саветима националних мањина<sup>21</sup> који предвиђа да национални савети могу оснивати установе културе ради очувања националног идентитета мањине, унапређења и развоја културне посебности а предвиђена је и могућност преноса оснивачких права установа културе које су од значаја за мањине, а чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, са оснивача на националне савете.

Право мањина на употребу свог језика, гарантовано Европском конвенцијом о регионалним и мањинским језицима и Уставом, детаљно је уређено Законом о службеној употреби језика и писама.<sup>22</sup> У складу са Уставом, у Србији су у употреби српски језик и ћирилично писмо а употреба других језика утврђује се законом. Поменути Закон предвиђа да се језик и писмо одређене мањине обавезно уводе у службену употребу оне јединице локалне самоуправе у којој се на последњем попису најмање 15% становника изјаснило као припадник те мањине. Гаранти и одговорни за остварење овог права су најпре градови и општине јер се право на службену употребу језика реализује пре свега у установама локалних заједница. Службена употреба језика мањине подразумева употребу тог језика у судском и управном поступку, употребу у комуникацији јавних органа са грађанима, вођење евиденција и издавање исправа на језику мањине као и прихватање исправа на том језику као пуноважних,

---

<sup>21</sup> „Сл. гласник РС“ бр. 72/09

<sup>22</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 и 30/10

употребу језика у представничким телима, у бирачким материјалима и на гласачким листама.

Мањинама се гарантује и право на васпитање и образовање на свом језику у установама предшколског, основног и средњег образовања и васпитања. Законом о основама васпитања и образовања прописано је да мањине образовање по правилу остварују на матерњем језику а изузетно га могу остваривати и на српском језику. У случају да се наставни план изводи на српском језику омогућена је настава матерњег језика са елементима националне културе. Да би се настава одржавала на матерњем језику мањине неопходно је да се за ту наставу пријави најмање 15 ученика у једном разреду мада уз одобрење надлежног министра тај број може бити и мањи.

Уставом Републике Србије припадницима мањина гарантује се право на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику укључујући право на изражавање, примање, слање и размену идеја и обавештења као и на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом.<sup>23</sup> Исто право припадницима мањина гарантује и Закон о заштити права и слобода националних мањина али пропушта да дефинише шта се сматра под информисањем на језику мањине односно сопственим средствима јавног обавештавања? Да ли су то само оне медијске куће односно средства јавног обавештавања и информисања у којима се програм у целини или највећим делом одвија на језику мањине и у којима су запослени представници мањине или су то и они медији који само део програма емитују на језику мањине и за то ангажују појединце из мањинских заједница? Закон о јавном информисању обавезује Републику, аутономну покрајину и локалну самоуправу да обезбеде део средстава или дугих услова за рад гласила на језицима мањина. У пракси већина медија који емитују програм и обавештења на језику мањина финансирају се средствима општина и градова односно нису у приватном власништву, Међутим с обзиром на тренд и тенденцију приватизације медија, изузев Јавног сервиса РТС, ово право мањина може бити озбиљно угрожено јер нови, приватни власник може да укине информисање на језику мањина из разних разлога. У актуелном процесу приватизације медији који емитују на језику мањина изложени су бројним изазовима а њихов опстанак је озбиљно угрожен имајући у виду ограниченост њиховог тржишта као и малу конкурентност у медијском простору.

За заштиту мањина од значаја је и Закон о локалној самоуправи који предвиђа надлежност општина за имплементацију права припадника

---

<sup>23</sup> Чл. 79. Устава РС

мањина као и да локалне самоуправе треба да обезбеде услове за очување и унапређење идентитета мањина које живе на њиховим територијама, као и Закон о забрани дискриминације који забрањује дискриминацију на основу националног или етничког порекла, вере или језика.

И поред бројних правних докумената и настојања да се мањинама обезбеди равноправан положај са остатком становништва остаје чињеница да су мањина често дискриминисане и ускраћене за бројна права. То нарочито важи за Роме који спадају у једну од најугроженијих мањинских група. Раштркани на целој територији Србије они у већини случајева не могу да остваре право на употребу свог језика јер су ретке општине где чине 15 % становништва. Насеља у којима живе су нехигијнска, без основних услова за живот и са лошом инфраструктуром. Неписменост је најраспрострањенија међу Ромима што доводи до слања ромске деце у специјалне школе или се пак деца уопште не шаљу у школу, чему доприноси и економско стање родитеља и њихов степен образовања али и предрасуде и дискриминација којој су та деца изложена. У извештају о положају деце Поверенице за заштиту равноправности дискриминација Рома у образовању је посебно истакнута а до дискриминације је долазило због тога што васпитно образовне институције нису предузеле адекватне превентивне мере или нису на одговорјаући начин реаговале када је већ дошло до дискриминације.<sup>24</sup> Осим дискриминације у образовању, Роми се дискриминишу и у области запошљавања а не пружа им се ни одговарајућа социјална и здравствена заштита. Роми су соучени са предрасудама и честим нападима на етничкој основи. Веома често су изложени физичкој и психичкој тортури без одговарајућих казни за починиоце, и што је можда важније, без реаговања јавности и надлежних органа. Посебан проблем престављају и „правно невидљива лица“ којима се онемогућава накнадни упис у матичне књиге рођених, а које готово без изузетка чине Роми.

### Закључак

У садашњем тренутку можемо рећи да је створена одговарајућа регулатива која се тиче заштите мањина, посебно на регионалном нивоу. Србија је такође успоставила одговарајуће уставноправне механизме заштите права мањина при чему се не прави разлика међу припадницима мањина с обзиром на њихову бројност и призната права су доступна свим припадницима мањина. Поред тога што представљају одраз постигнутог степена демократије у једном друштву и установу савременог права,

---

<sup>24</sup> *Људска права у Србији 2013-Право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд 2013, стр. 281.

данас је нормативно уређивање и гарантовање права припадницима мањина и важан фактор у евроинтеграционим процесима. Поменули смо већ да Европска Унија поклања велику пажњу положају мањина и стању мањинских права у државама кандидатима за чланство.

Са друге стране, пракса показује да само доношење прописа, без њихове потпуне имплементације, без довољно слуха и отворености за проблеме припадника мањина, не побољшава њихов положај. Мањине се и даље суочавају са дискриминацијом, бројним препрекама а држава, свака појединачно, је та која треба да им буде савезник и ослонац како би постали равноправни чланови друштва и тако били корисни како за заједницу којој припадају тако и за државу у којој живе. Неопходно је развијати и подстицати толеранцију, поштовање и сарадњу међу људима који заједно живе у оквиру једне државе без обзира на разлике међу њима јер без тога тешко да се донети прописи могу спровести и тако остварити циљеви због којих су и донети.

**Irena Bozic, LL.M**  
**Assistant**

### **Summary**

At the moment we can say that it was created responsive regulation concerning the protection of minorities, particularly at the regional level. Serbia has also established the proper constitutional safeguards for minority rights where no distinction is made among minorities with respect to their numbers and granted rights are available to all persons belonging to minorities. In addition to being a reflection of the achieved level of democracy in a society and the institution of the modern right, the normative regulation and guarantee the rights of minorities today is an important factor in evrointegracionim processes. We mentioned already that the European Union pays great attention to the situation of minorities and the situation of minority rights in the candidate countries.

On the other hand, practice shows that the enactment of legislation, without their full implementation, without enough understanding and openness to the problems of minorities, does not improve their position. Minorities continue to face discrimination, a number of obstacles and the state, each individual is the one who should be their ally and support to become equal members of society and thus be useful to the community to which they belong

and the country in which they live. It is necessary to develop and encourage tolerance, respect, and cooperation among people who live together in one state regardless of the differences among them, because without it it's difficult to implemented the regulations who was brought and thus achieve the objectives for which they were adopted.