

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

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ЗБОРНИК РАДОВА

Косовска Митровица, 2015.

**Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим
седиштем у Косовској Митровици, децембар 2015.
ГОДИШЊИ ЗБОРНИК РАДОВА**

Издавач:

Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у
Косовској Митровици

За издавача

Проф. др Владан Михајловић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Владимир Боранијашевић

Редакциони одбор:

Проф. др Владан Михајловић

Проф. др Ђорђије Блажић

Проф. др Владимир В. Вековић

Проф. др Љубомир Митровић

Доц. др Слободанка Ковачевић Перић

Секретар редакције

Доц. др Страхиња Миљковић

Технички уредник

Младен Тодоровић

Дизајн корица

Кварк, Краљево

Штампа

Кварк, Краљево

Тираж:

100 примерака

ISBN 978-86-6083-041-0

Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у
Косовској Митровици
Косовска Митровица, ул. Лоле Рибара 29
Телефон: 028/425 339
e-mail: pra@pr.ac.rs

САДРЖАЈ

КАТЕДРА ЗА ЈАВНО ПРАВНЕ НАУКЕ

Проф. др Момир Милојевић ДРУШТВЕНА СТВАРНОСТ И ПРАВО СРБИЈЕ	7
Проф. др Владан Михајловић, мр Бојан Бојанић ЈЕДНАКОСТ КАО ОСТВАРЉИВИ (ОСТВАРЕНИ) ИДЕАЛ СЛОБОДНОГ И ДЕМОКРАТСКОГ ДРУШТВА И УСЛОВ ПОШТОВАЊА ЧОВЕКОВЕ СЛОБОДЕ	37
Проф. др Ђорђије Блажић РЕФОРМА УПРАВНО ПРОЦЕСНОГ ЗАКОНОДАВСТВА ЦРНЕ ГОРЕ	59
Доц. др Дејан Мировић БОСНА ПРОТИВ СРБИЈЕ И РЕЗОЛУЦИЈА О СРЕБРЕНИЦИ 2015.	95

КАТЕДРА ЗА КРИВИЧНО ПРАВНЕ НАУКЕ

Проф. др Петар Станојевић, мр Саша Атанасов СПЕЦИЈАЛИЗОВАНИ СУБЈЕКТИ СУПРОСТАВЉАЊА ТРГОВИНИ ЉУДИМА НА ПОДРУЧЈУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	113
Мр Здравко Грујић СТАНДАРДНИ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА У ОБЛАСТИ ПРОПИСИВАЊА И ПРИМЕНЕ АЛТЕРНАТИВНИХ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА И МЕРА ПРЕМА ПРЕСТУПНИЦИМА И МАЛОЛЕТНИМ УЧИНИОЦИМА КРИВИЧНИХ ДЕЛА	137

**КАТЕДРА ЗА ТЕОРИЈСКО ПРАВНЕ НАУКЕ, ИСТОРИЈСКО
ПРАВНЕ НАУКЕ И СОЦИОЛОГИЈУ**

Проф. др Сава Аксић
ОКОЛНОСТИ И ПОЛИТИЧКИ ИСХОД АНЕКСИЈЕ
НА ПРИМЕРУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ 159

КАТЕДРА ЗА ПРАВНО ЕКОНОМСКЕ НАУКЕ

Мр Сузана Димић
ЦИЉЕВИ ОПОРЕЗИВАЊА ДОХОТКА ФИЗИЧКИХ ЛИЦА У
ПОРЕСКИМ СИСТЕМИМА САВРЕМЕНИХ ДРЖАВА 173

ПРИКАЗИ

Мр Душко Челић
Драгор Хибер, Милош Живковић, ОБЕЗБЕЂЕЊЕ И
УЧВРШЋЕЊЕ ПОТРАЖИВАЊА, КЊИГА ПРВА,
Правни факултет Универзитета у Београду, 2015, 496. 187

УПУТСТВО АУТОРИМА 197

КАТЕДРА ЗА ЈАВНО ПРАВНЕ НАУКЕ



Др Момир Милојевић

ДРУШТВЕНА СТВАРНОСТ И ПРАВО СРБИЈЕ

Анстракт

Право уређује односе међу људима, а држава и право су онакви какво је друштво и не могу се уздићи изнад њега. То не значи да је право истоветно с потребама јер оно прописује како се треба понашати. Зато је оно више израз жеља него стварности. Најпознатији документи старог и срдњег века показују на ком су степену била друштва у којима су они настали. Они показују да је српска држава у XIV веку била равна Византији. У току Првог устанка Срби су ослободили Београдски пашалук и успоставили власт која је била изнад нивоа друштва које се развијало тек у мирнијем периоду и спремно дочекало признање независности. Најбржи развој друштва је био у другој половини XIX и почетком XX века и право је достигло свој врхунац. После Првог светског рата је настављен развој науке и културе, али је право заостајало и није одговарало тадашњем стању друштва. За време Другог светског рата је прекинут сваки развој, а после рата владајућа доктрина није дозвољавала слободан развој друштвених наука и јавног права, па се последице осећају и данас.

Кључне речи: *друштвена стварност, право, Србија, Устав, закон, економија, просвета, култура.*

Проф. др Момир Милојевић

I – ПРАВО И СТВАРНОСТ

У правној науци се обично каже да право постоји свуда где је нека заједница. Римљани су рекли где је друштво, ту је и право.¹ Право се јавља као “елементарни друштвени чинилац” јер уређује односе међу људима. “Само као идеал могло би се замислити друштво где људи све ствари решавају само путем споразума и добре воље.² Због повезивања права с класним друштвом и код нас је било прихваћено гледиште да ће право “нужно нестати кад се поново створи могућност да обични радни људи, произвођачи, постану и управљачи, како процеса производње тако и осталих друштвених процеса”³. Остављајући по страни предвиђања будућности јасно је да су, с обзиром на своју улогу, и држава и право, онакви какво је друштво. Они се не могу “уздићи изнад њега”.⁴ Ако је тачно да право одговара друштвеним потребама то не значи да је оно истоветно с њима већ да треба да буде тако. Велике побуне и захтеви за мењањем права то показују.

У разматрањима о друштву и праву се указује да правно уређивање односа у друштву значи најмање две ствари. Тежећи да обезбеди ред у друштву право садржи правила којима се обезбеђује очување постојећег стања, али, исто тако, и правила о томе какво стање се жели, односно какво треба да буде. Из те двоструке улоге права је произашло разликовање на оно што јесте и оно што треба да буде.⁵ Право

¹ Ђ. Тасић, Увод у правне науке. Енциклопедија права, “Класици југословенског права”, књ. 10, Београд 1995. стр. 176.

² Ђ. Тасић, Увод у правне науке, треће издање, Београд 1941, стр. 24.

³ Тако Р. Лукић, Увод у право, Београд 1964, стр. 77-78; 1995, стр. 87, како писац каже да су изостављени делови претходног издања који су “постали непотребни услед значајних промена у држави и праву ишчезавањем социјалистичког система”. Исто, стр. 13. О класној држави вид. од истог писца Класна природа државе у државном капитализму, “Анали Правног факултета у Београду”. 1954, бр. 3, стр. 257-266; - Напомене о појму “владајуће класе”, “Анали Правног факултета у Београду”, 1955, бр. 3, стр. 304-310:- Ограничење става о класној природи права, “Анали Правног факултета у Београду”, 1985, бр. 1-3, стр. 116-125.

⁴ Р. Лукић, Увод у право, 1964, стр. 66; 1995, стр. 76.

⁵ Нарочито Х. Келзеи, Главни проблеми теорије државног права Београд-Подгорица 2001, стр. 34-49: -Чиста теорија права, друго издање, Београд 2007, стр. 32-33. односно 23-25, 30-31;- Theorie pure du droit, Pris 1962, 6-13; -Општа теорија права и

штити оно што је нормално у друштву, што постоји, што јесте, а истовремено одређује какво треба да буде људско понашање, односно какво је понашање пожељно, какво треба да буде.⁶ Теоријско разликовање између онога што јесте и онога што треба да буде не значи њихову апсолутну одвојеност. Норме о будућем стању или уређењу зависе од могућности да се то оствари, тј. оно што треба да буде зависи од онога што јесте. “Иако норме одређују оно што треба да буде, иако човек слободно ствара, ипак то не значи да се могу поставити онакве норме какве се хоће. Другим речима, човек не поставља норме по својој пустој вољи, по својој самовољи, него, напротив, ако је и слободан, ту његову слободу треба схватити као свесно покораване нужности, а не као празну самовољу.”⁷ Разлика између нормативног (пожељног) и стварног се умањује или губи зато што се најчешће прописује оно што је нормално да се чини. “Кад друштвена норма не би о томе водила рачуна, тј. кад не би водила рачуна о стварном понашању људи у друштву, о њиховом нормалном понашању, кад не би одговарала оном што се схвата као нормално у датом друштву, она се не би могла ни примењивати или би њена примена захтевала велику меру принуде. Она би била више или мање неостварива. Њен је, дакле, првенствени задатак да усклади и уједначи друштвено понашање, да представља просек - ни сувише високу, ни сувише ниску, него средњу меру коју може испуњавати свако.”⁸ Развијајући ту мисао, Радомир Лукић каже “Но, не треба заборавити да норме имају за задатак да измене стварно понашање у извесној мери, да га ускладе с једним одређеним правцем, па баш понекад и да спрече оно што се нормално дешава, разуме се, у колико је то могуће, што зависи опет од стварних околности, од тога да ли су сазрели услови и снаге које могу то учинити, преобразити својим утицајем нормално понашање људи.”⁹

Норме имају за циљ да утичу на стварност и да је мењају. “Без норми стварност, односно понашање у друштву били би другачији.”¹⁰ Норма то може у извесној мери. Ако не би могла, била би бесмислена.¹¹ Норма има један простор друштвене “релативне слободе” у коме може да

државе, Београд 1951, стр. 47-79, 125; 1998, стр. 87-89, 177-178; 2010, стр. 110-113, 206.

⁶ Р. Лукић, Теорија државе и права, Београд 1964, стр. 116; -Увод у право, 1964, стр. 20-21; 1995, стр. 33.

⁷ Р. Лукић, Теорија државе и права, стр. 117; -Увод у право, 1964, стр. 20; 1995, стр. 32.

⁸ Р. Лукић, Теорија државе и права, стр. 117.

⁹ Исто, стр. 117.

¹⁰ Исто, стр. 117.

¹¹ На истом месту.

делује, а када пређе границу тог простора, постаје бесмислена.¹² “Стога они који норму стварају треба и да воде рачуна да те границе не пређу, да норму не учине ни немоћном (јер захтева што је немогућно) ни бесмисленом (јер захтева и оно што се и без ње дешава).”¹³ Најважнију улогу игра циљ норме који се састоји у промени стварности.¹⁴ Човек је слободан у постављању циљева, али је мање слободан у бирању средстава за њихово остварење¹⁵ јер то зависи од датих стварно постојећих околности. Постављање циља је субјективно, а остварење објективно условљено.¹⁶ Слобода је већа у постављању циљева, а мања у избору средстава за њихово остварење. Зато је слобода постављања циљева уствари мања него што на први поглед изгледа, јер се при постављању циљева мора имати у виду могућност њиховог остварења. Не вреди постављати циљеве који су неоствариви.¹⁷

Због несклада између субјективног и објективног елемента долази до сукоба између жеља и стварности и друштвених немира који се различито решавају, чак и силом да се спречавају промене или да се оне наметну. Оцена односа субјективног (жеље за променом) и објективног (могућност да се оствари) је основ за критику норми које се не слажу са стварношћу и за захтев да се норме замене новим нормама.¹⁸ Отуда промене одражавају спој субјективних и објективних елемената.¹⁹ Сведочанства о томе се налазе у документима на основу којих се ствара слика о развоју друштва током историје. Споменици материјалне и духовне културе више говоре о достигнућима, него о стварном животу и напорима да се до њих дође. У сваком случају можемо да закључујемо о степену друштвене културе макар она била само на врху, а не у целини друштва. Ако је право вредност²⁰ онда најпознатији правни документи из најдаље (нама доступне) прошлости представљају културне споменике трајне вредности, јер сведоче о времену у коме су настали. Није сувишно да и данас буду поменути.

¹² На истом месту.

¹³ Р. Лукић, Теорија државе и права, стр. 117; -Увод у право, 1964, стр. 20: 1995, стр. 32.

¹⁴ Р. Лукић, Теорија државе и права, стр. 117. -Увод у право, 1964, стр. 20: 1995, стр. 33.

¹⁵ Р. Лукић, Теорија државе и права, стр. 118.

¹⁶ Исто, стр. 118.

¹⁷ Исто, стр. 118.

¹⁸ Исто, стр. 118-119.

¹⁹ Исто, стр. 119.

²⁰ Ђ. Тасић, Увод у правне науке, Енциклопедија права, 1995, стр. 147.

II – ДОКУМЕНТИ СТАРОГ И СРЕДЊЕГ ВЕКА

Без претензија да се наводе сви познати документи вреди поменути Хамурабијев закон, настао око 2000 година пре Христовог рођења, откривен приликом археолошких ископавања у Сузи децембра 1901. и јануара 1902. године. Ту га је, око 1120 година пре Христа, из Вавилона пренео еламитски краљ Шутрук-Наунт. Неки делови су пронађени у Ниниви и чувају се у Британском музеју. Нема правника који не зна да је Закон XII таблица (451-450. пре Христа) најстарији римски споменик, основ римског права које је касније развијано. Закон је био написан на 12 бронзаних таблица и истакнут на Форуму. Није сачуван, али је реконструисан заслугом римских правника који су га наводили.

Закони садрже мешавину обичајног и додатог права, не ретко помешаног световног и верског (нарочито исламски Коран, 611-633. година после Христовог рођења). Коментатори су приметили да сви закони садрже доста одредаба о поступку и казнама (што важи и за Збирку закона из XI века, познату под именом „Руска правда“).²¹ Из средњег века потиче и чувена енглеска Велика повеља о слободама (1215), више по свом општем значају и времену доношења, него по садржини.

III – ПРАВО СРБИЈЕ У СРЕДЊЕМ ВЕКУ

У српској држави средњег века, која је свој врхунац доживела када је њена престоница преношена из Приштине у Призрен и из Призрена у Скопље, у другој половини XIII и првој половини XIV века, право је било врло развијено. Било је мешавина обичајног и писаног права које је делом било изворно, а делом преузето из Византије. О томе говоре многи написани радови. Наше савременике је на то подсетио Одбор за изворе српског права Српске академије наука и уметности који је организовао тродневни научни скуп у Београду (19-21. марта 2009.) и о томе објавио зборник радова под насловом “Средњеveковно право Срба у огледалу историјских извора“ (Београд, 2009). Међу изворима се највише истичу свестосавски Номоканон или Крмчија.²² обиман зборник правних правила

²¹ За текстове вид. С. Јасић (прир.), *Закони старог и средњег вијека*, Београд 1968. Вид. такође И.Б. Раковјецки, *О Руској правди*.

²² Н. Калачов, *О значени Кормчеи в систем древнего русског права*, Москва, 1850-М. Петровић (прир.), *Законоправило или Номоканон Светога Саве*, Горњи Милановац 1991;- С. Троицки, *Ко је превео Крмчију са тумачењима*, “Глас СКА”, 1948, књ. 96, стр. 119-142; -Црквено-политичка идеологија Светосавске Крмчије и Власторове Синтагме, “Глас САН”, ССХII, *Одељење друштвених наука*, књ. 2, стр. 155-206.

из свих области права и Душанов законик за који Милош Црњански каже да је „под утицајем Савиних традиција“.²³ Нема никакве сумње да је Душанов законик (1349, 1354) најпотпунији зборник српског права у средњем веку и да надмашује друге законе донете у време процвата српске државе. О Душановом законнику је доста писано у нашој књижевности, а довољно је да се каже да је он постао основ и устав права средњевековне Србије²⁴ у којој су биле развијене многе гране права (уставно, кривично, грађанско и процесно право). О угледу српских закона говори и чињеница да су утицали на законодавство Турске.²⁵ Право Србије је слика друштва тога времена чији је развој прекинут инвазијом и окупацијом од стране Турака која је трајала више од пет векова. У том времену су Срби, колико је било могуће, живели по свом обичајном праву. Јавно право је било турско, а тек крајем XVIII века су, после Свиштовског уговора и реформи Селима III (1791), добили кнежинску самоуправу, односно аутономију.

²³ М. Црњански, Свети Сава, друго издање, Шабац 1988, стр. 137, О Душановом законнику вид. С. Новаковић (прир.), Законик Стефана Душана, цара српског, 1349 и 1354, Београд 1870, 1896; - Р.К. Lebl, Le Code de Donehane. Etude sur l'histoire du droit public serbe, these, Paris 1912; - Т. Тарановски, Душанов законик и Душаново царство, Нови Сад 1926; - А. Соловјевм Законодавство Стефана Душана 1349 и 1354, Београд 1980; - Б. Ив. Благојевић, Законик цара Душана, основ законистости средњевековне српске државе, Скопље 1939; - Н Радојчић (прев. и прир.), Законик цара Стефана Душана 1349 и 1354, Београд 1960 (приказ М. Беговића у “Аналима Правног факултета у Београду”, 1961, бр. 2-3, стр. 267-268); - Законик цара Стефана Душана, I-II, Српска академија наука и уметности, Београд 1975, 1981; - А. Сомовјев, Историја словенских права. Законодавство Стефана Душана, цара Срба и Грка, Београд 1998. Вид. такође Зборник у част шесте стогодишњице Законика цара Душана. Српска академија наука, Београд 1951. и Зборник радова с научног скупа 3. октобра 2000, САНУ, Београд 2005, Вид. посебно радове Ј. Радонић, Међународни положај Србије у XIV веку. “Зборник у част шесте стогодишњице Законика цара Душана”, стр.13-26. и М. Костренчић, Душанов Законик као одраз стварности овога времена, исти Зборник, стр. 27-44; - С. Новаковић, Законски споменици средњег века, Београд 1912.

²⁴ С. Новаковић, Законски споменици средњег века, Београд 1912; Т. Тарановски, Историја српског права у немањинској држави, обновљено издање, 1996.

²⁵ В. Скарић, Старо рударско право и техника у Србији и Босни, Београд 1939; - Н. Радојчић (прир.), Законик о рудницима деспота Стефана Лазаревића, Београд 1962; - М. Беговић, О надлежности рударских судова по Закону о Рудницима деспота Стефана Лазаревића и турским рударским законима XV и XVI века, “Споменица” САНУ, књ. 30. Београд 1967; - Рударска баштина у Србији у XV и XVI веку, “ Глас Српске академије наука и уметности”, 00tXXX, Београд 1971; - Наши називи у турским рударским законима из XV и XVI века, “Анали Правног факултета у Београду”, 1971, бр. 1-2, стр. 19-27; - Б. Марковић, Рударско право средњевековне Србије с посебним освртом на Закон о рудницима Деспота Стефана Лазаревића, маг. рад, Београд 1979.

Кнежинска самоуправа је била награда Србима за учешће у рату на страни Аустрије (1788-1791) која је Турској објавила рат на основу уговора о миру и пријатељству с Русијом (1781) којој је Турска објавила рат (1787). Режим установљен у Београдском пашалуку (1792) је кратко трајао, до повратка јаничара (1801). Њихова управа, на челу са четири дахије, је довела до народног оружаног отпора (1804).²⁶

IV – ПРИЛИКЕ У СРБИЈИ У XIX ВЕКУ

Срби су често ратовали против Турске (за рачун Аустрије, Русије, Венеције), више као жртве, него као корисници. Чак су, као турски поданици, бранили Турску, односно Београдски пашалук и пашу од јаничара.²⁷ Зато су и Турци, преко Алексе Ненадовића и Карађорђа (који су ратовали у аустријској војсци као добровољци, „фрајкори“), покушали да организују Србе за устанак (1803-1804) што је осујећено сечом кнезова (1804). Срби су одговорили оружаном побуном (фебруара 1804) коју је народни певач назвао „буна на дахије“. За њега је то била побуна сиротиње раје „која глоба давати не може/ни трпети турскога зулума“ против несносне дахијске управе.²⁸ За потребе овог рада довољно је навести књиге Лазара Арсенијевића Баталаке и Стојана Новаковића.²⁹ Званична Турска је прихватила објашњење устанка и, преко Бећир-паше, одобрила да се дахије погубе (1804) „делегиравши“ српским устаницима делић своје надлежности. Већина наших историчара је, почев од Вука Караџића, сматрала да се ради о устанку³⁰ а то схватање су имали и неки страни историчари.³¹ Буна Срба је то обележје добила после сукоба с царском војском на Иванковцу (1805) што су потврдили каснији преговори и споразуми.³² У књигама на немачком језику се говори о

²⁶ С. Новаковић, Васкрс државе српске, Београд 1954, стр. 62, 70.

²⁷ Исто. стр. 59.

²⁸ Има доста записа и докумената о стању у Србији пред почетак устанка, укључујући сведочења савременика (проте Матеје Ненадовића, Вука Ст. Караџића, Гаврила Пантелића, Јанићија Ђурића, Петра Јокића, Јеремија Гагића, Антонија Прокића и др.)

²⁹ Л. Арсенијевић Баталака, Историја српског устанка, Београд 1898, стр. 27-49; С. Новаковић, Турско царство пред Први српски устанак, 1780-1804, Београд 1906. Обележавање 100. годишњице Првог српског устанка је омогућило да се објави више књига.

³⁰ То показују наслови више књига.

³¹ На пр. Б. Куниберт, Српски устанак и прва владавина Милоша Обреновића, Београд 1901; - В. Kalla, Die Geschichte der serbischen Aufstades 1807-1810, Wien 1910.

³² С. Новаковић, Ивков мир, Београд, 1903.

„српској револуцији“.³³ Нема сумње да је српски устанак представљао револуцију која је била ослободилачка (као америчка) али и политичка, економска, социјална, културна и хуманитарна. Зато је трајала и после оружаних сукоба.

Оружани период српске револуције (1804-1813, 1815) је био кратак и завршен је војним поразима, али су у миру циљеви револуције остварени постепено, током више деценија, у зависности више од међународних, него унутрашњих односа, за разлику од њеног почетка. Захваљујући притиску Русије Турска је пристала³⁴ да Србима да неке повластице које су уживали грађани Влашке и Молдавије.³⁵ Турска се обавезала да Србима, „на њихову молбу“, да повластице које уживају њени поданици на Архипелашким острвима и у другим деловима њене државе, тј. унутрашњу аутономију.

Управну аутономију су Срби изборили већ у почетку оружане борбе. Нарочито је значајна Скупштина коју је Карађорђе сазвао у Борку, код куће кнеза Симе Марковића, 29. августа/8. септембра 1805. на којој је основан Правитељствујушчи совјет који је имао велику улогу у развоју српске државе. Био је замишљен као врховни орган власти, а приликом оснивања је постао суд да би касније био нека врста владе, а најзад је постао оно што је требало да буде – скупштина српског народа све док скупштина није установљена. У постављању основа државне власти највише су се истакли прота Матеја Ненадовић и професор историје права на Универзитету у Харкову Теодор Филиповић (Божидар Грујовић) који се у Русији придружио депутацији коју је предводио прота Матеја (1804-1805). По повратку у Србију прота Матеја је вадио параграфе из Крмчије, Јустинијанових правила и Мојсијевих заповести и постављао основе кривичног права и организације судова.³⁶ Божа Грујовић је радио на устројству највиших државних органа. Настојао је да се начело слободе изрази како у ослобођењу од туђе власти (независност државе) тако и у ослобођењу човека. Њу су устаници схватили као основ за остварење

³³ G. E. Maretich, Geschichte der serbischen Revolution, I, II, III Heft, Jahr 1791 bis 1808, anno 1812; -Историја српске револуције, Београд 1987.; - L. Ranke, Die Serbische Revolution, Hamburg 1829. Berlin 1844.

³⁴ Акерманском конвенцијом (1826) и Једренским уговором (1829).

³⁵ Члан VIII Букурешког уговора (1812), члан V Акерманске конвенције и члан VI Једренског уговора. С. Новаковић, Васкрс државе српске, стр. 174, бел.1; - Л. Арсенијевић Баталак, Историја српског устанка, II, Београд, 1899, стр. 970-971.

³⁶ Више о томе Т. Живановић, Законски извори кривичног права Србије и историјски развој његов и њеног кривичног правосуђа од 1804 до 1865, Српска академија наука и уметности, Београд 1967.

права на самоопредељење.³⁷ Ове компоненте, национална и индивидуална, су изражене у концепту беседе коју је Грујовић намеравао да одржи на Скупштини сазваној за 15/27. август у Боговађи, али она није одржана, јер је Карађорђе одбио да присуствује и сазвао Скупштину у Борку.

Неодржано „Слово“ Боже Грујовића је садржало основе државног и друштвеног уређења. Уставност и законитост су основ државног живота. Сви морају да буду једнаки пред законом да би им он сачувао „слободу и вољност“, тј. сигурност и добробит. За вође устанка једнакост је значила једнако право сваког од њих да буде једнак са другима (пре свега с Карађорђем). Осећање слободе и једнакости је доводило до индивидуалистичког става и понашања и непослушности. То је важило како за устанике, некадашње хајдуке, тако још више за њихове вође (војводе) који су тешко прихватили Карађорђеву власт и заповести сматрајући се једнако способним за доношење најбољих одлука. Обећање из Марићевевићеве јаруге да ће га у свему следити и слушати је брзо пало у заборав. Међутим, ти ексцеси, који су пратилац сваке оружане борбе, нису могли да обезвреде афирмацију идеје о човеку као политичком субјекту чија воља чини народну вољу која даја легитимитет власти. Отуда је циљ државе која се рађала у револуцији био да она постане оквир и гарант људских права и основних слобода. Није познато када је „Слово“ Боже Грујовића требало да буде изговорено: на почетку рада Скупштине, пре или после усвајања одлуке о оснивању Совјета.³⁸ На Скупштини није прочитано, а Тома Живановић тврди да је одлука о оснивању Совјета донета „уз образложење Грујовићево“.³⁹ Могуће је да је образложење за

³⁷ V.J Vučković, L' influence de guerres de liberation des peuples yougoslaves sur l' evolution du droit international, "Jugoslavenska revija sa za medjunarodno pravo", 1956, No1, p. 174.

³⁸ Стојан Новаковић каже да је требало "на скупштину кад се Савет установи или може на првом састанку Савета". С. Новаковић, Уставно питање и закони Карађорђева времена, Београд 1907, стр. 21. Прота Матеја каже: "...у цркви при помазанију Карађорђа" М. Ненадовић, Мемоари, Београд 1947., стр. 261-262. Било је предвиђено да Божа Грујовић после тога одржи друго „Слово“ пред црквом народу и војницима о томе шта треба да чине. Прота Матеја каже да је Божа „спремιο слово народу и војницима... шта је сав народ дужан и прота". М. Ненадовић, нав. дело, стр. 261- 262. Не помиње слово о уређењу државе и слободама. Више о томе Д. Јанковић, Парвитељствујуши совјет. "Историјски гласник", 1954, бр.1-2, стр. 1-74- и посебан отисак, Београд 1954; - Српска држава првог устанка, Београд 1984, стр. 96. и след.; - М. Ђорђевић, Оснивање правитељствујушег совјета сербског, "Годишњак Правног факултета у Сарајеву", 1955, str. 305-336.

³⁹ Т. Живановић, нав. дело, стр. 9

оснивање Совјета садржало основне идеје „слова“. Оно је остало у архиви Матеје Ненадовића.⁴⁰

До краја 1806. године у Србији је фактички постојао паралелизам власти. Порта је постављала и смењивала београдског везира, али су у ослобођеним деловима Србије власт вршили српски органи. Почетком 1807. Београд је ослобођен као и цела Србија. У току лета Совјет је из Смедерева прешао у Београд где је остао до октобра 1813. године.

Почетком септембра (1/13) 1808. године у Београду је основана Велика школа која је радила до лета 1813. године. Тога дана почиње школска година у основним и средњим школама. За време Првог устанка су донета два (Карађорђева) устава или два уставна акта (1808. и 1811.).⁴¹

Октобра 1813. је васпостављена власт Турске која се смањила хатишерифима (1829,1830,1833). У условима оружане борбе је било тешко поставити и државну организацију и законодавство, а камоли имати прецизнија правила понашања и обезбедити њихову примену. Могло се примењивати само обичајно и природно право, јер је писано право захтевало дужи рад у мирнијем времену и обучене људе. То је омогућено хатишерифима који су, поред осталог, предвиђали останак Турака само у градовима док су Срби добили аутономну управу и судство (т.б. Хатишерифа од 29. августа/11. септембра 1830.) тако да је аутономијом извршена социјална и економска револуција, јер је укинут феудализам (т.б. Хатишерифа) у оквиру феудалне Турске. Томе су уследили акти Цариградске патријаршије (1831,1832) којима је Српској православној цркви призната аутономија у избору митрополита и владика (које је цариградски патријарх дужан да потврди чим се увери да је избор правилно извршен).⁴²

У датим политичким и правним оквирима је почела изградња законодавства аутономне Србије, подстицана или прекидана бунама које су, за разлику од 1804., имале искључиво унутрашњи локални карактер јер су биле уперене против аутократске владавине.⁴³ Ради умирења буне кнез Милош је био приморан на доношење устава у време када је на Балкану само једна држава (Грчка) имала устав, али не и државе које су

⁴⁰ Објављено је само у Додатку првог издања “Мемоара” 1867, стр. 291-306. Није познато зашто је изостављено у наредним издањима. Објављено је у збирци Слободанке Стојчић Државноправна историја српског народа, Историјске свеске, Ниш 2002, стр. 109-110. без навођења извора.

⁴¹ С. Новаковић, Уставно питање и закони Карађорђева времена. За коментар Букурешког уговора вид. стр. 127-128.

⁴² За текстове вид. Д. Матић, Јавно право Књажевства Србије, Београд 1851.

⁴³ В. Стојанчевић, Уставноправни положај и национална политика за време владавине кнеза Милоша, „Два века српске уставности, Београд“, 2010, стр. 61-71.

утицале на положај Србије и прилике у њој (Турска, Аустрија и Русија). Устав је значајан по томе што је проширио круг основних људских права из хатишерифа.⁴⁴ Наишао је на протесте свих великих сила чији се гнев сручио на кнеза Милоша што је испустио власт из руку. Он је обећао да ће донети други устав али је то учинила Турска (1838) после дугих преговора у Београду.⁴⁵ Њиме је повећана улога Савета, а Влада је сведена на три министарства (т.4.): унутрашњих дела, финансија и правосуђа које је било надлежно и за просвету. Убрзо је дошло до њиховог раздвајања посебним законима и до увођења министарстава војног и иностраних дела и „правленија“ (влада) и кнежевске канцеларије (1839). У Књажевској канцеларији се појављује „мјестобљуститељ“ (представник), председник владе и министар иностраних дела, надлежан за издавање „паспорта“ и управљање односима између „Срба и власти инострани“ (т.5.). Тако се чланови централног правленија појављују од 14. фебруара 1839. до 9. децембра 1861. када се појављују „председници министарства“ и „министри“ иностраних дела.⁴⁶ Кнез Милош је био незадовољан и овим уставом и напустио је земљу (1839), а његов син Михаило је био збачен (1842).

У времену између одласка Милоша и ступања Михаила је донета Уредба о уређењу Лицеума од 9. октобра 1839.⁴⁷ која је више пута мењана. Уредбом од 7. марта 1836. у државну службу се нису могли примати странци (ст.23. устава је то проширила на чланове владе). Због потребе је изузетак направљен у погледу професора, учитеља, лекара, инжењера и уметника што говори о стању стручњака у Србији тога времена. За њих су врата Србије била отворена и они су много допринели њеном укупном развоју. Реч је о Србима који су живели ван Србије, затим о Словенима, а било је и Аустријанаца и Немаца.

Најзначајнији правни споменик из тог времена је Српски грађански законик (1844) чији је редактор био Јован Хацић, један од најобразованијих и ретких Срба доктора наука тога времена. Данас може да изгледа чудно да је документ који још и данас не постоји у Србији

⁴⁴ Р. Марковић, Сретењски устав, “Анали Правног факултета у Београду”, 1985, бр. 2, стр. 149-160; - М. Милојевић, Међународни положај и Устав Србије 1835. године. “Одјаци Сретења. Србија у потрази за новим уставом.”, Крагујевац 2006, стр. 161-202. и тамо наведена литература. Вид. такође чланке Драгослава Јанковића, Владимира Стојанчевића и Миодрага Јовичића у зборнику “150 година од доношења Сретењског устава”, Крагујевац 1985.

⁴⁵ За текст вид. Д. Матић, нав. дело, стр. 138-140.

⁴⁶ Д. Мрђеновић (шир.), Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Београд 1985, стр. 61-65.

⁴⁷ Д. Баралић (прир.), Зборник закона и уредаба о Лицеју, Великој школи у Универзитету у Београду, Београд 1967, отр. 5-6.

могао бити донет у време „када држава није имала ни свој правни легитимитет, у време када нисмо имали ни судије, ни адвокате, када је само три године пре ступања на снагу Српског грађанског законика почело проучавање правних дисциплина, донет... један значајан акт, акт који је привукао пажњу јавности, а својим дугим постојањем и дугом применом потврдио да је нашао своје место у нашој правној теорији и пракси“.⁴⁸ Међутим, не треба заборавити да је рад на изради Законика започет 1829. а да је, с више прекида, трајао 15 година. За то време се у Србији много шта изменило. Поред државне управе основане су многе школе, друштвене и културне установе, штампа, издавачка делатност и др.⁴⁹ Друштвена средина је сазрела за један велики законодавни акт, а Јован Хаџић је умео да искористи ту прилику.

Зрелост друштвеног врха Србије средином XIX века се огледала у спољној политици и међународним односима. Министар унутрашњих дела Илија Гарашанин је остао упамћен по свом нацрту националних циљева Србије („Начертаније“) у коме је истакао да се може ослањати само на државу која нема претензија према подручју на коме се налази Србија. Касније је, као председник владе и министар иностраних послова (1852-1853), одлучујуће утицао да Србија остане неутрална у Кримском рату (1853-1856) иако је била део Турске која је, са своје стране, хатишерифом од децембра 1853., прихватила неутралност Србије и потврдила све повластице које су раније дате њеним хатишерифима. Ослоњена на то српска влада је, меморандумом од априла 1854. захвалила Порти за разумевање и замолила за заштиту од Аустрије којој је неутралност Србије такође одговарала (да не буде на страни Русије).⁵⁰ Турска је одговорила хатишерифом (Хатихумајум) о повластицама хришћанима у целој Турској (1856) а не само балканским кнежевинама. Србија је остала у оквиру Турске с повластицама и правима из хатишерифа што је, Париским уговором од 18/30. марта 1856., стављено под колективну гаранцију сила потписница. Слободама вероисповести, управе, законодавства и трговине је додата слобода пловидбе (чл. XXXVIII) која је призната свим државама на Дунаву (чл. XV, ст. 2) а њихови представници су ушли у формирану Дунавску комисију (чл.

⁴⁸ Поздравна реч декана Правног факултета Универзитета у Београду Мирослава Петровића на отварању научног скупа “Сто педесет година од доношења Српског грађанског законика (1844-1994)”, 23. маја 1994, Зборник радова, САНУ, Београд 1996, стр. ?.

⁴⁹ В. Стојанчевић, Политичке и друштвене прилике у Србији за време доношења Српског грађанског законика, исти Зборник, стр. 95-97.

⁵⁰ Д.П. Ђетвај, Развој међународног уговорног капацитета Србије у XIX веку, Нови Сад 1939, стр. 232.

XVII).⁵¹ Турска је задржала право да држи гарнизоне у Србији по ранијим уредбама, али је забрањена употреба оружане интервенције без претходне сагласности Сила потписница (чл. XXIX).

На правној основи постављеној Париским уговором Србија је могла мирније да настави општи развој, укључујући развој правног система. Не дирајући устав од 1838. могла је да доноси законе који су га доста мењали (на пример о Народној скупштини 1860, Државном савету 1861, Централној државној управи 1862, о устројству војске 1864), без реаговања великих сила што је 1835. било незамисливо. Србија је донела више закона из области правосуђа (1865), кривични законик (1860), Трговачки законик (1860) и Закон о стечају (1861). У области просвете су донети Закон о устројству гимназија (1863) и Закон о устројству велике школе (Академије) (1863), а у области науке Закон о устројству Србског ученог друштва (1864). После повлачења турске војске из градова (1867) је нестала опасност од војне интервенције а Турска је формално потврдила избор кнеза Милана бератом од 4/16. јула 1868 (да би га свргнула прогласом султана од 20. децембра 1877).

Развојем Србије почетком друге половине XIX века је био утрвен пут за доношење новог устава. То је учињено на седници Велике народне скупштине у Крагујевцу 29. јула 1869. године.⁵² Тако је нестало устав од 1838, туђински, назван „турски“ а показао се као најстабилнији, најтрајнији у српској уставној историји. Био је такав захваљујући правовременим прилагођавањима датим околностима, по цену измена и неких суштинских одредаба што правно није препоручљиво. Устав од 1838. није изричито стављен ван снаге као што је учињено с неким законима (чл. 132, ст. 1) али се можда крије у одредби да се уставом замењују „сва опредељења ма кога рода која би била противна прописима овог устава“. Било како било, устав од 1838. је у свом дугом трајању изневерио самог себе. Донет је да би ограничио власт кнеза. У томе је дуго успевао. Кнез Александар је био немоћан, али је кнез Михаило законима обезбедио себи апсолутну власт. Устав је донет без страног мешања. Аустро-Угарска је изјавила да је то учињено у оквиру унутрашње самоуправе Србије, а уствари је била задовољна повећањем улоге Народне скупштине на рачун Државног савета у коме је видела утицај Русије. Интервенција је формално отклоњена Лондонским

⁵¹ За текст вид. В. Brunswik, *Le traite de Berlin annote et aqmmment*, Paris 1878, pp. 263, 264, 266, 267; - К. Strupp *Document pour servir a l ' histoire du droit des gens*, Tome I, 2e edition Berlin 1923, pp. 262, 265.

⁵² За текст вид. Ј. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији, "Српски народ у XIX веку"*, стр. 185-202; - *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835-1903*, Београд 1988, стр. 91-111.

уговором, од 13. марта 1871, којим су потврђене све одредбе Париског уговора, а тиме и чланови XXIX и XXXVIII који се односе на Србију која је формално остала у оквиру Турске, али је ишла ка независности коју је већ била делимично стекла.

Србији је званично призната независност 1878. после дипломатских и оружаних сукоба у којима је делимично учествовала. Устанак Срба у Херцеговини је великим силама послужио да заједнички интервенишу позивајући се на Париски и Лондонски уговор чије одредбе Турска није поштовала. Аустроугарски министар иностраних послова Андраши је изјавио да је устанак унутрашња ствар Турске, али су друге државе, осим Енглеске, сматрале да је неопходна интервенција. Са своје стране српска влада је изјавила да неће нападати Турску, а ни ометати мировну политику сила. Амбасадорска конференција се састала у Цариграду а Србија је поднела мемоар (24. децембра 1876) у коме је истакла да мир у Србији више угрожавају немири у суседству него поступци Порте против којих би имала права да се жали.⁵³ Због нејединства међу савезницима састанак је завршен без резултата. Турска је одбила да преговара под изговором да је прогласила устав. Србија и Црна Гора су, 4. јуна 1876. на Цетињу закључиле Уговор о савезу и Војну конвенцију, а кнез Милан је, прокламацијом народу, 18. јуна 1876. објавио рат Турској. Истога дана је у Алексинцу донет указ о ванредном или ратном стању. Ратовање је било неуспешно, па је закључено примирје од два месеца (21. октобра 1876.) које је продужено до 17. фебруара 1877. Дан пре истека рока је у Цариграду закључен Протокол о миру. Велики савезници су се састали у Лондону (без Турске) и, 31. марта 1877., сачинили Протокол о минималним реформама у Турској, али га је Турска одбила јер представља мешање у њене унутрашње ствари, охрабрена успехом у рату с Црном Гором и Србијом. Убрзо се покајала што је игнорисала предлоге савезника јер се нашла у рату с Русијом којој се придружила Србија која је, 1. децембра 1877., објавила рат за ослобођење и независност.

Предуговором о миру, потписаним у Сан Стефану 19. фебруара/3. марта 1878. Турска је изгубила Србију, Црну Гору и Румунију, за Бугарску је предвиђена аутономија, а у Босни и Херцеговини биће спроведени заједнички савезнички предлози који су турским пуномоћницима предати на првој седници Цариградске конференције с изменама које ће се утврдити споразумом између Порте, Русије и Аустро-Угарске. Европске силе се нису с тим сагласиле и, позивајући се на

⁵³ Јован Ристић у мемоару поднетом Берлинском конгресу 12/24. јуна 1878. М. Војводић, Д. Живојиновић, А. Митровић, Р. Самарцић (прир.), Србије 1878. Документи, стр. 447.

Лондонски споразум, тражиле су да заједнички испитају све измене Париског уговора и других уговора. Берлински уговор од 1/13. јула 1878. је прихватио главне одредбе Санстефанског уговора али су, на захтев Велике Британије, Аустро-Угарске, Француске и Италије, унете одредбе које се тичу обавеза признатих држава да обезбеде заштиту мањина и још неких обавеза. На предлог Велике Британије Аустро-Угарској је поверена окупација Босне и Херцеговине и држање гарнизона у Новопазарском санџаку.

И поред незадовољства неким одредбама, нарочито о границама, Берлински уговор је најзначајнији уговор за Србију, највише политички. Она га није потписала, а у његовој изради је учествовала када се ње тицало. Уговор је означио крај борбе Србије за независност и отворио могућност за пуни развој, за наставак и бржи развој раније започетог. Тај развој су обележили појава и сукоби политичких странака и борба других држава за утицај у Србији. Из више разлога није одмах по признању независности донет нов устав већ десет година касније. То је доказ да уставима из 1838. и 1869. нису били препрека друштвеном развоју. Тај развој нису омела ни привремена суспендовања устава од 1888. (1893.,1894.), ни враћање на устав од 1969., ни доношење новог устава 1901. године. Тај устав је био кратког века, до династичке промене на престолу (1903). По мишљењу многих нови устав од 1903. је означио крај Српске револуције која је трајала скоро читаво столеће. Међутим, то је био привид. Била су на помолу нова искушења.

V - МИР И НЕМИР У XX ВЕКУ

Историја се креће, њен се ход не може зауставити. Преварили су се они који су веровали да, после свих догађаја у XIX веку, улазе у век мира. Нису могли да верују да ће проћи мање од 15 година до уласка у крвопролиће названо „Велики рат“. Њему су претходиле затегнутости у односима између великих сила, мањи ратови као припрема за веће сукобе. Време свеопштег напретка Србије, у коме је парламентарна демократија постала стварност, наука и култура⁵⁴ су бележиле велики успон (оснивање „Српског књижевног гласника“ 1901, универзитета 1904, покретање „Архива за правне и друштвене науке“ 1906.) је било кратког трајања. Неприлике су биле у спољашњим односима (нарочито царински рат са Аустро-Угарском). Ради одржавања међусобне равнотеже велике силе нису желеле да изнуђују реформе у Турској већ су то препустиле

⁵⁴ М. Горд, Из предратне Србије, Београд 1939; - Из позоришта предратне Србије, Београд 1952.

балканским државама (1912) које су морале да решавају и међусобне неспоразуме (1913). „Велики рат“ је почео на Балкану нападом Аустро-Угарске на Србију због њене несарадње с аустроугарским властима у гоњењу терориста. Србија је проглашена кривом (и поред изјаве жаљења) и морала је бити кажњена. За повод за рат би се могло поновити оно што је Стојан Новаковић написао за почетак Првог устанка да је један догађај „мали сам по себи“ (можда још мањи ако се убиство две особе сматра мањим од сече 70 људи, макар били на врху државе), никао из сплета догађаја и у њих се уплео. „Док не проучимо и не ухватимо поменути везу ми не можемо никад појмити зашто су догађаји српског покрета дали резултат који је пред нама.“⁵⁵ Новаковић није стигао да то проучи (умро је 1915. на положају председника Народне скупштине), а то се покушава данас у предвечерје стогодишњице тог догађаја који је променио свет.

За време балканских ратова је ослобођен и Србији припојен велики део њене територије, али је за време Првог светског рата цела Србија била окупирана тако да се о развоју права и друштва није могло говорити. Обнова је почела крајем 1918. на свим подручјима друштвеног живота, како на политичком и правном, тако и на просветном. Обновљен је рад школа и Универзитета, донете су уредбе о оснивању средњих пољопривредних школа (27. новембра 1920) и Конзерваторијума у Београду (20. децембра 1920), о организовању појединих министарстава и о отварању конзулата у више држава. Обновљено је издавање „Српског књижевног гласника“ и „Архива за правне и друштвене науке“ (1920) са старим и новим сарадницима. У име Одбора „Српског књижевног гласника ново доба су поздравили уредници Богдан Поповић и Слободан Јовановић истичући да се десило „благодарећи Богу и врлинама нашег народа, највећи догађај у целој историји његовој, његово уједињење“.⁵⁶ Текст завршавају молбом млађим колегама за подршку да „Српски књижевни гласник“ остане и даље „велика духовна спона свих делова нашег народа, између свих прегалаца који раде у његову корист, између наше нације и њене књижевности и великих модерних књижевности и велике западне цивилизације“.⁵⁷ Ако је било континуитета у просвети и култури у политици га је било мање, а у праву је остао у међународним односима али је сумњиво да ли и у којој мери у унутрашњем праву под истим владаоцем. У првом послератном броју „Архива за правне и друштвене науке“, у другој реченици увода у обновљену Парламентарну хронику, Слободан Јовановић каже: „Краљевина Србија с Уставом од 1903. нестала је и на њено место створена држава Срба, Хрвата и

⁵⁵ С. Новаковић, Васкрс државе српске, стр 51-52.

⁵⁶ Српски књижевни гласник, Нова серија, књ. I, бр. 1, 1. септембар 1920, стр. 1.

⁵⁷ Исто, стр. 4.

Словенаца⁵⁸ јер „држава СХС није могла постати док претходно нису пропали Српска краљевина и држава аустроугарских Југословена које су се у њој сјединиле. Са српском државом пропао је и њен Устав.“⁵⁹ Став о Краљевини СХС као новој држави је ублажен у удбенику из уставног права, објављеном четири године касније, после доношења устава од 28. јуна 1921. у коме разматра различита мишљења. Његов је закључак : „Стварање државе СХС није изазвало никакав прекид у дотадашњем систему међународних уговора краљевине Србије: зато, са гледишта међународног права, држава СХС јесте стара држава. Стварање те државе изазвало је, напротив, потпун прекид у дотадашњем уставном стању краљевине Србије: зато, са гледишта уставног права, држава СХС јесте нова држава.“⁶⁰

Без обзира на теоријска питања и њихов практичан значај доношење прописа је зависило од јачине државне власти. Може се запазити да је више прописа донето у области јавног права у којој је једнообразност била неопходна централистички организованом држави. Отуда појава закона из области државне управе, о учитељима, чиновницима, кривичном праву, кривичном и грађанском поступку, шумама, меници и чеку, школама и слично. Далеко је мање закона и прописа у области приватног права у које држава није хтела много да се меша. Карактеристичан је случај грађанског права које није обједињено ни у појединим деловима ни у целини. Зато је Српски грађански законик дуго остао важећи да би, на општи начин, био 1945. проглашен неважећим са свим законима донетим пре 6. априла 1941. уз дозволу да се примењују његова правна правила⁶¹ или за попуњавање правних празнина када нема посебних прописа. Због дугог „живота“ био је изнад неписмене друштвене средине у којој је донет да би доцније био критикован што је испод ње. Посматран у целини правни систем у Југославији и Србији у првој половини XX века је био испод нивоа друштвених потреба у време када се сматра да је правна наука била на свом врхунцу. Међутим, политичка нестабилност није била повољна околност за развој права. У

⁵⁸ Архив за правне и друштвене науке, 1920. књ. I (XVIII), бр. 1. стр. 51.

⁵⁹ Исто, стр. 53.

⁶⁰ С. Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 1924, стр. 21.

⁶¹ М. Константиновић, Стара правна правила и јединство права, “Анали Правног факултета у Београду”, 1957, бр. 4, стр. 431-437; 1982, бр. 3-4, стр. 540-546; - Устав ФНРЈ и Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. и развод брака изречен од духовног суда старокатоличке цркве . “Анали Правног факултета у Београду”, 1961, бр. 4, стр 537-543: - Југословенски грађански законик, “Анали Правног факултета у Београду”, 1982, бр. 3-4, стр. 384-395.

неким областима су истовремено постојала чак шест правних система што је значило да грађани нису имали иста права у свим деловима своје државе. Стање је погоршано после оснивања Бановине Хрватске, крајем августа 1939., учињеног ради јачања државе. Нешто слично је било за време окупације Југославије (1941-1945).

VI – ПРАВО ЗА ВРЕМЕ ОКУПАЦИЈЕ

Због промене владе која је потписала Протокол о приступању Тројном пакту (25. марта 1941) Немачка је, 6. априла 1941., напала Југославију и окупирала је. По договору са својим савезницима (Италијом, Мађарском и Бугарском) је поделила на окупационе као у Првом светском рату. Дозволила је стварање Независне Државе Хрватске на територијама Хрватске, Срема и Босне и Херцеговине. Италија је у делу своје окупационе зоне власт поверила Албанији коју је 1939. окупирала, а затим анкетирала што је прикривено одлукама албанских и италијанских органа о припајању Албаније Италији.⁶² Привременим смерницама Врховне команде Вермахта, од 12. априла 1941, док су трајала оружана дејства, подручје Старе Србије је стављено под немачку војну управу.⁶³ У немачко-италијанском споразуму, од 24. априла 1941, Србији су остављени Косовска Митровица и Трепча.⁶⁴ То је потврдио Циркулар немачког министарства иностраних послова о распарчавању југословенских територија, од 17. маја 1941, у коме се каже: „Област која није обухваћена реорганизацијом, чија површина одговара углавном ранијој Старој Србији сматра се као област преостале српске државе; у овом тренутку она је под немачким војним командантом.”⁶⁵ То је значило под истим режимом као Србија.

Политичка и правна последица је била да је на територији Србије, која је укључивала Банат и део Косова, уведена српска цивилна управа под немачким надзором на чијем је врху био Савет комесара министара и од краја августа 1941. Министарски савет. Немачки окупатор је дозволио спољашње имитирање југословенске управе задржавањем неких органа као што су били Државни савет, бановине, окружна и среска начелства, општине, судови и друге цивилне службе према одредбама члана 43. Правилника о законима и обичајима рата на копну (1907). Привид мирнодопског стања је требало да се огледа у настављању излажења

⁶² М. Стојковић (прир.), Балкански уговорни односи 1876-1996, II том, Београд 1998, док. 304-305, стр. 420-421.

⁶³ Исто, док. 336, стр. 491.

⁶⁴ Исто, док. 340, стр. 498.

⁶⁵ Исто, док. 344, стр. 504.

„Службених новина“ са истим спољашњим обележјима (исто заглавље, задржани година издавања, цена претплате и појединог броја, адресе, бројеви телефона и текућег рачуна). Изостављене су само речи: „Краљевине Југославије“, а не помиње се ни Србија. Све исто осим главног.

Савет комесара и Министарски савет су доносили уредбе о неопходним променама позивајући се на прописе донете пре окупације, а своју надлежност су заснивали на уредби предратне владе бр. 1118, од 16. септембра 1939,⁶⁶ донетој ради преношења на владу законодавних и других овлашћења Народне скупштине и Сената који су распуштени указима краљевских намесника.⁶⁷ Многи прописи се односе на измене предратних прописа с навођењем одговарајућих параграфа или чланова аката у којима се налазе, увек се позивајући на надлежност или овлашћење из владине уредбе од 16. септембра 1939. Као да је очуван континуитет и поред привидног паралелизма између две владе у истој држави, обе законите. Занимљив је случај Државног суда за заштиту државе и Државног тужилаштва за заштиту државе. Савет комесара је, 1. јула 1941, донео уредбу о укидању специјалног суда и специјалног тужилаштва за заштиту државе код тог суда.⁶⁸ Њихове надлежности су пренете у надлежност редовних судова и тужилаштва. Истим актом је прописано да престају да важе прописи Закона о државном суду за заштиту државе од 24. октобра 1930 године (Службене новине, бр. 254 ... од 5. новембра 1930 године).⁶⁹ Престали да важе прописи, а закон?

На основу исте уредбе из 1939. Савет комесара је, 6. августа 1941, донео Уредбу о уређењу и управи у области Косово.⁷⁰ Област Косова, тј. део под немачком управом, обухвата срезове: Косовска Митровица, Нови Пазар, Вучитрн и Подујево (чл. 1) који чине део Дринске бановине (чл. 2). Министарски савет је, 18. децембра 1941, донео Уредбу о административној подели земље.⁷¹ Подручје наведено у претходној уредби чини округ Митровачки са седиштем у Косовској Митровици коме

⁶⁶ “Службене новине Краљевине Југославије” (велики формат), број 212 од 16. септембра 1939. стр. 1 (мали формат), број 215-LXXXIV, од 21. септембра 1939, стр. 1324.

⁶⁷ “Службене новине Краљевине Југославије” (велики формат), ванредно издање, број 194-А, од 26. августа 1939. стр. 1.

⁶⁸ “Службене новине”, бр. 85, од 2. јула 1941, стр 2. - “Ново време”, од 3 јула 1941, стр. 3.

⁶⁹ Наводе се службене новине од 5. новембра 1930. по скраћеном називу без помињања Краљевине Југославије. На основу добијених овлашћења југословенска влада у Лондону је Закон укинула 1944. пред опстанак Шубашића и Тита.

⁷⁰ “Службене новине”, од 8. августа 1941. стр. 1-2.

⁷¹ “Службене новине”, бр. 136 А, од 26. децембра 1941, стр. 1-8.

је додат срез Студенички са седиштем у Рашкој (чл. 3, 4). Округ Митровачки задржава уређење и управу по одредбама уредбе од 6. августа 1941 (чл. 24, ст. 3).

Са своје стране министар просвете је, 15. септембра 1941, донео одлуку о претварању Непотпуне реалне гимназије у Косовској Митровици у потпуну реалну гимназију почев од школске 1941/42. године.⁷² Пре годину дана је у Београду представљена књига о тој гимназији. Министар народне привреде је, 12. септембра 1941., донео решење да се државне шуме среза лапског припоје Шумској управи у Косовској Митровици „која ће њима управљати по постојећим прописима“⁷³ а 6. октобра решење о отварању Шумске управе у Косовској Митровици („која је раније била у саставу раније Дирекције шума у Скопљу“) у надлежност Дирекције шума у Чачку.⁷⁴ Вероватно зато што је Косовска Митровица припојена Дринској бановини као и Чачак док је Скопље било у бугарској окупационој зони. Бановинска управа у Србији је укинута уредбом од 18. децембра 1941. а укидање је било наговештено у уредби од 6. августа 1941. (чл. 2).

Наведени примери показују тежњу цивилне власти да колико толико, макар формално, омогући обједињавање српског простора. Друго је питање колико је то стварно било могуће у условима политичке подељености, с једне стране, и окупације с друге. Цео систем је установљен у циљу одржавања мира да би Немачка могла да се више ангажује на другим фронтovima. За тај посао је тражила људе из домаће средине а о својој безбедности се сама старала не презајући ни од најдрастичнијих мера. Отуда на једној страни домаћа управа а на другој логори смрти и масовне одмазде (100:1). Успостављањем домаће цивилне управе и дозволом (цензурисаног) издавања новина и књига, уз биоскоп, позориште и спортска такмичења, је вршена пропаганда која је окупатору била потребна.

Нацистички режим, заснован на немачком национализму, се борио против сваког интернационализма без обзира одакле он потицао (бољшевичког, јеврејског, масонског) и облика удруживања држава (теорија Карла Шмита). Зато је укинута немачка конфедерација, а државе су, у федералној држави, назване „земље“ иако су задржале широку надлежност. Немачкој су сметале и вишенационалне државе Аншлус у Аустрији и анектирање Судета (1938) је најбољи показатељ до чега доводи екстремни национализам. Помагањем националиста у државама је подстицано њихово слабљење. У интересу немачког империјализма. Тако је посматрана и Југославија. Окупационе зоне су прављене и по

⁷² “Службене новине”, бр. 108, од 19. септембра 1941, стр. 5

⁷³ “Службене новине”, бр. 109, од 23 септембра 1941, стр. 12

⁷⁴ “Службене новине”, бр. 116, од 17. октобра 1941, стр. 4.

етничким линијама. У свим зонама је помаган национализам праћен гоњењем свих који нису припадали локалном етносу (Македонија, Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Косово и Метохија). У Србији су толерисане изјаве Љотића, Недића и других о заштити интереса Срба задовољавањем вербалних критика Енглеза и подршком „новом поретку“. То важи и за штампу. Ма колико водили рачуна о својој безбедности Немци су тражили од српске власти енергичну акцију. Дозволили су оснивање Српске државне страже у недржави Србији. Најчвршћи окупациони режим у Југославији је учинио да Србија постане најбезбедније уточиште за избеглице из крајева где је владало безаконје. Мир у Србији није почивао на задовољству грађана и свесној дисциплини већ на страху од репресалија којих није било ван Србије у толикој мери. Национализам у Хрватској и на Косову је добио облике геноцида као и у зонама под управом Бугарске и Мађарске. Немци су толерисали умерени национализам у Србији који се задовољавао малом Србијом „од Београда до Враћа“, како је говорио Милан Грол. Зазирао је од екстремног национализма и гонио оне који су се залагали за одржавање Југославије. Сећање на Први светски рат је било још свеже.

У таквим околностима се право, деценијама стварано у Југославији и Србији, није могло ни примењивати а камоли стварати. Несмотреност управљача Југославије 1939. је олакшала посао окупатору. Нормативна овлашћења владе је користио за измене свих прописа који му нису одговарали. Формалним поштовањем начела законитости измењен је велики део предратног законодавства (на пример, реформа Универзитета) као што је Вајмарски устав искоришћен за укидање демократије. У окупираној Србији се није могао донети ниједан општи пропис који би имао неке сличности са онима из аутономне Србије из XIX века. Све се сводило на изнуђене акте који су служили за пуко преживљавање. Право је делило судбину народа. Тешко је рећи да ли су тадашњи цивилни управитељи могли да учине нешто више и боље. Сигурно је да је тада право одражавало оно што је било, а далеко од онога како је требало да буде.

Овај преглед би био непотпун ако се не би поменуло деловање влада Србије и Југославије за време првог и другог светског рата у избеглиштву. У оба случаја су владе доносиле углавном појединачне акте који нису извори права. Ти акти су се тицали питања која су наметали догађаји. Веће могућности за деловање је имала југословенска влада за време Другог светског рата и одржавајући везе с владама других савезничких држава. Захваљујући томе је била више присутна у савезничким припремама за послератно обнављање и помоћ, укључујући учешће у стварању и раду међународних организација. Због тога је мањи број општих (нормативних) аката, односно уредби са законском снагом. У

мери у којој су доношене такође су се односиле на питања која нису имала трајан значај. Ипак треба поменути Финансијски закон за 1944-1945. годину, од 16. јануара 1944, који је замењивао буџет. Исто важи за Уредбу о Дирекцији за информативну службу, донету у Лондону 23. фебруара 1942. Очигледно је да је она требало да замени некадашњи Централни пресбиро који је престао да ради. Ратом је изнуђено и доношење уредбе о Комисији за истраживање ратних злочина од 27. јануара 1944. Грађани у окупираној Југославији нису могли непосредно да осете користи од таквог деловања. Оне су се осетиле касније када је у Југославију почела да стиже помоћ од Управе Уједињених нација за помоћ и обнову (УНРРА) у чијем је оснивању учествовала Југославија. У пошиљкама те организације које су се бесплатно делиле становништву је било свега, од хране у пакетима до локомотива. Данас је све мање оних који се тога сећају.

VII – СТАЊЕ ПОСЛЕ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА

Крај окупације је дочекан с помешаним осећањима. С једне стране је било олакшање због одласка окупатора и наде да ће се вратити нормално стање. С друге стране је постојао страх од „ослободилаца“ чије је најјаче оружје била идеолошка загриженост која је била страшнија у примени него у доктрини. Затвореност Совјетског Савеза и Коминтерне, на једној страни, и забрана одласка у Совјетски Савез, на другој, су учинили да је било мало вести о збивањима у земљи „иза гвоздене завесе“ која се подигла много раније него што се о њој почело говорити.⁷⁵

Прилике које су настале у Југославији, па према томе и у Србији, су довољно познате нашој генерацији не само из докумената већ и из личног искуства. Први утисци стечени при доласку „ослободилаца“ су били поражавајући ако се упореде с доласком Немаца. Они су ушли без борбе у напуштени Београд, изненађени што нису наишли ни на какав отпор нити било кога срели. После тога су успостављали власт и управу. Београд су напуштали одступајући корак по корак чувајући одступницу главнини, под борбом која је трајала седам дана. Ослободиоци су рушили све пред собом, хватајући и убијајући све, не само Немце. Брзо су напунили напуштени Бањички логор где су једне одвајали за стрељање а друге за фронт и борбу.

Брзо успостављена власт је образовала Одбор за обнову Универзитета који је оцењивао „подобност“ сваког наставника. Исто је

⁷⁵ Владика Николај Велимировић је 1940. говорио да би људима који долазе из Совјетског савеза требало дати магарца да иду од села до села да причају шта су видели.

било за школе и друге службе. Већ на почетку је извршена негативна селекција јер је међу одабранима било мало квалификованих. То је оставило велике последице које се и данас осећају у свим областима људског деловања, на свим положајима. Осioni а нестручни нису умели да организују потребне службе а у стручњаке нису имали поверење. Бирали су послушне а то су били „проверени“ или заплашени појединци који су пристајали да говоре у новом духу. Ретки су били они који су успевали да сачувају свој морални и интелектуални интегритет.⁷⁶

Недовољна стручност на свим нивоима не само да у пракси није давала очекиване резултате већ се осећала и на врху који је одлучивао о доношењу прописа. Додуше, у Секретаријату за законодавство је било добрих стручњака (међу њима и универзитетских професора који нису били подобни да одмах раде оно за шта су се определили) али се они нису бавили изградом устава и закона већ подзаконских аката више мање техничког карактера. Уставе и законе су писали политичари уз помоћ неких стручњака који су имали мали утицај.⁷⁷

Међу политичарима има доста недоучених људи, по карактеру блиских XIX веку, несклоних поштовању било каквих правила која би их ограничавала. Они налазе писаре који могу брзо и лепо да напишу оно што им они кажу и што желе не водећи рачуна о стварности друштва које прописе треба да примењује. Налогодавце то не занима јер су сами склони кршењу устава нити им је стало до његовог поштовања.⁷⁸ То доводи до уставне нестабилности, честих промена устава а тиме и закона.

Југославија је и после Другог светског рата остала уставно нестабилна држава. Иако се променио друштвени и политички систем, заснован на другачијој идеологији у правном погледу се ништа није изменило. Први устав после рата је донет 31. јануара 1946. Непуних седам година касније, 13. јануара 1953., је усвојен Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Југославије и савезним органима власти којим је измењено укупно 8 од укупно 16 глава, дакле половина устава (чл. 115. ст.1). Непуне две године касније је донет Закон о стављању ван снаге још једне главе устава (XIV која се односила на јавно тужилаштво). Ту није био крај експериментисању са уставима јер је 7. априла 1963. усвојен нови устав с промењеним именом државе али корисном установом Уставног суда која је улила наду да ће се више поштовати право. Тај устав је у следећих 8 година три пута мењан и

⁷⁶ Миодраг Јовичић о себи и други о њему, Београд 2002, стр. 183.

⁷⁷ Писцу ових редова и неколицини његових колега је један професор причао да је на једној седници Савезног извршног већа седео и добио 20.000 динара а реч није проговорио.

⁷⁸ Миодраг Јовичић, стр. 201-202.

допуњаван амандманима (1967,1968,1971). Најдалекосежније по (негативним) последицама су биле последње измене које су унете у устав од 21. фебруара 1974. који је такође мењан више пута, последњи пут 1988. године. Њему је следио устав од 27. априла 1992 (опет с измењеним именом државе) а овоме Уставна повеља Србије и Црне Горе (2003).

Више среће није могло бити ни са законима. Часне изузетке у погледу квалитета и трајности су имали опет закони на области приватног права, пре свега породичног права из 1946-1947. године. Њима се може придружити Закон о облигационим односима (1978) који је такође мало измењен али је још на снази. Последице лоше политике се осећају у стварном праву због великих ограничења приватне својине. Аграрна реформа, национализација приватне трговине, индустрије, грађевинског земљишта и станова, задужбина и слично временом нестају с либерализацијом али је пут до повратка на нормално стање дуг и мукотрпан. Не може нико да нас убеди зашто су укинута земљишне књиге и спојене с катастром који има другу намену, да ли треба да се избрише разлика између својине и државине као што се покушало са станарским правом и закупом? Намерно карикирамо да бисмо јасније представили кошмар у коме се налазе они који треба да праве законе. Законе који треба да уведу или поврате ред у друштву. Ако то не могу, онда нису ни потребни.

Недостатак слободе изношења мишљења се највише приметио у друштвеним наукама, посебно правним које највише утичу или треба да утичу на садржину права. Довољно је бацити поглед на садржај текстова објављених у некада престижном „Архиву за правне и друштвене науке“ у времену од 1945. до осамдесетих година прошлог века. Теме и неки сарадници и дугогодишњи уредници показују тесну повезаност часописа са државом а то значи владајућом и једино дозвољеном политичком партијом. Чак и сарадници с већим угледом у јавности су морали да се приклоне политичком једноумљу. Била је потребна велика вештина и познавање Езоповог језика да се изнесе другачије мишљење од владајућег наметнутог. Срећом мали круг дугогодишњих заљубљеника у тај часопис (као и у лист „Политика“) је успео да одржи часопис у животу али у новим друштвеним условима, без подршке државе пролази кроз дуготрајну финансијску кризу која утиче на његово редовно излагање, на штету правне науке. Нешто је боља судбина „Анала Правног факултета у Београду“, које од почетка (1953) издаје Правни факултет Универзитета у Београду, које није мимоишла финансијска криза из деведесетих година. И тај часопис је морао да плати данак политичкој свакодневици и да доживи и забрану једног броја (бр. 3/1971) због текстова против амандмана на устав. Тај број је накнадно одштампан када је укинута одлука о његовој забрани. Нема сумње да би преглед других часописа за

правне и друштвене науке био користан за боље упознавање прилика у којима се развијао правни систем Југославије. За данашње стање нашег правног система није крив недостатак слободне штампе већ игнорисање мишљења стручњака од стране оних који одређују садржину правних правила. Реч је о изради закона у затвореном кругу, без јавне стручне расправе, често под изговором хитности. Такоређи једнопартијски састав стручних група, владиних и скупштинских тела омогућава да се донесе сваки акт по замисли политичког врха. Побољшању закона и других правних аката не помаже много ни пракса Уставног суда у коме такође има послушних судија и то се види не само по садржини одлука него и по стручњацима које позива и чија се мишљења преносе у новинама као глас струке. Довољно је погледати и наше листове и видети кога новинари питају за мишљења о појединим стручним питањима и разумети зашто је целокупна политика оваква каква је. То су остаци система уведеног још крајем 1944. године. Остаје да верујемо да ће и они нестати а њихово дуго опстајање наноси друштву велике штете, не само материјалне.

VIII – ЗАКЉУЧАК

Развитак права у Србији потврђује ставове теорије о односу права и друштва, израженом понекад у облику односа између *јесте* и *треба*. У распону од неколико векова је такође потврђено запажање да између стварног стања и потреба или жеља не постоји подударност што понекад доводи до оштријег сукоба. Однос између њих је варирао. Некада је право било изнад друштвене средине која га није прихватала, некада се поклапало са стварношћу а некада је заостајало за њом па су се захтевала нова правила. Поред тога треба имати у виду да је право постојало и развијало се у различитим друштвеним системима. Однос права и друштва је био различит у време робовласништва и феудализма од грађанског друштва које историја познаје последњих неколико векова. Отуда су различите потребе утицале на развој права и на његову садржину. Није тешко појмити да је степен културе становништва био различит, наиме да је већина становника била неписмена и научена у духу послушности и уверењу да живи како је виша сила одредила, односно природно право. Стога правни споменици сведоче о степену културе њихових твораца а не културе становништва као тоталног друштва. Побуна робова (Спартакoв устанак) омогућава само да се наслути колико је био тежак положај робова и њихово очајање.

Време феудализма, које је код нас сјајно описао Теодор Терановски, је створило сталешко друштво с различитим правним

положајем.⁷⁹ Без обзира на то право у средњевековној Србији је било врло развијено захваљујући како властели тако и свештенству и становницима градова (грађанима) који су имали своју аутономију што је захтевало сложен правни систем.

Сталешки систем у Европи је укинула Француска револуција коју је подигао Трећи сталеж, незадовољан својом запостављеношћу. Нестанком сталежа сви су постали грађани једнаки пред законом, за разлику од феудализма у коме је постојала једнакост у оквиру сталежа. Право које се почело стварати у Србији у току Првог устанка је тежило општој једнакости иако су се за то залагали само појединци, а не све вође устанка ни остали Срби који су живели углавном у селима. Зато је тешко рећи да ли је право тога времена било изнад или испод стварности.

За право настало после устанка би се могла дати иста оцена. Чинило се да је у почетку заостајало за потребама, тј. да је било испод стварности у време честих буна против аутократске власти. Победа субјективног елемента је била највише изражена у Сретењском уставу (1835), иако је био усвојен без расправе, јер су у њему биле изражене неке идеје Француске револуције.⁸⁰ То би могло да се каже и за касније уставе (1838, 1869) а нарочито за устав од 1888. године који је прокламовао слободу штампе у држави с великим бројем неписмених. Донет је против воље краља Милана који је убрзо по његовом доношењу абдицирао као кнез Милош после „турског“ устава. Својим одредбама устав од 1888. године је ограничавао права краља па га је Александар два пута суспендовао, први пут (1893) за кратко време а други пут (1894) заувек вративши на снагу устав од 1869. до доношења новог устава (1901). То показује да су устав и право Србије били изнад стварности и да нису могли бити примењивани у пуној мери. Спречавао је владајући друштвени слој а не незадовољан народ.

Највећи склад између права и друштвене стварности је био у кратком периоду (1903-1912) када су правне норме пратиле потребе друштва које се брзо развијало. У том времену невиђеног полета је још увек било сиромаштва (због сиромаштва државе) али не незадовољства и буна. Тај развој су прекинули ратови у којима и после којих је настало другачије стање.. Као да је много шта враћено назад. Објективно стање је захтевало једно а право је давало друго. Помућена је идеална претпоставка о односу субјективног и објективног, односно њихови

⁷⁹ Т. Тарановски, Историја српског права у немањихкој држави, 1996, стр. 283-293.

⁸⁰ П. Николић, Декларација права човека и грађанина од 1789. и права и слободе у српским уставима у XIX веку, "Иностранци утицај на наше право", Српска академија наука и уметности, Одељење друштвених наука. Из теорије права, књ. 10, Београд 2002, стр. 64-68.

носиоци су заменили места, што је потврдило закључак о смањењу или губљењу разлике између објективног и субјективног.

Решење загонетке није нађено ни после Другог светског рата када се покушало да се декретом ствара друштвено стање и свест људи. Насилно мењање стварности није доносило жељене резултате па су носиоци власти били принуђени да често врше измене. Тако је Србија доведена у ред или задржана у реду нестабилних држава са само два стабилна устава (1838, 1869) а међу стабилне би се могао убројати устав од 1888. ако се сматра да је важио као устав од 1903. године до краја 1918. године. После Другог светског рата најдуже је био на снази устав од 1974. године који је садржао решења из 1971. која су унета у устав од 1963. године. С више измена и допуна важио је до 1992. године. Просечно трајање устава је око 10 година. Последњих неколико месеци се говори о потреби измене сада важећег устава Србије, проглашеног 8. новембра 2006. године. Дакле, пре нешто више од 7 година. И он се увелико крши. Не цени га ни Уставни суд јер избегава да оцењује сагласност многих аката са уставом јер устав крше они кпоји су се заклели да ће га поштовати. Притисци на судије да се тако понашају или отворено одбијање да се поштују и извршавају одлуке суда не могу да буду изговор јер ако судије неће да чине оно што треба како ће наставници (којих има и међу судијама) учити будуће правнике да се боре за заштиту права као друштвене вредности.

Очигледан је велики утицај политике. Он је био одувек али је циљ права да обузда политичку самовољу, да постави границе деловања. То је света дужност устава који мора једнако да обавезује све. Без тога нема правне државе. Данашња криза права, како међународног, тако и унутрашњег, мора да буде решена у корист права, ако друштво жели да преживи. Сила, без које је право немоћно, како је говорио Паскал, мора да буде под контролом права. Јер, како каже Његош „... ал тирјанству стати ногом за врат/довести га познанију права/људска је дужност најсветија“.

Momir Milojević, LL.D
Full Professor
Faculty of Law, University of Belgrade

SOCIAL REALITY AND SERBIAN LAW

Summary

The law regulates relations between people, while the state and the law are just like the society and could not be placed above it. This does not mean that the right is identical to the needs because it regulates ways of behavior. Therefore, it is more an expression of desires than of reality. The most famous documents of the ancient times and middle ages show the level of development of the society they originate from. They show that Serbian state in the fourteenth century could stand up to Byzantium. During the first uprising Serbs liberated Belgrade area and established a government that was above the level of the society which developed only in the quiet period and welcomed readily the recognition of independence. The fastest development of the society was in the second half of the nineteenth and the early twentieth century, and the law has reached its climax. After World War II the development of science and culture continued, but the law fell behind and did not suit the current state of society. During World War II every kind of development was terminated and after the war the ruling doctrine did not allow free development of social sciences and public law, so the consequences are present even nowadays.

Key words: social reality, law, Serbia, Constitution, economy, education, culture



Др Владан Михајловић, мр Бојан Бојанић

**ЈЕДНАКОСТ КАО ОСТВАРЉИВИ (ОСТВАРЕНИ) ИДЕАЛ
СЛОБОДНОГ И ДЕМОКРАТСКОГ ДРУШТВА И УСЛОВ
ПОШТОВАЊА ЧОВЕКОВЕ СЛОБОДЕ**

Анстракт:

Једнакост и слобода представљају највеће достигнуће демократског и моралног развитка модерног друштва. Оне се испољавају на различите начине, при чему се модерне демократије у свету највише препознају и цене по степену њиховог остваривања. Оне иду једна уз другу, не треба да се одвајају. Као што нема једнакости без слободе, тако нема ни слободе без једнакости. Капиталистичко друштво је промовисало економске и политичке слободе и једнакост кроз тржишну утакмицу и слободну политичку конкуренцију која је отворила врата за различите људске вредности и идеје. Но, на том плану је показало и своје слабости, недостатке. Једнакост и слобода се лакше величају и обећавају него ШТО се остварују. Тако је још од античких времена, најстаријих софиста и каснијих филозофа природног права. Сви они су заговарали идеју природне једнакости и права и слобода, да их људи стичу рођењем, да су оне неотуђиве, не могу се ограничити или одузети. Нажалост, стварност је демантовала таква оптимистичка очекивања о остваривању једнакости и слободе. Ни једнакост ни слобода никад нису биле потпуне. Као што нема потпуне једнакости, тако и човекова слобода није апсолутна, има своје границе. Та једнакост се данас испољава као политичка и правна једнакост при чему је једнакост грађана пред законом услов владавине права и постојања правне државе. И слобода се схватала и испољавала различито, па је данас превазиђен, напуштен концепт либералистичке, индивидуалистичке слободе. Тај концепт је развила буржоазија и он је био у духу њене политике и идеологије слободне утакмице и конкуренције, како у сфери тржишта, економије, тако и политичког живота. По том концепту, човеку, грађанину је све дозвољено у сфери његове економске, политичке и сваке друге слободе и деловања. Дакле, те слободе човек може да развија неограничено, да испољава своју личност до крајњих граница свог егоизма без обзира, саосећања или самилости према осталим члановима друштва. Једина граница његових слобода и егоизма су слободе другог човека које не сме да повреди, уђе у њихову сферу. Овај капиталистички либерализам и индивидуализам је показао сву ружну страну човекове себичности, безосећајности и нехуманости према осталим припадницима друштвене заједнице па је као такав данас одбачен.

Једнакост је и даље претпоставка човекове политичке и правне заштите и деловања, док се слобода ставља у оквире заједнице, државе и мери према њеној делотворности, добробити за целу заједницу. Дакле, слобода није средство за остваривање егоизма, него се она човеку гарантује ради постизања добра, користи, како за њега тако и осталих чланова друштвене заједнице.

Кључне речи: *једнакост, природна права и слободe, слобода као средство постизања добра, држава као оквир признања, и уређења и гарантовања људских права и слобода, слобода и једнакости као гаранција демократске и правне државе, једнакости пред законом, заштита достојанства као услов поштовања и остваривања човекове слободe.*

Проф. др Владан Михајловић
Мр Бојан Бојанић

ЈЕДНАКОСТ КАО ОСТВАРЉИВИ (ОСТВАРЕНИ) ИДЕАЛ СЛОБОДНОГ И ДЕМОКРАТСКОГ ДРУШТВА И УСЛОВ ПОШТОВАЊА ЧОВЕКОВЕ СЛОБОДЕ

УВОД

Једнакост међу људима и слобода човека у заједници и од другог човека одувек је била мера успешности и испуњености једног друштва. Од како траје, људска заједница се креће од стања неслободе и неједнакости ка оном са већим или мањим степеном једнакости и слободе. Но, то кретање није једносмерно и једноставно јер се догађају и супротне реакције и тенденције. То значи да људи (заједница) повремено успевају да досегну до одређеног нивоа једнакости и слободе, али и да после тога стагнирају, да се чак и враћају назад, западају у кризу и стање неслободе и неједнакости. Не може се лако рећи шта нам је важније – слобода или једнакост – и да ли оне иду заједно или могу једна без друге. Тешко је рећи колико је човек слободан уколико није једнак са другима и обрнуто, да се осећа неслободним, а да живи у условима једнакости са другима. Слобода и једнакост су пратилац човека као потпуног, свестраног, изграђеног и свесног бића које зна шта хоће и шта може да очекује и добије од других. Тешко је доказати да смо рођењем једнаки са другима да би смо се након тога (временом) изборили за већу или мању слободу. Такође не можемо се ни лако сложити са тим да смо најпре рођени слободни да би смо као такви били више или мање једнаки или неједнаки са другима. Природноправни филозофи, софисти и њихови каснији следбеници су тврдили да су људи по природи рођени слободни и једнаки. Чувени Алкидамас је поручивао људима да је Бог све људе створио слободним и да природа никог није начинила робом.¹ Много векова после њега још славнији филозоф Русо је изговорио на далеко чувену мисао да је човек рођен слободан, али да је свуда у оковима.² То нам говори да се друштвено стање променило у односу на оно природно и померило или удаљило од некакве природне слободе и једнакости. Сумирајући оно што смо до сада постигли на плану једнакости и слобода можемо рећи да смо у

¹ Др Драган М. Стојановић, Основна права човека, Правни факултет Ниш, у Нишу, 1989. године стр. 15.

² Видети: Жан Жак Русо, Друштвени уговор, Просвета, Београд, 1949. год.

томе увек имали већа очекивања од остварења. Једнакост и слобода су више биле сан или утопија него реалност. Никада није било нити ће бити потпуне и остварене слободе и једнакости. Човек ће увек бити помало трагичан и разочаран у очекивању оне слободе и једнакости о којој сања и за коју мисли да му по природи ствари припада. Као реакција, револт на суморно стање неједнакости, експлоатације, неправде и др. људи се често окрећу крајности и заносе нестварном слободом и једнакошћу. Тако се родила Морова „Утопија“, идеализована представа о савршеном друштву на замишљеном острву – сушта супротност поразног стања друштвених прилика његовог доба.³ О таквој, исконској, слободи и једнакости је маштао и Томазо Кампанела, истина, не на замишљеном острву него у замишљеном граду сунца. У том његовом нестварном граду сунца сви раде и живе у хармонији, развијају заједнички живот испуњен радостима, задовољавањем различитих талената, вештина, знања и врлина, али и испуњавају заједничке дужности према заједници у којој живе и из које се заједнички управља.⁴

Једнакост се увек поставља у оквире заједничког живота и међусобних људских комуникација. Један човек може да очекује да буде једнак (или неједнак) са другим тек уколико је са њим у друштвеној, правној, политичкој или некој другој вези или комуникацији. За разлику од ње, слобода је некако ексклузивнија, више индивидуализована, доживљава се као нека посебна вредност којом се појединац више одваја него што се приближава другима. Једнакост је конкретнија, друштвено мерљива категорија. Њу човек стиче (или не) у заједници тако што се приближава другим људима онда када успоставља друштвене, правне, политичке и друге везе од којих зависи заједнички друштвени живот. Слобода је увек нешто више од тога, резервисана за нашу искључивост или, боље рећи, себичност него друштвеност. Зато често друштво или заједницу доживљавамо као препреку својој слободи, тежњи да будемо своји, онакви какви желимо да будемо, другачији од других. Та супротност траје још од раних античких времена, везује се за онај период развоја античког друштва у коме је заједница била виша и важнија од појединца. Заједница је била све, док је појединац био непризната вредност, њој подређен. Такав појединац није био индивидуализован, није могао да буде слободан мада је могао да буде једнак са онима који су му материјално, класно односно статусно били блиски. Он је био пуки одраз заједнице, њој подређен и у њој апстрахован и непризнат као вредност. Таква заједница је била изнад појединца, то није била заједница за човека и од човека, она

³ Видети: Др Милован Марковић, др Васо Меденица, Социологија, Приштина, 1998. стр. 38.

⁴ Томазо Кампанела, Град сунца, Култура, Београд, 1964. год. стр. 22.

будућа демократска, посвећена њему, услов и средство његовог ослобађања и остварења као слободног, потпуног и индивидуализованог бића.

Заслугом Аристотела, али и каснијих мислилаца и друштвених покрета (пре свега буржоаског), човек бива индивидуализован, стиче слободу у оном Хегеловом смислу савладавања нужности – кретања у правцу којим се наше знање, свест о природи, друштву, дакле другима, помера и окреће себи – постаје самосвест као највиши степен развитка слободе, спознаје себе.⁵

Но колико год да је човек искључив или себичан у очекивању своје слободе, он на крају мора са њом да уђе у заједницу, мање-више се уклопи, усклади са осталим члановима друштвене заједнице. Нико у својој слободи не може да буде у оном Аристотеловом смислу ни Бог ни звер да би опстао ван заједнице и живео потпуно онако како жели. Сви смо ми у заједници, она нам нешто даје или одузима, шири нашу слободу или је донекле сужава, ограничава. Могли би смо да кажемо да наша слобода не може да се брани као апсолутна вредност или као циљ самој себи. Она није некакав божански идеал ради кога треба жртвовати друге идеале (једнакост, љубав, срећу, правду и сл.) када и ако дођу у сукоб са њом. Слобода може да постане апсурдна онда када дође у сукоб не само са тим другим друштвеним вредностима, него и са самом собом (другом слободом). Једна слобода постаје апсурдна онда када њено потпуно остварење поништава другу слободу; када се ради ње, једне, доводе у питање слободе великог броја људи: када се она сама по себи показује као неспојива са учествовањем у заједничком животу који тражи сарадњу и солидарност.⁶

I

Слобода је једна од људских вредности које чине живот достојним човека; потцењивање других друштвених вредности у корист слободе није ништа штетније и од самог недостатка слободе. Слобода је проблематичнија, утолико што је сви моралисти у људској историји величају, али је не схватају на исти начин, нити јој дају исто значење.⁷ Слобода јесте опште људско својство, али то не значи да је сви могу једнако и уживати. Слобода за богатог и образованог човека представља врхунац његове среће и пуноће његовог бића. За неписменог, сиромашног и једног човека она је изазов његове судбине која му више одузима него што му

⁵ Видети Г. Хегел, Феноменологија духа, Култура, Загреб, 1951. год. стр. 110.

⁶ Исаија Берлин, Четири огледа о слободи, Нолит, Београд, 1992. год. стр. 61-62.

⁷ Ибид, стр. 204.

даје. Од када постоји, човек је једнако подложен искушењу и слободe и неслободe (власти). Ако бисмо се сложили да су постојала (и постоје) природна права, онда би било логично да је он (човек) прво осетио дражи неслућене слободe којој се дивио, али коју није успео и да сачува. Његову срећу због природне слободe и једнакости пореметио је живот у држави, заједници која је прогласила ограничену слободу или чак неслободу за неке групе или појединце. У држави, односно заједници, у човеку су се сукобиле две противуречне жеље које су од њега начиниле проблематично и несавршено биће. Како каже Хобз, осим жеље за слободом, живот у држави је у човеку пробудио и све већу жељу за моћи, власти која престаје само његовом смрћу.⁸ Како сада стоје ствари, тај сукоб противуречних жеља није ни до данас решен, помирен. У човеку и даље тиња и страст за слободом и влашћу. Заједница, држава, не може да помири те две супростављене страсти јер се оне искључују. Власт над некима или свима значи неслободу за њих и обрнуто, слобода за неке или све искључује било какву власт, подношење било каквог њеног ограничења или неслободe. Но, иако је тако, с правом можемо да се запитамо да ли је људском бићу важније да буде слободно или да влада и покорава се. Да му је више стало до слободe, мање би се бавио државом и влашћу. Наравно, то није просто питање човековог избора нити зависи само од његове воље. Иако се слобода и власт искључују, оне се ипак на терену заједнице, државе, срећу и нужно мире и усклађују. Највише под утицајем марксизма, прецењен је значај слободe а потцењен утицај владања, управљања које је схваћено као антитеза слободe. Зато можемо да кажемо да човек још увек не може, а можда никад и неће моћи да живи без владања, управљања ма колико оно некад може да се умеша у његов живот и поремети му стечена права и слободe. Како закључује Хозе Ортега и Гасет, човек доживљава подстицајну енергију и дух само онда када се влада или када се налази у свету где се њиме добро влада.⁹ Таквом човеку држава више није никаква сметња, јер сада живимо у времену које је демантовало традиционалне слободe у њиховом индивидуалистичком смислу. Када тако гледамо на ствари, сваком разумном бићу треба да буде јасно да држава не може да се укине, него само да се побољша, хуманизује.¹⁰ То хуманизовање државе је уствари прилагођавање људској слободи, одређивање њене нужне мере са којом човек успева да се осећа задовољан собом, равноправан и једнако вредан са осталим члановима заједнице. Иако слобода није природно својство човека нити израз друштвености, она је могућа, постоји само у држави. Држава није нешто

⁸ Томас Хобз, *Левијатан*, књига I, Градина, Ниш, 1991. стр. 11.

⁹ Хозе Ортега и Гасет, *Побуна маса*, АЛЕФ, Градац, Градац, 1988. год. стр. 129.

¹⁰ Ludwig Gumplowich, *Die Sociologische Staatside*, Innsbruck, 1902. год. стр. 20-22.

што мења човекову природу и одузима му, ограничава слободу. И пре ње човек је био понижаван и угњетаван ништа слободнији него у њој. Она (држава) није покварила људску идилу нити је у људске односе први пут унела силу и принуду.¹¹ Према томе, човек и није у правом смислу имао и уживао права и слободе пре државе, све док му она то није обезбедила. Држава зато не може да се окривљује да је последњи узрок неслободе; она није услов ограничења слободе или њеног укидања. Није у реду да се каже да је човек пре државе био слободан, а да му је у њој та слобода ускраћена. Тиме што је стављена у оквире државе, слобода је нужно ограничена у свом испољавању и развијају. Колико год да је држава дарезљива и предусретљива према људским потребама, није у стању да отвори простор за ширење слободе у бесконачност. Таква неслућена и неспутана слобода није у складу са условима друштвеног живота који релативизује могућности остваривања људских амбиција и планова. Зато се и каже да у друштвеном животу ништа није апсолутно и предодређено у ком правцу ће се кретати или развијати.

Слобода у бесконачним границама се претвара у моћ, у власт и неслободу, и као таква остаје претња човеку и примереној слободи. Претерано гомилање слободе појединца или група води у своју супротност – злоупотребу слободе. Слобода сваког појединца не служи слободи свих, нити је услов општег добра и среће свих чланова друштва. Колика ће да буде слобода човека, то не може да се одреди на уопштен начин. То је практично питање које зависи од користи за опште добро, и на то се може одговорити само на основу конкретних психолошких, социјалних и историјских чињеница.¹² Зато друштво не може и не сме да толерише сваку човекову слободу. Друштву је важна само она слобода која доприноси човековом моралном и духовном напретку, а не нека апстрактна и неограничена слобода због које човек постаје незајажљив и анархичан. Чак и да се човеку да она слобода каква жели, нема гаранција да ће бити ње достојан, понашати се у складу са њом. У људској природи не постоји гаранција да ће човек без спољних ограничења (државе, силе) по сваку цену да шири своје слободе и развија оно што је у њему позитивно. Од допуштене грађанске и моралне слободе треба разликовати и одвојити једну врсту покварене животињске слободе по којој је човеку све допуштено и која је у сукобу са сваком влашћу.¹³ Но човеку је још

¹¹ Слободан Јовановић, О суверености, уводно предавање из државног права, Штампарија „Светозар Николић“, Београд, 1897. год. стр. 29.

¹² Игор Приморац, Предговор књиге Џона Стјуарта Мила, О слободи, издање „Филип Вишњић“, Београд, 1988. год. стр. 22.

¹³ Алексис Токвиљ, О демократији у Америци, свеска прва, Државна штампарија, Београд, 1872. год. стр. 8-9.

увек ближа и дража утопистичка вера да може неограничено да шири своју слободу, него разумна сумња и свест да постоје границе преко којих слобода не сме да пређе. Заборављамо да је човек тек одскора савладао основне нужности које су спутавале његов живот. Зато нам, изгледа, не смета да поверујемо да наша слобода нема граница, не може ничим бити спутана. Људски свет је само мали део простора, како примећује Богдан Шешић, и само то је довољно да разбије илузију о апсолутној слободи.¹⁴

II

Слобода се током времена различито схватала, одређивала у зависности од тога шта се њом хтело истаћи, постићи. Она се кретала (и креће) између крајности људске себичности (индивидуалности) и друштвене прихватљивости, корисности. Утолико је противуречнија и проблематичнија, јер треба да реши тај однос, супротност између појединачног и општег. По једном приступу, слобода се ставља у однос према добру и подразумевала би да човек бира такав начин живота који ће бити повезан са постизањем добра,¹⁵ добробити за цело друштво. То би опет значило и да у избору тог начина живота који води општем добру човек није сам и потпуно слободан, окренут себи. Друштво је то које има важну улогу да промовише концепт добра који би био спојив са слободом.¹⁶ На овај начин се слобода доводи у везу са државом или, обрнуто гледано, држава није а priori супротстављена слободи. Држава треба да подржава све концепције доброг живота које могу да се сагласе са слободом, односно да охрабри или казни оне друге које не могу да се сагласе са слободом или изведу из ње.¹⁷ Ово гледиште наглашава мисију, корисност слободе, а не њену себичност, искључивост.

Овако схваћена слобода нам не омогућује такав избор начина живота који би био користан само за нас, а штетан за друге, заједницу. Још конкретније, то значи да нисмо препуштени сами себи и да можемо да бирамо животни пут какав желимо, а да се не осврнемо око себе, на друге. Ово изгледа и логично јер човек није дивље, изоловано и себично биће, довољно само себи. Он је пре свега друштвено биће које живи у заједници (држави) и има потребу да помаже другима, али и од њих очекује помоћ онда када му је потребна. Пре свега, за све нас је важно то што живимо у држави и што смо дужни да према њој исказујемо, испо-

¹⁴ Богдан Шешић, *Нужност и слобода*, Култура, Београд, 1963. год. стр. 358.

¹⁵ Душан Павловић, *Аутономија личности у Ролсовој теорији правде*, Едиција „Реч“, Београд, 2005. год. стр. 20.

¹⁶ Ибид, стр. 20.

¹⁷ Ибид, стр. 21.

љавамо одређену меру поштовања да би и она нас за узврат поштовала и помагала. Зато држава није против нас, наше слободе ни онда када посеже за неопходним мерама принуде, ауторитета. Није напад на нашу слободу или њено потцењивање то што морамо да поштујемо државу и у одређеним ситуацијама јој се повинујемо. Тај минимум покорности и поштовања према држави, власти, људи исказују као слободне личности, а не као поданици. Тако гледано, власт (држава) и слобода се не сукобљавају, него се, шта више, у послу заповедања и допуњују. Када држава путем права, својих норми нешто наређује или забрањује човеку, то не значи да му тиме ускрађује слободу. Као што свако има потребу за самопоштовањем али и поштовањем других, тако је и са државом. И она има у себи самопоштовања, али и њени грађани треба да је поштују, прихватају њене наредбе без осећања повређене слободе или сујете. Дакле, власт и слобода не стоје једно према другом као ривали, а још мање као непријатељи. Држава није непријатељ слободе ни онда када шири сферу свог утицаја и мешања у друштвени живот. Било је примера ширења државног интервенционизма (нпр. у Вајмарској Републици), а да због тога није битно ограничавана слобода.¹⁸ На крају, слобода није угрожена само од државе; њу данас ограничавају и други, приватне власти и моћи више него јавна власт. И обрнуто гледано, погрешно је појам слободе свести или спојити са појмом власти па недостатак власти или неучествовање у њој тумачити као недостатак слободе. Слобода није исто што и учествовање у политичкој власти па је нетачно вршење власти назвати неслободом јер, по Слободану Јовановићу, ту нема угрожавања слободе.¹⁹ И из перспективе човека не постоји ништа вечито, непроменљиво у његовој природи због чега би увек био склон, тежио слободи. Како добро примећује Михаило Марковић, човек је мирољубив али и агресиван, креативан и деструктиван, слободан по свом духу и жељама, али и неодговоран и недоличан те слободе.²⁰

Друго гледиште о слободи, супротно овом, крајње је индивидуалистичко и утилитаристичко. Њега су заступали филозофи либерализма, пре свега Џон Стјуарт Мил. Он (Мил) је био поборник неограничене индивидуалне слободе која се своди на могућност сваког појединца да бира и ради оно што жели. По Милу, свако мора да буде слободан у складу са сопственим склоностима и судовима о стварима које се само

¹⁸ Франц Нојман, Демократска и ауторитарна држава, Напријед, Загреб, 1974. год. стр. 104-105.

¹⁹ Слободан Јовановић, Формална социологија, предавања Слободана Јовановића, професора Универзитета, Футур, Београд, 1938. год. стр. 18.

²⁰ Михаило Марковић, Преиспитивање, Српска књижевна задруга, Београд, 1972. год. стр. 147.

њега тичу, и да сходно томе следи своје мишљење по цену коју је спреман да плати за исто.²¹ У крајње либералистичкој варијанти, слобода појединца подразумева његов слободан избор, то како ће живети, мислити и каква одређења следити. У томе му нико не може сметати, наметати било каква ограничења, а ни сам појединац у том избору на треба да се поводи за било каквим ауторитетом. Слобода избора, по Милу, искључује било какав ауторитет па онај ко нешто прихвати и из самог поштовања обичаја није слободан и нема слободу избора.²² Модерно друштво се увелико одвојило од оваквог либерализма, без обзира на разне облике оживљавања, појаве неолиберализма. Можемо да кажемо да данашњи човек није индивидуа из либералистичке ере која се клони сваке везе са њом, не пристаје да буде под њеним утицајем. Баш супротно, он је сада у правом (па и правном) смислу под њом – субјект њене власти и у том проблематичном односу се исказује и сложеност његовог испољавања као слободног бића.

Свакако има и много доказа да човек није увек рационалан и да се испољава као друштвено биће јер ерупције његове ирационалности нису случајне нити изазване неким спољним условима. Услови за човекову слободу нису одређени само ван њега, већ и у њему самом. Човеков разум није слободан све док он (човек) сам није у стању да се уздржи од пребрзог попуштања сопственим жељама и да контролише своје страсти.²³ Све је извесније да код човека постоји јачи сукоб између његових страсти и разума него између њега самог и државе. Тај сукоб је за њега чак и трагичнији. Већи је разлог за човекову несрећу када својом слободом (или неслободом) ограничава туђу слободу, него када је његова или туђа слобода ограничена државом према којој се погрешно, унапред осећа неслободно. Историја људске слободе или неслободе нас учи да у човеку постоји вечита жеља за што већом слободом, али и да га подједнако прати и жеља за самовољом и злоупотребом те слободе. И баш зато слобода мора да има ограничења, да се ужива у оквирима државе (заједнице) у којој оно што је слободно и праведно једнима треба да буде и другима. И с друге стране, оно што смета једном човеку, спутава његову слободу, не сме да се толерише, допусти и чини неком другом.

III

Иако слобода и једнакост нису нужно у вези, некада се и искључују, обично се за једно друштво сматра да је успешно и напредно ако

²¹ Џон Стјуарт Мил, О слободи, Филип Вишњић, Београд 1988. год. стр. 49.

²² Ибид, стр. 51.

²³ Џон Лок, Оглед о људском разуму, Култура, Београд, 1962. стр. 280

постиже или је постигло и једно и друго. Једнакост је идеал коме људи теже од давнина. Та идеја је рођена још у античкој епохи, развили су је софисти, суочени са грубим неједнакостима које је изазвало робовласничко друштво. Неједнакост између људи софисти су превазишли својим учењем о природној једнакости. Но, стварност је демантовала ове мислиоце ране античке епохе. Вековима после њих класно друштво је само појачавало и продубљивало неједнакост међу људима, експлоатацију моћних и богатих над онима који су слаби и сиромашни. Без обзира на то да ли је одржива или не, теорија или доктрина природног права се и данас изговара, помиње с поштовањем. Њена суштина је да су сви људи по природи једнаки и да им самим рођењем припадају извесна права која им нико не може одузети или оспорити. Сажетак те античке природноправне доктрине су свакако надалеко чувене мисли Алкидамаса да је Бог све људе створио слободним и да природа никог није начинила робом.²⁴ Слично је мислио и славни софиста Хипија. Он је људима поручивао да су једни другима сродници и пријатељи по природи, а не закону јер оно што је једнако по природи, није и по закону пошто овај некад приморава људе да раде и нешто мимо природе.²⁵ Но, нису сви мислиоци у античком свету једнако доживљавали природно стање или стање једнакости. Аристотел, горостас античке филозофије, сужава појам једнакости. За њега је једнакост праведна, али не за све, него само за једнаке; он оправдава и неједнакост када тврди да и она може бити праведна ако се не чини свима, него само неједнакима.²⁶ Због људске несавршености, подложности страстима, Аристотел је више вере полагао у праведност закона него праведност људи коју изазива једнакост. Много векова касније, идеје софиста преузимају напредни европски мислиоци рационалистичке епохе и филозофије. Те идеје је спровела буржоазија кроз своје славне револуције, а пре свега ону незаборавну, француску. Увек ће да нас узбуђују и узвишено да звуче незаборавне паролe Француске револуције – слобода, братство и једнакост. Но, то што се у једном тренутку револуционарног заноса лако обећало показало се до данас тешко остваривим. Модерно друштво је у свему напредовало и превазишло слабости и предрасуде прошлих векова, али ипак није испунило сва обећања својих очева – твораца. Једно од тих неиспуњених обећања је свакако и једнакост. Грађанско капиталистичко друштво је прогласило слободу и

²⁴ Др Драган М. Стојановић, Основна права човека, Правни факултет Ниш, у Нишу, 1989. год. стр. 15

²⁵ Данило Н. Баста, Права и слобода, о перспективи слободе у страниој и нашој правној филозофији, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1994. год. стр. 108.

²⁶ Аристотел, Политика, БИГЗ, Београд, 1975. год. стр. 66.

једнакост, развило економску и политичку утакмицу међу људима подстичући тако напредак оних способних и предузимљивих. Та једнакост коју је прогласило друштво грађанске демократије која се испољавала пре свега као правна и политичка једнакост.

Једнакост је принцип демократског друштва у коме се поштује вредност и интегритет човека, у коме права и обавезе једног човека имају свој корелатив, границу у правима и обавезама другог човека. Та једнакост је од почетка схваћена у природноправном смислу, по самој својој природи. Но, то што је по природи изгледало једнако, у друштву никад није постало или остало тако. Како је тврдио Монтескије, људи се по природи рађају у једнакости, али у њој не остају па тако прави разлику између регулисане демократије у којој влада дух умерене једнакости и нерегулисане демократије коју раздиру страсти крајње једнакости.²⁷ Иако начело једнакости прати демократску мисао и праксу још од античких времена, оно ни до данас није остварено и уграђено у темеље модерних демократија. Како каже Коста Чавошки, оно што највише погађа осредњег човека, који бројчано преовлађује у демократији, није толико одсуство највиших могућности слободе колико одсуство једнакости.²⁸ Капитализам је прогласио правну и политичку једнакост, али је и постао арена за њихову злоупотребу и ограничавање. Под плаштом „слободног друштва“, капитализам је подстицао немилосрдну утакмицу и борбу која је срушила толеранцију и једнакост међу људима. „Слободно друштво“ је формално отворило врата за сваког, признало свима једнакост, али стварно то није било тако. Оно што је формално правно било једнако претворило се у неједнакост, отворило понор неправди између појединаца и класа. Као и увек, показало се да је једнакост лако обећати, али је тешко остварити. Нетолеранција, неједнакост и дискриминације разних врста пратилац су сваког друштва – недемократског, али и оног демократског. Зато се показује да су идеје социјалне правде, солидарности и др. боље од оних које је заговарала доктрина и пракса либерализма (неолиберализма). Оне су данас језгро модерне социјалне и правне државе која је заменила правазиђену либералну или неолибералну државу. Показало се да је либерална демократија (држава) више ишла на руку неједнакости него што је водила у једнакост. То опет значи да једнакост не може да се брани некаквом доктрином, ма колико да је привлачна, већ инструментима и мерама позитивног права, правне државе. Једнакост није дата, остварена за све људе и сва времена самим позивањем на њу. На њу се људи свакако

²⁷ Монтескије, О духу закона, књига VIII, стр. 127 и 130, „Филип Вишњић“, Београд, 1988. год.

²⁸ Коста Чавошки, Увод у право I, основни појмови и облици, „Драганић“, Београд, 1996. год. стр. 200

позивају, али морају за њу и да се боре, освајају је, али и доживљавају поразе и разочарања када је губе. За једнакост је задужен и одговоран сваки човек, али више од њега заједница, држава. Она може много да учини да људи буду задовољни оствареним степеном једнакости. Са наше, данашње тачке гледишта, та једнакост није дата од Бога или природе него од државе – њеног залагања или незалагања да она буде потпунија. Једнакост значи да су сви људи вредни поштовања и да су, без обзира на разлике које међу њима постоје, равноправни.²⁹ Тако једнакост и равноправност иду руку под руку, исте су вредности, долазе са оне стране људског живота у коме се исказује поштовање људске личности и њеног достојанства. Док су једнакост и равноправност, фигуративно речено, лице бољег или правичног и у слободи испуњеног живота, онаквог какав треба да буде, неједнакост је његово наличје. Неједнакост је оно што највише погађа људе и удаљава их једне од других. Зато и не чуди што је Алексис Токвил, велики поклоник демократије, ову поистовећивао са једнакошћу. По њему, у демократији поред природног укуса за слободу, људи имају ужарену, незаситу и неутољиву страст за једнакост па су највише склони да у тој једнакости виде основни демократски идеал.³⁰

Колико год да се велича једнакост, не смеју да се забораве и њене мане и ограничења. Претеривањем у једнакости ствара се ризик од неједнакости која штети и погађа оне који су способни, талентовани и знају боље и више од оних других, просечних. Једнакост никада не може да буде потпуна јер би то водило њеном банализовању и величању осредњости. Њу треба прихватити у оном изворном, Перикловом одређењу оквира и могућности атинске (античке) демократије. А та демократија се није безусловно поистовећивала са свим људима без обзира на њихове способности, вештине, таленте и умешност за бављење јавним пословима. За Перикла је једнакост општа, важи за све људе, али само у смислу поштовања њиховог једнаког достојанства и могућности да равноправно учествују у јавном животу, дају заједници све што могу и користе могућности које им она пружа.³¹

Када се једнакост правилно схвати и не банализује, она се најпре своди на политичку једнакост у којој долази до изражаја и поштовање општељудских вредности и људског достојанства. У правно уређеној заједници, где се остварује владавина права, једнакост има и своју правну

²⁹ Проф. др Невена Петрушић и Косана Бекер, Практикум за заштиту од дискриминације у Србији, Београд, 2012. год. стр. 11.

³⁰ Алексис Де Токвил, О демократији у Америци, свеска друга, Државна штампарија, Београд, 1874. год. стр. 455

³¹ Михаило Ђурић, Хуманизам као политички идеал, Београд, Српска књижевна задруга, 1968. год. стр. 288

димензију. Она се испољава као једнакост пред законом или, једноставно речено, тиме да су сви људи једнаки пред законом. Ова правна једнакост значи да нема привилегованих у правном смислу, односно сви грађани уживају једнаку правну заштиту. Но, као и код једнакости уопште, тако и код ове правне једнакости није све онако како би требало да буде. И она је још увек више идеал па и мит савремене правне и демократске државе него што је постала њена стварност. Једнакост грађана пред законом или једнака примена закона на њихове појединачне ситуације пре свега је брига и функција судова. Судови су позвани да примењују законе и решавају спорове о правима и интересима грађана. Они су позвани да кажу како гласи закон у једној спорној правној ситуацији, да је реше и кажу ко је у праву, а ко је прекршио закон. Зато судови имају стваралачку улогу, то нису органи за пуко примењивање права. Судска функција није пука примена закона на појединачне случајеве. Она значи решење једног правног спора у коме судија мора да испољи како познавање права, тако и самог живота и људских односа који су често тако замршени да их није могуће лако решити или „пресликати“ из апстрактне норме. Закон садржи апстрактне норме које треба да важе исто за све појединачне случајеве. Да би се у томе успело, највећа одговорност је у рукама судија и судова. Јер истина је да закон гласи онако како је суд рекао да гласи.³² То што пише у закону тумачи суд, открива прави смисао закона и вољу законодавца. Он то може да уради на различите начине, па чак и да својим тумачењем утиче и на промену смисла закона. Наравно, судови не стварају право, него га примењују, али у самој тој примени некад могу својим тумачењем да одступе од воље законодавца. И не само то. Самом применом закона судови цене и да ли је то што се примењује доиста закон.³³ Судије (судови) могу из објективних или субјективних разлога да погрешно и површно тумаче и примењују законе и решавају спорове грађана и тако подстичу неједнакост међу њима. Ту неједнакост судови и судије подстичу онда када ускраћују правду невином, а додељују је оном ко је скривио повреду права. Грађане више боли неједнакост и неправда коју доживе од судова него она коју доживе од институција политичког живота и политике. Пред судовима грађани не пристају да буду пасивни и „изиграни“ као у политици. Ту бране своја права и интересе који су им много ближи, „стварнији“ од политичких права и интереса. Судови и судије морају да буду прва и последња брана за одбрану правде и истине. Они морају тежити да остваре и задовоље правду тако што ће све сличне случајеве решавати на исти (сличан) начин. Тиме се обезбеђује правна

³² Ратко Марковић, Управно право, Београд, 2002. год. стр. 76

³³ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ, Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 237.

једнакост и доприноси јачању стабилности и законитости у једној држави. Према томе, када се говори о неједнакости грађана пред судом обично се мисли на неуједначеност судске праксе.³⁴ Често и из економске и социјалне неједнакости појединих категорија грађана могу да настану и проблеми њихове правне једнакости. То ће бити онда када неке економски и социјално угрожене категорије грађана не успевају квалитетно да обезбеде заштиту својих права пред судом као остали грађани. И без велике анализе и доказивања, лако може да се закључи да људи који су економски и социјално неједнаки, обесправљени, лакше постају жртве правне обесправљености него што то постају они економски и социјално привилеговани. Изгледа као да постоји нека логична веза (и објашњење) између социјално-економске и правне неједнакости. Они који су економски богати, угледни и утицајни често су и правно, законски привилеговани. И обрнуто, они сиромашни и друштвено маргинализовани су и правно обесправљени и често неједнаки пред законом и институцијама које спроводе и штите закон. На овакав закључак нас наводе бројне друштвене, политичке па и судске афере са чудним, боље рећи неочекиваним епилогом. Све ово говори да формалноправна заштита људи, њихове једнакости није довољна. Од те формално правне заштите и гаранција које се пружају људима много је важнија она стварна заштита права (и једнакости) коју пружају и спроводе судови (редовни, управни), уставни суд, омбудсман и друге институције задужене за заштиту људских права и једнакости.

IV

Слобода и једнакост су услов да се човек осећа вредан у себи и према другима око себе, али и да има и брани свој понос и достојанство. То је интимна сфера живота сваког човека и од ње зависи колико ће он успети да сачува своју приватност и одбрани свој интегритет. Сви смо осетљиви на различите изазове који доводе у питање наше достојанство и спремни смо да га бранимо и по цену живота. Живот није вредан или испуњен смислом ако га ми сами или неко други, без наше воље, обезвређује и спушта испод подношљивог нивоа достојанства. Свако је осетљив на вређање свог достојанства и, како примећује Коста Чавошки, оно што највише погађа понос и достојанство човека је одсуство

³⁴ Јован Ћирић, (Не) Једнакост грађана пред судовима, НБП, Журнал за криминалистику и право, часопис Криминалистичко – полицијске академије у Београду, бр. 1/2013.

једнакости.³⁵ Једнакост или неједнакост нас приближава или удаљава од корпуса права и слобода са којима се човек успоставља и одржава као слободно, неподељено биће, доследно својим унутрашњим осећањима и настројености. Без једнакости, човек се осећа као ниже и безвредно биће. Нити може да изгради самосвест, осећа и спознаје себе, нити да има свест о другима, да разуме и препознаје људе који су му блиски и којима сме да се приближи и разликује их од оних од којих мора да зазире или се удаљава. Достојанство прави и прожима нашу личност и без њега не можемо да будемо људска бића. Оно се кроз време и епохе различито схватало, али је увек било синоним за човека као слободну и друштвено признату и изграђену индивидуу. У епохи ропства и касније, у различитим облицима везаности и потчињености, човек је био лишен достојанства, осећања да нешто вреди или може да промени у себи и око себе. Достојанство се враћа човеку онда када постаје слободан грађанин. За то су заслужне грађанске, буржоаске револуције које су прогласиле правну и политичку једнакост људи. Од тада се мења и смисао самог достојанства. Пре тога, односно почев од римског права, достојанство се везивало за статус, да би у овој нашој модерној епохи постало основ фундаменталних људских права, вредност која та права повезује и даје подстицај за развој и настанак нових људских права.³⁶ Од грађанских револуција, достојанство се више не доводи у питање, не оспорава као општедруштвена вредност. Но, било је (и биће) назадних, ретроградних и мрачних снага и покрета и у грађанском друштву који су били уперени против човека и грубо вређали и одузимали његово достојанство. Фашизам, нацизам и различити облици тоталитаризма у свету увек су велика претња и опасност по очување људског достојанства. Основни правац деловања свих тих назадних и мрачних идеја и покрета је да се обесправи човек, претвори у роба, лиши достојанства и једнакости. Зато потреба за људским достојанством изражава и потребу за очувањем основних права. Најкраће речено, достојанство прожима сва људска права, оно је њихов основ. Достојанство даје вредност људским правима и, обрнуто, људска права представљају материјалну основу на којој се уздиже достојанство. Иако је време фашизма, нацизма и тоталитаризма далека прошлост јер живимо у миру и демократском режиму, не значи да смо ослобођени свих дилема око очувања свог достојанства. Уствари, једну врсту искушења и опасности по достојанство су заменили нови,

³⁵ Коста Чавошки, Увод у право I, основни појмови и државни облици, „Драганић“, 1996. год. стр. 200

³⁶ Сања Златановић, Савремени концепт права на (достојанствен) рад, чланак објављен у Зборнику радова, „Међународно хуманитарно право“, Правног факултета у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2013. год. стр. 441.

савремени изазови и ризици који доводе у питање опстанак људског достојанства. Достојанство је још увек важно етичко и правно питање које се поставља и решава на новом и вишем нивоу опстанка и функционисања друштва и појединца. Живимо у времену које је проширило домете достојанства. Заштита достојанства се не своди само на заштиту физичког интегритета и приватности човека.

Достојанство је закорачило, ушло у нове сфере и терене људског живота и опстанка који траже решење за нове изазове пред којима се нашао савремени човек. Питање достојанства се данас све више поставља и у области биомедицинских истраживања, појединачног и групног генетског тестирања, генетског саветовања, генетске терапије и генетске информације.³⁷ Нарочито је осетљиво питање достојанства посебних категорија лица која болују од тешких и прогресивних (неизлечивих) болести које траже квалитетан медицински третман као и посебну негу и однос према достојанству таквих лица.

На достојанство данас можемо да гледамо као на општељудску вредност која представља основ свих људских права. Људска права и достојанство не иду једно без другог. Но, достојанство је и једно важно, посебно право. И српски Устав из 2006. год. јемчи право на достојанство и слободан развој личности, као ново, оригинално и посебно право.³⁸

Достојанство је цивилизацијска тековина која се различито схватала у различитим епохама и културама. Но, како год да се схватало, никад није могло да се одвоји од таквих вредности као што су правда, слобода и једнакост. Никада и нигде није могло да се велича достојанство, а да се истовремено толерише неправда, неједнакост и неслобода међу људима. Људско достојанство није мерљива категорија. Не може се рећи да је достојанство једног човека веће и вредније од достојанства другог човека. Иако су то индивидуалне вредности и релације људи једних према другима, ипак се све те појединачне вредности достојанства у нечему приближавају, па и поистовећују. То поистовећивање се догађа онда када људи или осећају да имају достојанство или не осећају да га имају. Без обзира на интензитет и његове нијансе, људи се осећају достојанствено онда када су слободни, уживају једнакост и могу да досегну или доживе друштвену правду.

³⁷ Весна Клајн – Татић, Етички и правни положај људи као субјеката биомедицинских истраживања и клиничких огледа, Институт друштвених наука, Центар за правна истраживања, Београд, 2012. год. стр. 220.

³⁸ Видети: члан 23. Устава Републике Србије из 2006. год.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аристотел, Политика, БИГЗ, Београд, 1975. год;
2. Баста, Данило Н, Права и слобода, о перспективи слободе у страном и нашој правној филозофији, Издавачка књижевница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1994. год;
3. Берлин, Исаја, Четири огледа о слободи, Нолит, Београд, 1992. год.
4. Gumplowich, Ludwig, Die Sociologische Staatsidee, Innsbruck, 1902. год.
5. Ђурић, Михаило, Хуманизам као политички идеал, Београд, Српска књижевна задруга, 1968. год.
6. Јовановић, Слободан, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ, Југославија публич, Београд, 1990. год.
7. Јовановић, Слободан, Формална социологија, предавања Слободана Јовановића, професора Универзитета, Футур, Београд, 1938. год.
8. Јовановић, Слободан, О суверености, уводно предавање из државног права, Штампарија „Светозар Николић“, Београд, 1897. год.
9. Златановић, Сања, Савремени концепт права на (достојанствен) рад, чланак објављен у Зборнику радова, „Међународно хуманитарно право“, Правног факултета у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2013. год.
10. Кампанела, Томазо, Град сунца, Култура, Београд, 1964. год
11. Клајн – Татић, Весна, Етички и правни положај људи као субјеката биомедицинских истраживања и клиничких огледа, Институт друштвених наука, Центар за правна истраживања, Београд, 2012. год.
12. Лок, Џон, Оглед о људском разуму, Култура, Београд, 1962. год.
13. Марковић, Михаило, Преиспитивање, Српска књижевна задруга, Београд, 1972. год.
14. Марковић, Милован, Меденица, Васо Социологија, Приштина, 1998. год.
15. Марковић, Ратко, Управно право, Београд, 2002. год.
16. Мил, Џон Стјуарт, О слободи, Филип Вишњић, Београд 1988. год.
17. Монтескје, Шарл, О духу закона, књига VIII, стр. 127 и 130, „Филип Вишњић“, Београд, 1988. год.
18. Нојман, Франц, Демократска и ауторитарна држава, Напријед, Загреб, 1974. год.

19. Ортега и Гасет, Хозе, Побуна маса, АЛЕФ, Градац, Градац, 1988. год.
20. Павловић, Душан, Аутономија личности у Ролсовој теорији правде, Едиција „Реч“, Београд, 2005. год.
21. Петрушић Невена и Бекер Косана, Практикум за заштиту од дискриминације у Србији, Београд, 2012. год.
22. Русо, Жан Жак, Друштвени уговор, Просвета, Београд, 1949. год.
23. Стојановић, Драган М, Основна права човека, Правни факултет Ниш, у Нишу, 1989. Год.
24. Токвил, Алексис, О демократији у Америци, свеска прва, Државна штампарија, Београд, 1872. год.
25. Токвил, Алексис Де, О демократији у Америци, свеска друга, Државна штампарија, Београд, 1874. год.
26. Ћирић, Јован , (Не) Једнакост грађана пред судовима, НБП, Журнал за криминалистику и право, часопис Криминалистичко – полицијске академије у Београду, бр. 1/2013.
27. Хегел, Г, Феноменологија духа, Култура, Загреб, 1951. год.
28. Томас Хобз, Левијатан, књига I, Градина, Ниш, 1991. год.
29. Чавошки, Коста, Увод у право I, основни појмови и облици, „Драганић“, Београд, 1996. год.
30. Шешић, Богдан, Нужност и слобода, Култура, Београд, 1963. год..

Vladan Mihajlović, LL.D.
Full professor

Bojan Bojanić, LL.M.
Assistant lecturer

EQUALITY AS ACHIEVABLE (REALIZED) IDEAL OF A FREE DEMOCRATIC SOCIETY AND CONDITION OF RESPECT FOR THE FREEDOM OF PEOPLE

Summary

Equality is a quantity since the philosophers of the doctrine of natural law. Both have claimed that people are born equal, enjoy vested rights and freedom that no one can take away or restrict. No matter how it sounded appealing, equality has not been completely realized. Bourgeoisie has performed glorious revolution and proclaimed slogans of freedom, brotherhood and equality. The bourgeois equality was more formal than real legal and then appeared as a political and legal equality among people. In addition to equality, modern society tends to achieve the fullest and wider freedom of humans. Equality and freedom go hand in hand. There is no freedom without equality or equality without freedom. Freedom is so far understood differently, except that it has its limits, it cannot be banalized or absolutized. Under the influence of liberalism, freedom has been personification of selfishness. Advocates of liberalism and individualism felt that human freedom has no boundaries. In their freedom, people can do whatever they want but only to limit the freedom of others. This view has now been abandoned and replaced with the view where freedom is identified with achieving good. Thus, freedom is associated with achieving good benefits not only for the individual but also for the community.

Key words: equality, natural rights and freedom, freedom as means for attaining goods, state as a framework of recognition, arrangement and guarantee of human rights and freedom, freedom and equality as a guarantee of the democratic and legal state, equality concerning law, protection of dignity as a condition for respect realization of human freedom.



Dr Đordije Blažić

**REFORMA UPRAVNO PROCESNOG ZAKONODAVSTVA CRNE
GORE**

Apstrakt

Savremena javna uprava ne može se zamisliti bez savremenih, efikasnih i efektivnih procedura kojima će se građanima garantovati ostvarivanje sloboda i prava ali i adekvatna zaštita javnih interesa. Načela evropskog upravnog prava, kao i standardi upravne prakse u zemljama članicama EU se samo djelimično ostvaruju u važećem Zakonu upravnom postupku Crne Gore. Važeći Zakon ne sadrži sve moderne vrste upravnih aktivnosti i, samim tim, ne pruža potpunu pravnu zaštitu u odnosu na te aktivnosti. On predviđa relativno komplikovan i dugotrajan upravni postupak i ne obezbjeđuje neophodan opšti pravni okvir za e-upravu"

Evropski upravni prostor počiva na više glavnih uporišnih tačaka: načelu vladavine prava, poverenja - pouzdanosti i predvidljivosti; načelu javnosti i prozračnosti; načelu depolitizovanosti (političke neutralnosti) i odgovornosti, kao i zahtevima za ekonomičnošću i delotvornosti. Pravo građana Evropske unije na dobru upravu je propisano u članu 41 *Povelje o osnovnim pravima Evropske unije*. Rezolucija Komiteta ministara Saveta Evrope (77) 31 "o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave" od 28. septembra 1977. godine (Savet Evrope u svojoj *Rezoluciji 77, 31*) takođe priznaje pravo građanima na dobru upravu, na zaštitu, naročito sudsku, njihovih individualnih pravnih situacija - i naglašava pravičnost, korektne i uravnotežene relacije između građana i javne uprave. S tim u vezi, Evropski sud pravde je ustanovio opšte upravne principe na osnovu kojih je uspostavljena praksa nacionalnih upravnih sudova država članica EU, čime se formiraju zajedničke evropske vrijednosti u ovoj oblasti. Radi motivisanja javne uprave na aktivno, delotvorno zakonito držanje neophodno je usaglašavanje upravnih postupaka sa novim standardima evropskog upravnog prostora, naročito država koje kreću ili su u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

Ključne riječi: *Uprava, upravni postupak, upravni akti, upravne aktivnosti*

Prof. dr Đorđije Blažić

REFORMA UPRAVNO PROCESNOG ZAKONODAVSTVA CRNE GORE

Uvod

Bivši jugolsovenski upravni prostor ima veoma dugu tradiciju primjene upravnih postupak , počevši još od pravog Zakona o upravnom postupku iz Kraljevine Srba Hrvata i Slovenaca iz 1924 godine koji se primjenjivao sve do donošenja novog Zakona o upravnom postupku nakon II svjetskog rata 1956 godine , koji je mijenjan četiri puta i to: 1965, 1967,1978 i 1986. godine. Nakon raspada bivše SFRJ i formiranja Savezne Republike Jugoslavije, kao federacije dvije federalne jedinice Srbije i Crne Gore , donijet je 1997. godine novi Savezni Zakon o opštem upravnom postupku ("Službeni list SFRJ", 33/97) kojeg su primjenjivali i savezni organi Jugoslavije i organi Srbije i Crne Gore.

Medjutim, pravni sistem Crne Gore je od 2003 godine postao bogatiji za tri vlastita, autentična zakonska akta koji se odnose na procesnu upravno pravnu materiju. Naime, 2003 godine donijet je prvi crnogorski Zakon o opštem upravnom postupku, („*Službeni list RCG*", br. 60/2003 i "*Službeni list CG*", br. 32/2011) koji je izmjenjen i dopunjen 2011 godine, u kojem su sadržane opšte upravno-procesne norme koje su, po pravilu, mjerodavne za sve državne organe , organe lokalne samouprave , organizacije i ostale javne subjekte koji vrše javna ovlašćenja u svim vrstama upravnih stvari Takodje u oblasti upravnog procesnog prava donijet je i Zakon o upravnom sporu („*Službeni list RCG*", br. 60/2003) koji sadrži procesno pravne norme upravno sudskog postupka - upravnog spora, ali i posebni rocesni zakon u oblasti inspeksijskog nadzora – Zakon o inspeksijskom nadzoru („*Službeni list RCG*", br. 60/2003) kojim se uređuje postupak inspeksijskog nadzora.

Druge države Evropske Unije, ali i države u okruženju , takođe imaju svoje Zakone o opštem upravnom postupku , medju kojima je Hrvatska već uskladila svoj ZUP sa evropskim sandardima 2009 godine, dok su ostale države u okruženju još uvijek u procesu harmonizacije (Srbija već treći put radi nacrt ZUP-a , BiH i Makedonija su na početku ovih aktivnosti).¹

¹ U komparativnim upravnim sistemima novija kodifikacija upravnog zakonodavstva je započeta mnogo ranije i već je ostavrena npr. u Portugalu (1991.), Holandiji (1994.), Federaciji Bosne i Hercegovine (1998 i 2002.), Sloveniji (1999.), Grčkoj (1999.), Estoniji (2001.), Hrvatskoj (2009 god donijet reformisani novi ZUP).

Uloga ZUP-a i posebnih upravnih postupaka u upravnom sistemu Crne Gore

Zakon o opštem upravnom postupku donijet je 21. oktobra 2003.godine, a u primjeni je od 30. oktobra iste godine.² ZUP ja svakako najznačajniji procesni zakon u upravno-pravnoj oblasti u Crnoj Gori koji se primjenjuje usgotovo svim sferama društvenog života (upravnim oblastima)..U tom kontekstu on je opšti zakon koji se primjenjuje u svim slučajevima kad državni organi i organi lokalne uprave ustanove i druga pravna lica kada, u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke, kao i kada obavljaju druge poslove utvrđene ovim zakonom (član 1 i 2). Međutim , uzimajući u obzir okolnost da se prava i obaveze fizičkih i pravnih lica i drugih subjekata ostvaruju u veoma širokom društvenom opsegu, odnosno u gotovo svim sferama društvenog života koje su od interesa za sve građane i koje su i od javnog interesa postavlja se pitanje da li je moguće da ZUP svojim pravilima može obezbjediti sveobuhvatno postupanje subjekata u svim sferama života ili postoje specifične oblasti života (upravne oblasti) koje se ne mogu adekvatno procesno pokriti opštim pravilima ZUP-a . Uvažavajući takvu okolnost i društvenu realnost , ZUP dozvoljava mogućnost da se u specifičnim upravnim oblastima (npr. poreska,carinska,zdravstvena, penzijska, invalidska, javne nabavke , zaštita kulturnih dobara, metrologija, žigovi i sl.) odredbama posebnih zakona mogu se propisati i neophodna odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka , ali takva odstupanja moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima utvrđenim ovim zakonom(član 3).³

Sama odredba ZUP-a o mogućnosti odstupanja od primjene pravila opšteg upravnog postupka ukazuje na nekoliko stvari :

1. Da se nemože propisivati specifični ili specijalni upravni postupak .
2. Da se mogu propisati samo neophodna odstupanja od ZUP-a
3. Da se odstupanja od ZUP-a mogu propisati samo u specifičnim upravnim oblastima, a ne svim upravnim oblastima .
4. Da se odstupanja od ZUP-a mogu propisati samo u specifičnim upravnim stvarima , a ne svim upravnim stvarima .
5. Da se odstupanja mogu odnositi tj.propisati samo u odnosu pojedina pitanja a ne na sva pitanja opšteg upravnog postupka .

² Službeni list RCG br.60/03

³ „Odredbe zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima utvrđenim ovim zakonom. „(član 3 ZUP-a)

6. Da se odstupanja mogu propisati samo zakonom a ne i podzakonskim aktima

7. Da se odstupanja od ZUP-a mogu propisati odnosno neka pitanja urediti drugačije samo ako je to neophodno za postupanje u toj upravnoj oblasti

8. Da se ZUP u odnosu na posebne upravne postupke primjenjuje supsidijarno u odnosu na posebno uređena pitanja , a da se u odnosu na sva ostala pitanja koja nijesu uređena posebnim postupkom, ZUP primjenjuje neposredno .

9. Da se pojedina pitanja postupka mogu se za određenu upravnu oblast propisati drukčije samo ako su ona uređena u skladu sa načelima ZUP-a . To znači da specifičnost upravne stvari u pojedinim upravnim oblastima nemogu biti osnov da odredbe takvih zakona dovode u pitanje pravila opšteg upravnog postupka , odnosno postulate na kojima počiva ZUP. To takođe znači da osnovana pravila upravnog postupka predstavljaju minimum garancija, tj. donja granica ispod koje se ne smije ići regulacija u posebnim ili specijalnim zakonima. Ovo i sa razloga što su osnovna pravila ZUP-a i osnov i za pravilnu pravnu interpretaciju procesnih odredbi drugih (specijalnih) procesnih propisa iz oblasti upravnog prava .

Iz iznesenog se može zaključiti da crnogorsko upravno procesno pravo predviđa niz ograničenja za propisivanje posebnih postupaka. Na taj se način željelo postići da se posebni postupci svedu na što manji (nužni) broj upravnih oblasti i upravnih stvari, odnosno da odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka bude što manje.

Medjutim u svim tranzicijskim zemljama, a naročito onima koje žele postati članice Europske Unije, iskazuje se potreba reformisanja i modernizacije državne uprave, načemu je i Crna Gora intezivno radila još od 2002 godine . U poslednje vrijeme posebno se naglašava potreba da se kodifikacija upravnog postupka veže za načela evropskog upravnog prostora i dostignutu praksu Evropskog suda, uz favorizovanje načela zakonitosti. Sve izraženija su shvatanja da bez te kodifikacije nema garancije da će pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javna ovlašćenja biti zasnovani na zakonu. Pri tome i dalje je najvažnije, centralno pitanje kako pronaći ravnotežu između zahtjeva da upravni postupak bude brz i jednostavan, i zahtjeva da se zaštite i ostvaruju prava stranaka koje učestvuju u upravnom postupku .

Takav opšti zakon odražavao vrijednosti važećeg ustavnog poretka Crne Gore označenog u principu vladavine prava i udovoljavao zahtjevima moderne uprave. Medjutim takav zakon imao bi i svoje povratno dejstvo , jer nema moderne, odgovorne i učinkovite uprave bez savremeno uređenog upravnog postupka kojeg karakteriše jednostavnost, sa što manje formalnosti, te jasnoća i preciznost pravila. Takav opšti upravni postupak smanjio bi potrebu za normiranjem posebnih upravnih postupaka kao *lex specialis* i isti bi bili

svedeni na mnogo manji broj manji broj specifičnih upravnih oblasti nego što ih imamo trenutno u crnogorskom upravnom sistemu .

Sistematika postojećeg ZUP-a Crne Gore

Sistematika postojećeg Zakona o opštem upravnom postupku urađena je na način što je njegovih 297 članova grupisano u 5 dijelova , a u okviru tih dijelova sistematizovano je 20 glava, kojima su uređena gotovo sva opšta pitanja upravnog postupka. **Prvi dio „Opšte odredbe“** sistematizovana je u 9 glava i to : osnovna načela, nadležnost, stranka i njeno zastupanje, komunikacija organa i stranaka, dostavljanje, rokovi, povraćaj u pređašnje stanje, održavanje reda i troškovi postupka. **Drugi dio „Prvostepeni postupak**, sistematizovan je u 4 glave i to: Pokretanje postupka i zahtjevi stranaka , Postupak do donošenja rješenja, Rješenje, Zaključak. **Treći dio „Pravna sredstva“** uređen je u 3 glave i to : žalba, ponavljanje postupka i naročiti slučajevi poništavanja, ukidanja i mijenjanja rješenja. **Četvrti dio „Izvršenje“** uređen je u dvije glave i to : zajedničke odredbe i izvršenje radi obezbeđenja i privremeni zaključak . **Peti dio „Sprovođenje zakona“ obuhvata** , inspeksijski nadzor i prelazne i završne odredbe .

Aktivnosti na pripremi novog ZUP-a

Nakon Strategije reforme javne uprave Crne Gore za period 2002 - 2009 godine , Operativni tim za regulatornu reformu Vlade CG je pripremio a Vlada CG usvojila Strategiju reforme javne uprave CG za period 2011-2016 (“Aurum”) marta 2011 god .U sklopu pripreme strateških reformskih dokumenata, Vladin operativni tim za reformu u oblasti procesnog prava, pripremio je smjernice za izradu novog Zakona o opštem upravnom postupku. Takođe ekspertski tim SIGMA zajedno sa radnom grupom MUP-a pripremio je 2012 godine Policy paper promjena ZUP-a ,a zatim i novi tekst nacrt a a zatim tekst predloga ZUP-a (novembar 2013 godine) čije usvajanje je planirano do kraja 2013 godine .⁴

⁴ *Prepoznajući potrebu usklađivanja zakonodavstva kojim se uređuje opšti upravni postupak sa savremenim društvenim okruženjem i standardima –zahtjevima evropskog upravnog prostora, Vlada Crne Gore je, kao jedan od ključnih prioriteta u sprovođenju reformi u Crnoj Gori, planirala i pripremu novog Zakona o opštem upravnom postupku. Stoga je Programom rada Vlade Crne Gore za 2012.godinu, bila predviđena obaveza Ministarstva unutrašnjih poslova da za III kvartal pripremi Nacrt zakona o opštem upravnom postupku.*

Prethodno se u skladu sa Akcionim planom za praćenje sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske Komisije pristupilo izradi strateškog dokumenta za pripremu novog

Zakona o opštem upravnom postupku, koji je realizovan uz podršku domaćih eksperata i eksperata SIGME-e u okviru Projekta "Podrška za poboljšanje vladavine prava i upravljanja" – zajednička inicijativa OECD i EU. Shodno zaključcima Vlade sa sjednice od 28. jula 2011. godine, kada se Vlada upozнала sa ovim strateškim dokumentom, polaznu osnovu za pripremu novog ZUP-a činile su preporuke iz Koncepta za novi Zakon o opštem upravnom postupku.

Za pripremu Nacrta zakona Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao obrađivač, obrazovalo je međuresorsku projektnu grupu koju su, pored predstavnika ovog ministarstva, činili i predstavnici Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore, Fakulteta za državne i evropske studije, Ministarstva pravde, Generalnog sekretarijata Vlade, Uprave za kadrove i Upravnog suda Crne Gore. Zadatak projektne grupe je bio da, uz podršku eksperata SIGMA-e pripremi tekst Nacrta zakona o opštem upravnom postupku, na osnovu preporuka iz Koncepta za novi Zakon o opštem upravnom postupku („Policy paper“ o opštem upravnom postupku).

Međuresorska projektna grupa za pripremu zakona počela je sa radom krajem septembra 2011. godine, kada je 30. septembra 2011. godine u Budvi održana i Konferencija na kojoj je prezentiran Koncept za novi Zakon o opštem upravnom postupku. Cilj Konferencije je bio da okupi i uključi stručnu javnost u dijalog o prilagođavanju javne uprave novim društvenim i ekonomskim izazovima i modernizaciji upravnog postupka. Prvi rezultati rada predstavljeni su i prodiskutovani 18. januara 2012. godine, kada je održan zajednički sastanak članova Konsultativne radne grupe.

Shodno odredbama člana 7 Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, Ministarstvo unutrašnjih poslova je dana 20.03.2012. godine, uputilo javni poziv svoj zainteresovanoj javnosti da se uključi u postupak konsultacija u pripremi Nacrta zakona i da u roku od 60 dana od dana objavljivanja poziva dostave inicijative, predloge, sugestije i komentare u pisanom i elektronskom obliku.

Međutim, kako nije bilo zainteresovanih za postupak konsultacija, krajem maja 2012. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova je nakon isteka predviđenog roka za konsultaciju, svim državnim organima (ministarstvima i drugim organima uprave) uputilo poziv da i u toj fazi pripreme zakona dostave svoje inicijative, predloge, sugestije i komentare u pisanom i/ili elektronskom obliku. Radni materijal dijela Nacrta novog ZUP-a, koji je do tada bio pripremljen i dostavljen je uz poziv i Vrhovnom sudu Crne Gore, Vrhovnom državnom tužilaštvu Crne Gore, Sudskom savjetu, Tužilačkom savjetu, Advokatskoj komori Crne Gore, Udruženju pravnika Crne Gore, Notarskoj komori Crne Gore, Privrednoj komori Crne Gore, Uniji poslodavaca Crne Gore, Montenegro biznis alijansi, SSS Crne Gore, Uniji slobodnih sindikata Crne Gore, Zajednici opština Crne Gore i Administratoru Glavnog grada Podgorica.

Dostavljeni predlozi i sugestije su pomogli da se pojedina pitanja potpunije, jasnije ili preciznije normiraju i unaprijede, kao i da se obezbjedi pravno-tehnička dorada teksta. Međutim, jedan broj predloga i sugestija nije ni mogao biti prihvaćen budući da je suprotan osnovnim principima i konceptijskim postavkama modernog upravnog postupka. Takođe, shodno rješenjima iz Uredbe kojima je propisano da rasprava o tekstu zakona počinje objavljivanjem javnog poziva za učešće u raspravi na internet stranici ministarstva, portalu e-uprave i jednom štampanom mediju koji izlazi na teritoriji Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova je tekst Nacrta zakona o opštem upravnom postupku, sa obrazloženjem i programom javne rasprave objavilo u dnevnom listu "Pobjeda" 1.

Važeći ZUP iz 2013 godine je zakon s kvalitetnom osnovnom strukturom i njegove dobre strane su brojne: dugotrajna primjena, dobra proceduralna zaštita stranke, pravo na žalbu, insistiranje na zakonitosti, zaštita građana i javnog interesa, načelo materijalne istine, pomoć nekoj stranci, usmena rasprava, široke mogućnosti dokazivanja činjenica i sl. Međutim postojeći ZUP pokazuje i određene slabosti. Potpuno novo društveno okruženje tražilo je njegovu modernizaciju. Razlog za promjenu su i važeći evropski standardi, dobra praksa evropskih zemalja, modernizacija javne uprave koja pretpostavlja drugačiji odnos prema strankama, potreba da se dodatno pojednostavi postupak upravnog odlučivanja, unaprjeđenje i učvršćenje novih standarda zakonodavne tehnike u EU, kao i ubrzan razvoj ICT.

Reforma upravnog odlučivanja predstavlja centralnu osnovu za osiguranje efikasnosti, efektivnosti i predvidljivosti javne uprave u pružanju javnih usluga društvu. Uvažavanjem principa Regulatorne reforme potrebno je bilo ojačati upravno odlučivanje kao ključnu komponentu interakcije između uprave i građana, te je učiniti funkcionalnim pouzdanim, efikasnim, transparentnim i odgovornim sredstvom moderne javne uprave

U skladu sa smjernicama i evropskim standardima pripremljen je teksta predloga novog ZUP-a koji radikalnije mijenja postojeći ZUP naročito uvođenjem novih instituta i ukidanjem postojećih procesnih instituta a po obimu ima 164 člana , odnosno 133 člana manje nego postojeći ZUP.

februara 2013. godine, a tekst je objavljen i na web sajtu Ministarstva i portalu e-uprave, kojom prilikom su pozvani svi zainteresovani subjekti da daju svoje komentare, primjedbe, predloge i sugestije na Nacrt zakona.

U okviru javne rasprave, koja je trajala 60 dana organizovana su dva okrugla stola i Konferencija u Danilovgradu, u ReSPA-i. Dana 25.02.2013. godine održan je prvi okrugli sto u Budvi, i to za opštine : Ulcinj, Bar, Budva, Tivat i Herceg Novi na kojem je bilo 70 učesnika, a drugi 26.02.2013 u Bijelom Polju za opštine: Andrijevića, Berane, Bijelo Polje, Kolašin, Plav, Plužine, Pljevlja, Mojkovac, Rožaje, Žabljak i Šavnik, kojem je prisustvovalo 75 učesnika. Konferencija u ReSPA-i u Danilovgradu održana je 19.03.2012. godine i na istoj je sa teritorije cijele Crne Gore bilo 75 učesnika. U pisanoj formi i/ili elektronskim putem dobijen je značajan broj primjedbi i sugestija i nakon isteka roka od 60 dana za javnu raspravu, a koje su uzete u razmatranje i djelimično prihvaćene, što je konstatovano i u Izvještaju sa javne rasprave.

U narednom periodu, Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao obrađivač, za pripremu teksta Predloga zakona obrazovalo je Ekspertski tim koji su, pored predstavnika Ministarstva činili predstavnici Ustavnog suda, Vrhovnog suda, Upravnog suda, odbora Skupštine Crne Gore i dr. najeminentniji stručnjaci upravnog prava sa našeg prostora.

Razlozi za reformu ZUP-a

U dosadašnjoj primjeni, upravna i upravno-sudska praksa pokazala je određene nedorečenosti i slabosti ZUP-a. Utemeljen u pravnu i upravnu tradiciju Austrije sa početka XX vijeka, pojedine odredbe važećeg ZUP-a pokazale su se kao ograničavajući faktor u ostvarivanju ciljeva i zadataka procesnog upravnog zakonodavstva, prije svega u postupku upravnog rješavanja o pravima i obavezama građana i pravnih lica. Važeći ZUP počiva na izrazito kazuističkoj logici koja je dovela do detaljnog uređenja svih procesnih pravila i toka postupka, koje su ne samo opteretile zakon već se najčešće i ne primjenjuju ili su postale običaji u upravnom postupanju. Poslije više od 80 godina od donošenja prvog ZUP-a najugosloveskim prostorima, suštinski se promijenilo razumijevanje javne uprave i sve su veći zahtjevi za kvalitetnijim upravnim praksama koji su orijentisani ka građanima. Imajući u obzir činjenicu da je u poslednjih nekoliko decenija državna uprava poprimila nove organizacione oblike koji preuzimaju izvršavanje njenih funkcija, novi ZUP se nameće kao sasvim prirodna potreba. U prilog ovome ide i brz razvoj informaciono- komunikacionih tehnologija koji doprinosi promjeni društvenog okruženja i uslova u kojima živimo, sa kojim promjenama se javna uprava mora prilagoditi kako bi ispunila ulogu društveno korisne i potrebne službe u funkciji društvenog napretka. Svakom demokratskom društvu je potrebna javna uprava koja je, s jedne strane, čuvar javnog interesa, a s druge strane, usmjerena prema građanima, preduzetnicima i široj društvenoj zajednici, kao servisno-orijentisana djelatnost.

Takođe, proteklih godina u crnogorskom pravnom sistemu pojedina pitanja upravnog postupka nepotrebno su posebnim zakonima uređena na drugačiji način u odnosu na rješenja iz važećeg zakona što za posljedicu ima da upravni postupak (postupci) postaje sve složeniji, a nivo pravne sigurnosti građana umanjen čime se značajno narušava i načelo vladavine prava.

Na osnovu temeljne revizije postojećeg sistema upravnog postupka u Crnoj Gori najprije je utvrđena potreba za izmjenama i dopunama ZUP-a koje su izvršene u junu 2011. godine⁵ i koje su, u suštini, bile neophodne u cilju premošćavanja perioda koji je potreban za temeljitiju izmjenu upravnog sistema. S tim ciljem su i Akcionim planom za praćenje sprovođenja preporuka iz Mišljenja EK definisane dvije aktivnosti u pravcu unapređivanja normativnog okvira i to:

1) **Izmjene i dopune ZUP-a** sa određenim rješenjima koje je moguće realizovati u kraćem roku i ostvariti brze efekte, a zatim

⁵ Sl.list CG", br. 32/2011.

2) priprema **Koncepta za novi Zakon o opštem upravnom postupku** iz kojeg će proisteći i preporuke za njegovo temeljno reformisanje.⁶

Načela evropskog upravnog prava, kao i standardi upravne prakse u zemljama članicama EU se samo djelimično ostvaruju u važećem Zakonu o opštem upravnom postupku Crne Gore. Važeći Zakon ne sadrži sve moderne vrste upravnih aktivnosti i, samim tim, ne pruža potpunu pravnu zaštitu u odnosu na te aktivnosti. On predviđa relativno komplikovan i dugotrajan upravni postupak i ne obezbjeđuje neophodan opšti pravni okvir za e-upravu.

Imajući u vidu činjenicu da se Crna Gora nalazi u veoma zahtjevnoj fazi EU integracija, neblagovremenost, neefikasnost u upravnom odlučivanju i nedovoljan kvalitet javnih usluga koje državna uprava pruža građanima postaju problem koji će biti pod pažnjom EU tokom pregovaračkog procesa.

Evropski upravni prostor počiva na četiri osnovna načela i to: načelu vladavine prava, pouzdanosti i predvidljivosti; načelu otvorenosti i transparentnosti; načelu odgovornosti, kao i načelu efikasnosti i efektivnosti (*European Principles for Public Administration, OECD-Sigma Paper no. 27*). Iako principi evropskog upravnog prostora nijesu formalno obavezujući za države članice i države kandidate, oni predstavljaju standarde koji treba da se ispune kako bi se ojačao institucionalni kapacitet države i time se osiguralo sprovođenje propisa Evropske unije.

Da bi obezbijedila efikasnu primjenu zajedničke pravne tekovine i podjednaki nivo i kvalitet javnih usluga svojim građanima u svim zemljama članicama, Evropska unija je uspostavila kriterijume upravnih kapaciteta u svim zemljama kandidatima za pridruživanje Uniji. Ovi kriterijumu se u pojedinim područjima redovno ocjenjuju od strane eksperata EU, sve dok se ne ostvare potrebni evropski upravni standardi. Kako se povećava pravna tekovina EU tako se uspostavljaju i kodifikuju sve više upravnih standarda, u različitim upravnim područjima i pitanjima, od sadržaja iz oblasti službeničkog zakonodavstva i upravnih postupaka do finansijskog menadžmenta i oblikovanja programa i koordinacije u samoj Vladi.

Tokom procesa pridruživanja Evropskoj uniji i od Crne Gore će se zahtijevati da ostvari što više evropskih upravnih standarda. Na taj način će se obezbijediti cjelovito uključivanje naše uprave u evropski upravni prostor, a istovremeno obezbijediti i veći broj sve kvalitetnijih usluga svojim građanima, preduzetnicima, i drugim subjektima, kao i građanima zemalja članica Evropske unije. Da bi se traženi standardi ispunili biće neophodno ostvarivati

⁶ Konceptualni osnov za proces izrade novog ZUP-a (policy paper), u skladu sa principom vladavine prava i načelima dobre uprave koji su zajednički za zemlje članice EU, Vlada Crne Gore je usvojila u julu 2011. godine.

bolje rezultate u postupcima upravnog rješavanja, prije svega u pogledu efikasnosti, ažurnosti i zakonitosti.

To znači da novi ZUP mora biti u skladu s ustavnim poretkom Crne Gore, te drugim načelima i vrijednostima koje proizilaze iz crnogorske pravne tradicije, ali i Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i drugim međunarodnim obavezama Crne Gore, pravnom tekovinom Evropske zajednice (*Acquis communautaire*), standardima kvalitetne i moderne javne uprave, dobrom praksom crnogorske i kontinentalno-evropske upravne kulture i prakse i standardima dobrog zakonodavstva.

Pravo građana Evropske unije na dobru upravu je propisano u članu 41 *Povelje o osnovnim pravima Evropske unije*. Savjet Evrope u svojoj *Rezoluciji 77 (31)* takođe priznaje pravo građanima na dobru upravu, obezbjeđuje zaštitu osnovnih prava i sloboda pojedinaca i promovira pravičnost u odnosima građana i uprave. Pored toga, Evropski sud pravde je ustanovio opšte upravne principe na osnovu kojih je uspostavljena praksa nacionalnih upravnih sudova država članica EU, čime se formiraju zajedničke evropske vrijednosti u ovoj oblasti.

Prepoznajući da sporost u upravnom rješavanju dovodi do gubitka povjerenja u institucije, razvoja korupcije, čime se narušava konkurentnost tržišta usluga kao jednog od bitnih činilaca za podsticanje ekonomskog rasta i otvaranja radnih mjesta, *Evropski parlament i Savjet su* 12. decembra 2006.godine, usvojili ***Direktivu o uslugama na unutrašnjem tržištu-2006/123/ec***. Ovom Direktivom je preporučeno državama članicama EU da preispitaju svoje upravne postupke i unaprijede modele pravne zaštite primjenom pozitivne fikcije, kao izuzetka. Takođe, u obrazloženju pomenute Direktive (preambula, dio br. 43), objašnjava se da je jedna od osnovnih teškoća za stranku u odnosu sa javnom upravom "... složenost, dužina i pravna neizvjesnost upravnih postupaka.

Zbog toga se nekoliko evropskih država odlučilo da u slučajevima kad organi uprave povrijede svoju obavezu rješavanja u određenim rokovima „*da bi olakšalo pristup uslužnim djelatnostima i njihovo vršenje na unutrašnjem tržištu*“, unaprijede pravnu zaštitu građana, propisivanjem instituta pozitivne fikcije, kao izuzetka.

Predlogom zakona o opštem upravnom postupku propisuju se način i uslovi za primjenu sistema pozitivne fikcije u našem upravnom pravu. Predloženo rješenje treba da obezbijedi dobro izbalansiran sistem, obezbjeđujući s jedne strane interes javne uprave da ima na raspolaganju dovoljno vremena da ispita činjenice, sveobuhvatno ispita pravnu situaciju i donese odgovarajuću odluku, a s druge strane interes i pravo stranke da dobije odgovor na svoj zahtjev u razumnom roku.

Takođe, preporuke iz Direktive EU 2006/123/EC Evropskog parlamenta i Savjeta EU imale su se u vidu priikom normiranja odredbi u tekstu

Predloga zakona koje se odnose na pružanje usluga od opšteg interesa i zaštitu prava korisnika usluga od opšteg interesa tako da predložena rješenja obezbjeđuju jednaku dostupnost usluga od opšteg interesa svim građanima, koja je zagarantovana bez obzira na pravni oblik njihovog korišćenja.

Novi koncept u tekstu predloga Zakona o opštem upravnom postupku

Sistematika novog teksta ZUP-a bliska je sistematici važećeg ZUP-a, s ugrađenim promjenama koje su bile nužne radi uvođenja novih pravnih instituta.⁷ Vrlo je važno istaći kako u pogledu pravne sigurnosti, tako i u pogledu mogućnosti smanjenja troškova sprovođenja novog zakona da se njegova temeljna struktura previše ne mijenja. Ovo posebno jer je opšti upravni postupak dio istorijskog, društvenog i institucionalnog kapitala naše države i prilikom svake izmjene treba ga tretirati kao vrijedan resurs.

Tekst predloga novog ZUP-a ima 164 člana što je za 133 člana manje od sadašnjeg ZUP-a. Broj uvedenih instituta opšteg upravnog postupka se nije smanjio u velikoj mjeri, već su novim ZUP-om brojna pitanja uređena jednostavnije i sistematičnije. Takođe, u potpunosti su uređeni neki vrlo značajni pravni instituti koji predstavljaju važnu novinu u našem upravno-pravnom sistemu (npr. upravni ugovor). U tom smislu, obrađivači ističu da novi ZUP s manjim brojem odredaba na moderniji, jednostavniji i savremeniji način, uređuje veći broj pravnih instituta.

Osnovni ciljevi zakona su:

- pojednostavljenje i ubrzanje upravne procedure;
- smanjenje troškova postupka za sve učesnike u postupku;
- modernizacija procesnih mehanizama ZUP-a;
- stvaranje uslova i otvorenost prema korišćenju modernih informaciono komunikacionih tehnologija za pružanje upravnih usluga (tzv. e-uprava);
- djelotvornija zaštita i javnog interesa i pojedinačnih interesa građana i pravnih lica u upravnim stvarima;
- lakše i potpunije ostvarenje i zaštita kako zakonitosti, tako i sloboda i prava građana u procesu neposredne primjene propisa u upravnoj materiji.

Medutim tekst predloga ima i niz otvorenih pitanja i instituta koji nijesu obuhvaćeni, ali koji su, naročito sa pragmatičnog aspekta, veoma važni za

⁷ Predlog novog ZUP-a rezultat je dvogodišnjeg rada, najprije Međuresorske projektne grupe, a zatim Ekspertskog tima, uz podršku eksperata SIGMA-e (Programa za unapređenje uprave i menadžmenta koji predstavlja zajedničku inicijativu OECD i Evropske komisije) i njegova rješenja su spoj tradicije i modernizacije, a po brojnim rješenjima slijedi zakone razvijenih demokratskih država.

primjenu (npr. bitne povrede pravila postupka, instituti konačnosti i pravosnažnosti itd).

Tekst Predloga ima ukupno 164 članova, podijeljenih također u pet dijelova i to :

DIO PRVI – Osnovne odredbe

DIO DRUGI – Pokretanje i vođenje upravnog postupka

DIO TREĆI – Pravna zaštita

DIO ČETVRTI – Izvršenje , i

DIO PETI – Sprovođenje zakona i prelazni i završne odredbe

Strateške novine Predloga ZUP-a tiču se, naročito: 1) znatnog proširivanja predmeta ZUP-a, pored onog standardnog, upravnog akta - i na upravne ugovore, pružanje usluga od opšteg interesa, kao i na ostale oblike upravnih aktivnosti, pri čemu je pojmu upravne stvari određena proširivanja sadržina; 2) načela, pri čemu ističemo načelo srazmjernosti, načelo aktivne pomoći stranci, načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti, načelo izjašnjavanja stranke; 3) komunikacije organa i stranaka u postupku (posebno pravila o elektronskoj komunikaciji), a najviše obavještanja; 4) unaprijeđenja pravne zaštite stranaka u postupku od ćutanja administracije i povećanja broja pravnih lijekova. Značajne su i novine u pogledu stvaranja pravnih pretpostavki za donošenje garantnog akta, za sprovođenje upravnih aktivnosti na jednom mjestu, za donošenje rješenja, za opravdano produženje roka za donošenje rješenja, kod uređivanja pravnih posljedica ćutanja uprave i dr.

Obrađivači ističu da je vrijednost Predloga ZUP-a upravo u tome što ne predstavlja tzv . “kozmetičke promjene” važećeg zakona u kom slučaju bi bilo necjelishodno i donositi ga. Novi ZUP predstavlja potpuno nov koncept upravnog postupka i zaista reformisan zakonski tekst koji treba da omogući modernizaciju crnogorske državne, odnosno javne uprave u cjelini.

Ipak, uspješnost primjene novog ZUP-a, prije svega, zavisice od prihvatanja nove upravne logike na kojoj je moderan upravni postupak utemeljen, od adekvatne obuke službenika na svim nivoima javne uprave, od usklađivanja posebnih postupaka sa odredbama novog ZUP-a (koje pitanje treba riješiti u procesu usklađivanja posebnih zakona sa rješenjima novog ZUP-a i pravnim standardima EU) i reforme upravnog sudstva (novi Zakon o upravnom sporu). Upravno sudska praksa je značajan činilac usklađenosti i jedinstvenosti upravne prakse, a od kvaliteta i brzine odluka koje će donositi Upravni sud zavisice i uspješna primjena odredaba ZUP-a.

Usaglašenost sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim konvencijama

Javna uprava je oblast koja nije regulisana nijednim poglavljem *Acquis communautaire*, jer svaka zemlja članica ima, kao svoje suvereno

pravo da javnu upravu i unutrašnju organizaciju prilagodi onome što smatra najboljim rješenjem. Međutim, zemlje članice EU, međusobno su prihvatile određene **principe javne administracije** i oni čine uslove **Evropskog administrativnog prostora (u daljem tekstu: EAP)**, koji sadrži jedinstvena načela i pravila za djelovanje javne administracije, o kojima zemlje na putu u EU moraju voditi računa prilikom procesa reforme svoje javne uprave. EAP se sastoji od nepisanih načela raširenih u državama članicama i od načela iz pisanih pravnih izvora. Među pisanim izvorima poseban značaj ima pomenuta Povelja o osnovnim pravima Evropske unije, usvojena 2000. godine koja utemeljuje pravo na dobru upravu. Pored Povelje, u oblikovanju evropskog upravnog postupka važnu ulogu ima Evropski kodeks dobrog upravnog postupanja evropskog ombudsmana iz 2001.godine i gore navedena Direktiva o uslugama na unutrašnjem tržištu iz 2006. godine, koja sadrži zahtjeve u pogledu pojednostavljenja upravnog postupanja, stvaranja jedinstvenog kontakt mjesta (one stop shop), elektronski potpomognut, odnosno modernizovan upravni postupak, te institut ćutanja uprave koji bi mogli dovesti do velikih promjena u upravnim sistemima i upravnom pravu zemalja članica.

Takođe, pored Kopenhagenskih kriterijuma iz 1993. godine, Crna Gora treba da zadovolji i administrativni tzv. Madridski kriterijum iz 1995.godine, koji zahtijeva postojanje odgovarajućih administrativnih struktura, koje će omogućiti da javna uprava zemlje bude prilagođena pravilima i praksama EU, kako bi zemlja efikasnije usvojila i primjenjivala *Acquis communautaire*.

Predloženi tekst zakona usaglašen je sa evropskim principima i zahtjevima evropskog upravnog postupka.

Koncept novog ZUP-a

OSNOVNE ODREDBE

Primjena zakona i osnovna načela

Prvo poglavlje tiče se primjene, tj. važenja **Zakona o upravnom postupku** (u daljem tekstu: ZUP-a) i njegovih osnovnih načela (čl. 1-15), dok se Glava II tiče Upravnih aktivnosti (čl. 16-37). S obzirom na proširenje primjene ZUP-a na druge oblike upravnih aktivnosti, kao i na činjenicu da je upravni spor jedan od oblika pružanja zaštite pred sistemom upravnog sudstva, odnosno jedan od oblika postupanja upravnih sudova u sistemu koji će nakon donošenja novog ZUP-a biti potrebno promijeniti, u tekstu se sistematično koristi izraz „upravnosudska zaštita“ a ne izraz s užim značenjem „upravni spor“. Kada će se raditi o upravnom sporu, a kada o drugim oblicima postupka pred upravnim sudovima regulisaće nov Zakon o upravnosudskoj zaštiti, za koji je već predviđeno da se počne pripremati. Upravni spor tradicionalno

označava spor između javnopravnog organa koji nastupa u ime i za račun države, na jednoj, i stranke u upravnom postupku na drugoj strani, a kojeg pokreće stranka upravnom tužbom protiv upravnog akta. Situacije kod upravnog ugovora, kad se upravnom sudu može obratiti i javnopravni organ, tražeći na primjer izmjenu odnosno raskid upravnog ugovora zbog promijenjenih okolnosti ili obavezno poništavanje ugovora, pokazuju da u novom sistemu upravnog sudovanja, do kojeg će doći kad se donese novi Zakon o upravnosudskoj zaštiti valja koristiti širi izraz, a ne izraz „upravni spor“.

Odredbom člana 1 Predloga uređen je predmet i naznačeni subjekti koji su dužni postupati po odredbama ZUP-a, odnosno određeni su javnopravni organi koji su ga dužni primjenjivati. U odnosu na izraz „*javnopravni organ*“ postojala je dilema u korišćenju odgovarajućeg zajedničkog izraza koji bi obuhvatio sve subjekte koji su dužni primjenjivati ZUP u svom postupanju. Izraz „Javna uprava“ napušten je, jer je pravno-teorijski i praktično isuviše širok i neodređen. Međutim, kako je jedno od glavnih načela i cilj novog ZUP-a servisno orijentirana djelatnost u korist građana, ocijenjeno je da je izraz „javnopravni organ“ najpogodniji, budući da više odgovara namjerama novoga ZUP-a i dobroj upravnoj praksi srednjoevropskih država EU. Njime se više naglašava aspekt javnih usluga u odnosu na autoritativno postupanje države u odnosu na prava, obaveze i pravne interese građana i drugih stranaka. Ovakvom stavu uveliko je doprinijela i činjenica da se u postupku decentralizacije sve više poslova povjerava jedinicama lokalne samouprave, u kojima je bez sumnje više naglašen servisni dio javnih poslova, a sve manje autoritativni i jednostrani način rješavanja upravnih stvari. Takođe, prava građana i drugih stranaka značajno su ojačala u odnosu na zakonska određenja kakva postoje u važećem ZUP-u, koji je koncipiran na subordiniranim odnosima uprave i njenih stranaka (član 1).

Kao i do sada, ZUP će se primjenjivati pri postupanju u svim upravnim stvarima. Odredbe posebnih zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila upravnog postupka **ne mogu biti u suprotnosti sa osnovnim načelima i ciljem ovog zakona niti umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka utvrđenih ovim zakonom**. Pojedine odredbe mogu se posebnim zakonom drugačije odrediti, ako je to neophodno za postupanje u pojedinim upravnim oblastima, ali "ako to nije u suprotnosti sa osnovnim načelima i ciljem ovog zakona i ona ne smiju umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka utvrđenih ovim zakonom". Na ovaj način, posebni postupci neophodni za postupanje za određene upravne oblasti, mogu da budu odgovarajući za te oblasti, ali posebni mogu biti samo u mjeri u kojoj je to neophodno. Ovakvim određenjem dodatno se ojačava značaj ZUP-a, a njegov rang se podiže skoro do stepena osnovnog zakona (član 2 stav 2.)

Predmet ZUP-a je znatno razuđen, tako da njegova procesna pravila obavezuju državne i nedržavne vršioce u sljedećim vrstama upravnih aktivnosti: 1) kada odlučuju o pravima, obavezama ili pravnim interesima stranke; 2) kada preduzimaju druge upravne aktivnosti koje imaju faktičko dejstvo na prava, obaveze ili pravne interese stranaka. U skladu s prethodnim, a u cilju preciziranja primjene, odredbom člana 3 data je definicija **upravne stvari**, kao: " *svaka konkretna situacija u kojoj javnopravni organ, neposredno primjenjujući zakon, drugi propis i opšti akt iz određene upravne oblasti, upravnim aktom odlučuje ili drugom upravnom aktivnošću utiče na prava, obaveze ili pravne interese fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke* ".

Definisanjem upravne stvari sadržinski značajno će se poboljšati dosadašnja situacija u kojoj je zbog nedostatka definicije bio znatno sužen opseg hijerarhijskog, odnosno sudskog nadzora nad radom javne uprave u cjelini. Ovako široko datom definicijom upravne stvari svakako se povećava i nivo ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa stranaka i onemogućava zloupotreba prilikom tumačenja, a u vezi obuhvata upravnosudske zaštite prava građana.

Među novim osnovnim načelima, posebnu pažnju treba obratiti na **načelo zakonitosti** (član 4) koje dobija novu dimenziju propisivanjem da prilikom upravnog odlučivanja javnopravni organ vodi racuna o ranijim odlukama koje je donio u istovjetnim upravnim stvarima, a da kada je javnopravni organ zakonom ovlašćen da u upravnoj stvari rješava po slobodnoj ocjeni, upravni akt mora biti donijet u granicama datog ovlašćenja, u skladu sa ciljem zbog kojeg je ovlašćenje dato i u skladu sa ranijim odlukama koje je javnopravni organ donio u istim ili sličnim upravnim stvarima. Na ovaj način ostvaruje se i zaštita legitimnih očekivanja stranaka. Cilj je da se unaprijedi pravna sigurnost i izvjesnost odluke, a da se upravna praksa što je moguće više ustali i ujednači, uz dozu neophodne i opravdane elastičnosti.

U evropska načela dobre uprave spada i novouvedeno **načelo srazmjernosti** (član 5). Smatra se da je upravna aktivnost u skladu sa načelom srazmjernosti ako je određeno postupanje nužno da se postigne zakonom utvrđena svrha, ako je srazmjerno cilju koji treba postići i ako se njime ne krše ljudska prava i slobode. Propisivanje ovog načela, koje Evropski sud pravde smatra jednom od osnovnih garancija u upravnom postupanju, predstavlja značajno zakonsko unaprijeđenje jer se njegovim propisivanjem naglašava jačanje položaja stranke u upravnom postupku u odnosu na javnopravni organ, što je suština njenih zajemčenih prava i zakonitosti postupanja. Na ovaj način se pojačava brižljivost i odgovornost organa u primjeni ZUP-a i posebnog materijalnog propisa.

Odredbom člana 6 Predloga propisano je da stranka ima pravo na pravnu zaštitu protiv svake upravne aktivnosti, odnosno nepreduzimanja takve

aktivnosti, koja odredba je u skladu sa potrebom da se unaprijedi i proširi opseg pravne zaštite stranke u odnosu na definiciju upravne stvari i predmet ovog zakona.

Odredbom člana 7, koji nosi naziv načelo aktivne pomoći stranci predviđa se obaveza javnopravnog organa da omogući stranci i drugim učesnicima u postupku da, što lakše i efikasnije, ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese.

Odredbom člana 11- Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza povećava se samostalnost i odgovornost ovlašćenog službenog lica tj. lica koje vodi postupak i donosi upravni akt pri utvrđivanju činjenica i odlučivanja o upravnoj stvari, kao i pri ocjenjivanju koje će činjenice i okolnosti uzeti kao dokazane i kako će ih utvrđivati u konkretnom slučaju.

Stranka se, s druge strane, propisivanjem **načela pribavljanja podataka po službenoj dužnosti** (član 12) oslobađa dužnosti pribavljanja onih podataka o kojima službene evidencije vode organi, tako da javnopravni organ može da zahtijeva od stranke samo one podatke ili isprave neophodne za utvrđivanje činjenica i okolnosti o kojima se ne vodi službena evidencija.

Odredbom člana 13 – načelo izjašnjavanja stranke, propisano je da stranka ima pravo da učestvuje u postupku utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje upravnog akta; da prije donošenja upravnog akta stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka. Upravni akt može biti donijet bez izjašnjavanja stranke, samo u slučajevima u kojima je to zakonom određeno. Pravo na izjašnjenje stranke je evropski standard koji doprinosi ne samo povoljnijoj poziciji stranke u postupku već i izgledima da će ovlašćeno službeno lice donijeti zakonito rješenje kojim će stranka biti zadovoljna, te ga neće ni osporavati.

Glava II odnosi se na „Upravne aktivnosti“ (čl. 16-38) i posvećena je: upravnom aktu (čl. 17-25); upravnom ugovoru (čl.26-32), pružanjem usluga od opšteg interesa(čl.33-34) i drugim oblicima upravnih aktivnosti koje utiču ili mogu uticati na prava, obaveze i pravne interese lica, kao što su davanje javnih informacija, uzimanje izjava, vođenje evidencija, izdavanje uvjerenja, radnje izvršenja, kao i preduzimanje faktičkih radnji (čl. 35-37).

Kod definicije upravnog akta (član 17), naglašeno je da on ima odlučujući karakter. Za razliku od važećeg zakona Predlogom je data definicija upravnog akta, i to:“ ***Upravni akt je pojedinačna jednostrana odluka javnopravnog organa kojom se odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, donesena na osnovu zakona, drugih propisa i opštih akata koji regulišu upravni odnos između javnopravnog organa i građana ili drugog pravnog subjekta*** ".Takođe, za razliku od važećeg zakona koji je razlikovao rješenje i zaključak, upravni akt, u smislu ovog zakona je samo rješenje. Dakle, u svim pojedinačnim jednostranim odlukama javnopravnog

organa kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke odlučuje se u formi rješenja.

Instituti djelimičnog, privremenog i dopunskog upravnog akta su zadržani, ali u manjem obimu (član 18). Ozbiljnost rada javne uprave i sigurniji položaj stranke u postupku, odnosno mogućnost njihovog dugoročnijeg planiranja pravnih transakcija, uvećana je novopredloženim garantnim upravnim aktom, kada je to propisano posebnim zakonom. Njime javnopravni organ može uslovno priznati neko buduće pravi stranci (član 19). Takođe, pored ostalog, naglašeno je da su mogući dodaci upravnom aktu -rok, uslov i nalog (član 20). Donekle je ublažena forma upravnog akta (čl. 22-25), posebno što se tiče sadržine pisanog upravnog akta (član 22). Novinu predstavlja rješenje u stavu 5 člana 22 Predloga kojim se predviđa da, u jednostavnim upravnim stvarima u kojima se u potpunosti usvaja zahtjev stranke, a da to nije na štetu prava i pravnih interesa protivne stranke ili trećeg lica, niti u suprotnosti sa javnim interesom, upravni akt treba da sadrži skraćeno obrazloženje.

Upravni ugovor je potpuno nova kategorija upravnih aktivnosti u upravnom pravu Crne Gore (čl. 26-32). Dok za klasične upravne poslove upravi na raspolaganju stoji institut upravnog akta, za situacije koje zahtijevaju izvjesnu mjeru fleksibilnosti i saradnje između građana i uprave, i unutar same uprave novi ZUP predviđa institut upravnog ugovora. On bi trebalo da doprinese konformnosti i djelotvornosti uređivanja pojedinih javnopravnih odnosa. Kao dvostrani pravni akt, sporazum može biti sklopljen u upravnoj stvari između javnopravnog organa i stranke ili između javnopravnih organa kako bi između sebe regulisali odnose u obavljanju aktivnosti od zajedničkog interesa. Po prirodi stvari upravni ugovor naći će svoju primjenu uglavnom izvan funkcija tzv. „klasične državne uprave“, tamo gdje to zakonodavac ocijeni mogućim i potrebnim.

U Predlogu su najopštije uređena samo specifična pravna pitanja vezana za sve upravne ugovore (uslovi za zaključenje, obavezno poništenje ugovora, izmjena i raskid zbog promijenjenih okolnosti, jednostrani raskid, pravne posljedice neispunjenja ugovornih obaveza i dr.). Na specifičnosti pojedinih tipova upravnih ugovora, primjenjivaće se poseban zakon. Na ono što u pogledu upravnih ugovora nije uređeno ni ZUP-om, ni posebnim zakonom, primjenjivaće se pravila Zakona o obligacionom odnosima (član 32). Da bi upravni ugovor kao pravni institut zaživio u upravnoj praksi, osim opštih odredaba koje uređuje novi ZUP, zakonima iz pojedinih upravnih oblasti treba predvidjeti mogućnost i pretpostavke za zaključenja takvih ugovora u onim situacijama u kojima je takva koordinacija između građana i uprave primjerenija od donošenja jednostrane odluke nekog javnopravnog organa.

Među ostalim oblicima upravnih aktivnosti, Predlogom se najprije uređuje pružanje usluga od opšteg interesa (čl.33-34). Riječ je o izuzetno

rastućem području koje će sve više dobijati na značaju s procesom pristupanja Crne Gore u EU. Službe i usluge od opšteg interesa regulisane su pravom Evropske unije, s kojim se domaće zakonodavstvo treba uskladiti tokom procesa pridruživanja. Budući da su pružaoci usluga od opšteg interesa u sve većoj mjeri pravna i fizička lica privatnoga prava, a radi se o uslugama od opšteg, odnosno javnog interesa, bilo je nužno ZUP-om regulisati načela, određena osnovna pitanja njihovog pružanja i osnovna procesna pitanja u vezi zaštite prava korisnika usluga od opšteg interesa.

Pod pružanjem usluga od opšteg interesa smatraju se postupanja pružaoca usluga od opšteg interesa koja imaju uticaja na prava, obaveze i pravne interese fizičkih i pravnih lica, a kojima se ne rješava u upravnom postupku. Takođe, pod pružaocima usluga od opšteg interesa smatraju se pravna i fizička lica koja na osnovu zakona pružaju usluge od opšteg interesa. Pri tome, posebno se ističu načela kontinuiteta, univerzalnosti, kvaliteta i razumne cijene, transparentnosti postupka i nediskriminacije korisnika javnih usluga. Time se javnopravni organi postavljaju kao temelj zaštite javnog i privatnog interesa. Predlog ZUP-a prepoznaje potrebu zaštite opšteg i javnog interesa nad partikularnim i privatnim interesom. Predviđeno je da se javnopravni organ stara da nadležni subjekti iz javnog i privatnog sektora, vršeci usluge opšteg interesa, pružaju ih na optimalan način, u opštem interesu (neophodan nivo usluga, neprekidnost obavljanja, jednaki uslovi pristupa). Time se štite korisnici usluga od opšteg interesa koji mogu uputiti prigovor nadzornom organu. S druge strane, organ nadležan za vršenje nadzora dužan je ispitati navode korisnika javnih usluga, preduzeti mjere iz svoje nadležnosti po pravu nadzora i bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana izjavljivanja prigovora, odlučiti rješenjem. Protiv rješenja o prigovoru nezadovoljna stranka može zatražiti upravnosudsku zaštitu.

Dalje, odredbama čl. (35-37) Predlogom se uređuju i drugi oblici upravnih aktivnosti koje utiču ili mogu uticati na prava, obaveze i pravne interese lica, kao što su davanje javnih informacija, uzimanje izjava, vođenje evidencija, izdavanje uvjerenja, radnje izvršenja, kao i preduzimanje faktičkih radnji.

Glava treća uređuje „ Nadležnost“. Odredbe tačke 1“Stvarna i mjesna nadležnost „. su preuzete iz važećeg ZUP-a, jer nije postojala potreba da se bitno mijenjaju, pa su normativno-tehnički doradene i uklopljene u novi koncept Zakona o upravnom postupku. Jasno i precizno se uređuje pitanje nadležnosti i to način utvrđivanja stvarne nadležnosti (član 38); mjesne nadležnosti (član 39); obaveznost pravila o nadležnosti (član 40). Novinu predstavlja nadležnost u hitnim upravnim stvarima (član 41), koji propisuje preduzimanje radnji u situacijama kada postoji opasnost od odlaganja i (čl.42 i 43) kojima je regulisano pitanje sukoba nadležnosti i odlučivanja u slučaju sukoba nadležnosti;

U kontekstu tačke 2. „**Saradnja i pomoć**“ uređena su pitanja donošenja zajedničkog upravnog akta (član 44), ali krupnu inovaciju predstavlja institut **one stop shop**, na način uređen u članu 47- **Sprovođenje upravnih aktivnosti na jednom mjestu**, koji uspostavlja temelj i daje doprinos racionalizaciji i koncentraciji aktivnosti što garantuje bitno poboljšanje položaja stranke u odnosima sa nadležnim organima. Tako je predviđeno da, ako je za ostvarivanje prava ili pravnog interesa stranke potrebno sprovesti više upravnih aktivnosti, a to je propisano posebnim zakonom, odnosno drugim propisom donijetim na osnovu zakona, javnopravni organi su dužni da na jednom mjestu omogućе predaju zahtjeva i drugih podnesaka, dobijanje obavještenja, informacija, savjeta i propisanih obrazaca u vezi sa ostvarivanjem prava ili pravnog interesa stranke iz nadležnosti tih javnopravnih organa. Sprovođenje upravnih aktivnosti na jednom mjestu ne utiče na stvarnu i mjesnu nadležnost javnopravnih organa i na pravo stranke da se direktno obraća nadležnom javnopravnom organu.

Tačkom 3. „Ovlašćeno službeno lice“ (čl. 48-52) se na potpuno novi način uređuje pitanje ovlašćenja za vođenje upravnog postupka i uspostavlja delegacija nadležnosti kao pravilo, čime se stavlja u prvi plan lice koje vodi upravni postupak i donosi upravni akt, u skladu sa ovim zakonom (ovlašćeno službeno lice). U javnopravnom organu ovlašćeno službeno lice je lice kome je u opisu poslova vođenje upravnog postupka i donošenje upravnih akata, u skladu sa aktom o unutrašnjoj organizaciji javnopravnih organa. Takođe, predviđa se da ako u javnopravnom organu nema ovlašćenog službenog lica, upravni akt donosi starješina organa (član 48 stav 3). Kada je u pitanju postupanje kolegijalnog organa on može u pisanoj formi da ovlasti jednog od svojih članova ili nekog od službenika tog organa da kao ovlašćeno službeno lice vodi postupak i predloži odluku koju treba da donese kolegijalni organ (član 49). Novina je i da su proširene situacije u kojima ovlašćeno službeno lice može biti izuzeto od vođenja upravnog postupka (član 50), pa pored već važećim zakonom predviđenih situacija, predlaže se da to bude i kada od stranke ostvaruje naknadu ili druga primanja, ili lice koje je angažovano u upravnom odboru, nadzornom odboru ili drugom radnom ili stručnom tijelu stranke; kada može imati direktnu korist ili štetu od rezultata postupka i kada postoje druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost.

Odredbama Glave IV, Stranka i njeno zastupanje (čl.53-60), se na moderan način uređuju sva statusna prava stranke, pa, počev od tačke 1. kojom se uređuju pitanja koja se tiču ko može biti stranka u upravnom postupku (član 53); regulišu se pravne situacije u kojima dođe do smrti fizičkog, odnosno do prestanka pravnog lica (član 54). Takođe, odredbe Predloga (**tačka 2.**) kojima se uređuje **Zastupnik** su značajno prečišćene, pojašnjene i ne sadrže brojne detalje u odnosu na važeći zakon, zbog čega su jednostavnije i preglednije.

Glavom V “Komunikacija organa I stranaka” (čl.61-69) u **tački 1. Način komunikacije** uređuju se opšta pravila i posebna pravila o elektronskoj komunikaciji koja predviđaju da se primalac prethodno saglasio sa tim vidom komunikacije. Iako je formalno odvojena od sljedeće glave – Obavještanje, sadržinski one predstavljaju cjelinu. Inače, komunikacija organa i stranaka obuhvata: 1) podneske; 2) razgledanje spisa i obavještanje o toku postupka - koje je bitno prošireno u pogledu načelno nezatvorenog kruga lica koja na to imaju pravo; 3) obavještanje.

Glavom VI “Obavještanje” je detaljno i posebno uređeno. Najprije su data opšta pravila obavještanja (čl. 69-78), zatim slijede odredbe o postupcima obavještanja (čl. 79-88): a) preko pošte; b) elektronskim putem - što je potreba za osavremenjivanjem i pojednostavljenjem kontakata između javnopravnih organa i drugih učesnika u postupku, kao i njegove ekonomičnosti i efikasnosti; c) formalno obavještanje (dostavljanje). Norme o dostavljanju (čl. 81-88) su u Predlogu umnogome poboljšane i precizirane u poređenju sa sadašnjim rješenjima. Dostavljanje predloženo u tekstu Predloga ima više oblika: (1) lično; (2) posredno; (3) preuzimanjem elektronskog dokumenta; (4) službeno objavljivanje.

Glavom VII “Rokovi”- uređuju se rokovi u upravnom postupku i to: određivanjem i produženjem rokova (član 89), kojim se predviđa da kada rokovi nijesu određeni zakonom ili drugim propisom, s obzirom na okolnosti slučaja i načela srazmjernosti, ekonomičnosti i efikasnosti, da ih određuje ovlašćeno službeno lice; način računanja rokova (član 90) i rok kod predaje podnesaka (član 91) koje odredbe ne odstupaju od važećih.

Glavom VIII “Povraćaj u pređašnje stanje” – kao što sam naziv kaže, uređuje ovaj institut, koji i važeći ZUP poznaje, a kojim se omogućava stranci da povрати pravo na preduzimanje propuštene radnje. Predlogom novog zakona nastojalo se pojednostaviti primjena ovog pravnog instituta i to sadržajno putem odredbi: kada stranka i u kojim pravnim situacijama može da traži povraćaj u pređašnje stanje (čl.92 i 93); subjektivni i objektivni rok nije pretrpeo izmjene, ali je novina u odnosu na važeći zakon da je Predlogom predviđeno da javnopravni organ pred kojim je trebalo izvršiti propuštenu radnju, rješenjem rješava o predlogu, u roku od 10 dana od dana podnošenja predloga (član 94).

Glavom IX “Troškovi postupka” (čl.95-97) razgraničavaju se i razrađuju pitanja troškova postupka koje snosi javnopravni organ odnosno stranka; pitanje naknade troškova i nagrade i drugim učesnicima postupka kao i mogućnost da ovlašćeno službeno lice koje vodi postupak oslobodi stranku od plaćanja troškova ako nađe da ih stranka ne može podnijeti bez štete po svoje nužno izdržavanje, odnosno po nužno izdržavanje svoje porodice. Ovim se omogućava da socijalno ugrožena stranka nema manji stepen mogućnosti za ostvarivanje prava i zaštite svojih interesa. Novina , u odnosu na važeće

rješenje, između ostalog je i u tome da ovlašćeno službeno lice rješenjem odlučuje o oslobađanju od plaćanja troškova.

POKRETANJE I VOĐENJE UPRAVNOG POSTUPKA

Glavom X uređuje se “Tok postupka “ Tačkom 1. Pokretanje postupka – Odredbama čl. 98-100 ne predviđaju se odstupanja od važećeg zakona, osim što se u Predlogu jasno razgraničava: način pokretanja upravnog postupka, i kada se postupak smatra pokrenutim; poseban član tretira slučajeve kada je postupak pokrenut na zahtjev stranke, a poseban član tretira postupak pokrenut *ex officio*.

Tačkom 2 Izmjena i odustanak od zahtjeva (čl.101 i 102) reguliše pravo stranke da izmijeni zahtjev, da odustane od zahtjeva, ali i pravne posljedice odustanka od zahtjeva. **Tačkom 3 Poravnanje** uređuju se novine kod poravnanja sklopljenog u upravnom postupku (član 103). Propisano je da kada je poravnanjem u potpunosti riješena upravna stvar, ovlašćeno službeno lice rješenjem obustavlja postupak, a ako se poravnanje odnosi samo na pojedina sporna pitanja, ovlašćeno službeno lice će u dispozitivu rješenja naznačiti postojanje poravnanja o tim pitanjima. Poravnanje ima snagu izvršnog rješenja donijetog u postupku (izvršna isprava). Novina je da javnopravni organ donosi rješenje, a ne zaključak, kao što je u važećem ZUP-u.

Tačkom 4 Prethodno pitanje (član 104) pojašnjava se ovaj institut na način da se utvrđuje koje mogućnosti javnopravni organ ima kad u postupku naiđe na prethodno pitanje- 1) da prekine postupak 2) da sam riješi pitanje na koje je naišao), a s druge strane u kojim pravnim situacijama je obavezan da postupak prekine. Novina je da se u slučaju prekida postupka donosi rješenje.

Tačkom 5 Ispitni postupak i dokazivanje (čl.105-108). **Sažeto se uređuje ispitni** postupak a dokazivanje radi utvrđivanja svih činjenica i okolnosti bitnih za rješavanje upravne stvari se upućuje na dokazna sredstva uređena Zakonom o parničnom postupku, (član 106 stav 3). Naglasak se stavlja na unapređenje saradnje organa i stranke, pa se predviđa dužnost stranke da tačno i istinito iznosi činjenično stanje na kojem temelji svoj zahtjev, ali i dužnost ovlašćenog službenog lica da pribavlja po službenoj dužnosti podatke o činjenicama o kojima službeno evidenciju vodi taj ili drugi javnopravni organ. Dokazna sredstva mogu biti sva sredstva podesna za utvrđivanje činjeničnog stanja i koja odgovaraju pojedinom slučaju, kao što su: isprave, iskazi svjedoka, izjave stranaka, nalazi i mišljenja vještaka i uvidaj.

Tačka 6 Izjašnjavanje stranke o rezultatima postupka, predstavljaju novinu kojima je propisana obaveza organa da obavijesti stranku o rezultatima ispitnog postupka, a pravo stranke na izjašnjavanje o rezultatima postupka (čl. 109-111). To je evropski standard koji doprinosi povoljnijoj poziciji stranke u

postupku, a ujedno i izgledima da ovlašćeno službeno lice donese pravilno i zakonito rješenje. Data je mogućnost stranci da može davati izjave u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik kod javnopravnog organa, u roku koji utvrdi organ. Neizjašnjavanje stranke ne odlaže donošenje rješenja. Izuzeci od prava na izjašnjavanje stranke su taksativno navedeni i ne daju mogućnost proizvoljnog tumačenja (u slučaju hitnosti; radi zaštite javnog interesa; kada je očigledno da će rješenje biti donijeto u korist stranke i kada je to propisano zakonom).

Tačka 7 Okončanje postupka obuhvata nekoliko važnih promjena u odnosu na postojeći tekst ZUP-a. Prvo - kod roka za izdavanje rješenja (tj. za donošenje i obavještanje stranke o njemu (član 112) propisano je da taj rok iznosi najduže 30 dana od dana pokretanja postupka, ako posebnim zakonom nije određeno drugačije. Drugo - kod opravdanog produženja roka, uz obavještanje stranke (član 113), propisano je da se rok može produžiti zbog složenosti predmeta najviše za polovinu vremena osnovnog roka za izdavanje rješenja. Treće, ono na šta treba obratiti posebnu pažnju u kontekstu okončanja postupka je sasvim novo pravno uređenje ćutanja uprave (član 115). Predlogom je predviđeno da se ćutanje uprave, tj. nedonošenje prvostepenog rješenja u propisanom roku (računajući tu i onaj period za eventualno produženi rok) u jednostranačkim stvarima, i to samo u postupku pokrenutom na zahtjev stranke (pod uslovom da je zahtjev uredan i potpun), smatra uvažavanjem zahtjeva - ako je to propisano posebnim zakonom. Na ovaj način uprava se *de lege ferenda* dodatno usmjerava na obavezujuću aktivnost, umjesto nedopuštene pasivnosti. Takođe, u opisanoj situaciji pozitivne zakonske kvalifikacije ćutanja, radi pravne sigurnosti stranka ima pravo da traži potvrdu da je njen zahtjev usvojen. Javnopravni organ, pak, ima mogućnost da u naknadnom roku od sedam dana umjesto izdavanja potvrde odluči o zahtjevu stranke. Ako se pak javnopravni organ i dalje drži pasivno, stranci ostaje na raspolaganju da pokrene upravni spor protiv ovog i ovakvog ćutanja, a sve u cilju dobijanja odnosne potvrde i ostvarivanja svog prava. Četvrto, postupak se uvijek obustavlja rješenjem, a ne zaključkom kao do sada (član 116).

PRAVNA ZAŠTITA

Glava XI „Pravo napravnu zaštitu „ predviđa pravo stranke na pravnu zaštitu, protiv upravne aktivnosti ili nepreduzimanja takve aktivnosti, ako smatra da su joj time povrijeđena prava i/ili pravni interesi. Pod pravnim lijekom se podrazumijeva žalba, prigovor i ponavljanje postupka. U pravnoj teoriji se pravna sredstva, odnosno lijekovi dijele na redovna i vanredna, ali ih ni važeći zakon ne razlikuje na taj način, odnosno ne poznaje termin “vanredna pravna sredstva”. Predlogom ovog zakona, u cilju obezbjeđenja jače zaštite, a time i povjerenje građana u rad javnopravnih organa, strankama (najčešće

nezadovoljnim) stoji na raspolaganju mogućnost da koriste pravo na pravi lijek protiv svake upravne aktivnosti ili nepreduzimanja takve aktivnosti.

Žalba (čl. 117-129) je redovni pravni lijek protiv prvostepenih rješenja, kao i protiv prvostepenog ćutanja koje se po posebnim propisima ne smatra usvajanjem zahtjeva stranke. Povodom žalbe se sprovodi drugostepeni upravni postupak pred nadležnim organom. Samo se zakonom može propisati da žalba nije dopuštena u pojedinim upravnim stvarima. U postupku po žalbi ispituje se zakonitost rješenja koje se pobija, a kad je rješenje doneseno po slobodnoj ocjeni, u žalbenom postupku ocjenjuje se i cjelishodnost rješenja. Novina je da se u slučaju odustanka od žalbe, drugostepeni postupak obustavlja rješenjem, a ne zaključkom.

Inače, postupak po žalbi – koja je standardni devolutivni pravni put (načelno, prenosi teret odlučivanja na višu instancu) – odvija se najpre pred prvostepenim organom, a zatim u postupku pred drugostepenim organom. Ove odredbe su značajno pojednostavljene u odnosu na važeće, a sve u cilju ubrzanja upravnog postupka. Tako je predviđeno da prvostepeni organ treba da okonča postupak po žalbi najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema žalbe (član 123 stav 4).

Novina je da neblagovremenu, nedopuštenu ili žalbu izjavljenu od neovlašćenog lica, tj. žalbu koja ne ispunjava formalne uslove, prvostepeni organ odbija rješenjem. U onim pravnim situacijama u kojima prvostepeni organ nađe da je žalba u potpunosti osnovana, novim rješenjem će zamijeniti svoje ožalbeno rješenje, čime praktično (iako pravo na žalbu protiv novog prvostepenog rješenja ostaje) nestaje potreba za drugostepenim postupkom. Postupak pred drugostepenim organom može da rezultira odbijanjem žalbe, poništavanjem rješenja u cjelini ili djelimično i njegovom izmjenom.

Poseban akcenat se stavlja na ovlašćenja drugostepenog organa i njegovu ne samo mogućnost već i dužnost da, kada poništi prvostepeno rješenje, sam riješi upravnu stvar - ne vraćajući predmet prvostepenom organu. Kada je drugostepeni organ već jednom poništio prvostepeno rješenje, u članu 124 stav 8 predviđa se obaveza drugostepenog organa da svojim rješenjem poništi prvostepeno rješenje i sam riješi upravnu stvar, osim ako utvrdi da je novo prvostepeno rješenje zasnovano na zakonu. Cilj ove norme je da u praksi zaustavi tzv. “ping-pong” efekat i učestalo vraćanje predmeta prvostepenom organu. Na ovaj način osiguraće se strankama brže ostvarivanje prava, kao i smanjiti broj nezakonitih upravnih akata. S druge strane i dalje je, kao i u važećem zakonu bilo neophodno zadržati odredbu: ”u slučaju kada drugostepeni organ poništi rješenje prvostepenog organa, a sam ne odluči o upravnoj stvari, dužan je da svojim rješenjem ukaže prvostepenom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, a prvostepeni organ je dužan u svemu da postupi po drugostepenom rješenju”. Rok za izdavanje drugostepenog rješenja

je određen po danima, i iznosi: „najkasnije 45 dana od dana predaje žalbe, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok” (član 128).

Prigovor (čl. 130-133) je pravni lijek čije propisivanje u Predlogu ZUP-a predstavlja novinu. Prigovor se može zbog neispunjavanja ugovornih obaveza javnopravnog organa preuzetih upravnim ugovorom, na postupanje pružaoca usluga od opšteg interesa i protiv drugih upravnih aktivnosti javnopravnih organa, kao i kada javnopravni organ ne preduzima upravne aktivnosti koje je po zakonu dužan da preduzme, ako te aktivnosti nemaju karakter upravnog akta niti su povezane sa donošenjem upravnog akta, a podnosilac prigovora smatra da su mu time povrijeđena prava ili pravni interesi. Prigovor na postupanje pružaoca usluga od opšteg interesa te prigovor zbog neispunjavanja ugovornih obaveza javnopravnog organa preuzetih upravnim ugovorom izjavljuje se organu koji vrši nadzor nad pružanjem tih usluga od opšteg interesa, odnosno nad javnopravnim organom koji nije ispunio upravni ugovor.

Prigovor protiv drugih upravnih aktivnosti izjavljuje se starješini javnopravnog organa na čije se upravne aktivnosti ili nepreduzimanje upravnih aktivnosti prigovor odnosi. Odredbe ovog zakona o obliku, sadržini i predavanju žalbe shodno se primjenjuju na prigovor. O prigovoru se odlučuje rješenjem, u roku od 15 dana od dana izjavljivanja prigovora.

Rješenjem se može naložiti: preduzimanje mjera utvrđenih zakonom radi otklanjanja nezakonitosti ili drugih nedostataka u postupanju pružaoca usluga od opšteg interesa; ispunjenje ili raskid upravnog ugovora; obavljanje drugih upravnih aktivnosti ili obustavljanje drugih upravnih aktivnosti i otklanjanje njihovih posljedica; preduzimanje drugih zakonom predviđenih mjera. Kad je riječ o kontroli zakonitosti rješenja o prigovoru predlaže se da protiv rješenja o prigovoru iz člana 131 stav 2 ovog zakona koje je donio starješina prvostepenog organa može izjaviti žalba, a da protiv rješenja o prigovoru iz člana 131 stav 1 ovog zakona, kao i protiv rješenja o prigovoru iz člana 131 stav 2 ovog zakona koje je donio starješina drugostepenog organa ne može se izjaviti žalba, ali se može zatražiti upravnosudska zaštita.

Tačka 3 Ponavljanje postupka (čl. 134-140) potpuno drugačije uređuju ovaj institut nego što je uređen važećim ZUP-om. Ponavljanje postupka je redovan pravni lijek koji se može upotrijebiti protiv rješenja protiv kojeg se ne može izjaviti žalba. Za razliku od rješenja u važećem zakonu, ponavljanje se može tražiti samo na zahtjev stranke. Pored ovog, odredbe o obnovi postupka su normativno i sadržajno doradene, a među njima se nalaze razlozi i rok za ponavljanje postupka, propisano je šta treba da sadrži zahtjev za ponavljanje postupka, organ nadležan za rješavanje, odlučivanje organa o podnijetom zahtjevu i na kraju, donošenje rješenja o ponavljanju postupka. Pored već poznatih razloga za ponavljanje postupka, nov koncept ponavljanja postupka, neminovno je uslovio i novine, kada je riječ o razlozima za

ponavljanje. Tako, su razlozi za ponavljanje, kao i u važećem zakonu taksativno nabrojani, ali se predlaže da se postupak može ponoviti, ako : 1) se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni, odnosno upotrijebljeni u ranijem postupku; 2) se rješenje organa koji je vodio postupak zasniva na nekom prethodnom pitanju, a nadležni organ je to pitanje kasnije riješio bitno drukčije; 3) je u donošenju rješenja učestvovalo ovlašćeno službeno lice koje je po zakonu moralo biti izuzeto, ili je rješenje donijelo službeno lice koje nije bilo ovlašćeno za njegovo donošenje; 4) kolegijalni organ koji je donio rješenje nije odlučivao u propisanom sastavu ili ako za rješenje nije glasala propisana većina; 5) licu koje je imalo pravo da učestvuje u svojstvu stranke u postupku, nije bila data mogućnost da učestvuje u postupku; 6) stranku nije zastupao zakonski zastupnik, a po zakonu je trebalo da je zastupa; 7) je Ustavni sud, u postupku po ustavnoj žalbi, utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajamčene Ustavom, a tom odlukom nije istovremeno i poništio osporeni upravni akt; 8) se rješenje organa u bitnom razlikuje od ranijih odluka koje je javnopravni organ donio u istovjetnim upravnim stvarima; 9) stav odluke Evropskog suda za ljudska prava u istovjetnoj stvari, donijete do pravosnažnosti upravnog akta, može biti od uticaja na zakonitost upravnog akta.

Subjektivni rok za stranku u kojem može podnijeti zahtjev za ponavljanje postupka je u roku od 30 dana od dana saznanja za razloge ponavljanja ili od kad je stekla mogućnost upotrebe novih dokaza, odnosno u roku od šest mjeseci od dana saznanja za odluku Evropskog suda za ljudska prava. Objektivni rok po proteku kojeg roka ponavljanje postupka se ne može tražiti, je tri godine (od dana obavještanja stranke o rješenju. O zahtjevu za ponavljanje postupka odlučuje javnopravni organ koji je donio rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba (član 136).

Nadležni organ ispituje da li je zahtjev blagovremen, dopušten i izjavljen od ovlašćenog lica, kao i da li je okolnost na kojoj se zahtjev zasniva učinjena vjerovatnom. Ako ti uslovi nijesu ispunjeni, novina je da će nadležni javnopravni organ odbiti takav zahtjev rješenjem. Ako su uslovi za ponavljanje postupka ispunjeni, nadležni javnopravni organ će ispitati mogu li okolnosti, odnosno dokazi koji se navode kao razlog za ponavljanje postupka dovesti do drukčijeg rješenja. Ako utvrdi da ne mogu, odbiće zahtjev rješenjem. Ako nadležni javnopravni organ ne odbije zahtjev za ponavljanje postupka, donijeće rješenje kojim će dopustiti ponavljanje i odrediti u kojem će se obimu postupak ponoviti. Rješenje kojim se dopušta ponavljanje postupka odlaže izvršenje rješenja protiv kojeg je ponavljanje dopušteno. Poslije sprovedenog ponavljanja postupka, nadležni javnopravni organ donosi rješenje o upravnoj stvari koja je bila predmet ponovljenog postupka.

Rješenjem donesenim u ponovljenom postupku, nadležni organ može rješenje koje je bilo predmet ponavljanja ostaviti na snazi, izmijeniti ga ili ga zamijeniti novim rješenjem, u kom slučaju se, s obzirom na okolnosti, ranije rješenje poništava ili ukida (član 138). Protiv rješenja kojim je odlučeno o zahtjevu za ponavljanje postupka i protiv rješenja donesenog u ponovljenom postupku može se izjaviti žalba samo kad je rješenje donio prvostepeni organ. Kad je rješenje donio drugostepeni organ, protiv tog rješenja može zatražiti upravnosudsku zaštitu.

Glavom XII uredjuje se „Poništavanja i ukidanje rješenja“. - Predlogom ZUP-a, kao što je izneseno, predviđen je nov institut prigovora. Ponavljanje postupka je lijek u rukama stranke, ali je revidiran broj tzv. vanrednih pravnih lijekova. Institut oglašavanja rješenja ništavim, zamijenio je institut obaveznog poništavanja. Tako Predlog novog ZUP-a razlikuje slučajeve obaveznog poništavanja rješenja; poništavanje i ukidanje nezakonitih rješenja i ukidanje zakonitih rješenja. Kao razlozi za utvrđivanje obaveznog poništenja uvršteni su uglavnom isti razlozi koji su u važećem ZUP-u određeni kao razlozi za oglašavanje rješenja ništavim (član 139). Imajući u vidu težinu razloga - 1) ako je u upravnom postupku doneseno u stvari iz sudske nadležnosti; 2) ako je doneseno u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku, 3) ako njegovo izvršenje nije pravno ili stvarno moguće; 4) ako se njegovim izvršenjem čini djelo kažnjivo po krivičnom zakonu; 5) ako je donijeto kao posljedica prinude, iznude, ucjene, pritiska ili druge nedozvoljene radnje i dr. predlog je da se rješenje može poništiti, u roku od 10 godina od dana izvršnosti rješenja, po službenoj dužnosti ili na predlog stranke. Rješenje poništava javnopravni organ koji ga je donio ili drugostepeni organ, odnosno organ koji vrši nadzor, u skladu sa zakonom.

Odredbom člana 140 predviđa se da se **nezakonito rješenje** može se poništiti ili ukinuti u cjelosti ili djelimično, u roku od 3 godine od dana izvršnosti rješenja. U slučaju očigledne povrede materijalnog propisa, rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti ili ukinuti, u zavisnosti od prirode upravne stvari i posljedica koje bi nastale poništenjem ili ukidanjem rješenja, u roku od 1 godine od dana izvršnosti rješenja.

Odredbom člana 141 predviđa se da se zakonito rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može ukinuti u cijelosti ili djelimično, 1) ako je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, javnu bezbjednost i ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava; 2) ako je postojanje rješenja uslovljeno obavezom koju stranka nije ispunila u roku.

Dakle, u ovim odredbama koje predstavljaju svojevrsnu novinu u ZUP-u predviđeno je da se nezakoniti akti poništavaju ili ukidaju po službenoj dužnosti, u cjelini ili djelimično, a zakoniti akti kojima je stranka stekla neko pravo mogu se ukinuti, ali samo pod uslovima taksativno predviđenim ovim

zakonom. Odredbama čl. 142 i 143 Predloga određuje se nadležnost, postupak i pravne posljedice poništavanja, odnosno ukidanja rješenja po službenoj dužnosti pa je predviđeno da javnopravni organ donosi rješenje o poništavanju ili ukidanju nezakonitog rješenja po službenoj dužnosti, na predlog stranke, ili javnopravnog organa. Ako je predlog za poništavanje ili ukidanje nezakonitog rješenja podnijela stranka ili javnopravni organ, a nadležni organ ne prihvati predlog, dužan je o tome obavijestiti podnosioca predloga. Javnopravni organ donosi rješenje o ukidanju zakonitog rješenja po službenoj dužnosti ili na predlog nadležnog javnopravnog organa.

IZVRŠENJE

Kao i u važećem ZUP-u, u ovom dijelu uređuje samo administrativno izvršenje, tj. izvršenje nenovčanih obaveza koje izvršenik nije sam, dobrovoljno izvršio (čl. 145-158). Prinudno izvršenje novčanih obaveza sprovodi se sudskim putem (sudsko izvršenje, po zakonu kojim se uređuje izvršenje), „osim ako u naročito opravdanim slučajevima, posebnim zakonom nije propisano drugačije” (član 148). Rješenje može da bude izvršeno kada postane izvršno. a kada postaje izvršno detaljno je uređeno u članu 145⁸. Učesnici u postupku izvršenja su organ koji ga sprovodi, izvršenik, kao i tražilac izvršenja, ako se izvršenje sprovodi na predlog tog lica, kao stranke (član 146).

Vrijeme izvršenja (član 149). – Izvršenje se sprovodi radnim danom u periodu od 8 do 20 časova. Nedjeljom, u dane državnih praznika i poslije 20 časova, radnje izvršenja mogu se sprovesti samo ako postoji opasnost od odlaganja i ako je organ koji sprovodi izvršenje izdao za to pisani nalog.

Protivizvršenje (član 150). – Kad je na osnovu rješenja sprovedeno izvršenje, a rješenje je kasnije oglašeno ništavim, poništeno ili izmijenjeno, izvršenik ima pravo da zahtijeva da mu se vrati ono što mu je oduzeto, odnosno

⁸ Prvostepeno rješenje postaje izvršno:

- 1) istekom roka za žalbu, ako žalba nije izjavljena;
- 2) obavještavanjem stranke o rješenju, ako žalba nije dopuštena;
- 3) obavještavanjem stranke o rješenju, ako žalba ne odlaže izvršenje;
- 4) obavještavanjem stranke o rješenju kojim se žalba odbija; i
- 5) danom odricanja stranke od prava na žalbu.

Drugostepeno rješenje postaje izvršno obavještavanjem stranke o rješenju.

Ako je u rješenju određeno da se radnja kojaje predmet izvršenja može izvršiti u ostavljenom roku, rješenje se može prinudno izvršiti istekom tog roka. Ako rješenjem nije određen rok za izvršenje radnje, rješenje se može prinudno izvršiti poslije isteka roka od 15 dana od dana obavještavanja stranke o rješenju.

Izvršenje se može sprovesti i na osnovu poravnanja, ali samo protiv lica koje je učestvovalo u poravnanju.

da se stvar vrati u stanje koje proizlazi iz novog rješenja. O zahtjevu izvršenika rješava organ koji je donio rješenje o dozvoli izvršenja.

Nadležnost za sprovođenje izvršenja (član 151) – Izvršenje sprovodi organ koji je donio rešenje u prvom stepenu, čak i kad je rješenje zamjenjeno ili izmijenjeno rješenjem donijetim po osnovu žalbe ili od strane suda u upravnom sporu. Ako je propisano da izvršenje ne može da sprovede organ koji je donio rješenje u prvom stepenu, a nijedan drugi organ nije ovlašćen posebnim propisom, izvršenje sprovodi nadležni organ na čijem području se nalazi prebivalište, boravište ili sjedište izvršenika, ako zakonom nije drugačije određeno. Posebnim članom reguliše se i rješenje o izvršenju (član 152), na način da ako izvršenik ne izvrši svoju obavezu, dostavlja mu se rješenje o izvršenju u pisanom obliku koje sadrži vrijeme, mjesto i način izvršenja. Rješenjem se može odrediti dodatni rok za izvršenje obaveze ili odrediti da se obaveza izvrši odmah. Pravni lijek u postupku izvršenja je žalba koja se izjavljuje protiv rješenja o izvršenju i može da se odnosi samo na vrijeme, mjesto i način izvršenja i nema odložno dejstvo.

Oblici izvršenja (čl.157-159). – Predviđaju se tri oblika izvršenja: (1) izvršenje preko drugih lica, (član 153) (2) izvršenje posrednom prinudom, uticanjem na izvršenika izricanjem novčanih kazni (član 154); (3) izvršenje neposrednom prinudom (član 155). Ako svrha izvršenja nenovčane obaveze ne može da bude postignuta preko drugog lica, niti posrednom prinudom, ili izvršenje ne može drugačije da bude sprovedeno u odgovarajućem roku - izvršenje tada može da bude sprovedeno primjenom neposredne prinude, ukoliko priroda obaveze to dozvoljava i ako propisom neposredna prinuda nije isključena.

Hitno izvršenje (član 156). – Ako je doneseno usmeno rješenje, organ može da naloži izvršenje bez donošenja rješenja o izvršenju. Ovo je hitno izvršenje, krajnje delikatna i izuzetna mjera.

Obustavljanje i odlaganje izvršenja (član 157). – Izvršenje će se obustaviti po službenoj dužnosti i sprovedene radnje poništiti, u sledećim slučajevima: (1) ako se utvrdi da je obaveza u cjelini izvršena; (2) da izvršenje nije bilo uopšte dopušteno; (3) da je bilo sprovedeno prema licu koje nije u obavezi; (4) ako tražilac izvršenja odustane od svog zahtjeva; (5) ako je izvršna isprava oglašena ništavom, poništena ili ukinuta. Na predlog stranke, a radi izbjegavanja nastanka teško otklonjive štete, organ koji je doneo rješenje može odložiti izvršenje i, ako je to nužno, produžiti odlaganje izvršenja rješenja sve do donošenja pravosnažne odluke o upravnoj stvari. Ovo samo ako nije drugačije propisano zakonom i ako nije u suprotnosti sa javnim interesom.

Obezbeđenje izvršenja (član 158). – Radi obezbeđenja izvršenja mogu se na predlog stranke, odnosno po službenoj dužnosti obaviti određene radnje izvršenja i prije nego što je rješenje postalo izvršno, ako bi izvršenje moglo biti spriječeno ili znatno otežano. Privremeno rješenje o obezbeđenju

izvršenja može se donijeti i kad postoji obaveza izvršenika ili je tražilac izvršenja učinio vjerovatnom, a postoji opasnost da će izvršenik raspolaganjem imovinom, dogovorom s trećim licima ili na drugi način spriječiti ili znatno otežati izvršenje obaveze.

SPROVOĐENJE ZAKONA I PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Nadzor nad sprovođenjem ZUP-a (čl. 159-161) vrši organ nadležan za poslove državne uprave, tj. resorno ministarstvo, a odgovarajući inspekcijski nadzor – upravna inspekcija. O rješavanju u upravnim stvarima vodi se službena evidencija koju javnopravni organi vode i iskazuju po upravnim oblastima. U tijesnoj vezi sa reformom upravnog postupka, odnosno potrebom da se unaprijedi nivo zakonitosti, stručnosti i kvaliteta u rješavanju upravnih predmeta je i potreba jačanja inspekcijskog nadzora nad primjenom ZUP-a. Za pripremu izvještaja o stanju rješavanja upravnih stvari predlaže se da svi javnopravni organi godišnji izvještaj o stanju rješavanja upravnih stvari dostavljaju organu državne uprave, odnosno organu lokalne samouprave, nadležnom za određenu upravnu oblast, najkasnije do kraja januara naredne godine, za prethodnu godinu. Dalje, da organi državne uprave, odnosno organi lokalne samouprave, nadležni za određenu upravnu oblast, izvještaj dostavljaju organu državne uprave nadležnom za poslove uprave, odnosno lokalne samouprave, radi objedinjavanja, najkasnije do kraja februara naredne godine, za prethodnu godinu. Radi jednoobrazne pripreme izvještaja predlaže se donošenje propisa za izradu izvještaja javnopravnih organa o stanju rješavanja upravnih stvari, koji će na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove uprave, donijeti Vlada (član 161).

Glavom XVI „Prelazne i završne odredbe“ (član 162-164) uređuje se prelazni režim u primjeni zakona i institut *vacatio legis*.

P prelaznom režimu uređuje se okončanje započelih postupaka (član 162) na uobičajen način što postupci koji do dana stupanja na snagu ovog zakona nijesu pravosnažno okončani, okončaće se po odredbama ovog zakona. Ovo pravilo štiti pravnu sigurnost i izvjesnost po sve učesnike upravnih postupaka koji su u toku.

Odredba člana 163 predviđa da danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o opštem upravnom postupku ("Službeni list RCG", br. 60/2003 i "Službeni list CG", br. 32/2011), dok je odredbom člana 164 predviđeno da zakon stupa na snagu 1. januara 2016. godine. Na ovaj način je ostavljen dovoljan i neophodan period (*vacatio legis*) radi sprovođenja nužnih priprema za potpunu primjenu novih zakonskih rješenja i osiguranja potrebnog vremena za edukaciju službenika i drugih lica koji će voditi upravni postupak po novom zakonu. Važeći Zakon o opštem upravnom postupku tako je dugo u primjeni, da će svima koji će primjenjivati novi Zakon trebati određeno vrijeme

za edukaciju i upoznavanje sa novim rješenjima za primjenu novoga Zakona. Potrebno je donijeti nov Zakon o upravnosudskoj zaštiti imajući u vidu proširenje primjene ZUP-a I na druge oblike upravnih aktivnosti. S druge strane, period do 1. januara 2016. godine treba iskoristiti za usklađivanje posebnih propisa (zakona i drugih akata), koje sadrže procesne odredbe drugačije od ovog zakona. Takođe, do dana stupanja na snagu ovog zakona potrebno je donijeti sve podzakonske akte potrebne za njegovu primjenu.

LITERATURA:

Knjige:

1. Blažić, Đorđije (2010): *Upravno-sudski postupci Crne Gore*, Fakultet za državne i evropske studije, Podgorica
2. Blažić, Đorđije, Dujić, Slobodan, Dimitrijević, Predrag (2005): *Komentar zakona o inspekcijskom nadzoru*, Agencija za lokalnu demokratiju i partnerstvo Crne Gore, Podgorica
3. Bogičević, Čedomir, Blažić, Đorđije, Radulović, Branislav (1997): *Priručnik za praktičnu primjenu ZUP-a i ZUS-a sa registrom pojmova, pratećim propisima, obrascima i primjerima akata*, Medeon, Podgorica
4. Borković, Ivo (2002): *Upravno pravo – osmo izdanje*, Narodne novine, Zagreb
5. Breban, Gi (2002): *Administrativno pravo Francuske*, Službeni list SRJ, Beograd
6. Craig, Paul (2006): *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford
7. Dimitrijević, Pavle, Marković, Ratko (1986): *Upravno pravo*, Službeni list SFRJ, Beograd
8. Dimitrijević, Predrag, Blažić, Đorđije (2008): *Upravno pravo Crne Gore*, Fakultet za državne i evropske studije, Podgorica
9. Dimitrijević, Predrag (2008): *Upravno pravo – opšti deo (Knjiga I)*, Pravni fakultet, Niš
10. Đerđa, Dario (2007): *Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1
11. Đerđa, Dario (2009): *Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1
12. Ilić, Mihailo (1998): *Administrativno pravo i drugi radovi*, Službeni list SRJ, Beograd 234
13. Ivanović, Sreten (2005): *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Podgorica
14. Ivanović, Sreten (2008): *Primjena Zakona o upravnom postupku i upravnom sporu, sa sudskom praksom*, Podgorica

15. Jelić, Zoran, Fatić, Branislav (1977): *Priručnik za primjenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Ekonomika, Beograd
16. Jevtić, Ljubomir, Šramek, Radomir (1959): *Upravni postupak i upravni spor*, Savremena administracija, Beograd
17. Koprić, Ivan, Musa, Anamarija, Lalić, Novak Goranka (2012): *Evropski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb
18. Koprić, Ivan (2010): *Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku*, Udruga općina u Republici Hrvatskoj, Zagreb
19. Kozarčanin, Hakija, Kosovac, Mladen (1977): *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku – prvo izdanje*, Pravno-ekonomski centar, Beograd
20. Kozarčanin, Hakija, Kosovac, Mladen (1982): *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku – drugo dopunjeno izdanje*, Pravno-ekonomski centar, Beograd
21. Krbek, Ivo (1957): *Upravni akt*, Pravni fakultet, Zagreb
22. Krijan, Pero (2002): *Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine sa sudskom praksom*, Privredna štampa, Sarajevo
23. Langrod, Žorž (1960): *Upravni postupak i upravno pravo (prevod sa francuskog D. Denković)*, Zavod za javnu upravu, Beograd
24. Lilić, Stevan (2011): *Res Administrativa – Upravna stvar*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd
25. Lilić, Stevan, Cerović, Dražen (2013): *Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet, Podgorica
26. Lilić, Stevan, Kunić, Petar, Dimitrijević, Predrag, Marković, Milan (2004): *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd
27. Lilić, Stevan (1998): *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd
28. Lopez-Rodo, Laureano (1980): *La procédure administrative non contentieuse*, Revue du Droit public et de la Science politique, Paris
29. Majstorović, Bogdan (1978): *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Nova administracija, Beograd
30. Marković, Branislav (1977): *Položaj i uloga stranke u upravnom postupku*, Privredni pregled, Beograd
31. Popović, Slavoljub, Lilić, Stevan, Savinšek, Jovanka (1998): *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Savremena administracija, Beograd
32. Marković, Ratko (2002): *Upravno pravo – opšti deo*, Slovo, Beograd
33. Milkov, Dragan, Prostran, Čedomir (1998): *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom*, Službeni glasnik, Beograd
34. Popović, Slavoljub, Marković, Branislav, Petrović, Milan (1995): *Upravno pravo – opšti dio*, Savremena administracija, Beograd

35. Popović, Slavoljub (1978): *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku, sa saveznim, republičkim i pokrajinskim propisima, objašnjenjima, sudskom praksom, primerima, obrascima za primenu zakona i registrom pojmova*, Savremena administracija, Beograd

36. Rađenović, Mirjana (2009): *Pravo upravnog spora*, Banja Luka

37. Sekulić, Ljubomir, Đuranović, Smilja (2004): *Osnovi upravnog prava – drugo izmijenjeno i opunjeno izdanje*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica

38. Stjepanović, Nikola (1957): *Položaj građana i organizacija u upravnom postupku*, Savremena administracija, Beograd

39. Stjepanović, Nikola (1964): *Upravno pravo SFRJ – opšti deo (Knjiga I)*, Zavod za izdavanje džbenika Socijalističke Republike Srbije, Beograd

40. Todorović, Ljubo, Hadžimusić, Mensur (2005): *Upravni postupak*, Društvo za fi nansijsko-ekonomske ekspertize, izdavaštvo i marketing „Fineks“, Sarajevo

41. Tomić, Zoran, Bačić, Vera (1997): *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, Službeni list SRJ, Beograd

42. Tomić, Zoran, Bačić, Vera (2003): *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom – osmo izdanje*, Službeni list, Beograd

43. Tomić, Zoran, Bačić, Vera (2012): *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom – deveto izdanje*, Službeni glasnik, Beograd

44. Tomić, Zoran (1999): *Pravno nepostojeći upravni akti – od francuskog ka jugoslovenskompravu*, Pravni fakultet, Beograd

45. Tomić, Zoran (1998): *Upravno pravo*, Službeni list SRJ, Beograd

46. Tomić, Zoran (2002): *Upravno pravo*, Službeni list SRJ, Beograd

47. Vukadinović, Radovan (2006): *Uvod u pravo Evropske unije*, Kancelarija Srbije i Crne Gore za pridruživanje Evropskoj uniji, Kragujevac

48. Vuković, Svetislav (2010): *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku I Zakona o upravnim sporovima – treće izmenjeno izdanje*, Poslovni biro, Beograd

49. Wiener, Celine (1975): *Vers une codifi cation de la procedure administrative*, Paris, 1975

Pravni propisi:

1. Carinski zakon (“Službeni list RCG”, br. 7/02, 1/11-29, 39/11-96, 40/11, 28/12)

2. Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti (Sl. list RCG, br. 29/07-1 I Sl. list CG, br. 73/10-11, 32/11-14, 40/11-55)

3. Zakon o javnim nabavkama (Sl. list CG, br. 42/11)
4. Zakon o javnim nabavkama (Sl. list CG, br. 42/11)
5. Zakon o kulturi (Sl. list CG, br. 49/08-24. 16/11-24. 40/11-7, 38/12-4.)
6. Zakon o matičnim registrima (Sl. list CG, br. 47/08-116, 41/10-27, 40/11-3.)
7. Zakon o metrologiji (Sl. list CG, br. 79/08-18, 40/11-14)
8. Zakon o mirnom rješavanju radnih sporova (Sl. list CG, br. 16/07-1, 53/11-20.)
9. Zakon o opštem upravnom postupku (Sl. list RCG br. 60/03, Sl. list CG br. 32/11)
10. Zakon o patentima (Sl. list CG, br. 66/08-1, 40/10-7, 40/11-12)
11. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (Sl. list RCG, br. 54/03-1, 39/04-31, 61/04-4, 79/04-33, 81/04-53, 29/05-12, 14/07-3, 47/07-27 i Sl. list CG, br.12/07-104, 13/07-24, 79/08-26, 14/10-15, 73/10-11, 78/10-197, 34/11-9, 40/11-35, 66/12-319, 36/13-7, 38/13-6)
12. Zakon o poreskoj administraciji (Sl. list RCG, br. 65/01-41, 80/04-1, 29/05-12 I Sl. list CG, br. 20/11-34. 28/12-590)
13. Zakon o upravnom postupku (Sl. list CG, br. 56/14, 20/15)
14. Zakon o zaštiti konkurencije (Sl. list CG, br. 44/12-40)
15. Zakon o zdravstvenom osiguranju (Sl. list RCG, br. 39/04-18, 23/05-62, 29/05-12 i Sl. list CG, br. 12/07-104, 13/07-24, 40/11-54, 14/12-53, 36/13-7)
16. Zakon o žigu (Sl. list CG, br. 72/10, 44/12, 18/14).

Đorđije Blažić, LL.D
Full Professor

THE REFORM OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LEGISLATION OF MONTENEGRO

Summary

Montenegro has for many years been working intensively on the process of European and Euro-Atlantic integration and currently in the middle of December, has received approval to open chapters 23 and 24 relating to the rule of law, human rights and freedom, the fight against corruption and organized crime. The opening of this the most difficult chapter with which will close the accession negotiations with the European Union, require guarantees of human rights and freedoms and therefore the harmonization of Montenegrin legislation with procedural modern Standard European Union. At the direction of the activities initiated in the intensive process of harmonization of the Law on Administrative Procedure, but the harmonization of specific administrative procedures with the law, with modern standards of European administrative space and international jurisprudence. Text of entirely new draft law on general administrative procedure and standards embedded in it Montenegro approaching slowly to European values of administrative procedural law in particular based values: the rule of law, trust - reliability and predictability, the principle of transparency and clarity, the principle of depoliticization (political neutrality) and responsibilities, so as and the demands for economy and efficiency.

Key words: administration, administrative procedure, administrative acts, administrative activities.



Др Дејан Мирковић

БОСНА ПРОТИВ СРБИЈЕ И РЕЗОЛУЦИЈА О СРЕБРЕНИЦИ 2015.

Апстракт

Године 2007. Међународни суд правде је донео пресуду у којој је Србија осуђена јер наводно није спречила геноцид у Сребреници . На основу такве политичке пресуде , Велика Британија је поднела нацрт резолуције СБ УН 2015. Руска Федерација је ветом спречила усвајање штетне резолуције која би утврдила једну врсту колективне одговорности српског народа . У том контексту Србија мора н да преиспита свој однос према Међународном суду правде и његовом раду имајући у виду и да РФ и НР Кина избегавају овај правосудни орган УН јер немају право вета на избор судија.

Кључне речи : *Међународни суд правде, Босна и Херцеговина, Југославија , Србија , Руска Федерација*

Доц. др Дејан Мировић

БОСНА ПРОТИВ СРБИЈЕ И РЕЗОЛУЦИЈА О СРЕБРЕНИЦИ 2015.

1. Дејтонски уговор као *sui generis*

Грађански рат у Босни и Херцеговини 1992-1995. је био један од најсложенијих и најкомпликованијих сукоба у модерној историји. Хронологија показује да су током неколико година оружаних сукоба, ратовали Срби против муслимана и Хрвата, муслимани против Хрвата, муслимани против муслимана.¹ Грађански рат је 1995. године прерастао у међународни јер је НАТО напао положаје Републике Српске.² Такође, током рата је на страни муслиманске армије ратовало око 10.000 муџахедина из арапских држава.³ Зато је у правном смислу тешко квалификовати рат у БиХ као грађански или као међународни.

Рат је пратила и незабележена медијска пропаганда против једне стране. Срби су оптуживани да су извршили неколико десетина хиљада силовања, геноцид и да су основали концентрационе логоре.⁴ Број мртвих је увећан неколико пута.⁵ Ситуацију је додатно компликовао и политички сукоб између власти у Београду и оних на Палама. Неколико међународних мировних планова је одбачено од стране власти босанских Срба на Палама упркос посредовању српских (чак и грчких) власти.

Са друге стране, власти у Београду су веома нервозно и оштро реаговали на овакве одлуке руководства босанских Срба. Уведене су у другој половини рата санкције босанским Србима. Тешко је правно

¹ Види Гускова Ј, "Историја југословенске кризе:(1990-2000)", ИГАМ, Београд, 2003. књига 1, стр 302-434. или Џонстон Д. "Сулуди крсташи:Југославија, НАТО и обмане Запада", ИГАМ, Београд, 2005, стр.238-242

² Види дефиницију агресије у Аврамов С, Крећа М. "Међународно јавно право", Службени гласник, Београд, 2008, стр 602-606. Из ње произилази да агресија не мора нужно бити извршена војним средствима. Ипак, у БиХ се радило о класичном примеру војне агресије јер је НАТО бомбардовао босанске Србе 1995. године.

³ Према изјави бившег америког министра одбране Вилијема Перија, види Тохол М. "Свети ратници и рат у Босни и Херцеговини" ИГАМ, "2001стр. 56

⁴ Види примере пропаганде у Петровић З. "Избрисати српски вирус", Чигоја, Београд 2002.

⁵ На пример, код Ричарада Холбрука "Пут у Дејтон", Дан Граф, Београд, 1998. већ у предговору се помиње 300.000 убијених људи.

квалификовати и ову одлуку. Није било јасно да ли се уводе се санкције делу суседне државе или држави у настајању .

Такође, од маја 1992. године су од стране УН уведене и санкције Савезној Републици Југославији иако она није имала ниједног војника на територији БиХ (за разлику од Републике Хрватске).⁶ Санкције у правном смислу нису имале аналога у историји УН , биле су теже од оних које су уведене ЈАР.

Крајем рата долази и до великих борби у Сребреници (формално заштићеној зони УН) које се завршавају уласком српских снага у то место. Муслиманске снаге на челу са Насером Орићем се повлаче ка Тузли. Међутим, због дугогодишњих злочина које су Орићеве снаге вршиле над цивилима у српским селима у околини Сребренице,⁷ улазак српских снага у овај град прате масовна стрељања заробљених муслиманских војника . Са друге стране, холандски батаљон УН који је био дужан да штити заштићену зону УН није реаговао.

Грађански рат се завршио у децембру 1995. Дејтонским споразумом након вишенедељних преговора у САД на којима су учествовале делегације СРЈ, Републике Српске , БиХ и Републике Хрватске (као и представници западних држава и Руске Федерације) . Сам Дејтонски споразум је формирао БиХ као државу подељену на два ентитета , Федерацију БиХ и Републику Српску. Такође , стране су се обавезале да ће сарађивати са новоустановљеним Међународним судом за бившу Југославију . Дејтонски споразум се може квалификовати као вишестрани државни уговор , али и уговор посебне врсте. У њему су наведене зарађене стране, њихови представници (СРЈ, Хрватска) али постоје и гаранти (Контакт група) тог споразума. Дакле, контекст рата у БиХ је веома сложен за правне квалификације . Исто важи и за вишестрани уговор који је окончао рат.

У претходно наведеном контексту, муслиманске власти 1993. подносе Захтев за покретање судског поступка против СР Југославије . Захтев је био заснован на Конвенцији о геноциду из 1948. Такође, Захтев се у контексту међународног јавног права и међународног кривичног права се заснивао и на наводном кршење од стране СРЈ Женевских конвенција из 1949. (и Протокола из 1977. као и Хашких конвенција из 1907. као и Повеље УН из 1945. године и Универзалне декларације о људским правима из 1948). Муслиманска власт је тражила и да се укине ембарго на оружје и да СРЈ исплаћују репарације, као и да Београд

⁶ У теорији међународног јавног права се сматра да никада једној држави нису уведене тако свеобухватне санкције , види Аврамов С, Крећа М."Међународно јавно право", Службени гласник, Београд, 2008, стр 116-120.

⁷ Види више о томе Павић А."Забрањена истина о Сребреници"Легенда , Чачак, 2007.

престане да помаже својим сународницима у БиХ . Годину дана касније је поднета и тужба против СРЈ , која је у суштини, била проширена и допуњена верзија Захтев за покретање судског поступка.

2. Уникалност случаја БиХ против Србије, нешто о раду професора Бојла

Претходно наведне квазиправне конструкције против Србије су власти у Сарајеву вршиле уз помоћ ексцентричног америчког правника (саветника Алије Изетбеговића) професора Френсиса Бојла. Управо он је покушао да докаже да СРЈ није чланица УН али да може да одговара пред главним правосудним органом УН . Френсис Бојл , професор међународног права на Универзитету Илинос је иначе познат по ексцентричним поступцима . Он се нудио Ирану да буде његов правни саветник ради тужбе против САД. (Међутим, Техеран је одбио овакве "услуге" америчког професора који је предлагао да се тужба против САД поднесе пред МСП).Предлагао је и Палестинцима да туже Израел због геноцид . Дакле, за Бојла нема разлике између злочина против човечности и геноцида. Он свуда "види" геноцид, па је тако за њега и израелеска (несумњиво нелегална, нехумана и противна међународном праву) блокада Газе геноцид . Бојлову "озбиљност" показују и његове изјаве .Он је декларисани антисемита и теоретичар завере . Он је оптужио Клинтонovu да је продала "душу ционистима" и тврдио да су сви медији у САД у рукама циониста . Он иде толико далеко да тврди и да је Бог прорекао уништење Израела (.Овако нешто није изјављивао чак ни бивши председник Ирана Ахменинецад који није био познат као пријатељ Израела , напротив). Такође, Бојл се залаже за независност Хаваја , тумачи ограничено трајање Дејтонског споразума (на 15 година) и ретроактивно открива да је Холбрук најодговорнији за геноцид у Сребреници .Овome треба додати да је његово образовање мешавина правних и политичких наука (између осталог усвршавао се на теми међународних пореза) и биће јасно о каквом се "правнику" ради . Дакле, он није чак ни врста међународних правника које можемо упоређивати са НАТО адвокатима . Он је сличнији агенту провокатору .Међутим без обзира на његову неозбиљност ,Бојлове олаке конструкције о "геноциду" и српској кривици су прихваћене од стране МСП . У супротном Бојлов захтев би одбачен већ на почетку процеса.

3. Пресуда 2007

На основу Бојлових конструкција, сведока "одбране" као што је био британски генерал Роуз и позивања на пресуду Међународног кривичног суда за бившу Југославију у случају Радисава Крстића (у којој није утврђен *dolus specialis* Крстића већ само његово обезбеђивање аутобуса за евакуацију људи из Сребренице и наводно учествовање у такозваном удруженом злочиначком подухвату)⁸ МСП је СРЈ прогласио кривом зато што није спречила геноцид у Сребреници.

Тачније, пресуда у спору Босна против Србије је донета 26. фебруара 2007. године . На око 160 страница МСП је већином гласова донео спорне закључке .⁹ Одбацивање надлежности МСП у споровима СРЈ против десет НАТО држава (зато што СРЈ није била чланица УН током деведесетих) важи само за те процесе и не може се применити на случај тужбе БиХ против СРЈ. Србија је наследила континуитет СЦГ али није од СФРЈ. На Црну Гору се не односи пресуда МСП иако је она 1993. такође тужена од стране БиХ.

Из пресуде произилази и да је МСП сам себи дао право да суди о геноциду иако то никада пре није био случај у пракси овог суда. Повлачење контра тужбе од стране СРЈ је учинило ирелеватним и питање 10.000 муџахедина у Босни. Када се ради о питању доказивања, најважније је оно што су изнели сведоци одбране (као што је наравно, Мајкл Роуз).

Када се ради о Сребреници, релевантно је и оно што је МКСЈ утврдио у случају Крстић . Упркос томе што је чак и МКСЈ утврдио да је 10.000 до 15.000 муслиманских бораца покушало пробој ка Тузли (дакле , почињен је злочин над њима , ратним заробљеницима , али то спада под Женевску конвенцију из 1949. а не Конвенцију о геноциду 1948.)¹⁰ Занемарено је и оно што је пред МСП изнео Владимир Милићевић, официр МУП Србије који је изнео доказе да је на територију Србије (Бајину Башту) без икаквих проблема пребегло око 450 бораца бригаде из Жепе. Ти војници су збирнути и дозвољно им је да касније оду у западну Европу.¹¹ МСП није узела у обзир чак ни признање (донето у сагласности

⁸ Види пресуду Крстићу на званичном сајту МКСЈ <http://www.icty.org/>

⁹ Пресуда МСП према српском тексту у "Србија пред Међународним судом правде", књига 2. "Филип Вишњић", Београд, 2007. стр 17-185

¹⁰ О Женевској конвенцији и ратним правилима види детаљније Крећа М. "Међународно јавно право", Службени гласник , Београд, 2012, стр.792-821.

¹¹ "Србија пред Међународним судом правде", књига 1. "Филип Вишњић", Београд, 2007. стр. 459.

са тужилаштвом) Биљане Плавшић пред МКСЈ у којем она негира постојање геноцидне намере или плана руководства Републике Српске.

МСП већином гласова износи и да нема територијалног ограничења за кривицу СРЈ када се ради о геноциду. Или, СРЈ иако није учествовала у рату у БиХ, може бити крива за геноцид у тој држави (?!). МСП се позива и на друге пресуде пред МКСЈ, чак и на оптужнице у случајевима у којим није донесена чак ни првостепена пресуда, као што је предмет Милошевић или Младић . МСП преузима од МКСЈ и некакву формулацију "опште контроле" Београда над снагама босанских Срба, иако се таква дефиниција не примењује у међународном јавном праву. То је очигледно била последица чињенице да МСП не може да утврди "потпуну зависност" или "ефективну контролу" што се и признаје у пресуди . Коначно, пошто МСП не може да утврди да је СРЈ подстицала наводни геноцид у Сребреници , судско веће се одлучује да осуди Београд "због непоштовања обавезе спречавања геноцида". Основни "докази " за осуду су разговор (без сведока) Весли Кларк –Милошевић у Дејтону, тј.верзија америчког генерала коју нико осим њега не може да потврди. Други "доказ" за наводну кривицу СРЈ је изјава министра иностраних послова Вука Драшковића из 2005. године .¹² Против овакве пресуде су гласали само руски судија Скотников, словачки Томка и ад хок судија из Србије Крећа. Руски судија је у свом издвојеном мишљењу истакао да је више него контрадикторно тврдити да надлежност МСП није постојала у случајевима СРЈ против 10 држава а јесте у случају БиХ против СРЈ.¹³ Такође, Скотников сматра да је МСП изградио "паралелну реалност" и посебно истиче да пресуда МКСЈ у случају Крстић није у складу са Конвенцијом о геноциду јер код Крстића није утврђена геноцидна намера или *dolus specialis* .

4. Питање геноцида у случају БиХ против Србије

Српске власти су са поносом после 2007 тврдила да Србија није осуђена за геноцид пред МСП. Ипак, она је постала прва држава у историји међународног јавног права која је осуђена јер наводно није "спречила" геноцид . У нашој јавности је оваква пресуда Међународног суда правде представљена као велики успех српског тима за одбрану и саме српске државе. Међутим, ако се узме у обзир да чак ни државе као што су Немачка, Јапан , или Израел и Јужноафричка Република нису

¹² "Србија пред Међународним судом правде", књига 2. "Филип Вишњић", Београд, 2007. 166-185

¹³ Исто, стр, 287-299.

никада осуђене за геноцид или злочине против човечности(или да ни САД нису осуђене у спору против Никарагве 1986. године пред Међународним судом правде за геноцид) онда постаје јасно зашто је пресуда из 2007. године штетан преседан.

Слично се може рећи и када се та пресуда Међународног суда правде из 2007. године разматра у контексту развоја међународног јавног права. Осуђена је једна држава за догађаје у суседној држави иако у том тренутку није имала ниједног свог војника на територији на којој су се десили ратни злочини . Штавише, Међународни суд правде је констатовао у пресуди из 2007. године да СРЈ није имала ефективну контролу над снагама које су починеле ратне злочине на територији Сребренице . Дакле, није важно где се геноцид одиграо, да ли се радило о геноциду или злочину против човечности, ко га је починио, већ ко је "политички" одговоран. Овакво широко тумачење Конвенције о геноциду је веома опасно . У једну правну материју убацује чисто политичке елементе. Такав политички и популистички начин дефинисања кривице је у супротности са основним начелом кривичног права . Мора постојати субјективна веза између кривца и кривичног дела . (Да би неко био одговоран за кривично дело мора предузме противправну радњу , одређену у закону која проузрокује последицу) .¹⁴ Није довољна политичка веза за утврђивање *dolus specialis* или кривичног дела .

Посебно је спорно то што је Међународни суд правде у случају БиХ против Србије одбацио аргументе српске стране поводом догађаја у Жепи. Они су се одиграли у исто време као и они у Сребреници. Прецизније, користећи квазиправно тумачење и вербалну (адвокатску) акробатику као и пресуде Међународног кривичног суда за бившу Југославију , Међународни суд правде је закључио да за геноцид није потребан план . Он може одиграти "спонтано"(?!). Прецизније, ВРС је према Међународном суду правде спороводила геноцид у Сребреници али није у Жепи удаљеној неколико десетина километара иако је и та заштићена зона заузета у исто време када и Сребреница . (као да се радило о две различите војске и два различита рата) .На основу оваквих конструкција Србија је осуђена за "неспречевање" геноцида од стране Међународног суда правде 2007 године . Сматрамо да није било разлога за задовољство том пресудом 2007. у Београду.

¹⁴ Чејовић Б.Кулић М." Кривично право" Службени гласник, Београд, 2011 стр 94

5. Резолуција о Сребреници Народне скупштине Србије и позивање на пресуду МСП

Неколико година после пресуде МСП, Народна скупштина Републике Србије је донела Декларацију о осуди злочина о Сребреници .¹⁵ Декларација је изгласна од стране 127 посланика . На почетку се фактички признаје квалификација МСП да је злочин у Сребреници био геноцид :*" Народна скупштина Републике Србије најоштрије осуђује злочин извршен над бошњачким становништвом у Сребреници јула 1995. године, на начин утврђен пресудом Међународног суда правде"*. Затим се Србија извињава зато што није спречила злочин у Сребреници, или прецизније пружа :*" и извињење породицама жртава због тога што није учињено све да се спречи ова трагедија"*. (Ово је поново преписивање формулације из пресуде МСП у спору Босна против Србије) . У Декларацији се истиче и подршка раду Међународног кривичног суда за бившу Југославију и обећава се хапшење бившег команданта ВРС :*" Народна скупштина Републике Србије пружа пуну подршку раду државних органа задужених за процесуирање ратних злочина и за успешно окончање сарадње са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију, у чему нарочиту важност има откривање и хапшење Ратка Младића ради суђења пред Међународним кривичним трибуналом"*

¹⁵ 1. Народна скупштина Републике Србије најоштрије осуђује злочин извршен над бошњачким становништвом у Сребреници јула 1995. године, на начин утврђен пресудом Међународног суда правде, као и све друштвене и политичке процесе и појаве који су довели до формирања свести да се остварење сопствених националних циљева може постићи употребом оружане силе и физичким насиљем над припадницима других народа и религија, изражавајући притом саучешће и извињење породицама жртава због тога што није учињено све да се спречи ова трагедија.2. Народна скупштина Републике Србије пружа пуну подршку раду државних органа задужених за процесуирање ратних злочина и за успешно окончање сарадње са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију, у чему нарочиту важност има откривање и хапшење Ратка Младића ради суђења пред Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију.3. Народна скупштина Републике Србије позива све некадашње сукобљене стране у Босни и Херцеговини, као и другим државама бивше Југославије, да наставе процес помирења и јачања услова за заједнички живот заснован на равноправности нација и пуном поштовању људских и мањинских права и слобода, да учињени злочини више никада не би били поновљени.4. Народна скупштина Републике Србије изражава очекивање да ће и највиши органи других држава с територије бивше Југославије на овај начин осудити злочине извршене против припадника српског народа, као и да ће упутити извињење и изразити саучешће породицама српских жртава.

за бившу Југославију." Ова формулација је још једна посредна потврда тврдње МСП и МКСЈ да је у Сребреници почињен злочин геноцида. Управо је МКСЈ као што смо претходно навели (уз више него широко и произвољно тумачење) Конвенције о геноциду утврдио у пресуди генералу Крстићу да је у Сребреници почињен геноцид. МСП је само преузео ту тврдњу . Дакле, Народна скупштина је 2010 преузела улогу тумача ратних злочина у Сребреници и определила се за оно најнеповољније по Србију слично као и МСП 2007. Још један у низу апсурда повезаних са пресудом у случају БиХ –Србија.

6.Случај БиХ против Србије и резолуције о Сребреници у Савету безбедности УН 2015

Колико је био важан случај БиХ против Србије показује и догађаји поводом који су се одиграли 8 година после пресуде. Велика Британија је у јуну 2015 . поднела СБ УН текст резолуције у којој се осуђује геноцид у Сребреници.¹⁶ Аутори резолуције се позивају на пресуду МСП у спору Босна против Србије из 2007. (у верзији од 2. јула 2015. се наводи да се најоштрије осуђује геноцид у Сребреници "као што је утврђено пресудама МКСЈ и Међународног суда правде"). Прецизније, британски амбасадор у УН Метју Рајкфорт је у одговору/ писму председавајућем председништва БиХ Младену Иванићу навео да су међународни судови потврдили да овај злочин одговара дефиницији геноцида у складу са Конвенцијом из 1948. Текст такве британске резолуције је изазвао бурне реакције у Републици Српској и Србији . Председник Републике Српске Милорад Додик је изјавио да је Британија одувек водила антисрпску политику. На скупу одржаном 4.јула 2015. у Братунцу поводом дана страдања Срба у Подрињу је изјавио: " Злочин над Србима десио се у континуитету, а злочин над Боњацима десио се у кратком времену. У чему је разлика ,каква је то разлика ? Зар није доказ веће свирепости то што се у континуитету убијали недужни људи ". Затим је закључио да ако се усвоји британска резолуција " Срби ће бити једини народ у документима УН окарактерисан на такав начин". Руководиоци из Србије, министар

¹⁶ Године 2010. је донета та резолуција .У самом нацрту резолуције се реч геноцид помиње неколико десетина пута, ипак када се пажљиво прочита седма и последња варијанта резолуције поднета у јулу 2015. године , јасно је да аутор или не зна разлику између ратног злочина , злочина против човечности и геноцида или намерно меша појмове из међународног кривичног права, јер наводи да је неколико хиљада људи протерано из Сребренице а неколико хиљада убијено,ово нетачно дефинисање појмова је мнго очигледније у резолуцији Европског парламента о Сребреници која је донета 9.јула 2015

иностраних послова и премијер су тврдили су да је резолуција неприхватљива и да неће допринети помирењу. Председник Србије у помоћ је позвао чак и руског председника Путина . Затражио је од њега у јулу 2015. да Руска Федерација уложи вето на британску резолуцију. (Исто је затражио и Додик од руског министра иностраних послова Лаврова). Руси су позитивно одговорили на српске молбе. Лавров је одмах британску резолуцију окарактерисао као антисрпску. Затим је Русија поднела свој нацрт резолуције у којој се осуђују сви злочини почињени за време грађанског рата у БиХ и даје се подршка Дејтонском споразуму . У СБ УН је затим настало лобирање за британски и руски нацрт .

7. Руски вето на резолуцију о Сребреници, тумачење амбасадора Чуркина и пресуда МСП

Осмог јула 2015. године у СБ УН Руска Федерација је уложила вето на резолуцију Велике Британије о Сребреници. Четири државе су биле уздржане, укључујући и Кину , сталну чланицу ` СБ УН. (Осим Кине, уздржане су биле и Нигерија, Ангола и Венецуела). Гласове "за" су дали САД, Велика Британија, Француска, Шпанија, Литванија, Нови Зеланд, Чиле, Малезија, Јордан, Чад. Представник Руске Федерације , амбасадор Виталиј Чуркин је тада изјавио да су у Сребреници почињени чудовишни злочини али и у њеној околини . ¹⁷ Он је навео да у се у региону Балкана

¹⁷ Према званичном сајту Министарства иностраних послова РФ: "Мы собрались здесь сегодня, чтобы отдать дань памяти всех жертв чудовищных преступлений, совершенных в Сребренице и ее окрестностях два десятилетия назад. В ходе балканского кризиса регион стал свидетелем различных жестоких преступлений, включая военные преступления, преступления против человечности и этнические чистки. Российская Федерация последовательно выступает за расследование всех преступлений, совершенных в ходе конфликта БиГ в отношении всех этнических групп, включая бошняков, сербов и хорватов. Нужно ли задаваться вопросом: кто из них пострадал больше? Если взглянуть на итог всего по сути десятилетнего конфликта на территории бывшей Югославии, когда сотни тысяч сербов оказались изгнанными из мест своего традиционного проживания, то нельзя не прийти к выводу, что они пострадали, по крайней мере, не меньше других. Г-н Председатель, Такого же рода соображения поначалу озвучивала и делегация Соединенного Королевства, заявившая о намерении подготовить соответствующий проект резолюции СБ ООН. Однако реализация данной инициативы показала, что она идет совсем в ином направлении. Мы с самого начала дискуссии стремились придать документу сбалансированный характер. Нами был предложен альтернативный вариант, базирующийся на устремленной в будущее логике. Однако наши ключевые положения были по существу проигнорированы. Преданный огласке и заранее разрекламированный британский проект сразу же вызвал крайне болезненную реакцию в БиГ и за ее пределами. Данная тема стала предметом острой полемики в

дешавали бројни ратни злочини , злочини против човечности и етничке чистке. (Чуркин иначе упадљиво изоставља злочин геноцида). Руски дипломата је изнео и да су Срби такође страдали током ратова на простору бивше Југославије и да их неколико стотина хиљада протеранао из њихових домова .Зато је пројекат британске резолуције за Русију "неизбалансиран и штетан". Он би изазвао нове поделе у БиХ и произвео би опасност за Дејтонски споразум. Нека историчари анализирају узроке југословенског конфликта и улоге појединих савеза у њему поручио је Чуркин . СБ УН не треба да се бави историјским догађајима, превише актуелних проблема постоји у свету закључио је он .

Руски вето је дочекан са одушевљењем у Србији и Републици Српској . Председници Републике Српске и Србије су захваљивали руском председнику а у неким градовима су грађани су изашли на улице. Већина дневних новина је на насловним странама извештавала о руском вету.¹⁸

БиГ – настолько, что можно говорить о реальной угрозе подрыва стабильности страны, об утрате с таким трудом наработанных достижений в реализации Дейтонского соглашения.Г-н Председатель,Каждый должен заниматься своим делом. Пусть историки анализируют перипетию конфликта в бывшей Югославии и его генезис, включая роль в его возникновении отдельных стран и союзов, принимавших успешные решения. Пусть ученые помогут Секретариату ООН и международному сообществу понять, где слабо проявила себя наша Организация. Но давайте не будем погружать СБ в исторические события – слишком много нерешенных проблем предъявляет нам современность.Г-н Председатель,11 июля в Сребренице состоится большое траурное мероприятие. Принципиально важно, что в нем будет участвовать и руководство Сербии. Поэтому мы призываем авторов проекта и Вас, г-н Председатель, не ставить его на голосование. В противном случае мы будем вынуждены проголосовать против по мотивам, изложенным выше. Г-н Председатель,Полагаем, что к этому должны стремиться мы все.

¹⁸ Коначно, када се анализира британска резолуција о Сребреници са аспекта међународног кривичног права и међународног права уопште, тешко се отети утиску да је вишак негативних емоција према Србији (Русији?)отежао усвајање исте у СБ УН. Да су се западне државе , предвођене САД и ВБ кретале само у овирима међународног права , масакр у Сребреници би био дефинисан као ратни злочин а протеривање цивила као злочин против човечности. Србија и Русија то не би могли да оспоре у СБ УН и то би постало несоспорово . Ипак, кампања да се сваки ратни злочин у свету назива геноцидом коју је започео још хистерични амерички правник Френсис Бојл је прихваћена од стране западних држава МКСЈ и МСП још деведесетих година када се ради о Србији, носила је у себи озбиљна правни недостатак. (Србија због своје непрофесионалне одбране и политичких разлога није могла или није хтела да се томе у попуности супостави). Зато је на задњој инстаци у СБ УН Русија имала не само политичке већ и правне основе да уложи вето на британску резолуцију о Сребреници .

8. Западне реакције на руски вето и поновно позивање на пресуду МСП у случају БиХ против Србије

На Западу су реакције поводом руског вета биле веома негативне . Представници САД и Велике Британије су у Савету безбедности оштро осудили руски вето . Представник САД у УН Саманта Пауел је у званичном саопштењу од 8 јула 2015 истакла да Русија негира геноцид утврђен пресудом МСП и да омета комеморацију у Сребреници .¹⁹ Она је и унапред пресудила хашким оптуженицама Младићу и Караџићу, изневши цифру од 8.000 мртвих у Сребреници које су убијени од стране снаге којима су они командовали , "само зато што су били босански муслимани" . Европски парламент је 9. јула 2015 донео Резолуцију о Сребреници . У уводним деловима Европски парламент се позива на Универзалну декларацију о људским правима УН из 1948. године , Европску конвенцију о људским правима из 1950 године и Споразум о стабилизацији , придруживању са БиХ из 2008. године и Резолуцију 827 СБ УН из 1993. којом је основан Хашки трибунал. Затим се истиче да је МСП препознао масакар у Сребреници као геноцид (whereas the Srebrenica massacre was recognised as genocide by the International Court of Justice in the Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide) .Наводи се да још није нађено 1.200 тела и да је убијено око 8.000 мушакараца а да су жене и деца и старији мушкарци протерани. Међутим, ова формулација јасно показује да је Резолуцију о Сребреници писао неко ко се не разуме у међународно кривично и међународно право . Нема протеривања код геноцида. То је кривично дело које се везује за злочин против човечности.

Најдаље у једностраним реакцијама и дефинисању масакра у Сребреници је отишао амерички конгрес. У образложењу Резолуцију о

¹⁹ <http://usun.state.gov/briefing/statements/244739.htm> I'll be very brief, again, in the spirit of this sober commemoration. I mean, first I would say every country and every people should grapple with their history, and grappling with that history is a prerequisite to reconciliation. We're going through something like this right now in this country after the events in Charleston and a lot of the racial divisions that persist in our society. Every society should look back. But the Russian representative's intervention just now shows not only that Russia is prepared to deny the genocide, but accompanying that, it simply wants to distract from that core fact. And there's no distracting from the core fact that 8,000 Muslim men and boys were killed, systemically, because they were Bosnian Muslim, by the Bosnian Serbs under the leadership of Radovan Karadzic and Ratko Mladic – not by the Serbian people – and that those families are grieving today doubly. First and foremost, because they lost their loved ones, and second, because our collective effort to recognize and commemorate the genocide in Srebrenica was vetoed by Russia.

Сребреници назвао је тај злочин "највећим после Другог светског рата". Дакле, милиони погинулих у Вијетнаму и стотине хиљада у Ираку након америчких агресија, бомбардовања и копнених инвазија су мање вредне жртве од оних у Сребреници. Такође, упозорено је да до геноцида може доћи и у Сирији. Наравно, главни "осумњичени" је амерички противник сиријски председник Асад.

9. Србија и МСП-перспективе и могућности после 2015.

У претходно наведеном контексту поставља се питање како Србија да се постави према МСП и међународном правосуђу уопште?²⁰ Питање није само од теоријског значаја. На пример, свака нова годишњица обележавања злочина у Сребреници може бити нови повод за активирање оптужби о геноциду, посебно када оне буду оснажене новим пресудама у МКСЈ над српским војним и политичким лидерима из БиХ. Наравно, Србија као чланица УН не може игнористати постојање МСП. Али не може занемарити ни чињеницу да се судије МСП бирају од стране Генералне скупштине и Савета безбедности УН, већином гласова ова два органа. Или, судије се бирају у процедури у којој сталне чланице СБ УН немају права вета. Дакле, ни Руска Федерација ни НР Кина не могу спречити да се у судским већима формира већина која је наклоњенија политичким интересима западних држава. Зато те две велике државе у пракси избегавају покретање спорова пред МСП (и фактички игноришу такав начин решавања међународних спорова и тумачења међународних уговора). Србија би требала да уважи ту реалност у раду МСП и да следи пример ове две државе. Посебно ако се зна да западне државе и Србија имају различите ставове када се ради о независности Косова и Метохије и Сребреници. Тачније, нереално је очекивати да Србија као мала и сиромашна држава очекује правду пред МСП када такве силе као Русија и Кина сматрају фактички да је то прозападни суд и избегавају га.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аврамов Смиља, Крећа Миленко, *Међународно јавно право*, Правни факултет, Београд, 2008.
2. Гускова Јелена, *Историја југословенске кризе 1990-2000*, први део, ИГАМ, Београд, 2003.

²⁰ Да се ради о актуелном питању то показују најновије најаве такозваног Косова да ће тужити Србију за геноцид као и захтеви из Сарајева да се обнови процес против Србије пред МСП <http://www.nspm.rs/hronika/hasim-taci-kosovo-ce-tpred-medjunarodnim-sudom-pravde-tuziti-srbiju-za-genocid>

3. Гускова Јелена, *Историја југословенске кризе 1990-2000*, други део, ИГАМ, Београд, 2003.

4. Кнежевић Милош, *Изневерена држава: Србија и Црна Гора у времену разлаза*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.

5. Костић Славиша, *Међународни односи и међународно право*, Школска књига, Загреб, 1966.

6. Кривокапић Борис, *Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа*, Службени гласник, Београд, 2010.

7. Мирослав Тохол, *Свети ратници и рат у Босни и Хецеговини*, ИГАМ, Београд, 2001

8. Павић Александар, *Забрањена истина о Сребреници* Легенда , Чачак, 2007.

9. Холбрук Ричард, *Пут у Дејтон*, Дан Граф, Београд, 1998.

10. Стенограми "Србија пред Међународним судом правде", књига 1, Филип Вишњић, Београд, 2007.(приредио др. Радослав Стојановић)

11. Стенограми "Србија пред Међународним судом правде", књига 2, Филип Вишњић, Београд, 2007.(приредио др. Радослав Стојановић)

Dejan Mirović, LL.D
Assistant Professor

BOSNIA AGAINST SERBIA AND THE RESOLUTION ABOUT SREBRENICA 2015

Summary

Civil war in Bosnia and Herzegovina from 1992 to 1995 . is one of the most complex and the most complicated in history. During the years of conflict , war with the Serbs against Muslims and Croats , Muslims against Croats , Muslims against Muslims Equally complex and unique was the process before the International Court of Justice regarding the lawsuit filed against the FRY . Specifically , in the second year of the war (1993). Muslim government in Sarajevo has filed a lawsuit against the Federal Republic of Yugoslavia before the International Court of Justice . It was the most complicated process in the history of the court. The first time one state sued for genocide . Of course, as well as Serbia is UN member state it can't ignore the existence of the International Court of Justice. But Serbia can't overlook the fact that the judges of the court are elected by the General Assembly of the UN Security Council in the procedure in which permanent UN Security Council member states do not have the right of veto . So, neither the Russian Federation nor Peoples Republic China can prevent the fact that inside trial chambers there will a majority that represents political interests Western states . Because of that, those two major states in practice avoid launching disputes (and in fact they ignore such a way of resolving international disputes and interpretations of international contract). Serbia should respect the reality and follow example of these two states. Especially as we know that Western states and Serbia have different views when it comes to independence of Kosovo and Metohija, and Srebrenica.

Key words: International Court of Justice, Bosnia and Herzegovina, Yugoslavia, Serbia, The Russian Federation

КАТЕДРА ЗА КРИВИЧНО ПРАВНЕ НАУКЕ



Др Петар Станојевић
Мр Саша Атанасов

**СПЕЦИЈАЛИЗОВАНИ СУБЈЕКТИ СУПРОСТАВЉАЊА
ТРГОВИНИ ЉУДИМА НА ПОДРУЧЈУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Апстракт:

У раду анализирамо начин извршења трговине људима и структуралне слабости ове криминалне појаве, бавимо се субјектима који су задужени за супростављање и спречавање трговине људима на подручју Републике Србије.

Кључне речи: *субјекти супростављања, начин извршења, структуралне слабости.*

Проф. др Петар Станојевић
Мр Саша Атанасов

СПЕЦИЈАЛИЗОВАНИ СУБЈЕКТИ СУПРОСТАВЉАЊА ТРГОВИНИ ЉУДИМА НА ПОДРУЧЈУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

УВОД

Свако друштво суочено са проблемом криминалитета, уопштено и трговином људима, посебно настоји да пронађе адекватна решења за елиминисање ове појаве. Она друштва која не успеју да се ефикасно прилагоде новонасталим безбедносним изазовима стагнирају и назадују, а у појединим екстремним случајевима и пропадају. Напредују оне друштвене заједнице које успеју да пронађу ефикасна решења, а криминалне појаве сведу на разумљиву меру. Трговина људима у данашњим условима све више представља облик транснационалног организованог криминалитета који не познаје административне границе, а органиченост заједничке сарадње страних државних органа услед строге формализоване процедуре и спорости на неки начин управо олакшавају активности криминалних група и њихових припадника. Субјекти који делују на пољу сузбијања криминалитета могу се поделити према подручју на коме делују - на националне и међународне, а према приоритету у вршењу њихових надлежности - на основне, допунске и помоћне. У основне субјекте убрајају се полиција, тужилаштво, суд и органи за извршење кривичних санкција, јер их познају готово сва друштва у одређеним модалитетима, а у нашем друштву пре свега *Закоником о кривичном поступку*, али и неким другим законима који се односе на поступање наведених субјеката, сузбијање криминалитета одређено је као њихова основна дужност. Узимајући у обзир да је откривање, разјашњавање и доказивање кривичног дела трговине људима и сродних кривичних дела изузетно сложен и надасве тежак задатак који захтева висок степен стручности, професионалности и умешности није логично очекивати да неко други, осим њих, може ефикасније водити борбу против трговине људима. Сасвим је основано што у први план супростављања трговини људима првенствено наступају полиција, јавно тужилаштво и суд на националном нивоу.¹ Допунски субјекти су они који

¹ Бошковић, М.: *Актуелни проблеми сузбијања корупције*, Полицијска академија, Београд, 2000, стр. 132.

у оквиру својих надлежности (разне инспекцијске службе и други државни органи) примењују одговарајуће репресивне мере. У случају откривања кривичних дела за која се гони по службеној дужности имају овлашћења да подносе кривичне пријаве са доказима надлежном јавном тужиоцу. Основни органи тада врло блиско сарађују са допунским субјектима, посебно полицијски органи који им пружају стручну помоћ када је, ради откривања и разјашњавања спорних чињеница и прикупљања доказа, неопходно применити адекватне криминалистичке методе.² У помоћне субјекте, чије активности не би требало занемарити, а чија се делатност више испољава кроз превентивну делатност (с обзиром да им законски прописи не дозвољавају примену репресивних мера), спадају медији, научне и образовне институције, грађани и њихове асоцијације, међународне организације и сл. Под утицајем међународне заједнице и властитих потреба за ефикасним сузбијањем организованог криминалитета и трговине људима многе земље су створиле на својој територији одређене структуре субјеката. Изградиле су организоване, уско специјализоване и стручне, посебно опремљене органе задужене за спровођење закона и прилагодили њихов начин рада ефикасном сузбијању ових појава. У већини земаља света формирају се посебни органи, што је случај и код нас. Модел са посебним органима при полицији и правосудним органима, затим координационо тело састављено од представника различитих државних органа, међународних и невладиних организација, израз су прилагођавања у овом тренутку нашим потребама и могућностима. Бројни међународни и домаћи субјекти недвосмислено указују на потребу заједничког деловања што ширег круга субјеката у борби против трговине људима, истичући да ће иста бити успешна само уколико је свеобухватна. У наредном делу текста, због бројности субјеката који делују на пољу откривања, разјашњавања и доказивања кривичног дела трговине људима, описаћемо рад неких од њих који делују на територији наше државе.

ЗАКОНСКИ ОСНОВ БОРБЕ ПРОТИВ ТРГОВИНЕ ЉУДИМА

Међународна заједница је током XIX и XX века, донела бројне документе регионалног и универзалног карактера чији је циљ био да се унапреди заштита људских права и спречи и сузбије трговина људима.³ Међу њима посебно се истиче *Конвенција Уједињених нација против*

² Жарковић, М, Бановић, Б, Ступар, Лј, Ивановић, В.: *Криминалистика*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1999, стр. 13 - 16.

³ Mrvić, P. N.: *Trgovina ljudskim bićima kao specifična forma ženske migracije*, *Trgovina ljudskim bićima*, *Temida*, br. 1, Beograd, 2002, стр. 16 – 25.

транснационалног организованог криминала и њен допунски *Протокол за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом*,⁴ из 2000. године јер је њиховим доношењем постигнут кључни напредак у регулисању проблематике трговине људима и постављен темељ ефикасне борбе против ове криминалне појаве на националном и међународном нивоу. Држава Србија ратификовала је поменуте документе годину дана касније (2001. године),⁵ којом приликом је преузела обавезу да трговину људским бићима пропише као кривично дело и предвиди кажњавање за покушај, саучесништво у извршењу кривичног дела, организовање или наређивање другима да изврше кривично дело трговине људима, те обавезу да пружи помоћ и заштиту жртвама у току и после учествовања у судском поступку против учинилаца.⁶ У правцу спречавања и сузбијања трговине људима наша држава се обавезала да ће предузети низ превентивних мера⁷ и посебно оспособити службена и друга лица која долазе у контакт са жртвама, односно, да ће омогућити тим лицима да усвоје знања која су неопходна за откривање и утврђивање чињеничног стања код кривичног дела трговине људима.⁸ Затим, да ће у своје законодавство увести низ кривичнопроцесних инструмената који се односе на пружање

⁴ У даљем тексту - *Протокол против трговине људима*.

⁵ *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/2001.

⁶ Држава Србије се обавезала да штити приватност и идентитет жртава, да их обавештава о релевантним судским и административним поступцима, да им обезбеди физички, психолошки и социјални опоравак, укључујући, у одговарајућим случајевима, и сарадњу са невладиним сектором, да им обезбеди у одређеним случајевима одговарајуће становање, лекарску, психолошку и материјалну помоћ, запослење, створи услове за њихово образовање и обуку, осигура физичку безбедност жртава док су на територији државе Србије, обезбеди привремени или трајни боравак руководећи се хуманитарним принципима и принципом самилости и друго (чл. 5. – 8. *Протокола против трговине људима*).

⁷ На пример, вршиће информисање и предузимати различите кампање преко средстава јавног информисања, предузимаће мере ради ублажавања и елиминисања фактора (тзв. *фактора гурања и фактора привлачења*) који утичу да лица да постану жртве трговине људима, усвајаће и јачеће законске и друге мере, као што су образовне, социјалне, културне мере како би обесхрабриле тражњу која доприноси свим облицима искоришћавања људи (чл. 9. *Протокола против трговине људима*).

⁸ То значи да ће обезбедити обуку људима који раде на спровођењу закона, уселењу или су на други начин ангажовани на спречавању трговине људима, да ће обука бити усмерена на методе које се користе у спречавању и сузбијању трговине људима, на заштиту права жртава, укључујући и заштиту жртава од извршилаца трговине људима, као и поступање са посебно осетљивим категоријама жртава, сарадњу са невладиним организацијама, другим релевантним институцијама и другим елементима грађанског друштва (чл. 10. *Протокола против трговине људима*).

међународне кривичноправне помоћи, трансфер осуђених лица, уступање кривичног гоњења, прикупљање, размену и анализу информација о природи организованог криминала, омогућавање идентификације, праћење, замрзавање или привремено одузимање имовине стечене кривичним делима, заштиту сведока, спровођење заједничких истрага, оснивање заједничких истражних органа, примену специјалних истражних техника, и др.⁹ Нарочито ће држава предузимати и усавршавати специфичне програме обуке за припаднике органа реда, тужиоце, судије и царинско особље, као и друго особље које ради у области превенције, откривања и контроле кривичног дела трговине људима и са њим повезаних кривичних дела. Тим програмима усвајаће се знања о методама који се користе у превенцији, откривању и контроли трговине људима, рутама и техникама које користе извршиоци трговине људима, откривањем и праћењем кретања добити од криминала, имовине, опреме или других средстава и метода који се користе за пренос, сакривање или прикривање те добити, имовине, опреме или других средстава, прикупљањем доказа; модерном полицијском опремом и техникама, укључујући електронско праћење, контролисане испоруке и тајне операције; методама који се користе за заштиту жртава и сведока и др.¹⁰ Прописујући одговорност за свако лице које врбује, превози, пребацује, предаје, продаје, купује, посредује у продаји, сакрива или држи друго лице, користећи силу или претњу, доводећи у заблуду или одржавајући у заблуди друго лице, злоупотребљавајући овлашћење, дато поверење, однос зависности или тешке прилике другог, задржавањем личних исправа или давањем или примањем новца или друге користи, у циљу експлоатације рада или принудног рада другог лица, вршења криминалних делатности, проституције или друге врсте сексуалне експлоатације, просјачења, употребе у порнографске сврхе, успостављања ропског или њему сличног односа, ради одузимања органа или дела тела, односно ради коришћења у оружаним сукобима држава Србија је испунила обавезу да у оквиру националног законодавства пропише кривично дело трговине људима (први пут је то учинила 2003. године, чланом 111б,¹¹ а потом и извршила измене и допуне постојеће инкриминације 2005. и 2009. године (чл. 388).¹² У оквиру

⁹ Члан 5. – 31. Конвенције УН против транснационалног организованог криминала, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/2001.

¹⁰ Члан 29. Конвенције УН против транснационалног организованог криминала, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/2001.

¹¹ Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 39/2003.

¹² Кривично дело трговине људима осим основног облика који је наведен, има и четири посебна и пет тежих облика. Видети више: Кривични законик Републике

кривичнопроцесног права низом измена и допуна Србија је осавременила приступ борбе против организованог криминала, корупције и других изузетно тешких кривичних дела. Одредбама садржаним у *Законику о кривичном поступку*¹³ за дела организованог криминала, корупције и друга изузетно тешка кривична дела, па самим тим и за трговину људима, утврђена су овлашћења службених актера кривичног поступка и прописан низ специфичних правила за предистражни и кривични поступак.¹⁴ Органима кривичног гоњења нарочито у фази откривања и истраживања кривичних дела омогућено је коришћење посебних доказних радњи:¹⁵ тајни надзор комуникација (чл. 166. - 170), тајно праћење и снимање (чл. 171. - 173), симуловани послови (чл. 174. - 177), рачунарско претраживање података (чл. 178. - 180), контролисана испорука (чл. 181. - 182), коришћење прикривеног иследника (чл. 183. - 187), а све ради ефикаснијег спречавања, откривања и доказивања кривичних дела и кривичне одговорности учиниоца. Разлог за давање већих овлашћења органима откривања и гоњења треба тражити у недовољности редовних доказних метода, а често и у њиховој потпуној неефикасности када је реч о делима организованог криминала и другим тешким кривичним делима.¹⁶ 2006. године држава Србија је донела *Стратегија борбе против трговине људима*¹⁷ чиме је формиран Национални механизам за координацију активности и креирање политике борбе против трговине људима, који се састоји из два нивоа: централно-стратешког и оперативног. Централни ниво за имплементацију чине: Савет за борбу против трговине људима, Координатор за борбу против трговине људима и Републички тим за борбу против трговине људима, док оперативни ниво чине правосудни органи и полиција и тада Служба за координацију заштите жртава трговине људима, а сада Центар за заштиту жртава трговине људима, који је почео са радом 2012. године.

Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005 и 72/2009 и 111/2009.; и Стојановић, З.; Перић, О.: *Кривично право - посебни део*, Правна књига, Београд, 2006, стр. 385. - 387.

¹³ Најпре, у оквиру главе XXIXа Законика о кривичном поступку из 2001. године (чл. 504а - 504х). У: *Службени лист СРЈ*, бр. 70/01 и 68/02 и *Службени гласник РС*, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 46/06, 49/07, 20/09, 72/09.

¹⁴ Шкулић, М.: *Законик о кривичном поступку*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 42-43. У: Бејатовић, С.: *Кривично процесно право*, Службени гласник, Београд, 2011, стр. 585.

¹⁵ Законик о кривичном поступку Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

¹⁶ Grubač, M.: *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet Union u Beogradu-Službeni glasnik, Beograd, 2009, стр. 518.

¹⁷ *Службени гласник РС*, број 111/2006.

НАЧИНИ ИЗВРШЕЊА И СТРУКТУРАЛНЕ СЛАБОСТИ ТРГОВИНЕ ЉУДИМА

Успешно супростављање трговини људима захтева претходно познавање начина извршења и појавних облика испољавања трговине људима. Наиме, трговина људима је веома сложена и динамична појава која лако мења своје појавне облике и своју физиономију. Лако се прилагођава променљивим друштвеним околностима, захтевима потражње и стању на тржишту роба и услуга. Промене на друштвено-економском нивоу довеле су до готово тренутног прилагођавања и аутоматског креирања нових облика поступања и трансформисања у савршеније и сложеније форме.¹⁸ Трговци људима трговину људима третирају као „бизнис“ који треба да им обезбеди велику добит уз минимална финансијска улагања и минимални ризик од откривања. Људе посматрају као робу која се нуди и потражује на илегалном тржишту. Трговина људима је процес који настаје, развија се и опстаје на одређеном простору и у одређеном временском периоду. То је процес који се реализује кроз неколико фаза и потфаза, који садржи више радњи које се међусобно смењују и преплићу у циљу експлоатације жртава и стицања огромног профита од стране трговаца људима. Процес трговине људима може трајати неколико дана, па и више година, а понекад чак и онда када из неког разлога дође до његовог прекида, тај исти процес може бити поново обновљен. Нису ретки случајеви да жртва, када буде избављена из ланца трговине људима (најчешће акцијом полицијских снага), због неадекватног реаговања лица која долазе са њом у контакт, поново буде увучена у ланац експлоатације, од стране истих оних извршилаца који су примарно учествовали у њеној виктимизацији. Ради потпунијег схватања, процес реализације трговине људима треба посматрати и са географског аспекта. То значи да се почетна фаза регрутовања жртава најчешће одвија у земљи порекла, која је претежно сиромашна и економски неразвијена земља света, земља у процесу транзиције, ратом разрушена и у којој се грубо крше елементарна људска права и слободе. Жртве се до крајњег одредишта, тј. до земље дестинације која је углавном индустријски развијена, политички стабилна и у којој се жртве трговине људима искоришћавају - превозе и пребацују преко територија трећих земаља које се називају транзитним земљама. Трговина људима не мора обавезно подразумевати прелазак државне границе и одлазак у другу државу, односно она се може одвијати и унутар граница једне државе, па тада

¹⁸ Петровић, Д.: Кривично дело „Трговине људима“, *Кривично законодавство Државне заједнице Србије и Црне Горе*, Српско удружење за кривично право, Београд, 2003, стр. 82 и 83.

говоримо о унутрашњој трговини људима која бележи сваким даном све већи пораст не само у свету, него и код нас. Уколико се ради о унутрашњој трговини људима уместо земље порекла, транзита и одредишта говоримо о месту порекла, месту транспортовања и месту одредишта. Комбинујући сврху деловања учиниоца и поменути географски аспект, трговина људима је процес који се одвија кроз три фазе: фазу регрутовања жртава у земљи порекла; фазу транспортовања (транзита) жртава до места одредишта; и фазу експлоатације у земљи одредишта.¹⁹ Карактеристика трговине људима јесте да због њене сложености, организованости и прикривеног деловања захтева сложеније и квалитетније приступе у односу на она кривична дела која врше појединци.²⁰ Успешно откривање, разјашњавање и доказивање кривичног дела трговине људима захтева познавање свих битних својстава кривичног дела трговине људима, тј. свих елемената начина извршења дела (места, времена и средстава извршења дела, трагова који настају извршењем дела, затим метода и начина прикривања дела, степена понављања дела, објекте напада, карактеристике извршиоца, факторе који стварају услове за настајање дела и др.).²¹ Познавање процеса састављеног од више фаза и потфаза омогућава припадницима надлежних органа да дело посматрају са истог аспекта са којег га посматрају и извршиоци. Трговци људима, да би реализовали замишљени план и остварили максимални профит, морају предузети низ радњи које без обзира на све предузете мере предострожности открива њихов прикривен положај надлежним државним органима и другим субјектима:²² трговци људима *изнајмљују просторије* за склоништа, јавне куће, канцеларије за агенције за брачно посредовање, манекене, фотомоделе и сл.; врше *рекламирање* својих понуда - у процесу регрутовања путем средстава јавног информисања настоје привући и регрутовати што већи број жртава, а у процесу експлоатације користећи се различитим средствима комуникације обавестити потенцијалне кориснике на постојећу понуду услуга. Смисао довођења жртава које су принуђене на проституцију не би имало оправдања у противном; *комуницирају* међусобно или са потенцијалним жртвама и клијентима путем фиксне и мобилне телефоније, интернетом,

¹⁹ Мијалковић додаје и четврту фазу, *елиминацију*, када лицу које је предмет трговине људима престаје својство жртве. У: Мијалковић, С.: *Трговина људима*, стр. 238 - 241.

²⁰ Бошковић, М.: *Transnacionalni organizovani kriminalitet*, Policijska akademija, Beograd, 2003, str. 294.

²¹ Папеš, Д.: *Privredna kriminalistika*, RSUP SR Hrvatske, Zagreb, 1986, str. 10 i 11.

²² *Borba protiv trgovine ljudskim bićima*, Regionalni praktični priručnik za borbu protiv trgovine ljudima namenjen kriminalističkim službama, Razvojni program Ujedinjenih nacija i Vlada Rumunije, 2003, стр. 22 - 31.

писменим путем или на други начин; организују и врше *транспорт* и *транзит* преко границе жртава помоћу различитих превозних средства, набављају личне и путне исправе; и врше различите *финансијске трансакције* током свих претходно поменутих активности. Трговина људима може функционисати само уз помоћ наведених радњи, а свака од њих представља потенцијални доказни материјал личне или материјалне природе.

СУБЈЕКТИ ЗАДУЖЕНИ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ И СУЗБИЈАЊЕ ТРГОВИНЕ ЉУДИМА

1. ПОЛИЦИЈА

Полиција је државни орган који је задужен да штити друштво од криминалитета, одржава јавни ред и мир, те безбедност државног поретка.²³ Према *Закону о полицији* основни полицијски послови и задаци су: остваривање безбедносне заштите живота, права, слобода и личног интегритета лица и подршка владавини права; спречавање, откривање и расветљавање кривичних дела, прекршаја и других деликата; борба против криминалитета и отклањање његових организованих и других облика; откривање и хватање извршилаца кривичних дела и прекршаја и других лица за којима се трага, њихово привођење надлежним органима; регулисање, контрола, пружање помоћи и надзор у саобраћају на путевима; заштита државне границе; извршавање задатака утврђених прописима о странцима и извршавање других задатака утврђених законом и подзаконским актом.²⁴ Поменуте активности полиције показују да се у суштини све свODE на друштвену обавезу откривања кривичних дела и њихових учинилаца, то јест да је првенствени задатак полиције да путем предузимања разноврсних мера и радњи онемогућава криминалитет, или уколико то није у могућности – да благовремено открива извршена кривична дела. Уколико је кривично дело извршено, за полицију наступа обавеза трагања за учиниоцима и доказима. *Закоником о кривичном поступку Републике Србије*²⁵ набројане су дужности полицијских органа, али и овлашћења која им стоје на располагању да их употребе, односно да користе бројне мере и радње оперативног и доказног карактера уз

²³ Aleksić, Ž.; Milovanović, Z.: *Leksikon kriminalistike*, Vrelo, Beograd, 1993. стр. 202.

²⁴ Члан 10. Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 63/2009 – одлука УС и 92/2011.

²⁵ *Службени гласник РС*, број 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

испуњење предвиђених законских услова.²⁶ Законски услови коришћења мера и радњи нарочито су дошли до изражаја када је у питању трговина људима као облик организованог и тешког криминалитета. Организовани, прикривени и посебно међународни карактер трговине људима, одбијање жртава да дело често пријаве и сарађују у судском поступку са органима правосуђа, условили су потребу за блиском сарадњом полицијских и правосудних органа, већ од првих сазнања о постојању кривичног дела. Немогућност да се ефикасно супроставе класичним методама и са досадашњом организационом структуром, стварно стање условило је потребу за применом нових мера (нпр. примену посебне доказне радње тајног надзора комуникације извршиоца кривичног дела трговине људима, тајног праћења и снимања или ангажовања прикривеног иследника) и формирањем посебних, другачијих, уско специјализованих организационих јединица полиције. Прве измене уследиле су недуго после усвајања и ратификовања *Конвенције УН против транснационалног организованог криминала* и допунског *Протокол за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом*, из 2000. године,²⁷ те су у седишту Министарства унутрашњих послова и у подручним полицијским управама јула 2002. године формиран специјални полицијски тимови за борбу против трговине људима:

- у оквиру Службе за борбу против организованог криминала,²⁸ која има надлежност на целокупној територији Републике Србије у откривању, расветљавању и доказивању кривичних дела организованог криминалитета, делује Одељење за сузбијање организованог општег криминала у чијем саставу је Одсек за сузбијање кријумчарења и трговине људима;²⁹

- у оквиру Управе граничне полиције чији је превасходни задатак

²⁶ ЗКП не прецизира када, како и на који начин ће се вршити „потребне мере и радње“, већ је то ствар криминалистичких радника и њихове процене у зависности од сваког конкретног криминалног случаја и правила криминалистичке тактике и методике.

²⁷ *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, број 6 од 27. јуна 2001. године.

²⁸ Управа за борбу против организованог криминалитета формирана је октобра 2001. године. У оквиру ње делују одељења: за борбу против организованог општег криминалитета, за борбу против организованог привредног криминалитета, за оперативну технику, аналитику и подршку, за криминалистичку технику; одељење за посебне акције и одсек за истраживање ратних злочина и трагање за несталим лицима. Од половине 2005. године УБПОК мења статус и постаје Служба за борбу против организованог криминалитета у оквиру Управе криминалистичке полиције МУП-а Републике Србије.

²⁹ *Služba za borbu protiv organizovanog kriminala, MUP RS*, на: http://www.mup.gov.rs/cms_lat/UKP.nsf/sbpok.h?OpenPage, доступно 3.10.2015.

да обезбеђује и контролише прелажење државне границе, делује Одељење за сузбијање прекограничног криминала и криминалистичко-обавештајне послове и у његовом саставу Одсек за сузбијање илегалних миграција и трговине људима. Регионални центри Управе који делују на граници са суседним државама (према Мађарској, Румунији, Бугарској, Македонији, Албанији, Босни и Херцеговини, Хрватској и Црној Гори), такође, у свом саставу имају Одсек који је задужен за спречавање и сузбијање прекограничног криминала, илегалних миграција и трговине људима.³⁰ Постојећим јединицама које раде са странцима у полицијским управама придодати су и послови сузбијања илегалних миграција и трговине људима. Управа има надлежност над целом територијом наше државе и може непосредно истраживати случајеве повреде границе, кријумчарења миграната и трговине људима. Блиско остварује сарадњу са другим организационим јединицама МУП-а Србије и са Службом за сузбијање организованог криминала;

- специјални тимови за борбу против трговине људима делују у оквиру свих полицијских управа (33) на територији Републике Србије. Састављени су од полицајаца различитих профила: оних који раде на сузбијању крвних и сексуалних деликата, и привредног криминалитета, затим, оних који су ангажовани на регулисању и контроли саобраћаја и јавног реда и мира. Тимови се ангажују према потребама у оквиру Управе криминалистичке полиције, Управе полиције и Управе саобраћајне полиције.

Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела образован је посебни полицијски орган под називом Служба за борбу против организованог криминала (у даљем тексту – Служба).³¹ Служба је орган Министарства за унутрашње послове која поступа по налозима и инструкцијама Тужиоца за организовани криминал и у том смислу представља сервис тог органа.³² Служба је ангажована у обављању конкретних послова откривања, разјашњавања и доказивања кривичних дела организованог криминалитета, хватању и гоњењу

³⁰ *Informator o radu Ministarstva Unutrašnjih Poslova Republike Srbije*, МУП РС, Београд, децембар 2013, стр. 29. и 30., на: <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/InformatorMUP-latinica.pdf>, доступно 24.09.2015.

³¹ *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04, 45/05, 61/05 и 72 од 3.09.2009. - у даљем тексту – *ЗОНДОСОК*.

³² Члан 10. став 2. *ЗОНДОСОК*. У неким земљама постоје слични државни органи: у Хрватској Уред тужилаштва за сузбијање организованог криминалитета и корупције (УСКОК), а у Бугарској посебна управа МУП-а за борбу против организованог криминалитета (НСБОП).

извршилаца ових дела и за то је посебно опремљена, а њени припадници стручно и професионално обучени. Служба и Тужилаштво за организовани криминал блиско сарађују на задатку обезбеђивања релевантних доказа, а други државни органи им у томе помажу. Тако је за све државне органе и организације експлицитно прописана обавеза да на захтев Службе или Тужиоца: без одлагања омогуће употребу сваког техничког средства којим располажу; обезбеде благовремено одазивање сваког свог припадника, односно запосленог укључујући и старешине органа или организације, ради давања обавештења и саслушања, односно испитивања у својству осумњиченог или сведока; без одлагања предају Служби или Тужиоцу свако писмено или други доказ који поседују, или на други начин саопште информације које могу да помогну у расветљавању тешких кривичних дела и дела организованог криминалитета.³³ Новим организационим облицима полиција је извршила концентрацију стручних кадрова који су претходно прошли одговарајуће видове специјализације.³⁴ Кадровски је ојачана припадницима различитих профила и технички опремљена савременим техничким помагалима. У свом раду користи савремене научне методе, како би се на стручнији, организованији и ефикаснији начин борила против трговине људима која има тенденцију ка ширењу.

2. ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

Јавно тужилаштво је самостални државни орган који гони учиниоце кривичних дела и других кажњивих дела³⁵ и орган који има одлучујућу улогу у процесуирању случаја трговине људима. Специјализацијом државних органа у току 2002. године и доношењем *Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела* формирана је посебна организациона јединица јавног тужилаштва при Окружном јавном тужилаштву у Београду - *Специјално тужилаштво*, сада Тужилаштво за организовани криминал (тужилаштво посебне надлежности). Тужилаштво за организовани криминал надлежно је за поступање на целокупној територији Србије и делује са циљем откривања,

³³ Члан 11. став 1. тачка 1. – 3. *ЗОНДОСОК*.

³⁴ О феномену трговине људима едуковано је више стотина полицајаца из свих оперативних линија рада у МУП-у РС: криминалистичке полиције, граничне, саобраћајне и полиције опште надлежности, наведено према - изјави Митра Ђурашковића, официра Управе граничне полиције МУП-а РС.

³⁵ Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 – др.закон, 101/2011 и 38/2012 – одлука УС.

гоњења и доказивања кривичних дела са елементом организованог криминалитета и других посебно тешких кривичних дела, међу којима и трговине људима.³⁶ Тужилац за организовани криминал руководи радом Тужилаштва за организовани криминал у чијем саставу се налазе кандидати који поседују потребна стручна знања и искуство из области борбе против организованог криминала и корупције.³⁷ Виши степен квалификација, ужа област деловања и мањи број предмета повећава квалитет њиховог рада.³⁸ Служба за борбу против организованог криминала је дужна да поступа по захтевима тужиоца за организовани криминал,³⁹ а ради бржег и ефикаснијег рада обезбеђена је директна веза између њих. Тужилаштво за организовани криминал користи евиденције и податке Министарства унутрашњих послова, Безбедносно-информативне агенције и других државних органа. Води интерну базу података и подстиче сарадњу између државних органа у циљу откривања кривичних дела организованог криминалитета. Када је у питању извршење кривичног дела трговине људима, висок степен организованости представља њен најчешћи облик вршења. Јавни тужилац, стога, од првих сазнања да се ради о овом делу, треба да се укључи у његово откривање и доказивање. Разлог за то је што се полицајци који раде на овим случајевима често сусрећу са великим и тешко решивим проблемима у прикупљању доказа о учиниоцу и кривичном делу. Предузимање посебних мера - специјалних истражних радњи, односно посебних доказних радњи не би имало оправдање и значило би неоправдано трошење материјалних и финансијских средстава уколико прикупљени докази не би имали доказни кредибилитет због евентуалних процесних грешака. Стога, сарадња између тужиоца, судије и полиције треба да има кључну улогу у истраживању ових дела. Искуства у многим државама иду чак и у прилог формирању посебних специјалних јединица при тужилаштву које би се бавиле само случајевима трговине људима. Корист од формирања ових јединица огледала би се у прикупљању и размени знања о проблему и у подстицању сарадње са другим субјектима који делују у правцу искорењивања трговине људима.

³⁶ Члан 4. став 1. и члан 2. ЗОНДОСОК.

³⁷ Члан 5. ЗОНДОСОК.

³⁸ Savić, M.: Razlika između redovnih i specijalizovanih policijskih, tužilačkih i sudskih institucija, *Revija za bezbednost*, Centar za bezbednosne studije, broj 2, Beograd, avgust 2007, стр. 8 и 9.

³⁹ Члан 10. став 2. ЗОНДОСОК.

3. СУД

Суд је самостални и независни државни орган који штити слободу и права грађана, законом утврђена права и интересе правних субјеката и обезбеђује уставност и законитост.⁴⁰ У погледу кривичних ствари судска функција се испољава као право и обавеза да суди и пресуди у одређеној кривичној ствари, након што је утврдио кривицу извршиоца и објективну истину о околностима извршеног кривичног дела. За поступање по кривичним делима из области трговине људима и организованог криминалитета при Вишем суду у Београду, као првостепеном за територију Републике Србије, Апелационом суду, као другостепеном формирана су посебна одељења.⁴¹ У ствари, ради се о редовним судовима специјализоване надлежности, чије је формирање оправдано с обзиром на природу кривичних дела и карактеристике учинилаца.⁴² Кривични поступак за дела организованог криминала и друга тешка кривична дела (какво је и трговина људима), подразумева одређена специфична процесна решења, због чега поступак могу стручно и квалитетно спровести само судије с великим професионалним искуством.⁴³ Приликом распоређивања, односно упућивања у посебна одељења, предност имају судије које поседују потребна стручна знања и искуство из области борбе против организованог криминалитета и корупције, као и лица која имају вишегодишње професионално искуству у области кривичног права (нпр. судија Посебног одељења Вишег суда мора имати најмање осам година професионалног искуства, док судија Посебног одељења Апелационог суда мора имати најмање десет година професионалног искуства).⁴⁴ Судије и тужиоци о проблему трговине људима едуковани су од стране Друштва судија Србије и Организације за европску безбедност и сарадњу. Међународне и невладине организације оцениле су након тога, да су изречене казне учиниоцима постале дуже, а судски поступци трајали знатно краће.

⁴⁰ Члан 1. Закона о уређењу судова, *Службени гласник РС*, број 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др.закон, 78/2011 – др.закон и 101/2011.

⁴¹ Члан 12. и 13. *ЗОНДОСОК*.

⁴² У упоредном законодавству не постоје посебно формиран судски органи за суђење кривичних дела из области организованог криминала. За ова дела суде редовни судови опште надлежности. Лукић, Т.: *Посебности кривичног поступка за организовани криминал, тероризам и корупцију*, Правни факултет-Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2008, стр. 105. и 108.

⁴³ Лукић, Т.: *нав.дело*, стр. 105.

⁴⁴ Члан 13 и 14. *ЗОНДОСОК*.

4. БЕЗБЕДНОСНО-ИНФОРМАТИВНА АГЕНЦИЈА (БИА)

Безбедносно-информативна агенција је посебна, самостална, специјализована централно обавештајна владина организација, чија је основна делатност откривање и спречавање свих активности усмерених на подривање и рушење безбедности и уставом утврђеног поретка Републике Србије. У вршењу својих делатности БИА може доћи до сазнања важних за благовремено откривање, разјашњавање и доказивање кривичног дела трговине људима. БИА прикупља, истражује, анализира, обрађује и процењује податке и сазнања о деловању страних обавештајних служби и лица, група и организација на територији Србије усмерених против њене безбедности, прикупља и анализира податке у иностранству (економске, политичке, војне и безбедносне природе) који се односе на стране државе, политичке и војне савезе и организације у вези са безбедношћу Србије и врши друге послове који су у вези са борбом против организованог криминалитета и тероризма, најтежих облика кривичних дела против човечности и међународног права.⁴⁵ Законом је прописано да ће припадници који су распоређени у посебне организационе јединице, ради прикупљања података и обавештења, користити различите оперативне методе, мере, радње и техничка средства чија је примена регулисана законом и прописима донетим у складу са законом.⁴⁶ Прописано је и да ће када откривају, прате, документују, спречавају, сузбијају и пресецају делатности лица или организација организованог криминалитета и вршење дела с елементима иностраности, унутрашњег и међународног тероризма, кривичних дела против човечности и међународног права и уставом утврђеног поретка и безбедности Републике Србије, припадници Агенције примењивати овлашћења којима располажу службеници Министарства унутрашњих послова.⁴⁷ Агенција користи све савремене обавештајне методе, како оне које подразумевају тајно, тако и оне које подразумевају легално деловање. Под тим се мисли на прикупљање обавештајних података агентурним, иследним и другим методама, коришћењем људских извора и тајним контролама информационих и комуникационих система у складу са Законом о БИА и другим законима. Метод анализе садржаја, коришћење легалних могућности за прикупљање података, као и методи који се користе у

⁴⁵ Хацић, М.; Шварм, Ф.: *Безбедносна питања*, Медија центар, Београд, 2005, стр. 74.

⁴⁶ Члан 9. Закон о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 – одлука УС и 66/2014. – у даљем тексту – *Закон БИА*.

⁴⁷ Члан 12. *Закон БИА*. Само део припадника БИА који су распоређени у посебне јединице за откривање, праћење и документовање, располажу са полицијским овлашћењима, на: <http://www.bia.sr.gov.yu/index1.htm>, доступно 18. априла 2009.

обради обавештајних података и изради завршних обавештајних докумената, расположиви су методи којима се служе припадници Агенције.⁴⁸ На основу решења директора Агенције и претходне одлуке председника Врховног касационог суда или у хитним случајевима, а на основу претходне сагласности председника Врховног касационог суда, директор Агенције својим решењем може одредити да се према одређеним физичким и правним лицима примене мере којима се одступа од начела неповредивости тајне писма и других средстава општења.⁴⁹ Од државних и других органа, физичких и правних лица припадници Агенције могу прикупљати обавештења, податке и захтевати стручну помоћ важну за разјашњавање чињеница из делокруга рада Агенције. Субјекти којима се обрађају имају обавезу да сарађују, а одбијање сарадње мора бити засновано на законом утврђеним разлозима.⁵⁰ Агенција остварује сарадњу са домаћим државним органима и службама, са органима, организацијама и службама страних држава и међународним организацијама.⁵¹

5. ЦЕНТАР ЗА ЗАШТИТУ ЖРТАВА ТРГОВИНЕ ЉУДИМА

Центар за заштиту жртава трговине људима (у даљем тексту – Центар)⁵² представља нову установу у систему социјалне заштите, која је са радом почела 2. јула 2012. године,⁵³ заменивши до тада активну Службу за координацију заштите жртава трговине људима која је као посебно владино и централно тело организовала и руководила целокупним процесом пружања заштите и помоћи жртвама трговине људима на подручју Републике Србије.⁵⁴ Центар за заштиту жртава трговине људима

⁴⁸ Савић, А.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007, стр. 297.

⁴⁹ Члан 13 – 15. *Закон БИА*.

⁵⁰ Члан 10. *Закон БИА*.

⁵¹ Члан 4. *Закон БИА*.

⁵² Активности Центра за заштиту жртава трговине људима представљене су на основу информација које су садржане у *Извештају о раду за 2012. годину*, Центра за заштиту жртава трговине људима, Београд, јануар 2013. године, стр. 4. - 6. и 8. - 9. на: <http://www.centarzztlj.rs/images/download/2013/Izvestaj%20O%20RADU%20ZA%202012.pdf>, доступно 16.10.2015.

⁵³ Основана након доношења Уредбе о мрежи установа социјалне заштите одлуком Владе од 13.04.2012. године. У: *Службени гласник*, 16/2012 од 07.03.2012. године.

⁵⁴ Основана при Заводу за васпитање деце и омладине у Београду крајем 2003. године, а од марта следеће 2004. године почела је званично са радом. Представља је интегрални део система социјалне заштите Министарства за рад и социјалну политику Републике Србије, а њен настанак везује се за реализацију заједничког пројекта Министарства рада, запошљавања и социјалне политике и Мисије ОЕБС-а у Србији и Црној Гори. Престала са радом јула месеца 2012. године.

је део Националног механизма за идентификацију, помоћ и заштиту жртава који обухвата све субјекте који на различите начине долазе у контакт са жртвама и пружају им помоћ и заштиту.⁵⁵ Центар врши идентификацију и утврђује статус жртава трговине људима, и за разлику од земаља у региону у којима полиција и правосудни органи имају то овлашћење, у Републици Србији мандат за процену статуса неког лица као жртве припада једино Центру. Коначно мишљење да ли је неко лице жртва трговине људима Центар доноси у сарадњи са организацијама за пружање директне помоћи и заштите жртава. Када је реч о томе, Центар блиско сарађује са локалним, регионалним и међународним субјектима борбе против трговине људима. Такође, прима повратне информације о току спровођења сваког конкретног случаја, од идентификације до окончања процеса реинтеграције жртве у земљи и иностранству.⁵⁶ Процес идентификације спроводи се тако што Центар након што неко лице идентификује као жртву трговине људима, полазећи од принципа добровољности, информисаног пристанка и најбољег интереса жртве, уводи жртву у систем помоћи и заштите и координира креирање најбољег плана помоћи за жртву од момента њене идентификације до њене реинтеграције. Центар обезбеђује жртвама доступне облике помоћи и заштите у зависности од конкретног случаја. Настоји да жртву правовремено, правилно и истинито информише о свему што може бити од важности у процесу опоравка и заштите жртве и да је упозна са ситуацијом у којој се налази, те које јој могућности стоје на располагању. Центар настоји да избегне секундарну виктимизацију залажући се за узимање само једне званичне, формалне изјаве од жртве која ће касније бити коришћена од стране државних органа, у складу са правилима о заштити идентитета и поверљивости података. Настоји да спречи сваки контакт жртве са окривљеним током предистражног и кривичног поступка, нарочито на главном претресу.⁵⁷ Центар помаже у регулисању боравишног статуса жртава - страних и домаћих држављана и тиме им омогућава приступ коришћењу здравствене, социјалне, правне и друге помоћи. Центар је једини надлежан да подноси захтев у име жртве, страног држављанина, надлежном полицијском органу за издавање одобрења за привремени боравак, праћен дописом организације која

⁵⁵ Центар за заштиту жртава трговине људима није правни наследник Службе за координацију заштите жртава трговине људима која је престала са радом 2012. године, иако у својој организацији има организациону јединицу истог назива.

⁵⁶ Jovanović, S.; Savić, M.: *Nacionalni mehanizam upućivanja žrtava trgovine ljudima u Republici Srbiji*, NVO Atina, Beograd, 2008, стр. 13 - 15.

⁵⁷ Žegarac, N.; Baucal, A.; Gvozden, U.: *Ničija deca*, Trgovina decom u Srbiji i Crnoj Gori, Save the Children, Beograd, 2005, стр. 64 и 65.

пружа помоћ жртви. Све прикупљене информације и податке о идентификованим жртвама и о организацијама, институцијама и стручњацима који располажу могућностима пружања различитих видова подршке и помоћи жртвама унутар земље и у региону похрањује у своје базе података. Статус жртве трговине људима Центар даје и потенцијалним жртвама избегавајући на тај начин могућност да њихова права буду повређена за време док се врши провера информација у вези са њиховом укљученошћу у процес трговине људима. Специфичност концепта рада Центра огледа се у обједињеној кординацији свих механизма подршке који се дају жртвама трговине људима на једном месту, по коме је овај Центар јединствен у свету. У оквиру Центра делују две организационе јединице: Служба за координацију заштите жртава трговине људима и Прихватилиште за жртве трговине људима. Од 2012. године до данас функционише само Служба за координацију заштите жртава трговине људима, док Прихватилиште још није почело са радом због непостојања адекватних просторних капацитета.

6. РЕПУБЛИЧКИ ТИМ ЗА БОРБУ ПРОТИВ ТРГОВИНЕ ЉУДИМА

Републички тим за борбу против трговине људима представља основни оквир сарадње различитих актера укључених у борбу против трговине људима који делују у оквиру Националног механизма за идентификацију, помоћ и заштиту жртава. То је мултидисциплинарно и координационо тело које је састављено од представника релевантних државних органа, међународних организација и домаћих и страних невладиних организација ангажованих на пољу сузбијања и спречавања трговине људима, те пружању заштите и помоћи жртвама. Тим је замишљен као место на коме се превазилазе потешкоће и неправилности у раду. Републички тим започео је са радом средином 2002. године, тако што је наставио рад претходно формираног тима на савезном нивоу под називом - Југословенски тим за борбу против трговине људима, који је био основан на иницијативу Радне групе за борбу против трговине људима Пакта за стабилност југоисточне Европе 2001. године.⁵⁸ Републички тим за борбу против трговине људима преузео је и подржао Акциони план за борбу против трговине људима, који је донео

⁵⁸ Прво је формиран национални тим за борбу против трговине људима 2000. године у Црној Гори, затим тим на савезном нивоу, да би од 2002. били формиран одвојени тимови у свакој републици. У: Bjerkan, L.; Dirlid, L.; Nikolić - Ristanović, V.; Simeunović - Patić, B.: *Samo moj život, Rehabilitacija žrtava trgovine ljudima u cilju seksualne eksploatacije*, Viktimološko društvo Srbije i Prometej, Beograd, 2005, стр. 48 и 49.

Југословенски тим за борбу против трговине људима и подржао низ активности које је тај тим предложио и започео.⁵⁹ Републички тим у оквиру свог рада предузима низ мера превенције, гоњења и кажњавања трговаца људима, као и заштите жртава трговине људима.

Своје активности реализује кроз четири радне групе: на челу радне групе за превенцију и едукацију налази се представник из НВО *Астра*; радном групом за заштиту и помоћ жртвама координира представник из *Министарства за рад, запошљавање и социјалну политику*; радном групом за борбу против трговине децом руководи координатор из НВО *Беосуппорт*, а групом за јачање снага за спровођење закона и кривично гоњење учинилаца координира представник из *Министарства правде*.⁶⁰ Од државних тела у раду тима суделују представници: Министарства спољних послова, Министарства унутрашњих послова, Министарства финансија - Управе за спречавање прања новца, Министарства за рад и социјалну политику, Министарства правде, Министарства за здравље и заштиту животне околине, Министарства просвете и спорта, Врховног касационог суда, Републичког јавног тужилаштва и Националног бироа Интерпола Републике Србије у Београду.

Домаће невладине организације као што су: *Астра*, Виктимолошко друштво Србије, Беосуппорт, Саветовалиште против насиља у породици, Центар за права детета, Атина и Антитрафикинг центар, као и поједине међународне организације (ИОМ, ОЕБС, UNICEF, Save the Children UK, Christian Children`s Fund) активни су чланови Републичког тима.⁶¹

На врху организационе и оперативне структуре Републичког тима налази се *национални координатор*. Његов задатак је да координира радом министарстава, невладиних и међународних организација у области превенције и помоћи, истраживања, реформе законодавства, подршке и заштите жртава трговине људима. Национални координатор прати стање ствари у поменутиим областима рада и залаже се за унапређење ефикасне регионалне и међународне сарадње и спровођење активности у области борбе против трговине људима.⁶² *Савет за борбу против трговине људима* је стручно саветодавно тело Владе Републике Србије, а чине га шесторица министара. Савет је у основи задужен за дефинисање националне политике и креирање стратешких циљева у правцу јединственог сузбијања трговине људима у Републици Србији. Радом

⁵⁹ *Програм рада Републичког тима за борбу против трговине људским бићима*, Координатор за борбу против трговине људским бићима Републике Србије, Београд, 17. 10. 2002, стр. 2.

⁶⁰ Bjerkan, L.; Dirlid, L.; Ristanović-Nikolić, V.; Simeunović-Patić, B.: *нав.дело*, стр. 49.

⁶¹ Žegarac, N.; Baucal, A.; Gvozden, U.: *нав.дело*, стр. 64 и 65.

⁶² *Astra, e-bilten*, 18. 01/02. 2008, доступно на: www.astra.org.rs

Савета координира председник - министар надлежан за унутрашње послове. Досадашњи резултати предузетих активности оличени су у Стратегији борбе против трговине људима РС, усвојеној 7. 12. 2006. године, и у пројекту Модерно ропство, од исте године.⁶³ Тело које помаже у раду националном координатору и чија је улога изузетно важна јесте *Саветодавно тело Републичког тима за борбу против трговине људима* које је формирано фебруара 2004. године. Чине га национални координатор са сарадницима, руководиоци радних група Републичког тима и представници међународних организација. Основни задатак саветодавног тела је пружање помоћи и подршке националном координатору у руковођењу акцијама. Саветодавно тело настоји да поспешу сарадњу и размену информација између свих актера тима, иницира специфичне мере и активности у оквиру дефинисаних стратешких циљева и одржава контакте са донаторима у земљи. Затим, проналази недостатке у националном механизму борбе против трговине људима, даје оцену предузетих активности, предлаже стандарде за примену програма превенције, заштите, помоћи и реинтеграције жртава, и припрема годишњи извештај о раду.⁶⁴

ЗАКЉУЧАК

Трговина људима је сложена појава, најчешће облик организованог криминала који се тешко открива, разјашњава и доказује. Због организованог и прикривеног деловања учинилаца, насиља које примењују, аморфне структуре организација, страха жртава од сарадње са органима формалне социјалне контроле, пре свега полицијом, тужилаштвом и судом, уследило је прилагођавање потребама сузбијања и спречавања организованог криминала и других тешких кривичних дела, због чега су формирани посебни државни органи и додељена им посебна овлашћења, и дата средства у виду посебних доказних радњи. Борба против трговине људима захтевала је формирање и посебних управа, одељења и одсека унутар органа унутрашњих послова, тужилаштва и суда. Многи њихови припадници прошли су обуку о трговини људима, где се посебно инсистирало на усвајању другачијег приступа жртвама и усвајању нове филозофије која полази од поштовања људских права жртава тешког злочина. Обуку су прошле и многе судије и тужиоци јер се успешном трговцу људима могу супроставити само субјекти који су посебно обучени и опремљени техничким средствима и законским мерама

⁶³ Одлука о образовању Савета за борбу против трговине људима, *Службени гласник РС*, број 113 од 15. 10. 2004.

⁶⁴ Јовановић, S.; Savić, M.: *нав.дело*, стр. 11 и 12.

и радњама како би заједничким деловањем на националном и међународном нивоу постигли задовољавајуће резултате.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Aleksić, Ž.; Milovanović, Z.: *Leksikon kriminalistike*, Vrelo, Beograd, 1993.

2. Бејатовић, С.: *Кривично процесно право*, Службени гласник, Београд, 2011.

3. Vjerkan, L.; Dirlid, L.; Nikolić - Ristanović, V.; Simeunović - Patić, B.: *Samo moj život, Rehabilitacija žrtava trgovine ljudima u cilju seksualne eksploatacije*, Viktimološko društvo Srbije i Prometej, Beograd, 2005.

4. Бошковић, М.: *Актуелни проблеми сузбијања корупције*, Полицијска академија, Београд, 2000.

5. Воšković, М.: *Transnacionalni organizovani kriminalitet*, Policijska akademija, Beograd, 2003.

6. Grubač, М.: *Krivično procesno право*, Pravni fakultet Union u Beogradu-Službeni glasnik, Beograd, 2009.

7. Жарковић, М, Бановић, Б, Ступар, Лј, Ивановић, В.: *Криминалистика*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1999.

8. Žegarac, N.; Baucal, A.; Gvozden, U.: *Ničija deca*, Trgovina decom u Srbiji i Crnoj Gori, Save the Children, Beograd, 2005.

9. Jovanović, S.; Savić, М.: *Nacionalni mehanizam upućivanja žrtava trgovine ljudima u Republici Srbiji*, NVO Atina, Beograd, 2008.

10. Лукић, Т.: *Посебности кривичног поступка за организовани криминал, тероризам и корупцију*, Правни факултет-Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2008.

11. Мијалковић, С.: *Трговина људима*, БеоСинг, Београд, 2005.

12. Mrvić, P. N.: *Трговина људским бићима као специфична форма женске миграције*, *Трговина људским бићима*, *Temida*, br. 1, Beograd, 2002.

13. Папеš, D.: *Privredna kriminalistika*, RSUP SR Hrvatske, Zagreb, 1986.

14. Петровић, Д.: *Кривично дело „Трговине људима“*, *Кривично законодавство Државне заједнице Србије и Црне Горе*, Српско удружење за кривично право, Београд, 2003.

15. Savić, М.: *Razlika između redovnih i specijalizovanih policijskih, tužilačkih i sudskih institucija*, *Revija za bezbednost*, Centar za bezbednosne studije, broj 2, Beograd, avgust 2007.

16. Савић, А.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007.

17. Стојановић, З.; Перић, О.: *Кривично право - посебни део*, Правна књига, Београд, 2006.

18. Хаџић, М.; Шварм, Ф.: *Безбедносна питања*, Медија центар, Београд, 2005.

НАЦИОНАЛНИ И МЕЂУНАРОДНИ ПРАВНИ АКТИ И ДРУГИ ДОКУМЕНТИ

1. *Astra, e-bilten*, 18. 01/02. 2008, доступно на: www.astra.org.rs
2. *Borba protiv trgovine ljudskim bićima*, Regionalni praktični priručnik za borbu protiv trgovine ljudima namenjen kriminalističkim službama, Razvojni program Ujedinjenih nacija i Vlada Rumunije, 2003.
3. Закон о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 – одлука УС и 66/2014.
4. Законик о кривичном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 70/01 и 68/02 и *Службени гласник РС*, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 46/06, 49/07, 20/09, 72/09.
5. Законик о кривичном поступку Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.
6. *Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела* *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04, 45/05, 61/05 и 72 од 3.09.2009.
7. Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 – др.закон, 101/2011 и 38/2012 – одлука УС.
8. Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС*, број 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др.закон, 78/2011 – др.закон и 101/2011.
9. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 63/2009 – одлука УС и 92/2011.
10. *Informator o radu Ministarstva Unutrašnjih Poslova Republike Srbije*, MUP RS, Beograd, decembar 2013, стр. 29. и 30., на: <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/InformatorMUP-latinica.pdf>, доступно 24.09.2015.
11. *Извештај о раду за 2012. годину*, Центра за заштиту жртава трговине људима, Београд, јануар 2013. године.
12. Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 39/2003.
13. Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005 и 72/2009 и 111/2009.
14. *Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала, Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, бр. 6/2001.

15. Služba za borbu protiv organizovanog kriminala, MUP RS, на: http://www.mup.gov.rs/cms_lat/UKP.nsf/sbpok.h?OpenPage, доступно 3.10.2015.

16. Стратегија борбе против трговине људима, Службени гласник РС, број 111/2006.

Petar Stanojević, LLD
Full Professor

Saša Atanasov, LLM
Asistant lecturer

ENTITIES SPECIALIZED IN CONFRONTING HUMAN TRAFFICKING ON THE TERRITORY OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The paper analyzes modes of performing human trafficking as well as its structural weaknesses, along with the entities entitled to prevent and confront human trafficking in the Republic of Serbia.

Key words: confronting entities, modalities of human trafficking, structural weaknesses.



Мр Здравко Грујић

**СТАНДАРДНИ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА У ОБЛАСТИ
ПРОПИСИВАЊА И ПРИМЕНЕ АЛТЕРНАТИВНИХ КРИВИЧНИХ
САНКЦИЈА И МЕРА ПРЕМА ПРЕСТУПНИЦАМА И
МАЛОЛЕТНИМ УЧИНИОЦИМА КРИВИЧНИХ ДЕЛА**

Апстракт

Успостављање алтернативног приступа кажњавању учинилаца лакших кривичних дела представља карактеристику многих савремених кривичних законодавстава. Развој другачијег начина реаговања везује се за последње деценије прошлог века, прво у државама англосаксонске правне традиције а затим и у државама континенталног правног система.

Значајну улогу у промовисању и примени алтернативних кривичних санкција и мера, али и успостављању основних стандарда у овој области, остварују, пре свих, две најзначајније организације глобалног, односно регионалног карактера: Уједињене нација и Савет Европе.

У овом раду аутор анализира релеватне одредбе аката Уједињених нација у области прописивања и примене алтернативних кривичних санкција и мера које се могу применити према преступницама, као и одредбе које се промовишу алтернативни приступ у односу на малолетне учиниоце кривичних дела. Усвајањем “Токијских правила” (1990) Уједињене нације су оствариле снажан утицај на развој и примену алтернативних кривичних санкција и мера у националним кривичним законодавствима, али и допинеле успостављању минималних стандарда у овој области.

Предмет овог рада чини анализа релевантих одредаба “Пекиншких правила”, усвојених пет година раније, и “Правила из Бангкока” двадесет година касније, које се односе на малолетне учиниоце кривичних дела, односно, преступнице. Поред тога, аутор представља релевантне делове декларација усвојених на Конгресима Уједињених нација за превенцију криминалитета и поступање са учиниоцима кривичних дела, којима се наглашава важност прописивања и примене алтернативних кривичних санкција и мера.

Кључне речи: *алтернативне кривичне санкције, алтернативе казни затвора, Уједињене нације, Конгреси УН за превенцију криминалитета и поступање са учиниоцима кривичних дела, „Пекиншка правила“ „Правила из Бангкока“*

Mr Здравко Грујић

СТАНДАРДНИ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА У ОБЛАСТИ ПРОПИСИВАЊА И ПРИМЕНЕ АЛТЕРНАТИВНИХ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА И МЕРА ПРЕМА ПРЕСТУПНИЦАМА И МАЛОЛЕТНИМ УЧИНИОЦИМА КРИВИЧНИХ ДЕЛА

1. Увод

Уједињене нације су 14. децембра 1990. године усвојиле Стандардна минимална правила за мере институционалном третману тзв. Токијска правила¹ и тиме у значајној мери утицале на настанак и развој система алтернативних кривичних санкција и мера у модерним кривичноправним системима. Претходно је, исте године, Нацрт “Токијских правила” усвојен на осмом Конгресу УН за превенцију криминалитета и поступање са учиниоцима кривичних дела (преступницима).²

Усвајањем „Токијских правила“ Уједињене нације су представиле основне принципе промовисања и примене алтернативних кривичних санкција и мера, предвиделе минималне стандарде и прописале општа упутства према којима национална законодавства уређују област кривичних санкција и мера којима се алтернира примена казне затвора, али и других поступака којима се избегава лишавање слободе учинилаца кривичних дела. Иако не представља правно обавезујући документ, ауторитет најзначајније светске организације учинио је да се у многим националним законодавствима и пракси кривичног правосуђа, у складу са сопственим политичким, економским, социјалним и културним

¹ General Assembly Resolution 45/110 (A/RES/45/110, 68th plenary meeting).

² Видети: *Eighth United Nation Congress on the Prevention on Crime and the Tretmant of Offenders*, Report prepared by Secretary, United Nations Department of International Economic and Social Affairs, New York, 1991, доступно на: http://www.asc41.com/UN_congress/8th%20UN%20Congress%20on%20the%20Prevention%20of%20Crime/8th_congress.htm, приступ: септембар 2015. године. Принципи и директиве за истраживања примене алтернативних кривичних санкција и мера усвојени на истом Конгресу. Видети: Извештај (*Report*) стр. 154-156.

карактеристикама и традицијом, започне са прописивањем и применом алтернативних кривичних санкција и мера.

Анализа “Токијских правила”, али и важних резолуција³ усвојених на Конгресима УН за превенцију криминалитета и поступање са учиниоцима⁴ које претходе усвајању ових Правила, била је предмет нашег рада који је, такође, посвећен општим стандардима Уједињених нација у области прописивања и примене алтернативних кривичних санкција и мера.⁵

Овај рад смо посветили анализи релеватних одредаба Стандардних минималних правила за малолетничко правосуђе тзв. “Пекиншких правила” из 1985. године,⁶ које се односе на промовисање примене алтернативних кривичних санкција и мера према малолетним учиниоцима кривичних дела и које претходе усвајању “Токијских правила”, као и одредаба Правила Уједињених нација за поступање према затвореницама и примену мера алтернативних институционалном третману према преступницама из 2010. године,⁷ тзв. “Правила из Банкока”,⁸ такође у

³ Резолуција о алтернативама казни затвора усвојена је 1980. године на шестом Конгресу УН за превенцију криминалитета и поступање са учиниоцима, док је 1985. године, на седмом Конгресу, усвојена Резолуција о неопходности смањења затворске популације, алтернативама казни затвора и социјалној интеграцији учинилаца. Тестови доступни у редовним извештајима са Конгреса на: <https://www.unodc.org/congress/>, приступ септембар 2015. године.

⁴ Први конрес Уједињених нација за превенцију криминалитета и поступање са учиниоцима одржан је у Женеви, Швајцарска 1955. године, а последњи, тринаести, у Дохи, Катар, 2015. године.

⁵ Здравко Грујић, Стандарди Уједињених нација у области прописивања и примене алтернативних кривичних санкција и мера, *Научно-истраживачки пројекат „Законодавство Републике Србије – стање, циљеви и даљи развој“*, трећа свеска, Косовска Митровица, 2015. године, у штампи.

⁶ General Assembly Resolution 40/33 (A/RES/40/33, 96th plenary meeting). *United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice - The Beijing Rules*, Правила су усвојена 29. новембра 1985. године. Текст доступан на: <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r033.htm>, приступ септембар 2015. године.

⁷ General Assembly Resolution 65/229 (A/RES/65/229, 71th plenary meeting). *United Nations Rules for the Treatment of Woman Prisoners and Non-custodial Measures for Woman Offenders – The Bangkok Rules*. Правила су усвојена 21. децембра 2010. године. Текст правила доступан на: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/2010-2019/2010/General_Assembly/A-RES-65-229.pdf, приступ септембар 2015. године.

⁸ Рад експертске групе одржан је у Бангкоку, Тајланд, од 23. до 26. новембра 2009. године. Управо место рада на Нацрту Правила одредило је и назив под којим ће бити препознатљива, а које је на препоруку Комисије за превенцију криминалитета и кривично правосуђе усвојила Генерална Скупштина УН.

делу који се односи на примену алтернативних кривичних санкција и мера према учиниоцима кривичних дела женског пола.

Након представљања ових одредаба, у последњем делу рада, указали смо на релевантне делове декларација са последња четири Конгреса Уједињених нација за превенцију криминалитета и поступање са учиниоцима у којима се наглашава важност прописивања и примене алтернативних кривичних санкција и мера.

2. Правила Уједињених нација за поступање према затвореницама и примену мера алтернативних институционалном третману према преступницама

Комисија Уједињених нација за превенцију криминалитета и кривично правосуђе⁹ припремила је и, у току 2009. године, усвојила Нацрт Правила за поступање према затвореницама и примену мера алтернативних институционалном третману према преступницама. Правила, у основи, суплементирају Стандардна минимална правила Уједињених нација за поступање са затвореницима¹⁰ и Стандардна минимална правила за мере алтернативне институционалном третману (Токијска правила), и, ни у којој мери, не ограничавају њихову примену, већ прилагођавају основне принципе и успостављене стандарде посебностима учиниоцима кривичних дела женског пола (преступницама).

Евидентан пораст броја осуђених особа женског пола на глобалном нивоу, посебно на казну затвора, положај затвореница у установама за извршење и чињеница да оне представљају посебно вулнерабилну групу са специфичним карактеристикама, потребама и

⁹На захтев Генералне скупштине Уједињених нација, Комисија је основана од стране Економско социјалног савета 1992. године. Мандат Комисије укључује унапређење међународних активности на плану борбе против криминалитета на националним нивоима и транснационалног криминалитета, али и унапређење ефикасности система кривичног правосуђа. Комисија, након 2006. године, представља орган који је надлежан за припреме Конгреса Уједињених нација за спречавање криминалитета и поступање са учиниоцима. Више о томе на: <http://www.unodc.org/unodc/commissions/ССРСЈ/>, приступ: септембар 2015. године.

¹⁰ Стандарна минимална правила за поступање са затвореницима усвојена су на првом Конгресу УН за превенцију криминалитета и поступање са учиниоцима 1955. године, одобрена Резолуцијама Економско-социјалног Савета број 663С (XXIV) 31. јула 1957. године и 2076 (LXII) 13. маја 1977. године. *Standard Minimal Rules for the Treatment of Prisoners*. Текст доступан на: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners.pdf, приступ: септембар 2015. године.

захтевима, представљали су основне разлоге за усвајање међународног документа који би прописао посебне стандарде у поступању са преступницама и затвореницама, али и утицао на прописивање и примену алтернативних кривичних санкција и мера према преступницама, уважавајући њихове особености.¹¹ Додатни аргумент у прилог потреби усвајања оваквог документа представља став да постојећи затворски капацитети широм света нису адекватни за извршење казни затвора изречених осуђеницама већ су, превасходно, изграђивани за популацију супротног пола.

Правила Уједињених нација за поступање према затвореницама и примену мера алтернативних институционалном третману према преступницама, као што смо указали, усвојена су Резолуцијом број 65/229 Генералне скупштине Уједињених нација, 2010. године.¹² Подељена су у

¹¹ Усвајању Правила претходи читав низ резолуција усвојених на Конгресима УН за превенцију криминалитета и поступање са учиниоцима у којима се указује на специфичан положај жена и потреби развијања другачијег механизма реаговања на криминалитет и виктимитет жена, њихов положај и обим права, али и начине извршења кривичних санкција изречених преступницама, и то: VI Конгрес – Резолуција број 9; VII Конгрес – Резолуција број 6; VIII Конгрес – Резолуције 17, 19. и 21; IX Конгрес – Резолуције 1, 5. и 8; Резолуције Генералне скупштине УН број 58/183 из 2003, и 61/143 из 2006. године. Видети Извештаје на интернет страници из фусноте 3.

¹² Текст Правила Уједињених нација за поступање према затвореницама и примену мера алтернативних институционалном третману према преступницама, резолуцијом Економско социјалног Савета број 2010/16 прихваћен и прослеђен Генералној скупштини на усвајање. У уводном делу Резолуције наглашава се значај свих међународноправних аката у области заштите права осуђених лица и примени алтернативних кривичних санкција и мера према учиниоцима, важност резолуција и декларација у којима се позива на изградњу општих стандарда и принципа у примени права према особама женског пола у сукобу са законом имајући у виду чињеницу да затворенице представљају посебно вулнерабилну групу, указује се на пораст популације затвореница широм света али и наглашава да велики број преступница не представља посебан ризик за друштво, као и да се применом казни отежава њихова социјална реинтеграција. Саставни део Резолуције чине Правила (члан 3), а посебно се наглашава да се, с обзиром на велике разлике у законодавству, социјалним, економским и географским приликама у свету не може очекивати једнообразност у примени правила али и да њихова имплементација представља глобалну аспирацију у постизању заједничког циља - побољшања положаја затвореница, њихове деце и заједнице (члан 4). Државе чланице се позивају да усвоје законе које предвиђају алтернативне кривичне санкције и мере и развију механизме за њихову примену (члан 5.) и да, уколико су развиле законодавство, процедуре и праксу у овој области, пруже помоћ другим државама, институцијама и организацијама (члан 6). Чланови (7-10) односе се на потребу уважавања специфичних потреба затвореница приликом доношења или измене релевантних

четири дела. Први део се односи на посебна права осуђених жена и малолетница лишених слободe (суплементира Минимална правила о поступању са осуђеницима), други део дефинише положај специфичних категорија осуђеница, трећи део садржи одредбе о примени алтернативних кривичних санкција и мера према преступницама (суплементира “Токијска правила”), док је четврти део посвећен питањима истраживања, планирања, евалуације и значаја ширења концепта примене правила, као и ширења свести у јавности, доступности информација и програмима обуке.

За потребе овог рада представимо само правила које се односе на примену мера алтернативних институционалном третману према преступницама.

Дакле, садржину трећег дела под називом “Мере алтернативне институционалном третману”, чини укупно девет правила. Прво правило указује да „Токијска правила“ чине смернице за развој и примену одговарајућих одговора на криминалитет и припадница женског пола па се државе чланице позивају да развијају родно-прилагођене диверзификационе мере, у фази пре осуде, или као кривичне санкције изречене након спроведеног кривичног поступка, посебно имајући у виду виктимизацију многих преступница пре извршења кривичног дела, али и одговорност и обавезе старања које подразумева улога жене (*caretaking responsibilities*).

Према другом правилу, поменуте алтернативне начине поступања са преступницама треба применити кад год је то могуће и оправдано, узимајући у обзир мишљење да преступнице не треба издвајати од породице и локалне заједнице без претходног разматрања значаја успостављених социјалних односа и одржавања породичних веза.

Следеће правило у овом делу предвиђа да је потребно да се незаходска средства заштите као што су „сигурне куће и склоништа“ које воде независне, невладине организације или локалне службе, користе за заштиту женских особа којима је таква заштита потребна. Привремене мере задржавања, у циљу остваривања заштите, потребно је применити само када је то неопходно и уз изричит захтев особе женског пола, уз обавезан надзор од стране суда или другог надлежног органа. Такве мере заштите не могу бити примењене противно њиховој вољи.

закона, значају прикупљања и анализе података о затвореницама и криминалитету преступница, потреби специфичног третмана гравидних преступница или оних са малом децом при чему је, уколико је могуће и оправдано, увек потребно применити незаходску меру. Последња четири члана Резолуције су техничког карактера и односе се на помоћ и значај сарадње у примени “Правила из Бангкока”.

Правилима је предвиђено да се морају обезбедити одговарајућа средства за осмишљавање алтернативних мера за преступнице. Циљ је да се комбиновањем мера алтернативних институционалном третману са различитим интервенцијама утиче на решавање основних проблема који настају приликом контакта преступница са органима кривичноправног система. Оне укључују терапеутске програме и саветовалишта за жртве насиља у породици и сексуалних деликата; адекватан третман особа са психичким поремећајима; програме образовања и обуке у циљу лакшег запошљавања. Такви програми морају узети у обзир и потребу пружања помоћи деци преступница, али и пружања услуга помоћи самохраним женама.

Посебно правило предвиђа да ће приликом одлучивања кривичној санкцији суд као олакшавајуће околности прихватити непостојање раније осуђиваности преступнице, али и процењивати тежину и природу кривичног дела у односу на одговорност и обавезе које подразумева улога жене (*caretaking responsibilities*).

Одредбе које се тичу родно-сензитивних програма који се спроводе у заједници, одговора на трауме и лечења од злоупотребе наркотика, треба формулисати на начин који олакшава приступ женским особама таквим програмима и примењивати их као превентиве (за спречавање криминалне активности), као мере диверзификације поступка, али и као разлоге за изрицање алтернативних кривичних санкција.¹³

Једино правило посвећено фази након осуде предвиђа да ће се приликом одлучивања о условном отпусту као повољна околност узети одговорност и обавезе (*caretaking responsibilities*) затворенице, али и њихове специфичне потребе приликом социјалне реинтеграције.¹⁴

Посебно правило односи се на гравидне преступнице и преступнице која има мало дете. Наиме, њиме се предвиђа да је алтернативно кажњавање гравидних или преступница које се старају о свом малом детету, корисно, кад год је могуће и оправдано, док се примена заводских санкција треба разматрати само код тешких кривичних дела или дела са елементима насиља, односно уколико понашање окривљене представља континуирану опасност по околину, а да се при томе мора посебно водити рачуна о најбољим интересима детета (деце), као и постојању релевантних законских одредаба које се тичу пружању помоћи и бризи о деци.¹⁵

Када су у питању малолетнице у сукобу са законом, предвиђено је да треба максимално избегавати институционализацију деце у сукобу са

¹³ Правила 57-63.

¹⁴ Правило 64.

¹⁵ Правило 65.

законом. Родна-вулнерабилност малолетних учинилаца кривичних дела женског пола, мора бити узета у обзир приликом одлучивања о кривичној санкцији.

Последње правило у овом делу односи се на преступнице, стране држављанке и упућује на ратификацију Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминалитета и додатног Протокола и њихове пуне примене,¹⁶ како би се обезбедила максимална заштита жртава кривичног дела трговине људима и избегла секундарна виктимизација многих жена, посебно, страних држављанки.¹⁷ Иако се може помислити да је систематика овог правила погрешна, закључујемо да се претходно објашњена правила из овог дела примењују и у односу на виктимизиране преступнице стране држављанке и заштити њихових права.

3. Стандардна минимална правила за малолетничко правосуђе - “Пекиншка правила”

Општеприхваћена чињеница је да малолетници, у фази специфичног физичког, психичког, емоционалног, интелектуалног и социјалног развоја, захтевају посебну бригу, пажњу и помоћ и да су, као такви, најподложнији понашањима која често могу бити девијантна или криминална. Важан је и став да превенција малолетничке деликвенције представља есенцијални део активности на спречавању и сузбијању криминалитета у сваком друштву.

С тим у вези, важно је напоменути да су заштити права малолетних лица у сукобу са законом посвећене одредбе основних међународноправних аката Уједињених нација која се односе на права малолетних лица, пре свих, Декларација о правима детета¹⁸ и Конвенција о правима детета,¹⁹ док су са аспекта примене незаводских кривичних

¹⁶ General Assembly Resolution 55/25. Усвојена на Генералној скупштини УН 15. новембра 2000. године, ступила на снагу 29. септембра 2003. године. Текст доступан на: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/>, приступ: септембар 2015. године.

¹⁷ Правило 66.

¹⁸ General Assembly Resolution 1386 (XIV). Усвојена на Генералној скупштини УН 20. новембра 1959. године. Текст доступан на: <http://www.unicef.org/malaysia/1959-Declaration-of-the-Rights-of-the-Child.pdf>, приступ: септембар 2015. године.

¹⁹ General Assembly Resolution 44/25. Усвојена на Генералној скупштини УН 20. новембра 1989. године. Текст доступан на: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf>, приступ: септембар 2015. године. Члан 37. Резолуције забрањује тортуру или било који облик мучења, нечовечног или понижавајућег кажњавања или поступања према деци, забрањује се могућност изрицања смртне или казне доживотног затвора деци, утврђује да се било

санкција и мера, као и промовисања модела ресторативне правде, посебно важни акти усвојени на Конгресима УН за превенцију криминалитета и поступање са учиниоцима.

На седмом УН Конгресу усвојен је Нацрт Стандардних минималних правила за малолетничко правосуђе која садрже посебне одредбе о диверзификацији кривичног поступка, примени алтернативних кривичних санкција и мера, али и промовисању модела ресторативне правде у односу на малолетне учиниоце кривичних дела.²⁰

Пре него што представимо релевантне одредбе „Пекиншких правила“ морамо нагласити да су на осмом Конгресу УН усвојене су Смернице за превенцију малолетничке деликвенције (Ријадске смернице). Оне садрже одредбе којима су дефинисани основни принципи и циљеви поступања са младим особама, прокламоване превентивне активности и програми и посебно наглашени значај породице, образовања, локалне заједнице и медија у процесу социјализације младих особа, али и представљени принципи функционисања малолетничког правосуђа.²¹ Са становишта примене алтернативних кривичних санкција и мера важно је правило које предвиђа да особље надлежно за извршење кривичних

који облик лишења слободе може применити искључиво на основу закона и као последња мера у најкраћем могућем трајању која се извршава на хуман начин и уз пуно поштовање достојанства и права малолетних особа. Члан 40. предвиђа права учиниоца малолетних лица у сукобу са законом, али и, у ставу 3. тачка б. предвиђа да кад год је то примерено или пожељно према малолетницима треба применити различите мере (помоћ, усмеравање, надзор, саветовање, условну осуду, програме образовања и професионалног усмеравања, али и друге заводске мере) без вођења кривичног поступка, и уз пуно поштовање основних људских права и правне заштите малолетника, како би се осигурало да су малолетници третирани у складу са *well-being* принципом. Видети: Миомира Костић, „Ресторативна правда као облик реаговања према малолетницима с деликвентним понашањем“ Правна Ријеч, година IX, број 33, 2012, стр. 320.

²⁰ На претходном VI Конгресу усвојена је Резолуција о развоју минималних стандарда за малолетничко правосуђе (Resolution n.4. *Development of minimal standards of juvenile justice*) којом се због специфичког положаја малолетника у кривичноправном систему захтева успостављање минималних стандарда у области малолетничког правосуђа. Видети: *Sixth United Nation Congress on the Prevention on Crime and the Treatment of Offenders*, Report prepared by Secretary, United Nations Department of International Economic and Social Affairs, New York, 1981, стр. 7-8.

²¹General Assembly Resolution 45/112. *United Nation Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency – The Riyadh rules*, Смернице су усвојене 14. децембра 1990. године.

На овом Конгресу, али и на истој седници Генералне скупштине УН, усвојена су Правила Уједињених нација за заштиту малолетника лишених слободе *United Nation Rules for the Protection of Juvenile Deprived of their Liberty*. General Assembly Resolution 45/113.

санкција мора бити посебно обучено да одговори на посебне потребе младих особа, али и да буде упознато и да користи могућности и програме за “скретање” поступка (диверзификацију) у односу на младе особе укључене у кривичноправни систем.²²

“Пекиншка правила” прописују минималне стандарде и основне принципе за поступање са малолетним учиниоцима кривичних дела, и промовишу другачији приступ према малолетницима и заштити њихових права.

Циљ “Пекиншких правила” је њихова имплементација у национална законодавства, уз уважавање економских, социјалних и културних услова који постоје у свакој држави чланици. Од чланица се очекује да измене постојеће законодавство, усвоје нове законе, одредбе или правила које се могу применити према малолетним учиниоцима кривичних дела и да развију институције надлежне за функционисање посебног малолетничког правосуђа, у складу са различитим потребама малолетних учинилаца кривичних дела и заштити њихових права, али и потреба друштвене заједнице.

У делу који се односи на промовисање примене алтернативних кривичних санкција и мера “Пекиншка правила” предвиђају неколико правила. Диверзификација кривичног поступка према малолетницима предвиђена је правилом које наглашава да надлежни органи који се супростављају малолетничкој деликвенцији (полиција, тужилаштво или други надлежни орган) морају бити овлашћени да, у оправданим случајевима, примене одређене алтернативне мере и тиме избегну покретање редовног кривичног поступка против малолетног учиниоца кривичног дела или да обуставе започети поступак. Уз изричиту сагласност малолетног лица, родитеља или староца, орган може утврдити одређени налог, обавезу или забрану (учествовање у одређеним програмима у заједници, привремени надзор или усмеравање, накнаду штете, компензацију жртве, рад у јавном интересу или сличну меру) чијим се извршењем обуставља кривични поступак поводом извршеног кривичног дела од стране малолетника.²³

Када је у питању примена мере притвора малолетним лицима, Правила предвиђају да одређивање мере притвора према малолетнику мора бити последње средство, са најкраћим могућим трајањем, и, кад год је то могуће, притварање мора бити замењено одређеном алтернативном мером (интензивни надзор или старање, смештај у одређену породицу или едукативни центар).²⁴

²² Правило 53. Ријадских смерница.

²³ Правило 11.

²⁴ Правило 13.1 и 13.2.

У делу који се односи на одлучивања суда о примени кривичне санкције, Правила препоручују прописивање широког спектра различитих кривичних санкција и мера како би се приликом одлучивања о мери могла остварити флексибилност и, у највећој мери, избегла институционализација малолетника. Њима се предлаже прописивање следећих санкција и мера, које могу бити међусобно комбиноване: помоћ, усмеравање или интензивни надзор; условна осуда; рад у јавном интересу; новчана казна, компензација или реституција; различите врсте третмана у заједници; налог за учествовање у групним саветовалиштима или сличним активностима; образовни програми; и друге врсте налога.

Правила садрже и одредбу према којој малолетнике не треба одвајати, делимично или у целини, од родитељског старања осим уколико посебне околности то налажу,²⁵ док се посебним правилима дефинише спровођење незаходског третмана и пружања помоћи малолетницима.²⁶

Када је у питању могућност условног отпуста приликом извршења институционалних мера посебним правилом је предвиђено да ће условно отпуштање из институције надлежни орган примењивати што је чешће могуће и да ће бити омогућено у што ранијем временском периоду извршења заводске мере. Условно отпуштеним малолетницима треба омогућити различите видове помоћи и надзора од стране одговарајућих органа, али и пружање пуне подршке локалне заједнице.²⁷ Такође се спешује и примена полуинституционалних програма као што су “куће на пола пута”, едукативни центри, дневни тренинг центри и слични, који могу омогућити успешнију реинтеграцију малолетника у друштвену заједницу.²⁸

4. Декларације са Конгреса Уједињених нација за превенцију криминалитета и поступање са учиниоцима

Усвајање Стандардних минималних правила за мере алтернативне институционалном третману представља прекретницу у развоју шире примене алтернативног система кажњавања. Међутим, питање примене алтернативних кривичних санкција и мера, као и развијање концепта ресторативне правде, било је наглашавано и у декларацијама које су усвајане на Конгресима Уједињених нација за превенцију криминалитета и поступање са учиниоцима. Посебно ћемо указати на декларације са

²⁵ Правило 18.

²⁶ Правила 23, 24. и 25.

²⁷ Правило 28.

²⁸ Правило 29. Пекиншких правила.

четири последња УН Конгреса: „Бечку декларацију”, “Декларацију из Банкока”, “Салвадорску декларацију” и “Декларацију из Дохе”.

На десетом УН Конгресу одржаном у Бечу (Аустрија), 2000. године, усвојена је тзв. Бечка декларација (*Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century*)²⁹ у којој се, између осталог, наводи да се државе чланице обавезују да приоритетно, имајући у виду пораст популације затворених и притворених лица, промовишу развој сигурних и делотворних алтернатива казни затвора, као и да развијају политику, процедуре и програме ресторативне правде које поштују права, потребе и интересе жртава и учинилаца кривичних дела, друштвене заједнице и других заинтересованих страна.³⁰

Декларација усвојена на једанаестом Конгресу УН (*Bangkok Declaration – Synergies and Responses: Strategic Alliances in Crime Prevention and Criminal Justice*³¹), одржаном у Банкоку (Тајланд) 2005. године, између осталог, наглашава важност даљег развоја политике, поступака и програма ресторативне правде (које укључују алтернативе кривичном гоњењу), избегавање негативних ефеката извршења казне затвора и затворских третмана, смањење обима рада кривичних судова, промовисање и успостављање приступа ресторативне правде унутар кривичноправних система, уважавајући права жртава кривичних дела и потребу рехабилитације учиниоца.³²

„Салвадорска декларација“ (*Salvador Declaration on Comprehensive Strategies for Global Challenges: Crime Prevention and Criminal Justice Systems and Their Development in a Changing World*),³³ усвојена на дванаестом конгресу одржаном у Салвадору (Бразил) 2010. године, посебно апострофира потребу шире примене алтернатива казни затвора, развијања програма ресторативне правде, укључивање примене електронског надзора, примену програма рехабилитације и реинтеграције који укључују промену понашања окривљеног, који укључују и програме за стицање образовања и обучавање учинилаца кривичних дела. Државама чланицама се препоручује да редукују примену мере притвора,

²⁹ Доступно на: <http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2245>, приступ септембар 2015. године.

³⁰ Параграфи 26. и 28. Бечке декларације.

³¹ Декларација из Банкока доступна на: <http://www.unodc.org/pdf/crime/congress11/BangkokDeclaration.pdf>, приступ септембар 2015. године.

³² Параграфи 30. и 32. Декларације из Банкока.

³³ Салвадорска декларација доступна на: http://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/Salvador_Declaration/Salvador_Declaration_E.pdf, приступ септембар 2015. године.

кад год је то могуће и оправдано, као и да промовишу шири приступ правди и правним механизмима одбранама оптужених лица.

У Декларацији се наглашава принцип да се лишење слободе деце може применити као последња мера, са најкраћим могућим трајањем, и препоручује примена алтернатива казни затвора, програма ресторативне правде и других мера које подстичу одвраћање младих од кривичноправних система.³⁴ Посебно се, параграфу 50, наглашава значај израде Нацрта Правила УН за поступање према затвореницама и примену мера алтернативних институционалном третману према преступницама.

“Декларација из Дохе” (*Doha Declaration on Integrating Crime Prevention and Criminal Justice into the Wider United Nations Agenda to Address Social and Economic Challenges and to Promote the Rule of Law at the National and International Levels, and Public Participation*),³⁵ усвојена на тринаестом Конгресу УН за превенцију криминалитета и поступање са учиниоцима, одржаном у Дохи (Катар), 2015, године, између осталог, позива на ширу примену алтернативног концепта кажњавања учинилаца кривичних дела и примену различитих облика програма ресторативне правде, односно посебно наглашава потребу алтернативног приступа у односу на малолетна лица (децу) и особе женског пола у сукобу са законом.

Тако се, у параграфу 5(е) Декларације, између осталог, изражава сагласност са принципом да лишавање слободе деце мора применити искључиво као последња мера и са најкраћим могућим периодом трајања. Такође, наглашава се да заштитнички модел према деци која су у контакту са кривичноправним системом, односно деце која су на други начин учествовала у кривичном поступку, мора бити основа примене третмана или поступка социјалне реинтеграције малолетника.

У Декларацији се промовише развијење родно-специфичних мера као интегралног дела криминалнополитичких активности усмерених на превенцију криминалитета и поступање према учиниоцима кривичних дела, које укључују рехабилитацију и реинтеграцију преступница у друштвену заједницу, а у складу са принципима установљеним у „Правилима из Бангкока“, из 2010. године. Промовисање и позивање на ширу примену алтернатива казни затвора, у случајевима у којима је то оправдано, као и надгледање и реформисање процеса ресторативне правде у циљу успешне реинтеграције учинилаца кривичних дела, али и примена незаоводских мера као одговор на изазове пренасељености

³⁴ Параграфи 51, 52. и 27. „Салвадорске декларације“.

³⁵ Декларација из Дохе доступна на: https://www.unodc.org/documents/congress//Declaration/V150_4151_English.pdf, приступ септембар 2015. године.

затворских установа представљају основ алтернативног приступа кажњавању преступника.³⁶ Параграф 10 (к), између осталог, предвиђа да учешће локалне заједнице у програмима рехабилитације и социјалне реинтеграције учинилаца кривичних дела, односно у поступак извршења алтернативних кривичних санкција и мера, представља део ширег концепта партнерства и подршке заједнице и учешћа грађана у обезбеђивању приступа „правда за све“.

4. Уместо закључка

У овом раду, као и претходном који смо поменули, анализирали смо документа Уједињених нација на основу којих је промовисано прописивање и примена алтернативних кривичних санкција и мера, али су и успостављени основни стандарди у овој области. Претходни рад је посвећен базичном документу у овој области „Токијским правилима“, док смо се у овом раду посветили документима који се односе на посебне категорије учинилаца кривичних дела – малолетнике и учиниоце женског пола.

Значај „Пекиншких правила“ у овој области чини пледирање и промовисање одређених алтернативних кривичних санкција и мера које се могу применити према малолетним учиниоцима кривичних дела пре усвајања „Токијских правила“, док је специфичност „Правила из Бангкока“, у делу који се односи на алтернативне кривичне санкције и мере, суплеметирање „Токијских правила“ кроз уважавање вулнерабилности и других посебности преступника.

Коначно, успостављени стандарди Уједињених нација су важни за прописивање и примену алтернативних кривичних санкција и мера у кривичном законодавству Републике Србије. Легислативна решења којима је омогућена примена алтернативних кривичних санкција и мера су у одређеној мери у складу са успостављеним стандардима Уједињених нација. Међутим, у поступку примене (извршења) ових санкција или мера показују се садржински недостаци и недоречености прописаних решења, који доводе у питање разумевање потребе потпуне имплементације успостављених стандарда или указују на недостатак воље да се на озбиљнији начин промовише примена алтернативног приступа „кажњавања“ учинилаца лакших кривичних дела.

С друге стране, имајући у виду потребу шире примене алтернативних кривичних санкција и мера, с обзиром на пречесто изрицање краткотрајне казне затвора пред домаћим судовима и хроничну

³⁶ Параграф 5(г, ј, к.) „Декларације из Дохе“.

пренасељеност затворских установа, потребно је да законодавац приликом новелирања постојећих решења, или прописивања нових алтернативних кривичних санкција и мера, разуме комплексност и покуша да имплементира све успостављене стандарде како би се омогућило остваривање сврхе и циља увођења алтернативних кривичних санкција и мера.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Eighth United Nation Congress on the Prevention on Crime and the Tretmant of Offenders*, Report prepared by Secretary, United Nations Department of International Economic and Social Affairs, New York, 1991,

2. Здравко Грујић, Стандарди Уједињених нација у области прописивања и примене алтернативних кривичних санкција и мера, *Научно-истраживачки пројекат „Законодавство Републике Србије – стање, циљеви и даљи развој“*, трећа свеска, Косовска Митровица, 2015. године, у штампи.,

3. Миомира Костић, *„Ресторативна правда као облик реаговања према малолетницима с деликвентним понашањем“* Правна Ријеч, година IX, број 33, 2012,

4. *Sixth United Nation Congress on the Prevention on Crime and the Tretmant of Offenders*, Report prepared by Secretary, United Nations Department of International Economic and Social Affairs, New York, 1981,

Међународни извори:

1. United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures – The Tokyo Rules, General Assembly Resolution 45/110 (A/RES/45/110, 68th plenary meeting).

2. United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice - The Beijing Rules, General Assembly Resolution 40/33 (A/RES/40/33, 96th plenary meeting),

3. United Nations Rules for the Treatment of Woman Prisoners and Non-custodial Measures for Woman Offenders – The Bangkok Rules, General Assembly Resolution 65/229 (A/RES/65/229, 71th plenary meeting).

4. United Nations Standard Minimal Rules for the Treatment of Prisoners,

5. United Nations Convention Against Transnational Organised Crime, General Assembly Resolution 55/25.

6. Declaration of the Rights of a Child, General Assembly Resolution 1386 (XIV).

7. Convention of a Rights of a Child, General Assembly Resolution 44/25,
8. United Nation Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency – The Riyadh rules, General Assembly Resolution 45/112,
9. United Nation Rules for the Protection of Juvenile Deprived of their Liberty. General Assembly Resolution 45/113,
10. Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century,
11. Bangkok Declaration – Synergies and Responses: Strategic Alliances in Crime Prevention and Criminal Justice,
12. Salvador Declaration on Comprehensive Strategies for Global Challenges: Crime Prevention and Criminal Justice Systems and Their Development in a Changing World,
13. Doha Declaration on Integrating Crime Prevention and Criminal Justice into the Wider United Nations Agenda to Address Social and Economic Challenges and to Promote the Rule of Law at the National and International Levels, and Public Participation.

Интернет извори:

1. http://www.asc41.com/UN_congress/8th%20UN%20Congress%20on%20the%20Prevention%20of%20Crime/8th_congress.htm, приступ: септембар 2015. године.
2. <https://www.unodc.org/congress/>, приступ септембар 2015. године.
3. <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r033.htm>, приступ септембар 2015. године.
4. https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/2010-2019/2010/General_Assembly/A-RES-65-229.pdf, приступ септембар 2015. године.
5. <http://www.unodc.org/unodc/commissions/CCPCJ/>, приступ: септембар 2015. године.
6. https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners.pdf, приступ: септембар 2015. године.
7. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/>, приступ: септембар 2015. године.
8. <http://www.unicef.org/malaysia/1959-Declaration-of-the-Rights-of-the-Child.pdf>, приступ: септембар 2015. године.
9. <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf>, приступ: септембар 2015. године,

10. <http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2245>, приступ септембар 2015. године.

11. <http://www.unodc.org/pdf/crime/congress11/BangkokDeclaration.pdf>, приступ септембар 2015. године,

12. http://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/Salvador_Declaration/Salvador_Declaration_E.pdf, приступ септембар 2015. године,

13. https://www.unodc.org/documents/congress//Declaration/V1504151_English.pdf, приступ септембар 2015. године.

Zdravko Grujić, LL.M
Assistant lecturer

**THE UNITED NATIONS STANDARDS IN INTRODUCTION AND
IMPLEMENTATION OF THE ALTERNATIVE CRIMINAL
SANCTIONS AND MEASURES RELATING WOMAN AND JUVENILE
OFFENDERS**

Summary

The establishment of alternative approach of punishment the offenders for petty offenses are characteristic of many modern national criminal systems. Development of a new model of reaction is linked to the few last decades of the last century, first in the countries of the Anglo-Saxon legal tradition and then in the countries of continental legal system.

An important role in the promotion and implementation of alternative criminal sanctions and measures, as well as establishing the basic standards in this area, have the two most important organizations of global and regional character: the United Nations and the Council of Europe.

The author analyzes the relevant provisions of the United Nations documents in the field of introduction and the implementation of alternative criminal sanctions and measures that can be applied to woman offenders, as well as provisions that promote alternative approach to juvenile offenders. By adopting "The Tokyo Rules" (1990) The United Nations have made a strong impact on the development and implementation of alternative criminal sanctions and measures in the national criminal systems, and benefit mostly the establishment of minimum standards in this area.

The subject of this work is the analysis of the relevant provisions "The Beijing Rules", adopted five years earlier, and the "The Bangkok Rules" twenty years later, referring to juvenile and woman offenders. In addition, the author presents the relevant parts of the Declarations adopted at the United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders.

Keywords: alternative criminal sanctions, alternatives to imprisonment, United Nations, United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, "The Beijing Rules", "The Bangkok Rules"

КАТЕДРА ЗА ТЕОРИЈСКО ПРАВНЕ НАУКЕ,
ИСТОРИЈСКО ПРАВНЕ НАУКЕ
И СОЦИОЛОГИЈУ



Др Сава Аксић

**ОКОЛНОСТИ И ПОЛИТИЧКИ ИСХОД АНЕКСИЈЕ НА ПРИМЕРУ
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

Апстракт

Анексија је као заузимање дела територије или целе територије, недозвољен акт. Аустро – Угарска је анектирала Босну и Херцеговину директним кршењем међународног права, са циљем територијалне експанзије и уништења српске државе и српског народа у целини. Коначни исход је био да је нестала Аустро – Угарска држава и Хабзбуршка монархија.

Кључне речи: *анексија, територија, Босна и Херцеговина, Аустро – Угарска, Срби.*

Проф. др Сава Аксић

ОКОЛНОСТИ И ПОЛИТИЧКИ ИСХОД АНЕКСИЈЕ НА ПРИМЕРУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Анексија, као чин присаједињења или припајања дела одређене државе, или целе њене територије, је акт који, или претходи одређеним противуречностима, или је њихова последица. Анексија је свакако недозвољена међународним правом, и као таква знак агресије у међународним односима, за разлику од самоопредељења народа, онда када је такво одлучивање предиджено одговарајућим прописима, и које као такво неспорно мора да испуњавају услов легитимитета, с обзиром да у супротном не би било разлике у односу на анексију.¹

Примера у пракси има више,² у ближој или даљој прошлости, а ми се овом приликом, као пример последица анексије, која је као таква увек незаконита, можемо осврнути на случај, нама скроз близак, анексије Босне и Херцеговине од стране Аустро-Угарске монархије.

Берлинским уговором Аустро-Угарској дато право управе над Босном и Херцеговином. Босна и Херцеговина није била независна држава нити формално, нити фактички. Аустро-Угарска власт је формално и фактички била највиша власт. Међутим, поставља се питање, зашто је Аустро-Угарска анексијом желела поштуну и формалну власт у Босна и Херцеговина, односно потпуну спољнополитичку и унутрашњу правну контролу Босне и Херцеговине.

Ситуација је у овом случају била слична осталим ситуацијама када се иначе извршава анексија. Овај пример је еклатантан само утолико што у Босни и Херцеговини нису живели припадници нације која је извршила анексију, па је утолико било мање и формалних повода, односно изговора анексије. Тако да једини разлог који постоји, и уопште, једини разлог због којег је Аустро – Угарска уопште Берлинским уговором преузела управу над Босном и Херцеговином је био у ствари да се преузимањем управе припреми предстојећа анексије. Анексија је проглашена 1908 год, Босна и Херцеговина постала провинција у Аустро-Угарској, која се прогласила највишом државном влашћу!

¹ Упореди: *Deutschland und das Volkerrecht*, Kurt Egon v. Turegg, Kolner Universitatsverlag Balduin Pick, 1948. стр. 36 – 64.

² *Неколико мисли о промени народности у случају анексије*, Живојин Перић, Тиском дионичке тискарне, Загреб, 1901. стр.16 – 17.

Међутим, поставља се питање, ако управа над Босном и Херцеговином није имала смисла, како је онда тек анексија могла имати смисла. Србија је овом приликом, и ако је анексијом обухваћен и део њеног народа, у потпуности остала уздржана и одмерена, јер јој као новонасталој и крхкој држави рат ни мало није био потребан, него управо обрнуто.

Дакле, анексијом Аустро – Угарске, разлози заштите мањине Немачке или Угарске нису постојали, јер ни ових мањина у Босна и Херцеговина није било, тако да етнички разлози присаједињења територије нису постојали. А, што се тиче економских интереса, Аустро – Угарска је у Босни и Херцеговини увелико већ била присутна, па није ни било потреба извршавати анексију из разлога економске експанзије, нити се, на крају крајева, економска експанзија могла постићи анексијом, осим, ако је анексија имала за циљ буквално физичку окупацију економских добара и њихову пљачку, што овом приликом није могао да буде отворени случај тога, нити би, ако је, то био циљ, у Европи с почетка XX в. могло дуже да потраје.

Ако се дакле, потраже разлози против анексије, може се приметити да су овакви разлози били далеко снажнији.

Тако, етнички разлози, не само да нису постојали, него су етнички разлози били против анексије Босна и Херцеговина! Наиме, у састав Аустро – Угарске монархије је било бројно словенско становништво, које је уз то било обесправљено. Појачати овај елеманат, значи у ствари нестабилност државе, која је с обзиром на ову чињеницу, била на самој граници политичке стабилности, значило би у ствари, намерно дестабилизovati државу. Тако да су етнички разлози задњи по значају због којих би требало предузети анексију.

Што се тиче економских разлога, они такође нису били у прилогу експанзије Аустро – Угарске државе путем противправне анексије територије. Привреда са Србијом и Босном путем одређивања квота у трговини, додатним царинама и другим политичким мерама предузиманих од стране Аустро – Угарске државе није могла дуго да траје, а уз то још и додатно ангажовања војске у Б и Х, припремама за рат, тошењем новца на куповину ратних ефектива, је могло само додатно да ицрпљује Аустро-Угарску привреду, тако да, у целини помсатрано ни економски разлози нису били на страни акта анексије.

Поред етничких, и економских разлога ни разлози међународне политике нису били на страни анексије. С обзиром, да је ово био акт који је Аустро – Угарска самовољно предузела, будући да је њој дато право само да управља Босном и Херцеговином, а не да мења њен међународни статус, на начин да га у потпуности анулира, с обзиром да је Босна и Херцеговина из протектората претворена у Аустро-Угарску провинцију,

што значи да је укинула међународни статус Босне и Херцеговине који је чак и као протекторат имала, а анексијом је у међународном смислу свакако престала да постоји, пошто је постала део територије Аустро-Угарске, она је кршењем одредаба Берлинског уговора провоцирале велике силе, првенствено, Русију, Француску и Велику Британију. Уместо дакле, да, као једина и највећа власт у Босни и Херцеговини њоме управља како је то било предвиђено Берлинским конгресом, не губећи при томе ниучему на својим интересима, него их тиме и јачати, она је управо поступила обрнуто. Анексијом је, са једне стране, допринела унутрашњој нестабилности државе, док је са друге стране, у међународном смислу, експанзија оваквога типа допринела погоршању међународног положаја Аустро-Угарске. Овим је дакле она свакако изгубила: и унутар државе, и у међународним односима.

И ако је, имајући ово у виду, да је од анексије за Аустро – Угарску потенцијално била већа штета него корист, остајала сумња у коначност и трајност оваквог акта, овај акт ипак није предузет спорадично, или случајно, него се из догађаја који су му претходили, а које је предузела Аустро – Угарска, може видети да је он био темљно планиран и концепцијски изведен.

Аустро – Угарска је тако, припрему акта анексије на ширем политичком плану предузела на три нивоа: глобалном, локалном и на микро – плану, односно у међуетничким односима.

На општем, глобалном нивоу, припрему анексије је извршила тако што је велике силе обавестила, о намерама анексије. Дакле, није од великих сила затражила став или мишљење о предстојећој анексији, него су оне од стране Аустро – Угарске само биле обавештене. А и то је било предузето са намером да се колико – толико отупи евентуална оштрица реакције великих сила на догађај који следи. Аустро – Угарска је хтела да прикрије стварне хегемонистичке циљеве, анексију је хтела да прикаже безначајном, односно да је то само претварање фактичког у правно стање.

Велике силе, Русија, Француска и Велика Британија, су различито реаговале.

За разлику од Русије, па донекле и Француске, при чему је једино Русија била заиста у деликатној ситуацији, Велика Британија је имала чисту ситуацију, пројектоване политичке концепције, па је и могла након објаве Аустро – Угарске анексије, да брзо реагује, на начин да, нити признаје акт анексије Босне и Херцеговине,³ нити да признаје независност Бугарске.⁴ Великој Британији је одговарала ситуација етаблирана

³ *Вечерње новости*, 24. Септембар, 1908. године, стр. 1.

⁴ *Вечерње новости*, 25. Септембар, 1908. године, стр. 1.

Берлинским конгресом, ситуација равнотеже у којој је Аустро – Угарској већ учињен уступак, па јој никако није било у интересу даље јачање и ширење Аустро – Угарске на Исток. С обзиром да је Турска у актуелној ситуацији, са којом је Британија била у добрим односима, била заинтересована, измешу осталог и због муслиманског становништва Британија се огласила саопштењем да се одредбе Берлинског уговора на могу мењати без сагласности свих заинтересованих страна, па ни Турске.⁵ Британија је у свему томе била и против самопроглашене Бугарске независности, пошто је та независност од страна Аустро – Угарске била промовисана, с обзиром да Бугарска до догађаја око анексије Босне и Херцеговине није била независна држава.

Француска је била сличног становишта, да се уместо анексије Босне и Херцеговине, треба помоћи млада уставна Турска.⁶

Овде треба споменути и Чешку, која није била светска сила, али јесте била утицајна држана централне Европе, чији је став био изричито против анексије, предвиђају какву судбину српски народ може имати под Аустро – Угарском⁷

Од свих великих сила, став Русије је био најделикатнији, али и најважнији за српски народ. Русија је била у ситуацији дилеме да ли да једноставно прећутно пређе преко анексије и формалне бугарске независности са којом је имала снажне односе и за себе тражи пролаз поморске флоте кроз Дарданеле, што јој је Берлинским уговором било забрањено, а ипак за њу било од изузетног значаја, или да се једноставно заузме за поштовање Берлинског уговора. Управо због овога Русија није реаговала истог дана као Велика Британија, него након пар недеља, тако што је стала у одбрану Берлинског уговора, ставом против анексије и бугарске независности. Русија је у анексији видела слабљење својих позиција на Балкану кроз слабљење српске позиције, док је у бугарској независности видела јачање аустро – угарског утицаја, тако да би јачањем аустро – угарског утицаја на Балкану, Аустро – Угарска остварила знатну надмоћ на југоистоку Европе⁸ и то директно на штету руских интереса.

Међутим, како је време пролазило, став Русије је по питању анексије, односно по питању поштовања Берлинског уговора, био све ригиднији, и ако је и сама Русија била у појединим одредбама Берлинског уговора оштећена, првенствено забраном проласка флоте кроз Дарданеле.

Овакав ће руски став све више јачати што је више Аустро – Угарска била агресивнија.

⁵ Исто.

⁶ Исто.

⁷ *Вечерње новости*, 26. Септембар, 1908. године, стр. 2.

⁸ Исто, стр. 3.

Дакле, оваквом ставу су се највише противиле Русија и Велика Британија, свака из својих разлога. Русија против експанзија Аустро – Угарске на штету српских интереса, јер јој је Србија била савезник, апошто су руски и српски народ у многоме везани, док је Британија била против Аустро – Угарске експанзије због тога што би јачање Аустро – Угарске империје у централној Европи Британију могло да доведе у позицију другоразредне силе, као и због чињенице да би се тиме истиснула Турска, као британски савезник, али не због заштите Срба. За разлику од Русије, Британији није много било стало да интегритета српског народа, или српских интереса још мање.

Русија је већ две недеље након објаве анексије предузела и одређене конкретне мере, и то, да је руском заступнику у Софији наређено да прекине односе са бугарском владом која је по аустријском налогу прогласила краљевину и да даља упутства прима из Београда.⁹

На локалном нивоу, логистичка позадина политичких припрема је остварена кроз уступке Бугарској и Турској, као земљама које су биле заинтересоване за догађаје који следе.

Улога Бугарска, која је имала територијалне аспирације према Србија, је свакако била значајна, а њен геостратешки положај је био такав, да би њеним ангажовањем у евентуалним ратним опреацијама против Србије, Србија у војничком смислу, с обзиром да је Бугарска на источној страни у односу на Србију, а Аустро – Угарска западно од Србије, могла да буде скоро потпуно опкољена, што ће се касније и обистинити.

Тако је, и ако Бугарска у том тренутку још увек није била суверена држава, њен је кнез био позван у Будим – Пешту, као акт искреног пријатељства аустријског двора према њему, уз спектакуларне државне и царске почести какве се указују владарима суверених држава.¹⁰ Пошто тако нешто није било уобичајено, онда је то све указивало да се нешто несвакидашње и припрема. На помолу је свакако био ратни савез.

Уз све то, Бугарска је осетивши да има моћног пријатеља, хтела да, не само у евентуалном рату, него и у економији, и то одмах, профитира. У том смислу је Бугарска самовољно зазела оријенталну железницу у делу који пролази кроз Бугарску, што по међународном уговору никако није смела да учини. На овакво кршење међународних уговора Немачка и Аустро – Угарска су реаговале само формалним протестима, уз очигледну намеру да се Бугарској такво понашање дозволи.¹¹ Након тога и

⁹ *Вечерње новости*, 17. Октобар, 1908. године, стр. 3.

¹⁰ Види чланак о посети бугарског кнеза и кнегиње Будим – Пешти: *Вечерње новости*, 11. Септембар, 1908 година, стр. 3; и *Вечерње новости*, 18. Септембар 1908. године, стр. 1.

¹¹ *Вечерње новости*, 16. Септембар, 1908. године, стр. 1.

присвајањем прихода од оријенталне железнице од стране Бугарске, што она по уговору никако није смела да чини, све је указивало да се припремају насвакидашњи догађаји, у којима Бугарска, будући да много добија, јер јој се на очиглед свих толерише отворено кршење међународних уговора, много треба и допринесе у надолazeћим догађајима.

Уз то, уз јако непријатељско расположење Бугарске према Србији, у Бугарској је виђем велики савезник, у рату који ће следити, против Србије.¹²

У таквоме привилегованом положају, Бугарска је видела шансу не само за хипотетичке територијалне аспирације према Србији, и не само за актуелно профитирање на економском плану, него за етничку експанзију, односно асимилацију Срба и Грка над којима је имала делимичну власт, на начин да их силом и претњама смрћу присиљава да приђу егзархији.¹³

Бугарска је била врло значајна земља у региону, па јој је била дозвољена свака експанзија, да би у савезништво са њом, Аустро – Угарска могло бити у потпуности сигурно. Наравно, она ће се и показати као вели савезник Аустро – Угарска, тако што ће на српској територији у време првог светског рата учинити велики злочин према Србима.

Док се са Бугарском очекивало дакле директно савезништво, са Турском је ситуација била таква да је она требала бити одобрљива да не иступа директно против Аустро – Угарске, или бар, и евентуалном сукобу, остане неутрална. Турској је у том правцу уступљен Новопазарски санџак у којем је живео један број муслимана, а над којим је Аустро – Угарска имала управу. Наравно да је то био само тактички потез, јер у каснијој евентуалној прерасподели, Турска на међународном нивоу не би могла да буде такмац Аустро – Угарској, с обзиром да је Турска била империја у нестајању.

Уз то, да би се Турска ослабила и изнутра, те да на међународној сцени не би представљала озбиљнију претњу Аустро – Угарској, Аустро – Угарска је у Старој Србији подбуњивала Арнауте противу турске власти како би је ослабила изнутра, али још више подстрекивала Арнауте против незаштићених Срба, како Турска ни на који начин не би ни хипотетички могла да представља претњу по Аустро – Угарску, односно за случај да Турска покуша да учини нешто, како би са великим силама или самостално, стала на пут Аустро – Угарској експанзији.¹⁴

Дакле, упоредо са ова два процеса, на глобалном и регионалном нивоу, логистичку позадину територијалној и економској хегемонији

¹² *Вечерње новости*, 13. Септембар, 1908. године, стр. 1.

¹³ *Вечерње новости*, 14. Септембар, 1908. године, стр. 1.

¹⁴ *Вечерње новости*, 21. Септембар, 1908. године, стр. 1.

путем анексије Аустро – Угарска је обезбедила и на нивоу међуетничких односа, на начин да је о у Старој Србији охрабривала Арнауте у нападима на незаштићено српско становништво. Албанцима је требало само да мало спознају политички неповољну ситуацију у којој се нашло српско становништво, па да се, како су писале ондашње новине, у местима која су била пуна Срба, Србин ретко могао срести, и да су Арнаути све заузели.¹⁵

Не само да је Аустрија тајно слала своје агенте да ови подстрекавају Арбаносе противу Срба,¹⁶ него Арнаутима није био потребан подстрек, њима је била потребна прилика, па је тако страх велики завладао међ Србима од терора арнаута,¹⁷ чија су злодела и из Албаније била потпомогнута.¹⁸

Како је у то време пало увођење уставног стања у Турској, Арнаутима је то пало тешко, јер им није одговарало да Срби који су само "раја", буду равноправни са њима, пошто је зулум и терор фисова над незаштићеним Србима, био извор богатства и богаћења Арнаута.

Међутим, и ако напади Арнаута над Србима нису одговарали ни младотурцима, јер је то дестабилизovalo Турску, али, нити је Турска била спремна, нити је међународна ситуација била таква да је Турска могла да се у потпуности посвети сређивању унутрашњег стања, тако да су и Србија, и српски народ у целини били једини који су били оштећени у тој ситуацији. Уместо да и Срби у областима које су још увек биле под турском влашћу осете напредак и заштиту права увођењем уставног стања у Турској, Турска држава нити је била довољно јака, нити је имала жеље да се због Срба обрачунава са Арнаутима.

На овај начин је Аустро – Угарска створила, односно покушала да створи глобалне, регионалне и локалне политичке услове, који би требали да омогуће успех анексије.

Последице анексије су биле такве да је српство било погођено у целини: у Босни и Херцеговини је Аустрија имала за циљ да асимилацијом Србас створи босанску нацију, у Старој Србији је провоцирала Арнауте и Бугаре да физички нападају и малтретирају Србе или да прилазе егзархији, а на глобалном нивоу је анексија требала да испровоцира Србију да уђе у рат са Аустро – Угарском, како би и српску државу освојила. Дипломатска уздржаност Србије није овде могла много да буде од користи јер је Аустрија хтела рат са Србијом и поробљавбање Срба по сваку цену. Анексија је требала бити само остатку света објава

¹⁵ *Вечерње новости*, 26. Септембар, 1908. године, стр. 1.

¹⁶ *Вечерње новости*, 14. Новембар, 1908. године, стр. 2.

¹⁷ *Вечерње новости*, 17. Новембар, 1908. године, стр. 1.

¹⁸ *Вечерње новости*, 19. Новембар, 1908. године, стр. 1.

Аустро – Угарске о намерама поробљавања целог једног народа. Догађаји ће склизнути у први светски рат, у којем ће српски народ и држава у целини бити угрожени.

Тако да, ако се види да је Аустро – Угарска уложила велики напор у овоме правцу, у политичком, војном, па и економским смислу, имајући у виду уступке Бугарској, па и Турској, јасно је да анексија Босне и Херцеговине није био никакав спорадични ексцес државне политике, или непромишљена авантура дела Аустро – Угарског двора, него државна концепција са јесним циљем хегемоније на рачун територије српскога народа, и са циљем поробљавања Срба.

Дакле, анексијом, територијалним аспирацијам, на штету српског народа, неспорно је прекршен међународни правни поредак. Русији Берлински уговор није одговарао из егзистенцијалних разлога, али га је ипак поштовала. Аустро – Угарска га је прекршила из разлога империјалистичке заслепљености.

Међутим, разлог анексије Босне и Херцеговине, поред свакако империјалистичких циљеви Аустро – Угарске, јесте и унутрашња нестабилност. Оваква авантура се другачије тешко може објаснити, него да се унутрашње противуречности прво одражавају на спољнополитичком плану, путем територијалне експанзије најдиректнијим кршењем међународног права.

Последица оваквог неразумног чина је био потпуни крад Аустро – угарске у рату, а онда и нестанак Аустро – Угарске империје и Хабзбуршке монархије. Они који су хтели да нестане српска држава и српска круна, нестали су сами.

У актуелној политичкој ситуацији, постоји сличан пример са јужном српском покрајином. Онда је анектирана Босна и Херцеговина са циљем да се нападне и Србија. 1999 год. је извршена агресија на Србију, а након тога је одузет део њене територије, а из Албаније стижу позиви на анексију јужне српске покрајине. Баш, као и онда, и данас, поједине западне земље се диче кршењем међународног права. Албанци, потпомогнути споља нападају и протерују Србе на Косову и Метохији, а протагонисти Албанске експанзије на Западу не престају да уцењују Србију. Албанци су и онда, као и сада, искоришћени да нанесу зло српском народу. Што је Србија попустљивија и вољнија на компромис, уцене су још веће. И онда се од Србије тражило да уради нешто што нико не би, и што се од никога није тражило, да би се нашао разлог за кажњавање Србије, баш, као и сада.

Да ли има разлике сада, и пре сто година?

ЛИТЕРАТУРА

1. *Deutschland und das Volkerrecht*, Kurt Egon v. Turegg, Kolner Universitatsverlag Balduin Pick, 1948.
2. *Неколико мисли о промени народности у случају анексије*, Живојин Перић, Зиском дионичке тискате, Загреб, 1901.
3. *Вечерње новости*, 11. Септембар, 1908.
4. *Вечерње новости*, 13. Септембар, 1908.
5. *Вечерње новости*, 14. Септембар, 1908.
6. *Вечерње новости*, 16. Септембар, 1908.
7. *Вечерње новости*, 17. Октобар, 1908.
8. *Вечерње новости*, 18. Септембар, 1908.
9. *Вечерње новости*, 19. Новембар, 1908.
10. *Вечерње новости*, 21. Септембар, 1908.
11. *Вечерње новости*, 24. Септембар, 1908.
12. *Вечерње новости*, 25. Септембар, 1908.
13. *Вечерње новости*, 26. Септембар, 1908.

Sava Aksić, LL.D.
Associate Professor

**THE CIRCUMSTANCES AND POLITICAL RESULT OF ANNEXING
IN CASE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Summary

The aim of Austro – Hungarian empire was to conquer on south – east Europe, but this purpose includes occupation Serbian nation on whole their ethnical territory. The first aim in this course was the annexation of Bosnia and Herzegovina and exile and arrest of Serbs, and in the same time instigation the Bulgarians and especially Arnauts who have waiting for occasion for murdering, terrorize and exile Serbs from old Serbia, to achieving the main aim: disappeared Serbs from this ethnical territory. During the crisis of annex and in the happens after, annex, arnauts have done the big violence to Serbs in old Serbia, but this violence was one from more done from Arnauts to Serbs, with main aim to exile Serbs and to make ethnical clear this territory from Serbs.

Key words: Annexing, territory, Bosnia and Herzegovina, Austro – Hungarian empire, Serbs.

КАТЕДРА ЗА ПРАВНО ЕКОНОМСКЕ НАУКЕ



Мр Сузана Димић

**ЦИЉЕВИ ОПОРЕЗИВАЊА ДОХОТКА ФИЗИЧКИХ ЛИЦА У
ПОРЕСКИМ СИСТЕМИМА САВРЕМЕНИХ ДРЖАВА**

Анстракт:

Фискални циљ опорезивања, историјски посматрано, дуго је био не само примаран, него и једини. Појава пореза на доходак у Енглеској везује се за потребе финансирања повећаних расхода државе услед ратова. Све до краја 19. и почетка 20. века порези су били неутрални, у складу са доктрином економског либерализма, па отуда нису могли имати друге циљеве осим да обезбеде средства потребна за финансирање функција државе.

У савременим државама порези су добили нове задатке, јер креатори пореске политике настоје да, обликовањем пореских структура као и пореског система као целине, остваре различите екстрафискалне циљеве. Захватањем једног дела новостворене вредности опорезивање производи одређене ефекте посматрано са макроекономског, микроекономског, социјалног, политичког и др. аспекта.

Кључне речи: *порез на доходак, циљеви опорезивања, савремени порески системи*

Мр Сузана Димић

ЦИЉЕВИ ОПОРЕЗИВАЊА ДОХОТКА ФИЗИЧКИХ ЛИЦА У ПОРЕСКИМ СИСТЕМИМА САВРЕМЕНИХ ДРЖАВА

У В О Д

Порез на доходак физичких лица, један од главних стубова савремених пореских система, имао је занимљиву историју настанка док се није усталио у примени. Уведен од стране енглеског министра финансија William Pitt-а 1798.год. у циљу прикупљања средстава за потребе рата са Наполеоном, овај порез је био омражен. Више пута увођен, у зависности од ратних прилика и укидан, нпр.у време склапања мира са Наполеоном, енглески порез на доходак се усталио тек након увођења 1853.год., мада на одређено време - период од 7 година. Неопходна средства за ратна и слична дешавања (нпр.кримски рат, велика побуна у Индији), условила су његов останак у енглеском буџету. За разлику од савременог пореског система, да би се примењивао, чак и оних година када је уведен, било је потребно да га енглески парламент сваке године посебно одобри.

Место и улога пореза на доходак физичких лица у пореским системима савремених држава може се сагледати кроз велики фискални значај и његову улогу погодног инструмента за остваривање социјалних циљева. Порез на доходак физичких лица представља један од најважнијих пореза у савременим земљама, без чијег постојања се не може замислити порески систем. Настао као ванредни порез у циљу обезбеђивања додатних средстава за финансирање ванредних расхода државе, порез на доходак се задржао и постао редовни порез, због своје издашности. У даљем периоду развоја (дугом преко једног века), нарочито 60-тих година прошлог века порез на доходак добија на значају, његово учешће у пореским приходима расте и заузима доминантно место у пореским структурама већине земаља. Тако значајно место у пореском систему овај порез дугује својој особини да се ради о веома издашном порезу. Уз порез на промет (одн.уз његов најчешће присутан облик - порез на додату вредност - ПДВ), порез на доходак има највеће учешће у пореским и јавним приходима савремених држава. Поред фискалног значаја, порез на доходак је показао и своју социјалну црту, те се традиционално сматра праведним порезом.

ЦИЉЕВИ ОПОРЕЗИВАЊА У СИСТЕМУ ПОРЕЗА НА ДОХОДАК

Фискални циљ

Прикупљање пореза и других јавних прихода има првенствено фискални циљ - обезбеђивања средстава неопходних за покриће јавних расхода. За разлику од Еберга¹, који препоручује да сваки порез за себе треба да буде довољан, онда треба избацити све оне који не испуњавају принцип издашности, преовлађује став теорије и праксе да се од пореског система као целине захтева испуњење овог принципа. Управо је порез на доходак један од пореза у пореским системима савремених држава који се показао издашним.

Издашност пореза првенствено зависи од врсте и висине пореске стопе. Прогресивне стопе, по правилу, дају веће приходе у односу на пропорционалне. Износ прикупљених прихода зависи и од тога колико је широко постављена пореска основица, као и од броја и обима стандардних и нестандартних одбитака.²

Жељени износ пореских прихода се постиже повећањем пореског терета које не може ићи без ограничења. Граница пореског терета³ првенствено зависи од расположиве економске снаге пореских обвезника - тзв. фискалног капацитета. Са порастом *per capita* у једној земљи та граница се помера на горе. Поред расположиве економске снаге становништва, граница опорезивања која се не би смела прекорачити зависи и од других фактора. Отуда, чак и између земаља са приближним *per capita* та граница је различита у зависности од развијеног нивоа социјалне сигурности, локалне самоуправе, утицаја синдиката и политичких партија и сл.⁴

Прекорачење границе опорезивања није пожељно јер угрожава egzистенцију пореских обвезника. Потребно је да, након опорезивања,

¹ Наведено према: Ловчевић, Ј. - Институције јавних финансија, Београд, 1997, стр.91.

² Ђуровић-Тодоровић, Ј., Ђорђевић, М. - Повезаност прогресивности и издашности код опорезивања дохотка физичких лица, Економске теме бр.1/2012, стр.43.

³ Граница повећања пореског терета у теорији се назива *горњом границом пореског оптерећења* (Јелчић, вид.: Јелчић, В. i dr.- *Financijsko pravo i finansijska znanost, Narodne novine, Zagreb, 2002, стр.154-155.*), одн., *апсолутним пореским лимитом* (Поповић, вид.: Поповић, Д. - Наука о порезима и пореско право, Open Society Inaritute Constittional and Legislative Policy Institute, Budapest и Савремена администрација, Београд, 1997стр.281-283.).

⁴ Детаљније о томе: исто.

располажу одговарајућом економском снагом како би подмирили своје расходе, јер већи или мањи део потреба појединци задовољавају самостално у зависности од друштвено економског и политичког система.⁵

Да превелико пореско оптерећење утиче на смањење пореских прихода, објашњено је концептом америчког економисте Артура Лафера (Arthur B. Laffer, 1979), тзв. *Лаферовом кривом*, која представља графички приказ односа између пореске стопе и пореских прихода. При веома ниским пореским стопама приходи су мали, са растом пореске стопе расту приходи док не достигну максимум, након чега даљим повећањем пореске стопе приходи не расту, већ се смањују и на крају су једнаки нули.⁶ Идеја да смањење пореских стопа не доводи до смањења пореских прихода је била једна од постулата економије понуде, за коју се залагала Реганова администрација. Доктрина економије понуде је покушала да, у недостатку одговора од стране кејнзијанске економије тражње, нађе решење проблема стагфлације и високе незапослености у смањењу превисоког пореског оптерећења.

О прекорачењу границе пореског оптерећења мора се водити рачуна и из разлога економске ефикасности, јер негативно утиче на алокацију ресурса. Тиме што дестимулише радни напор, инвестиције и ниво привредне активности, превисоко пореско оптерећење проузрокује штетне последице за привреду у облику економске неактивности и пребацивања економске активности из формалног у неформални сектор (сива економија).⁷ Скоро све реформе пореза на доходак последње две деценије могу се окарактерисати као пореске реформе снижења пореске стопе и проширења пореске основице.⁸

Улога аутоматског стабилизатора

Од времена Велике светске економске кризе уочена, стабилизациона компонента фискалне политике има задатак да ублажи циклична кретања у привреди. Налажењем објашњења за флукутације у привреди на страни тражње, по Кејнзијанској доктрини ефекти стабилизације се могу постићи деловањем на основне макроекономске

⁵ Jelčić, B. i dr., нав.дело, стр.154.

⁶ Rosen, S.H., Gayer, T., - Javne finansije, Ekonomski fakultet Beograd, 2009, стр.460-461.

⁷ Поповић, Д.- Наука о порезима и пореско право, *op.cit.* стр.284; Ранђеловић, С.- Анализа алтернативних модела пореза на доходак физичких лица - ефекти примене у Србији (докторска дисертација), Економски факултет Београд, 2012, стр.9.

⁸ OECD Tax Policy Studies No 13, Fundamental Reform of Personal Income Tax, 2006, стр.3.

агрегате. Деловањем на макроекономске агрегате остварују се макроекономски ефекти фискалне политике. То су "ефекти потражње", јер показују утицај политике јавних прихода и јавних расхода на генерисање финалне потрошње (ефективне потражње). По правилу, краткорочног су карактера и служе за остваривање стабилизационих циљева фискалне политике.⁹ Улога фискалне политике огледа се у томе да се у условима рецесије, кроз смањење пореза и повећање јавних расхода, утиче на смањење пада агрегатне тражње, а у условима експанзије преко повећања пореза и смањење јавних расхода се смањује раст агрегатне тражње. Деловањем на страни пореза (смањењем, одн.повећањем) утиче се на величину расположивог дохотка становништва, а тиме на и на агрегатну тражњу.

Преко две врсте инструмената стабилизациона фискална политика утиче на ублажавање цикличних кретања привреде: аутоматских стабилизатора и дискреционих мера. Док се код аутоматских стабилизатора делује на регулисање агрегатне тражње аутоматски, без промене пореске основице или пореске стопе, код дискреционих мера је потребно спровести поступак измене пореског прописа. Значај аутоматских стабилизатора у односу на дискреционе мере економске политике је да је проблем временског кашњења (енг.*time lag*) знатно мањи. Код дискреционих мера, због времена потребног од уочавања проблема до деловања предузетих мера, постоји опасност од смањења ефикасности економске политике. Битан аспект флексибилности пореског система је управо тајминг, јер ако су флукутације у привреди брзе, заостајање може ограничити ефикасност пореза у процесу економске стабилизације.¹⁰

Предност пореза на доходак се огледа у његовој улози аутоматског стабилизатора. За разлику од неких других пореза, код којих је потребно изменама закона променити стопу или проширити пореску основицу да би се постигла жељена висина пореских прихода, код пореза на доходак долази аутоматски. То ће се у случају рецесије бити пожељно, јер ће се аутоматским смањењем пореског терета омогућити пореским обвезницима да повећају своју привредну активност.¹¹ Примена прогресивних стопа код пореза на доходак је важна, јер у условима стабилних цена прогресивно опорезивање омогућава аутоматску стабилизацију.¹² Његовим утицајем на агрегатну тражњу, преко величине расположивог дохотка пореских обвезника у условима рецесије редукује

⁹ Jurković, P. - Fiskalna politika u ekonomskoj teoriji i praksi, Zagreb, 1989, стр.30.

¹⁰ Stiglitz, J., Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet Beograd, 2004, стр.474.

¹¹ Поповић, Д., - нав.дело, стр.287.

¹² Stiglitz, J., - нав.дело, стр.474.

пад тражње аутоматским смањењем пореског терета, а у условима експанзије аутоматски смањује раст агрегатне тражње повећањем пореског оптерећења. Међутим, у условима стагфлације, губи се флексибилност пореза на доходак. Пошто се привреда тада налази у рецесији и истовремено је прати инфлација, неће доћи до аутоматског смањивања пореских прихода, јер, услед инфлације, номинални доходак расте иако реални доходак опада, па ће просечна пореска стопа наставити да расте.¹³

Економска ефикасност

У погледу погледу оптималне алокације економских ресурса у економској теорији је прихваћен концепт италијанског економисте и социолога Парета (Vilfredo Pareto, 1848-1923), тзв. *Парето ефикасност*, која подразумева такву алокацију при којој се не може побољшати положај једног лица, а да се при том не погорша положај других лица. У савременим привредама, тржиште аутоматски врши ефикасну алокацију ресурса, на основу сигнала које дају тржишне цене. Порези мењају релативне цене, услед чега су ценовни сигнали деформисани, а алокација економских ресурса промењена. Приликом избора пореских структура мора се водити рачуна о *Парето-ефикасним пореским системима*, који представљају такве пореске системе, да с обзиром на инструменте и информације које су доступне држави, нико не може да се доведе у бољи положај а да се неко други не доведе у гори.¹⁴

Сваки порез утиче на понашање физичких и правних лица, јер због умањења расположивог дохотка опорезивањем, настоје да избегну или умање своју пореску обавезу. Отуда, сви порези су дисторзивни, одн. изазивају дисторзије у оптималној алокацији економских ресурса, јер доводе до промене релативних цена. Пример недисторзивног пореза је главарина коју су плаћала сва лица у истом износу, јер није постојала могућност да своју пореску обавезу умање на било који начин.¹⁵ Због немогућности ослањања на главарину, савременим државама остају на располагању дисторзивни порези. То значи да се пореском политиком не може постићи пуна оптималност у алокацији ресурса у смислу Парето оптимума, већ само тзв. "други најбољи оптимум" (енгл. *second-best optimum*).¹⁶

¹³ Поповић, Д.- нав.дело, стр.288.

¹⁴ Stiglitz, J.- нав.дело, стр.466, 484.

¹⁵ Поповић, Д.- нав.дело, стр.276.

¹⁶ Исто, стр.378.

Према Stiglitz-у једна од пожељних карактеристика доброг пореског система је економска ефикасност, која подразумева да порески систем не би требало да омета ефикасну алокацију ресурса, одн.да "порески систем не сме да буде дисторзиван већ треба, уколико је то могуће, да се користи за повећање економске ефикасности".¹⁷ Поред улоге инструмената стабилизационе, одн.краткорочне фискалне политике, путем пореза на доходак остварују се циљеви и у домену дугорочне, одн.развојне фискалне политике. Микроекономски ефекти фискалне политике, одн.тзв.ефекти стимулације се постижу деловањем мера и инструмената на понашање физичких и правних лица. То су мере које имају дугорочни карактер, претежно се предузимају на страни понуде и првенствено служе као основа за остваривање развојних циљева фискалне политике.¹⁸

Редистрибутивна улога

Теоретичари су давно уочили да у примарној расподели дохотка и имовине, насталој у тржишној привреди под утицајем различитих фактора, постоје разлике у материјалном положају пореских обвезника. Познатом немачком теоретичару Вагнеру нетачно се приписује теза о нивелисању богатства путем пореза. Његово социјално политичко начело само има за циљ да се терет пореза тако распореди да сиромашнији плаћају мање, а имућнији више.¹⁹ Наравно, ни у савременим порески системима се не може говорити о прерасподели богатства од богатих ка сиромашним, већ о остваривању одређених циљева социјалне политике путем опорезивања. У демократским друштвима постоје ситуације које захтевају уплитање у стање расподеле. Управо порези и трансфери представљају такав механизам помоћу кога се могу редовним путем вршити исправке у стању расподеле на начин који најмање штети ефикасном функционисању тржишта.²⁰

Велики напредак у остваривању правичности у опорезивању учињен је тек укидањем сталешких привилегија у Француској револуцији и увођење општости (универзалности) пореске обавезе. Принцип општости пореза није нарушен пореским ослобођењима, када се пореским обвезницима се из економских, социјалних, политичких и др.разлога умањује порески терет. У неким случајевима ослобођења и изузећа се признају управо да се обезбеди

¹⁷ Stiglitz, J.- нав.дело, стр.466.

¹⁸ Jurković, P.- нав.дело, стр.30.

¹⁹ Наведено према: Ловчевић, Ј.- нав.дело, стр.80.

²⁰ Наведено према: Musgrave, R. - Теорија јавних финансија, Београд, 1973, стр.14.

правичност опорезивања.²¹Из социјално-политичких разлога прописује се тзв. *егзистенцијални минимум*, који представља ону висину дохотка пореског обвезника која је потребна за задовољавање његових минималних егзистенцијалних потреба (попут хране, одеће, становања и сл.) Шта се сматра егзистенцијалним минимумом разликује се од државе до државе, наравно, у богатијим обухвата шири круг потреба у односу на сиромашне. Међутим, живот на садашњем степену развоја цивилизације подразумева да би требало укључити и културни минимум. Поред физиолошког, у неопходни минимум би требало унети и расходе које порески обвезник има на одржавању духовног живота.²²

Друга компонента начела правичности опорезивања је начело равномерности, које подразумева да порески терет буде равномерно распоређен. Концепт правичног опорезивања савремена теорија најчешће заснива на принципу плаћања пореза према економског снази²³. Од пореског система се захтева да буде хоризонтално и вертикално правичан. *Хоризонтална правичност* постоји када се порески обвезници који имају исту економску снагу једнако опорезују. Захтев за *вертикалном правичношћу* је испуњен уколико лица са већом економском снагом плаћају већи порез. Хоризонтална правичност одражава праведност пореског система, а вертикална одражава остварење праведне прерасподеле дохотка (циљева социјалне политике).²⁴

Када говоре о оптималном опорезивању, за економисте су релевантни економичност и правичност. Стандард савремене економске мисли, економија благостања, води рачуна о оба циља. Како је порез на доходак такав порески облик погодан за редистрибутивну улогу, значајна пажња у литератури је посвећена контрадикторности ова два циља - тзв. *trade off* правичности и ефикасности у избору оптималног модела. Већом прогресивношћу у опорезивању постиже се унапређење правичности. Редистрибуцијом дохотка, прогресивним опорезивањем у систему пореза на доходак и добро таргетираном социјалном политиком, утиче се на смањење неједнакости. С друге стране, већа прогресивност у опорезивању има негативне ефекте на ефикасност, јер изазива веће дисторзије.²⁵

²¹ Вид.: Ловчевић, Ј. - нав.дело, стр.93.

²² Исто, стр.133.

²³ Односно принцип способности плаћања (енг.*ability-to-pay-principle*)(Поповић, Д.- нав.дело, стр.184).

²⁴ Хрустић, Х.- Принцип правичности у опорезивању дохотка грађана у ЕУ и у Србији, Социјална мисао 3/2010, стр.174.

²⁵ Ранђеловић, С. - нав.дело, стр.86.

ЗАКЉУЧАК

Настао као ванредни порез са циљем обезбеђивања прихода за потребе рата, порез на доходак у савременим пореским системима је један од најважнијих пореских облика. Поред фискалног значаја, њему се придаје улога и у остваривању неких других, одн.нефискалних циљева.

Због особине да прати коњуктурна кретања у привреди, тзв.коњуктурна еластичност (флексибилност) даје му се предност као инструменту стабилизационе политике. Поред тога, путем пореза на доходак остварују се циљеви и у домену дугорочне, одн. развојне фискалне политике. У савременим пореским системима се не може говорити о прерасподели богатства од богатих ка сиромашним, већ о остваривању одређених циљева социјалне политике путем опорезивања.

Приликом дизајнирања конкретног пореског облика креатори пореске политике воде рачуна о циљевима које желе постићи. Како не постоји могућност потпуног и равномерног остваривања свих циљева опорезивањем дохотка физичких лица, потребно је обезбедити њиховог баланс одговарајућим позитивно правним формулисањем основних елемената (основице, стопе и олакшица).

ЛИТЕРАТУРА

1. Ранђеловић, С.- Анализа алтернативних модела пореза на доходак физичких лица - ефекти примене у Србији (докторска дисертација), Економски факултет Београд, 2012.

2. Ђуровић-Годоровић, Ј., Ђорђевић, М. - Повезаност прогресивности и издашности код опорезивања дохотка физичких лица, Економске теме бр.1/2012.

3. Ловчевић, Ј. - Институције јавних финансија, Београд, 1997.

4. Jelčić, B. i dr.- Financijsko pravo i financijska znanost, Narodne novine, Zagreb, 2002.

5. Jurković, P. - Fiskalna politika u ekonomskoj teoriji i praksi, Zagreb, 1989.

6. Musgrave, R. - Teorija javnih finansija, Beograd, 1973.

7. OECD Tax Policy Studies No 13, Fundamental Reform of Personal Income Tax, 2006.

8. Поповић, Д. - Наука о порезима и пореско право, Open Society Institute Constitutional and Legislative Policy Institute, Budapest и Савремена администрација, Београд, 1997.

9. Rosen, S.H., Gayer, T.,- Javne finansije, Ekonomski fakultet Beograd, 2009.

10. Stiglitz, J., *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet Beograd, 2004.

11. Хрустић, Х.- Принцип правичности у опорезивању дохотка грађана у ЕУ и у Србији, Социјална мисао 3/2010.

Suzana Dimić, LL.M
Assistant lecturer

OBJECTIVES OF THE PERSONAL INCOME TAX IN THE TAX SYSTEMS OF MODERN STATES

Summary

Fiscal goal of taxation, historically speaking, has long been not only primary, but only. The emergence of income tax in England is linked to the financing needs increased government expenditure due to wars. Until the late 19th and 20th century brush, taxes were neutral in accordance with the doctrine of economic liberalism, and they could not have other goals besides to provide the funds necessary to finance the functions of the state.

In modern countries, taxes are given new tasks, since tax policy makers are trying to shaping tax structures extra fiscal achieve different goals. Abstraction of a part of added value, produces certain effects of taxation, with macroeconomic, microeconomic, social, political and the other aspects.

Keywords: Objectives, Personal Income Tax, modern tax systems

ПРИКАЗИ



Мр Душко М. Челић

**Драгор Хибер, Милош Живковић, ОБЕЗБЕЂЕЊЕ И
УЧВРШЋЕЊЕ ПОТРАЖИВАЊА, Књига прва
Правни факултет Универзитета у Београду, 2015, 496.**

Mr Душко М. Челић

**Драгор Хибер, Милош Живковић, ОБЕЗБЕЂЕЊЕ И
УЧВРШЋЕЊЕ ПОТРАЖИВАЊА, Књига прва
Правни факултет Универзитета у Београду, 2015, 496.**

Већ готово две деценије у српској цивилистичкој књижевности монографска обрада учвршћујућих и обезбеђујућих права, није била предмет ауторског подухвата. Колико нам је познато, последњи такав покушај у нашем праву, учинили су Драгољуб Стојановић и Божидар Павићевић, пре скоро двадесет година (*Право обезбеђења кредита*, Београд, 1997. године). С друге стране, ствари не стоје ништа боље ни са системским делима из области стварног права, за којима српска цивилистика "вапије и иште". То се нарочито односи на уџбеничку литературу, која чекајући законодавца да системски нормира стварноправне односе, као да "чека Годоа". Отуда је значај ове монографије још и већи, имајући у виду да су предмет њене обраде и они институти стварноправних обезбеђења (заложно право на покретним стварима уписаним у регистар и хипотека), који су у протеклих петнаестак година, уведени или пак темељно преуређени доношењем нових прописа, као и средства личноправних обезбеђења и учвршћења потраживања, која, са прихватањем тржишног привређивања, поново бивају актуелна, иако су у нашем праву уређена пре више деценија, доношењем знаменитог Закона о облигационим односима 1978. године. И док уџбеничко дело, ослоњено на позитивно стварно право, још увек чека на законодавну радњу, цивилистичка научна јавност, дочекала је, захваљујући коауторима монографије *Обезбеђење и учвршћење потраживања*, дело које темељно претреса и баца ново светло на до скоро нерегулисане или подрегулисане институте – стварноправна обезбеђења потраживања, чиме се у добром делу иновира и системска и уџбеничка литература стварног права, као и на до скоро запостављена личноправна средства обезбешења и учвршћења потраживања.

Монографија је плод заједничког ауторског подухвата двојице угледних наставника Правног факултета Универзитета у Београду. Ипак, одговорност аутора првенствена је у погледу оних делова ове вредне монографије, чији су аутори, и то: Проф. Драгора Хибера поводом другог одсека (*Средства личноправног обезбеђења и учвршћења потраживања*, стр. 275-472), који обухвата две главе (*Јемство* и *Уговорна казна*) а Доц. Милоша Живковића поводом првог одсека (*Средства стварноправног обезбеђења и учвршћења обавеза*, стр. 15-273.), у коме је у једној глави, а

унутар њих у више целина различитих нивоа општости, обухвата проблематику заложног права.

Назначивши у (под)наслову да је реч о *првој књизи*, коаутори су изразили намеру да, како су у предговору навели, све оно што наслов налаже да буде обрађено а у овој књизи то није учињено (задржавање права својине и пренос права својине ради обезбеђења, , лизинг, специфичне залогe попут залагања финансијских деривата, банкарске гаранције, приступање дугу и преузимање испуњења цесије ради обезбеђења и ради наплате изјаве о патронату - "Letter of comfort, Patronatser-klangung, капаре и одустанице...), оставе за доцније, односно за будућу књигу другу.

Излагања о заложном праву систематизована су у два дела: *Општи део* (стр. 21-138) и *Посебни део* (стр. 138-274). У Општем излагању о заложном праву, аутор Милош Живковић обрађује поједина питања уводне природе као и она која су заједничка за заложна права. У прву групу спадају: *појам и правна природа заложног права и историјски развој заложног права*; у другу групу општих питања, аутор је уврстио: *функције заложног права, врсте заложног права, начела заложног права, развој заложноправног односа и однос заложног права и стечаја*. Читаоцима нарочито скрећемо пажњу на целину под називом *Функције заложног права* (стр.28-36.), у коме аутор, према нашим сазнањима, по први пут у српској цивилистици, излаже схватања не само о једном (обезбеђујућем), већ и о бројним другим дејствима заложног права, Та дејства аутор систематизује кроз функције заложног права и то: 1.) обезбеђујућу, за коју наводи да је уобичајено да се наводи као основна или готово једина, што према мишљењу аутора, "није сасвим исправно"; 2.) функцију прибављања кредита, за коју наводи да "временски предходи обезбеђујућој функцији" и да "је разлог и инспирација за постојање низа правила о заложном праву" као и да се та правила могу објаснити управо том функцијом; 3.) функцију растерећења професионалних поверилаца, у вези које аутор излаже утицај одговарајуће залогe на (не)сигурност пласмана банака а тиме и на (не)стабилност банкарског система и уопште, финансијског система и привреде; и 4.) функцију олакшавања рефинансирања кроз секундарно тржиште (хипотеке), која олакшава банкама да своје кредитне портфолије ослободе дугорочних пласмана и покрену нови циклус кредитирања, за коју аутор констатује да наш правни систем за сада "не познаје ни један од упоредноправно постојећих механизма издавања покривених обвезница , нити секјуритизацију", (истина, у том правцу се својевремено размишљало, пе се на сајту Народне банке Србије, 15. фебруара 2008. године, појавио текст Нацрта закона о секјуритизацији потраживања, но, од тога се у међувремену, одустало).

У Општим излагањима о заложном праву, најобимније поглавље односи се на излагање о врстама заложног права (стр. 36-85.), које аутор класификује према чак осам критеријума: 1.) према предмету (залога непокретности, залога покретних ствари и залога права); 2.) према основу настанка (залоге на основу уговора или другог правног посла, на основу судске одлуке и оне које настају непосредно на основу закона); 3.) према начину настанка или, како аутор још наводи: "публицирања", а ми бисмо рекли, према начину обзнањивања (државинска и бездржавинска); 4.) "према непосредној извршивости", нама се чини да би требало да гласи: "према извршивости" (непосредно извршава заложна права и заложна права извршава путем суда); 5.) подела на фиксну и максималну залогу, према критеријуму које аутор не наводи у називу ове тематске целине, али се може логички извући из садржине текста (према одређености тачног износа потраживања у тренутку заснивања заложног права чији се публицитет остварује уписом у одговарајући регистар); 6.) према својству титулара заложене ствари и заложног повериоца (својинска и залога на туђој ствари); 7.) према односу својства заложног дужника и дужника (залога за свој и за туђи дуг); и најзад 8.) према броју објеката залогне (залога на једном предмету и заједничка залога).

Следеће поглавље у Општим излагањима чине излагања о начелима заложног права. И овом приликом аутор иде корак даље у односу на уобичајену досадашњу "четвороначелну" поделу (акцесорност, специјалност, официјалност, недељивост), издвајајући још два начела заложног права: 1.) приоритет и 2.) публицитет. Аутор оправдано издваја начело приоритета, које одражава чињеницу да више заложних права може да постоји на истом предмету залогне (за разлику од права својине) и да свака залога има свој првенствени ред (ранг), који се, према основном правилу, одређује према редоследу настанка залогне на истом предмету. Начело публицитета, које означава да је заложно право споља видљиво, тако да се сва трећа лица могу обавестити да залога постоји, аутор с правом посебно наглашава, истичући да "публицитет није био опште обележје залогне у римском праву и у романским правима, која су обилувала тзв. тајним залогима", и да је оно "тековина германског обичајног права", чијем правном кругу припада и српско стварно право.

Последње две целине Општих излагања о заложном праву чини ретроспектива развоја заложноправног односа (стр. 131-132.) и интересантна целина *Заложно право и стечај* (стр. 132-138.), у којој аутор разматра положај заложног повериоца заложног дужника у стечају. Констатујући да, "упркос начелном задржавању његовог овлашћења приоритета у наплати обезбеђеног потраживања из предмета залогне, заложни поверилац има знатно неповољнији положај кад је власник предмета залогне у стечају... јер од тренутка отварања стечаја... губи

могућност да самостално покрене поступак уновчења предмета залог ради намирења", аутор закључује да остају без утемељења материјалноправна правила која сужавају права заложног повериоца заложног дужника у стечају.

У Другом делу (*Посебне залог*), Милош Живковић излаже о посебним врстама залог: ручној залози, ретенцији, коју аутор такође убраја у залог, регистрованој залози, залози потраживања и других права (коју такође издваја у засебну врсту) и хипотеци. Све посебне врсте залог разматране су методолошки уједначено на начин што је за сваку од њих дат појам, назначено које потраживање може бити обезбеђено и шта може бити предмет сваке од врста залог, анализирани стицање права и обавеза у фази обезбеђења и располагања залогом, потом фаза намирења, престанак и најзад заштита као и евентуални посебни облици сваке врсте залог.

Уврстивши се у ред водећих српских ауторитета (не само) у материји заложног права, Живковић је материју заложног права обрадио на свестран, систематичан и оригиналан начин, показујући суверено познавање и владање домаћом и упоредноправном литературом о теми истраживања. У правно-догматском погледу, део монографије чији је аутор Милош Живковић, такође представља знатан искорак, како у погледу систематике (подела заложног права на општи и посебан део), тако и у погледу посве нових питања заложног права, којима је посвећена посебна пажња. Поред тога, аутор је показао изузетну упућеност у начин на који се заложноправни институти примењују у домаћој пракси, нарочито пословној, што представља нови угао гледања у области стварноправних средстава обезбеђења и учвршћења потраживања и изузетан допринос практичном "оживљавању" ових института, "препарираних" доскорашњим супарним теоријским разматрањима. Суверено владајући овом облашћу, негујући специфичан изражајан стил уз бројна лаконска поентирања, аутор подвргава научној и критичкој анализи рђава решења у новом српском заложном и хипотекарном праву и даје вредне системске препоруке *de lege ferenda* од значаја за актуелне препараторне радове на националној грађанској кодификацији.

Као што смо предходно навели, аутор Одсека другог ове монографије (*Средства личноправног обезбеђења и учвршћења потраживања*), је Проф. Драгор Хибер. Разматрања о овој теми истраживања, систематизована су у две главе, са више целина различитих нивоа општости.

У Првој глави аутор разматра институт *јемства* (стр. 275-410.). Ова материја систематизована је у једанаест целина. У првој (*Претходни појам јемства*), понуђена је "претежно неутрална и синтетичка дефиниција" јемства, "као полазна основа за анализу", односно,

дефинисање предмета истраживања. Она обухвата сва три основа настанка јемства (уговор, закон и судску одлуку), мада се истиче да се у домаћој и упоредној литератури јемство много чешће дефинише као уговор између повериоца и јемца. У другој целини, *Место јемства у систему: посебан уговор или установа општег дела /облигационог/ права*, аутор расправља о питању систематиле грађанског права у светлу места установе јемства, о питању о коме се иначе у цивилистичкој литератури "не расправља превише". У том светлу, аутор покушава да одговори на питање: да ли је сврсисходније да јемство треба одредити као посебан именовани уговор (између јемца и повериоца) и тако га у закону систематизовати (као што је то случај у нашем Закону о облигационим односима), или га третирати као тростран правни однос, између јемца, повериоца и дужника, (коме је овај уговор само један од основа, јер јемство не мора настати само на основу уговора), па га, у складу с тим, сврстати као установу општег дела (облигационог) права. Аутор истиче да друго решење "делује исправније", наводећи бројне аргументе: (чињеница постојања неговорних врста јемстава, дејства јемства према трећим лицима, акцесорност и међузависност јемства у односу на друге повезане уговоре и друге установе општег дела, чињеница да је у дејствима јемства могуће уочити више правних односа или тространи однос). Ово мишљење, који се и нама чини утемељеним, на жалост, у нашој доктрини није шире прихваћено, напротив, у препараторним радовима за будући Грађански законик Србије, јемство је (и даље) сврстано у посебне уговоре (в. чл. 1548 – 1571. *Грађанског законика Републике Србије, радни текст припремљен за јавну расораву са алтернативним предлозима*, Београд, 2015. год.).

У следећем одељку (*Обавеза за коју се јемчи*), аутор, полазећи од акцесорне правне природе јемства, наводећи важећу одредбу Закона о облигационим односима да се јемство може дати за сваку пуноважну обавезу, без обзира на њену садржину (чл. 1001. ст. 3.), испитује ову законску констатацију с обзиром на извор јемством обезбеђене обавезе и њену садржину. Закључујући да да је могуће прихватити да је "природни" предмет јемства обавеза која потиче из уговора, и да је "логичан амбијент јемства новчана облигација, аутор заступа мишљење да и неновчане обавезе могу бити предмет јемства, у случају када се јемчи за обавезу коју може да изврши само дужник, када се у ствари јемац обавезује да накнади штету за случај неиспуњења.

У одељку *Пуноважност обавезе која је предмет јемства*, аутор критикује у нашем као и у упоредном праву, немогућност јемца да се позива на пословну неспособност главног дужника, односно, на рушљивост или ништавост таквог потраживања, што за последицу има могућности јемство за обавезу пословно неспособног лица, за рушљиву и

ништаву обавезу. Како оправдано примећује, тешко да се може објаснити "како јемство важи мада је његов предмет неважећи"; објашњења за постојање јемства за обавезе пословно неспособног, која су више социолошка и економска (попут сигурности правног промета и сл.), не могу да отклоне правне нејасноће јемства у овом случају. У вези питања може ли се јемац позвати на рушљивост ако дужник то не учини, аутор критикује као непрецизан критеријум у упоредном праву, по коме јемац може изјавити све дужникове приговоре изузев оних који су чисто лични, и чини се да се приклања решењу из Немачког (и од реформе и Холандског) грађанског законика, према коме се јемцу даје приговор против захтева на исплату обавезе из рушљивог уговора, односно право да одбије захтев за испуњење рушљиве обавезе све док преклузивни рок траје, тј. само до истека рока у коме се дужник могао позвати на рушљивост, што том приговору даје (само) суспензиван карактер; аутор логички закључује да је то последица акцесорности јемства, према којој јемац не може дуговати под тежим условима од главног дужника. Применом истог начела, аутор закључује да се може јемчити и за природну обавезу, с тим да ће "и јемчева обавеза бити натурална а ако исплати повериоца, његово потраживање на основу суброгације биће такође натурално".

У одељку *Основ (извор) јемчеве обавезе*, аутор анализира јемства из различитих основа (уговорно, судско и законско). Наводећи да је уговорно јемство основни облик јемства, истиче да друге врсте јемства (према извору), могу бити негативно дефинисане као оне које настају независно од сагласности воља странака, када су остварене чињенице предвиђене законом (код законског јемства), односно конститутивном одлуком суда. Највећи део овог одељка, аутор посвећује анализи питања из уговора о јемству: појму и уговорним странама, битним особинама, форми, каузи, елементима обухваћеним сагласношћу воља и на концу, пуноважности уговора о јемству. Нарочито су интересантна разматрања о једностраности или двостраности уговора о јемству (приликом којих аутор констатује "тенденцију билатерализације јемства"), као и о томе да ли је уговор о јемству добротан или теретан, што може имати велики практичан значај и разматрања о каузи уговора о јемству. Аутор констатује да бестеретност односа између јемца и повериоца даје замагљену слику односа у целини и да јемство ваља ставити у контекст свих односа које ова установа обухвата а нарочито однос јемца и дужника. Разматрања о каузи уговора о јемству аутор одређује "као корист која ће за дужника настати ван уговора о јемству", што је "још један од аргумената да се јемство не може објаснити само као уговор између јемца и повериоца".

У одељку *Други уговори од значаја за установу* јемства, аутор излаже материју о уговорима који се закључују у формирању и уређивању тространог односа, унутар установе јемства, као и о сајемству и посебним врстама јемства.

У осмом одељку Проф. Хибер анализира однос између повериоца и јемца. Овде пажњи стручне и научне јавности посебно препоручујемо темстску целину о *обиму јемчеве одговорности*, нарочито у вези споредних обавеза какве су: накнада штете због неизвршења, уговорна и затезна камата, уговорна казна и обавеза реституције.

У следећем одељку аутор разматра врсте јемства према условима за захтев повериоца према јемцу у случају дужниковог неиспуњења (супсидијарно и солидарно јемство).

У десетом поглављу *Однос јемца и дужника*, изложена је материја о простирању правних односа у троуглу јемац-поверилац-дужник, као и о правима јемца пре него што испуни дужникову обавезу (јемчево право на "предходно обезбеђење" од дужника), и његова права према дужнику након јемчеве исплате повериоцу. Аутор у овом делу анализира и међусобно пореди јемчева права по основу персоналне суброгације, са јемчевим правима по основу директне тужбе из предходног правног односа јемца и главног дужника – средством проистеклим из интерног правног односа јемца и дужника, које аутор назива "личним а не суброгираним средством јемца". Овај део расправе спада у најоригиналније делове монографије.

У последњој целини о јемству (*Престанак јемства*), аутор систематизује и анализира бројне случајеве престанка јемства, од оних везаних за престанак главне обавезе (испуњењем, због престанка дужникове обавезе, испуњењем јемчеве обавезе, услед престанка основа јемчеве обавезе). И у овом делу запажа се ауторов дар за истанчаним повезивањем и системским сагледавањем проблема који анализира, на начин што раније образложене ставове и разлоге за које се определио, додатно проверава; тако, престанак јемства због поништења рушљивог уговора (или пак његовог раскида) поново разматра и у светлу евентуалне обавезе јемца да исплати повериоцу накнаду штете, коју би му као последицу насталу поништењем рушљивог уговора, дуговао дужник.

Другу установу коју нам, у оквиру обезбеђујућих и учвршћујућих права, доноси аутор Драгор Хибер, анализира је у глави 2. (*Уговорна казна*, стр. 411 – 473), подељеној у осам тематских целина.

Аутор најпре анализира *предходни појам* ове веома старе установе цивилног права (формиране још у римском праву као *stipulatio poenae*) и једног од најчешће коришћених средстава обезбеђења и учвршћења обавезауговорне казне. Потом, анализира *уговор о уговорној казни*, као правни основ њеног настанка, са становишта уговорних страна тог

уговора и уговорних страна главне обавезе, његове акцесорности, односно аутономије у односу на уговор из кога настаје главна (учвршћена) обавеза, распореда обавеза уговорних страна и његове форме, као и каузу уговора о уговорној казни.

У следећој целини аутор анализира *акцесорност уговорне казне*, која је њено основно обележје, но, које уме да буде и "разуђено" (у случају рушљивости главног уговора, уговорне казне за природну облигацију, оспоравања дејства испуњења главне обавезе, једностраним раскидом главног уговора у случају да је уговорна казна уговорена због неиспуњења итд.).

У трећој целини посвећеној уговорној казни, аутор, имајући у виду различита могућа правна дејства, разматра питање *типова (врста) уговорних казни*. Тако, с обзиром на карактер повреде обавезе за коју је уговорена, разликује(мо) уговорну казну због задоцњења и уговорну казну због неиспуњења; према односу права на уговорну казну и права на испуњење главне обавезе - алтернативну и кумулативну уговорну казну; поред тога, аутор наводи и поделе на: споредну и супсидијарну, за случај раскида главног уговора од стране дужника и за случај одустанка дужника од уговора, генералну и појединачну уговорну казну.

У наредној тематској целини анализирају се *заједнички услови* (без обзира на врсту уговорне казне) које је потребно да се остваре, како би настала обавеза на њено плаћање. Аутор у те заједничке услове убраја: доцњу дужника, непостојање разлога који искључују одговорност дужника и постојање саме уговорне казне. Аутор је, у виду праве "минијатуре" (која донекле превазилази предмет монографије) посебно посветио пажњу питању одсуства разлога који искључују дужникову одговорност (виша сила, кривица, итд.), које искључује обавезу плаћања уговорне казне. Кад је реч о трећем услову – уговореној уговорној казни, аутор заступа становиште да је реч о посебном уговору са посебном каузом и предметом уговора, који морају бити одређени или барем одредиви а да суд својом евентуалном одлуком о њеној корекцији, не треба да испуњава "празну" одредбу о њеној висини.

У петом одељку Проф. Хибер анализира *неиспуњење и задоцњење као услов за настанак обавезе на плаћање уговорне казне* и њихов однос са делимичним и неуредним испуњењем, о чему наш закон о облигационим односима не садржи правила. Аутор истиче да би у том случају уговорна казна могла да се подвргне судској ревизији, односно да ће делимично испуњење и његова мера бити елемент који ће утицати на њено смањење.

Однос између уговорне казне и права на накнаду штете као облика уговорне одговорности, предмет је анализе у наредној тематској целини ове вредне монографије. Аутор констатује да се тај однос гради на двома

претпоставкама: а) право на уговорну казну није условљено постојањем права на накнаду штете, па ни постојањем штете, и б) уговарање уговорне казне поверилац не губи право на накнаду штете због неиспуњења или задоцњења.

У претпоследњој целини, аутор се бави *смањењењем и ограничењем висине уговорне казне*, односно, принципом сразмерности (примерености) уговорне казне, условима и мером њене модификације.

На крају, Проф. Хибер се бави, чини се, кључним питањем у вези са овом установом – питањем *правне природе уговорне казне*. Ово питање истражује кроз функцију коју обавеза на плаћање уговорне казне има у укупном односу повериоца и дужника. Анализом бројних супротстављених ставова, како у нашој, тако и у упоредној цивилистици, као и у упоредној легислативи, излажући њену пеналну, репарациону (одштетну) и мешовиту природу, аутор се опредељује за "извесну меру њене двофункционалности".

Монографија коаутора Драгора Хибера и Милоша Живковића, *Обезбеђење и учвршћење потраживања*, представља значајан (ко)ауторски допринос у области којом српска цивилистичка књижевност оскудева. Иако је ауторски допринос јасно назначен и омеђен, монографија својим предметом, систематиком, обимном и убедљивом научном аргументацијом, методолошком, техничком, у извесној мери и стилском уједначеношћу, надилази збир коауторских доприноса у обради појединих института обезбеђујућих и учвршћујућих права и представља посебну и вишу вредност за себе. Стога су и заслуге за предају монографије суду научне јавности, заједничке. У тој значајној цивилистичкој области, ово дело помера границе сазнања, на част њеним коауторима и ползу српској правничкој науци.

УПУТСТВО АУТОРИМА

ОПШТЕ НАПОМЕНЕ

Компјутерска обрада: **Word** програм.

Фонт: **Times New Roman** ћирилица.

Величина фонта: **12 pt.**

Размак између редова: **1, 5**

Формат странице: **A4**

Језик: **Српски**

Обим рада: **Један ауторски табак за научне и стручне радове, до 6 000 словних знакова за приказе. Један табак износи 16 страна од 28 редова са 66 знакова у реду, односно 28.800 знакова,**

Рад мора да садржи:

- 1. У горњем левом углу, пре наслова рада, означење имена и презимена аутора, установе у којој је запослен и звање аутора (афилијација);**
- 2. Наслов рада;**
- 3. Апстракт обима до 20 редова;**
- 4. Кључне речи: максимум пет;**
- 5. Интегрални текст рада;**
- 6. Попис литературе са свим неопходним подацима, по азбучном реду (пуно име и презиме аутора, наслов, издавач, место и година издања);**
- 7. Резиме на енглеском језику обима до једне стране, са насловом рада и кључним речима на енглеском језику.**

Наслов рада се пише на средини, великим словима, фонт 14. Поднаслови се пишу на средини, великим словима, фонт 12, и нумеришу се арапским бројевима. Уколико поднаслов садржи више целина, оне са такође означавају арапским бројевима, и то: 1.1., малим обичним словима, фонт 12, 1.1.1. – малим италиком словима, фонт 12, итд.

Радови се предају у електронском облику. Цео рад, укључујући и резиме на енглеском језику, подлеже анонимним рецензијама.

ПРАВИЛА ЦИТИРАЊА

1. Књиге:

Пример: С. Камхи, Грађански судски поступак, Веселин Маслеша, Сарајево, 1961, 48.

Уколико се упућује на фусноту, после броја стране пише се скраћеница „фн.“.

Пример: С. Камхи, Грађански судски поступак, Веселин Маслеша, Сарајево, 1961, 48, фн. 3.

За „видети“ користи се скраћеница „Вид.“, а за „упоредити“ се користи скраћеница „Упор.“

2. Чланци:

Пример: В. Михајловић, „Законодавство као основна функција и услов постојања и деловања парламента као представничке институције власти“, Зборник радова Правног факултета у Приштини, Косовска Митровица, 2014, 65.

Уколико постоји више аутора књиге или чланка (до три), раздвајају се зарезом. Уколико се цитира књига или чланак са више од три аутора, наводи се прво слово имена и презиме само првог од њих, уз додавање скраћенице *et al.*

Уколико се у раду цитира само један текст одређеног аутора, код поновљеног цитирања тог текста, после првог слова имена и презимена аутора, следи ознака *op. cit* и број стране и тачка.

Пример: В. Михајловић, *op. cit* 53.

Уколико се цитира више радова истог аутора, било књига или чланака, а пошто је први пут назив сваког рада наведен у пуном облику, после првог слова имена и презимена аутора, ставља се у загради година издања књиге или чланка. Уколико исте године аутор има више објављених радова који се цитирају, уз годину се додају латинична слова а, б, ц, д, итд., после чега следи само број стране.

Пример: В. Михајловић, (1995а), 67.

Уколико се цитира податак с исте стране из истог дела као у претходној фусноти, користи се латинична скраћеница *ibid*, с тачком на крају (без навођења презимена и имена аутора).

Пример: *Ibid*.

Уколико се цитира податак из истог дела као у претходној фусноти, али с различите стране, користи се латинична скраћеница *ibid*, наводи се одговарајућа страна и ставља тачка на крају.

Пример: *Ibid*, 69.

3. Прописи

Прописи се наводе пуним називом, потом се наводи гласило у коме је пропис објављен, а после зареза број и година објављивања.

Уколико ће се поменути закон цитирати и касније, приликом првог помињања после црте наводи се скраћеница под којом ће се пропис даље појављивати. Уколико је пропис измењиван и допуњаван, наводе се сукцесивно бројеви и године објављивања измена и допуна.

Пример: Закон о облигационим односима – ЗОО, „Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78.

Пример: Закон о основама система васпитања и образовања, „Службени гласник РС“, бр. 62/03, 64/03, 58/04 и 62/04.

Члан, став и тачка прописа означава се скраћеницама чл., ст. и тач.

4. Судске одлуке

Навођење судских одлука треба да садржи што потпуније податке (врста и број одлуке, датум када је донесена, публикација у којој је евентуално објављена).

5. Интернет извори

Цитирање текстова с интернета треба да садржи назив цитираног текста, адресу интернет странице и датум приступа страници.

Пример: Recommendation No. R (99)4 of the Committee of Ministers to Member States on Principles Concerning The Legal Protection Of Incapable Adults,

[http://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/Rec\(99\)4E.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/Rec(99)4E.pdf),

15. децембар 2015.

CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека Србије, Београд

34(082)

ПРАВНИ факултет (Приштина ; Косовска Митровица)

Зборник радова / Правни факултет, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици ; [главни и одговорни уредник Владимир Боранијашевић]. - Приштина [тј.] Косовска Митровица : Правни факултет, 2015 (Краљево : Кварк). - 200 стр. ; 25 cm

Текст ћир. и лат. - Тираж 100. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз већину радова. - Summaries.

ISBN 978-86-6083-041-0

ISSN 0354-6543

а) Право - Зборници

COBISS.SR-ID 220525324