

**Универзитет у Нишу
Правни факултет**

**ЗБОРНИК РАДОВА
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

LV

Ниш, 2010

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ

Издавач:

Правни факултет у Нишу

За издавача:

Проф. др Предраг Димитријевић, декан

Главни и одговорни уредник:

Проф. др Милан Петровић

Чланови редакционог одбора из земље:

Проф. др Радмила Ковачевић-Куштримовић

Проф. др Невена Петрушић

Проф. др Миомира Костић

Проф. др Драган Николић

Проф. др Љубица Николић

Мр Мира Симовић

Чланови редакционог одбора из иностранства:

Проф. др Владимир Андреицев, Правни факултет
Универзитета Тарас Шевченко, Кијев, Украјина

Prof. dr Michael Geistlinger, Правни факултет Универзитета
Парис Лодрон, Салцбург, Аустрија

Проф. др Сашо Георгијевски, Правни факултет
Јустинијан први, Скопље, Македонија

Проф. др Анатолиј Капустин, Универзитет Дружба народов, Москва, Русија

Prof. dr Isabel S. Marcus, Правни факултет Универзитета Бафалоа, Бафало, САД

Академик Игор Г. Побирченко, Међународни суд трговинске
арбитраже при Привредној и индустријској комори Украјине

Проф. др Александер Воденичаров, Факултет права и
историје Неофит Рилски, Благоевград, Бугарска

Секретар Редакционог одбора:

др Дејан Јанићијевић

Преводи:

Гордана Игњатовић

Технички уредник:

Ненад Милошевић

Штампа:

„Пунта“ Ниш

Тираж:

150

САДРЖАЈ

Проф. др Војислав Ђурђић ДИСКРЕЦИОНО КРИВИЧНО ГОЂЕЊЕ.....1 <i>THE DISCRETION OF CRIMINAL PROSECUTION</i>
Проф. др Александар Ђурић, Доц. др Предраг Цветковић ПРИНЦИП ДОБРЕ ВЕРЕ У ПРАВУ СВЕТСКЕ ТРГОВИНСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ29 <i>THE “GOOD FAITH PRINCIPLE” IN THE WTO LAW</i>
Проф. др Драган Јовашевић ПРИМЕНА НОВЧАНЕ КАЗНЕ У КРИВИЧНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ47 <i>THE APPLICATION OF MONEY PENALTY IN THE CRIMINAL LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA</i>
Проф. др Наташа Стојановић ОПОРЕЗОВАЊЕ ДОБАРА, СТЕЧЕНИХ ПО НАСЛЕДНОПРАВНОМ ОСНОВУ, У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ73 <i>TAXATION OF PROPERTY ACQUIRED THROUGH SUCCESSION IN THE REPUBLIC OF SERBIA</i>
Проф. др Миомира Костић ПРЕВЕНЦИЈА КРИМИНАЛИТЕТА – ПОЈАМ И ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ 89 <i>CRIME PREVENTION: Concept and Historical Development</i>
Проф. др Небојша Ранђеловић, Мр Александар Ђорђевић ПРОТОКОЛ КОНФЕРЕНЦИЈЕ У КАЊЛИЦИ.....111 <i>THE KANLIDZA KONFERENCE PROTOCOL</i>

Mr Дејан Вучетић НАДЗОР ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЕНГЛЕСКОЈ	129
<i>SUPERVISION OF LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND</i>	
Mr Јелена Вучковић ЉУДСКА ПРАВА И МЕДИЈИ.....	157
<i>HUMAN RIGHTS AND THE MEDIA</i>	
Сања Марјановић ЕВРОПСКЕ ПЕРСПЕКТИВЕ МЕЂУНАРОДНЕ МЕДИЈАЦИЈЕ У ГРАЂАНСКИМ И ТРГОВИНСКИМ СПОРОВИМА	173
<i>THE EUROPEAN PERSPECTIVES OF INTERNATIONAL MEDIATION IN CIVIL AND COMMERCIAL DISPUTES</i>	
Дарко Димовски КОМПЈУТЕРСКИ КРИМИНАЛИТЕТ	195
<i>CYBERCRIME</i>	
Mr Дејан Вучетић ПРИКАЗ ОКРУГЛОГ СТОЛА	213
Весна Данковић НОВА, ИЗМЕЊЕНА И ДОПУЊЕНА БИБЛИОГРАФИЈА МОНОГРАФСКИХ И СЕРИЈСКИХ ПУБЛИКАЦИЈА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ (1960-2010).....	I-XXIII

ДИСКРЕЦИОНО КРИВИЧНО ГОЊЕЊЕ

Апстракт: У раду се дискреционо кривично гоњење схвата као начело којим се решава питање обавезности гоњења за официјелна кривична дела, и то у маргинама јавног интереса. Тумачи се да је поље важења начела дискреционог гоњења искључиво везано за јавног тужиоца и официјелна кривична дела, а да је његов реални домашај претходно омеђен ширином законског концепта кривичног дела. У оквиру расправе о криминално политичким разлозима којима се у теорији правда начело опортунитета и разлозима који се у упоредном праву прописују за његову примену, изводи се закључак да је реч о једном диверзионом моделу, протканом идејама консесуалне и ресторативне правде, чија је сврха рационализација кривичног поступка и постизање неких ванпроцесних и политичких циљева. На бази анализе садржаја оба начела уређења кривичне тужбе, аутор указује на њихове разлике али и сличности, на чему заснива схватање да је начело дискреционог гоњења корективно и комлементарно начело у односу на начело легалитета кривичног гоњења, а не само супротстављено начело. Последњи део рада садржи критички интонирану анализу прописаних случајева дискреционог гоњења у српском кривичном законодавству.

Кључне речи: кривични поступак, кривично гоњење, начело дискреционог гоњења, одбацивање кривичне пријаве, обустава поступка.

1. Уопштено о дискреционом гоњењу учинилаца кривичних дела

Дискреционо кривично гоњење је данас једно од начела на којима је уређено гоњење учинилаца кривична дела, било као основно начело на коме се темељи уређење кривичне тужбе или као одступање од начела легалитета. Према начелу дискреционог гоњења, јавни тужилац је овлашћен да цени да ли је целисходно предузети кривично гоњење у конкретном случају и да од гоњења одустане из законом предвиђених разлога, иако су се стекли стварни и правни разлози за покретање кривичног поступка. Јавни тужилац најпре цени постоје ли стварни и правни разлози за покретање поступка, па ако су ти законски услови испуњени тек онда процењује целисходност гоњења. Отуда је могуће да кривично не гони иако су се стекле све законске претпоставке за покретање кривичног поступка, руководећи се обзирима целисходности за које нађе постоје. Међутим, ни начело дискреционог гоњења не даје овлашћење јавном тужиоцу да произвољно, по свом нахођењу решава о гоњењу или негоњењу учиниоца дела. Обзире целисходности мора да цени са становишта јавног интереса, тј. да ли је у јавном интересу да се учинилац кривично гони или не гони. Дискреционо гоњење, дакле, не значи самовољу јавног тужиоца иако му даје веома широко овлашћење, неупоредиво шире него начело легалитета.¹ Следи да је јавни тужилац и по начелу дискреционог гоњења обавезан да кривично гони кад се стекну законске претпоставке за покретање кривичног поступка ако је то према околностима случаја у јавном интересу. Стога је и разумљиво што се у процесној теорији начело дискреционог гоњења дефинише као *обавеза* органа кривичног гоњења „да врши функцију кривичног гоњења, ако су испуњени законом предвиђени услови и ако је то у конкретном случају *сврисходно с обзиром на јавни интерес*“.²

Имајући у виду да свака дефиниција, па и правна, представља какво правило о значењу израза,³ те да су правне дефиниције већином стипулативног карактера са прескриптивном функцијом, којима се

1 Никола Матовски, Гордана Лажетик-Бужаровска, *Казнено процесно право*, Скопје, 2009, стр. 71.

2 Snežana Cigler, *Načelo legaliteta i oportuniteta krivičnog gonjenja*“, Novi Sad, 1995, str. 23.

3 Nikola Visković, *Jezik prava*, Zagreb, 1989, str. 32.

стварају нова значења,⁴ из наведене дефиниције начела дискреционог кривичног гоњења може се закључити да оно има следеће значење: (а) начелом се решава питање *обавезности* кривичног гоњења; (б) оно *важи за јавног тужиоца*, тј. за државни орган коме је поверена функција кривичног гоњења; (в) за примену начела опортунитета неопходно је да се претходно *стекну законски услови* за покретање кривичног поступка; (г) као *исход* дискреционе оцене јавног тужиоца, обавеза на кривично гоњење може изостати у случајевима кад гоњење *са становишта јавног интереса* не би било целисходно.

Из овако одређеног појма и значења начела дискреционог гоњења следи да се оно примењује само на кривична дела која гони јавни тужилац. Кад се узме у обзир организовање кривичне тужбе, то значи да важи за кривична дела која надлежни државни орган гони по службеној дужности. Као и код начела легалитета кривичног гоњења, правило је, дакле, да се важење начела дискреционог гоњења распростире на поље омеђено начелом официјелности кривичног гоњења, коме је претпоставка систем јавне кривичне тужбе. Изван тога, где су воља оштећеног и приватни интереси доминирајући за кривично гоњење, њихова примена је, по природи ствари, искључена: за приватну тужбу и предлог оштећеног за гоњење, примерено је и важи *начело диспозитивности*. Пошто се начелом официјелности установљава овлашћење да кривично гони у јавном интересу за то установљени државни орган, и то по службеној дужности, и тиме кривично гоњење ослобађа од воље оштећеног, гоњење по приваној тужби и по предлогу оштећеног јављају се као одступања од начела официјелности а не од начела легалитета, те се не могу сматрати случајевима у којима важи начело опортунитета гоњења.⁵ У пољу где начело легалитета уопште не важи не може бити никаквих одступања од његовог важења. Изван тог поља, оштећени као приватни или супсидијарни тужилац или са предлогом за гоњење има *право располагања* (диспозиције) кривичном тужбом и предлогом за кривично гоњење, дакле, право али не и обавезу, па може али не мора да кривично гони, што је остављено његовом слободном нахођењу без икаквих правних ограничења.

⁴ Исто тако: S. Cigler, *Načelo legaliteta*, str. 21.

⁵ Супротно др Станко Бејатовић, *Кривично процесно право*, Београд, 2008, стр. 100 и 101.

Реални домашјај начела дискреционог гоњења (и легалитета) претходно је омеђен и одређен појмом кривичног дела и зависи од ширине концепта кривичног дела.⁶ То ограничење произлази из правних услова који морају бити испуњени, поред стварних, да би наступило овлашћење и обавеза кривичног гоњења: недостатак било ког елемента кривичног дела спречава кривично гоњење. У вези с тим је значајан и начин регламентације општег појма кривичног дела и њему инхерентних основа којима се искључује постојање кривичног дела. Начелно, кад се узму у обзир законом одређена зона кажњавања и основи који искључују постојање кривичног дела, поље важења начела дискреционог гоњења проширује се формалним појмом кривичног дела због његове природе, док се материјалним појмом сужава, јер не може да важи у случајевима незнатне друштвене опасности. Поред утицаја на поље њиховог важења, установљавање формалног или материјалног појма кривичног дела одражава се и на избор начела на којима ће бити уређено кривично гоњење.

Сматра се да је начело дискреционог гоњења карактеристично за процесна законодавства оних земаља⁷ чије материјално право усваја формални, а не материјални појам кривичног дела. Зато што формални појам кривичног дела у себи не садржи друштвену опасност, учињено дело по свим спољашњим обележјима може представљати кривично дело (јер је противправно, у закону одређено као кривично дело и скривљено),⁸ а да дело буде сасвим малог значаја, којим је нанета незнатна штета или штете уопште нема а код учиниоца изражен низак степен кривице. У тим случајевима не би имало смисла предузимати кривично гоњење у јавном интересу. Због тога се за кривично гоњење установљава принцип дискреционог гоњења као основни и „нужан“⁹ по коме је јавни тужилац овлашћен да у таквим случајевима кривично не гони. Међутим, ову теоријску поставку да је начело опортунитета

6 Cf. Snežana Cigler, *Načelo legaliteta*, str. 33.

7 У Француској се кривично гоњење традиционално заснива на начелу опортунитета (види чл. 40. ЦПП), пошто је у материјалном праву усвојен формални појам кривичног дела.

8 Др Драган Јовашевић, *Кривично право – Општи део*, Београд, 2006, стр. 57-75.

9 Др Момчило Грубач, *Кривично процесно право – Увод и Општи део*, Београд, 2004, стр. 153.

везано за формални појам кривичног дела, релативизирају у последње време учињени легислативни захвати у српски кривични поступак.

Српски законодавац је од материјалног прешао на формални појам кривичног дела, али је и поред тога у кривичном процесном праву задржао начело легалитета кривичног гоњења а у материјалном кривичном праву задржао је дело малог значаја као основ који искључује постојање кривичног дела, као де се у дефинисању општег појма кривичног дела ништа није изменило. Услови који се уобичајено прописују за важење начела дискреционог гоњења¹⁰ кад се сврха кажњавања може постићи и без гоњења за багателна кривична дела, и даље су кривичним закоником предвиђени као кумулативни услови за „дело малог значаја“ (чл. 18. КЗ Србије)¹¹, које искључује постојање кривичног дела. Другим речима, уместо да због постојања елемената који једно дело чине „делом малог значаја“ не предузме гоњење јер то не би било у јавном интересу, што би била правила поступања кад се примењује начело дискреционог гоњења, јавни тужилац ће бити дужан да из истих тих разлога одустане од кривичног гоњења јер по закону нема кривичног дела. Иако код оба правна института изостаје кривично гоњење – и кад су елементи дела малог значаја услов за важење начела дискреционог гоњења и кад су кумулативно основ за искључење постојања кривичног дела, практичне и правне последице нису исте.

Кад због дела малог значаја по закону нема кривичног дела, јавни тужилац уопште не може да кривично гони па због тога ни условно да одложи кривично гоњење, по члану 236. ЗКП, налагањем осумњиченом да изврши неку законом прописану обавезу, нити да одбаци кривичну пријаву из разлога правичности (чл. 237). Међутим, питање је где се завршавају границе дела малог значаја, од којих је тек могуће поље важења начела опортунитета. Теоријски, тек кад на основу слободне оцене доказа јавни тужилац закључи да је криминална зона прекорачена, могуће је да на основу дискреционог расуђивања закључи да кривично гоњење у конкретном случају не би било у јавном интересу. Пошто те границе нису егзактне, контрола разлога одбацивања кривичне

¹⁰ Види §153а ст. 1. СтПо и чл. 175. ст. 1. ЗКП Хрватске.

¹¹ «Сл. гласник РС», бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009 и 111/2009.

пријаве остаће у сфери закључивања на коју се јавни тужилац позове. Не улазећи у даљу анализу и других релација, начелно се може рећи да дело малог значаја после увођења формалног појма кривичног дела компликује тумачење и примену начела опортунитета.

У супротном случају, кад дело малог значаја не би било прописано као основ који искључује постојање кривичног дела, то би након увођења формалног појма кривичног дела изискивало интервенцију у начела уређења кривичне тужбе. Једна од могућности била би увођење начела дискреционог гоњења кривичног гоњења уместо начела легалитета, што би био радикалан легислативни захват али концепцијски доследан формалном појму кривичног дела у материјалном кривичном праву. Међутим, с обзиром на српску правну традицију, такво законодавно решење је незамисливо. Друга могућност била би да конститутивни елементи дела малог значаја буду прописани у процесном законодавству као услови важења начела опортунитета, што би морало бити основно одступање од начела легалитета, усклађено са свим осталим одступањима. Иако би теоријски било принципјелније од сада важећег, овакво законско решење би изискивало прилагођавање правосудне праксе новој регулативи дела малог значаја као законског основа за примену начела опортунитета гоњења. Због тога би у почетку било са мање изгледа да осигура равноправност пред законом и правну сигурност, али би се уједначавањем правосудне праксе и та опасност временом могла отклонити.

2. Сврха дискреционог гоњења

Настанак и оправдање начела дискреционог гоњења везују се за законску дефиницију кривичног дела, установљени систем кривичне тужбе и теоријско поимање сврхе кажњавања, а сврха којој треба да служи и циљеви који се његовом применом настоје постићи такође се узимају као разлози којима се правда ово начело, а тичу се утицаја на кривични поступак извесних криминалополитичких или политичких разлога због којих у друштвеном интересу примена кривичног материјалног права треба да изостане.

Као што је већ речено, сматра се да је примена начела дискреционог гоњења нужна у оним кривичноправним системима

који усвајају формални појам кривичног дела,¹² да би се спречило вођење кривичног поступка за дела сасвим малог значаја, која су само формално кривична дела без потребног степена друштвене опасности, чије увођење у кривични поступак не би имало никаквог смисла. То је један од разлога за уређење кривичне тужбе искључиво на начелу опортунитета.

И теоријско схватање о сврси казне које преовлађује приликом уређења каквог кривичноправног система користи за оправдање или оповргавање потреба за начелом дискреционог гоњења. Апсолутним теоријама о сврси казне приписује се заслуга за настанак начела легалитета у окриљу германског права с краја ЦИЦ века, пошто смисао и оправдање казне траже у праведној одмазди, ретрибуцији и репресији.¹³ Разумљиво је што се апсолутним теоријама предодређује постојање начела легалитета кривичног гоњења јер ове теорије захтевају примену казне у сваком случају повреде права. Том захтеву не може да удовољи начело дискреционог гоњења, па је неизбежан закључак да је неспојиво са теоријом одмазде. Насупрот томе, релативне теорије не искључују примену начела дискреционог кривичног гоњења, будући да се темељи на идеји сврсисходности (оне не противрече ни начелу легалитета). Од тих теорија у сагласју с начелом дискреционог гоњења су оне које одликује идеја о специјалној превенцији.

Установљавање и постојање начела дискреционог гоњења се критикује као неправично, јер не смеју постојати грађани подвргнути кривичном праву и грађани од њега изузети, чиме се вређа принцип једнакости¹⁴ грађана пред законом. Међутим, такво гледиште је неприхватљиво пошто начело дискреционог гоњења управо омогућава да се различито поступа у различитим ситуацијама, па како ни кривични догађаји нису исти, изостајање гоњења у појединим случајевима служи идеји правичности кад на то упућују незнатне последице дела и околности вазане за личност или кривицу учиниоца, или какви други важни криминалнополитички разлози. Као типичан пример може се

¹² Др Момчило Грубач, *Кривично процесно право – Увод и Општи део*, Београд, 2004, стр. 153.

¹³ Види: Никола Матовски, Гордана Лажетик-Бужаровска, *Казнено процесно право*, Скопје, 2009, стр. 71.

¹⁴ Др Тihomir Vasiljević, *Sistem ...*, str. 123.

навести одбацивање кривичне пријаве из разлога правичности (чл. 237. ЗКП Србије). Овом, нешто старијем гледишту противречи и процесна стварност. Наиме, из истих тих разлога биле би неприхватљиве све диверзионе форме поступања у кривичним стварима, али се без њих не да замислити савремени кривични поступак, што оповргава наведено гледиште као превазиђено.

Као циљеви све већег одступања од начела легалитета наводе се убрзање претходног кривичног поступка и стварање нормативне основе за повећање ефикасности и поједностављења кривичног поступка,¹⁵ што уједно представља разлоге којима се правда увођење начела опортунитета у кривични поступак. Разуме се, да није реч о ефикасности поступка у кривичним стварима у којима се примењује дискреционо гоњење, јер ту даљег кривичног поступка и нема зато што је оно само по себи диверзиона форма. Реч је заправо о рационализацији кривичног поступка посматраног у целини која се постиже растерећењем судова¹⁶ за онај број кривичних предмета у којима јавни тужилац примени начело опортунитета уместо да захтева покретање кривичног поступка. Применом опортунитета код појединих, пре свега багателних кривичних дела и из одређених криминалополитичких разлога, смањује се притисак на судове, па се тиме осигурава да на главни претрес буду изнесени само сложени и тежи кривични случајеви. Једном речју, због овог циља, начело дискреционог кривичног гоњења кореспондира са идејама о рационализацији кривичног поступка.

У прилог начелу дискреционог гоњења говори и чињеница да се скоро све реформе процесног законодавства спроведене у европским земљама протеклих деценију-две одликују увођењем нових одступања од начела легалитета, чак би се могло рећи да је завладала инфекција начелом дискреционог гоњења, пошто се поље његове примене све више ширило, а разлози целисходности гоњења постајали све бројнији и разнороднији. Будући да је начело дискреционог гоњења у бити

15 Dr Sanko Bejatović, *Predlog Zakonika o krivičnom postupku i mere za povećanje efikasnosti i pojednostavljenje krivičnog postupka*, *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 2-3/2001, str. 64.

16 Ђорђе Лазин, *Одсупања од принципа легалитета у новом Законику о кривичном поступку*, у: *Практична примена новог југословенског Законика о кривичном поступку*, Београд, 2002, стр. 34.

један диверзиони модел којим се остварује сврха упрошћених форми кривичног поступка, проширење начела дискреционог гоњења у духу је Препоруке Р (87) 18 Комитета министара Савета Европе земљама чланицама у вези с поједностављењем кривичног правосуђа (усвојена од стране Комитета министара на 410. седници одржаној 17. септембра 1987. на нивоу заменика министара). Препоручено је да „начелу дискреционог гоњења треба прибегавати или се његова примена проширивати кад год историјски развој и устав земаља чланица то омогућавају; иначе треба донети мере која имају исти циљ“ (Иа. 1).

Начело дискреционог гоњења може се уредити тако да буде веома погодан правни пут до ресторативне правде. С тим циљем, код сваког условљавања примене начела опортунитета гоњења, законом треба предвидети обавезну заштиту оштећеног, пошто он у тим случајевима по самом закону не може стећи својство супсидијарног тужиоца и захтевати покретање кривичног поступка. За постизање сагласности или обештећења жртве, приликом уређења сваког случаја дискреционог гоњења има смисла предвидети *поступак медијације* између оштећеног и учиниоца, али тако да се не претвори у препреку која ће спречавати примену опортунитета гоњења.

Из наведених разлога којима се правда увођење и постојање начела дискреционог гоњења видљива је и сврха којој начело треба да служи. Ипак се основна сврха дискреционог гоњења најчешће види у повећању ефикасности поступка и растерећењу судова. Зарад прецизности и свеобухватнијег сагледавања, може се рећи да дискреционо кривично гоњење у бити представља *диверзиони модел, проткан идејама консесуалне и ресторативне правде*, чија је сврха *рационализација* кривичног поступка и постизање неких ванпроцесних и политичких циљева. У том смислу се као циљ увођења дискреционог гоњења у кривични поступак наводи проналажење ефикаснијих и хуманијих мера социјалне и правне реакције према појединим учиниоцима кривичних дела.¹⁷ У упоредном праву се прописују случајеви дискреционог гоњења ради постизања и неких политичких циљева или ефеката сличних оним које производи примена појединих кривичноправних института због које изостаје кажњавање у окончаним

¹⁷ Т. Васиљевић – М. Грубач, *Коментар Закона о кривичном поступку*, Београд, 2002, стр. 453, белешка 1.

кривичним поступцима. Дискреционо гоњење из *политичких разлога* предвиђа се кад би гоњењем настала опасност за настанак велике штете по државу, кад је осумњиченом изречена мера протеривања из земље или ради очувања добрих међудржавних односа и из сличних политичких разлога. За другопоменути правац везују се случајеви дискреционог гоњења код којих се као разлог за негоњење узима *оčekивани исход* кривичног поступка (ослобођење од казне, небитне споредне казне и сл).

Као разлози целисходности који уједно детерминишу сврху дискреционог гоњења још се наводе: мали значај кривичног дела, „дејство кривичног поступка на јавност“¹⁸, „потреба благодиклоног поступања према окривљеном из криминалнополитичких разлога“¹⁹, разлози процесне економије, обзире према породици учиниоца кривичног дела, „обзире према захтевима државне политике у међународним односима“²⁰ и слично.

За подстрек јавним тужиоцима да примењују опортунитет било би од користи *објављивање посебних збирки* случајева у којима је примењен опортунитет. Одлуке о примени и разлози за примену опортунитета садржани у тим збиркама могли би послужити као идеја водиља за смелију и ширу практичну примену опортунитета гоњења.

3. Однос између начела легалитета и дискреционог гоњења

Будући да оба начела важе у пољу официјелности и да могу паралелно егзистирати у истом систему јавне кривичне тужбе, од принципијелног и практичног је значаја у каквом се односу налазе начело легалитета и начело дискреционог гоњења. Поред корелације са законском дефиницијом кривичног дела, за исправан суд о томе у каквом се односу налазе начело легалитета и начело дискреционог кривичног гоњења, пре свега, да ли су то супротстављена или су начела

¹⁸ Др Тома Живановић, *Основни проблеми Кривичног и Грађанског процесног права (поступка)*, ИИ. Одељак, Београд 1941 стр. 31.

¹⁹ Др Тихомир Васиљевић, *Систем ...*, стр. 122.

²⁰ Др Момчило Грубач, *Кривично процесно право – Увод и Општи део*, Београд, 2004, стр. 152.

која се допуњују, потребна је подробна анализа њихових сличности и разлика.

Разлике између начела легалитета и начела дискреционог кривичног гоњења највидљивије су у њиховом процесноправном садржају. Начело легалитета овлашћује јавног тужиоца да оцењује само законитост покретања кривичног поступка: да ли предузета радња подлеже кривичноправној репресији, тј. да ли се на радњу извршења дела распростире важење материјалног кривичног права. Начело дискреционог гоњења је обимнијег садржаја. Јавни тужилац је овлашћен да оцењује и легалност и опортуност покретања кривичног поступка. Најпре оцењује важење материјалног права на дати случај, па ако су испуњене све стварне и правне претпоставке, оцењује је ли целисходно из криминалнополитичких разлога, дакле, са становишта јавног интереса, да се кривично гони учинилац и да се у покренутом поступку обезбеди примена кривичног материјалног права, што се, у крајњем, своди на примену кривичне санкције. Из ове разлике у предмету оцене јавног тужиоца, као темељне претпоставке за активирање функције гоњења, извире, по логици ствари и по правном исходу, и друга, видљивија процесноправна разлика, садржана у могућем резултату те оцене. Та разлика у могућем резултату оцене само законитости (по начелу легалитета) или сукцесивно и законитости и целисходности кривичног гоњења (по начелу дискреционог гоњења) – своди се на питање обавезности покретања поступка, тог међаша за супротстављање ових двају начела у теорији кривичног процесног права. По начелу легалитета, јавни тужилац је обавезан да предузме гоњење ако закључи да су испуњени стварни и правни услови за покретање поступка, док по начелу дискреционог гоњења може али не мора кривично да гони, зависно од процене јавног интереса.

Осим разлика у процесноправном садржају начела легалитета и начела дискреционог гоњења, веома значајна је и разлика у дејству које производи примена једног или другог начела. Свако од ових начела производи различито дејство на примену материјалног права. Начелом легалитета се обезбеђује примена материјалног права у свим случајевима за које је установљено да оно важи (поред испуњености осталих услова). Њиме се, у суштини, обезбеђује утврђивање важења материјалног права и извесност његове примене. Због тог апсолутног

дејства, да се мора применити материјално право (изрицањем кривичноправних мера, надасве казне) кад се утврди да важи за конкретни случај, начело легалитета не утиче на зону кажњавања. Доследно обезбеђује, правно гледано, остваривање оног обима зоне кажњавања који је одређен у кривичном закону (изузимајући фактичка одступања). Начело дискреционог гоњења, међутим, „раскида везу са теоријом апсолутног кажњавања“²¹, јер не осигурава примену кривичног права у обиму у коме важи. Учиница кривичног дела не мора бити и кажњен ако је то у јавном интересу, што процењује јавни тужилац. То значи да се начелом опортунитета ограничава зона кажњавања, прецизније, зона примене кривичног материјалног права.

Ове разлике су у основи теоријског поимања начела легалитета и начела дискреционог гоњења као двају супротстављених начела; полазиште су, а не ретко и исходиште тумачења њиховог међусобног односа. Међутим, уочљиве су и заједничке одлике у садржају и значењу ових начела. И у самим разликама постоје одређени елементи сличности. Неопходно је и њих узети у обзир да би се дао, колико-толико, исправан вредносни суд.

Оба начела везана су за функцију кривичног гоњења, и то за гоњење које се предузима по службеној дужности од за то установљених државних органа. Примењују се у *пољу важења начела официјелности*, коме је претпоставка систем јавне кривичне тужбе. Изван тога, где је приватни интерес доминирајући за кривично гоњење, њихова примена је, по природи ствари, искључена: за приватну тужбу, као што је речено, примерено је и важи начело диспозитивности.

Друга важна зједничка одлика начела легалитета и начела дискреционог гоњења је *сврха* којој служе, због које су и установљена. Јављају се као процесна средства за остварење кривичне репресије, у циљу заштите друштва од криминалитета. То им је крајњи циљ, до кога се стиже путем оцене јавног интереса, али различитим методима: једном је јавни интерес претпостављен (оцењен) у самом кривичном закону (начело легалитета), а у другом случају јавни интерес процењује државни орган надлежан да кривично гони (начело дискреционог гоњења). Ниједан од ових двају начела не омогућава

21 Dr Momčilo Grubač, *Načelo legaliteta u krivičnom procesnom pravu SFRJ*, Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo, 1988, br. 3, str. 79.

кривичноправну репресију противно јавном интересу, и обрнуто, кад је установљено да за њу постоји јавни интерес (у самом закону или на основу оцене разлога целисходности), репресија је нужна и не сме изостати. Различит је само степен флексибилности ових начела у остваривању функција материјалног кривичног права. Док гарантивну функцију кривичног права осигуравају оба начела, заштитну функцију (извесност кажњавања) обезбеђују: начело легалитета – аутоматски, а начело опортунитета – кад је то потребно у јавном интересу. Такво дејство начела опортунитета не противречи ефикасној кривичноправној заштити. Извесност кажњавања у јавном интересу пројектована приликом доношења закона, трансформише се у извесност кажњавања у моменту важења закона за дати случај. Разуме се да начело опортунитета, као што је већ речено, ограничава примену материјалног кривичног права, али постоје и друга ограничења, у самом кривичном закону и изван њега, али се за њих не сматра да слабе ефикасност кривичноправне заштите.

Елемената сличности има и у оцени постојања основа за наступање кривичног прогона. Дужност органа гоњења да открива кривична дела и учиниоце и да прикупља доказни материјал на коме ће се заснивати кривична тужба, претпоставка је за оба начела. Оцена да ли постоји кривично дело и учинилац и да ли има довољно основа за покретање поступка, императив је који следи из оба начела. Том приликом примењују се исти методи: методи тумачења права (за утврђивање постојања правних услова) и метод слободне оцене доказа (за утврђивање стварних, чињеничних услова). Слободна оцена јавног тужиоца није искључена ни по начелу легалитета, али је то оцена разлога целисходности чисто процесног карактера, док се по начелу дискреционог гоњења врши оцена разлога целисходности који стоје изван процесног права и »особито су политичке природе«.²² Оба начела, значи, налажу оцену процесне целисходности покретања поступка, а начело дискреционог гоњења након тога и оцену целисходности гоњења са становишта јавног интереса.

Код утврђивања дела малог значаја, као основа који искључује постојање кривичног дела према позитивном праву Србије, обе ове

²² Dr Toma Živanović, *Osnovni problemi Krivičnog i Građanskog procesnog prava (postupka)*, II. Odeljak, Beograd, 1941, str.33. i 34.

оцене целисходности међусобно се преплићу: низак степен кривице учиниоца, незнатне или сасвим одсутне штетне последице и став јавног тужиоца да општа сврха кривичних санкција не захтева изрицање кривичне санкције – служе за оцену да нема кривичног дела (начело легалитета) или да дело по закону постоји, али није целисходно из тих разлога кривично гонити (начело дискреционог гоњења). Разлика је, значи, у домену закључивања. Оцена да је дело малог значаја основ је за закључак о правној квалификацији, да дела нема (по начелу легалитета), или за закључак о квалификацији јавног интереса, да је нецелисходно кривично гонити, кад се радња претходно већ кваликује као кривично дело (по начелу дискреционог гоњења). Међутим, питање је да ли се у практичној примени начела легалитета у случају дела малог значаја, јавни тужилац руководи само разлозима правне природе, а не и дискреционим разлозима на које се из прагматичних разлога не позива.

Имајући у виду суштину начела легалитета и начела дискреционог гоњења, њихове разлике и сличности, особито циљеве због којих се установљавају, може се закључити да се она међусобно *сасвим не искључују*. Кад се тако тумачи њихов однос, постаје разумљиво зашто данас скоро да нема законодавства које установљава важење једног или другог начела у чистом облику, без икаквих одступања. Ова два, у време настанка посве супротстављена система – систем кривичног гоњења заснован на начелу легалитета и систем заснован на начелу дискреционог гоњења, претрпела су, поред односа према законској дефиницији (о чему је било речи), и друге значајне промене у свом развоју, најпре у практичној примени а потом и на законодавном плану. Законодавци су у случајевима несагласја усвојеног начела и јавног интереса, посезали за правним инструмента ограничења тог начела (у систему кривичног гоњења заснованом на начелу дискреционог гоњења) или за прописивањем изузетака од његове примене (у систему заснованом на начелу легалитета), те се може рећи да данас пре постоји *тенеденција њиховог приближавања* него супротстављања. Временом је и нетрпељивост заговорника једног и другог начела све више сплашњавала.

У системима уређења кривичне тужбе који нису утемељени на начелу дискреционог гоњења ово начело је *корективно и*

комплементарно²³ начело кривичног гоњења у односу на основно – начело легалитета. Јавља се, наиме, као одступање од начела легалитета и као његова допуна, али само кад је у закону предвиђено, кад је у самом закону оцењено да је то потребно. Одступања²⁴ се везују за поједина кривична дела или узраст учиниоца, или једновремено за обоје, или за посебне процесне ситуације, или за сличне критеријуме,²⁵ што зависи од циља²⁶ који се настоји постићи. Тумачење да то нису супротстављена начела која се међусобно искључују и да је у систему уређења кривичног гоњења на начелу легалитета, начело опортунитета корективног и комплементарног карактера, није значајно само са теоријског становишта већ и са практичног. Имајући у виду правнички начин мишљења у правосудној пракси, схватање да се начело опортунитета и начело легалитета међусобно искључују јер су то супротстављена начела, одвраћа да се у пракси примењују законом прописани случајеви дискреционог гоњења, док поимање дискреционог гоњења као корективног и комплементарног начела његову практичну примену поспешује, или бар, у најгорем случају, не одвраћа правне практичаре да га примењују.

У вези са односом начела легалитета и начела дискреционог гоњења интересантно је сагледати ново законско решење српског законодавца о условном одлагању кривичног гоњења, установљено последњом новелом процесног законика. Наиме, може се поставити питање да ли на однос ових начела утиче новоустановљена обавеза

23 Pihler smatra, analizirajući paralelnu primenu principa legaliteta i oportuniteta u istom procesnom zakonodavstvu, da se „oni pre dopunjuju nego što se isključuju“ (dr Stanko Pihler, *Neka pitanja u vezi sa načelom legaliteta u krivičnom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1989, br. 1-3, str. 234).

24 Опширније о одступањима од начела легалитета у кривичном поступку Србије, види: Ч. Стевановић – В. Ђурђић, *Кривично процесно право – Општи део*, Ниш, 2006, стр. 72-75.

25 В. Ђурђић, *Начело опортунитета*, Правни живот, тематски број “Постојеће и будуће право”, 1996, бр. 9, стр. 421-437.

26 Као циљ увођења нових одступања од начела опортунитета процесним закоником из 2001. године наводи се стварање нормативне основе за побољшање ефикасности и поједностављење кривичног поступка (Vidi: Dr Sanko Bejatović, *Predlog Zakonika o krivičnom postupku i mere za povećanje efikasnosti i pojednostavljenje krivičnog postupka*, Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo, br. 2-3/2001, str. 64). Циљ је, у ствари, рационализација кривичног поступка путем растерећења судова.

јавног тужиоца да пре сваког покретања судског поступка (за кривична дела са запрећеном новчаном казном или казном затвора до три године) испита има ли могућности за примену условног одлагања гоњења (чл. 236. ст. 9. ЗКП Србије). Према слову закона, након пријема кривичне пријаве, пре него подигне оптужни предлог или предложи спровођење неке истражне радње, јавни тужилац је дужан да испита постоји ли могућност за одлагање кривичног гоњења. У ту сврху јавни тужилац може обавити разговор са осумњиченим, оштећеним и другим лицима и прикупити друге потребне податке. О резултату испитивања и предузетим радњама дужан је да састави службену белешку.

Пре него приступи испитивању могућности за условно одлагање гоњења, јавни тужилац мора да установи да постоје основана сумња да је лице извршило кривично дело које му у пријави ставља на терет. Без те претходне оцене, испитивање могућности за одлагање гоњења нема никаквог смисла. Кад установи да основана сумња постоји, јавни тужилац би требало да поступи по начелу легалитета (чл. 20) и да поднесе оптужни акт. Међутим, то је само правило, што значи да јавни тужилац не мора тако поступити ако је законом другачије предвиђено. Зато се најпре мора решити питање да ли је поменутом одредбом члана 236. ст. 9. предвиђено нешто другачије поступање јавног тужиоца. Чини се да јесте: јавни тужилац је обавезан најпре да испита има ли места условном одлагању гоњења, па тек кад закључи да се овај облик дискреционог гоњења не може применити, подиже оптужни акт. На први поглед, изгледа да је овом обавезом дерогирано начело легалитета, јер јавни тужилац није обавезан да кривично гони иако су се стекли законски услови за покретање кривичног поступка. Следствено, то би значило да за кривична дела за која је прописана новчана казна или казна затвора до три године начело легалитета није основно начело а начело дискреционог гоњења комплементарно, како је у претходном излагању теоријски постављен њихов однос. Овакав закључак учвршћује се сазнањем да у закону нема експлицитне одредбе да се дискреционо гоњење примењује у јавном интересу ни одредбе којом се дефинише сврха његове примене, нити су прописани било какви услови за примену дискреционог гоњења, па јавни тужилац по слову закона није обавезан да процењује нити да образлаже јавни интерес ни сврху условног одлагања гоњења у конкретном случају.

Због тога није јасно на основу чега ће јавни тужилац „испитивати могућности за одлагање гоњења“. Практично се то испитивање своди на проверу да ли би осумњичени прихватио неку од мера за условно одлагање гоњења. Како нема прописаних ни посебних законских услова чије би испуњење морао образлагати, остаје да јавни тужилац по сопственом нахођењу примени или непримени правила о условном одлагању гоњења у сваком конкретном случају, руководећи се личним искуством.

Управо оваква законска регулатива по којој јавни тужилац не мора утврђивати ни образлагати зашто даље гоњење није сврсисходно, обавезу јавног тужиоца да само испита могућности примене условног одлагања гоњења по свакој кривичној пријави, трансформише у фактичку али обавезну примену начела дискреционог гоњења: јавни тужилац најпре разматра могућност хоће ли применити правила о условном одлагању гоњења, без икаквих законских ограничења, па тек ако се не определи за ту опцију, и то констатује у службеној белешци, подиже оптужни акт. Тиме начело опортунитета гоњења постаје основно начело за кривична дела са прописаном новчаном казном или казном затвора до три године. То је значајно концепцијско одступање: до последње новеле процесног законика руковођење начелом опортунитета било је могуће за поједино кривично дело са запређеном казном затвора до три године, зависно од околности конкретног случаја, а сада је обавезно за свако од ових дела. Сада је јавни тужилац дужан да процењује да ли је целисходно кривично гоњење за свако од тих кривичних дела, а разуме се, резултат те процене целисходности може бити различит – да је целисходно, кад подиже оптужни акт, или да није целисходно, у ком случају примењује правила за условно одлагање кривичног гоњења. Ову интерпретацију не доводи у питање ни услов да осумњичени прихвати неку од мера за условно одлагање гоњења. Осумњичени може одбити понуду да се гоњење условно одложи, али се и у том случају јавни тужилац руководио начелом дискреционог гоњења јер је претходно морао оценити да је то целисходно, па је једино из тог разлога и могао понудити окривљеном да прихвати неку од мера за условно одлагање гоњења. Да није процењивао целисходност, јавни тужилац не би ни могао предложити осумњиченом прихватање мера за условно одлагање гоњења.

4. Дискреционо кривично гоњење у кривичном поступку Србије

У теорији се различито тумачи која су то законска одступања од начела легалитета. Као законом предвиђени случајеви дискреционог гоњења у редовном кривичном поступку против пунолетних лица најчешће се наводе одобрење за кривично гоњење и примена дискреционог гоњења у поступку екстрадиције, али строго узев у тим случајевима није реч о начелу дискреционог гоњења јер оцену да ли је гоњење у јавном интересу, тј оцену целисходности кривичног гоњења не врши јавни тужилац већ неки други државни орган (изузев одобрења за гоњење учинилаца кривичног дела из чл. 175. КЗ Србије, које даје републички јавни тужилац). У одступања од начела легалитета често се уврштају и уступање кривичног гоњења страни држави. Ипак, треба сматрати да су у процесном законодавству Србије као типични случајеви начела опортунитета предвиђени: (а) условно одлагање кривичног гоњења (б) условно одустајање од оптужбе на главном претресу и (ц) одбацивање кривичне пријаве из разлога правичности.

а) Условно одлагање кривичног гоњења.

За кривична дела за која је предвиђена новчана казна или казна затвора до три године, а по одобрењу већа позивних судија и за дела са запређеном казном до пет година затвора, законик допушта да јавни тужилац одложи кривично гоњење, претпоставља се (пошто то у закону не стоји) кад оцени да је испуњење одређених, законом прописаних обавеза које наложи осумњиченом сврсисходније од вођења кривичног поступка (чл. 236. ст. 1. и 2). Услов је да осумњичени прихвати једну или више од следећих мера: (1) да отклони штетну последицу насталу извршењем кривичног дела или да накнади причињену штету, (2) да плати одређени новчани износ у хуманитарне сврхе, каквој хуманитарној организацији, фонду или јавној установи, (3) да обави друштвено корисни или хуманитарни рад, (4) да испуни доспеле обавезе издржавања, (5) да се подвргне одвикавању од алкохола или опојних дрога, (6) да се подвргне психосоцијалној терапији, (7) да изврши обавезу установљену правноснажном одлуком суда, односно поштује ограничење утврђено правноснажном судском одлуком и (8)

да положи возачки испит, обави додатну возачку обуку или заврши други одговарајући курс.

У случају кад оцени да је то сврсисходно, јавни тужилац може својим решењем наложити осумњиченом да изврши једну или више од ових наведених обавеза, и то у одређеном року, који не може бити дужи од шест месеци. Уколико то осумњичени прихвати, јавни тужилац одлаже гоњење до истека рока за извршење обавеза. Уколико осумњичени у остављеном року изврши наложене обавезе, јавни тужилац је дужан да донесе решење о одбацивању кривичне пријаве, иако постоје формални законски услови да захтева покретање кривичног поступка. У овом случају оштећени није овлашћен да преузме кривично гоњење, а свој имовинскоправни захтев може остваривати у парничном поступку. Ако пак осумњичени не изврши наложене обавезе у року који му је одређен, јавни тужилац је дужан да захтева покретање кривичног поступка, подношењем оптужног предлога или предлога за предузимање појединих истражних радњи.

За одступање од начела легалитета потребно је, дакле, да се испуне следеће претпоставке: да јавни тужилац оцени да је условно одлагање гоњења сврсисходно и да осумњичени у остављеном року добровољно изврши обавезе које му наложи јавни тужилац. Кад се налаже испуњење обавезе горе означене под (2) и (3), поред ова два услова потребна је још сагласност оштећеног.

Новелом из 2009. године предвиђено је да суд може својом одлуком надоместити сагласност оштећеног, под одређеним условима: (а) да је осумњичени у потпуности накнадио штету оштећеном, (б) да оштећени избегава давање сагласности из очигледно неоправданих разлога и (в) да јавни тужилац оцени да је целисходно²⁷ извршење обавеза које налаже окривљеном (чл. 236. ст. 5. ЗКП Србије). Интерпретација првог услова може ићи у два смера – или да јавни тужилац има обавезу да суду понуди доказ да је осумњичени у потпуности оштећеном надокнадио штету или да у свом захтеву то само констатује. Који су то оштећеникови разлози очигледно неоправдани, што се јавља

²⁷ Код условног одлагања кривичног гоњења, који се јавља као основни случај опортунитета (чл. 236. ст. 1. КЗ Србије), законодавац уопште не помиње целисходност као законски услов, нити уопште одређује сврху примене начела опортунитета кривичног гоњења.

као други законски услов, остаје да цени суд у сваком конкретном случају. Међутим, априори се намеће питање који би то разлог оштећеног био оправдан ако му је осумњичени већ у потпуности накнадио штету. Уместо да наводи оправдане разлоге због којих не жели да да сагласност, оштећени може једноставним постављањем нереално високог одштетног захтева да спречи условног одлагања кривичног гоњења. Зато се чини да би далеко разумљивије било да су ова два услова алтернативно постављена. У погледу трећег законског услова није јасно на бази чега ће суд ценити да је јавни тужилац „нашао“ да је целисходно извршење обавеза које налаже окривљеном. Будући да је условно одагање гоњења у ствари основни облик начела опортунитета, логично је закључити да је јавни тужилац већ оценио да таква целисходност постоји у саком случају кад затражи од суда да својом одлуком надомести сагласност оштећеног. Не изгледа разумно да би јавни тужилац могао тражити одлуку суда којом ће надоместити сагласност оштећеног на условно одлагање гоњења, иако сматра да је нецелисходно извршење обавеза које би наложио осумњиченом. Излаз из ове унутрашње противречности правне норме могао би се потражити у изналагању циља установљавања овог законског услова. Сврха би могла бити да јавни тужилац образложи суду зашто је целисходно одлагање кривичног гоњења у конкретном случају. На основу поднетог захтева, веће позивних судија својим решењем може одобрити извршење обавеза које ће бити наложене осумњиченом. Решење већа позивних судија надомешта сагласност оштећеног, па даљи поступак одлагања кривичног гоњења тече као да је сагласност дао сам оштећени, који се не може јавити у својству супсидијарног тужиоца за случај да јавни тужилац одбаци кривичну пријаву пошто окривљени испуни наложене му обавезе.

За законско уређење условног одлагања гоњења, као главног и у пракси најчешће примењиваног случаја опортунитета гоњења, може се рећи да није нарочито добро осмишљено и уређено. Поред критике да има доста правних празнина, законској регулативи могу се упутити и друге суштинске примедбе. Најпре, из законске формулације *уопште се не види обавеза јавног тужиоца да цени јавни интерес*. Нигде се у закону не наводи да су одступања од начела легалитета предвиђена у јавном интересу, па остаје да јавни тужиоци ту оцену у пракси врше

ослањајући се на теоријску дефиницију начела опортунитета. Ценећи целисходност гоњења у конкретном случају примене, они треба да закључе да извршење наложених обавеза осумњиченом (код условног одлагања гоњења) надомешта и сасвим одстрањује²⁸ јавни интерес за кривичним гоњењем осумњиченог, али је то законском нормом требало и предвидети.

Нису одређени ни законски услови за примену условног одлагања гоњења већ само кривична дела, тачније тежина кривичних дела код којих је оно допуштено. Уобичајено се као услови за примену начела опортунитета предвиђају неке околности везане за само кривично дело или за учиниоца. Чини се да би барем низак степен кривице било нужно прописати као законски услов за овај случај опортунитета. Овако, без икаквих законских услова и без законске обавезе да јавни тужилац цени надомешта ли јавни интерес обавеза која се налаже осумњиченом, изгледа да он може условно одложити гоњење без икаквих правних ограничења, па и независно од јавног интереса, што је, разуме се, погрешно и стога неприхватљиво. На нивоу практичне примене то значи да јавни тужиоци уопште нису дужни да образлажу да ли је изостанак кривичног гоњења у јавном интересу, нити да ли су испуњени законски услови за одлагање гоњења, па се због тих непознаница повећава ризик условног одлагања гоњења, поготову са становишта јавног мњења о непривилегованом, објективном гоњењу сваког осумњиченог, што делује као фактор који одвраћа јавне тужиоце од примене начела опортунитета. А кад се и поред ризика осмеле и одлуче да условно одложе гоњење, руководећи се теоријским поимањем начела опортунитета, остају им на располагању само кривичноправни инструменти везани за индивидуализацију казне које по аналогiji могу применити, као што су лична својства учиниоца и околности које суд узима у обзир приликом одмеравања казне, а особито околности за ублажавање казне или за ослобођење од казне.

Поред реченог, *није прописан ни циљ* који треба да се оствари применом начела дискреционог гоњења код условног одлагања кривичног гоњења, мада се он, мање-више, посредно назире из природе обавеза које јавни тужилац може наложити осумњиченом. Зато се не сме губити из вида да је циљ условног одлагања кривичног

²⁸ Види § 153а процесног законика Немачке.

гоњења да се сврха кажњавања постигне налагањем одређених обавеза осумњиченом уместо изрицањем кривичних санкција.

Пређашња критика се базира на оним елементима који законом нису уређени а морали би бити. Насупрот томе, након увођења обавезног испитивања могућности примене условног одлагања гоњења (чл. 236. ст. 9. ЗКП Србије), што је учињено последњом новелом процесног законика, отвара се питање да ли је то уопште било потребно. Наиме, поставља се питање сврхе обавезног испитивања могућности примене условног одлагања гоњења, поред концепцијске дубиозности, о чему је било речи. Изгледа да је основни циљ увођења ове норме да се по свакој кривичној пријави о томе сачини службена белешка. Она нема никакво процесно дејство на будући кривични поступак: и кад јавни тужилац констатује у службеној белешци да нема места примени условног одлагања гоњења, кривичног поступка не мора бити – све док не подигне оптужни акт јавни тужилац може променити мишљење или одустати од гоњења из неког другог разлога. Таква службена белешка може да служи само за контролу рада јавног тужиоца. Тиме што се јавном тужиоцу намеће обавеза да у службеној белешци констатује да нема места условном одлагању гоњења, њега законодавац фактички присиљава или барем поспешује да примењује дискреционо гоњење (опортунитет), што је изгледа и била замисао законописаца. Управо због такве сврхе, новоустановљеној обавези јавног тужиоца је пре место у општем упутству републичког јавног тужиоца него у закону.

У вези с обавезним испитивањем могућности примене условног одлагања гоњења, интересантно је сагледати да ли јавни тужилац након службене белешке да одлагању нема места, себи затвара пут да се руководи начелом дискреционог гоњења на главном претресу, примењујући одредбе става 6. члана 236. Пошто службена белешка нема никакво процено дејство, са тог становишта, формалноправно гледано, она не искључује примену дискреционог гоњења на главном претресу. Ни у садржинском погледу таква могућност није искључена. Могуће је да јавни тужилац тек на главном претресу сазна за околности које оправдавају одустанак од оптужбе из разлога целисходности. Међутим, да ли ће бојазан од контроле утицати да јавни тужиоци не мењају свој став засведочен у службеној белешци, или ће их преваљивање одговорности на суд охрабрити да чешће прибегавају

начелу опортунитета на главном претресу, остаје да одговоре да правосудна пракса.

б) Условно одустајање од оптужбе на главном претресу.

То је нови вид примене начела дискреционог гоњења али у већ започетом кривичном поступку, установљен последњом новелом српског процесног законика из 2009. године. Према слову закона, кад се ради о кривичним делима за која је прописана новчана казна или казна затвора до три године, јавни тужилац може „одустати од кривичног гоњења“ под следећим условима: (а) да се „води главни претрес“ пред надлежним судом, (б) да јавни тужилац претходно прибави сагласност „суда пред којим се води главни претрес“ и (ц) да „осумњичени испуни једну или више мера прописаних за условно одлагање кривичног гоњења. Међутим, када се ради о мерама из члана 236. става 1. тач. 2. и 3, потребна је и „сагласност оштећеног“ или одлука већа позивних судија којом се под законским условима надомешта та сагласност. Уколико се испуне сви ти услови па јавни тужилац одустане „од кривичног гоњења“, суд доноси пресуду којом се оптужба одбија. Оштећени нема право да преузме оптужбу у својству супсидијарног тужиоца (чл. 236. ст. 8).

Осим што садржи недопустиво много суштинских и номотехничких грешака, нова законска регулатива овог облика дискреционог гоњења непотпуна је, са потпуно нејасним правилима о поступку примене, о чијем се току може само нагађати.

Погрешно су законописци означили да јавни тужилац на главном претресу може одустати од „кривичног гоњења“ ако „осумњичени“ испуни једну или више мера. Након подизања оптужног акта, а особито после почетка главног претреса, јавни тужилац може одустати само од оптужног акта, тј. од оптужбе. Недопустиво је да одредбама истог члана закона (чл. 236) али у различитим ставовима (ст. 6. и 8), па чак и у једном ставу тог члана закона (ст. 8), буде предвиђено да тужилац на главном претресу одустаје од гоњења а да суд због тога доноси пресуду којом се *оптужба одбија*. Ни лице против кога започне кривични судски поступак није *осумњичени*²⁹, а поготову то не може бити на

²⁹ Према аутентичном тумачењу у самом закону, „осумњичени је лице према коме је *пре покретања кривичног поступка* надлежни државни орган предузео

главном претресу,³⁰ већ оптужени или окривљени у најширем смислу речи (сагласно члану 221. ст. 3. и 5). Поред реченог, у законској норми погрешно је предвиђено да је јавном тужиоцу потребна сагласност суда да одустане од оптужбе уместо сагласности да се окривљеном наложе неке од мера за условно одлагање гоњења. Не сме се губити из вида да је по оптужном начелу оптужба у потпуној власти тужиоца па зато суд нема никаквог утицаја на одустанак од оптужбе, ни кад се јавни тужилац руководи начелом легалитета ни кад се руководи начелом дискреционог гоњења. Установљавање сагласности суда на одустајање јавног тужиоца од оптужбе супротно је оптужном начелу и начелу мутабилитета, на којима је уређен српски кривични поступак. Зато је требало прописати да је јавном тужиоцу потребна сагласност суда да се окривљеном наложе неке од законом предвиђених обавеза, како би, за случај да их окривљени изврши, одустао од оптужбе јер би то било целисходније са становишта јавног интереса. Судска одлука је потребна да би се застало са кривичним поступком док окривљени не изврши наложене обавезе.

Из законског текста не може се докучити концепција одустајања јавног тужиоца од оптужбе на главном претресу по основу дискреционог гоњења (опортунитета), поступак је непотпуно уређен, а они његови сегменти који су прописани, нејасно су или погрешно уређени. У вези с тим у закону нема одговора на нека питања: Који судски орган даје сагласност? Који државни орган налаже окривљеном мере – суд или јавни тужилац? Каква је судбина главног претреса док тече рок остављен окривљеном за извршење наложених мера?

И поред овако непотпуне законске регулативе, са бројним правотехничким недостацима, закон се у пракси мора примењивати. Стога, полазећи од правила која се односе на условно одлагање гоњења, ослањајући се на пређашњу интерпретацију законског решења новоустановљеног условног одустајања од оптужбе на главном претресу, поступак би се могао спровести кроз следеће етапе: (1) *Оцена*

неку радњу због постојања основа сумње да је извршило кривично дело“ (чл. 221. ст. 1. ЗКП Србије).

30 Очито се норма односи на оптуженог на главном претресу, јер да је осумњиченом јавни тужилац раније наложио извршење каквих обавеза и да их је он у року извршио, јавни тужилац не би ни подизао оптужни акт већ би одбацио кривичну пријаву позивајући се на став 4. члана 236.

целисходности даљег вођења кривичног поступка; (2) Прибављање изјава окривљеног и оштећеног; (3) Сагласност судије појединца; (4) Одређивање мера окривљеном; (5) Одлагање главног претреса; (6) Обавештавање судије појединца о извршењу обавеза наложених окривљеном; (7) Рочиште за настављање главног претреса.³¹

За објашњени новоустановљени случај примене дискреционог гоњења (опортунитета), означен као *условно одустајање од оптужбе*, законом је постављен лимит да важи за кривична дела дела са прописаном новчном казном или казном затвора до три године. Међутим, законом је допуштено да се овај облик дискреционог гоњења може применити и на кривична дела *са запређеном казном затвора до пет година*, под једним условом – да веће позивних судија својом одлуком то одобри. Иако наизглед једноставно законско решење, уведено најпре за случај условног одлагања кривичног гоњења, изазива пажњу с принципијелног и практичног становишта. Принципијелно се може поставити питање зашто се одлука о управљању поступком поверева неком другом судском органу а не оном пред којим тече главни претрес. Да је реч о претходном поступку, увођење овог судског органа у управљање поступком можда би се могло и разумети (по узору на уређење неслагања између јавног тужиоца и истражног судије), али на главном претресу ти аргументи губе снагу. Осим овог нарушавања архитектонике, дубиозно је какво дејство може имати одобрење овог већа – какво дејство има по закону, а како ће фактички утицати на судију појединца. Наиме, питање је да ли ова одлука већа супсумира одлуку суда којом се на главном претресу даје сагласност на условно одлагање одустајања од оптужбе. Ако је одговор негативан, па се тумачи да судија појединац тек након одобрења већа треба да донесе одлуку да ли се саглашава са налагањем алтернативних мера окривљеном, отварају се даља питања – да ли судија појединац може претходно учествовати у раду већа и какав ће фактички утицај имати одлука већа на његову одлуку о давању сагласности. Разлози и околности због којих веће треба да одобри примену начела дискреционог гоњења на главном претресу за тежа кривична дела, не могу бити неки други него исти они на које ће се јавни тужилац на главном претресу позвати у предлогу

³¹ Опширније: В. Ђурђић – Д. Суботић, *Процесни положај јавног тужиоца и ефикасност кривичног поступка*, Београд, 2010, стр. 57-59.

судији појединцу да се окривљеном наложе неке од мера прописане за условно одлагање гоњења. Пошто се ти разлози, по логици ствари, не могу разликовати, зато се и поставља питање сврхе одлуке судије појединца након одобрења већа позивних судија. Да би имале смисао, те одлуке треба тумачити по принципу односа општег и посебног: због висине запрећене казне, веће својом одлуком треба уопштено да одобри примену мера према неком окривљеном, а судија појединац да својом одлуком окривљеном наложи примену појединих, тачно одређених мера и да одреди рок за њихову примену.

И поред недостатака законске регулативе, дискреционо гоњење на главном претресу и за дела са запрећеном казном до пет година затвора, треба тумачити тако да у пракси буде примењивано без већих тешкоћа и да постигне сврху због које је и установљено. След радњи које јавни тужилац и суд предузимају, треба да осигура континуитет поступка и да створи реалне претпоставке за примену и успех сваке од тих радњи, предузетих у циљу примене начела дискреционог гоњења на главном претресу.³²

На крају, осим што се теоријски доводи у питање читава концепција начела опортунитета на главном претресу и што ће тумачење нејасних и непотпуних законских правила изазвати не мале тешкоће, прети опасност да у пракси јавни тужиоци превале одговорност на суд за одустајање од оптужбе. Уместо да сами примене начело дискреционог гоњења у преткривичном поступку и сами донесу одлуку о условном одлагању кривичног гоњења, може се догодити да чешће подигну оптужни акт, па тек након тога, у тим истим случајевима и из истих разлога, да затраже „сагласност суда за одустанак од оптужбе“, што је далеко мањи ризик за јавног тужиоца, а одговорност подељена.

ц) Одбацивање кривичне пријаве из разлога правичности.

Јавни тужилац је овлашћен да не предузме кривично гоњење и из разлога правичности, под одређеним условима, али само за кривична дела за која је прописана новчана казна или казна затвора до три године. Да би се јавни тужилац руководио начелом дискреционог гоњења, потребно је да буду испуњени следећи услови: (1) да се осумњичени стварно каје, (2) да је због тога спречио наступање штете или је штету

³² *Amplius*: В. Ђурђић – Д. Суботић, *op. cit.*, str. 59.

већ у потпуности накнадио и (3) да јавни тужилац оцени да изрицање кривичне санкције не би било правично.

Само ако су испуњена сва три услова, јавни тужилац може да донесе решење о одбацивању кривичне пријаве, а да ли ће то и учинити, остављено је јавном тужиоцу да цени према околностима конкретног случаја. Управо зато што јавни тужилац може али не мора да одбаци кривичну пријаву кад су испуњени услови за покретање кривичног поступка, реч је о изостајању кривичног гоњења из разлога целисходности. И у овом случају, кад јавни тужилац одбаци кривичну пријаву, оштећени такође нема право да преузме кривично гоњење у својству супсидијарног тужиоца.

За разлику од претходног, овај случај дискреционог гоњења мање се примењује у пракси, али се таква примена не би могла објаснити мањим обимом извршених кривичних дела код којих је тај случај дискреционог гоњења по закону допуштен и с обзиром на остварење дела могућ.

THE DISCRETION OF CRIMINAL PROSECUTION

Summary

In this paper, the discretion of criminal prosecution is understood as a principle which addresses the issue of mandatory character of prosecution for the ex-officio crimes, within the margins of public interest. It is interpreted that the scope of application of the discretion principle is exclusively related to the public prosecutor and the ex-officio crimes, and that its' actual reach is limited by the broadness of the legal concept of the crime. In the course of discussion on criminal policy reasons by which the theory justifies the discretion principle and on the application requirements in comparative legal systems, the author identifies it as a divertive model, based on consensual and restorative justice ideas, whose purpose is rationalization of the criminal procedure and accomplishment of some extra-procedural and political goals. On the grounds of the content analysis of both guiding principles of criminal actions, the author points out their differences and similarities, and concludes that the opportunity principle corrective and complementary to the legality principle, and not only its counterpart. The last part of paper contains critical analysis of the legislatively enumerated cases of the discretionary prosecution in Serbian criminal law.

Keywords: *criminal procedure, criminal prosecution, discretion principle, rejection of criminal charges, termination of proceedings.*

Проф. др Александар Ђирић, редовни професор
Др Предраг Цветковић, доцент
Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 341.6:339.52

ПРИНЦИП ДОБРЕ ВЕРЕ У ПРАВУ СВЕТСКЕ ТРГОВИНСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Апстракт: У овом раду аутори анализирају начело добре вере као елемент права Светске трговинске организације (СТО). Принцип добре вере припада кругу фундаменталних начела међународног права, које служи за искрено и трајно истраживање заједничке воље страна уговорница у међународним односима и њену координисану еволуцију, у складу са изменама околности на којима је одређени споразум заснован. Ово правило се посебно примењује на међународне споразуме којима се установљава одређени трајни институционални оквир, какав је и **Споразум о оснивању Светске трговинске организације са пратећим анексима**. Принцип добре вере није концизно дефинисан у праву СТО. Са друге стране, чињеница да одредбе права Светске трговинске организације упућују на овај принцип, указује да је он општеприхваћен и да је његова садржина „подобна“ за утврђивање примене правила СТО у конкретним околностима.

Кључне речи: Добра вера, Светска трговинска организација, Договор о правилима и процедурама за решавање спорова, Општи споразум о царинама и трговини.

1. Увод

Принцип добре вере вере (начело савесности и поштења; лат. „bona fides“; енгл. „Good Faith“, нем. „Treu und Glauben“;) једно је од фундаменталних начела међународног права.¹ Оно обухвата, пре свега, искреност радњи, изјава и понашања, једне стране, уз очекивање таквих квалитета и код других учесника одређеног правног односа. Такав став је природна последица чињенице да је начело добре вере прихваћено у свим националним правним системима, при чему се његова интерпретација подржава захтевима савесног и правичног поступања, поштовања једнаког третмана и интерпретације у складу са начелом разумности.²

Начело добре вере признато је и у одлукама већег броја међународних трибунала. Тако је Међународни суд правде (е. „*International Court of Justice*“; даље и: „*ICJ*“) третирао начело добре вере као један од темељних принципа за оцену исправности настанка и извршења правно уређене обавезе. *ICJ* полази од претпоставке да државе поступају у доброј вери, а доказ о супротном је захтеван и не тако једноставан за извођење.³

1 Видети: *Georg Schwarzenberger /Edward Brown, „A Manual of International Law“*, Cambridge University Press, 6th Edition, 1976, стр. 7.

2 Код трговачких уговора, уколико нису закључени или испуњени у складу са начелом добре вере (уколико стране поступају у „лошој вери“) долази до усложњавања и виших трошкова закључивања нових уговора. Начело добре вере повећава ниво поверења страна да ће уговорне обавезе бити извршене. Ово начело стандардни је елемент међународних докумената којима се уређују прекограничне пословне трансакције. Видети више у: Предраг Цветковић, „Тумачење уговора о међународној продаји робе: улога принципа добре вере и проблем `међународне` интерпретације“, *Право и привреда*. - Београд : Удружење правника у привреди СЦГ, 2001. - Бр. 5-8 (2001), стр. 966-979.

3 *ICJ* је често ангажовао модалитет директне примене начела добре вере (као независне материјалне или процесне обавезе, а не интерпретативни принцип). У спору „*Nuclear Tests (Australia v. France) (Merits)*“, 1974 (*ICJ Rep*, <http://www.icj-cij.org/docket/files/58/6093.pdf>, стр. 253, 268-269), Суд је употребио принцип добре вере као аргумент за закључак да је једнострана изјава Републике Француске, којом је индигирала намеру да смањи ниво атмосферских штетних последица нуклеарног тестирања у Јужном Пацифику, имала карактер правне обавезе. Даље, у спору „*WHO/Egypt Agreement Case*“ (<http://www.icj-cij.org/docket/files/65/6303.pdf>, стр. 73-95), *ICJ* је закључио да Египат и Светска здравствена организација „морају да сарађују у доброј вери, што укључује и обавезу узајамног консултовања и испуњавања обавеза у периоду између доношења одлуке о измештању канцеларија Светске здравствене

Начело добре вере у међународним односима је својеврсни водич за стране уговорнице на путу остварења циљева споразума као израза њихове воље, односно реализације циљева међународне организације која је таквим споразумом основана. Ово начело служи за искрено и трајно истраживање такве заједничке воље и њену координисану еволуцију, у складу са изменама околности на којима је одређени споразум заснован, што свакако важи и за међународне споразуме којима се установљава одређени трајни институционални оквир. Без начела добре вере, свеобухватни међународни споразуми којих је све више, од којих је типичан пример и Споразум о оснивању Светске трговинске организације (СТО), морали би да опстају само на основу својих индивидуалних норми. Међутим, узимајући у обзир њихову комплексност и пратећу контрадикторност ужих правно-политичких циљева то би било тешко оствариво.

Принцип добре вере има карактер правног стандарда чија се садржина утврђује анализом околности конкретног случаја у коме се он примењује. Он је више од „резонанце природног права“⁴. Лак за илустрацију, али неухватљив за прецизно, потпуно и неоспориво дефинисање, начело добре вере је фундаментални принцип из кога је изведено начело *pacta sunt servanda* и друга правна правила која се односе на искреност, правичност и разумност.

Сазревање сваког правног система има за резултат да се принцип добре вере све више еманира кроз конкретна правила и обавезе, што смањује учесталост упућивања на принцип као опште правно начело. Међутим, уколико такво „отелотворење“ кроз јасно дефинисана права и обавезе изостаје, начело добре вере задње је уточиште у ситуацијама када:

- а) нема одговарајућег правила за решавање одређеног питања;
- б) постојећа правила стоје у међусобној колизији;
- в) међународни споразум садржи контрадикторне концепте чији сукоб треба разрешити.

организације из Египта и окончања тог измештања“. У случају „North Sea Continental Shelf Case“ („Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands“, 1969; <http://www.icj-cij.org/docket/files/52/5561.pdf>) ICJ се ослонио на начело добре вере као основ захтева према државама да у преговоре уђу са циљем постизања споразума.

4 Видети: *Rosenne Shabtai*, „Developments in the Law of Treaties“ 1945-1986, Cambridge University Press, 1989, стр. 135.

Горе описана улога начела добре вере призната је и у члану 31. ст. 1. Бечке конвенције о уговорном праву из 1969. године (енгл. “*Vienna Convention on Law of Treaties*“; даље и: „Бечка конвенција“; „*VCLT*“⁵), који предвиђа да се међународни споразум има интерпретирати „добронамерно“ и према уобичајеном смислу који се мора дати изразима у споразуму, имајући у виду његов предмет, циљ и контекст. Члан 26. *VCLT* такође указује на критеријум добре вере у поступку извршења међународног споразума - „сваки уговор на снази везује чланице и оне треба да га добронамерно извршавају“.⁶

2. Принцип добре вере у систему права Светске трговинске Организације (СТО)

Принцип добре вере није концизно дефинисан у праву СТО. Са другестране, упућивање на начело у одредбама права Светске трговинске организације, указује да је начело добре вере општеприхваћено и да је подобно за примену у околностима конкретног случаја.

Споразум о оснивању СТО, као и „обухваћени споразуми“⁷, јесу међународни споразуми *par excellence*. Имајући ово у виду, а у

⁵ Бечка конвенција о уговорном праву («Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори и други споразуми», бр. 30/72).

⁶ Наведено правило суштински представља одраз принципа „*pacta sunt servanda*“. *ICJ* је ово правило тумачио на следећи начин: „Принцип добре вере обавезује стране да споразум примењују на разуман начин који ће омогућити да сврха споразума буде остварена“ (видети пресуду Суда у спору: „*Gabcikovo-Nagymaros Project, Hungary v. Slovakia*“, 1997, *ICJ Rep*; <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>). Обавеза је страна уговорница не само да поштују норму, већ и да се суздрже од понашања која неизбежно утичу на њихову способност да изврше споразум. Држава може прекршити своју обавезу из члана 26. *VCLT* чак и када не крши текст споразума или његову конкретну норму. То ће бити случај када држава тежи да избегне извршење обавеза које је прихватила или покушава да индиректно оствари одређене циљеве чија директна реализација, према слову међународног споразума, није могућа. Ипак, опште ограничење за овакву примену начела добре вере је да његова имплементација не сме имати за резултат ревизију споразума

⁷ Према члану 1. ст. 1. Договора о правилима и процедурама решавања спорова у оквиру Светске трговинске организације (е. „*Dispute Settlement Understanding*“; даље и: *DSU*) применом правила процедуре садржаних у овом документу могу се решавати сви спорови који проистичу из примене споразума закључених у оквиру СТО (е. „*covered agreements*“; „обухваћени“ споразуми). Ови споразуми наведени су у Appendix-у I *DSU*. Реч је о следећим споразумима: Споразуму о оснивању Светске трговинске организације; мултилатералним трговинским споразумима

светлу одредби члана 26. *VCLT*⁸, принцип добре вере је од значаја за читав систем права СТО. Овакву перцепцију принципа добре вере прихватили су и панели и апелационо тело Светске трговинске организације, сугеришући став да принцип добре вере прожима све СТО споразуме.⁹

Разликују се два модалитета коришћења правних принципа у праву СТО, који се, пре свега, примењују од стране панела и апелационог тела: **интерпретативни модалитет**, као инструмент разумевања и тумачења одређеног правила из система СТО и **директни (неинтерпретативни) модалитет**, као систем независних правних, материјалних или процесних правила.

Обавеза интерпретирања споразума из система СТО у складу са начелом добре вере произилази из примене члана 31. ст. 1. *VCLT*, као правила на које упућује одредба члана 3. 2. Договора о правилима и процедурама решавања спорова (*Understanding on Rules and Procedures Governing Settlement of Disputes – DSU*). Ово упућивање изведено је из формулације одредбе *DSU* да је циљ решавања спорова испред панела и Апелационог тела СТО разјашњавање постојећих одредби СТО споразума „у складу са уобичајеним правилима интерпретације

обухваћеним Анексом 1А Споразума о оснивању СТО (мултилатерални споразуми о трговини услугама), Анексом 1Б (Општи споразум о трговини услугама), Анексом 1Ц (Споразум о трговинским аспектима права интелектуалне својине), Анексом 2 (Договор о правилима и процедурама за решавање спорова); плурилатералним трговинским споразумима (Споразум о цивилним ваздухопловима; Споразум о владиним набавкама). До 1997. године у групу плурилатералних трговинских споразума спадали су и Међународни споразум о млекарству и Међународни споразум о говедини, који су престали да важе 1997. године.

8 „Сваки уговор на снази везује чланице и оне треба да га добронамерно извршавају“ (члан 26. *VCLT*).

9 Видети: *Appellate Body Report, „US-Cotton Yarn (United States-Transnational Safeguard Measure on Combed Cotton Yarn From Pakistan)“*, [http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/us-yarn\(ab\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/us-yarn(ab).pdf), §81. Решавање спорова у оквиру СТО реализује се кроз три институције: а) орган за решавање спорова панеле; ц) апелационо тело (у даљем тексту за панеле и апелационо тело користиће се назив „ДСБ тела“). Правила *DSU* предвиђају обавезу држава чланица да пре покретања спора објективно процене да ли је и у којој мери њихов захтев оправдан: тиме се превентивно упозоравају државе чланице да не злоупотребљавају систем. Видети више у: Александар Ћирић, „Поступак решавања спорова пред Светском трговинском организацијом“, чланак предат за објављивање у публикацији „Правни живот“, Београд, 2010; Предраг Цветковић, „Систем решавања спорова у оквиру Светске трговинске организације“, Право и привреда бр. 5-8/2006, стр. 713-727.

у међународном јавном праву“, уз искључење могућности да се интерпретацијом одредби обухваћених споразума додају или умање права и обавезе које из тих споразума проистичу.

Саме норме права СТО на више места упућују на начело добре вере, попут одредбе члана 3. 10. која предвиђа да у случају спора, стране имају обавезу да у процедуру уђу у доброј вери и покушају да спор реше.¹⁰ Даље, у члану 4. 3. *DSU*, предвиђено је да „уколико је захтев за консултацијама поднет сагласно обухваћеном споразуму, чланица на коју се захтев односи ће, осим ако друго није узајамно договорено, одговорити у року од десет дана од пријема захтева и ући ће у консултације са добром намером у периоду од највише 30 дана од пријема захтева, како би се постигло обострано задовољавајуће решење“.¹¹

У горе наведеним примерима, начело добре вере има значај процедуралног принципа: уколико је једна од страна у консултације ушла без намере да постигне узајамно прихватљиво решење, постоји основ за тврдњу да је тиме прекршена обавеза „уласка у консултације са добром намером“, а да је тужена страна користила консултације да би добила на времену или припремила тактику за процедуру решавања спора.

Начело добре вере такође има значај за установљавање материјално-правних права и обавеза страна уговорница СТО.¹²

¹⁰ „Сматра се да се захтеви за измирењем и употреба процедура за решавање спорова не сматрају непријатељским актом, и у случајевима спора се све чланице морају ангажовати са добрим намерама у циљу решења спора.“ (прва реченица члана 3. 10. *DSU*).

¹¹ Видети излагање *infra* у тач. 2. 1. овог рада.

¹² Видети излагање *infra* у тач. 2. 2. овог рада. Начело добре вере поменуто је и у више одредби Споразума о трговинским аспектима права интелектуалне својине, као једног од кључних докумената права СТО (е. „*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*“ -TRIPS споразум). Члан 24. овог Споразума, који дефинише режим вођења преговора чији је циљ остварење вишег нивоа заштите индивидуалних географских ознака порекла, на три места упућује на начело добре вере. Ова се упућивања односе на добру веру држављана или становника држава чланица у погледу примене регистрованих жигова и коришћење жигова и географских ознака порекла. Видети: чл. 24. 4. и 24. 5. TRIPS споразума. Одредбе чланова 48. ст. 2. и 58 (ц) TRIPS споразума упућују на начело добре вере као обавезу јавних власти или званичника у спровођењу закона о заштити и спровођењу права интелектуалне својине.

2.1. Значај начела добре вере као процедуралног принципа у систему *DSU*

Као што је већ речено, начело добре вере има своју процедуралну манифестацију дефинисану чланом 3. 10. *DSU*, који предвиђа да се државе чланице имају упустити у решавање спора у доброј вери. Апелационо тело је описало начело добре вере садржано у члану 3. 10. *DSU*, као „општи правни принцип који се има примењивати у процедури решавања спорова, уз опште ограничење да начело добре вере не сме да служи креирању нових процедуралних правила“.¹³

Панели и апелационо тело склони су екстензивном тумачењу принципа добре вере, укључујући и интерпретацију правила процедуре садржаних у *DSU* у складу са овим принципом чак и када та правила изричито не упућују на његову примену.

Пример оваквог приступа је одредба члана 3. 7. *DSU*. Њоме се предвиђа да држава чланица пре него што поднесе захтев за решавање спора, има обавезу да процени да ли ће покретање спора бити успешно. У пракси апелационог тела овај захтев је сагледан као базични принцип на основу кога државе треба да користе *DSU* систем у доброј вери, а не каприциозно.¹⁴ Апелационо тело је, међутим, овакву екстензивну интерпретацију ограничило ставом да је процена успеха у спору, као елемент обавезе утврђене чланом 3. 7. *DSU*, барем иницијално у дискрецији државе тужиоца. Оваква, како је апелационо тело окарактерисало, „самореферентна“ (енгл. „*Selfregulatory*“) природа услова да држава у доброј вери размотри да ли ће покренути спор пред *DSU*, има за последицу следеће: Апелационо тело и панели морају претпоставити да, увек када држава чланица поднесе захтев за решавање спора, да је она то учинила у доброј вери, те да је своју

13 Видети: *Appellate Body Report, “United States Tax treatment for Foreign Sales Corporations”* (даље и: „*US-FSC*“), http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/621d.doc, §166. Став о ограничењу примене начела добре вере изводи се из става апелационог тела да „начело добре вере мора да се посматра као део процедуралних правила чија интерпретација, међутим, мора бити ограничена јер *DSU* норме, укључујући и начело добре вере, немају за циљ развој техника решавања спорова, већ обезбеђивање њиховог правичног, ефикасног и благовременог решавања“.

14 У спору „*Mexico-Corn Syrup*“, Мексико је оспорио одлуку панела у делу у којем је пропустио да оцени да ли су САД злонамерно (е. „*Hastily*“) покренуле поступак против Мексика. Видети: *Appellate Body Report, „Mexico — Corn Syrup“*, <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/DS/132abr.w.doc> §9.

одлуку донела у складу са уверењем да ће имати успеха у поступку пред ДСБ телима.¹⁵ Апелационо тело оставило је отвореном могућност да се на иницијативу тужене државе (али не и *ex officio*), испита добронамерност подношења захтева за решавање спора пред ДСБ, сходно члану 3. 7. *DSU*.

Поред члана 3. 7. *DSU*, начело добре вере елемент је и члана 23. *DSU*. Овај члан, наиме, предвиђа ексклузивност решавања трговинских спорова из система СТО пред панелима и апелационим телом, што је и констатовано у њиховим извештајима:¹⁶ „Фундаментални је принцип да процедурални систем установљем *DSU* споразумом представља искључиви форум решавања спорова поводом било које повреде било које норме права СТО“.¹⁷ При томе се позвао на извештај панела у спору „*US-Section 301 Trade Act*“: у овом извештају је утврђено да се члан 23 *DSU* има интерпретирати као забрана било какве унилатералне акције, с образложењем да таква унилатерална акција прети стабилности и предиктабилности мултилатералног трговинског система, што су неопходни елементи подстицаја индивидуалној економској активности на националном и глобалном тржишту.¹⁸ Ова унилатерална акција укључује и забрану да државе уместо решавања спорова усвајају националне законе који искључују могућност решавања спорова пред панелима и апелационим телима СТО.

2.2. Материјалноправно дејство начела добре вере у праву СТО

Начело добре вере може имати утицај на структуру и обим материјалних права и обавеза држава чланица Светске трговинске ор-

¹⁵ *Ibid*, §74. и 75.

¹⁶ Извештаји апелационих тела су у својој природи судске одлуке. Јер, како је то утврђено у тегији „панели и апелационо тело суд су у свему сем у имену“. Видети више у: *Weiler, Joseph*, „*The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats-Reflections on the Internal and External Legitimacy of WTO Dispute Settlement*“, 2001, 35. *Journal of World Trade* 191-201. <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/00/000901.rtf>, стр. 191.

¹⁷ Видети: *Report of the Panel*, „*United States-Import Measures on Certain Products from The European Communities*“, [http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanels/us-ecproducts\(panel\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanels/us-ecproducts(panel).pdf), §6. 13.

¹⁸ *ibid*, §6. 14.

ганизације. Материјално-правне обавезе држава чланица СТО могу се поделити на:

а) испуњење обавеза преузетих „обухваћеним споразумима“ из оквира СТО¹⁹ (обавеза забране понашања „*contra legem*“) и

б) обавезе државе да не примењује мере које, мада нису супротне одредбама „обухваћених споразума“, могу бити штетне, или, тим мерама спречавају остваривање циљева „обухваћених споразума“ (обавеза понашања у складу са забраном „*contra utile*“).²⁰

Наведена подела обавеза држава чланица основ је систематизације излагања које следи.

2.2.1. Улога начела добре вере у дефинисању обима обавезе држава чланица да испуњавају обавезу забране понашања „*contra legem*“

Начело добре вере игра улогу у поштовању обавезе да се државе чланице понашају у складу са одредбама обухваћених споразума СТО (начело *pacta sunt servanda*). Панели и апелационо тело усвојили су презумпцију да су државе приликом испуњавања својих обавеза, поступале према принципу *pacta sunt servanda* садржаном у члану 26. *VCLT* и извршавале своје обавезе у доброј вери.²¹ Штавише, свака држава чланица мора претпоставити да друга страна у спору такође поступа у доброј вери.²² Оваква презумпција је оборива и оставља простор за доказ да држава поступа у „лошој вери“, односно да се понаша супротно изричитим одредбама обухваћених споразума (кршење „*contra legem*“). Панели и апелационо тело су, међутим, уздржани у погледу реализације ове опције у конкретним поступцима решавања спорова. Разлог вероватно лежи у чињеници да би се тиме принцип

¹⁹ Видети више *supra* у тач. 2. 3. овог рада.

²⁰ Видети: *James Cameroon, /Kewin Gray, „Principles of International Law in the WTO Dispute Settlement Body“, 50 International and Comparative Law Quarterly, 50, 2001, стр. 248.*

²¹ Видети: *Appellate Body Report, „Chile-Alcoholic Beverages“, [http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/chile-alcohol\(ab\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/chile-alcohol(ab).pdf) §74.* У овом случају апелационо тело сматрало је да се ради о погрешној примени права, која није учињена у лошој вери.

²² Видети: *Appellate Body Report, „European Communities-Trade Description of Sardines“, [http://www.law.georgetown.edu/iitel/cases/EC-Sardines\(abr\)\(ab\).doc](http://www.law.georgetown.edu/iitel/cases/EC-Sardines(abr)(ab).doc), §278.*

добре вере неконтролисано увео у корпус меродавног права и подигао на ниво директне примене, при чему увек постоји опасност да се сруши „брана“ из члана 3. 2. *DSU* која предвиђа да Апелационо тело и панели, пред којима се решавају спорови из система СТО, не могу додати или ништити права и обавезе држава чланица установљена обухваћеним споразумима.²³

Индикација за померање става панела у правцу признања директне примене начела добре вере садржана је у извештају панела у спору „*US-Offset Act (Byrd Amendment)*“²⁴. Спорна мера био је акт који су САД усвојиле у циљу реализације антидампиншких и компензаторних мера (е. „*Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000*“; даље и: „*CDSOA*“). Овим је актом, наиме, била предвиђена расподела средстава добијених након успешног спровођења легално предузетих антидампиншких и компензаторних мера оним домаћим произвођачима који су подржали покретање истраге о оправданости спровођења тих мера. Државе тужиоци (Аустралија, Бразил, Канада, Чиле, Европска заједница, Индонезија, Јапан, Јужна Кореја, Мексико и Тајланд), сматрале су да САД овим актом крше начело добре вере из следећег разлога: релевантне одредбе СТО споразума о анти-дампингу (члан 5. 4.) и Споразума о субвенцијама и компензаторним мерама (чл. 11. 4.), преклудирају националне власти држава чланица од права да покрену истрагу о испуњености услова за примену ових мера у циљу заштите национале индустрије, уколико се таквој иницијативи не придружи предвиђени проценат националних произвођача утврђен релевантним статистичким критеријумима. Тужиоци су навели да „када одредба споразума (СТО споразума и уз њега анексираних споразума; оп. аут) предвиђа да је активност приватно-правних лица услов за право државе да се предузме одређена акција, тада су усвајање и примена законске

23 Члан 3. 2. *DSU* даје панелима и апелационом телу: да „разјашњавају“ (е. „clarify“) одредбе „обухваћених“ споразума. Међутим, истом одредбом предвиђено је да интерпетације панела и апелационог тела не могу и не смеју додати или умањити права и обавезе држава чланица које произилазе из СТО споразума. Штавише, ове су интерпетације обавезне само за стране у спору и немају карактер обавезујућег прецедента(лат. *Stare decisis*).

24 Видети: *Report of the Panel, „United States-Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 (US-Offset Act-Byrd Amendment)“*, [http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanels/us-byrd\(panel\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanels/us-byrd(panel).pdf).

норме којом се тим лицима даје финансијска подршка да поступају на један начин, а не други, супротни са захтевом да државе чланице своје обавезе извршавају у складу са начелом добре вере²⁵

Панел је усвојио захтев тужилаца са аргументацијом да део релевантних произвођача из одређене индустрије подржава спровођење истраге искључиво због перспективе финансијске добити у форми новчаних давања од стране државе (ово давање следи у случају успеха у истраживању да ли постоји дампиншко понашање које је основ за предузимање антидампиншких мера). Имајући ово у виду, панел је закључио да су САД доношењем *CDSOA* занемариле циљ одредби чланова 5. 4. Споразума о анти-дампингу и члана 11. 4. Споразума о субвенцијама и компензаторним мерама, те да у остваривању тог циља нису поступиле у доброј вери.²⁶

Панел је свој закључак аргументовао ставом да је начело добре вере опште правило понашања у међународним односима, којим се од страна тражи да се уздрже од понашања којим би се дезавуисао циљ споразума у целини или поједине његове норме. Како је сврха члана 5. 4. Споразума о анти-дампингу и члана 11. 4. Споразума о субвенцијама и компензаторним мерама да се од националних власти захтева да испитају ниво подршке националне индустрије за покретање истраге о томе да ли су испуњени услови за увођење мера анти-дампиншког и компензаторног карактера, документ под називом *CDSOA* компромитује овај циљ јер финансијским средствима даје подршку националној индустрији да ову истрагу подржи. Оваква подршка може довести до покретања истраге у случају када јасна перспектива финансијске користи „ствара“ критичну масу националних произвођача који такву истрагу подржавају. Чињеница је да без такве перспективе, те критичне масе не би било. Тиме се услови за покретање истраге, утврђени процентом националних произвођача који у таквом иницирању обесмишљавају: држава би, наиме, увек могла да, када то сматра опортуним, обезбеди довољно подршке за такву своју акцију.²⁷

²⁵ Видети: §7. 54. извештаја панела.

²⁶ *ибид*, §7. 63.

²⁷ Видети: §. 7. 64. и 7. 66. извештаја панела. Основ за став да се панел изричито определио за директну примену начела добре вере као материјалноправне норме за оцену да ли државе чланице своје обавезе преузете СТО споразумом испуњавају

Оваква изричита директна примена начела добре вере на про-суђивање материјално-правног положаја држава чланица, односно увођење начела добре вере у корпус материјалног права директне примене у систему СТО, остали су на нивоу панела. Апелационо тело оповргло је став панела о неслагласности CDSOA са горе наведеним члановима Споразума о анти-дампингу и Споразума о субвенцијама и компензаторним мерама.²⁸ Аргумент апелационог тела био је уопштен:

„Јасно је да је питање у спору пред панелом следеће: да ли је CDSOA неконзистентна са Споразумом о анти-дампингу и Споразумом о субвенцијама и компензаторним мерама у светлу њиховог предмета и циља. Ипак, став је апелационог тела да је панел исувише лако и брзо оставио по страни и окарактерисао ирелевантном литерарну анализу и тумачење ових одредби.“²⁹ (релевантних одредби Споразума о анти-дампингу и компензаторним мерама).

Апелационо тело није даље улазило у анализу панела о предмету и циљу наведених споразума и њихових одредби. Истовремено је, међутим, помало еклектички, указало на то да постоји основ за став да САД нису поступале у доброј вери, те да у прилог томе говоре и извештаји апелационог тела у ранијим споровима.³⁰ Међутим, није изричито дало свој став о тврдњи САД да „у СТО споразумима нема основа нити оправдања за панеле или апелационо тело да закључе о томе да држава није поступала у доброј вери, те да тај принцип примењују као материјално-правну обавезу о којој су се државе чланице сагласиле“.³¹ Упућивање на претходне извештаје није било од помоћи, јер ни они нису определили да ли и под којим условима принцип добре

или не, налази се, поред изричитог упућивања на његову примену као општег правног принципа, и у напомени 314. уз §7. 64. извештаја панела. У овој напомени се цитира став правне теорије (који је, очигледно, и став панела) да члан 18. *VCLT*, мада изричито не упућује на принцип добре вере, сумира његову суштину тиме што предвиђа обавезу да „држава треба да се уздржи од аката који би лишили споразум његовог предмета и његовог циља“.

28 Видети: *Appellate Body Report*, „*US-Offset Act (Byrd Amendment)*“, *op. cit.*, §294.

29 *ибид.*, §285.

30 Наведени су између осталих и следећи извештаји: *Appellate Body Report*, „*US – Shrimp*“, [http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/us-shrimp\(ab\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtoab/us-shrimp(ab).pdf); §158; *Appellate Body Report*, „*US – FSC*“, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/621d.doc §166.; Видети: §297. извештаја у спору „*US-Offset Act (Byrd Amendment)*“, напомене 249 и 250.

31 Видети: *Appellate Body Report*, „*US-Offset Act (Byrd Amendment)*“, §296.

вере може да се користи не само као интерпретативни инструмент (што је оправдано и у складу са чланом 3. 2. DSU), већ и као директно применљива норма материјалног карактера. Остало је, дакле, нејасно да ли су САД прекршиле обавезу интерпретације релевантних одредби Споразума о анти-дампингу и Споразума о субвенцијама и компензаторним мерама у складу са начелом добре вере (схваћеног у функцији интерпретативног принципа), или су прекршиле ово начело схваћено као норма директне примене у функцији утврђивања материјално-правних права и обавеза.

Епилог је да је апелационо тело одбило став панела да су САД прекршиле начело добре вере тиме што су усвојиле CDSOA, с аргументом да

„Ништа у обухваћеним споразумима не даје основ за закључак да ће се сматрати да држава не поступа у доброј вери само на основу тога што је прекршила обавезе из обухваћених споразума. Потребно је више од простог кршења обавезе да би се закључак о поступању противно начелу добре вере оправдао.“³²

Овакво, начелно признање примене начела добре вере као материјално-правног принципа директне примене било је разлог што су САД покренуле поступак начелне расправе о третману начела добре вере у наведеним одлукама панела и апелационог тела у спору „*US-Offset Byrd Amendment*“.³³

32 *Ibid*, §298. Концепт да је прекршај обавезе потребан, али не и довољан услов за закључак да државе нису поступале у складу са начелом добре вере, конзистентан је са ставом Међународног суда правде у спору „*Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v. Honduras) (Jurisdiction and Admissibility)*“, да начело добре вере „није по себи извор обавезе, уколико ниједна друга обавеза не постоји“. Оно што је „тековина“ спора „*US-Offset Act*“ јесте да је јасно легитимисан став о принципу добре вере као материјалноправном начелу директне примене, с разликом што је панел био мишљења да су услови те примене испуњени, док је апелационо тело сматрало да то није случај. Видети: *ICJ Rep. 69, 1988*, стр. 105; <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=nico&case=73&k=ad>.

33 „Подразумева се да САД сматрају да државе своје обавезе имају извршавати у доброј вери. Оно што брине Сједињене Америчке државе је што се мора имати на уму да систем установљен путем DSU има за циљ да утврди сагласност понашања држава са обухваћеним споразумима, а не међународним правом у опште. Прихватање материјалноправне примене принципа добре вере и давање мандата панелима и апелационом телу да процењују да ли су државе тај принцип уважиле неоправдано проширује надлежност панела и апелационог тела.“ Видети: *DSB, Minutes of Meeting Held on 27. January 2003, WT/DSB/M/142 (6. march 2003), 57.*

Из горе наведеног произилази да директна примена принципа добре вере од стране панела и апелационог тела је начелно прихватљива, али да у пракси постоји суздржаност у погледу његове примене за конкретно просуђивање о правима и обавезама држава чланица.

2.4. Улога начела добре вере у дефинисању обима обавезе држава чланица да испуњавају обавезу забране понашања „*contra utile*“

У материјално-правном смислу, поставља се питање да ли начело добре вере може да буде основ за покретање поступка против држава чланица које својим понашањем наносе штету или поништавају користи које друга држава има на основу СТО споразума (при чему се не крши обавеза предвиђена нормама обухваћених споразума; ово кршење обавезе је елемент забране понашања „*contra legem*“). Овакво, „*contra utile*“ понашање, санкционисано је релевантним одредбама DSU и „обухваћених споразума“.³⁴

Пример аргументације која говори о примени начела добре вере као основа за подношење захтева „*contra utile*“ садржан је у извештају панела у спору „*Korea-Procurement*“.³⁵ Панел је нашао да се „*contra utile*“ захтеви заснивају на начелу добре вере, примењеном у функцији општег правног принципа Међународног јавног права. Принципи међународног јавног права, попут начела добре вере, примењују се „до мере до које СТО споразуми не искључују њихову примену Уколико нема конфликта или некозистентности са обухваћеним споразумима, односно имплицирања да обухваћени споразуми предвиђају другачије, став панела је да обичајна правила међународног

34 Основ овакве обавезе налази се у члану XXIII ст. 1 б) ГАТТ-а, који предвиђа право државе која сматра да је поништена или умањена нека корист која за њу директно или индиректно проистиче из овог споразума, тиме што „нека друга страна уговорница примењује неку меру, *супротну или не са одредбама овог споразума*“, да се обрати другим странама уговорницама које су по њеном мишљењу одговорне за кршење у питању. Члан 26. ст. 1. DSU такође предвиђа да се надлежност панела и апелационог тела простире и на спорове о штети која је резултат чињенице да држава чланица примењује неку меру, „без обзира да ли је у складу или не“ са одредбама обухваћених споразума.

35 Видети: *Report of the Panel, „Korea-Procurement“*, [http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanelsfull/korea-govprocurement\(panel\)\(full\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanelsfull/korea-govprocurement(panel)(full).pdf).

права имају примењивати на СТО споразуме.³⁶ Панел је сматрао да средства против понашања „*contra utile*“, „развијена у ГАТТ/ВТО јуриспруденцији, не би требало да буду посматрана у изолацији од општих принципа међународног обичајног права“, при чему је базична претпоставка да државе немају право предузимања акција и понашања, чак и када су у складу са текстом обухваћених споразума, уколико такве акције штете разумним очекивањима страна.³⁷ Након ових објашњења, Панел повезује „*contra utile*“ захтеве са начелом *pacta sunt servanda* и начелом добре вере, дефинишући обавезу заштите интереса очекивања као дужност која је логични наставак примене правила *pacta sunt servanda* установљеног чланом 26. *VCLT*,³⁸ који се манифестује и у концепту члана XXIII ст. 1. б) Општег споразума о царинама и трговини (ГАТТ)³⁹ и у члану 26. *DSU*.⁴⁰

Истина је да се може наћи аналогија између обавезе забране понашања „*contra utile*“ и обавезе начела добре вере. Резултат таквог

36 Видети: *ибид*, §7. 96. Овај извештај није био оспорен, па није било ни простора да апелационо тело испитује овај став панела.

37 Видети: *Report of the Panel, „Korea-Procurement, op. cit, §7. 93.*

38 „Сваки уговор на снази везује чланице и оне треба да га добронамерно извршавају” (чл. 26. *VCLT*).

39 Одредба члана XXIII:1б) ГАТТ-а 1994 основ је за постављање захтева са природом „*contra utile*“: „Када једна страна уговорница буде сматрала да је поништена или умањена нека корист која за њу директно или индиректно проистиче из овог Споразума, или пак да је спречено остварење неког од циљева овог споразума, тиме...б) што нека друга страна уговорница примењује неку меру, супротну или не са одредбама овог споразума.“

40 Видети: *Report of the Panel, „Korea-Procurement“, op. cit, §7. 93.* Кореја је тзв. „*non-violation*“ доктрину (доктрину обавезе заштите интереса очекивања, чак и када акцијом државе нису прекршене одредбе споразума), оквалификовала као изузетак од општег концепта *DSU* (што би значило да се има тумачити рестриктивно). Панел је цитирао извештај СТО панела у спору „*Japan-Film*“, који је утврдио да „средства заштите интереса очекивања јесу важан инструмент *WTO/GATT* система решавања спорова, али је дефинисано само 8 случајева када су панели суштински расправљали о захтевима заснованим на члану XXIII 1б). Ово сугерише да су и државе уговорнице ГАТТ-а и државе чланице СТО биле опрезне у покретању поступака заснованих на доктрини заштите интереса очекивања.“ Панел у спору „*Korea-Procurement*“, међутим, нагласио је значај начелног признања права држава чланица да поднесу захтев због „*contra utile*” понашања других држава чланица: овим се правом штити разумно очекивање држава да ће се одржати равнотежа узајамних концесија до којих се дошло преговорима. Видети §7. 97-7. 98. извештаја панела у спору „*Korea-Procurement*“.

приступа, међутим, не сме бити брисање разлике између питања да ли је држава прекршила обавезу заштите „интереса очекивања“ (обавезу забране понашања „*contra utile*“), и питања да ли је поступала у доброј вери (једнако као и што кршење обавезе преузете обухваћеним споразумом-понашање „*contra legem*“ - не значи истовремено и да постоји одсуство добре вере, односно да се то чини у „лошој вери“). Чињеница да је држава поништила или спречила остваривање користи друге државе чланице, без обзира да ли је прекршила СТО одредбе, не значи сама по себи, да она није поступала у доброј вери. Посебно се не би смело претпоставити да је понашање у лошој вери услов постојања понашања „*contra utile*“. Панел је, очигледно, овакву опасност препознао. Анализирајући питање лоцирања терета доказивања о понашању „*contra utile*“, устврдио је да држава тужилац нема обавезу доказивања да се друга страна понашала у лошој вери, већ да је дужна да докаже да мера која је предузета спречава остваривање предмета и сврхе споразума, те разумна очекивања користи које из тих споразума произилазе.⁴¹

У коначном, панел је сматрао да тужилац (Сједињене Америчке Државе), није, у довољној мери, образложио свој захтев за постојањем понашања које је противно забрани понашања „*contra utile*“. Ова одлука панела није била ожалбена, те о њој није расправљано пред апелационим телом. Међутим, аргументација која обавезу забране понашања „*contra utile*“ види као продужено дејство начела „*pacta sunt servanda*“, а оба правила као одраз начела добре вере, без анализе контекста, предмета и циља одредби којима се штити „интерес очекивања“, била је разлог за бригу више држава (укључујући и државу тужену у наведеном спору, Јужну Кореју), да изразе бојазан у погледу начина на који ће панели убудуће третирати забрану понашања „*contra utile*“: ова се бојазан огледала пре свега у односу на могућност да неки будући панел прихвати аргументацију САД која начело добре вере примењује као материјалноправно правило што за последицу може имати дисторзију права и обавеза држава чланица, односно додавање или умањење права и обавеза које ове имају на основу обухваћених споразума, што је изричито забрањено чланом 3. 2. *DSU*.

⁴¹ Видети: извештај панела, „*Korea-Procurement*“, *op. cit.*, §7. 99.

Са више од деценију дуге дистанце, може се рећи да је овај захтев САД, па и широка и недовољно кохерентна аргументација панела, резултат покушаја да се тестирају границе потенцијала *DSU* система и система СТО у целини, као могуће „лабораторије нормативне јуриспруденције”⁴². Наиме, захтеви “*contra utile*” индицирају да поједине државе чланице, унутар система СТО, изналазе одређене нормативне принципе који прожимају правила СТО, чак и када они нису изричито и јасно формулисани. Ради се, дакле, о покушају да се “*contra utile*” захтеви користе као инструмент “нормативне јуриспруденције” унутар СТО система, чији је смисао усмерен ка опредељењу природе права СТО. Чињеница да је панел у спору „*Korea-Procurement*” делом прихватио овакву аргументацију је одраз постојања одређене политичке воље у датом тренутку, да се испита овај “потенцијал нормативности”. Сама одлука панела, међутим, а још више чињеница да није оспорена од стране тужиоца (САД), говори у прилог закључку да се у овом случају делом радило управо о правно-политичкој проби спремности СТО система, да крене у правцу изградње права СТО као поретка заснованог на нормативној јуриспруденцији.

42 У погледу опредељења за правну природу права СТО сударају се аналитичка јуриспруденција и нормативизам: аналитичка јуриспруденција полази од тога “шта право јесте”. Комплементарна аналитичкој јуриспруденцији је нормативна јуриспруденција, која полази од тога „шта би право требало да буде”. У контексту примене и тумачења права СТО, аналитичка јуриспруденција полази од онога што је стварност СТО, а нормативизам од онога што је „идеал“ њених креатора. Право СТО покушава да ову тензију сведе и нађе јој разумни компромис: природно, оно тежи нормативизму, али се у његовом спровођењу „идеална“ решења пропуштају кроз призму стварних потреба држава чланица, потом околности које их окружују, те реално (политички) остварљивог димензиона правила правног система СТО.

Проф. др Александар Ђурић, Доц. др Предраг Цветковић

ПРИНЦИП ДОБРЕ ВЕРЕ У ПРАВУ СВЕТСКЕ ТРГОВИНСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Prof. Aleksandar Ciric, Full Profesor,
Doc. dr Predrag Cvetković
University of Nis,
Faculty of Law

THE “GOOD FAITH PRINCIPLE” IN THE WTO LAW

Summary

The good faith principle is one of the fundamentals of international law. It is used as the tool for the permanent research of the common accord of the agreements' parties, as well the vehicle for the coordinated and controlled evolution of such accord. This premise is especially valid for international agreements which establish the long term institutional framework, such as WTO agreement. It is obvious the lack of clear definition of good faith principle in the WTO law. On the other hand, the reference to the good faith in the WTO rules proves its significance and broad acceptability in international law and also eligible for the application in concrete discourse. The good faith principle has its procedural and substantive importance in the context of WTO law. Taking the criteria of application modality two modalities can be identified: the modality of interpretative application (good faith principle as the interpretative tool), which is based partially also on the rules contained in the Vienna Convention on the Law of Treaties enacted in 1969, and modality of the direct application (good faith principle as the autonomous procedural and substantive rule). While the interpretative modality of good faith principle's application is undisputed, panels and appellate body still have reserve toward the modality of direct application (as the tool for in concreto judging on rights and duties of WTO member states).

Key Words: *good faith; World Trade Organization; General Agreement on Trade and Tariffs; Dispute Settlement Understanding.*

ПРИМЕНА НОВЧАНЕ КАЗНЕ У КРИВИЧНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Апстракт: У сузбијању и спречавању криминалитета уопште, а нарочито имовинског криминалитета који данас преовладава у структури савременог криминалитета, сва модерна кривична законодавства предвиђају систем различитих кривичних санкција. Међу њима се по својој природи, карактеру, дејству и значају издвајају имовинске кривичне санкције. С обзиром на специфичан карактер имовинских кривичних дела и личност њихових учинилаца предвиђена је специфична имовинска казна - новчана казна која поред репресивног има и изузетно превентивно дејство. Овај рад управо разматра појам, обележја, концепцију, карактеристике и начин изрицања и извршења новчане казне са теоријског и практичног аспекта, а сходно решењима из новог Кривичног законика Републике Србије.

Кључне речи: кривично дело, учинилац, кривична санкција, новчана казна, превенција

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

У структури криминалитета у свим савременим државама преовладава имовински криминалитет по броју извршених кривичних дела, њихових учинилаца, проузрокованим последицама, обиму и интензитету испољене тежине и опасности, рецидиву и другим обележјима. У сузбијању криминалитета свих облика и видова испољавања, па и имовинског криминалитета примењују се различите мере, средства и поступци од стране различитих друштвених (у првом реду државних) органа на свим друштвеним нивоима. Све те различите мере се могу поделити на превентивне и репресивне (принудне). По свом значају, природи, садржини, карактеристикама и дејству међу овим мерама се издвајају кривичне санкције¹.

Кривичне санкције су по свом карактеру истовремено и репресивне и превентивне природе. Оне се састоје у одузимању или ограничавању одређених слобода и права учиниоцу кривичног дела. Примењују се против и мимо његове воље на основу одлуке суда у складу са условима, на начин и по поступку који је Кривичним закоником одређен. Сврха је кривичних санкција вишеструко одређена. У првом реду оне имају за циљ заштиту друштва (односно његових друштвених вредности) од свих облика криминалитета или како је то одређено у члану 4. став 2. Кривичног законика Републике Србије (КЗ РС)², сврха кривичних санкција је сузбијање дела којима се повређују или угрожавају вредности заштићене кривичним законодавством.

У оквиру овако одређене сврхе свих кривичних санкција, Кривични законик је посебно у члану 42. одредио сврху кажњавања као : 1) спречавање учиниоца да чини кривична дела и утицање на њега да убудуће не чини кривична дела, 2) утицање на друге да не чине кривична дела и 3) изражавање друштвене осуде за кривично дело, јачање морала и учвршћивање обавезе поштовања закона³.

1 Д. Јовашевић, Коментар Кривичног закона СР Југославије, Београд, 2002. године, стр. 18-34

2 Службени гласник Републике Србије број 85/2005. Више : Д. Јовашевић, Кривични законик Републике Србије са коментаром, Београд, 2007. године.

3 Сврха прописивања, изрицања и извршења кривичних санкција је јединствено постављена : Више : Д. Јовашевић, Закон о извршењу кривичних санкција са коментаром, Београд, 2006. године.

Када говоримо о сузбијању и спречавању имовинског криминалитета морамо да укажемо на неке његове основне карактеристике од којих зависи и ефикасна и квалитетна борба против учинилаца ових дела. Као објект напада код имовинских кривичних дела јавља се имовина другог (физичког или правног) лица. Та имовина се може јавити у облику покретне и непокретне имовине, али и као имовинска права и имовински интереси. Радња извршења се најчешће код ових дела јавља као чињење (позитивна, активна делатност) у виду одузимања, присвајања, прибављања. Она се предузима у намери да се себи или другом прибави противправна имовинска корист или да се другоме нанесе каква штета⁴.

За поједина имовинска дела законик захтева посебан психички елемент испољен у виду побуде користољубља. Користољубље представља⁵ побуду која се састоји у безобзирном, егоистичком стремљењу да се постигне имовинска корист по сваку цену. Она се тако јавља као посебно субјективно, психичко обележје у облику намере (у смислу свесне и вољне управљености радње на остварење циља чија представа делује као унутрашњи покретач сваке људске делатности). И коначно, као резултат предузете радње извршења код имовинских кривичних дела јавља се, с једне стране, проузроковање штете по имовину, имовинска права или интересе пасивног субјекта (физичког или правног лица), односно, с друге стране, исто толики или већи износ прибављене противправне имовинске користи на страни извршиоца дела или неког другог лица⁶.

Прописивање, изрицање и извршење свих кривичних санкција има за приоритетни циљ заштиту друштвених добара и вредности од свих облика повређивања и угрожавања. У остварењу тога задатка надлежни органи кривичног правосуђа⁷ примењују одговарајуће врсте и мере кривичних санкција. У борби против имовинског криминалитета

4 О појму и карактеристикама имовинских кривичних дела више : В. Ђурђић, Д. Јовашевић, Кривично право, Посебни део, Београд, 2010. године, стр. 113-134 .

5 Б. Златарић, М. Дамашка, Рјечник кривичног права и поступка, Загреб, 1966. године, стр. 138; Д. Јовашевић, Лексикон кривичног права, Београд, 2006. године, стр.212.

6 Д. Јовашевић, Кривично право, Општи део, Београд, 2006. године, стр.118-122.

7 Љ. Јовановић, Д. Јовашевић, Кривично право, Општи део, Београд, 2002. године, стр.212.

та се друштвена активност своди у првом реду на примену специфичних кривичноправних мера и средстава који треба да одговоре захтевима и потребама криминалне политике (или антикриминалне политике)⁸ савремене државе (друштва), односно да буду адекватан, ефикасан и законит одговор на све специфичности које ова врста криминалитета носи са собом.

У систему кривичноправних мера реаговања друштва на облике и видове испољавања имовинског криминалитета по свом значају, садржини, карактеру, дејству и природи нарочито се издвајају следеће имовинске кривичне санкције : 1) новчана казна као имовинска казна⁹

8 Б.Петровић, Д. Јовашевић, Извршно кривично (казнено) право, Сарајево, 2006. године, стр. 26.

9 у досадашњем кривичном праву Републике Србије постојала је казна конфискације имовине. Наиме, изменама и допунама Основног кривичног закона (раније КЗ СР Југославије) из априла 2003. године у казни систем Републике Србије је поново (после 1990. године) враћена ова имовинска казна која се састоји у одузимању имовине осуђеног лица без накнаде у границама које су прописане законом. Изрицањем ове казне заснива се стварноправни однос државе над имовином осуђеног лица. Њено изрицање није обавезно већ суд у сваком конкретном случају одлучује о њеној примени. Изриче се само као споредна казна уз казну затвора и то за законом одређена кривична дела. Ниуком случају се не може изрећи уз новчану казну. Теорија кривичног права познаје две врсте конфискације : 1) општу (потпуну) којом се одузима целокупна имовина осуђеног и 2) специјалну (делимичну) којом се одузима само део имовине. У праву Републике Србије ова се казна јављала у виду ограничене опште конфискације имовине у границама прописаним законом. Као остале карактеристике казне конфискације имовине могу се навести : 1) односи се на имовину осуђеног лица коју оно поседује у време доношења правоснажне судске одлуке, 2) овом се казном не може обухватити будућа имовина осуђеног лица, 3) она не може да обухвати имовину чланова породице осуђеног лица, 4) њеном применом се осуђеном лицу никада ефективно не одузима целокупна имовина већ му се оставља један њен део у висини нужних трошкова који су потребни за издржавање осуђеног лица и чланова његове породице, 5) конфискована покретна и непокретна имовина прелази у државну својину, 6) конфискацијом имовине не дира се у право трећих лица (законско или укњижено право уживања, залоге, хипотеке или право становања) на одузетој имовини, 7) конфискована имовина се може користити и за накнаду штете која је причињена извршеним кривичним делом, 8) примена ове казне није везана за имовинску корист која је прибављена кривичним делом, 9) конфискована имовина може да се врати осуђеном лицу ако се одлука о конфискацији имовине укине накнадном поступку по ванредним правним лековима или актом амнестије или помиловања. Ако то није могуће, тада се утврђује стварна вредност одузете имовине у новцу и тако се врши повраћај њене вредности, 10) у случају покретања поступка за кривично дело за које је по закону могуће изрећи казну конфискације имовине, суд је овлашћен да предузме одговарајуће мере обезбеђења те имовине ако то је оправдано и целисходно на основу околности конкретног случаја како би се спречило да оптужени до окончања поступка располаже овом имовином у целини или делимично и покуша да избегне примену ове казне.

(чл. 48-51. КЗ РС) и 2) мера безбедности одузимања предмета¹⁰ који су употребљени или намењени за извршење кривичног дела, односно који су настали извршењем кривичног дела (предвиђена у чл. 87. КЗ РС) и 3) посебна кривичноправна мера *sui generis* - мера одузимања имовинске користи која је прибављена кривичним делом предвиђена у чл. 91-93. КЗ РС. У даљим излагањима ћемо посебну пажњу посветити новчаној казни као најзначајнијој кривичноправној мери за спречавање (превенцију) и сузбијање имовинског криминалитета која има историјски дугу традицију будући да је познају и најстарија кривична законодавства.

ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ НОВЧАНЕ КАЗНЕ

Новчана казна представља имовинску казну која се историјски посматрано појавила веома рано, и то у вези са системом композиције према коме је извршилац забрањеног, противправног дела плаћао одређену суму новца оштећеном или његовој породици као “накнаду за учињено дело” чиме се практично избегавала примена крвне освете. Данас новчана казна представља самосталну кривичну санкцију имовинског карактера која се састоји у обавези плаћања осуђеног лица одређеног новчаног износа у корист државе. Она представља чешће изричану кривичну санкцију. Тако је проценат изречених новчаних

¹⁰ У спречавању имовинског криминалитета, кривично право Србије предвиђа једну специфичну меру имовинског, стварног карактера у систему мера безбедности. То је мера безбедности одузимања предмета предвиђена у чл. 87. КЗ РС. Она представља стварну меру чије је прописивање, изрицање и извршење везано за постојање опасног стања, опасности од поседовања неког предмета на страни учиниоца кривичног дела или пак због опасности од својства неког предмета. Законик одређује два услова за изрицање ове мере : предмети који се одузимају употребљени су или су намењени за извршење кривичног дела (*instrumenta sceleris*) или су настали извршењем кривичног дела (*producta sceleris*). Мера безбедности се изриче уз казну, условну осуду, судску опомену, ослобођење од казне или уз мере безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи или обавезног психијатријског лечења на слободи (ако се изриче неурачунљивим лицима) или уз васпитну меру (ако је изречена млађем пунолетном лицу). Мера безбедности је следствено томе суплементарног карактера. Из наведених услова произилази да се применом ове мере безбедности одузимају управо они предмети који су у непосредној вези са извршеним кривичним делом. То су предмети који су намењени или су употребљени за извршење кривичног дела (средства, оруђа) или су настали извршењем кривичног дела.

казни у нашој земљи 1990. године достигао износ од 45% од укупно изречених кривичних санкција¹¹.

Слична је ситуација и у другим земљама¹². Ова је казна посебно погодна за лакша кривична дела (багателни криминалитет), али се њена примена чак практикује и на подручју средњег криминалитета¹³. Изриче се најчешће нехатним, примарним и ситуационим деликвентима, па је у неким земљама њена примена толико раширена да је на подручју лакшег и средњег криминалитета у потпуности потиснула кратку казну лишења слободе¹⁴. Осим у кривичном законодавству новчана казна представља и изузетно значајну санкцију која се изриче и учиниоцима других врста јавноправних деликата као што су привредни преступи¹⁵ и прекршаји¹⁶, и то без обзира да ли се као учинилац ових дела јавља физичко лице, правно лице, одговорно лице у правном лицу или предузетник. Као кривична санкција она се може изрећи учиниоцу скривљеног кривичног дела, и то као главна и као споредна казна. Чак шта више она се може и кумулативно изрећи уз казну лишења слободе наравно под условима предвиђеним у Кривичном законнику.

Новчана казна¹⁷ је имовинска казна којом се извршиоцу кривичног дела утврђује обавеза да у одређеном року уплати пресудом одређени новчани износ у корист државе под претњом да у случају неиспуњења те обавезе ова казна може бити замењена казном затвора или казном рада у

11 Ђ. Ђорђевић, Одмеравање новчане казне. Југословенска ревија за криминологију и кривично право, Београд, број 3/1998. године, стр. 102.

12 Према расположивим подацима новчана казна је у Републици Словенији 1988. године заузимала 37 % од укупно изречених кривичних санкција (А. Шелих, Алтернативне санкције и мере у кривичноправном систему Словеније, Темида, Београд, број 1/2006. године, стр.39)

13 З. Стојановић, Кривично право, Општи део, Београд, 2000. године, стр. 265.

14 Види: W. Hassemer, Einführung in die Grundlagen des Strafrechts, 2. Auflage, München, 1990. године, стр. 298.

15 Више : Д. Јовашевић, Коментар Закона о привредним преступима, Београд, 2001. године; Д. Јовашевић, Привредни преступи у судској пракси – Практикум, Београд, 2001. године.

16 Више : Д. Јовашевић, Збирка закона о прекршајима са коментаром и праксом, Београд, 2004.године.

17 D.D. Spinelis, Esseys on criminal sciences, Athens – Komotini, 2001. године, стр. 13-15.

јавном интересу¹⁸. Изрицањем новчане казне између учиниоца кривичног дела и друштва-државе ствара се облигациони однос у коме се држава појављује као поверилац, а учинилац дела као дужник. Новчана казна се може изрећи као главна и као споредна казна (члан 44. став 2. КЗ РС)¹⁹.

Као главна казна она се може изрећи када је у кривичном закон(ик) у одређена алтернативно са казном затвора. За кривична дела која су учињена из користољубља, новчана казна као споредна казна се може изрећи и када није прописана законом или када је законом прописано да ће се учинилац казнити затвором или новчаном казном, а суд као главну казну изрекне казну затвора (члан 48. КЗ РС). Нови Кривични законик Републике Србије који је ступио на снагу 1. јануара 2006. године предвиђа два облика (форме) новчане казне. То су : 1) новчана казна у дневним износима и 2) новчана казна у одређеном износу. Лице коме је изречена новчана казна подлеже законској рехабилитацији (чл. 98. КЗ РС), па му се под условом да пре ове осуде није било осуђивано (или се сматра неосуђиваним) које у року од три године од дана извршене, застареле или опростене казне не учини ново кривично дело даје законска рехабилитација.

На новчану казну се даље примењује и институт застарелости²⁰ њеног извршења (као општи основ гашења права државе на примену казне). Тако се ова казна не може више уопште извршити према чл. 105. КЗ РС ако је протекао рок од две године од правноснажности пресуде

18 Д. Врекић, Новчана казна као алтернатива лишењу слободе кратког трајања, Гласник АК Војводине, Нови Сад, број 12/1995. године, стр. 503-514 ; Д. Јовашевић, Новчана казна у југословенском кривичном праву, Правни зборник, Подгорица, број 1-2/2001. године, стр. 230-243; Д. Јовашевић, Кривичноправни аспекти превенције имовинског криминалитета, Судска пракса, Београд, број 2-3/2003. године, стр. 85-90; Д. Јовашевић, Имовинске кривичне санкције као средство превенције имовинског криминалитета, Криминалистичке теме, Сарајево број 3-4/2004. године, стр. 131-151.

19 Одредбу сличне садржине налазимо и у Кривичном законнику Републике Црне Горе у члану 34. став 2. : Љ. Лазаревић, Б. Вучковић, В. Вучковић, Коментар Кривичног законика Црне Горе, Цетиње, 2004. године, стр.110-111.

20 Када је окривљени осуђен због извршења одређеног кривичног дела на новчану казну, застарелост извршења те казне се прекида сваком радњом надлежног органа која се предузима ради извршења новчане казне. У конкретном случају је дошло до прекида рока застарелости када је покренут извршни поступак ради принудне наплате новчане казне и паушала забраном и преносом 1/3 зараде осуђеног као дужника преко предузећа у коме је запослен (решење Окружног суда у Суботици Кж. 68/2006 од 13.2.2006. године).

којом је ова казна изречена. Друга два основа гашења права државе на кажњавање – амнестија (чл. 109. КЗ РС), односно помиловање (чл.110. КЗ РС) такође могу да обухвате за одређена лица потпуно или делимично ослобођење од извршења изречене сваке казне (па и новчане казне), односно замену изречене казне блажом казном. И коначно, према лицу коме је изречена новчана казна (чл. 94. КЗ РС) не могу да наступе никакве законом предвиђене правне последице осуде.

ОДМЕРАВАЊЕ И ИЗВРШЕЊЕ НОВЧАНЕ КАЗНЕ

Приликом одмеравања новчане казне²¹ суд је дужан да узме у обзир све олакшавајуће и отежавајуће околности које су везане за кривично дело и личност учиниоца кривичног дела (предвиђене у чл. 54. КЗ РС), али и околности које су везане за његово имовинско стање²². Наиме, суд треба да процени укупну имовинску снагу учиниоца кривичног дела - његову имовину, имовинске приходе, али и имовинске расходе (обавезе)²³. Но, наша је судска пракса забележила и случајеве кумулативног изрицања новчане казне уз условну осуду (као посебну врсту адмонитивних кривичних санкција). Када се оптуженом изрекне условна осуда којом се утврђује казна затвора, а уједно изрекне и новчана казна

21 Ђ. Ђорђевић, Одмеравање новчане казне, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, Београд, број 3/1998. године, стр. 101-114 ; Д. Врекић, Системи утврђивања новчане казне и одмеравање новчане казне у југословенском кривичном праву, Право, теорија и пракса, Нови Сад, број 3/1999. године, стр. 46-51.

22 Бројни су примери примене новчане казне у нашој судској пракси : Новчана казна се као споредна може изрећи и за кривична дела за које користољубивост није садржана у законском опису дела ако је мотив извршења дела прибављање противправне имовинске користи (пресуда Врховног суда Србије Кж. 832/86 од 17.2.1986.године); Када суд учиниоца огласи кривим и изрекне му новчану казну за извршено кривично дело, а у ту казну му не урачуна новчану казну за учињени прекршај чија су обележја обухваћена кривичним делом, то не представља битну повреду одредаба кривичног закона јер се може донети посебно решење о урачунавању казне (пресуда Врховног суда Србије Кзз. 53/96 од 19.12.1996. године); Новчана казна је строжа кривичноправна санкција од условне осуде (пресуда Окружног суда у Београду Кж. 1521/2002 од 28.8.2002. године); Новчана казна на коју је оптужени осуђен да плати због извршења кривичног дела, може се заменити казном затвора тек када суд утврди да се није могла ни принудним путем извршити (решење Окружног суда у Чачку Кж. 150/2005 од 8.4.2005. године).

23 Љ. Јовановић, Д. Јовашевић, Кривично право , Општи део, Београд, 2002. године, стр. 362.

као споредна казна, не може се уз условну осуду поставити услов да осуђени плати споредну казну²⁴.

У вези са изрицањем новчане казне потребно је указати и на одредбу чл. 63. КЗ РС. Наиме, према овом законском решењу у новчану казну се обавезно урачунава и време које је учинилац кривичног дела провео у притвору, као и свако друго лишење слободе у вези са кривичним делом. Овакво решење се оправдава разлозима правичности. На исти начин се у изречену новчану казну урачунава и казна затвора или новчана казна коју је осуђени издржао, односно платио за извршени привредни преступ, прекршај или дисциплински преступ под условом да кривично дело за које је ова имовинска казна изречена обухвата својим обележјима и обележја привредног преступа и прекршаја, односно у одређеним случајевима и дисциплинског преступа (да постоји објективни и субјективни идентитет учињених деликата). При оваквом урачунавању изједначује се дан притвора, дан лишења слободе, дан затвора и 1.000 динара новчане казне у Републици Србији.

У вези са урачунавањем новчане казне која је изречена за привредни преступ или прекршај у новчану казну која је учиниоцу кривичног дела изречена под условом постојања објективног и субјективног идентитета треба указати и на одговарајућа решења присутна иначе у нашој судској пракси. Ако је окривљеном за радње које садрже обележја кривичног дела и прекршаја изречена за кривично дело казна затвора и новчана казна, а за прекршај новчана казна, онда му треба изречену новчану казну за прекршај урачунати у изречену новчану казну за кривично дело без обзира што му је та казна изречена као споредна. Међутим, ако је та казна већа од новчане казне изречене за кривично дело, и тада одговарајући део казне треба урачунати у новчану казну, а остатак у казну затвора²⁵.

Када суд учиниоца огласи кривим и изрекне му новчану казну за учињено кривично дело, а у ту казну му не урачуна новчану казну за учињени прекршај чија су обележја обухваћена радњом извршења за коју је оглашен кривим и осуђен на новчану казну, то не представља

24 Пресуда Врховног суда Србије Кж. 1258/82 од 19.4.1983. године.

25 Закључак Кривичног одељења Врховног суда Босне и Херцеговине од 15.7.1983. године.

битну повреду кривичног закона јер се може донети посебно решење о урачунавању казне²⁶.

На овом месту ћемо указати и на једну специфичну ситуацију која настаје приликом одмеравања казне за кривична дела извршена у стицају. Наиме, у оваквој ситуацији може се десити да суд истовремено кумулативно изрекне и казну затвора (као редовну врсту казне) и новчану казну. У случају да осуђени није у могућности да добровољно плати одмерени износ новчане казне било у целости, било делимично суд може и у овом случају да ненаплаћени део новчане казне замени казном затвора. То значи да у овом случају осуђени истовремено има да издржи две казне затвора које се настављају једна на другу, али које су по својој природи и карактеристикама ипак различите²⁷.

Када суд дође до уверења да је учиниоцу кривичног дела који је крив за учињено дело оправдано и правично изрећи новчану казну, он је у пресуди одмерава или у дневном износу или у тачно одређеном износу (фиксном износу)²⁸. При томе је суд дужан да одреди и рок (време) њеног плаћања. Овај рок не може да буде краћи од 15 дана ни дужи од три месеца. У том смислу је и становиште наше судске праксе²⁹. Овај рок плаћања суд ће одредити према конкретним околностима случаја, а првенствено у складу са имовинским могућностима учиниоца.

Имајући у виду ове околности суд може у оправданим случајевима дозволити и оброчну отплату новчане казне (плаћање у ратама) с тим што је у том случају дужан да одреди број рата, висину појединих рата и време исплате које не може да буде дуже од једне године (члан 51. КЗ РС). Сви рокови које суд одреди за плаћање изречене новчане казне рачунају се од правноснажности првостепене пресуде ако жалба није

26 Пресуда Врховног суда Србије Кж. 53/96 од 19.12.1996. године.

27 Б. Чејовић, Кривично право у судској пракси, Прва књига, Општи део, Београд, 1985. године, стр. 273-274; В. Ђурђић, Д. Јовашевић, Практикум за кривично право, Општи део, Београд, 2008. године, стр. 86 и даље.

28 Поред изрицања новчане казне у фиксном износу, Кривични законик Републике Црне Горе у чл. 40. познаје и новчану казну у дневним износима која се изриче у случајевима када је могуће утврдити приходе и расходе учиниоца кривичног дела при чему се дневни износ овако утврђене казне креће од 10 до 1.000 Еура, а број дневних износа не може бити мањи од десет ни дужи од 360 дана. До износа новчане казне на овај начин суд долази множењем одмереног броја дневних износа са утврђеном вредношћу једног дневног износа.

29 Пресуда Врховног суда Црне Горе Кж. 234/79.

изјављена, односно од достављања правноснажне пресуде жалбеног суда осуђеном³⁰.

Ако осуђено лице не плати новчану казну у одређеном року, суд ће новчану казну заменити казном затвора или казном рада у јавном интересу³¹.

У првом случају ће суд за сваких започетих хиљаду динара у Републици Србији одредити један дан затвора³², с тим да овако изречена казна затвора не може да буде дужа од шест месеци. Од овог ограничења законик предвиђа један изузетак у случају да је изречена новчана казна у износу већем од 700.000 динара, тада замењена казна суплаторног затвора не може да буде дужа од једне године. Више законик не предвиђа могућност принудне наплате новчане казне³³, већ се она аутоматски замењује казном затвора или казном рада у јавном

30 Коментар Кривичног закона СР Југославије у редакцији Н. Срзентића, Београд, 1995. године, стр. 200-201.

31 Нова врста казне у кривичном праву Републике Србије предвиђена у члану 52. КЗ РС (коју иначе као парапеналну меру познају и многа савремена кривична права). Изрицањем ове казне учиниоцу кривичног дела за које је у закону прописана казна затвора до три године или новчана казна се одређује обављање одређеног рада у јавном интересу за одређено време. Ова казна се може изрећи као алтернатива прописаној казни у закону за лакша кривична дела када изрицање безусловне казне затвора није неопходно у конкретном случају под условом да је осуђени дао свој пристанак. То је по форми казна, али је по садржини парапенална мера (супститут који служи као замена казне). То је сваки друштвено користан рад којим се не вређа људско достојанство и који се не врши у циљу стицања добити. Рад у јавном интересу не може бити краћи од шездесет часова нити дужи од тристашездесет часова с тим што он може да траје шездесет часова у току једног месеца. У судској одлуци којом се изриче ова казна суд одређује и време трајања овог рада које може да се креће од месец дана до шест месеци. Приликом изрицања ове казне суд ће имајући у виду сврху кажњавања посебно узети у обзир врсту учињеног кривичног дела, личност учиниоца као и његову спремност да обавља рад у јавном интересу. Изречена казна рада у јавном интересу се извршава у смислу одредби чл. 181-184. ЗИКС. Ако осуђени не обави део или све часове изречене казне рада у јавном интересу, суд ће обавезно ову казну заменити казном затвора тако што ће за сваких започетих осам часова рада у јавном интересу одредити један дан затвора. То је тзв. суплаторни затвор (за који не важе правила о општем минимуму казне затвора од 30 дана нити о условном отпусту).

32 На одлучивање о жалби на решење о замени ненаплаћене новчане казне казном затвора нема утицаја ако осуђени новчану казну плати после доношења таквог решења којим се новчана казна замењује казном затвора (решење Окружног суда у Београду Кж. 1255/2001 од 31.8.2001. године).

33 Ако осуђени не плати новчану казну у остављеном року, она се према чл. 51. ст.2. КЗ РС замењује казном затвора. Ова је одредба у супротности са чл. 175-180. ЗИКС-а које говоре о претходној принудној наплати новчане казне. Сматра се у правној теорији да је до ове неусаглашености дошло јер је ЗИКС из 2005. године

интересу. Уколико осуђено лице плати део новчане казне, тада суд остатак казне сразмерно замењује казном затвора, а ако пак осуђени исплати остатак новчане казне, извршење казне затвора се обуставља.

Но, исто тако је законик предвидео могућност да се неплаћена новчана казна³⁴ може уместо казном затвора (суплеторни затвор) заменити и казном рада у јавном интересу, и то тако што ће за сваких започетих хиљаду динара новчане казне одредити осам часова рада у јавном интересу с тим да овако одређени рад у јавном интересу не може бити дужи од тристашездесет часова. После смрти осуђеног лица, новчана казна се не извршава.

Када се истовремено наплаћују трошкови кривичног поступка и новчана казна, онда наплата трошкова има првенство. У случају да се због извршене новчане казне имовина осуђеног смањи у толиком обиму да се не може остварити имовинскоправни захтев оштећеног (одштетни захтев), тај се захтев онда наплаћује из новчане казне, али највише до висине казне. На овом месту треба указати и на чињеницу да се сходно одредбама Закона о извршењу кривичних санкција³⁵ на идентичан начин извршава и новчана казна која је изречена за привредни преступ и прекршај : правом лицу, предузетнику, одговорном лицу у правном лицу или физичком лицу. На тај начин је материја извршења кривичних санкција у нашој земљи уређена на јединствени начин, по јединственим начелима и поступку који у потпуности гарантује законитост и једнакост свих пред законом и правичност.

преузео одредбе из старог решења КЗ СРЈ (Билтен Окружног суда у Београду, Београд, број 72/2006. године, стр.16-17).

34 За неплаћену новчану казну која је изречена по Кривичном законнику Републике Србије после његовог ступања на снагу, примењују се одредбе чл. 51. КЗ РС (решење Окружног суда у Београду Кж. 76/2006 од 25.1.2006. године).

35 Службени гласник Републике Србије број 85/2005 ; Више : Д. Јовашевић, Закон о извршењу кривичних санкција са коментаром, Београд, 2006. године.

СИСТЕМИ НОВЧАНЕ КАЗНЕ

У погледу система (начина прописивања и одмеравања) новчане казне, поједина савремена кривична законодавства разликују следеће системе:

- 1) систем фиксних износа,³⁶
- 2) систем дани-новчана казна или систем дневних глоба,³⁷
- 3) систем просечних личних доходака,³⁸
- 4) систем пропорционалног одмеравања новчане казне³⁹ и
- 5) мешовити систем.

У највећем броју кривичноправних система данас је прихваћен систем фиксних (одређених) износа. То је класичан начин прописивања и одмеравања новчане казне прихваћен у највећем броју кривичних законодавстава данас, који је одавно познат и примењиван (нпр. још у старом римском праву и Хамурабијевом законику). Према овом систему новчана казна се прописује у тачно одређеном фиксном износу или се фиксно одређују општи минимум и општи максимум новчане казне, и то у одредбама општег дела кривичног закона. Поред оваквог прописивања новчане казне, она се и изриче у тачно одређеном новчаном износу који је осуђено лице дужно да плати у пресудом одређеном року. Свакако да при одмеравању новчане казне на овај начин од великог је значаја и имовинско стање учиниоца кривичног дела. Овај систем познају законодавства Италије, Швајцарске, Босне и Херцеговине, Холандије, Белгије, Словачке.

36 Codice penale, Note richiami e indisi a curadi Sofo Borghase, Giudici del Tribunale di Milano, Milano, 1952. године; Schweizerisches Strafgesetzbuch Stand Am 1. April 1996., Bern, 1997. године; Збирка кривичних (казнених) приписа Федерације Босне и Херцеговине, Сарајево, 1998. године; Б. Петровић, Д. Јовашевић, Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине, Опћи дио, Сарајево, 2006. године.

37 A. Schonke - H. Schroder, Strafgesetzbuch Kommentar, 18. Auflage, Munchen, 1976. године; Kazenski zakonik z uvodnimi pojasnili B. Penka in K. Stroliga, Ljubljana 1999. године.

38 Ј.И. Скуратов - В. М. Лебедев, Комментарии к уголовному кодексу Россијкој федерацији, Москва, 1996. године; Народне новине Републике Хрватске, Загреб, број 110/1997. године.

39 Codice penale, Note richiami e indisi a curadi Sofo Borghase, Giudici del Tribunale di Milano, Milano, 1952. године.

Предност овог система се огледа у његовој једноставности, прецизности и правичности јер су новчани износи казне коју учинилац кривичног дела треба да плати одређени у фиксном износу, па није потребно њихово касније поновно обрачунавање, одређивање и нивелисање, углавном везано за одређене вредносне (инфлаторне) елементе. Овај је систем веома погодан за примену у судској пракси и у потпуности одговара начелу законитости кривичног дела и казне. Но, поред низа предности због којих је овај систем и најраспрострањенији евидентно је да он има и недостатке који се посебно огледају у начину обрачунавања новчане казне у условима повећане или изразито велике инфлације када изречени фиксни износи новчане казне постају реално нижи, па чак и симболични.

Други метод јесте метод “дани - новчана казна” или “дневна новчана казна”. Он се први пут појавио у предлогу Пројекта реформе шведског Кривичног законика из 1916. године, а реализован је тек у Кривичном законнику Финске 1921. године. Данас га познају кривични законици Немачке, Аустрије, Мађарске, Хрватске, Шпаније, Португала. Изрицање новчане казне по овом методу обухвата две фазе⁴⁰. У првој фази учиниоцу кривичног дела се утврђује одређен број дана - новчане казне. При томе су од значаја природа и тежина извршеног кривичног дела и степен кривичне одговорности (кривице) његовог учиниоца. У другој фази утврђује се вредност, износ једног дана у новцу. Ту је одлучујуће имовно стање учиниоца. Тако се може догодити да суд учиниоцима истог кривичног дела одмери исти број дана - новчане казне, али да новчани износи за један дан буду различито одређени, валоризовани.

Варијанту овог метода представља систем дневних глоба који познају следећа законодавства :Кривични законик Немачке у чл.40. (од пет до 360 дневних глоба, а висину глобе утврђује суд према личним и материјалним приликама учиниоца) или Кривични законик Хрватске у чл. 51 (од десет до 300 дневних доходака).

Метод дани - новчана казна има одређене предности. Он претпоставља потпуно упознавање имовног стања учиниоца кривичног дела. Закони који познају овај метод имају и посебна правила за прецизно утврђивање прихода и материјалних обавеза учиниоца кривичних дела.

⁴⁰ М. Пањевић, Новчана казна у кривичном законнику Републике Србије, Бранич, Београд, број 3-4/2005. године, стр. 52-59.

Ако имовно стање осуђеног лица није адекватно утврђено или дође до битнијих промена у овом стању у току времена извршења овако изречене имовинске казне није неопходно да се мења одлука о новчаној казни у целини, већ само у делу који се односи на утврђивање вредности новчаног износа једног дана - новчане казне.

Поред наведена два система (метода) одређивања новчане казне, нека савремена кривична законодавства познају још и следеће системе (методе):

1) систем просечних личних доходака (нпр. Руска федерација) према коме се новчана казна прописује и изриче у зависности од просечног дохотка било у држави, федералној јединици или административној територијалној јединици, односно у зависности од просечног личног дохотка учиниоца кривичног дела,

2) систем пропорционалног одмеравања новчане казне (Италија, Шпанија, Финска, Шведска) где се новчана казна изриче у одређеној пропорцији (сразмери) према вредности учињеног кривичног дела (нпр. висина прибављене имовинске користи или висине причињене штете или вредности одузете, уништене или оштећене ствари) и

3) мешовити систем одмеравања новчане казне (са примесама два или више наведених система).

Ново кривично законодавство Републике Србије које је ступило на снагу 1. јануара 2006. године предвиђа две врсте новчане казне зависно од начина (метода, система) њеног прописивања и изрицања. То су :

1) новчана казна у дневним износима (као основни, редовни, уобичајени облик новчане казне) прописана у чл. 49. КЗ РС и

2) новчана казна у одређеном износу (као допунски, секундарни, супсидијарни облик новчане казне) прописана у чл. 50. КЗ РС)⁴¹.

1. Новчана казна у дневним износима

Новчана казна у дневним износима⁴² – нем. Tagesbusse или енгл. Day-fine или *penal sum in daily amounts* (члан 49. КЗ РС) је први, новоуведени и примарни

41 Д. Јовашевић, Кривично право, Општи део, Београд, 2006. године, стр. 212-215

42 Још у припреми, а нарочито после доношења новог Кривичног законика, у правној теорији су заступана гледишта да нема разлога за "брзоплето пресликавање" система који се већ деценијама примењује у скандинавским земљама где је прецизно разрађен систем утврђивања имовног стања учиниоца кривичног дела. Сматра се најмање да за ову врсту новчане казне још увек не постоје услови у нашој земљи нити је неопходно на брзину увести овај облик новчане казне, а посебно не као

облик⁴³ (форма) новчане казне. Ову казну познају многа инострана кривична законодавства, иако судска пракса на њу гледа са извесном дозом подозрења⁴⁴. На овај начин се новчана казна одмерава у две фазе : 1) прво се утврђује број дневних износа и 2) затим се утврђује висина једног дневног износа у новцу.

До износа новчане казне суд долази множењем утврђеног броја дневних износа са утврђеном вредношћу једног дневног износа. Број дневних износа се креће од десет до тристашездесет при чему суд одређује број дневних износа имајући у виду олакшавајуће и отежавајуће околности извршеног кривичног дела (објективне околности) и карактеристике личности његовог учиниоца (субјективне околности) имајући у виду сврху кажњавања (одређену у чл. 42. КЗ РС)⁴⁵. У другој фази висина једног дневног износа новчане казне се утврђује

основни, редовни начин њеног изрицања. Стога се предлаже, ако је већ законодаац усвојио овакво решење да је требало одложити његову примену за одређено време (што иначе није непознато нашем законодавцу) како би се испитали и обезбедили неопходни услови да оно не “остане мртво слово на папиру” (Љ. Лазаревић, Критични осврт на нека решења у Кривичном законнику Србије, Билтен Врховног суда Србије, Београд, број 3/2006. године, стр.142).

43 Уколико суд одлучи да учиниоцу кривичног дела изрекне новчану казну, тада је дужан да изрекне новчану казну у дневним износима, а тек ако то није могуће ни на основу слободне процене суда или би прибављање потребних података знатно продужило трајање кривичног поступка, суд може да изрекне новчану казну у одређеном износу. Уколико би суд поступио на супротан начин, односно ако би одмах изрекао новчану казну у одређеном износу, тиме би учинио битну повреду кривичног закона што може довести до укидања ожалбене пресуде (Билтен судске праксе Врховног суда Србије, Београд, број 4/2005. године, стр. 37-39).

44 Бројни су инострани аутори који истичу да судска пракса није прихватила у потпуности примену новчане казне у дневним износима из следећих разлога : 1) ова је казна уведена у време када је у многим земљама дошло до великих друштвених промена које нису мимоишле ни правосудни систем где је велики број судија напустио правосудје, а то није погодновало примени новина у кривичном поступку, 2) број незапослених се стално повећава, 3) међу учиниоцима кривичних дела преовладавају лица из нижих социјалних слојева што свакако са незапосленошћу у великом обиму и промењеном социјалном статусу не погодује овој врсти новчане казне, 4) проблеми техничке природе отежавају њено израчунавање и 5) неинформисаност судија у погледу садржине и дејства ове казне утичу на недовољну примену ове новчане казне (Х. Фурлан, М. Бошњак, Денарна казен, Зборник радова, Увельављање нових институтов казенског материалнега ин процеснега права, Љубљана, 2000. године, стр.79-82, А. Шелих, Денарна казен ин њена упораба, Правна пракса, Љубљана, број 16/1996. године, стр. 9-11; А. Шелих, Алтернативне санкције и мере у кривичоправном систему Словеније, Темида, Београд, број 1/2006. године, стр. 37-42).

45 Д. Јовашевић, Кривични законик Републике Србије са коментаром, оп.цит. стр. 112.

тако што се разлика између прихода⁴⁶ и нужних расхода учиниоца кривичног дела у протеклој календарској години подели са бројем дана у години. Један дневни износ новчане казне не може бити мањи од 500 динара, нити већи од 50.000 динара⁴⁷.

У циљу утврђивања висине дневног износа новчане казне суд може да захтева податке од банака или других финансијских установа, државних органа и правних лица који су дужни да доставе тражене податке, при чему се не могу позивати на заштиту пословне или друге тајне. Уколико се не могу на овај начин прибавити тражени веродостојни подаци о приходима и расходима учиниоца кривичног дела или уколико он не остварује никакав приход, али је власник имовине или носилац имовинских права, суд ће на основу расположивих података по слободној процени утврдити висину једног дневног износа новчане казне. Комбинацијом ове две фазе се индивидуализира коначан износ новчане казне који се изриче у донетој пресуди.

При томе је Кривични законик поставио правила (ограничења)⁴⁸ за утврђивање висине дневних износа новчане казне у оквиру следећих распона: 1) до шездесет дневних износа за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до три месеца, 2) од тридесет до стодвадесет дневних износа за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до шест месеци, 3) од шездесет до осамдесет дневних износа за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до једне године, 4) од стодвадесет до двестачетрдесет дневних износа за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до две године, 5) најмање стоосамдесет дневних износа за кривична дела за која се може изрећи

46 Определељујући се за новчану казну, суд је претходно утврдио приходе окривљеног по основу пензије у протеклих годину дана па је тако дошао до једнодневног износа новчане казне (пресуда Окружног суда у Београду Кж. 1546/2006 од 6. 6. 2006. године).

47 Н. Мрвић Петровић, Алтернативне санкције и ново законодавство Републике Србије, Темида, број 1/2006. године, стр. 56-59.

48 Овакав начин прописивања новчане казне никада није постојао у нашем кривичном законодавству па се оправдано у правној теорији поставља питање шта је утицало на законодавца да прихвати овакво решење. Може се само хипотетички, али довољно основано узети да иза оваквог решења стоји оцена да је до сада наша судска пракса изрицала новчану казну у малим износима па да се сада прописивањем посебних минимума ове казне треба онемогућити суд да је изриче у малим износима. То указује и на неповерење које законодавац испољава према раду судова (Љ. Лазаревић, Критични осврт на нека решења у Кривичном законнику Србије, Билтен Врховног суда Србије, Београд, број 3/2006. године, стр.142).

казна затвора до три године и б) у оквиру прописаног броја дневних износа за кривична дела за која је као једина казна прописана новчана казна⁴⁹.

2. Новчана казна у одређеном износу

Новчана казна у одређеном износу – енг. *penal sum in the determined amount* или итал. *pena pecuniaria fissa* (члан 50. КЗ РС) је други (супсидијарни, резервни) облик, форма новчане казне који суд може изрећи у два случаја : 1) ако није могуће утврдити висину дневног износа новчане казне ни на основу слободне процене суда и 2) ако би прибављање података о приходима и нужним расходима учиниоца кривичног дела знатно продужило трајање кривичног поступка⁵⁰.

У овом случају се новчана казна изриче у одређеном (фиксном) износу у оквиру најмање и највеће мере прописане новчане казне односно у распону од 10.000 до 1.000.000 динара. Од овог општег максимума новчане казне постоји изузетак – када законик предвиђа општи максимум до 10.000.000 динара ако се ради о извршењу кривичног дела из користољубља⁵¹.

Код изрицања новчане казне у одређеном износу Кривични законик је поставио одређена ограничења до следећих износа⁵²: 1) до 100.000 динара за

49 Слично је решење предвиђено у члану 20. Кривичног законика Републике Црне Горе према коме до изрицања новчане казне у дневним износима долази када није могуће утврдити приходе и расходе учиниоца кривичног дела при чему један дан овако изречене новчане казне не може бити мањи од десет еура нити већи од 1.000 еура. Висина овог износа се утврђује множењем одмереног броја дневних износа са утврђеном вредношћу дневног износа. Број дневних износа овако изречене новчане казне може да се креће од десет до 360 дана и он мора бити прецизно одређен у судској пресуди.

50 Пресуда Врховног суда Србије Кж. 861/2006 од 25.5.2006. године.

51 Користољубље означава намеру, побуду, пожуду, учиниоца да дође до непотребне и прекомерне имовинске користи за себе или друго физичко или правно лице. То је пожуда, похлепа учиниоца за прекомерним и непотребним стицањем и увећањем имовине или друге материјалне користи (В. Ђурђић, Д. Јовашевић, Кривично право, Посебни део, Београд, 2006. године, стр. 25).

52 Овако постављена ограничења за суд у погледу изрицања новчане казне фактички омогућава њено изрицање у високим износима. Ако се пак пође од тога да су изрицање новчане казне и њен износ везани пре свега за имовинско стање учиниоца кривичног дела, онда није неоснована претпоставка да ће суд бити принуђен да изрекне казну затвора иако у конкретном случају сматра да би било целисходније изрицање новчане казне, али то није могуће због слабог материјалног стања учиниоца дела. По прописаним распонима за изрицање новчане казне, може се претпоставити да је законодавац исказао двоструку врсту неповерења – 1) према судовима за које

кривична дела за која се може изрећи казна затвора до три месеца, 2) од 20.000 до 200.000 динара за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до шест месеци, 3) од 30.000 до 300.000 динара за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до једне године, 4) од 50.000 до 500.000 динара за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до две године, 5) најмање 100.000 динара за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до три године и 6) у оквиру прописаног износа за кривично дело за која је као једина казна прописана новчана казна⁵³.

НОВЧАНА КАЗНА ЗА ПРАВНА ЛИЦА

1. Одговорност правног лица за кривична дела

У Републици Србији је кривична одговорност правних лица уведена на основу члана 12. КЗ РС тек 2008. године посебним Законом о одговорности правних лица за кривична дела (ЗОПЛКД)⁵⁴. Овај закон уређује услове одговорности правних лица⁵⁵ за кривична дела, систем кривичних санкција и правила поступка у којем се одлучује о одговорности правних лица, изрицању кривичних санкција, доношењу одлуке о рехабилитацији, престанку мере безбедности или правне последице осуде и извршењу судских одлука. За кривична дела која су предвиђена у Кривичном законнику и споредном, допунском кривичном законодавству могу поред физичких лица, да одговарају и : 1) домаће и страно правно лице које учини кривично дело на територији Републике Србије, 2) страно правно лице које учини кривично дело у иностранству на штету Републике Србије, нашег држављанина или домаћег правног лица и 3) домаће правно лице које у иностранству изврши кривично дело.

се сматра да су до сада изрицали новчану казну у релативно малим износима и 2) према платежној моћи грађана (Љ. Лазаревић, Критични осврт на нека решења у Кривичном законнику Србије, Билтен Врховног суда Србије, Београд, број 3/2006. године, стр.142- 143).

⁵³ Када је новчана казна алтернативно прописана уз затворску казну, уколико се суд определи за новчану казну, њу не може да определи у мањем износу од оног који је предвиђен у чл. 50. ст.3. КЗ РС (пресуда Округног суда у Београду Кж. 671/2006 од 20.3.2006. године).

⁵⁴ Службени гласник Републике Србије број 97/2008.

⁵⁵ Појам, карактеристике и врсте правних лица су уређени Законом о привредним друштвима (Службени гласник Републике Србије број 125/2004).

Од кривичне одговорности су изузета следећа правна лица : а) Република Србија, б) аутономна покрајина, в) јединице локалне самоуправе, г) државни органи, д) органи аутономне покрајине, њ) органи јединице локалне самоуправе и е) друга правна лица којима је законом поверено вршење јавних овлашћења под условом да је кривично дело учињено у вршењу таквих јавних овлашћења (што значи да они могу да одговарају ако је кривично дело учињено изван “јавних овлашћења”)⁵⁶.

За одговорност правних лица (члан 6. ЗОПЈКД) потребно је : 1) да је кривично дело учинило одговорно лице у оквиру својих послова или овлашћења у намери да за правно лице прибави корист (без обзира да ли је корист у конкретном случају заиста и прибављена) и 2) да је због непостојања надзора или контроле од стране одговорног лица омогућено извршење кривичног дела од стране физичког лица које делује под надзором или контролом одговорног лица⁵⁷. При томе је закон изричито одредио да се одговорност правног лица заснива на кривици одговорног лица (што значи да правно лице одговара за учињено кривично дело, чак и у случају ако је кривични поступак против одговорног лица из законом предвиђених разлога обустављен или је оптужба одбијена).

У случају да наступе статусне промене правног лица, то не искључује његову кривичну одговорност. Тако је у члану 8. ЗОПЈКД одређено да када правно лице престане да постоји пре окончања кривичног поступка, тада се новчана казна, мере безбедности и мера одузимања имовинске користи могу изрећи правном лицу које је његов правни следбеник (сукцесор) под условом да је претходно утврђена кривична одговорност правног лица које је престало да постоји. Но, ако правно лице престане да постоји после правноснажно окончаног кривичног поступка у коме је утврђена његова одговорност и изречена кривична санкција, тада се изречене санкције и друге кривичноправне мере извршавају према његовом правном следбенику. На

⁵⁶ Д.Јовашевић, Б.Петровић, Кривична одговорност правних лица у савременом кривичном праву, Зборник Правног факултета у Нишу, Ниш, број 49/2007. године, стр. 185-209.

⁵⁷ У правној теорији постоје различита схватања о моделу који оправдава кажњавање правних лица : а) модел објективне одговорности – одговорност на бази самог проузроковања последице кривичног дела, б) модел изведене кривице правног лица из кривице одређених физичких лица – када правно лице одговара у случају да је кривично дело учињено од стране његовог одговорног лица са кривицом и в) модел аутономне одговорности (В.Грозданић, М.Шкорић, Увод у казнено право, Опћи дио, Загреб, 2009. године, стр.222-223).

исти начин (члан 6. ЗОПЛКД) одговара и правно лице које је након извршења кривичног дела променило правну форму у коме је пословало. И правно лице које је у стечају одговара за кривично дело које је учињено пре покретања или у току самог стечајног поступка (члан 9. ЗОПЛКД). У овом случају се и одговорном лицу изричу : а) мера одузимања имовинске користи и б) мера безбедности одузимања предмета.

И за правно лице као учиниоца кривичног дела, наше кривично право предвиђа разуђен систем кривичних санкција, наравно које су примерене природи и карактеру овог субјекта⁵⁸. Тако се правном лицу могу изрећи следеће врсте кривичних санкција (члан 12. ЗОПЛКД). То су: 1) казне, 2) условна осуда и 3) мере безбедности. И ове санкције треба да остваре сврху коју је Кривични законик одредио у члану 4.- спречавање дела којима се повређују или угрожавају вредности заштићене кривичним законодавством. Међу казнама се разликују : а) новчана казна и б) престанак правног лица. Обе казне се могу изрећи као главне казне.

2. Примена новчане казне

Новчана казна се правном лицу као учиниоцу кривичног дела (члан 14. ЗОПЛКД) изриче у одређеном износу у распону од 100.000 до 500.000.000 динара. То је основна врста кривичне санкције за правно лице⁵⁹ која се изриче у следећим распонима : 1) од 100.000 до 1.000.000 динара за кривична дела за која је прописана казна затвора до једне године или новчана казна, 2) од 1.000.000 до 2.000.000 динара за кривична дела за која је прописана казна затвора до три године, 3) од 2.000.000 до 5.000.000 динара за кривична дела за која је прописана казна затвора до пет година, 4) од 5.000.000 до 10.000.000 динара за кривична дела за која је прописана казна затвора до осам година, 5) од 10.000.000 до 20.000.000 динара за кривична дела за која је прописана казна затвора до десет година и 6) најмање 20.000.000 динара за кривична дела за која је прописана казна затвора преко десет година.

Суд одмерава новчану казну правном лицу у границама законом прописане казне за учињено дело имајући у виду сврху кажњавања и

58 З.Томић, Кривично право, Кривично дјело, Сарајево, 2007. године, стр.106-110.

59 Ф.Бачић, Ш.Павловић, Коментар Казненог закона, Закон о одговорности правних особа, посебно казнено законодавство, Загреб, 2004. године, стр. 1287.

узимајући у обзир све олакшавајуће и отежавајуће околности, а нарочито (члан 15. ЗОПЈКД): 1) степен одговорности правног лица за учињено дело, 2) величину правног лица, 3) положај и број одговорних лица у правном лицу која су учинила кривично дело, 4) мере које је правно лице предузело у циљу спречавања и откривања кривичног дела и 5) мере које је правно лице након учињеног дела предузело према одговорном лицу.

Поред редовног одмеравања новчане казне за учињено кривично дело, и правном лицу се прописана казна у закону може ублажити у законом предвиђеним случајевима, и то са следећим ограничењима : 1) ако је за кривично дело прописана као најмања мера казне 1.000.000 динара, новчана казна се може ублажити до 100.000 динара, 2) ако је за кривично дело прописана као најмања мера казне 2.000.000 динара, новчана казна се може ублажити до 1.000.000 динара, 3) ако је за кривично дело прописана као најмања мера казне 5.000.000 динара, новчана казна се може ублажити до 2.000.000 динара, 4) ако је за кривично дело прописана као најмања мера казне 10.000.000 динара, новчана казна се може ублажити до 5.000.000 динара и 5) ако је за кривично дело прописана као најмања мера казне 20.000.000 динара, новчана казна се може ублажити до 10.000.000 динара.

У случају када је суд овлашћен да правно лице у потпуности ослободи од казне: а) када правно лице открије и пријави кривично дело пре него што је сазнало за покретање кривичног поступка и б) када правно лице добровољно и без одлагања отклони настале штетне последице или изврши повраћај противправно стечене имовинске користи, тада му може и неограничено ублажити казну (дакле без наведених ограничења).

И коначно, као посебан облик одмеравања казне правном лицу⁶⁰ јавља се одмеравање казне за дела у стицају. Када правно лице учини два или више кривичних дела у идеалном или реалном стицају за која се истовремено води кривични поступак пред истим судом, тада му суд може изрећи јединствену новчану казну у висини збира утврђених казни за свако поједино дело (систем кумулације) с тим да овако утврђена казна не може да пређе износ од 500.000.000 динара. Но,

⁶⁰ З.Ђурђевић, Казнена одговорност и казни поступак према правним особама у Републици Хрватској, Хрватски љетопис за казнено право и праксу, Загреб, број 2/2003. године, стр. 724-727.

закон познаје и случај ограничене кумулације када збир појединачно утврђених казни не може да пређе износ од 10.000.000 динара. То је случај када се суди правном лицу за више учињених кривичних дела за која су прописане казне затвора до три године⁶¹.

И осуде правног лица као учиниоца кривичног дела подлежу рехабилитацији. Разликују две врсте рехабилитације : 1) законска и 2) судска рехабилитација.

Законска рехабилитација (члан 30. ЗОПЈКД) се даје правном ако су испуњени следећи услови: а) да се ради о правном лицу које пре осуде на коју се односи рехабилитација није било осуђивано или се по закону сматра неосуђиваним (примарни училац) и б) ако правно лице у законом предвиђеном року не учини ново кривично дело. Она наступа аутоматски, по сили закона, након испуњења ових услова. Дакле, законска рехабилитација наступа ако правно лице које је осуђено на новчану казну у износу до 500.000 динара у року од три године од дана када је та казна извршена, застарела или опроштена не учини ново кривично дело.

Судска рехабилитација (члан 31. ЗОПЈКД) се даје одлуком суда (што значи да не наступа аутоматски, па се и не мора дати чак и када су испуњени законски услови). Ова рехабилитација се односи на правно лице које је осуђено на новчану казну у износу од 500.000 до 5.000.000 динара ако у року од десет година од дана када је та казна извршена не учини ново кривично дело. При овом одлучивању суд цени нарочито : а) да је осуђено правно лице својим поступањем заслужило рехабилитацију, б) да је правно лице накнадило штету која је проузрокована кривичним делом и в) друге околности које су од значаја за давање рехабилитације, а посебно природу и значај учињеног кривичног дела.

Застарелост као основ гашења права државе на примену кривичне санкције се примењује и у случају када су правном лицу изречене казне и мере безбедности (члан 33. ЗОПЈКД). Тако изречена казна застарева када протекне три године од осуде правног лица на новчану казну.

61 В.Грозданић, М.Шкорић, Увод у казнено право, Опћи дио, оп.цит. стр.224-225.

ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА

У сузбијању различитих облика и видова криминалитета друштву стоји на располагању више средстава, мера и поступака. Једно од тих средстава представљају и кривичноправне мере. Њих у нашем кривичном праву има више врста. Ту су кривичне санкције, али и друге кривично правне мере *sui generis*. У спречавању и сузбијању имовинског криминалитета из те широке лепезе различитих друштвених мера реаговања на криминалитет, по свом значају, природи, садржини, карактеру и дејству издваја се новчана казна као једина имовинска казна.

Иако се овде првенствено ради о принудној, ретрибутивној мери која се примењује према учиниоцу кривичног дела управо због извршеног дела и против његове воље, не може се спорити и њихов превентивни значај (и то како са аспекта специјалне или посебне превенције који је више истакнут, тако и са аспекта генералне или опште превенције). Пошто се овом казном од учиниоца кривичног дела одузимају имовинска права или имовинска корист, односно имовина (најчешће покретна због природе и карактера изречене казне), то се њоме друштво на најефикаснији и најрационалнији начин супротставља управо учиниоцима имовинских кривичних дела. Применом ове казне учиниоцу кривичног дела се управо покушавају одагнати побуде, жеље, намере да вршењем противправних дела може увећати своју имовину или бар спречити њено умањење.

Тако се може рећи да новчана казна (чија два облика предвиђа ново кривично законодавство Републике Србије) управо делује дестимулативно на учиниоца кривичног дела, али и на широке масе грађана јасно манифестујући решеност и одлучност друштвене заједнице да нико не може да има користи од вршења кривичних дела, односно од свог противправног понашања. Но, сигурно је, такође у криминалној политици често истицано схватање, да се спречавање и сузбијање криминалитета било ког облика и вида испољавања, па и имовинског не може ефикасно спровести само применом кривичних санкција.

Наиме, у тој борби са учиниоцима кривичних дела поред репресивних мера (без којих се ипак на садашњем нивоу друштвеног

развоја не може) треба широко примењивати различите мере и средства опште и специјалне превенције на свим нивоима које би предузимали не само органи кривичног правосуђа и не само државни органи, већ и сви друштвени фактори, па и појединци у друштву. Само јединственом, планском, систематском и континуираном активношћу свих ових субјеката у земљи, али и окружењу може се остварити успех у спречавању или сузбијању криминалитета уопште.

Dragan Jovašević, PhD
Full Professor at the Faculty of Law in Niš

THE APPLICATION OF MONEY PENALTY IN THE CRIMINAL LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The new Criminal code of the Republic of Serbia entered into force at the beginning of 2006, as a uniform substantive criminal law act which regulates the entire area of both general and special part of criminal law on new, modern grounds. Thus, after a period of 145 years, Serbia has obtained its criminal codification. Among the most significant novelties contained in this Code is certainly the development of the system of criminal sanctions, particularly the penal system and rules for determining penalty. In this paper, the author analyses the new penal system in the Republic of Serbia as the most significant type of criminal sanctions which are enforced by the state for the purpose of protecting the society from crime and applied as coercive measures reflecting the social reaction against the perpetrator of the criminal offence. This implies that a criminal sanction, as a coercive measure aimed at protecting the society from crime, is determined and pronounced to the offender by the court in the prescribed proceedings and under conditions provided by the law ; it entails either renouncing or restraining the offender's freedom and rights, or issuing a warning to the offender that his freedom or rights will be renounced or restricted provided that the offender committed the criminal offence again.

Contemporary criminal law recognizes a number of criminal sanctions different in their content, nature and effect. Each criminal sanction is a special measure of social reaction in fighting crime, whereas collectively they all constitute a set of related measures making an integral whole – a system of criminal sanctions. Accordingly, the system of criminal sanctions is an aggregate of all corecive measures envisaged in the criminal legislation of a country and applied against criminal offenders under the conditions and in the manner prescribed by the law. In article 4. the Criminal Code of the Republic of Serbia prescribes different kinds of criminal sanctions: penalties, warning measures, security measures and corrective measures.

All modern criminal laws provide various means and measures for suppression and prevention criminality in general and specially a crime against property, which is nowadays prevailing in a structure of modern criminality. Criminal sanctions are pointed out according to their nature, character, performance and significance. Taking into consideration a specific character of crimes against property and their perpetrators, the specific kinds of sanctions, which repressive but extremely preventive influence, are provided : 1) property punishment - a fine and 2) a measure of safety : confiscating an object . In all contemporary atates, in the structure of criminality, a crime against property is prevailing according to number of committed acts, their perpetrators, consequences, scope and the intensity of social danger, recidivism and other features as well. For suppression criminality of all kinds and the aspects of performance, included a crime against property, various social (primarily state) agencies at all social leveles have applied different measures, means and procedures. All of them could be divided into preventive and repressive ones. Criminal sanctions are special ones according to their significance, nature, contents, characteristics and effect.

In this paper the author has analysed characteristics of the money penalty as one of property criminal sanctions in the new criminal law of the Republic of Serbia.

Key words: *criminal act, perpetrator, criminal sanction, money punishment, prevention*

ОПОРЕЗОВАЊЕ ДОБАРА, СТЕЧЕНИХ ПО НАСЛЕДНОПРАВНОМ ОСНОВУ, У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ¹

Апстракт: Са отварањем наслеђа једног физичког лица његова заоставитина прелази на друге субјекте, путем универзалне (*successio per universitatem*), а изузетно и сингуларне сукцесије (*successio particularis*). Предмет пажње аутора је управо порескоправни аспект установе наслеђивања. У раду аутор указује на неусаглашеност наследноправних и порескоправних прописа, и на неопходност расветљавања појединих спорних питања из домена опорезовања наследства. Аутор се залаже за регулисање пореза на сингуларна стицања *mortis causa*, која имају извориште у завештању и потенцира оправданост нормативног обликовања пореза на пренос имовинских права из закљученог уговора о уступању и расподели имовине за живота, будући да је овај правни посао нераскидиво повезан са наслеђивањем.

Кључне речи: порез, наследни део, сингуларна сукцесија *mortis causa* на основу завештања, уговор о уступању и расподели имовине за живота.

¹ Рад је резултат истраживања на пројекту “Приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије”, бр. 149043Д, који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

Уводне напомене

Порез на наслеђе јесте посебна врста имовинског пореза, којим се опорезује пренос заоставштине са умрлог лица на његове сукцесоре.^{2, 3}

Иако наслеђивање, у начелу, подразумева и претпоставља универзалну сукцесију, чињеница је и да поједина лица, на основу закона⁴ и завешања, као једностране и строго личне изјаве последње воље могу стећи одређена имовинска права знатније вредности.

У домаћем праву порез на наслеђе регулисан је заједно са порезом на поклон,⁵ будући да се и једна и друга врста пореза односе на пренос имовинских права без накнаде.⁶

У раду чинимо покушај да истакнемо неопходност усаглашавања порескоправних са наследноправним прописима,⁷ да осветлимо поједина спорна питања из домена опорезовања наследства и укажемо на оправданост регулисања пореза на сингуларна стицања за случај

2 О разлозима pro et contra за постојање овог пореза у пракси видети, примера ради, код: N. Gavella – V. Belaj, *Nasljedno pravo*, Zagreb, 2008, стр. 503–504.

3 Порез на наслеђе има дугу правну историју. Први пут се помиње у Египту, у IV веку пре нове ере. Римска држава је, такође, имала ову врсту фискалног захвата у имовину појединаца, који се, у зависности од периода, кретао у распону од 5% до 10% процента вредности заоставштине. Порез на наслеђе, какав познају савремени правни системи, први пут је уведен у италијанским градовима: Тенови, Венецији и Напољу, на крају XIV века и почетком XV века. О историјату пореза на наслеђе, опширније видети код: J. Crnić – M. Dika – B. Hrvatin – O. Jelčić – T. Josipović – J. Matko Ruždjak – Z. Koharić, *Novo nasljednopravno uređenje*, Zagreb, 2003, стр. 241–242.

4 О наследноправној сингуларној сукцесији на основу закона, опширније видети код: Н. Стојановић, *Наследноправна сингуларна сукцесија на основу закона*, Правни живот, тематски број “Право и универзалне вредности”, бр. 10/2005, том II, стр. 665–682.

5 Видети: чл. 14–22 Закона о порезима на имовину (“Сл. гласник РС”, бр. 26/2001; “Сл. лист СРЈ”, бр. 42/2002 – одлука СУС и “Сл. гласник РС”, бр. 80/2002, 80/2002 – други закон; 135/2004, 61/2007 и 5/2009).

6 Често се у стручној литератури среће констатација да је порез на наслеђе комплементаран са порезом на поклон. Да није тако, непостојање било једног, било другог пореза обезбедило би у пракси простор за пореску евазију. О томе, опширније видети код: Ј. Ловчевић, *Институције јавних финансија*, Београд, 1991, стр. 124; Д. Поповић, *Пореско право*, Београд, 2008, стр. 361.

7 У Републици Србији то су Закон о наслеђивању (“Службени гласник РС”, бр. 46/1995, 101/2003) и одговарајуће одредбе Закона о ванпарничном поступку Републике Србије (“Службени гласник СР”, бр. 24/1982, 48/1987; “Службени гласник РС”, бр. 46/1995, други закон, и 18/2005 – други закон).

смрти на основу завештања и на потребу уређења пореза на пренос имовинских добара, који за основу имају уговор о уступању и расподели имовине за живота, будући да се овај правни посао у многобројним тачкама додирује и прожима са установом наслеђивања.

1. Опорезовање наследног дела

У српском пореском систему опорезује се део заоставштине који припада сваком наследнику, понаособ, а не целокупна заоставштина одређеног оставиоца.⁸

Наследник, независно од правног основа позивања на наслеђе, плаћа порез, када су у питању оставиочеве непокретности: на стечено право својине, право становања, право закупа стана или стамбене зграде, за период дужи од једне године или на неодређено време и на право коришћења градског грађевинског, односно јавног грађевинског земљишта или осталог грађевинског земљишта у државној својини, независно од површине.⁹

Најновије измене Закона о порезима на имовину Републике Србије, из 2009. године, не прописују, за разлику од изворног текста овог Закона, плаћање пореза на право плодуживања и право употребе, иако се таква овлашћења могу конституисати на заоставштини одређеног оставиоца.¹⁰ С једне стране, ово решење није правно логично, будући да је право плодуживања по свом правном волуменом обимније од права становања, а у истој равни са правом употребе. С друге стране, право плодуживања се, ипак, у овом Закону помиње, у смислу настанка пореске обавезе за наследника, када је његово наследноправно овлашћење оптерећено правом плодуживања. Тада, према слову закона, пореска обавеза настаје даном престанка уживања.¹¹

Универзални сукцесор оставиоца плаћа, када су у питању наслеђене покретности, порез на: стечено право интелектуалне својине, новчана потраживања, остављени новац, штедни улог, депозит у

⁸ О разликама у опорезовању наслеђа и заоставштине, видети детаљније код: Д. Поповић, *op. cit.*, стр. 361–362.

⁹ Видети: чл. 14, ст. 1 и 2 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

¹⁰ Видети, примера ради: чл. 23, ст. 1, чл. 28, ст. 1, чл. 31, ст. 1 и чл. 38, ст. 2 Закона о наслеђивању Републике Србије.

¹¹ Видети: чл. 17, ст. 3 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

банци, право својине на употребљаваном моторном возилу, пловном објекту и ваздухоплову на сопствени погон, осим државног, и друге покретне ствари (осим удела у правном лицу и наслеђених хартија од вредности),^{12, 13} под условом да њихова појединачна тржишна вредност, односно за новац, номинална вредност, није мања од 9.000 динара.¹⁴

У положају обвезника пореза на наслеђе може бити како наш држављанин, тако и странац. Када су у питању права на непокретности која су предмет наслеђивања, узима се за основу територијални принцип, тј. опорезују се наслеђене непокретности, које се налазе на територији Републике Србије, без обзира на држављанство наследника. Странац, такође, плаћа порез на наслеђене покретне ствари, које се налазе на домаћој територији, а наш држављанин и на покретности, стечене по наследноправном основу, које се налазе у иностранству.^{15, 16}

Из садржине порескоправних прописа јасно проистиче да се у положају пореског обвезника могу наћи законски наследници оставиоца.¹⁷ Иако српски законодавац то експлиците не помиње, из формулације да лица која нису у сродничком односу са умрлим, плаћају порез по одређеној (вишој) стопи, следи да се ту имају у виду и завештајни наследници, будући да ова лица никако не могу наслеђивати на основу закона, осим ако нису у брачној вези са њим. Остаје, међутим, једна дилема. Закон о наслеђивању Републике Србије регулише наследноправни положај нужних наследника, као посебно привилеговане категорије законских наследника.¹⁸ Они, по правилу, на име нужног дела, добијају његову новчану противвредност, али могу,

12 Видети: чл. 14, ст. 3 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

13 Неплаћање пореза на наслеђе удела у правном лицу и хартија од вредности је решење унето у новелирани Закон о порезима на имовину, 2009. године. Основна сврха ове новине јесте да српски законодавац, у складу са владиним пакетом мера, подстакне домаћу штедњу и трговину на берзи. Видети: М. Анђелковић – М. Димитријевић, *Пореско право*, Ниш, 2009, стр. 146, нап. бр. 179.

14 Видети: чл. 20 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

15 Видети: чл. 15 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

16 Уколико је наш држављанин платио порез на наслеђе у иностранству, признаје му се порески кредит у износу који је исплатио. Видети: чл. 22 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

17 Видети: чл. 19 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

18 Видети: чл. 39–42 Закона о наслеђивању Републике Србије.

уз испуњење законом предвиђених услова, и да наследе аликвотни део активе заоставштине.¹⁹ У Закону о порезима на имовину нужни наследници се не помињу. Да ли ту празнину треба тумачити у правцу да они имају исти порески третман, као и остали законски наследници, или ићи на “ублажавање” њихове порескоправне позиције. Када су у питању супружник, потомци и родитељи оставиоца, као могући нужни наследници, они су, како ће мо то у продужетку рада видети, са порескоправног аспекта привилеговани, али остаје нејасно да ли усвојилац из непотпуног усвојења, браћа и сестре, деде и бабе и остали преци умрлог плаћају порез на наслеђе, када га наслеђују као нужни наследници. Мишљења смо, будући да ови нужни наследници могу стећи нужни део само ако су трајно неспособни за привређивање и без потребних средстава за живот,²⁰ да они буду, управо из тог разлога ослобођени плаћања пореза на нужни део. Исти порескоправни третман требало би да имају и они законски наследници, који, на име повећања наследног дела, због недостатка нужних средстава за живот, добијају део заоставштине оставиоца на плодоуживање или, уместо овог права, ренту.

Према слову закона, основицом пореза на наслеђе сматра се тржишна вредност наслеђеног дела заоставштине, која је умањена за оставиоцеве дугове и дугове отвореног наслеђа, на дан пореске обавезе.^{21, 22} Колико ће заиста бити основица за израчунавање пореза на наслеђе, то је условљено не само вредношћу активе и пасиве заоставштине и уобичајеним трошковима сахране оставиоца, (уколико нису подмирени из неких других фондова), већ и тиме: да ли се исплаћује накнада и награда за рад извршиоца завештања, управитеља наследства и стараоца заоставштине, да ли се надокнађују трошкови пописа и процене заоставштине, да ли има нужних наследника, испорукопримаца и корисника налога које треба намирити, да ли треба

19 Видети: чл. 43 Закона о наслеђивању Републике Србије.

20 Видети: чл. 39, ст. 2 Закона о наслеђивању Републике Србије.

21 Видети: чл. 16, ст. 1 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

22 У домаћем Закону о порезима на имовину (чл. 6) прописани су основни и корективни елементи, путем којих се утврђује тржишна вредност непокретности, али нема показатеља, на основу којих би се проценила тржишна вредност појединих покретних ствари.

да се накнаде трошкови реализације изјаве последње воље, управљања и чувања заоставштине, трошкови оставинског поступка, итд.

Уколико се после правноснажности решења о наслеђивању накнадо пронађе део оставиочеве заоставштине, онда је основица пореза збир тржишних вредности наследног дела утврђеног решењем о наслеђивању и наследног дела, утврђеног допунским решењем о наслеђивању.²³

Иако у нашем наследноправном уређењу решење о наслеђивању има декларативно дејство, јер се њиме само утврђују наследноправне последице отварања наслеђа једног физичког лица, Закон о порезима на имовину Републике Србије, као релевантан тренутак у времену за настанак пореске обавезе узима управо дан правноснажности решења о наслеђивању.

Ако “занемаримо” чињеницу да порескоправни прописи не уважавају један од основних принципа домаћег наследног права – начело стицања наслеђа *ipso iure*,²⁴ негативна страна овог правила, посматрано са чисто фискалног аспекта, огледа се у томе да ће наследници који не траже спровођење оставинске расправе, када се у маси заоставштине нађу само покретности, избећи плаћање пореза на наслеђе, јер се тада, по редовном току стави, обуставља овај ванпарнични поступак.²⁵

Висина пореског оптерећења директно је зависна од два параметра: близине сродства наследника са оставоцем (односно постојања брачне везе) и вредности наследног дела.

Код опорезовања наслеђа у примени је прогресивна стопа, што подразумева њен раст са повећањем вредности наслеђа. Раст пореске стопе, осим тога, завистан је и од близине, односно удаљености сродничких веза између оставиоца и појединих наследника. Дакле, у питању је двострука прогресија.²⁶

Уколико вредност наслеђа достиже 300.000 динара, а у питању су наследници другог законског наследног реда, онда они плаћају, на име

23 Видети: чл. 16, ст. 3 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

24 Исто запажање видети и код: N. Gavella – V. Belaj, *op. cit.*, стр. 509, нап. бр. 28.

25 Видети: чл. 113, ст. 2 Закона о ванпарничном поступку Републике Србије.

26 Опширније о томе видети код: J. Crnić – M. Dika – B. Hrvatin – O. Jelčić – T. Josipović – J. Matko Ruždjak – Z. Koharić, *op. cit.*, стр. 243.

пореза, 2%. Ако та вредност премашује 300.000 динара, онда та иста категорија интестатских наследника плаћа 6.000 динара плус 2,5%, на износ преко 300.000 динара. Када оставиоца наслеђују наследници који се налазе у трећем и осталим наследним редовима или уопште нису у сродничком односу са њим, порез на наслеђе плаћа се по стопи од 2,5%.²⁷

Закон о порезима на имовину Републике Србије садржи више правила којима су регулисана пореска ослобођења за одређене категорије наследника. Тако, српски законодавац ослобађа плаћања пореза на наслеђе све оставиочеве потомке и супружника (независно од тога да ли он наслеђује као наследник првог или као наследник другог законског наследног реда), и његове родитеље.²⁸ Усвојилац, како из потпуног, тако из непотпуног усвојења, иако могу, уз испуњење у Закону о наслеђивању постављених услова, да стекну део усвојеникове заоставштине, уопште се не помињу, што може бити различито протумачено у пракси. Такође, из садржине прописа, посвећеног овом пореском ослобођењу, не види се да ли право на ову привилегију припада унуку, који наслеђује оставиоца, свог деду, на основу завештања, а постоји син, способан и достојан за наслеђивање, који по правилима редовног законског наслеђивања има првенство у наслеђивању у односу на другостепеног десцедента? Иако је мишљење ресорног министарства да наследник првог законског наследног реда, без обзира на правни основ наслеђивања не плаћа порез на наслеђе,²⁹ чини се да ово питање захтева дубљу анализу, нарочито ако се оставиочева заоставштина у једном делу распоређује на основу завештања, а у другом делу на основу закона. Сматрамо да ове порескоправне дилеме морају бити, у интересу правне сигурности отклоњене.³⁰

²⁷ Видети: чл. 19 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

²⁸ Видети: чл. 21, ст. 1, тач. 1 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

²⁹ Видети: мишљење Министарства финансија Републике Србије, бр. 430-06-00217/200-04, од 22. 07. 2009. године. Билтен – Службена објашњења и стручна мишљења за примену финансијских прописа, бр. 7-8/2009, стр. 93-94.

³⁰ Министарство за финансије Републике Србије је у једном случају, додуше, када је у питању био уговор о поклону, закључен између унука и деде, изнео мишљење да унук мора да плати порез на поклон, будући да унук има живог родитеља. Видети: мишљење овог Министарства, бр. 430-03-00491, од 25. 04. 1996. године. Наведено према: А. Митровић, *Порези на имовину у пракси*, Ниш, 1998, стр. 220.

Оно што је сасвим сигурно, будући да је Министарство за финансије Републике Србије изрекло врло јасан став у том правцу, јесте, да уколико, приликом деобе наследства, деци оставиоца на основу споразума о деоби наследства са преживелим супружником оставиоца – њиховим другим родитељем, припадне више у односу на њихов наследни део, онда они за тај вишак не плаћају порез на поклон, будући да повећани наследни део заоставштине стичу од родоначелника, у односу на кога се налазе у првом наследном реду. Међутим, уколико преживели супружник оставиоца, иначе родитељ његових десцендата, стекне приликом деобе наследства више из заоставштине, у односу на његов наследни део, на ту разлику, по правилу, плаћа порез,³¹ јер тај вишак стиче од својих потомака, у односу на које се налази у другом законском наследном реду.³²

Порез на наслеђе, осим тога, не плаћа ни онај наследник коме су остали наследници уступили наслеђе, под условом да би он тај део наследио да се наследник, који му је пренео наследни део, одрекао наслеђа. Таква ситуације је могућа само када наследник који уступа свој наследни део другом наследнику нема свог порода, или он не може или не жели да наследи.³³ *Argumentum a contrario*, уколико наследник који је уступио свој наследни део другом наследнику, а има потомке, који би по правилима редовног законског наслеђивања били позвани на наслеђе, хоће и могу да наследе, наследник коме је уступљено наслеђе, плаћа порез на поклон.³⁴,³⁵ Очигледно да порескоправни прописи имају

31 Осим ако нема услова за пореско ослобођење, на основу чл. 21, ст. 1, тач. 2 и 3 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

32 Видети: мишљење Министарства финансија, бр. 430-03-00321/2009-04, од 25. 11. 2009. године. Билтен – Службена објашњења и стручна мишљења за примену финансијских прописа, бр. 11/2009, стр. 96–99.

33 У том правцу видети: мишљење Министарства финансија, бр. 430-06-00268/2009-04, од 08. 10. 2009. године. Билтен – Службена објашњења и стручна мишљења за примену финансијских прописа, бр. 10/2009, стр. 73–74.

34 Одступање од овог правила једино постоји када се наследник, коме је уступљен наследни део, у односу на наследника, који преноси наслеђе, налази у правом законском наследном реду. У том правцу видети: мишљење Министарства Финансија, бр. 413-00-01761/2008-04, од 02. 12. 2008. Билтен – Службена објашњења и стручна мишљења за примену финансијских прописа, бр. 12/2008, стр. 83–84.

35 Порескоправни прописи на тај начин одступају од онога што је теорија наследног права у претежном делу усвојила: да наследник који уступа наследни део не уступа и своје право наслеђа, па према томе и даље одговара за све обавезе

у виду само уступање наследног дела без накнаде. Сматрамо да би у случају уговорања одговарајуће накнаде требало да буду примењена правила, која се односе на порез на пренос апсолутних права.

Плаћања пореза на наслеђе, такође, ослобођења је и Република Србија, као наследник.³⁶

Наследник је дужан да пореску пријаву, заједно са решењем о наслеђивању, у року од десет дана, од правноснажности ове судске одлуке, поднесе надлежном пореском органу. Када су у питању наслеђене непокретности, пореска пријава подноси се пореском органу оне општине на чијем подручју се то добро налази. Уколико је наследник стекао оставиочеве покретности, онда пореску пријаву подноси пореском органу оне општине на чијој територији он има пребивалиште или боравиште. Ако, пак, наследник-порески обвезник нема ни пребивалиште, а ни боравиште у Републици Србији, онда се пореска пријава подноси пореском органу оне општине на чијем подручју се налази наслеђено добро, односно пореском органу у општини на чијој територији је оставилац имао пребивалиште или боравиште.³⁷

Осим наследника-пореског обвезника, надлежном пореском органу правноснажно решење о наслеђивању дужан је да достави и оставински суд, у року од десет дана, од наступеле правноснажности ове одлуке,³⁸ што даље значи, да ће се пореска обавеза наследника утврдити, посредним путем, независно од тога да ли он пропусти да поднесе пореску пријаву.

Уколико се, пак, деси да наследник-порески обвезник не поднесе пореску пријаву, или је поднесе неблаговремено и оставински суд не достави правноснажно решење о наслеђивању, онда према слову закона, осим прописаних санкција за такво поступање,³⁹ пореска обавеза за

које “терете” његово право наслеђа. О томе, опширније видети код: Н. Стојановић, *Наследничка заједница*, Ниш, 2009, стр. 51–52.

36 О осталим повлашћеним категоријама наследника, који су ослобођени плаћања пореза на наслеђе, видети: чл. 21 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

37 Видети: чл. 35 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

38 Видети: чл. 37, ст. 2 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

39 Видети: чл. 44 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

наследника настаје даном сазнања надлежног пореског органа, да је дошло до универзалне сукцесије *mortis causa*.⁴⁰

2. Опорезовање сингуларних стицања *mortis causa* на основу завештања

Завешталац може, осим одређивања наследних делова изјавом последње воље, хонорисати поједина лица, остављајући им одређену имовинску корист на име испоруке, подиспоруке, налога итд.⁴¹

Закон о порезима на имовину Републике Србије уређују само порез на наслеђе и поклон, али не и порез на ова сингуларна стицања *mortis causa*. Како она нису исто што и поклон или наслеђе, поставља се, као логично, питање да ли лица која стичу по овом наследноправном основу плаћају порез?

Док српски законодавац на постављено питање не даје одговор, хрватски Закон о порезу на промет некретнина недвосмислено потврђује да и испорукопримац може бити у положају пореског обвезника.⁴²

У доступној литератури коју смо за потребе овог сегмента рада користили о томе, такође, нема ни речи. Постављено питање није, по нашем мишљењу, ни мало безначајно, јер се у његовом одговору преламају како фискални интереси државе, тако и имовински интереси хонорисаног.

Будући да је овде реч о стицањима имовинске природе без накнаде, сматрамо оправданим нормирање пореза на ова сингуларна стицања за случај смрти. У том правцу предлагемо и одређена решења.

Сматрамо да би наведену врсту пореза ваљало уредити по угледу на већ регулисани порез на наслеђе. Дакле, порез на сингуларна стицања *mortis causa* би, у начелу, плаћао сваки сингуларни сукцесор на стечену имовинску корист одређене вредности.

Овај порез би се плаћао по пореским стопама, прописаним за порез на наслеђе.

Пореска основица код пореза на испоруку и друга сингуларна стицања за случај смрти би била нето (чиста) вредност имовинске

⁴⁰ Видети: чл. 17, ст. 5 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

⁴¹ О овим облицима сингуларног стицања за случај смрти, видети код: Н. Стојановић, *Испорука у наследном праву (докторска дисертација)*, Ниш, 2001.

⁴² Видети чл. 7 овог Закона ("Narodne novine", бр. 69/1997, 26/2000 и 154/2002).

користи, на дан настанка пореске обавезе. Настанак пореске обавезе би ваљало везивати за тренутак стицања користи од стране хонорисаног.

У погледу пореза на ова сингуларна стицања *mortis causa* важила би, *mutatis mutandis*, иста пореска ослобођења, као и код пореза на наслеђе. Поред предвиђених и предложених пореских олакшица, додали би смо и ослобођење од плаћања пореза на испоруке и користи из налога остављене у опште-корисне сврхе.

Опорезовање имовине стечене на основу закљученог уговора о уступању и расподели имовине за живота

Уговор о уступању и расподели имовине за живота јесте правни посао којим једна уговорна страна (уступилац имовине) уступа⁴³ и расподељује за живота другој уговорној страни (прималац имовине), са накнадом или без ње, своју имовину или њен део, који постоји у време закључења овог уговора.

Овај правни посао и установу наслеђивања нераскидиво повезују две основне нити. Уговорне стране код овог правног посла могу бити, с једне стране, предак и, с друге стране, његови потомци који би по правилима редовног законског наслеђивања били позвани на наслеђе. Имовинска права која су предмет уговорне обавезе уступиоца не могу бити саставни део заоставштине и, стога, не може се из њихове вредности намирити нужни део нужних наследника.⁴⁴

Закон о порезима на имовину Републике Србије ниједном својом одредбом не уређује директно, за разлику од уговора о доживотном издржавању⁴⁵ питање пореза на стицања проистекла из уговора о уступању и расподели имовине за живота.

Нема сумње да уговор о уступању и расподели имовине за живота, уколико није уговорена никаква накнада на страни потомака, много

43 С правом је примећено у теорији да употребљени правно-технички израз “уступање” није адекватан за означавање преласка имовине са једног субјекта на друга лица, да се углавном односи на пренос потраживања, и да је прихватљивије решење употреба термина “уручење” или “предаја”. О томе, детаљније видети код: М. Крећ – Ђ. Павић, *Komentar Zakona o nasljeđivanju sa sudskom praksom, Zagreb, 1964*, стр. 331.

44 О односу овог правног посла са установом наслеђивања, детаљније видети код: N. Stojanović, *Contracts of Obligations Law of particular importance for Inheritance Law and exigent share*, Collection of reports, “Thirty Years of the Law on Obligations, de lege lata and de lege ferenda, ‘, Kragujevac, 2008, стр. 489–500.

45 Видети: чл. 25, ст. 4, чл. 29, ст. 4 и чл. 31, тач. 6 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

подсећа на уговор о поклону, па би ту ваљало аналогно применити та решења.⁴⁶ Међутим, шта ако је уговорена накнада у облику издржавања, доживотне ренте, исплате преткових дугова итд?

Постојећа правна празнина у домаћем праву није попуњена ни одговарајућим начелним мишљењем ресорног министарства, па отуда постоји реална опасност да се у погледу пореских обавеза различито третирају потомци код уговора о уступању и расподели имовине за живота са истим теретом или стављају у исти положај потомци који имају различите, по садржини, обавезе према уступиоцу. Сматрамо да српски законодавац у будућој редакцији Закона о порезима на имовину мора осветлити и ово питање, како би се предупредила шароликост у пракси и самим тим неједнак третман потомака, као могућих пореских обвезника.

Не одступајући од нормативног уређења пореза на пренос апсолутних права у Републици Србији, предлагемо да уколико је уговором о уступању и расподели уговорено доживотно издржавање или доживотна рента од стране потомка у корист претка, онда се висина пореза одређује аналогно ономе што је прописано за уговор о доживотном издржавању, будући да је реч о теретном и алеаторном правном послу. Подвлачимо, овде је у питању само модалитет уговора о уступању и расподели имовине за живота, а никако прикривање уговора о доживотном издржавању овим правним послом, како је то у једном случају оценио Врховни суд Србије, процењујући фискални аспект закљученог уговора о уступању и расподели имовине за живота.⁴⁷ Ако је, пак, као накнада уговорена исплата уступичевих дугова или друга накнада, онда потомци подлежу обавези плаћања пореза, сходно правилима која се односе на класичан промет непокретности, дакле без пореских ослобођења, у делу у коме је посреди наплатно стицање.⁴⁸

⁴⁶ Видети: чл. 14–22 Закона о порезима на имовину Републике Србије.

⁴⁷ Видети: У. 3607/2003, од 18. 11. 2004. Одлука наведена у Paragraf Lex-овој бази података.

⁴⁸ У хрватској правној теорији, пак, има залагања да се само уговор о уступању и расподели имовине за живота са теретом доживотног издржавања поистовети са правим уговором о доживотном издржавању, а да остали модалитети овог правног посла буду подведени под класичан промет непокретности. О томе, опширније видети код: J. Crnić – M. Dika – B. Hrvatinić – O. Jelčić – T. Josipović – J. Matko Ružđak – Z. Koharić, *op. cit.*, стр. 252–254.

Закључна разматрања

Анализа одговарајућих решења, садржаних у порескоправним и наследноправним прописима Републике Србије изнедрила је неколико закључака о порескоправном аспекту установе наслеђивања.

Иако се може по наследноправном основу стећи право плодоуживања и право употребе, оно са аспекта домаћег Закона о порезима на имовину није предмет опорезовања, док то, рецимо, јесте право становања.

Када је реч о наследницима који могу бити порески обвезници, важећи порескоправни прописи не помињу усвојιοца, иако је наследноправни положај адоптата из потпуног усвојења идентичан наследноправном положају биолошких родитеља оставиοца. Стога, сматрамо да под окриље порескоправних ослобођења морају наћи своје место како усвојилац из потпуног усвојења, тако и усвојилац из непотпуног усвојења (све док у пракси овај облик адопције постоји), будући да он према заоставштини, уз испуњење законом одређених услова, једино може имати право плодоуживања на делу његове заоставштине. Када су у питању браћа и сестре, деде и бабе и остали преци оставиοца, они, такође, по нашем мишљењу, не требају да плаћају порез на наслеђе, уколико у оставиοчевој заоставштини "учествују" као нужни наследници, будући да је за стицање тог наследничког својства њима потребно кумулативно испуњење два услова: недостатак потребних средстава за живот и трајна неспособност за привређивање. Исти порескоправни третман требало би да имају и они законски наследници, који, на име повећања наследног дела, због недостатка нужних средстава за живот, добијају део заоставштине оставиοца на плодоуживање или, уместо овог права, ренту.

Порескоправна дилема, да ли је другостепени десцедент оставиοца, позван на наслеђе на основу завештања, ослобођен плаћања пореза на наслеђе, уколико је његов родитељ – првостепени потомак оставиοца позван да наследи део његове заоставштине на основу закона, мора бити у интересу правне сигурности откоњена, како би се избегло различито поступање пореских органа у пракси, према наследницима – могућим пореским обвезницима.

Решење, садржано, у порескоправним прописима да се настанак пореске обавезе везује за правноснажност решења о наслеђивању, не само да није у сагласности са начелом стицања наслеђа *ipso iure*, једним од основних начела нашег наследноправног уређења, већ и штети фискалним интересима државе, будући да се ова судска одлука не доноси када се у оставинској маси нађу само покретности, без обзира на њихову вредност, а нико од учесника поступка за расправљање заоставштине не тражи спровођење оставинске расправе. Због тога, мишљења смо да настанак пореске обавезе наследника треба везати за тренутак отварања наслеђа одређеног оставиоца.

Будући да Закон о наслеђивању Републике Србије регулише, поред универзалне сукцесије *mortis causa* на основу завештања, испоруку, подиспоруку, налог, итд., као видове сингуларног стицања за случај смрти, потребно је да домаћи пореско правним прописи отклоне могуће недоумице у пракси пореских органа о томе да ли се на ова стицања плаћа порез, како то недвосмислено проистиче из пореско правних прописа Републике Хрватске.

Истим мотивима српски законодавац мора бити руковођен приликом регулисања пореских обавеза потомака, код уговора о уступању и расподели имовине за живота, као теретног правног посла.

*Prof. Nataša Stojanović, LL.D.
Associate Professor,
Law Faculty, University of Niš*

TAXATION OF PROPERTY ACQUIRED THROUGH SUCCESSION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

By virtue of delatio hereditatis, the deceased person's succession estate is transferred to the heirs and beneficiaries either by means of a universal succession (successio per universitatem) or, in exceptional circumstances, by means of a singular succession (successio particularis). In this article, the author focuses on the succession tax which is closely related to the institute of succession. The author points to a certain incompatibility between the applicable succession and tax legislation, emphasizing the need to shed more light on the disputed issues concerning taxes on succession property. The author urges for the regulation of tax issues in this area, particularly regarding the tax on the singular acquisition mortis causa directly stemming from the testator's will. The author considers it justifiable that the tax legislation related to the succession tax on the transfer of property rights be framed on the grounds of the contract on assignment and distribution of property in testator's lifetime (inter vivos), given that this contract is closely related to the institute of succession.

Key words: *succession tax, succession portion, singular succession mortis causa upon the will, contract on assignment and distribution of property inter vivos*

ПРЕВЕНЦИЈА КРИМИНАЛИТЕТА – ПОЈАМ И ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ

***Апстракт:** У свом раду, ауторка се најпре осврнула на то да је питање превенције криминалитета неопходно сагледати у односу на прошли, као и савремени пораст нивоа превентивног менталитета код људи, у једном јасном историјском контексту. Затим, битно је сагледати и схватања злочина, реда и безбедности, с тим што ова три појма чине кључ развоја превенције злочина и сигурности у друштвеној заједници. Представљена су нека од старијих схватања превенције криминалитета, од самих почетака у старом веку, па све до најновијих криминално-политичких схватања, све до тезе да „ништа не успева“. Начињен је и осврт на приступ ресторативне правде и значај примене ресторативне правде у затворима ради спречавања рецидивизма.*

***Кључне речи:** превенција криминалитета, кажњавање, ризични фактори, заштитни фактори.*

1. Уводна разматрања

Појава и развој превенције криминалитета чине нека од битних обележја кривичноправних система у модерним државама света и кроз њих се често рефлектује глобални „трансфер“ праксе и идеје превенције на начин како су оне уграђене у различите јурисдикције и унутар саме јурисдикције поједине државе. Тај начин је увек јасно обликован различитим локалним и културолошким традицијама, као и социјално-легалистичким контекстом питања која регулише. Прихватање превентивних стратегија и технологија, у најширем смислу, условљено је њиховим савњавањем са политичким стремљењима, с једне стране, као и њиховим сазвучјем са вредностима културе, с друге стране.

Питања превенције криминалитета неопходно је сагледати у односу на прошли, као и савремени пораст нивоа превентивног менталитета код људи, у једном јасном историјском контексту. Затим, битно је сагледати и схватања злочина, реда и безбедности, с тим што ова три појма чине кључ развоја превенције злочина и сигурности у друштвеној заједници. Тај заокрет ка превенцији, заједно са расправама које се о томе воде, различитом праксом и технолошким поступцима који се примењују у превенцији, није постављен као премиса на основу теоријског кохерентног оквира, већ на бројним претпоставкама, које често нису сагласне једна другој.

Технолошке промене имале су круцијалну улогу у превенцији злочина. Па ипак, ма како оне биле уобичајене на први поглед, сви технолошки поступци и стратегије у превенцији криминалитета утискују унутар себе моћне захтеве о људском напору и могућностима да се спроводи превенција. Превенција криминалитета није само слободно вреднована „торба за алат“ проистекла из праксе, већ је дубоко усађена у концептуална полазишта и изазива оспоравања различитих етичких и социјалних питања.

У криминално-политичкој књижевности заиста није неопходно износити покушаје различитог скицирања онога „што је успешно“ у превенцији криминалитета. То само по себи не значи да је евалуација исхода превенције криминалитета небитна. Напротив, сазнања преузета из имплементације и исхода превентивних мера представљају суштину

у грађењу и разумевању могућности и цене коштања предузетих мера у превентивном приступу злочину и како их побољшати. Значење „успеха“ није никако раздвојено од саме суштине културолошких обележја. Расправе о ономе „што је успешно“ често представљају борбу мишљења око места извесних критеријума и јавних вредности, које није једноставно свести на универзално прихватљиву компоненту делотворности.¹

2. Старија схватања превенције криминалитета

Иако је увођење и примена превенције криминалитета ипак новијег датума, у неким схватањима образованих и визионарских мислилаца, кроз развојне периоде историје људског друштва, могуће је препознати извесне идеје криминалне политике, а посебно превенције криминалитета.

Тако, у античкој Грчкој извесни високообразовани људи расправљали су о различитим друштвеним питањима, а узгредно су разматрали питање кажњавања криминалаца и особине човека које су значајне за његово понашање уопште, па и за криминално понашање. Велики утицај на ова схватања имала је митологија, што је отежавало сагледавање друштвене условљености криминалитета. Најпознатији мислиоци античког доба, који су писали о криминалитету (злочину), били су Платон и Аристотел.

Платон (427-347 п.н.е.) у свом делу „Номои“ (Закони, глава ИХ), писао је о кажњавању преступника због крађе и убиства. Сматрао је да при прописивању казне законодавац треба да има у виду разлоге због којих је преступник погрешно. Ако су погрешке учињене из слабости и незнања, сматрао је Платон, учиниоца треба блаже казнити. Приликом кажњавања за убиство треба утврдити да ли је оно учињено са предумишљајем или из срџбе, у гневу, из непромишљености или на окрутан начин, због унутрашњих немира или под другим околностима. Залагао се за потпуност закона, да судија треба да дословно примењује закон како би се њихове слабости отклониле. Узроке криминалитета - злочина Платон је посматрао као унутрашње (психолошке изворе),

¹ Видети опширније: *The Oxford Handbook of Criminology*, (ed. by Mike Maguire, Rod Morgan and Robert Reiner), Oxford University Press, 2007., стр. 865-867.

који настају под утицајем страсти, незнања, тражења задовољења, из „болесне душе“ и као спољашње (физиолошке), који произилазе из телесне и биолошке конституције. Разликовао је поправљиве и непоправљиве злочинце. За непоправљиве је предлагао примену смртне казне, а за поправљиве „одгој тела и душе“, лечење „болести душе“ применом бола и патње као главних средстава испаштања. Платон је иницирао принцип индивидуализације казне, јер је предвиђао, зависно од карактера лица и извршеног дела, примену „других мера поправљања“, којима је могуће „замрзети неправду и заволети правду“.

Аристотел (384-322 п.н.е) у делу „Никомахова етика“ (књига В) истиче да извршењем злочина настаје неједнакост међу људима - између извршеног и повређеног, коју суд настоји да отклони казном. Кажњавање потиче због гнева повређеног у чијој основи је и љутња као реакција на напад (повреду). Кажњавање смањује гнев и осећање бола се замењује осећањем задовољства. Узроци злочина су злочиначке навике и побуде, беда, друштвено уређење (сиромаштво и богатство), који представом воље и осећања воде у делинквентну активност. Аристотел је писао: „неки држе да људи постају добри по природи, други вежбом, трећи подучавањем. Део који је дат од природе очито не зависи од нас, него је додељен преко одређених божанских узрока истински срећнима“. Злочинци су непријатељи друштва; на њих се може утицати казном. Оне који су непоправљиви, на које не делује „снага противности“, треба уништити или протерати из друштва. Сем тога, Аристотел је истицао да за кажњавање треба употребити батину, „онако како се туче непокорена животиња под јармом“.²

Римски државник Сенека је озаконио Платонову идеју да казна треба да делује поправно на грађане, па је треба примењивати и са визијом на будуће понашање грађана. И код правника Улпијана могуће је уочити извесне идеје превенције криминалитета, опет са циљем постизања боље сигурности грађана. Наравно, сва схватања су спорадична и немогуће их је посебно класификовати као јасне

2 Цит. према: С. Константиновић-Вилић, В. Николић-Ристановић, М. Костић, *Криминологија*, Пеликан-принт, Ниш, 2009. године, стр. 263-264.

криминалнополитичке ставове или, опет, као ставове везане за превенцију криминалитета.³

У огромном временском размаку од тада до периода пре савременог доба могу се издвојити и размишљања о превенцији криминалитета, која се везују за период класичног либерализма у 18. веку, међу мислиоцима у Енглеској, као и у континенталном делу Европе. Сви они су припадали различитим филозофским правцима или школама кривичног права, а међу њима било је и успешних писаца и теоретичара, који су се диљем свог професионалног живота, на један или други начин, бавили питањима кривичног правосуђа и криминалитета.

Људска мисао из овог периода промовисала је управљање над будућим животним изборима на основу рационалне калкулације о релативној равнотежи између задовољства и патње; успеха и ризика. Либерални субјект у сржи Бентамовог писања (J. Bentham, 1748-1832), енглеског филозофа, правника, законодавног и социјалног реформатора,⁴ био је обазрив, промишљен рационални појединац који унапред планира – homo prudens,⁵ у складу са учењем представника класичне школе кривичног права. Бентам је промовисао утилитаристички концепт и заступао становиште по коме казна треба да буде пажљиво одмерена, тако да зада бол у сразмери штети која је причињена јавном добру вршењем тог одређеног злочина. Овај став био је заснован на представи да су криминалци и не-криминалци слични у томе да су криминалци, резонујући као појединци, имали погрешну процену приликом вршења злочина. Самим тим, разумна, брза и конкретна казна била је најбољи начин да се спречи понављање таквог понашања у будућности. Бентам је веровао да се људи понашају рационално и да би радије изабрали задовољство са циљем да избегну патњу. Стога, кажњавање мора да надмаши по својој тежини било какво задовољство које би могло проистећи из вршења кривичних дела. Бентам је такође тврдио да сви закони и кажњавање морају бити засновани на утилитарном принципу

3 Цит. према: М. Милутиновић, *Криминална политика*, Савремена администрација, Београд, 1984. године, стр. 296.

4 Видети опшриније: Jeremy Bentham, http://en.wikipedia.org/wiki/Jeremy_Bentham, приступ: 2.9.2010.

5 Цит. у: *The Oxford Handbook of Criminology*, loc. cit.

„највеће задовољство за највећи број људи“ и на калкулацији нивоа бола и задовољства – тако да би бол од кажњавања могао да буде оправдан уколико превенира већи и јачи бол.⁶

Интересантна су и размишљања Филдинга (Н. Fielding, 1707-1754.), градоначелника Лондона и познатог писца, који се осврће на тадашњу слику енглеског друштва као нечега што ће „ускоро склизнути у анархију“, када ће улице градова „бити скоро непроходне уз највећи степен опасности“.⁷ Филдинг се, заједно са својим полубратом, сматра једним од оснивача првих полицијских снага у Лондону. Утицао је на реформу кривичног правосуђа, побољшање услова живота у затворима и залагао се за аболицију јавног вешања осуђеника.⁸ Године 1748. изабран је за градоначелника Лондона. Остао је упамћен као плодни писац, посебно у својим сатирама о политичкој корупцији, борац за утемељење нове традиције у правосуђе Енглеске, као и за сузбијање криминалитета на улицама Лондона.⁹

Значај утемељења „нове престоничке полиције“ на улицама Лондона уочио је и Пил (R. Peel, 1788-1850), који је у присуству полицијских снага на улицама, у заједници, пре свега, видео начин обезбеђивања превенције злочина. То је била основна замисао његовог концепта превенције криминалитета. Присуство полиције у заједници се заснива на њиховом основном циљу делања, а то је превенција злочина и промовисање бољег односа између друштвене заједнице и полиције. Први и основни принцип Пиловог настојања гласио је: „Основна мисија због које полиција постоји је да спречи злочин и неред“. У новим радовима, из 21. века, аналитичари у Великој Британији се позивају на „повратак стила полицијског рада из 19. века по коме је полиција чувала своје присуство у локалној заједници тако што је обилазила улице ходајући, упознавајући се са грађанима, успостављајући осећај јавне сигурности и поверења“.¹⁰

6 *Theories of Crime* (ed. by Ian Marsh), Routledge, London, New York, 2006, стр. 95.

7 *Theories of Crime*, op. cit., стр. 9.

8 Видети опшриније: Henry Fielding, http://en.wikipedia.org/wiki/Henry_Fielding, приступ: 2.9.2010.

9 Видети опшриније: Henry Fielding, <http://www.answers.com/topic/henry-fielding>, приступ: 2.9.2010.

10 Видети: Law Enforcement: Sir Robert Peel's Concept of Community Policing in Today's Society,

Још први социјалисти, такозвани утописти, бавили су се питањима узрока криминалитета. Они су сматрали да се људски карактер формира искључиво под утицајем друштвене средине, па су самим тим сматрали да се узроци свих људских порока и мана налазе у друштву. Према схватању социјалиста, неједнакост која постоји међу људима није биолошки, већ социјално условљена. Укидањем приватне својине, другачијом организацијом брака и породице, система образовања и сл., неједнакости међу људима могу бити укинуте, па самим тим и криминалитет може нестати. Из оваквог схватања проистекло је и мишљење социјалиста да у социјалистичком друштву неће бити криминалитета ни других облика девијантног понашања. Доследан свом схватању узрока криминалитета, енглески социјалист Роберт Овен (Robert Owen 1771-1858) основао је једну комуно - колонију New Lanark која је била уређена на социјалистичким принципима и у којој у периоду од 20 година није забележено ниједно кривично дело. Ову колонију каснији социјалисти назвали су „правом лабораторијом криминалне социологије“, а одсуство криминалитета у њој наводили су као експериментални доказ теорије о социјалној условљености девијантних појава.¹¹ Превенцију криминалитета Овен је посматрао као организовану превенцију у смислу ширења просвећености и образовања међу омладином, уклањања околности које утичу на појаву криминалитета и постизања већег благостања.¹²

Идеја превенције злочина наставила је да се јавља и у радовима мислилаца 19. века, када је отпочео снажан развој криминолошке мисли, под утицајем антрополошке школе и позитивистичких учења. Основни принципи класичне школе, уграђени у кривична законодавства европских држава, после победе Француске буржоаске револуције 1789. године, нису дали најбоље резултате у смислу редукције обима криминалитета. Напротив, дошло је до пораста стопе криминалитета, посебно у земљама које су прихватиле доминацију ретрибутивног приступа, заснованог на начелима легалитета и индетерминизма. У

http://www.associatedcontent.com/article/435980/law_enforcement_sir_robert_peels_concept.html?cat=17, приступ: 2.9.2010.

¹¹ Цит. према: С. Константиновић-Вилић, В. Николић-Ристановић, М. Костић, *op. cit.*, стр. 297.

¹² Цит. према: М. Милутиновић, *op. cit.*, стр. 297.

ствари, учење класичне школе није допринело откривању и лечењу узрока злочина, па самим тим строги ретрибутивни приступ правди није ни могао да оствари очекиване резултате у погледу спречавања рецидивизма, нити пак примарног криминалитета.

У другој половини 19. века позитивистичка оријентација у криминологији обухватила је, између осталог, и предузимање мера социјалних програма против криминалитета, који је у својој суштини узрокован друштвеним околностима. Ове идеје постају доминантне у земљама континенталне Европе. Тиме позитивисти коригују првобитно учење Ломброза о доминантности ендемог приступа у изучавању узрока криминалитета.¹³

Енрико Фери (Enrico Ferri 1856-1929), професор кривичног права у Риму и Турину, био је Ломброзов ученик на кога је учитељ извршио видан утицај, али који је истовремено уочио недостатке његове концепције и уз биолошке истакао и друштвене узроке криминалитета. Уз Гарофала (R. Garofalo, 1851-1934), сматра се једним од главних представника позитивизма у криминологији.

Фери је сматрао да је криминално понашање неког лица одређено читавим низом криминогених фактора, чије деловање је код разних делинквената на разне начине комбиновано, а на основу тих комбинација могуће је извршити класификацију делинквената. Истовремено, Фери је одбацио тезу о постојању слободне воље појединца. Узимајући у обзир разне криминогене факторе, Фери је настојао да дође до сазнања о томе због чега међу лицима која су подвргнута једнаком утицају друштвене средине нека постају делинквенти, а нека не. При томе, он је указао на три врсте фактора: антрополошки фактори, фактори физичке средине и фактори друштвене средине.¹⁴ Тврдио је да осећања, попут оних религиозних, затим, љубави, честољубља, оданости не играју значајну улогу у генези злочина, док нека друга, попут: мржње, таштине, похлепности имају јачи утицај на појаву криминалног понашања, због тога што остварују снажнију контролу у односу на моралну свест код појединца.¹⁵

13 Видети: Cesare Lombroso, *Crime Its Causes and Remedies*, Patterson Smith, Montclair, New Jersey, 1968.

14 Цит. према: С. Константиновић-Вилић, В. Николић-Ристановић, М. Костић, *op. cit.*, стр. 302-304.

15 Enrico Ferri, http://en.wikipedia.org/wiki/Enrico_Ferri, приступ: 2.9.2010.

У својој расправи: „Право на кажњавање као друштвена функција“ („The Right of Punishment as a Social Function“) написао је: „Не треба да кажемо себи да поправљање грађана није део пеналне одговорности. Ја не видим стварну разлику између плаћања извесне суме новца у виду новчане казне и његове исплате у виду штета, али више од тога, мислим да је начињена грешка у превише стриктном раздвајању грађанских и пеналних мера, уместо да оне буду присједињене у циљу одбране, у превенирању тог одређеног, анти-социјалног понашања“.¹⁶

Према Ферију, делинквенте је могуће класификовати у пет категорија, и то: рођени злочинци, душевно болесни, делинквенти из навике, случајни делинквенти и делинквенти из страсти. Узимајући за основу своју класификацију делинквената, Фери је указивао на потребу индивидуализације кривичних санкција, односно да при креирању криминалне политике треба водити рачуна о којој категорији делинквента је реч.¹⁷ За рођене злочинце, душевно болесне и делинквенте из навике Фери је предлагао различите мере неутрализације криминалног понашања, за случајне делинквенте мере друштвене реадапације, а за делинквенте из страсти само накнаду изазване штете.¹⁸

Феријев допринос развоју криминалне политике огледа се и у већем броју превентивних мере чије је увођење предлагао: слободна трговина, укидање монопола, боље улично осветљење, контрола рађања, слобода брака и развода, државна контрола производње оружја и др.

Гарофало, други италијански криминолог позитивистичког правца, дели узроке криминалитета на три групе. На прво место, под очигледним утицајем Ломброза, он ставља утицај биоконституционалних аномалија, а на треће место утицај друштвених узрока којима поклања значајну пажњу.¹⁹

16 Enrico Ferri, *Criminal Sociology* (1905), Chapter III, Practical Reforms.

<http://www.marxists.org/archive/ferri/criminal-sociology/ch03.htm>, приступ: 2.9.2010.

17 Цит. према: С. Константиновић-Вилић, В. Николић-Ристановић, М. Костић, loc. cit.

18 Enrico Ferri, *Criminal Sociology*, loc. cit.

19 Видети: Raffaele Garofalo, *Criminology*, Patterson Smith, Montclair, New Jersey, 1968., стр. 65-190.

Гарофало је до детаља разрадио теорију кажњавања, базирану на основним поставкама дарвинизма, по којој друштво треба да елиминира оне који својим криминалним понашањем показују да се нису адаптирали на цивилизовани живот. Стога предлаже три начина елиминације делинквената: смрт за оне чије криминално понашање произилази из психолошких аномалија које их заувек чине неспособним за друштвени живот; делимична елиминација која подразумева дуготрајни или доживотни затвор за оне који су у стању да живе једино на начин на који се живи у номадским хордама или примитивним племенима, односно нешто блажа изолација у пољопривредним колонијама за млађе делинквенте и оне за чију социјалну адаптацију има наде; и накнада штете за оне који су извршили кривично дело под притиском изузетних околности за које се не може очековати да ће се поново јавити.²⁰

3. Савремена схватања превенције криминалитета

Без обзира на настојања наведених мислилаца и несумњив допринос и наслеђе осталих поборника превенције криминалитета (представници социолошке и неокласичне школе) до периода савременог доба, период од касног 19. века ипак је показао спори пораст развитка и сложене деобе посла у односу на релацију задатака које је постављала контрола криминалитета. Резултанта структуре кривичног правосуђа била је изграђена искључиво око: одговорности, процесуирања, тражења доказа и поправљања свог објекта – откривеног учиниоца кривичног дела. Проактивна превенција криминалитета заузимала је мало места, осим у елементу расплинутог генералног или индивидуалног застрашивања, који је био побуђен ограниченом вероватноћом хапшења и кажњавања оних који су прекршили норме кривичног законодавства.

Наравно, ни извесна очекивања о значају „нове полиције“ нису у потпуности испунила очекивања својих промотера, пре свега због повећања цене коштања растућих полицијских снага. Исто тако, даљи пораст статистичких показатеља у касним годинама 19. века указивао је на један посебан напор у приказивању и прикупљању опипљивих показатеља

²⁰ Видети: С. Константиновић-Вилић, В. Николић-Ристановић, М. Костић, loc. cit; Raffaele Garofalo, op. cit., стр. 372-399.

професионалне ретрибутивне праксе у односу на криминалитет. С друге стране, пошто учинак превенције криминалитета није тако једноставно мерити бројкама, самим тим и предузете напоре није једноставно верификовати. Такође, постоји још један важан моменат, везан за развој субкултуре полицијског поступања. Наиме, тај облик субкултуре је оријентисан на акцију, делање и „мачо“ културолошке вредности које „славе“ откривање и хапшење учинилаца, док је, с друге стране, превентивни рад нешто што добија епитет „негламурозног“.

Последњих тридесетак година у савременим државама света забележена је „експлозија“ различитих иницијатива у спречавању злочиначког понашања, која је превасходно била усмерена на превенцију, а не на кажњавање учинилаца, на последице, пре него на узроке и на саме злочине, а много мање на злочинце. Ова савремена тежња даје примат будућој владавини (сигурност) над оживљавањем прошлости (правда). Сходно томе, јасно је да у модерним друштвима „успон“ превенције криминалитета показује „основни заокрет парадигме“ у кривичном правосуђу и контроли злочина, из основа мењајући начин на који се до тада сагледавао злочин и структура социјалних односа. Као последица тог схватања јавља се „превентивно партнерство“, као дефинисан облик савремене контроле криминалитета. Стога Гарланд (Garland) закључује: „Дуже од две деценије... окупљена је читава нова инфраструктура на локалном нивоу која се односи на злочин и наред на сасвим један други начин... Нова инфраструктура је снажно усмерена ка низу циљева и приоритета – превенцију, безбедност, редукацију штете, губитка и страха – што је потпуно другачије од традиционалних циљева прогона, кажњавања и кривичног правосуђа“.²¹

Ипак, постоје извесни показатељи оживљавања превенције криминалитета у касним годинама 20. века. Наиме, статистички подаци указали су на драматичан пораст обима криминалитета од шездесетих година 20. века, па надаље, показујући истовремено потпуну упућеност на ретрибутивни систем кривичног правосуђа. Истовремено, подаци о виктимизацији подстакли су на размишљање да за већину учињених злочина не постоје сазнања у институцијама формалног система, при чему су поново покренута питања о учинку застрашивања који се остварује кажњавањем од стране органа власти. Затим, поново је уочен значај процеса неформалне друштвене контроле, који се развијао заједно са социјалним и културним

21 Цит. према: *The Oxford Handbook of Criminology*, loc. cit.

ставовима насталим у периоду после Другог светског рата, када је дошло до кидања породичних и рођачких веза и замирања односа у локалним заједницама. Са првим економским кризама средином седамдесетих година 20. века, владе европских држава отпочеле су тражење начина за фискалане уштеде. Установљени модели контроле криминалитета као да су представљали изражен финансијски губитак за јавну потрошњу, при чему се истакала неопходност тражења алтернативних решења.²²

У последњих двадесетак година жртве криминалитета су заузеле истакнуто место у заинтересованости опште јавности за њихов положај. У светлу перцепције да су жртве биле „заборављене особе“ од стране система кривичног правосуђа, као и развоја сензибилитета према категоријама вулнерабилних особа, са посебно наглашеним виктимитетом, попут деце, жена и старих особа, нови политички концепт сагледава потребе ових особа настале из процеса виктимогенезе, тако што је усмерен и отворен за усвајање великог броја политичких докумената, службених декларација и предлога савремених законских решења.

Спроведене су различите реформе, у односу на положај жртве кривичног дела, које су у многим случајевима нашле своју практичну евалуацију. Нека од предложених решења треба да обезбеде финансијску, практичну и психолошку подршку за жртве, у оквиру друштвене заједнице, кроз рад организација, као што је „Подршка жртвама“ у Великој Британији или кроз програме попут „помоћ жртви/ сведоку“ који су се развили у САД. Ова врста реформи и неки уско специјализовани облици организовања, слично оснивању центара за жртве силовања, склоништа за претучене жене, затим покретање државних програма за надокнаду штете жртвама, представљају примере поступања у већини западних земаља.

Друга група реформи усмерена је ка вишем нивоу интегрисаности жртава у систем кривичног правосуђа. „Присутност“ жртава обезбедила би се од стране самих државних органа и служби, попут полиције, тужилаштва и суда, који би обавештавали жртве о свим релевантним одлукама током трајања кривичног поступка.

Затим, следећа група реформских напора има за циљ обезбеђивање правде на један практичнији начин, тиме што би се од учиниоца

22 Цит. према: *ibid.*

захтевало плаћање одштете, без обзира да ли о имовинскоправном захтеву одлучује кривични или грађански суд. Још једна врста реформи и даље се одвија на плану ресторативне правде, у облику медијације или постизања „реинтегративног стида“, у сврху помоћи жртвама.²³

Током седамдесетих година прошлог века доминирала је специфична идеологија, која је касније била најдиректније повезана са развојем покрета за права жртава, која се често називала „ред и закон оријентација“. Међутим, временом је дошло до обесхрабривања евалуације рехабилитационих програма предвиђених за делинквенте, што је додатно допринело разочарању у идеал рехабилитације, коме је тежила модерна пенологија, па је тако успостављено погодно тло за развој алтернативних идеолошких приступа, укључујући и оне који су усмерени на жртву.²⁴

Са становишта односа између друштвене правде и кривичног правосуђа могу се поставити извесна питања: код друштвене правде – о томе шта је неопходно да једно друштво буде праведно конституисано; код кривичног правосуђа – о основама праведног кажњавања.²⁵ Оно што иде у прилог друштвеној правди обично обухвата претпоставку да друштво може бити праведно само онда ако је предузело кораке којима је осигурана праведна расподела (редистрибуција) у располагању друштвеним богатством, а ако нема једнакости у располагању, онда бар неопходност задовољавања основних потреба²⁶ чланова тога

23 Видети: Leslie Sebba, „On the Relationship between Criminological Research and Policy: The Case of Crime Victims“, *Criminology and Criminal Justice*, 2001, 1, 27; стр. 28.

<http://crj.sagepub.com/cgi/reprint/1/1/27>, приступ: 22.11.2009.

24 Видети опширније: М. Костић, „Виктимолошки приступ и реформа кривичног правосуђа“, Тематски зборник радова: *Реформа кривичног правосуђа*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2010., стр. 241-268.

25 Видети чланак о значају концепта ресторативне правде за постизање равнотеже интереса жртве, друштвене заједнице и делинквента: Костић, М., „Успостављање стандарда за ресторативну правду“, *Темид*, Београд, бр. 1, година 10, март 2007., стр. 5-14.

26 Постоје различити критеријуми за класификацију потреба. У литератури се наводе многобројне поделе – на опште и специфичне потребе, сталне и променљиве, незаменљиве и заменљиве, одложиве и неодложиве, природне, физичке и луксузне, стварне и замишљене и др. Нарочити значај има подела према начину на који се потребе задовољавају. Тако се могу разликовати: личне (када их човек задовољава као индивидуа и одлучује о врсти, приоритету, начину и времену задовољавања);

друштва. С друге стране, у прилог кривичном правосуђу наводи се претпоставка да кажњавање може бити праведно само ако је засновано на јасним ретрибутивним принципима.²⁷

Редистрибутивни концепт друштвене правде и ретрибутивни концепт кривичног правосуђа чине два основна и често повезана полазишта њихове условљености. Једна је веза емпиријске, а друга нормативне природе.

Емпиријска заснованост је у томе што је извесна форма редистрибутивне правде есенцијална за смањење обима криминалитета у напредним индустријским друштвима. Неједнакост у расподели прихода непосредно утиче на ниво криминалитета. Другим речима, што је већи диспаритет богатства између виших и нижих друштвених слојева у једној заједници, то је већа стопа криминалитета. Чак, тај обим може бити и виши у оним друштвима у којима је већа заступљеност оног дела становништва из нижих друштвених слојева који живе испод неопходног минимума прихода за задовољење основних потреба за егзистенцијом.

Нормативна заснованост је у томе да су законом прописане кривичне санкције, приликом изрицања и деловања, мањкаве и то онда када се изричу оним особама којима друштвена правда није ни била доступна пре учињеног кривичног дела, па отуда тврдња да је „ретрибутивна правда могућа само у контексту редистрибутивне социјалне правде“.²⁸

Систем кривичног правосуђа, спроводећи ретрибутивну правду, усмерен је да одговори на питања о томе који је закон прекршен, ко

заједничке (које се изражавају у кругу интересената и чине синтезу, а не механички збир личних потреба) и опште друштвене потребе (које се задовољавају у целом друштву и под истим условима за све чланове друштвене заједнице). Наведено према: Костић, М. „Потребе, социјалне разлике и криминалитет“, Зборник са научног скупа: *Узроци и последице социјалне диференцијације у нашем друштву данас*, Приштина, 1997., стр. 223-229.

27 William C. Heffernan, John Kleinig: „Introduction“, u: *From Social Justice to Criminal Justice, Poverty and Administration of Criminal Law*, (ed. by William C. Heffernan, John Kleinig), 2000, Philopsohy, стр. 1-24.

<http://books.google.com/books?isbn=0195129857...> приступ: 7.7.09.

Такође видети поставке учења класичне школе кривичног права: Константиновић-Вилић, С., Николић-Ристановић, В., Костић, М., op. cit., стр. 266-267.

28 Ibid.

га је прекршио и како санкционисати кривца тако да се постигне циљ специјалне превенције. Ресторативна правда, уместо ретрибуције, тежи ка поновном успостављању стања нарушеног извршењем кривичног дела, што се постиже применом разних метода: посредовањем између учиниоца кривичног дела и жртве, извињењем, мирењем, накнадом штете или другим облицима надокнаде причињене штете жртви.

С обзиром на то да се у оквиру концепције ресторативне правде криминалитет сагледава као повреда или нането зло, извршилац кривичног дела треба да настоји да отклони или исправи последице учињеног дела. При томе се потенцирају потребе жртве и шири утицај криминалитета на друштво у коме преступник живи, како би се постојећи конфликт разрешио на најбољи могући начин.

Оно што не постоји у одредбама домаћег кривичног законодавства јесте примена ресторативне правде у затворима, што би био један од предлога за будућа законска решења и један од делотворнијих начина спречавања будућег новог криминалног понашања, односно спречавање рецидивизма.

На први поглед изгледа да је примена казне затвора антитеза идеала примене ресторативне правде и да се принцип ресторативне правде не може применити у затворској средини и на осуђеничку популацију. Међутим, када затвор сагледамо као институцију у којој се осуђеници припремају да се врате у друштво и да више не врше кривична дела, онда затвор може да буде сагледан и као идеална околина за практичну примену ресторативног процеса.

Постоји неколико различитих начина како се принципи ресторативне правде могу применити унутар самог затворског контекста. Најпре је неопходно препознати да криминалитет није нешто што се дешава само унутар затворских зидина и применити методе ресторативне правде у оним случајевима када осуђеници признају извршено дело за које се налазе у затвору и сматрају се одговорним за своје поступке. Други услов за примену ресторативне правде је одређена врста извршеног деликта. У практичној примени ресторативно пресуђење се примењује у следећим случајевима: 1. оштећење имовине, 2. вербални деликти (претње и увреде), 3. туче, 4. делинквенција малолетника.²⁹

²⁹ *Restorative Justice in Prisons*, „With a little imagination and a lot of courage, prisons could become a natural setting for Restorative Justice” Kimmett Edgar, Oxford Centre

Примена ресторативне правде у затворским условима вишеструко користи затвореницима. Могућност репарације развија код затвореника сопствени смисао вредности јер су у ситуацији да помогну другима, својој породици и друштву. Способност да буду великодушни битан је део хуманости. Затим, ресторативна правда уводи друштво у затвор и затворенике чини видљивијим онима који су ван затворских зидина. Ресторативна правда омогућава да друштво препозна своју одговорност према затвореницима јер су затвори део друштвеног контекста. Ипак, најважније је да примена ресторативне правде омогућава да затвореници на прави начин сагледају своје понашање и штету коју је такво понашање проузроковало. Уколико се ресторативан приступ користи за решавање дисциплинских престапа затвореника, онда циљ није једноставно кажњавање затвореника који је прекршио неко затворско правило, већ је циљ да се затворенику помогне да разуме како да живи као део друштва унутар затвора.³⁰

4. Последице става „ништа не успева“

У литератури из области криминологије сва наведена настојања често се тумаче као последица чувене флоскуле Мартинсона, Липтона и Вилкса (Martinson, R., Lipton, D., Wilks, J., 1974) да „ништа не успева“ („nothing works“). Ови криминолози су, користећи поступак мета – анализе, извршили потпуну евалуацију програма кривичноправне рехабилитације која је била примењивана у периоду од 1945-1967. године у Европи. Закључили су да „уз неколико изолованих изузетака рехабилитативни напори, који су били пријављени, нису остварили приметан утицај на рецидивизам“.³¹ Резултати те процене су их уверили да „ништа“ нема неки посебан успех и да се ниједан програм не чини бољим од оног другог.

Стога се, у каснијој криминологији, управо под утицајем овако песимистичног закључка, поставило питање „шта успева“, са циљем промене професионалне идеологије у криминологији 21. века.

for Criminological Research, Prison Service Journal / Resource Book and Report, 2002.

30 Видети опширније: Константиновић-Вилић, С., Костић, М., *Пенологија*, оп. cit., стр. 111-113.

31 „Nothing works“, http://sociologyindex.com/nothing_works.htm, приступ: 8.9.2010.

Све до касних шездесетих година 20. века криминолози су веровали да ће научно истраживање узрока злочина створити основ индивидуализације третмана који би умањио рецидивизам код учинилаца. Касније, све до средине седамдесетих година 20. века, овај став је доживео пропаст и био је замењен професионалном идеологијом да „ништа не успева“ у корекционом третману учинилаца, под Мартинсоновим утицајем, да су узроци криминалитета структурални и да криминалитет може бити превениран једино под утицајем социјалне правде. Ова професионална идеологија има једну „несрећну консеквенцу“ озакоњене „деструкције знања“ (која показује шта не успева, а примењује се), као језгро интелектуалног криминолошког пројекта и део је ослабљених напора „конструктивног знања“ (које показује шта успева, а не примењује се). Покрет „шта успева“ („what works“) унутар корекционог третмана, међутим, захтева алтернативну професионалну идеологију, која, поново, уводи употребу науке у процес разрешавања питања везаних за злочин. Ова визија ће унапредити криминологију као науку и допринети више него став „ништа не успева“ у односу на добробит, како учинилаца тако и јавног реда у превенирање криминалитета.³²

Даљи помак у савременој превенцији криминалитета одвијао се под утицајме Вилсона (J. Wilson, 1975) и његовог дела *Thinking About Crime*. На месту идеја о поправљању злочинаца путем социјалних програма било је и оживљавање класичних мисли о застрашивању учинилаца у комбинацији са тежњом механизма нефорамалне контроле и новог прагматичног реализма. Вилсон се залагао за приступ у коме криминологија остварује много тешње везе са циљевима јавне политике и да то треба да буде достигну. Према његовом мишљењу, до тада је постојала једна превелика окупираност питањима широке социјалне и структуралне узрочности. Криминолошке теорије, које узроке криминалитета објашњавају деловањем фактора социјалне средине, остале су, према овом аутору, непотврђене или непрактичне. Политика превенције треба да се усмери на оно што може да се промени или чиме се може манипулисати. Нова логика била је у томе да се тражи интервенција која би могла да умањи извор криминалних могућности и унапреди вероватноћу откривања и хапшења злочинаца. Мотивациона

32 Ibidem

питања, као и она друштвене, структуралне или психолошке природе, треба да буду потиснута у позадину делања.³³

Према Екблomu (Ekblom, 2000) то су „крајњи фактори“. У „новој криминологији свакодневног живота“ (Garland, 1996) у претходници превентивног менталитета проксимални (најближи) фактори треба да буду усклађени на истакнутији начин. Ова претпоставка полази од тога да у криминологији треба да се направи заокрет од учиниоца као објекта сазнања, ка злочину, његовим ситуационим и просторним карактеристикама, а у истој мери и ка месту и улози жртве у злочину.³⁴

5. Данашња схватања

Данас на Мрежи постоје одређења превенције криминалитета по којима је то „покушај смањења виктимизације, спречавање криминалитета и застрашивање криминалаца“. Ово се одређење односи искључиво на напоре које чини држава да умањи злочин, на примену закона и посебно на деловање кривичног правосуђа. Шире одређење гласи да је „превенција криминалитета свака иницијатива или политика која умањује или уклања укупан ниво виктимизације или ризик индивидуалног криминалног понашања“. Тако одређен појам обухвата програме које предузимају држава и локална заједница, у циљу умањења појаве ризичних фактора који су у корелацији са криминалним понашањем и нивоом виктимизације, као и напоре да се промени представа о злочину.³⁵

Овакав приступ превенцији криминалитета непосредно проистиче из деловања различитих међународних организација. Тако је Светска здравствена организација донела 2004. године Водич (the World Health Organization Guide, 2004), који употпуњује Светски извештај о насиљу и здрављу из 2002. године (the World Report on Violence and Health, 2002) и Резолуцију светске скупштине о здрављу из 2003. године (2003 World Health Assembly Resolution 56-24), у коме се препоручује да државе имплементирају следећих девет препорука: креирати, имплементирати и пратити националне акционе

33 J. Wilson, *Thinking About Crime*, <http://www.freeservants.us/thinkcrime.html>, приступ: 9.9.2010.

34 *The Oxford Handbook of Criminology*, op. cit. стр. 870.

35 Видети: Crime Prevention, Wikipedia

http://en.wikipedia.org/wiki/Crime_prevention, приступ: 10.9.2010.

планове за превенцију насиља; повећати простор за прикупљање података о насиљу; дефинисати приоритете, као што су: узроци, последице и евалуација превенције насиља и подржати истраживања о томе; промовисати напоре примарне превенције; јачати одзив према жртвама насиља; интегрисати превенцију насиља у социјалну и образовну политику и помоћу тога промовисати родну и друштвену равноправност; увећавати сарадњу и размену информација о превенцији насиља; промовисати и пратити примену међународних уговора, закона и других механизма за заштиту људских права; тражити применљиве, усаглашене одговоре на глобалну трговину дрогом и оружјем.³⁶

У једној од најразвијенијих држава света, САД-у, на пример, подносе се редовни извештаји Конгресу о томе шта успева, а шта не, као и шта може успети у превенцији криминалитета. Тако се, између осталог, наглашава да се превенција криминалитета често погрешно тумачи, у смислу неразликовања појмова „превенција“ и „кажњавање“, као „поларних супротности континуума ‘меког’ насупрот ‘грубог’ одговора на злочин“.³⁷ Јасно је да је превенција злочина резултат, док је кажњавање један од могућих алата да се достигне тај резултат. Због тога се превенција злочина не одређује по својим намерама, већ по својим последицама. Ове последице се одређују двојачко: једна је по броју кривичних дела; друга по броју криминалаца (Hirschi, 1987). Неки би је одредили по количини превенираних повреда (Reiss and Roth, 1993) или по броју повређених жртава или поновљеног повређивања (Farrell, 1995). Конгрес САД је прихватио ширу дефиницију превенције криминалитета: то је умањење ризичних фактора (чланство у малолетничкој банди) и развијање заштитних фактора (завршетак средњошколског образовања, на пример).³⁸

36 Ibidem

37 *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, A Report to the United States Congress, <http://www.ncjrs.gov/works/wholedoc.htm>, приступ: 10.9.2010.

38 Ibidem

Проф. др Миомира Костић

ПРЕВЕНЦИЈА КРИМИНАЛИТЕТА – ПОЈАМ И ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ

Prof. Miomira Kostić, LL.D.

Associate Professor

Faculty of Law, University of Niš

CRIME PREVENTION: Concept and Historical Development

Summary

Exploring the concept of crime prevention, the author of this paper points out that this issue has to be observed in a clear historical context, taking into consideration the past as well as the present growth of general public acceptance of crime prevention. It is also highly important to take into account both former and current theories on crime, legal order and security, given that these three concepts are the key elements for the development of crime prevention and security in a society. The author presents some of the former crime prevention theories, starting from those dating back to the Ancient Times all the way to the latest political and criminal law conceptions (including the “nothing works” hypothesis). The author provides a historical overview of the approaches to restorative justice and points out to the significance of applying restorative justice in penitentiaries and correctional facilities for the purpose of preventing recidivism.

Key words: *crime prevention, punishment, risk factors, protection factors*

*Проф. др Небојша Ранђеловић, ванредни професор UDK: 341.18(560)''18''
Мр Александар Борђевић, асистент
Правни факултет Универзитета у Нишу*

ПРОТОКОЛ КОНФЕРЕНЦИЈЕ У КАНЛИЦИ

***Апстракт:** У раду аутори истичу вишеструки значај конференције одржане у Канлици и Протокола који је на њој донет. Кнежевина Србија, која је тада још увек била под суверенитетом Отоманске империје, захваљујући промени односа снага међу светским силама и мудрој спољној политици, добила је основ за остварење самосталне српске државности. Протокол је важан међународноправни акт, који ће, како ће се то касније показати, представљати једну од кључних тачака у дипломатској борби за стицање што боље позиције уочи српско-турских ратова и коначног формалног стицања независности на Берлинском конгресу.*

***Кључне речи:** међународно право, независност, Протокол, Берлински конгрес, Париски уговор о миру, дипломатија.*

Догађаји код Чукур чесме 1862. године интерпретирани су на разне начине у српској, па и у светској историографији. Заједнички именоватељ скоро свих интерпретација је чињеница да је дипломатском акцијом и деловањем и српских и турских власти избегнут сукоб ширих размера, али да је сам догађај оставио дубок траг у српско-турским односима. Са становишта српске историје државе и права, нужно је расветлити све аспекте ових догађаја, јер многе чињенице указују да је то кључни моменат отварања процеса узимања градова и одласка турских гарнизона из Србије. Сходно томе може се са пуно права закључити да се ови догађаји, окончани конференцијом у Цариграду (познатијом као конференција у Канлици), могу сврстати у кључне моменте кретања Србије на путу од фактичке до формалне независности.

Главни протагонисти конференције у Канлици биле су гарантне силе, које су након Париског конгреса 1856. године почеле да користе некада неприкосновена права Турске, као сизерена Кнежевине Србије, Русије, као протекторске силе и Аустрије, као непосредног суседа Србије.

До конференције дипломата у Цариграду пут је био присут препрекама. Након дефанзивног става и склоности да прихвати кривицу за догађаје код Чукур чесме и њихове последице, Порта је, називајући пукотину у привидном сагласју гарантних сила видела могућност да се настала криза реши повраћајем у пређашње стање. Размере сукоба су казивале, међутим, да пуко задржавање пређашњег стања није могуће и да су нужни уступци српској страни. Портин циљ је био да се ти уступци сведу на минимум. Српска страна је настојала да из насталог стања извуче максимум користи. Протекли догађаји су од кнеза и српске владе оцењени као велика шанса да се из српских вароши исели преостали муслимански живаљ, али и да турски гарнизони напусте градове које су држали.

Портин став према коначном разрешењу кризе одсликавала је београдска мисија Вефик-паше, Портиног изасланика. Он је по доласку у Београд извршио смене међу највишим турским дужносницима, и то је требало да представља уступак српској страни. Но, ако се узме у обзир каснији положај неких од њих у отоманској администрацији (нпр.

Ариф-паша), може се поставити питање да ли се радило о смени или о унапређењу. У преговорима са српском страном Вефик-паша је често инсистирао на формулацијама неприхватљивим за Србе. Чак и након постигнутог споразума, његова тумачења су се граничила са потпуним негирањем смисла споразума. Нарочито је инсистирао на коришћењу термина “српске власти”, док је српска страна инсистирала на термину “српска влада”. Овакво понашање, међутим, више је било слика сујете високог Портиног чиновника, него стања какво је наметала реалност. Због тога је истрага тока догађаја, из које су били искључени конзули европских сила, била препуштена високом Портином чиновнику, иако се унапред знало да ће њени резултати бити пристрасни. “Могаше се предвидети – казивали су савременици – да резултат мора испасти једностран, али се на то није много гледало, пошто је све зависило од држања које ће у овој страни поједине силе узети”.¹ Развој догађаја казивао је да ће насталу кризу разрешити дипломатија гарантних сила. Због тога, уз сугестије гарантних сила, српска влада није превише обраћала пажњу на неприхватљива тумачења и терминологију турске администрације. Много је важније било добро се припремити да се на предстојећој конференцији што боље искористи наклоност једних сила и што вештије избегну замке дипломатија наклоњених Порти.

На предстојећој конференцији Србија је, на шта је указивало понашање гарантних сила, могла да рачуна на директну подршку Француске и Русије, индиректну наклоност Пруске и Италије и аустријску подршку Порти. Могло се такође претпоставити пословично туркофилство Велике Британије. Њено понашање у време бомбардовања Београда и непосредно после њега говорило је, међутим, да из Лондона до Цариграда могу стићи и други тонови, који би могли постати преовлађујући на предстојећој конференцији.

Ставови Француске и Русије јасно су били изражени у њиховом меморандуму. У њему је констатовано да протекли догађаји представљају велику опасност по мир на Истоку и да “постојање турске тврђаве у Београду представља за Србију извор неспокојства и опасности, које би било потребно окончати”. Након овако констатованог стања, у трећем, последњем, параграфу меморандума стоји:

¹ Л. Ранке, *Србија и Турска у XIX веку*, Београд 1892, стр. 474.

“Русија и Француска обећавају да ће једна другу до крајње мере енергично подржавати у следећим тачкама:

1. Срушиће се одмах спољна утврђења београдске тврђаве која се настављају до усред саме вароши.

2. Сва турска војна стражарска места, која се налазе у београдској вароши, биће укинута и не смеју се поново завести.

3. Турска утврђења по унутрашњости Србије биће срушена, а њихове посаде повучене.

4. Питање о боравку Турака у Кнежевини Србији биће неодложно решено на тај начин што ће Турци настањени на српској територији потпасти под српску јурисдикцију. Са своје стране, српски кнез узима на себе обавезу да им гарантује пуну заштиту закона који су на снази у Кнежевини.

5. Не може се принудити српски кнез да у замену за ове уступке прими на себе обавезу да неће увећати своје оружане силе до мере која би била неопходна за одржавање реда и безбедности у Србији.”²

Садржина меморандума говорила је да ове силе фактички подразумевају суверенитет Србије, али и да ће правац деловања француске и руске дипломатије представљати ударац и на формалну страну отоманске суверености над Србијом. Само постављање, за Порту неприкосновеног, питања одрживости турских гарнизона у Србији и питања српске јурисдикције над муслиманским живљем указивало је на будућа решења српско-турских односа. Пети став последњег параграфа меморандума говорио је и да ће се са Србијом рачунати као са озбиљном снагом на Балкану. У њему јасно стоји да се по питању војне моћи Србије не могу правити уступци, већ напротив, да се Србији мора омогућити да војно ојача.

Овакве ставове Француска је настојала и да правно утемељи закључком да је понашање Турске у време бомбардовања Београда представљало кршење одредби Париског уговора. Водећи се том логиком, силе не би имале обавезу да по сваку цену настоје да одрже стање успостављено овим уговором. Развој догађаја условљен оваквим тумачењем могао би да иде само на штету Турске. Француска је касније ублажила своје ставове (нарочито по питању исељења свих гарнизона

2 Г. Јакшић, В. Вучковић, *Спољна политика Србије за владе кнеза Михаила*, Београд 1963, стр. 120-121.

из Србије) и испољила више слуха за усаглашавање ставова свих сила. Али првобитно опредељење исказано у поменутом меморандуму представљало је основу француског става до самог краја конференције.³

Глобална британска политика на Истоку одликовала се туркофилством, али је њен смисао за реалност указивао да ће Порти бити сугерисано прилагођавање насталом стању. Како говоре савременици, Портин захтев да се успостави пређашње стање званични Лондон је примио веома резервисано. Позивајући се на пруску дипломатску преписку Леополд Ранке пише да је одговор Џона Расела разочарао султановог емисара: “Лорд Русел се истина чврсто држаше уговора, али уз то и размишљао, и погледи му бејаху бистри и смислени. Лорд одговори да се у садашњим приликама Турска мора одлучити да напусти што се одржати не да, и да чува само оно што је могуће сачувати.”⁴ Овакво прилагођавање сигурно је било неспојиво са Портиним империјалном сујетом, али је британска неспремност да се залаже за циљеве који не обећавају успех, казивала да ће прилагођавање бити нужно. На другој страни лорд Расел је настојао, и чини се у томе успео, да пацификује руске ставове питањем има ли смисла рушити тешко склопљен Париски мир тек неколико година после његовог склапања. У сличном правцу ишле су и дипломатске активности усмерене према Француској. Занимљиво је да је, као фактор стабилности у време трајања конференције, британска страна наговестила могућност аустријске окупације Београда.⁵ Али опште политичко стање још пре наговештавања такве могућности, говорило је да такав предлог никако не може бити прихваћен од осталих сила, а нарочито од стране Русије. Зато се може закључити да је британска дипломатија ову могућност истакла као средство притиска, нарочито на Русију, да се одустане од најрадикалнијих захтева усмерених према Порти. Аустрија, заснивајући наклоност Портиним захтевима на својим уским интересима, овакву могућност озбиљно је размотрила још за време бомбардовања Београда. Уз то је ишла и бојазан од сваке експанзије Србије која би по аустријске Словене деловала уједињујуће и охрабрујуће.

3 Опширније: Љ. Алексић, *Став Француске према Србији за време друге владе кнеза Милоша и Михаила*, Београд 1957, стр. 59-66.

4 Л. Ранке, *Србија и Турска у XIX веку*, Београд 1892, стр. 477.

5 Исто, 475.

Дипломатска акција Турској ненаклоњених и наклоњених сила на Порту деловала је, дакле, обесхрабрујуће и принуђујуће. Конференција је постала неминовност. Предлог је упућен Порти 26. јуна, а прихваћен је 8. јула. Порта је само прихватање конференције схватала као уступак, јер је и даље остала на позицијама тежњи да ситуацију у Србији реши повраћајем у пређашње стање. На другој страни Србија је такође остала на својим позицијама. Са оваквим супротностима британски прагматизам и поменути став лорда Расела представљали су најаву исхода предстојеће конференције.

Са таквим стањем и таквим дипломатским припремама почела је 10. јула цариградска конференција акредитованих посланика гарантних сила, познатија као Конференција у Канлици. Већ је прва седница показала поларизацију интереса, али и праваца одвијања конференције. На једној страни су се налазили Аустрија и Британија, а на другој Француска и Русија. Италија и Пруска исказале су умерене ставове уз благу наклоност Србији. Став Порте, како говоре дипломатски списи, на врло жучан начин изнео је сам везир Али-Паша, што је донекле било зачуђујуће, јер је он важио за човека умерене нарави.⁶ Изнет је низ притужби на многобројне српске провокације у протекле две године које су директно вређале Порту и њено схватање суверенитета (дерогирање устава, наоружавање војске итд). У том смислу су били напади усмерени на институцију народне војске у Србији, која је сматрана претњом упереном према самој Порти. Притужбе на двогодишње српске провокације изнео је и британски представник сер Хенри Булвер, следећи упутства свог шефа дипломатије. Може се закључити да је овакво понашање Хенрија Булвера ипак представљало само средство притиска ради ублажавања радикалних ставова Француске и Русије, јер је упоредо са приговорима на понашање српске владе Булвер инсистирао да Турска никако не треба да Србе сматра за непријатеље.

Одмах након оптужби на понашање Србије и саучествујућих тонова према Турској, дошло је до изношења става британске дипломатије који је првенствено означавао смисао за реалност. Истакнута је потреба да, ради смиривања насталог стања и побољшања односа са Србијом, Порта мора да учини уступке. Уступци Турске су, дакле,

⁶ Опширније: Г. Јакшић, В. Вучковић, *Спољна политика Србије за владе кнеза Михаила*, Београд 1963, стр. 140-141.

утврђени као неминовност, а претње упућене Србији означавале су став да се у испуњењу српских захтева не може ићи до краја, што се првенствено односило на исељење турских војних посада из четири погранична града. Оно што ће на крају XX века битисати као политика “штапа и шаргарепе” представљало је суштину британског става на конференцији у Канлици. У том смислу је, на Булверов предлог, упућен телеграм конзулима у Београду са упутством да кнезу изјаве “поверење у њега да неће ништа учинити што би могло изменити постојеће стање”, као и то да су представници сила у Цариграду добили уверавања од Порте да ће поштовати безбедност Србије.⁷

И друга седница почела је сучељавањем супротних интереса. У извештају Вефик-ефендије о истрази коју је спровео у Београду, а које је на седници прочитао Али-паша, сва кривица је сваљена на Србе, а то је био довољан разлог да британски и аустријски посланици Булвер и Прокеш заузму становиште да се тврдње изнете у извештају могу сматрати као тачне и да се могу бранити. Булвер је ишао дотле да је негирао и наводе британског конзула у Београду Лонгворта, који су говорили супротно. На другој страни, Француски и Руски посланик заузели су став да је поменута истрага вођена тајно и једнострано, та да као таква нема никакву правну вредност. Али може се закључити да су овакви ставови били само заузимање почетног положаја за усаглашавање које ће ићи у правцу занемаривања утаврђивања кривице за протекле догађаје, у циљу налажења прихватљивог решења.

Већ на наредним седницама наговештена су коначна решења. Портини уступци третирани су као неминовност, али је било јасно да ће у градовима на обали Дунава остати турска посада. Али сама чињеница да је питање предаје градова постављено и да је од гарантних сила прихваћено као основ за преговоре, била је веома значајна. То је значило да су гарантне силе све више склоне да као основу свих дипломатских активности које се тичу Србије постављају фактичко стање, пре него слово још увек важећих правних аката.

Након дугих усаглашавања која су се протегла кроз девет седница, на последњем заседању 23. августа усаглашен је текст протокола, а четири дана касније, у седишту Француског посланства потписан је и сам протокол са закључцима конференције.

⁷ Исто, стр. 142; писмо Мустјеа упућено Тувнелу.

Пуни назив потписаног документа био је Протокол о питању Србије потписан у Константинопољу 1862. године. У опширној преамбули Протокола истакнута је садржина усаглашених гледишта гарантних сила. Њихова суштина огледала се у ставу да није потребно утврђивати кривицу за протекле догађаје, да је најважније одржати мир, као и у инсистирању на међусобном уважавању Порте и српске владе. “Догађаји – стоји у Протоколу – којима је кнежевина Србија била у последње време попреште побудили су Високу Порту да сазове конференцију представника сила потписница Париског уговора, а они жељни да отклоне пре свега изворе нових трвења, показали су уверење у потребу суздржавања од подробног истраживања непосредних узрока ових жалосних догађаја.”⁸ Потом се истиче неопходност одржања мира: ”Они су се, дакле, ограничили да установе да је поновно успостављање односа поверења и добрих намера између сизеренске силе и кнежевине било од значајног интереса како за Турску тако и за европски мир, и да је битно да се истраже са пажњом сва одговарајућа средства за постизање тог циља.”⁹ Затим се инсистира на међусобном уважавању Порте и Србије и јачању постојећих веза у складу са заједничким интересима: “Висока Порта, у намери да допоринесе стању ствари које је до тада постојало у Србији и одговарајућим променама према отклањању мотива неспоразума и конфликта, са искреношћу користи сва средства у својој моћи да би убедила Србе да има најискреније намере природном развоју њиховог просперитета и аутономије. На Србима је задатак да дају са своје стране високој Порти, непобитним сведочењима, уверавања да у законитом развоју те аутономије не траже средства да ослабе везе које их сједињују са Отоманским царством, већ напротив, да ће се стално трудити да те везе ојачају и да оснаже међусобну солидарност коју ствара заједница интереса и потреба за заједничком одбраном.”¹⁰

Након ставова декларативно исказаних речником дипломатске куртоазије следило је утврђивање конкретних обавеза које су одступале од правила реципроцитета, јер су углавном биле оптерећујуће по

⁸ *Протокол о питању Србије потписан у Константинопољу 1862. године*, Ј. Ристић, *Спољашњи одношаји Србије*, Београд 1887.

⁹ Исто

¹⁰ Исто

Турску. У првом члану протокола утврђује се обавеза да Порта пренесе у власништво српске владе сво муслиманско земљиште и отклони узроке конфликта произашле као последица измешаности становништва и присуства турских гарнизонских власти. “Да би отклонили могућност конфликта – стоји у Протоколу – који би произишли из измешаности муслиманског и српског становништва у истом месту, отоманска влада ће пренети у потпуну својину српској влади, са задатком да обештети све власнике, сво земљиште и куће које данас припадају муслиманима у београдској четврти. Порта ће препустити из истог разлога истој влади зидине, шанчеве, и објекте који су сачињавали стари бедем, који је одвајао град од вароши, коју зовемо четврт, као и четири капије: савску, варошку, стамболску и видинску. Ови шанчеви, зидине, капије и објекти мораће бити порушени и нивелисани.”¹¹ Потом се, у истом члану, утврђују надлежности српских власти и права муслиманског становништва: “Срби неће моћи на том терену да подигну ни један војни објекат. Ове промене пређашњег стања ствари имаће за последицу да ће се искључива надлежност српских власти протезати убудуће на укупност вароши као и београдске четврти. Сва религиозна здања и гробнице које би муслиманско становништво оставило повлачећи се са места које је заузимало до тада у својству вековних права биће у потпуности поштована.”¹² Овим чланом, поред права и обавеза, одсликана је суштина става гарантних сила српској држави. Уместо термина “српске власти” на коме је инсистирала Порта употребљен је термин “српска влада”. Очигледно је такође да надлежности српске владе имају суштински карактер. Муслиманском живљу преостала је заштита која првенствено припада грађанско-правној области и заштита неких права религијске природе. У другом и трећем члану Протокола конкретно је одређено како ће се рашчистити простор око тврђаве, и на који начин ће се извршити обештећење цивилног становништва. Рашчишћавање је подразумевало рушење свих грађевина у Протоколом одређеном простору. Члан 2, међутим, садржи и оно што ће у блиској будућности одредити судбину градова. Овим чланом је предвиђено да се сва муслиманска здања око зидина града поруше, али то није било важно и за српске јавне и религијске грађевине, као и за трговачку

11 Исто

12 Исто

четврт : “...Што се тиче искључиво српске четврти отоманска влада, чија намера није да дотакне религиозна здања попут Саборне цркве, митрополије и епископије ни трговачке улице, споразумеће се са владом кнежевине у вези куповине неколико кућа које ће одговарајући арбитри одредити као потпуно потребно да би се комплетирао простор испред тврђаве у том правцу и потрудиће се да олакша постизање сагласности власника нуђењем великодушних компензација.”¹³ У четвртом члану веома опширно и детаљно се образлаже намена гарнизона за одбрану од искључиво спољашњих опасности. У том смислу је дата и свечна изјава Порте, као и позивање на гарантоване елементе српске државности и на обавезу њиховог очувања. “Висока Порта – стоји у овом члану – чврсто одлучна да задржи сва своја права, никад их не прекорачујући, изјављује незадовољство и захтева да се не прихвати незаснован страх да београдска тврђава, одређена за одбрану земље, може бити сматрана за средство угрожавања од султана признатих имунитета, гарантованих споразумима. Њени родитељски осећаји наспрам кнежевине искључују са њене стране сваку помисао за жељом да се врши притисак на владу кнежевине или застрашивање становништва. Као сведочанство њених намера Висока Порта није оклевала да пренесе конференцији инструкције које је припремила и које ће убудуће сачињавати непроменљиво правило понашања заповедника београдске тврђаве. Представници, примајући к знању обавезу која произилази из ове информације, имају задовољство да установе да ове инструкције остављају силама потпуно уверење да Висока Порта нема никакву намеру да наоружавању зидина са стране града да претећи карактер нити да користи своје топове на исту страну, осим у случају најнужније и законите одбране и да чак у том случају, остајући верна осећању хуманости које никада неће престати, Висока Порта неће никад дозволити да разарање буде намерно нането усред богате и многољудне насеобине чији интереси су тако уско везани са њеним.”¹⁴

У другом делу Протокола (члан 5. до последњег 12. члана) конкретно је утврђено споровођење прокламованих правила од стране српских и турских државних органа и мешовитих комисија уз учешће

13 Исто

14 Исто

гарантних сила, као и питање градова, јурисдикције над муслиманским живљем и остала важна питања. Чланом 5. предвиђено је образовање војне комисије, која ће решити питања опсега простора око утврђења и цивилне комисије, чија је надлежност питање експропријације и обештећења цивилног становништва. Предвиђено је да војну комисију сачињавају представници гарантних сила и један Портин официр. Иако је Портин сујета задовољена неучешћем српског официра у овој комисији, по слову овог члана Порте је била обавезна да прихвати “добронамерно све примедбе које српска влада сматра за потребно да поднесе по том питању”.¹⁵ Састав цивилне комисије утрђивале су Порта и српска влада и њена надлежност је третирали далеко важнија питања за становништво и за вршење власти. “Мешовита цивилна комисија – стоји на крају члана 5. – састављена од чланова именованих од стране отоманске и српске владе регулисаће сва питања експропријације и обештећења предвиђених у садашњем аранжману, осим оних који морају бити разматрани само између турске владе и власника које произилазе из њене директне надлежности.”¹⁶ Члановима 6. и 7. регулисано је отворено питање градова. У њима се утврђује хитност рушења сокоског и ужичког града и поново истиче искључива намена за спољашњу безбедност Турске. Порта се такође обавезује да у Београду, Фетисламу, Смедереву и Шапцу држи “само гарнизоне пропорционалне пространству тих места и стварној потреби њихове одбране”.¹⁷

Посебно важно и по Порту болно питање регулисао је члан 8. Протокола. У њему се изричито налаже хитна продаја имовине и иселење муслиманског живља који је био настањен око градских зидина и у варошима. Одређивање рока извршења било је у надлежности мешовите српско-турске комисије. Но, поред продаје имовине и иселења овај члан је под питањем слободе кретања и пословања муслиманског живља одредио и питање јурисдикције над муслиманима. “Подразумева се – стоји у члану 8. Протокола – да нема ничега у ономе што претходи што би спречило муслимане да путују због својих послова по унутрашњости кнежевине са обавезом поштовања закона

15 Исто

16 Исто

17 Исто

земље.”¹⁸ На овај начин посредно је озваничено понашање српске полиције која је и пре бомбардовања Београда, упркос великом противљењу и протестовању Порте, по свом нахођењу приводила муслимане, а често и турске низаме. Оно што је за Порту био најболнији ударац по царској сујети, посредним путем ушло је у званичан документ који је и за турску и за српску владу имао јавноправну снагу.

Занимљиво је да је оно што је Porta замерала српској влади и око чега су се и на самој конференцији водиле оштре расправе, у Протоколу регулисано посредним путем, у облику препоруке, а не у облику наредбе. Турска је, наиме, као велику претњу свом суверенитету видела српско помагање босанских и херцеговачких побуњеника и јачање и бројчано увећавање српских оружаних снага. У Протоколу, међутим, ова питања нису решена онако како би Порти одговарало. Питање помагања побуна у Босни и Херцеговини, али и у Бугарској, дотакнуто је кроз забрану организовања странаца у Србији и препоруку уздржавања од злоупотребе права азила. “Свако тело – стоји у члану 10. – посебно регрутовано странцима у Србији мораће бити распуштено. Српска влада ће се са пажњом уздржати подстицања изазивања Високе Порте путем распрострањене злоупотребе права азила.”¹⁹ Питање јачања и повећања оружаних снага Србије у члану 11. Протокола добило је декларативан тон и формулисано је у облику препоруке коју би српски кнез, ради општег добра, у “доброј вери”, требало да прихвати. “Што се тиче питања која нису предвиђена садашњим договором и која могу да утичу на добре односе између Турске и Србије – прописује члан 11. – конференција не сумња да се српска влада труди да их размотри са сизеренском силом у жељи да истој да сва могућа и законита задовољења. Пожељно је поготову да се кнез Михаило потруди да предупреди разлоге страховања која постоје у Цариграду у вези нове војне организације Србије. Висока Porta је већ изјавила да ће одржати у својим тврђавама само неопходан број људи и сматра природним да српска влада не држи већи број људи од онога што је потребно за одржавање реда и мира у земљи. Границе у којима ће Porta реализовати своје гарнизонско право су прихватљиве. Биће лако српском кнезу да једнако задовољавајуће изјаве да у вези

18 Исто

19 Исто

броја људи који би сачињавали нормални састав и да се дође разменом поверљивих и пријатељских комуникација између двеју страна, до договора који би, уклањајући сумње свих страна и не угрожавајући ни једно од права кнежевине, могао да увери Високу Порту о броју и употреби састава који треба да буду у складу са духом хатишерифа.”²⁰

Најзад, последњи, дванаести члан Протокола, уз помињање чланова 28. и 29. Париског уговора и позивање на добре намере и неопходност “да се консолидује европски мир”, указује на потребу блиске сарадње Порте и српске владе, али истиче принцип равноправности у будућим односима, а не принцип субординације. “Срби ће –стоји у овом члану – увек наћи Високу Порту расположеном да прихвати примедбе које би могле уследити у добронамерном и равноправном духу и да одговори на њих у најкраћем могућем року.”²¹

Као саставни део Протокола, у облику анекса у Београд су стигле и “Инструкције Порте београдском заповеднику”. Овај акт је, уствари, представљао Портино наређење заповеднику београдског гарнизона. Његова суштина огледала се у стриктном придржавању правила немешања у било који сегмент српске управе и правила максималног уздржавања од било какве активности која би могла иритирати српску власт и становништво. Овим актом се београдски заповедник упућује на своје сужене надлежности на војне послове унутар гарнизона и на могућност ограничене и контролисане реакције само за екстремне потребе нужне одбране гарнизона. Овај анекс, за разлику од самог текста Протокола, није писан речником који обилује дипломатским фразама, већ наредбодавним тоном, који на изричит начин казује заповеднику гарнизона на коју меру и уз какве обавезе је сведена његова надлежност и активност. У целини он гласи:

“Висока Порта је увек била мотивисана са највећом добронамерношћу према српском становништву; као природна последица ове добронамерности наш узвишени суверен искрено жели прогресивни развој његовог напретка и мотивисан тим непроменљивим принципом његово царско величанство не би толерисало да се томе науди. Да би вам дао на знање и спречио било какав сукоб ауторитета имамо

20 Исто

21 Исто

суверено наређење да вам укажемо на следеће тачке које морају да вам послуже као правило понашања у извршењу ваших функција.

Ви знате да је унутрашња администрација поверена искључиво кнезу и његовим чиновницима. Следствено томе нема потребе да се ни на који начин мешате у послове који се тичу те администрације.

Учинићете све што је у вашој могућности да живите у добрим односима са српском управом и ви ћете лично као и ваши подређени указати како кнезу тако и његовим чиновницима сва уважавања на која они имају право. Исто тако и природно Срби се неће мешати ни на који начин у оно што се тиче тврђаве и они ће вам указати и побринути се о поштовању које је у складу са високим чиновником Високе Порте као и официрима гарнизона.

Нећете дати било какав претећи тон који може без потребе узнемирити и узбунити српско становништво у поставци ваше артиљерије на зидинама окренуте према вароши.

Користићете артиљерију само у случају покушаја озбиљног напада против тврђаве коју сте задужени да одбраните.

У случају нужне одбране и само у том случају послужићете се својом артиљеријом бринући се да усмерите ватру само на делове вароши одакле долази напад и увек се мотивишући великодушним намерама његовог царског величанства да поштеди варош до које му је највише стало и којој придаје највећу важност.

Морате схватити да претходни члан има за циљ само да одреди линију понашања коју морате поштовати у случајевима када морате пре свега да учините све што је у вашој могућности да то избегнете.

Ако се, пошто сте исцрпили сва мирољубива средства, налазите у непријатној нужности да употребите топове трудите се да о томе унапред обавестите конзуле који бораве у Београду и ако је могуће мирне становнике Београда.”²²

Објављивањем “Фермана о извршењу Протокола закљученог у Канлици”, 24. септембра 1862. године²³ требало је да почне примењивање принципа успостављених на конференцији у Канлици. Но, овакви резултати конференције у Србији су примљени са негодовањем. Протекли догађаји у Србији су оцењени као неочекивана, али и јединствена

²² Анекс Протокола од 8. 9. 1862.

²³ Србске новине, 1862, бр. 112.

прилика да се коначно оконча било какво директно присуство Турске у кнежевини. Уз директну подршку Русије и Француске и благонаклон став Пруске и Италије тако постављени циљеви деловали су као реални и лако остварљиви. Због тога је делимичан успех на конференцији у Србији деловао разочаравајуће.

Може се поставити питање да ли је на конференцији постигнуто тако мало и да ли је било неопходно по даљи развој Србије остварити све циљеве? Такође се може извести и закључак да је по Србију било и опасно инсистирати на максимуму успеха и сходно томе вући радикалне потезе. Супротстављеност српских и турских позиција била је таква да је повремено деловало као немогуће постизање било какве сагласности. А и кад је на крају постигнута сагласност, могло се закључити да ће китњаста преамбула добрих жеља у Протоколу остати, углавном, мртво слово на папиру. И српска и турска страна јасно су показивале шта мисле једна о другој и шта једна од друге могу очекивати у будућности. Још за време трајања конференције, на предлог да се Србима уступе и преостали градови, Али-паша је протестовао са великом жестином. “Он ништа не хоћаше ни чути – писао је о томе Леополд Ранке – о тобожњем пријатељству између Срба и Турака; Тврђаше да има у рукама неоспорне доказе да би Срби, чим би се дохватили Београда, одмах започели оснивање новог словенског царства, које би се ширило на Румелију и Бугарску. Порта је у својим уступцима дошла до крајњих граница; ако се хоће да се још даље тера, она би се онда морала латити мера, које би јој се учиниле најпотребније да даље догађаје не чека без приправности.”²⁴ На другој страни гарантне силе су зазирале од непредвидивих потеза кнеза Михаила и српске владе који би били изазвани незадовољством у земљи. Дипломатска преписка казује да је кнез Михаило претио и абдикацијом уколико би конференција донела по Србију неповољна решења. “Ја познајем Турке – говорио је је кнез Михаило француском конзулу – ја знам оно што је свима непознато о њиховим нескрупулосним интригама. Ја, коме су они за живота мога оца нудили новац и круну да бих ушао у заверу против њега, ја нећу да они искористе огромно незадовољство које ће изазвати предложено решење конференције, па да ме народ

24 Л. Ранке, *Србија и Турска у XIX веку*, Београд 1892, стр. 482.

срамно отера.”²⁵ Уз све то су ишле и закулисне радње гарантних сила и дипломатска трговина у позадини конференцијских догађања. Са таквим стањем и конфронтацијом интереса која није обећавала успешан исход конференције није се смело ни могло ићи у заоштравање односа, јер би тиме вероватно био угрожен и крхки европски мир.

Ако се узму у разматрање конкретни српски добици озваничени Протоколом конференције у Канлици, може се закључити да је незадовољство у Србији било далеко веће но што су за то постојали стварни разлози. Оштре реакције српске владе биле су дипломатски потези, како би се јаким притисцима остварило што више добитака.

Само постављање питања градова и исељења турских војних посада, уз свесрдно залагање Француске и Русије представљало је велики успех. Тиме је отворена могућност одступања од слова Париског уговора, што се у блиској будућности и догодило. Важно је, такође, што је ово питање ушло у сам текст Протокола, где се у члану 6. нарађује рушење соколског и ужичког града, а остала четири гарнизона своде се на најнужнију војну функцију, рестриктивну и ограничену (члан 2. и Анекс Протокола). О односу према овом питању говори и чињеница да је наређено рушење муслиманског дела вароши око зидина, али да се то није односило на постојеће српске грађевине. Очигледно је да је све што се тичало питања градова указивало на судбину решавања овог питања у блиској будућности. Такође је веома важно што је свуда у Протоколу (почев од члана 1.) коришћен термин “српска влада”, а не термин “српске власти”, на коме је Порта увек инсистирала. Тиме је и формално признато дерогирање Устава из 1838. године Уставним законима кнеза Михаила. Српској влади је посредно призната и фактичка јурисдикција над муслиманима, што је за Порту представљало велику непријатност. Одредбе о паритетном односу цивилне комисије (члан 5. Протокола) и истицање принципа равноправности врло конкретно говоре о утврђеним правилима односа према српској влади. На крају, члан 11, који се тиче и српске војске сачињен је у облику добронамерних препорука уз одсуство било каквих назнака наредбодавног карактера.

²⁵ Г. Јакшић, В. Вучковић, *Спољна политика Србије за владе кнеза Михаила*, Београд 1963, стр. 147, писмо Тастија Тувнелу, Београд 3. августа 1862.

Може се закључити да су, иако је можда жељена форма изостала, суштински, српски захтеви, углавном, задовољени. Успех је утолико био већи, што је, по питању српских захтева, слово Париског уговора и осталих важећих правних аката датих хатишерифима, више ишло у прилог турској него српској страни. Српској страни је уместо позивања на одредбе уговора остало убеђивање, дипломатски канали и коришћење фактичког стања, како у односима сила, тако и стања створеног у својој земљи.

Остваривање тренутног иселјења турских војних посада из преостала четири града за Србију би значило и отворено непријатељство Аустрије. Све време трајања конференције аустријски посланик се жестоко опирао свакој помисли предаје градова Србима, инсистирајући на томе да он тиме не заступа турске, већ искључиво аустријске интересе “јер сваки напредак Срба у кнежевини узбуђује и Србе у Аустрији”.²⁶ У датим околностима Србија никако није смела тако драстично окренути Аустрију против себе.

На крају, војна спрема Србије била је на таквом нивоу да се у сукобу већих размера са Турском није могла надати успеху без веће помоћи са стране. Понашање сила наклоњених Србији казивало је да Срби не могу рачунати на њихов оружани сукоб са Турском. Србија је, сходно свом положају, на конференцији у Канлици постигла велики успех. Неки добици Србије били су са одложеним дејством, али, свакако суштинске природе, од немерљивог значаја за њену блиску будућност. То је свакако био огроман корак ка формалном признању стеченог.

Резиме

У српској историографији неоправдано мало се поклања пажња Протоколу конференције у Канлици. Задатак историчара права је да овај документ и последице Конференције у Канлици стави у прави контекст и на право место. Својом садржином Протокол из Канлице указује његов огроман значај у остваривању пуне фактичке суверености Србија, која је формализована након Српско-турских ратова и Берлинског конгреса. Протоколом у Канлици и његовом применом

²⁶ Л. Ранке, *Србија и Турска у XIX веку*, Београд 1892, стр. 483.

Проф. др Небојша Ранђеловић, Мр Александар Ђорђевић

ПРОТОКОЛ КОНФЕРЕНЦИЈЕ У КАНЛИЦИ

створени су услови за узимање градова од Турака 1867. године. Читав поступак и приступ сила на Конференцији, императивност турских обавеза и декларативност неких одредби које одрђују будуће понашање српских власти, указују да се доношење овог Протокола може ставити у кучне моменте хода Србије од фактичке ка формалној независности.

Prof. Nebojša Ranđelović, LL.D.

Associate Professor,

Aleksandar Đorđević, LL.M.

Law Faculty, University of Niš

THE KANLIDZA KONFERENCE PROTOCOL

Summary

In this paper, the authors point out the multidimensional significance of the Kanlidza Conference, as well as its Protocol. The state of Serbia, which was still under the Ottoman Empire sovereignty, was granted the basis for establishing independence, due to changes regarding balance of powers among world leading nations. The Protocol is an important international legal act, which will, as was shown later, represent one of the key points in the diplomatic struggle for advancing positions before Serbian-Turkish Wars and the final formal independence acquired at the Berlin Congress.

Keywords: *international law, independence, Protocol, Berlin Congress, Paris Peace Treaty, diplomacy.*

НАДЗОР ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЕНГЛЕСКОЈ

Апстракт: У раду је извршена анализа система контроле јединица локалне самоуправе у Енглеској, као једне од нити у сложеној мрежи односа између централних и локалних органа управе – и то два најважнија вида контроле: управне и судске. Основни трендови у централној контроли, од средине двадесетог века наовамо, укључују постепено уклањање детаљних видова контроле над неким појединачним актима локалних јединица, а са друге стране ширење механизма надзора над трошењем и увођење механизма мерења перформанси, прво одређених служби, а касније целокупних услуга (принцип највише вредности).

Кључне речи: контрола, надзор, инспекција, санкција, субвенција.

1. Опште карактеристике контролних овлашћења централних органа

За означавање међусобних односа централних и локалних органа управе у Енглеској управноправној терминологији употребљавају се два термина: **контрола** (control) и **надзор** (supervision). Енглески систем назива на овом подручју није типизиран. Неки аутори се служе, често недоследно, изразом „administrative control“ и њиме обухватају сва средства утицаја помоћу којих централни управни органи усмеравају делатност локалних. Исти смисао много пута је даван и изразу „supervision“. Често се изрази „control“ и „supervision“, из перспективе међусобних веза централних и локалних органа, користе као синоними.¹

Под именом „administrative control“ енглески аутори најчешће подразумевају *потпун скуп свих битних обележја односа централне и локалних управа* (који укључује међусобне комуникације, (не)хијерархијски надзор и санкције према актима, радњама и органима локалних власти). Овим главним карактеристикама управне контроле обухваћен је низ инструмената који централним органима стоје на располагању у односу на јединице локалне самоуправе. Међутим, постоји и низ инструмената који се директно не надовезују на контролу, као и инструмената иза којих не следи непосредна санкција.

У вези са контролом коју врше министарства и њихова одељења мора се истаћи да министарства **немају опште право контроле** над радом локалних јединица,² већ да сваки облик контроле мора бити изричито предвиђен законом,³ као што и локални органи могу чинити само оно што им је законом дозвољено. Сваки акт или радња контролних органа који иде преко овако постављених граница је без правног дејства – „ultra vires“ (outside the powers).

Један вид опште надзорне делатности јесте **процес консултација** између локалних и централних органа и доношење одговарајућих циркулара и меморандума од стране централних органа, којим путем се политика централних органа неосетно имплементира у рад локалних

1 Понекад се изразу „supervise“ даје уже значење него изразу „control“.

2 В.: М. Јовичић, Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској, Београд, 1963, стр. 227.

3 В.: S. Bailey, Cross on Principles of Local Government Law(3. ed.), London, 2004, стр. 387.

управа, па се зато се за ову делатност често користи израз „управљање циркуларним писмима“ (government by circulars).⁴

У одређеним стварима, најчешће финансијске природе, када је однос између централних и локалних власти постајао јако тежак, а централни органи нису успевали да убеди локалне да се повинују њиховим жељама, јављала се тенденција да централни органи покушавају законима, често и изузетно комплексним и детаљним, остваре своје жеље.⁵

Такође, ниједна анализа односа централних и локалних управа не може бити задовољавајућа уколико пажњу не посвети тзв. **контролним понашањима** (conventions of control) – притисцима, саветима, консултацијама, кодексима понашања, меморандумима и циркуларним писмима, којима се у знатној мери реализује политика централних органа управе.

2. Управна контрола

Назив „контрола“ потиче од француске речи „contre-rôle“ која је опет етимолошки изведена из две речи: contre и rôle и означава контролни регистар (дословно: против свитак),⁶ односно, регистар који се води у сврху испитивања тачности оригинала. У енглеској терминологији израз контрола често се употребљава у том изворном значењу.⁷

У Енглеској постоји **развијен систем** контроле централне државне управе над локалном којој има неколико својих модалитета.

4 Примера за ово има доста. Издавање грађевинских дозвола које су локални органи вршили за рачун Министарства за рад у периоду од 1945 до 1955. године, је вршено без законског основа којим би министар извршио делегацију тог посла, али је он доносио циркуларна писма и њих су поштовале локалне јединице. Такође је и Лабуристичка влада покушала да све локалне самоуправе убеди да изврше реорганизацију средњошколског образовања доношењем циркулара. Видети: С. Benn и В. Simon, Half Way There (2nd ed.). Harmondsworth, 1972, треће поглавље.

5 Овакви закони били су предмет честих спорења између централних и локалних органа власти. В.: М. Loughlin, Legality and Locality, The Role of Law in Centrallocal Government Relations. London, 1996.

6 В.: Ј. Костић, Административно право (сабрана дела, књига II), Београд, 2000, стр. 634; М. Петровић, Наука о управљању као претпоставка управне политике (општи део), Ниш, 2006, стр 256; З. Томић, Управна контрола управе (докторска дисертација), Београд, 1987, стр. 8.

7 В.: Е. Пусић, Наука о управи. Загреб, 2002, стр. 131 и даље.

Ту је првенствено **давање упутстава, инструкција, информација, сагласности и одобрења** централних јединица локалним, које су са своје стране у обавези да шаљу извештаје о свом раду, стању послова и друге статистичке податке централним органима. За одређене одлуке локалне јединице потребно је претходно одобрење централног органа – пре свега, за опште развојне планове округа, за нека именована односно отпуштања, за законске предлоге којима би се проширила надлежност локалних јединица, као и за неке појединачне акте, односно за узимање зајмова у вези са одређеном службом. Сва ова питања, као и решавање по жалбама против одлука локалних власти, спадају у општи надзор.

Посебан вид надзора централних над локалним јединицама је **инспекцијски надзор** у области полиције, противпожарне заштите, образовних установа и социјалне заштите деце.

Централни органи могу **преносити послове** са једне на другу врсту локалних јединица, што је такође последица надзора који врше над радом локалних јединица.

Предмет контроле могу бити локални прописи, планови развоја, појединачни акти и радње, финансијско пословање, одобравање кредита (borrowing), капиталне инвестиције (capital expenditure) и трошење прихода (revenue expenditure), као и службеничка делатност.

Контролна права централних органа остварују се путем субвенција и дотација (што се сматра и најделотворнијим видом контроле), контролом путем општих подзаконских прописа централних органа, инспекцијама, супституцијом, издавањем упутстава, квази-судском контролом путем одлучивањем у другом степену по праву жалбе (appellate jurisdiction), давањем сагласности на индивидуалне законе, правом на тражење информација, ревизијом и, у последњем периоду, свеобухватном проценом ваљаности вршења локалних послова.

Претходна контрола локалних прописа врши се путем поступка **потврђивања** (confirmation of bylaws) свих локалних прописа поднетих надлежном министарству. Овде ћемо само споменути да је интензитет министарске контроле врло јак, како у погледу њихове законитости, тако и у погледу целисходности. Поједини аутори зато износе мишљење да ово потврђивање заправо представља један облик тутеле

над локалним властима.⁸ Надзор над доношењем **локалних прописа** је посебно строг, због тога што су локалне власти овлашћене да предвиђају казне за кршење њихових одредаба, тако да централни органи морају да воде бригу о томе да права грађана не буду повређена прописивањем већих казни но што закон допушта, односно прописивањем казни за радње које у ствари нису прекршаји. Пракса израде модела локалних прописа, која последњих деценија постаје све чешћа, води у стварности томе да локални прописи постају нека врста подзаконских прописа које доносе надлежни министри, а којима поједине локалне власти само дају обавезну снагу формално их проглашавајући.

Поред традиционалне претходне контроле локалних прописа, уведене у 19. веку, четрдесетих година прошлог века појављује се још један значајан облик претходне контроле аката локалних јединица. Наиме, у прописима којима је регулисано обављање локалних служби, уведена је поступно пракса утврђивања обавеза локалних власти да израде **планове** својих активности (schemes, proposals, plans, development plans), у којима излажу на који начин намеравају да обављају конкретне задатке које законодавство ставља пред њих. Затим се ти планови подносе на одобрење одговарајућем министарству. Тиме је министрима пружена могућност да утичу на начин на који ће локалним прописима бити регулисано финансирање одређене службе. Министар има право да у припремљену „схему“ или „план“ унесе измене, па чак, уколико локална власт не поднесе схему благовремено или је поднесе, али министар није задовољан њом, он има право и да је сам изради и наметне њено усвајање локалној власти. Пракса израде „схема“ омогућава да се законом који доноси Парламент регулишу само основна питања, без залажења у детаље, а да се свакој локалној власти понаособ омогући да предвиди детаље, односно прилагоди примену одговарајућег закона својим посебним условима и приликама. Тиме се постиже извесна еластичност практичне употребе ових схема, а сем тога локалне власти се нагоне да покажу иницијативу и активан став у разматрању проблема. Пракса израде и потврде схема представља један од облика „ортаклука“ између владе и локалних власти.⁹ Слично пракси у области локалних прописа (bylaws), министарства често

8 В.: М. Јовичић, н. д., стр. 230.

9 I. Jennings, Principles of Local Government Law, London, 1960, стр. 226.

припремају моделе „схема“, које потом локалне власти с већим или мањим одступањима усвајају као своје.

Таква контрола била је најпре предвиђена у пословима образовања, здравства и социјалног осигурања, а затим у пословима планирања градова и употребе простора. Почетком 70-тих година прошлог века јављају се у прописима одредбе којима се налаже обавеза локалним властима да на појединим пољима доносе дугорочне планове. Када такав план деловања буде утврђен и кад га надлежни министар одобри, он постаје обавезан за локалне власти.

И извесне **појединачне акте** локалне власти могу да доносе само уз сагласност, односно потврду, централних органа. На пример, када је локалној власти потребно одобрење министра да купи, прода, размени или изнајми (у одређеном дужем временском периоду) неку непокретност. Министров пристанак је потребан и за промену намене земљишта, тј. коришћење у друге, а не у оне сврхе ради којих је оно прибављено.¹⁰ Такође локална јединица може користити приходе од локалне лутрије у сврхе различите од изворно утврђених, само уз сагласност министра.

Поред судске контроле (о томе ниже), у одређеним случајевима надлежно **министарство решава и спорове** између локалних власти и приватних лица, међусобне спорове локалних власти и њихових службеника, као и спорове између самих локалних власти, вршећи тако тзв. квази-судску контролу делатности локалне самоуправе.

Прва врста спорова – као једна врста управних спорова – раније је била у искључивој надлежности судова, али су у последњих пола века многи од њих пренети у надлежност министара, односно посебних управних органа.¹¹ Дакле, приватно-правна лица грађанског права могу се у жалбеном поступку, у неким случајевима, обраћати непосредно надлежном министарству. Такве жалбе се најчешће јављају у вези с

10 В.: М. Јовичић, н. д., стр. 230.

11 „До формирања неке врсте посебног управног судства у оквиру појединих министарстава дошло је добрим делом под утицајем континенталне праксе, а нарочито праксе француског Conseil d’Etat. Овај систем има ту предност што решавање даје у надлежност управним органима који се одликују познавањем ствари, често уско стручне природе, којим редовни судови не располажу. Гарантију свестраног непристрасног решавања пак представљају углавном судске форме поступка које ови управни органи примењују.“ – М. Јовичић, н. д., стр. 232.

планирањем и изградњом станова и других објеката чија је изградња у надлежности локалних власти.¹²

Закон о локалној самоуправи из 1933. године, ставио је све локалне власти, изузев градова, под **централну финансијску контролу** (district audit). Градовима су тим актом биле остављене три могућности: да користе услуге **професионалног (приватног) ревизора**, да прихвате институцију **дистриктске ревизије** и да **сами бирају ревизора** (auditors by-election).

Одредбама чланова од 154. до 167. Закона о локалној самоуправи из 1972. године свим локалним властима (не само градским, као раније) остављена је могућност да бирају између институције дистриктског ревизора и професионалног (приватног) ревизора. Уколико се одлуче за потоњу алтернативу онда изабраног ревизора потврђује надлежни министар, а дистриктског ревизора постављају саме локалне самоуправе. Без обзира на то, ревизори су независни од министра у вршењу својих функција и не могу му одговарати ни на који начин. Постоје мишљења да је њихова независност појачана Законом о финансијама локалне самоуправе (Local Government Finance Act) из 1982. године, јер су овлашћења постављања и потврђивања са министра пренета на Ревизорску комисију.¹³ Међутим, с обзиром да чланове комисије поставља министар, питање је колико је то тачно. Осим дужности да се старају о постојању механизма за обезбеђивање економичности, ефикасности и ефективности, Законом о локалној самоуправи из 1988. године, у надлежност им је стављено и обезбеђивање законитости рада локалне самоуправе.

Начелно, централни органи управе могу локалним властима давати само генерална **упутства** (directions). Међутим, законске одредбе, којима се утврђују овлашћења централних министарстава у односу према локалним властима, често су тако неодређене, да министарства имају врло широке могућности дискреционог одлучивања о томе каквим ће актом осигурати подударност локалних са централним интересима. Адресати појединих упутстава могу бити одређени генерално

12 Видети чл.78. Закона о градском и земљишном планирању (Town and Country Planning Act) из 1990. године као и одредбу члана 233. Закона о јавним путевима из 1980. године (Highways Act).

13 В.: Bailey, н. д., стр. 397.

и индивидуално (када се упутства могу управити према једној тачно одређеној локалној јединици).

Садржај интервенција које министри могу предузети према локалним властима је правно неодређен; изрази као што су „general guidance“, „directions“, осигурање „effective execution“, „the proper discharge“, и сл. дају појединим министрима широке могућности утицаја на локалне власти. Таква широка права дају се по правилу министрима у оним областима у којима постоји „општа сагласност“ да је, у раду свих локалних власти, потребно осигурати минимум стандарда утврђених на нивоу државе.

Са праксом додељивања ових садржајно недовољно одређених права централним органима почело се четрдесетих година прошлог века и она још увек није прекинута. Најпре се почело са њом у области образовања – ако се министар увери да је нека локална власт или други орган деловала безразложно/нецелисходно (unreasonably), може их упутством усмерити како треба обављају одређену функцију.

Сличне одредбе појављују се и у областима неких других служби.¹⁴ Енглески аутори су свесни опасности по самоуправу коју са собом носи и сама могућност, а камоли претерана употреба издавања директива и упутстава.¹⁵

Инспекцијски надзор данас постоји само на три поља локалних служби: *образовање*,¹⁶ *полиција*¹⁷ и *противпожарна заштита*.¹⁸ Инспектори су некада представљали, а у неким службама и данас представљају, најзначајнију спону између централних и локалних органа. Функција инспектора данас се реализује већином као информативно-саветодавна функција: они информишу локалне власти о ди-

14 Одредба члана 77. Закона о градском и земљишном планирању (Town and Country Planning Act) из 1990. године; члана 19. Закона о чистом ваздуху (Clean Air Act) из 1993. године итд.

15 „Ако би овлашћење на издавање директива ове врсте било у великој мери коришћено, локална аутономија била би опасно угрожена“, Bailey, н. д., стр. 395.

16 Сходно одредбама Закона о школским инспекцијама из 1996. године (School Inspections Act).

17 Према одредби члана 54 Закона о полицији из 1996. године (Police Act).

18 У складу са чланом 28. Закона о ватрогасним и спасилачким службама из 2004. године (Fire and Rescue Service Act). У овом случају инспектори су такође овлашћени да „охрабрују“ прихватање побољшаних система и техника. Bailey, н. д., стр. 392.

рективама центра, а централне органе о стању у локалним органима; као саветодавни органи, они саветују локалне власти о различитим аспектима обављања послова из њиховог делокруга, а централним органима упућују савете у вези с предузимањем централних интервенција. Поред формалног утицаја на рад локалних власти, инспектори су врло значајно средство неформалног утицаја центра на локалне власти. Својим стручно аргументованим мишљењима, сугестијама и саветима они стичу ауторитет код локалних органа. С друге стране, за њихово позитивно мишљење о делатности локалних органа на појединим пољима везана је једна друга значајна институција централног утицаја – субвенције локалних власти.

Облик надзора путем **утицаја на правни положај службеника локалних власти** задржан је све до данашњих дана. Разлика је једино у томе што је данас број послова на којима локалне власти морају запослити професионалне службенике много већи него раније. Законом из 1972. године утврђене су категорије службеника које локалне власти морају ангажовати на обављању одређених послова из свог делокруга. Крајем 20. века ова права централних органа су сведена на мању меру, тако да су данас углавном ограничена на утврђивање квалификационе структуре локалних службеника. Најосетљивији облик контроле правног положаја локалних службеника односи се на права централних органа у вези с избором, односно постављењем локалних службеника и њиховим отпуштањем из службе. Помоћу тих права централни органи су имали могућност кадровирања на локалном нивоу. Ratio тих овлашћења је, тврдило се, био у томе да се осигура одговарајућа стручна способност локалних службеника, и, с друге стране, да се локални службеници заштите од негативног утицаја локалне друштвене и политичке околине.

Такав утицај био је предвиђен у свим важнијим областима локалног деловања, тако да је у првој половини 20. века значајан број локалних именована, постављења, разрешења од дужности и отпуштања из службе био везан за разне облике мишљења, сагласности и потврда централних органа. Тако, на пример, здравствени службеници (Medical officers of Health) и главни санитарни инспектори (Chief sanitary inspectors) нису могли да буду, осим неких изузетака, именовани нити опозвани без сагласности Министарства здравља; надзорници

путева од 1923. године нису могли бити именовани ни опозвани без сагласности Министра транспорта у оним локалним јединицама које су биле субвенционисане преко одређеног износа; окружни секретар (county clerk) од 1931. године није могао бити опозван без сагласности министра здравља; одлуку о именовању шефа полиције (Chief Constable) потврђивало је Министарство унутрашњих послова; приликом именовања Главног образовног службеника (chief education officer) и службеника за старање о деци (children officer) локалне власти биле су дужне (од 40-тих година 20. века) да надлежном централном органу поднесу листу кандидата са подацима о њиховим квалификацијама и радном искуству, а централни орган је затим утврђивао које особе с те листе могу бити именоване на те функције.

Као што видимо, ширењем области деловања локалних власти проширена су и овлашћења централних органа у погледу управног апарата ангажованог на пословима из тих области. У почетку, централне ингеренције су се односиле на скоро све категорије локалних службеника, а временом оне почињу да се ограничавају на **руководеће службенике**. Циљ задржавања ових овлашћења јесте да се обезбеди **минимум стандарда** приликом именовања, отпуштања и у погледу квалификација локалних службеника.

Одређене мере централних према локалним властима имају и карактер **санкција**. Премда је санкција врло значајна компонента у везама централних и локалних органа управе, она се у пракси јавља само изузетно и делује у првом реду *превентивно*. Ипак, кад закажу остали инструменти утицаја, односно кад дође до манифестно незаконитог или неправилног деловања локалних органа, централни органи имају могућност да санкционишу то деловање. Санкције делују у два правца: једном према актима и радњама локалних органа, а други пут према самим локалним органима, односно појединим службеницима. Спрам аката, односно радњи, сврха санкције је да се одређени акти и радње конвалидирају или пониште, а у односу на органе, односно службенике, санкције имају репресивни карактер.

Санкција је логички последњи елемент који стоји на располагању централним органима. Ако на основу примљених информација о понашању локалних органа, упоређивања тог понашања с очекиваним и његовом оценом централни орган установи да се ради о незаконитом,

односно несврсисходном понашању локалних органа, а то се понашање не може исправити раније поменутиим средствима, онда централни органи примењују друге мере, у крајњој линији мере принуде. У том смислу и нека већ споменута средства, као што су потврда локалних прописа и развојних планова, квази-судска контрола министара и судска контрола (о којој ће више речи бити мало касније), могу у одређеним случајевима имати карактер санкција. Овде, међутим, говоримо о оним средствима којима се обезбеђује реализација прописа и директива централних власти, а која следе у случају када локални органи: (1) не изврше посао који су обавезни да изврше, (2) изврше посао за који нису надлежни (3) не изврше посао у складу с централним прописима, стандардима и директивама.

У општим цртама, може се рећи да се облици санкција с временом мењају и да се помера тежиште с ранијих рестриктивних санкција на санкције које се повезују с улогом центра као модератора локалних делатности (субвенције, кредити и разни други облици стимулација).

Традиционално се истичу четири облика санкција према локалним властима, а то су: **супституција, глоба, лишавање субвенција и ускраћивање дозволе за тражење кредита.**

Институција **супституције** (powers in relation to authorities in default) јавља се у Енглеској паралелно с увођењем модерне локалне самоуправе у другој половини 19. века. Путем те институције централни органи обезбеђују обављање управних послова из оквира локалних власти, а примењују је кад закажу други облици интервенција.

Супституција је уведена први пут у служби здравствене заштите Законом из 1866. године. Тада је прописан и поступак њене примене: када централни органи утврде да локални органи не извршавају своје дужности, одређују им рок у коме то морају учинити. Ако локални органи ни до истека тог рока не изврше утврђени посао, централни га орган може извршити сам путем властитог комисара (commissar) – default power. Све трошкове који су настали у вези с тим дужан је да сноси орган који је посао изворно требало да обави (defaulting authorities). Недуго потом, тај поступак је модификован (Законом о јавном здрављу – Public Health Act из 1875. године). Централном органу су, заправо, тада дате две могућности: или да искористи „default power“ или да тражи интервенцију суда путем тужбе за извршење (writ of

mandamus). Крајем 19. века проширене су области локалних послова у којима је централним органима дозвољена супституција. Међутим, у највећем броју случајева важило је начело да централна власт може интервенисати тек након правноснажне судске одлуке. Кад се, наиме, појави заинтересована странка са жалбом да локална власт не извршава своје обавезе онда централни орган утврђује да ли је локални орган занемарио своју дужност. Ако утврди да је локална власт занемарила своју дужност, централни орган јој даје рок у коме то има исправити; ако и након истека тог рока посао остане необављен, централни орган може тражити судско наређење за извршење.

Институција супституције задржана је у основи у истом облику и у 20. веку. Једина промена је у томе што централни орган, услед недостатка адекватних службеника, супституисане послове може пренети органима ширих локалних јединица, по правилу окружном већу. Типични примери давања овлашћења на супституцију министру садржани су у одредби члана 51. Закона о градском и државном планирању из 1990. године и одредбама чланова 496. и 497. Закона о образовању из 1996. године. Одредбом члана 496. овлашћење на супституисање је проширено и на оне локалне јединице које делују неразумно/нецелисходно (*unreasonably*).¹⁹ Супституција је врло сложен облик интервенције централних органа, који изазива додатне трошкове и изискује пуно времена, па се врло ретко примењује.²⁰

Посебни облик санкција према локалним властима био је везан за **финансијску контролу**. Наиме, ако је ревизор дистрикта утврдио да је локална власт деловала *ultra vires* могао је, уз остале мере, да изрекне и новчану казну одговорној особи.

Након 1972. године надзорна права дистриктског ревизора (*district auditor*) су смањена; он само утврђује да ли су локални издаци у складу са законом, а ако утврди да нису, обраћа се суду да он декларише да је локална власт деловала *ultra vires*. Суд може, утврди ли да је локална власт деловала *ultra vires*, одредити новчану казну одговорној

19 Видети и одлуке судова у случајевима: *Secretary of State for Education and Science v Tameside MBC* [1977] A.C. 1014; *R v Kent CC Exp. Bruce*, *The Times*, February 8, 1986; *R. (on the application of McNally) v Secretary of State for Education and Employment* [2001] EWCACiv 332, [2002] I.C.R. 15 – Bailey, н. д., стр. 394.

20 В.: М. Јовичић, стр. 230.

особи. Ако новчана казна прелази одређени износ, одговорна особа може бити разрешена дужности, а у одређеним случајевима може се тражити и накнада исплаћене суме.

Општеприхваћено мишљење је да у режиму енглеске локалне самоуправе централни органи **системом субвенција** врше врло јак утицај на локалне органе. Институција субвенција уведена је у Енглеској паралелно с увођењем модерне локалне самоуправе. У почетку то су биле искључиво усмерене (специјалне) субвенције, а временом су уведене и генералне субвенције („general grants“, „general or block grants“, „grants in aid of expenditure generally“).

Усмерене субвенције омогућавале су централним органима детаљнију контролу локалних власти и већи утицај на локалне службенике. Оне су представљале облик суфинансирања појединих локалних активности, па су у значајној мери деловале стимулативно на развој појединих локалних служби. Централни органи су, наиме, учествовали са одређеним процентом у финансирању одређене локалне службе, па је повећање локалних трошкова у области те службе аутоматски водило до повећања централне финансијске помоћи. Слаба страна тог система је, међутим, била у томе да он није смањивао разлике између слабих и јаких локалних јединица, него их је напротив појачавао: сиромашније локалне јединице су добијале релативно мању централну финансијску помоћ него богатије и развијеније јединице.

Временом се тежиште помера с усмерених на **генералне субвенције**. Генералне субвенције су први пут уведене 1888. године. Централни органи су и даље задржали систем суфинансирања појединих локалних служби – како су се јављали нови локални послови, односно службе тако су се повећавао и број усмерених субвенција. Смањивање усмерених субвенција први пут се догодило 1928. године, када су уведене опште генералне субвенције. Оне, међутим, нису обухватиле кључна подручја локалних служби (образовање, полиција, изградња станова, здравство, изградња путева и мостова), тако да су у њима и даље задржане усмерене субвенције.

Након Другог светског рата поново је дошло до ширења усмерених субвенција (Local Government Act 1948), али је тај процес заустављен крајем педесетих година. Реформом из 1959. године уведен је систем генералних субвенција за све локалне управе, а усмерене суб-

венције су за неке локалне службе потпуно укинуте. Након усвајања Закона о локалној самоуправи из 1966. године, усмерене субвенције чине релативно мали део централне финансијске помоћи локалним властима. Паралелно с тим мењали су се и **критеријуми** доделе субвенција: усмерене субвенције су додељиване, као што смо видели, у облику суфинансирања локалних служби, а генералне субвенције се дају на основу броја становника пондерисаног још неким величинама (број деце до 5 односно 15 година старости, број становника на миљу изграђених путева и сл.).

Премештањем тежишта с усмерених субвенција на систем генералних субвенција дошло је и до премештања тежишта с раније контроле локалних службеника на контролу стандарда локалних служби. Раније су, као што смо видели, централни органи имали врло широке могућности контроле службеника субвенционираних локалних служби, па су и санкције погађале у првом реду те службенике. Од 1928. године уводи се одузимање финансијске помоћи, односно дела финансијске помоћи, као санкција оним локалним властима које се у извршавању локалних послова не придржавају централним одлукама утврђених стандарда.

Одлука о одузимању финансијске помоћи локалним властима је дискреционе природе, а доноси је надлежни министар на основу инспекцијских извештаја о раду појединих локалних органа, односно служби.

Процедура око доделе субвенција је тако подешена да омогућава централним органима детаљан увид у делатност и финансијско пословање локалних органа, што им омогућава да локалним органима благовремено упуте упозорење у случају да открију неке неправилности, тако да се сама санкција лишавања финансијске помоћи у пракси ретко примењује.

Опште овлашћење министра на доделу субвенција сада је предвиђено чланом 31. Закона о локалној самоуправи из 2003. године. Давање субвенције се може **условити сврхом** у коју ће се трошити средства, као и тиме да се субвенција делимично или у целости мора вратити.²¹

У вези са тим је и контрола кредита локалних власти (sanction of local borrowing), која је уведена крајем 19. века, а састојала се у **одобра-**

21 Видети: Bailey. н. д., стр. 391.

вању кредита, јер без одобрења надлежног централног органа локалне власти нису могле да се задужују. У то време сагласност централних органа на кредитни захтев локалних власти оправдана је интересом да се локалне власти заштите од инвестиционих акција које би превазилазиле њихове финансијске могућности и, с друге стране, интересом да се у условима постојања нешколованог локалног управног апарата осигура техничка исправност инвестиционих пројеката како би се избегли скупи пропусти. Иако су се прилике од тада измениле, централни органи још увек дају сагласност на локалне кредитне захтеве. Данас се, међутим, оправдање тражи у тежњи да инвестициони пројекти локалних власти буду у складу с владином економском политиком, односно с утврђеном скалом инвестиционих приоритета унутар појединих министарстава. На тај начин локалне инвестиције су постале саставни део националне инвестиционе политике за коју је одговорна влада, односно поједини министри.

Процедура око одобравања кредита је, у принципу, таква да се на централном нивоу **унапред утврђује годишњи износ** за који се поједине локалне власти могу задуживати (block loan sanction). Међутим, локалне власти немају исту слободу одлучивања о кредитима у свим пословима из изворне надлежности: утврђени су кључни (key) и локално одређени (locally determined) сектори послова, односно служби. За инвестиције у кључним секторима (образовање, изградња станова, социјална политика и сл.) локалне власти морају тражити одобрење инвестиционог пројекта од надлежног ресорног органа и тек након тог одобрења могу узимати кредит; у локално одређеним секторима (паркови, библиотеке, објекти за рекреацију и сл.) локални органи самостално одлучују о узимању кредита у оквиру утврђеног годишњег износа (блока).

Од априла 2004. године на снази је нови правни режим у погледу зајмова и капиталних инвестиција, уведен Законом о локалној самоуправи из 2003. године. У поређењу са претходним режимом установљеним Законом о локалној самоуправи и стамбеној политици из 1989. године, уочава се тренд ка већој слободи у финансијском „понашању“ локалних власти.²² Захтев да укупан износ позајмица локалне власти

22 В.: Бела књига, Јако локално вођство: квалитетне јавне услуге, (White Paper, Strong Local Leadership: Quality Public Services (См.5237, 2001)). Део 2, параграф 1.21.

подлеже одобрењу надлежног министра кроз систем кредитних одобрења је укинут, а локалне власти могу позајмљивати новац у све сврхе од значаја за њихове функције по неком пропису, или у сврху управљања финансијама у маниру доброг домаћина (prudently).²³ У сваком случају, локалне јединице неће моћи да се задужују ако би тиме прекршиле допуштени зајмовни лимит који су саме одредиле на основу одредбе члана 3. Закона из 2003. године и лимит који је одредио надлежни министар на основу одредбе члана 4. истог закона. Надлежни министар био је овлашћен Законом о локалним порезима (доприносима) из 1984. године, да прописује максимум доприноса или начин његовог утврђивања претходно нормиран од стране локалних власти. Ово право је замењено овлашћењем да врши лимитирање локалних пореза и доприноса на основу одредби Закона о локалној самоуправи из 1992. године (касније допуњених Законом из 1999. године).²⁴

Најновији приступ контроли локалних јединица је развој **Програма свеобухватне процене ваљаности вршења послова локалних јединица** који у себи садржи технике ревизије и инспекција са значајним default powers (овлашћењима у случају нечињења). Овај систем контроле је проистекао из принципа највише вредности установљеног Законом о локалној самоуправи из 1999. године.²⁵ Принцип највише вредности укључује тачан опис **индикатора перформанси** од стране министра, затим стандарде вршења послова, константан програм ревизије свих функција локалних власти, ревизију годишњег плана највиших вредности од стране ревизора, периодичну инспекцију функција од стране рачуноводствене комисије (Audit Commission), проширено право на употребу упутстава и право да неке од функција највиших вредности преузму министар или особа коју он постави.

На основу свих индикатора, рачуноводствена комисија може сврстати јединицу локалне самоуправе у једну од **пет категорија**: одличан, врло добар, добар, слаб и лош (excellent, good, fair, weak и ро-

23 Видети одредбу члана 1. Закона о локалној самоуправи из 2003. године.

24 Ово право је једном искоришћено. В.: Нарадба о ограничавању локалних доприноса у Енглеској (максимални износи) из 2004. године – Council Tax Limitation (England) (Maximum Amounts) Order 2004 (SI 2004/1908).

25 Био је најављен Белом књигом: Јако локално вођство: квалитетне јавне услуге.

or). По мишљењу неких аутора овакав начин контроле је незаконит.²⁶ Први резултати за једностепене јединице су објављени крајем 2002. године и од 150 контролисаних јединица 22 су биле одличне, 54 врло добре, 39 добре, 22 слабе и 13 лоше.²⁷ На основу резултата појачана је активност на побољшању перформанси од стране самих јединица, различитих инспектората, ревизорских тела итд., на пружању помоћи слабим јединицама, а пред владом су се нашли предлози за повећање слободе деловања најбољих јединица. Године 2003. започео је „rolling programme“ у 238 дистриката.

Правни режим за Програм свеобухватне процене ваљаности вршења послова локалних јединица сада је дат у одредбама чланова 99. и 100. Закона о локалној самоуправи из 2003. године, сходно којима Ревизорска комисија мора периодично да сачињава извештај о својим налазима у погледу квалитета вршења функција локалних јединица, као и да изврши њихову категоризацију у том смислу. Извештај мора бити послат надлежном министру и публикован. Министар може уредбом (order), за одређени временски период, извршити категоризацију јединица локалне самоуправе у складу са извештајем.

Значајна права на интервенцију министру су „потврђена“ и чланом 15. Закона о локалној самоуправи из 1999. године, у погледу (не) остваривања принципа највише вредности. Сходно одредби тог члана, министар може наредити јединици да припреми или измени план вршења, да се придржава одређених процедура у вези са планом и да испита вршење одређене функције. Он такође може наредити локални увиђај, предузимање неке радње, извршити супституцију сам или преко лица које он постави на одређени период и тд.

Поред инструмената формалног утицаја, централним органима стоје на располагању и различити **канални неформалног утицаја** на локалне органе. То су у првом реду **стручни савети** локалним органима путем различитих, горепомнутих циркулара (circulars). Циркулар може слати свако министарство које према локалним органима има нека права. Највише их издаје орган општег надзора над локалним властима. Разликују се, по садржају, три врсте циркулара: (1) цирку-

26 A. Arden Q.C. и S. Cirell, Comprehensive Performance Assessment – Quis Custodiet. Journal of Local Government Law, 2003, стр. 107-114.

27 www.audit-commission.gov.uk.

лари којима се локалним властима дају одређени подаци, (2) циркулари којима се од локалних органа траже неки подаци и (3) циркулари којима централни органи дају локалним властима савете о томе како треба обавити одређене послове.

Поред циркулара, који имају општи карактер, дају се и **индивидуални савети** појединим локалним органима. Такве савете најчешће дају инспектори - они имају најбољи увид у рад локалних органа, па неформалним саветима често дају локалним органима сугестије о томе на који начин могу побољшати стање у вршењу појединих локалних служби. Неформални утицај се остварује и путем разних **курсева** (training courses) и **саветовања**, на којима се локални службеници непрестано упознају с новостима у области појединих локалних активности.

По традицији, централни органи се о деловању локалних јединица информишу на три начина: помоћу **извештаја** локалних јединица, **присуствовањем седницама** локалних представничких тела и **непосредним увиђајима**, а у новије облике обавештавања спадају прикупљање и обрада статистичких података и консултације.

Послове непосредног увиђања (local inquires)²⁸ обављају централни органи, по правилу преко својих инспектора. Они у вршењу тих истраживања имају право да траже од локалних органа све потребне информације и имају право увида у књиге евиденција и друге службене акте. Поред инспектора, у обилазак локалних органа одлазе и неке друге категорије службеника као што су инжењери, планери и сл, али ти обиласци немају карактер увиђаја. Годишње се спроведе неколико хиљада оваквих увиђаја.

Када су **статистички подаци** о појединим локалним службама у питању, они су почели да се прикупљају још у 19. веку. Међутим, систематско прикупљање релевантних података и њихова обрада јављају се тек у 20. веку.

У још један вид неформалне контроле сврставају се **консултације**, које се јављају у следећим основним облицима: узајамно информисање, истраживање, и размена искустава, узајамно уверавање и договарање.

²⁸ Израз „inquiry“ најчешће се преводи као истрага – али би читаоца могао да доведе у забуну, па смо се зато определили за коришћење термина увиђај. М. Јовичић, напротив, користи термин „месна анкета“. В.: стр. 229.

Године 1994. премијер и Удружење локалних самоуправа заједнички су донели Упутства за односе централних и локалних власти (Guidelines for Central/Local Relations), којима је успостављена основа за процес консултација централних и локалних органа управе, као једног вида неформалне дискусије у раној фази развоја политике према локалним заједницама, у трајању не краћем од шест недеља. Њихов међусобни однос био је заснован на принципима партнерства и кооперације. Наиме, током седамдесетих година неколико пута се десило да су локални органи јавно одбили да спроведу неке мере које су им наложили централни органи,²⁹ па је ради избегавања оштријих конфликта уведена **пракса претходних консултација**. Поступно, развила се неписана конвенција да министри не прихватају ширење својих контролних права према локалним властима ако пре тога није постигнут договор с локалним властима.

3. Судска контрола

Насупрот управној контроли која се јавила релативно касно, и постепено преузимала примат, судска контрола темељи се на више векова старим правилима понашања.³⁰ Ова контрола се у Енглеској јавила кроз обичајно правило о овлашћењу судова да испитују *vires*³¹ - правност управних акција, са овлашћењима касационог, не мериторног карактера. Може се рећи да се ради о једном од облика контроле

29 Пре свега у погледу одређених финансијских ограничења. В.: М. Loughlin, н. д.

30 Водећи радови на пољу управних спорова у енглеском праву су: S. A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*. London, 1959 и сва каснија издања; W. Wade и C. F. Forsyth, *Administrative Law* (сва издања); P. P. Craig, *Administrative Law* (сва издања). В. и: E. S. Corwin, *The Doctrine of Judicial Review (its legal and historical basis and other essays)*, London, 1914; P. Cane, *An Introduction to Administrative Law*, Oxford, 2000; М. Стојановић, *Судска контрола акта управе* (Аустрија, Енглеска, Француска, Италија, Савезна Република Немачка, Сједињене Америчке Државе). Београд, 1963. В. и: Н. J. Laski, *Judicial review of social policy in England*. *Harvard Law Review* 39, 1926, стр. 839; W. A. Robson, *Justice and Administrative Law*. London, 1928; W. I. Jennings, *The courts and administrative law - the experience of English housing legislation*. *Harvard Law Review* 49, 1936, стр. 426; P. McAuslan, *Administrative Law, Collective Consumption and Judicial Policy*. *Modern Law Review* 46, 1983, стр. 681.

31 Доктрина прекорачења власти води своје порекло од идеје ненадлежности. В.: Р. Марковић, *Управно право (општи део)*, Београд, 2002, стр. 36–37.

законитости (rule of law) који се много не разликује од контроле законитости рада других јавних и приватних лица.

У одређеним, законом изричито утврђеним, случајевима грађани и други субјекти могу тражити судску интервенцију у односу на акт или радњу локалних органа и организација са јавним овлашћењима.³² То значи да не постоји општа заштита од њихове делатности и аката. Улогу жалбене инстанце најчешће врши High Court, односно његов Queens Bench Division.³³

Мада не постоји јединствен поступак за контролу аката управе, постоје одређени принципи, који служе као мерило законитости, и методи, којима се постиже заштита од незаконитих аката управе.

Суд ретко утврђује чињенично стање на основу којег је донета одређена одлука. Заштита од **незаконитости у погледу чињеница** (error of fact) може се пружити само уколико је законом то предвиђено и уколико је она узрок прекорачења овлашћења (ultra vires). Правне ситуације у којима најчешће долази до интервенције суда тичу се

32 Овде се не ради о интервенцији судова у случају кршења појединачних или уговорних права од стране локалних органа, у случају њиховог деликтног и кривичним санкцијама подложног понашања већ о једној врсти надзорних овлашћења над одређеним актима локалне власти владе.

33 „Према подели каква се врши у Енглеској, разликују се врховни судови и нижи судови. У врховне судове спадају: 1) Врховни суд (the Supreme Court of Judicature) је подељен на два дела, и то на виши суд – Апелациони суд (Court of Appeal) и нижи суд – Високи суд правде (High Court of Justice).

Високи суд правде је подељен на три одељења, и то: Kings Bench Division, Chancery Division and the Probate, Divorce and Admiralty Division. Поред осталог, Високи суд правде решава у првом, односно у другом степену и спорове против аката управе. Међутим, против одлуке Високог суда правде може се изјавити жалба Апелационом суду, уколико овај суд жалбу дозволи.

Апелациони суд има овлашћење да решава о жалбама противу одлука донетих у грађанској материји од стране сва три одељења Високог суда правде. Овај суд такође решава и по жалбама против одлука окружних судова.

Дом лордова је највиши суд у грађанској материји и он је овлашћен да решава по жалбама против одлука апелационог суда под условом да жалбу дозволи Апелациони суд или посебна комисија Дома лордова.

Судско веће Крунског савета (the Judicial committee of the Privy Council) је овлашћено да решава у последњем степену по жалбама на извесне одлуке Суда адмиралитета и британских судова ван Енглеске. Исто тако Веће је овлашћено да решава и по жалбама против црквених судова.“ В.: С. Поповић, Англосаксонски систем контроле над актима управе, Зборник радова Правно-економског факултета у Нишу, 1967, стр. 38.

незаконитости у погледу права (error of law). У таквим случајевима заштита се пружа уколико је законом предвиђено право жалбе, уколико незаконитост очигледно произилази из списка предмета (што се у пракси ретко јавља) и уколико је због ње орган деловао *ultra vires*.

Овде ћемо размотрити примену *ultra vires* доктрине у области локалне самоуправе у контексту њене судске контроле. Најважније границе доктрине *ultra vires* у контексту судске контроле делатности локалних власти у вршењу њених законских дужности, а које су поставили судови, тичу се **употребе дискреционих овлашћења; начела природне правде** (rules of natural justice); законом предвиђене **жалбе и осталих правних лекова**.

У случају Council of Civil Service Unions v Minister for Civil Service Лорд Диплок (Lord Diplock) класификовао је разлоге судске контроле на **противзаконитост** (illegality), **нецелисходност** (irrationality) и **процесне недостатке** (procedural impropriety). Овима би се могла додати и **непропорционалност** као четврти основ признат од стране правосуђа Европске Уније. Иако толико пута цитирана да се сматра „класичном“ ова класификација ипак није потпуна.

Када је у питању **контрола надлежности** (jurisdictional control) локалних органа и организација са јавним овлашћењима, један од најкомплекснијих проблема који се овде испољава, тиче се разлике између грешака због којих државни органи и организације делују ван надлежности (понекад се називају и јурисдикционе грешке, или грешке на прелиминарним питањима) и оних које то нису (грешке у вези са мериторним питањима – errors relating to the merits; грешке са надлежношћу – errors with jurisdiction). Та, тзв. претходна питања, тј. питања надлежности, такође могу бити питања **правна или фактичка** (questions of law or fact). Разлика између питања надлежности и ненадлежности изгубила је на практичном значају због **употребе certiorari-a**, правног средства које се користи ради поништења одлуке због процесних недостатака, и у другим случајевима када су суду дата широка овлашћења предвиђена законом.

Када је у питању **тзв. неуспело вршење дискреционих овлашћења** (failure to exercise discretion) – локални органи не смеју вршити делегацију дискреционих овлашћења, осим уколико нису изричито овлашћени законом, не смеју деловати по диктату (under the dictation)

других органа или организација са јавним овлашћењима, осим уколико су на то овлашћени законом. Такође, забрањено је недостојно ограничавање дискреционих овлашћења уговором (*improperly fetter its discretion by entering a contract*) или неким другим споразумом (какав је *estoppel*, тј. забрана порицања претходне изјаве). Због тога ће локалне власти у сваком засебном случају морати да изнова размотре како ће вршити дискрециона овлашћења, а не да их врше сходно унапред дефинисаној политици рада. Судови су се нарочито бавили овим питањем у вези са широком формулацијом члана 101. Закона о локалној самоуправи из 1972. године.

Дискрециона овлашћења не смеју се злоупотребити на тај начин што ће тачно одређена или подразумевана законска граница бити прекорачена.³⁴ Општи принцип је да се дискрециона овлашћења морају вршити разумно.³⁵

С тим у вези, судови су разматрали и случајеве **злоупотребе дискреционих овлашћења** у погледу циља (*purposes*), (и)релевантних разматрања (*relevant and irrelevant considerations*), безразложности/нецелисходности односно ирационалности (*unreasonableness or irrationality*), као и односа дискреције и незаконитости (*illegality*). Такође, употреба јавних овлашћења да би се исказала неслагања у политичким погледима и стекла предност на изборима сматра се противзаконитим деловањем.³⁶

Од посебног значаја у најновијим случајевима прецедентног права (*case law*) су покушаји суда да прецизније одреди принципе на основу којих се нека одлука може означити као нецелисходна (*unreasonable*), неуверљива (*uncertainty*), као неправедно утицање на легитимна материјалноправна очекивања (*Interference with a substantive legitimate*

34 Видети пресуду у случају *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corp.* Следеће чињенице су истакнуте у вези са пресудом: прво, концепт злоупотребе дискреционих овлашћења, какав је дефинисао Лорд Грин (*Lord Greene M.R.*) у случају *Wednesbury* покрива „ситуације“ у којима су овлашћења коришћена у неодговарајуће сврхе или супротно циљу закона; где су ирелевантна разматрања (*irrelevant considerations*) узимана у обзир или релевантна игнорисана или тамо где је одлука толико неразумна да ниједан правичан/разуман орган не би тако одлучио.

35 Видети пресуду: *Short v Poole Corp.*, где је учитељица добила отказ због косе офарбане у црвену боју.

36 *B.: Liverpool, Shell and Wheeler cases; Porter v Magill [2002] 2 A.C. 357.*

expectations), као угњетавачка (oppressive), манифестно прекомерна или недовољна употреба силе, те недовољно уважавање људских права.³⁷ Такође, судови сматрају да локални органи имају фидуцијарну дужност према локалним пореским обвезницима, чије интересе морају имати у виду приликом доношења одлука (нарочито оних који утичу на приходе јединице) – што потпада под „relevant considerations“.

Одлуке локалних власти предмет су судске контроле и у погледу примене **принципа природне правде** (natural justice) који обухвата два правила: *audi alteram partem* (чуј и другу страну, начело саслушања странке) и *nemo iudex in causa sua* (нико не може бити судија у својој ствари); на основу којих орган који води поступак, мора претходно обавестити странку о одлуци која може утицати на њу, омогућивши јој да улаже представке (жалбе), односно мора бити дисквалификован од вођења поступка уколико има директан материјални или власнички интерес за његов исход или је на други начин пристрасан.³⁸ Иако су ова правила поникла у судској пракси, њихова примена је проширена на судске и квази-судске одлуке јавних органа и организација.

У случају *Ridge v Baldwin*, Дом Лордова је заузео становиште да, где год одлука утиче на права субјекта, постоји дужност да се делује на судски начин, а не само тамо где постоје две супротстављене стране. Потом је предложено да се дужност придржавања принципа природне правде, или макар обавеза да се делује поштено, може применити на све поступке доношења одлука, било судске или управне, тј. да се принцип природне правде примењује на судске и квазисудске ствари, а дужност праведног деловања на управно одлучивање (decision making).

Дакле, ситуација би уопштено била следећа: тамо где закон уопштено успоставља овлашћење на доношење одлука, а опште право намеће процесне стандарде, ови се стандарди морају поштовати, осим уколико законом изричито није утврђена намера Парламента да се не примењују правила природне правде или процесног поштења (proc-

37 В.: *R. v Ministry of Defence Exp. Smith* [1996] Q.B. 517; *R. v Secretary of State for the Home Department Exp. Bugdaycaj* [1987] A.C. 514; *R. v Secretary of State for the Home Department Exp. Brind* [1991] 1 A.C. 696; *R. v Secretary of State for Health Exp. Eastside Cheese Company* (1999) 1 L.G.L.R. 335; У првом случају (*Exp. Smith*), Апелациони суд је одбацио аргументе политике Министарства, и прогласио отпуштање хомосексуалаца из војних јединица ирационалним. (Bailey, н. д., стр. 439)

38 В.: P. Cane, *An Introduction to Administrative Law...*, стр. 160.

dural fairness), како их још називају.³⁹ Ипак, не може се рећи да постоји општа обавеза примене начела природне правде, већ се оно примењује само у одређеним ситуацијама.⁴⁰

Постоји неколико типичних **облика тужби** (правних средстава) које се могу упутити суду у вези са одлукама, односно радњама локалних власти.

Одлучујући по тужби (a claim for judicial review) суд може дозволити употребу једног или више средстава:

– свака особа која сматра да је актом или радњом локалне јединице повређено њено право може се обратити Високом суду правде (High Court) тражећи да суд декларише акт, односно радњу локалне власти, **ultra vires (declaration)**); – свака особа која сматра да су извршеном или намераваном радњом локалног органа непосредно повређена њена права може тражити да Високи суд правде нареди локалној власти да обустави вршење радње која је **ultra vires (injunction)**); – заинтересована странка може тражити да Краљичино одељење Високог суда правде (Queens Bench Division of the High Court) нареди локалној власти обављање одређеног посла или радње, које је она по закону дужна да обавља,⁴¹ а пропустила је да их обави (**Mandatory Order**, не **Mandamus**);⁴² – Краљичино одељење Високог суда правде може на иницијативу овлашћене странке укинути (квази-судску) одлуку локалне власти (нпр. дозволу или одлуку о отпуштању локалног службеника) (некада *certiorary*, сада *quashing order*) или наредити локалној власти да пре-

39 В.: лорд Браун-Вилкинсон (Lord Browne-Wilkinson) у R. (on the application of Pierson) v Secretary of State for the Home Department [1998] A.C.; такође Дјјсон (Dyson L.J) у McNally v Secretary of State for Education [2001] 2 F.C.R.; Вол Џеј (Wall J.) у R. (on the application of X) v Chief Constable of the West Midlands Police [2004] EWHC 61 (Admin) [2004] 1 W.L.R. 1518.

40 В.: Bailey, н. д., стр. 449.

41 Није могуће применити ово овлашћење уколико је у питању дискреционо или тзв. пермисивно овлашћење.

42 Видети пресуде у случајевима: R. v Poplar BC (No.2); R. v Braintree DC Ex p. Willingham; и само правно средство је дискреционог карактера и може се одбити његова употреба уколико се процени да су тужиочеви мотиви неприхватљиви, уколико орган није предузео своју дужност услед околности над којима није имао контролу, или уколико пресуда може изазвати рушења широког опсега или ју је немогуће практично извршити.

стане с активношћу на доношењу неке (квази-судске) одлуке (некада prohibition, сада **prohibiting order**);⁴³

– на крају, може се дозволити накнада штете (**damages**).

Суд може одлучивати и по жалбама лица незадовољних одлукама локалних власти, у оним случајевима где је право жалбе предвиђено законом.⁴⁴

Једну врсту правног средства које се може употребити у вези са одлукама, односно радњама локалних власти, представљају и одбрана у извршном поступку (defence to enforcement proceedings), правна средства у поступку пред дистриктским ревизором и захтев министру да дела због нечињења (default power).

Наредбом (order) бр. 53 Правилника Врховног суда (Rules of the Supreme Court)⁴⁵ предвиђена су **општа правила поступка** приликом поступања по тужби у „управном спору“ (application for judicial review), а основне црте су скициране још чланом 31. Закона о Врховном суду (Supreme Court Act) из 1981. године. Касније је ова наредба укинута и замењена 54-тим делом Правилника о парничном поступку (Civile Procedure Rules) (измена број 4) из 2000. године. Тужбом се захтева испитивање законитости прописа (enactment) или одлуке (решења), чињења или нечињења при вршењу јавне функције.

Документа се морају предати Канцеларији Управног суда у Краљевском суду правде. Према Протоколу о претходним радњама у управном спору⁴⁶ (Pre Action Protocol for Judicial Review), пре подиза-

43 Видети пресуде у случајевима: Ridge v Baldwin (No. 1) [1964] A.C. 40; R. v Hillingdon LBC Exp. Royco Homes Ltd [1974] Q.B. 720; O'Reilly v Mackman [1983] 2 A.C. 237,239 (Lord Diplock); R. v Barnet LBC Ex p. Nilish Shah [1983] 2 A.C. 309; R. v Manchester City Council Ex p. Fulford (1982) 81 L.G.R. 292.

44 Многи закони дају право жалбе лицима погођеним (aggrieved by a decision) одлукама локалних власти. Ево неколико примера таквих одредби. Оштећена лица су овлашћена на жалбу магистратском суду (magistrates' court) према одредби члана 79. Закона о јавним путевима из 1980. године; окружном суду (county court) према одредбама Закона о стамбеној изградњи из 1985. године (Housing Act); суду круне, према одредби члана 56 Закона о јавним путевима из 1980. године дела 3 Закона о лутријама и забави из 1976. године; Високом суду правде (High Court) сходно одредби чл. 23. и 24. Закона о стицању земљишта из 1981. године и Закона о стамбеној изградњи из 1957. године; министру према чл. 75. и др.

45 Сходно реорганизацији грађанског поступка започетој осмим делом Правилника о парничном поступку из 1998. године (Civile Procedure Rules SI 1998/3132).

46 Видети: www.lcd.gov.itk/civil/prontlex-fin/contentlx/prolocols.

ња тужбе потребно је послати један вид писма упозорења (letter before claim) у сврху идентификације спорне ствари и процене могућности за избегавање спора. Апелациони суд (Court of Appeal) подстиче странке да користе поступке за алтернативно решавање спорова као помоћно средство.

На крају, напоменимо да је усвајањем Закона о људским правима 1998. године, додата нова и значајна димензија судској контроли рада локалне самоуправе у Енглеској. Основна сврха Закона јесте да даље појача ефекат права и слобода гарантованих Европском Конвенцијом о људским правима, што и чини – на два начина - прво, нормирањем новог правила за интерпретацију законодавства, и друго, чињењем противправним поступања јавних органа и организација која нису у складу са правима предвиђеним Конвенцијом.⁴⁷

4. Уместо закључка

Традиција и вишевековна пракса вертикалног дељења власти у Енглеској били су мотив за приступање изради овог рада са циљем проналажења решења која могу бити ид користи за побољшање функционисања система локалне самоуправе у Србији. У закључку смо себи дали слободу да издвојимо она нормирања која су из угла српске локалне самоуправе најзначајнија.

Анализом одговарајућих одредби дошли смо до закључка да постоји пооштрена контрола локалних прописа када предвиђају казне за кршење својих одредаба, пре свега у погледу висине тих казни. Ово је јако значајно уколико имамо у виду да су локалне самоуправе у Србији, након што им је то законом допуштено, новчане износе такси које саме могу да одређују повећале и до 400%. Слична пракса би се могла поновити и у домену наплате казни за одговарајуће прекршаје са локалним предзнаком.

Појачан управни надор присутан и у домену најзначајнијих локалних служби: образовања, здравства и социјалног осигурања, те у пословима урбанистичког планирања.

⁴⁷ Видети уопште: C. Baker (ed.), Human Rights Act 1998: A Practitioners Guide. London, 1998; A. Lester и D. Pannick, Human Rights Law and Practice (2nd ed.). London, 2004.

Регулисању правног положаја локалних службеника, њиховој обуци и квалификацијама посвећена је значајна пажња, јер су од изузетне важности за функционисање јединица територијалне децентрализације. Њихова образованост, стручност, вештине и компетенције, мотивација и схватање јавног интереса, за управни капацитет су подједнако важни као и добра организација и квалитетан менаџмент локалних управних органа. Због тога је појачана контрола присутна пре свега приликом постављања на функције руководећих службеника у јединицама локалне самоуправе, са циљем обезбеђења минимума стандарда на националном нивоу у погледу њихових квалификација, именовања и разрешења.

У домену финансија и локалне економске политике такође треба обратити пажњу на пар норми. Прво, инвестициони пројекти локалних власти морају бити у складу са владином централном политиком, а локалне јединице не могу деловати ван оквира националне инвестиционе политике. Друго, степен самосталности приликом кредитног задуживања је различит, с обзиром на природу делатности за чије потребе се задуживање врши – извршено је издвајање неколико кључних сектора служби, без обзира што оне спадају у домен изворних надлежности.

Оно што би нашим јединицама локалне самоуправе највише било од користи јесте имплементација тзв. принципа највише вредности (best value), пре свега прецизним дефинисањем и мерењем индикатора перформанси и, с обзиром на то, разврставање локалних јединица у одговарајуће категорије. Функционалност српског система би се значајно побољшала применом стандарда највише вредности (best value) који подразумева, осим одговарајућих индикатора, и стандардизацију обављања одређених послова из изворне надлежности, те константну ревизију и контролу свих функција локалних јединица од стране одговарајућих независних тела.

На крају, када је судски надзор над локалном самоуправом у питању приметно је јаче нормирање алтернативних видова решавања спорова, у циљу повећавања вероватноће њиховог избегавања.

Мр Дејан Вучетић

НАДЗОР ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЕНГЛЕСКОЈ

Dejan Vučetić, LL.M.

Law Faculty, University of Niš

SUPERVISION OF LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND

Summary

The paper analyse supevising system of local government in England, as part of a complex network of relations between central and local government bodies - and the two most important forms of control: administrative and judicial. The main trends in the central control, from the mid-twentieth century onwards, include gradual removal of detailed control over some aspects of individual acts of local authorities, but, on the other hand, expansion of control mechanisms over local spending and introduction of mechanisms for measuring performance, at first of specific services, and later of entire local government competences (principle of best value).

Key words: *control, supervision, inspections, sanctions, grants.*

ЉУДСКА ПРАВА И МЕДИЈИ

Апстракт: Под изразом "људска права" обично се мисли на одређени број појединачних права и слобода која су садржана у одређеним политичким и правним документима. Медиј или јавно гласило јесте програм, чији је оснивач физичко или правно лице, који представља редакцијски осмишљен склоп информација, намењених унапред неодредјеном броју лица-публици.

Посебно је важна заштита права и слобода у области медија из више разлога. Пре свега, у области медија имамо данас много више права него раније. Развој информационе технике и средстава јавног информисања довели су до тога да је данас њихов број много већи. Најзад, односи у савременом друштву су такви да су комуникације међу људима у свакодневном животу, у заједничким пословима, идејама, развоју културе и схватања, много интензивније управо због оваквог развоја средстава масовног комуницирања.

Кључне речи: медији, људска права, заштита људских права у области медија.

1. Људска права и слободе и њихова природа

Централно место у изучавању друштва, државе и права заузима материја људских права и слобода. Од стварања првих држава, па до данас, полазећи како од најопштијих филозофских схватања, тако и од практичних и свакодневних проблема, људска права чине основну и полазну тачку у изучавању не само института људских права и слобода, већ и у изучавању целокупног друштва и државе и свих његових феномена.

Наједноставније одређење људских права је да су то права која припадају човеку самим рођењем.¹ Теорија природног права је поставила темеље модерној концепцији људских права.² Човек је по свом рођењу, по свом биолошком и природном битку слободна личност. Он има неограничена права и слободе. Међутим, као друштвено биће он улази у разне друштвене организације и заједнице, које својим нормама, ма колико демократске, обичајне, моралне и правне, на одређени начин ограничавају људска права и његове природне слободе. Појавом државе, која данас представља неминовност људског живота, као и стварањем разних међународних организација, које додуше обухватају државе, и људи постају посебни субјекти, делови тих организација. На тај начин, људска права и слободе добијају посебан значај и актуелност. Држава својим нормама прописује људска права и слободе, одређује њихову разноврсну правну заштиту, али и ограничава слободу коју човек као природно биће поседује. Држава чак нормативно тако регулише људска права да изгледа као да су она неограничена и да одговарају правима и слободама које има човек као потпуно слободно и природно биће.

Једна од општих карактеристика модерне државе је пораст значаја и улоге извршне и управне власти. Чињеница је да управа све више шири своја овлашћења, која неретко и прекорачује. Сваки човек који има власт склон је да је и злоупотреби, а тиме и повреди нечија права и слободе.

Људска права и слободе су увек били предмет великог проучавања правних, политичких и других друштвених наука. Права и слободе

1 **Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић**, *Уставно право*, Правни факултет Универзитет Унион- Службени гласник, Београд, 2008, стр. 141.

2 **Jovan Stefanović**, *Ustavno pravo FNRJ i komparativno*, Nakladni zavod Hrvatske, Zagreb, 1950, стр. 480.

човека су основа филозофских схватања, као и филозофије права. Човек по својој природи је слободна личност. *Декларација права човека и грађанина*, која представља круну Француске револуције из 1789. године, у својој првој реченици истиче ову природноправну идеју и фундаментални принцип слободе и једнакости људи: “Људи се рађају и живе слободни и једнаки у правима”. Међутим, људи нужно живе у одређеним друштвеним заједницама у којима се њихова природна права и слободе ограничавају на разне начине. То се нарочито огледа у држави која је и раније па и данас најача друштвена организација у којој се ограничења права и слободе врше у најјачем степену. Тако, долази до одређене противречности између природних права човека и државе, државноправног поретка у коме су одређена права и дужности грађана.³

У филозофији природног права постоје схватања да су права и слободе човека детерминисана правима и слободама како их одређује природно право. Тако у уставима великог броја држава прописано је да је људски живот неприкосновен, да је људско достојанство неприкосновено и да су сви дужни да га поштују, штите (сва физичка и правна лица и органи јавне власти). Међутим, другим правним нормама устава и нарочито закона, прописују се извесна ограничења тих права и слобода, прописују се одређени услови и околности под којима то више нису апсолутна, природна права, већ права и слободе одређене од стране државе и позитивног права. Додуше, постоје и позитивна права која имају апсолутно дејство јер делују *erga omnes* па су сви дужни да та права поштују (нпр. обавеза поштовања претпоставке невиности односи се на сва лица и државне органе). Такође, постоје и права чији адресати нису сви, већ само одређени круг лица (нпр. права лица лишеног слободе против кога се води кривични поступак су у вези само са обавезама које имају одређени државни органи: полиција, тужилаштво и суд).⁴

Држава прокламује ова права и даје им често посебно место, па се може закључити да од државе зависи каква ће она бити и да је држава

3 Војин, Димитријевић, Милан, Пауновић, Владимир, Ђерић, *Људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, (1997), 2004. Војин, Димитријевић, *Људска права у УН*, Београд, 1983.

4 Павле Николић, *Уставно право*, Просвета, Београд, 1995, стр. 166.

примарна, а људска права и слободе секундарни, ипак држава не може пренебрегнути и запоставити регулисање, заштиту и реализацију људских права и слобода. Држава је у почетку, била врло шкрта и тешком муком је признавала многа права и слободе грађана. Али, развој друштва и човека као слободне личности, све више су јачали и утицали да су права и слободе, добијали видно место у нормативним актима држава, добијали разне видове државне заштите. Држава има правну обавезу поштовања правног поретка људских права јер је она тај поредак и створила па је и везана тим нормама и актима који садрже прокламована људска права и слободе. Шта више, државни органи дужни су да створе опште услове за уживање људских права и слобода а не само да иста нормативно прокламују или само формално и декларативно штите.

Људска права и слободе у свом развоју одређују карактер државе, дају јој демократску и истински правну природу. Држава са савременим и заштићеним бројним људским правима и слободама је демократска и правна држава. Тако основна или фундаментална људска права детерминишу државно правну и политичку форму, па изгледа да имају примарно одређујући карактер, не само за грађане, већ и за државу.

У том развоју прелазе се и границе државе. Људска права и слободе добијају место у међународним актима (повељама, декларацијама, пактовима и другим актима), добијају универзални карактер, чак се крећу ка природним правима и слободама човека, мада још увек декларативно и нормативно а мање реално и у примени. Међутим, цео тај процес који се све више развија у савременом кретању друштва и његовим жељама и идеалима још више указује на значај људских права и слобода.⁵

Готово да не постоји нека област односа између појединаца која измиче правној регулативи у области људских права. Прокламација

5 “На тај начин ће се и међународно као и национално право појединих држава све више приближавати објективном праву, које данас упоредо са брзим развојем људског друштва, управо тежи све већој заштити људске личности и права. На тај начин човек као субјект права, потчињен у начелу свом националном праву, све више, упркос томе, постаје истовремено и субјект међународног права, које му све више даје и што је особито важно, зајемчује у великој мери цео низ све значајнијих људских права и слобода, подједнаких за све без обзира на боју коже, нацију, друштвени положај и друге способности”. **Радомир Лукић**, *Систем филозофије права*, Београд, 1992, стр. 423.

и нормирање људских права има велики значај јер се уопште виде та права и одређује се њихова садржина, чиме се омогућава детаљније одређивање сфере простирања појединих права и слобода. Међутим, прави смисао и идеал развоја људских права и слобода није само у нормативном регулисању ових права и слобода, него у њиховом остваривању, односно стварању свих друштвених услова за реализацију и непосредну примену, као и њихову свестрану заштиту. Нужно је створити економске културне, политичке и друге друштвене услове, да би човек могао да користи прописана права и слободе, као и да буде правно заштићен, нарочито уставно и управно у конкретној примени тих права и слобода. Тек у таквој нормативној и практичној примени можемо наћи место и значај људским правима и слободама.

Под изразом “људска права” обично се мисли на одређени број појединачних права и слобода која су садржана у одређеним политичким и правним документима. Тај, шири или ужи каталог права и слобода, садржан је како у међународним документима, тако и у националним правним актима (уставу, законима итд.). Међутим, иако се уставна и управна заштита људских права и слобода налази на терену позитивног права, потребно је указати на институцију људских права и слобода у области природног права. Преко (фе)номена људских права може се посматрати и шире, однос позитивног и природног права, јер су она присутна у “оба права”.

Теорије природног права нарочито су изучавале противречност, однос између природног и позитивног права. Нарочито су важне оне теорије које су истакле примат природних права, слободну личност грађана, као што су то биле теорије друштвеног уговора буржоаског друштва које су носиле и револуционарни карактер и давале право грађанима на рушење државе уколико држава не поштује друштвени уговор, не штити права и слободе грађана.⁶

Природно право се различито објашњава и постоје многобројне теорије. Почев од софиста, Платона и Аристотела, теоретичара античке Грчке, па све до данас имамо различита схватања и појмове о природном праву. Од религијских, па све до многих реалистичких гледишта, биолошких, умних итд. Међутим, може се истаћи у томе

⁶ Момчило Димитријевић, Мирољуб Симић, Предраг Димитријевић, *Увод у право*, Ниш, 2005, стр. 290.

да је природно право надискуствено право, за разлику од позитивног које је искуствено. Позитивно право стварају људи, и оно се налази у правним актима, а природно право је идеално, стварано људским умом, разумом, духом, идејом, па и религијом, како се све објашњава у теорији и филозофији права.⁷

Основно је у односу природног и позитивног права да се увек тежило да позитивно право садржи у својим нормама људска права и слободе, онако како их схвата природно право, као природна права и слободе човека⁸ као слободне личности. Међутим, иако је ово тешко остварити због људске природе, друштвених услова и других бројних услова и околности, ипак постоји извесни идеали у људским правима и слободама извесне врлине, као правда, слобода, људско достојанство и др. којима се тежи. Тако, у позитивном праву у нормама о људским правима и слободама налазимо надискуствене елементе, предмете природног права. Према томе, иако су људска права и слободе у природном праву идеалне, замишљене категорије, оне ипак на одређени начин бивају присутне у позитивном праву, правним нормама о људским правима и слободама.

Ако пођемо и од схватања да творци позитивног права те идеалне појаве природног права схватају по свом гледишту које резултира из одређеног друштва и идеолошког схватања аутора, то су променљиве категорије које као надискуствени елементи (правда, мир, слобода, људско достојанство), улазе у позитивне норме о људским правима и слободама. Тако настаје важан однос између позитивног права и природног права.

На овај начин, природно право даје један нов, хумани вредносни карактер људским правима и слободама у позитивном праву, утемељује их, што је битна карактеристика. То још више захтева уставну и управну заштиту људских права и слобода, да би се допринело реализацији тих

7 **Радомир Лукић**, *Систем филозофије права*, Савремена администрација, Београд, 1992, стр. 362. и 363.

8 Извесни теоретичаир објашњавали су природно право и његове елементе у делима које их нису називали филозофијом или филозофијом права, као Ханс Келзен, Рудолф Јеринг и др., а извесни су то обрађивали у делима које су и називали филозофијом, као Ђорђе Дел Векио (Право, правда и држава), Густав Радбрух (Филозофија права), а код нас Тома Живковић (Систем синтетичке правне филозофије) и Радомир Лукић (Систем филозофије права).

права и слобода. Наравно, под условом да друштва, односно творци позитивног права изразе у позитивном праву схватање природних права у правцу афирмације човека што је могуће више као слободне личности.⁹

2. Појам медија

Да би смо уопште дошли до разматрања односа људских права у области медија, потребно је најпре разумети појам медија. Свима нама овај појам звучи итекако познато, будући да га свакога дана употребљавамо. Појам медија употребљава се заједно са појмом масмедија и међу њима нема фактичке разлике осим што се термином масмедији још прецизније утврђује суштина овог појма.

Под појмом “медиј” (медиум) подразумева се свако средство помоћу кога се преносе информације, па би тако медиј био и телефон и cd rom, писмо, e-mail, интернет... Ипак, када се у закону каже медији су слободни или, када се Уставом, као највишим законом, прокламује слобода медија, јасно је да се под појмом “медиј” подразумева нешто друго, а не средство, будући да слобода не може бити својство предмета, већ лица - физичког или правног.

У том смислу, медиј је неко, па се може разумети нпр. као неко ко је посредник, везивни члан (медиум) између *оног ко информацију шаље* (комуникатор) и *оног ко је прима* (реципијент). С друге стране, медији могу и сами бити комуникатори и то онда када праве сопствене ауторске емисије, од сопственог материјала, када објављују ауторске чланке новинара итд. Такође, савремена техничка достигнућа омогућила су прављење тзв. контакт емисија у којима имамо интерактивно учешће медија и гледаоца, односно слушаоца, где се и једни и други појављују и као они који информације шаљу, и као они који их примају, дакле и као комуникатори и као реципијенти. У сваком случају, и онда када шаљу сопствене информације, и онда када их примају, они не губе својство медија и право им мора гарантовати прокламовану слободу, која је средишње питање медијског права.

Тако под медијима у смислу права подразумевамо: 1. новине (нпр. дневни листови Политика, Блиц, Данас... недељници Време,

⁹ Павле Николић, *Уставно право*, Просвета, Београд, 1995, стр. 170.

Нин...); 2. телевизијске и радио програме (Први програм Јавног сервиса Србије, ТВ Б92, Вин, Радио С...); 3. сервисе новинских агенција (БЕТА, ТАНЈУГ...); 4. интернет и друга електронска издања новина, радио и тв програма; 5. остала средства јавног информисања која помоћу речи, слике или звука објављују идеје, информације и мишљења- телетекст - нпр. телетекст ТВ Б92, ТВ Пинк, Јавног сервиса Србије.

Иначе, Закон о јавном информисању не помиње термин медиј (медији), тако да је синоним за овај термин *јавно гласило*, док је у Црној Гори 2002.год. донет Закон о медијима, дакле јасно се употребљава термин медији. Законодавац јасно прецизира овај појам - појам јавног гласила, тј. медија, одредјујући његов обим, па тако у чл. 12 Закона о јавном информисању наводи шта се не може сматрати јавним гласилом (научни и стручни часописи, публикације, каталози, програми који садрже огласе, рекламе, службени листови у којима се објављују прописи, итд).

Тако, на основу претходно реченог, долазимо до појма медија. Медиј или јавно гласило јесте *програм*, чији је *оснивач* физичко или правно лице, који представља *редакцијски* осмишљен склоп информација, намењених унапред неодредјеном броју лица- *публици*.¹⁰ Термин масмедиј је уствари прецизнији утолико што је програм намењен унапред неодређеном броју лица тј. публици, маси која није лично одређена, која је притом и просторно (радио, тв програми, телетекст, итд) и временски (новине) раздвојена од медија.

Дакле, појам медија, тј. масмедија, представља позитивноправни појам, дефинисаном позитивним законским прописима.

3. Људска права и слободе у области медија

1. Данашња средства комуникације људи, а нарочито средства информисања и обавештавања, као и значај информисања, су такве природе да представљају врло важну и сложену друштвену област. Може се рећи, да савремен човек, а и држава и друге друштвене и међународне организације не могу остваривати своје делатности, а тиме и права и слободе, без средстава информисања и обавештавања.

¹⁰ Војислав В. Водинелић, *Право масмедија*, Факултет за пословно право, Београд, 2003, стр. 8.

Док се раније друштво задовољавало слободом штампе и забраном цензуре (а само у изузетним случајевима дозвољена је била цензура), данас имамо тако велики број средстава јавног информисања и начина обавештавања што захтева посебну регулативу и врло сложену материју.¹¹

Према члану 50. и 51, *Устава Републике Србије* који регулишу права и слободе из области медија могу се навести следећа права и слободе:

- слобода оснивања новина и других средстава јавног обавештавања на начин предвиђен законом;
- слобода оснивања телевизијских и радио-станица у складу са законом;
- забрана цензуре;¹²
- право на исправку неистините, непотпуне или нетачно пренете информације.

Ова права носе назив "слобода медија".¹³

Исто тако у члану 51, *Устава Републике Србије* прописно је право на обавештеност које чини са претходном слободом медија права из области медија.

Право на обавештеност састоји се у томе да свако има право да потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја. Ово право је тешко повезати са дужношћу средстава јавног информисања. Ова средства су дужна да та права поштују. Тако, ово право са дужношћу средстава јавног информисања чини једну целину.

Друго, право на обавештеност састоји се у томе да свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења¹⁴.

У државама су ова права различито регулисана, па су негде и већа или мања, али би ова права из медијске области била основна.

¹¹ Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2008, стр. 470.

¹² Тако само суд може спречити ширење информација и идеја у тачно одређеним случајевима који су Уставом одређени

¹³ Види чл. 50 *Устава Републике Србије*, Службени гласник РС, 83/06.

¹⁴ Види чл. 51 *Устава Републике Србије*, Службени гласник РС, 83/06.

Ова права, која су уставима регулисана, са развојем друштва, његовим развојем у правцу демократије и људских права и слобода, сигурно да ће се и даље развијати и усавршавати, као и да ће се обогатити новим правима и слободама у области медија. То ће настати и самим развојем средстава информисања и другим техничким напретком у овој области.

2. Иако се могу на одређени начин издвојити права и слободе у области медија, мора се истаћи да су ова права и слободе повезана, па чак чине и једну целину са осталим људским правима и слободама. Тако, скоро сва људска права и слободе добијају свој изражај и развој путем права и слобода у области медија. Путем средстава јавног информисања у могућности смо да се свако људско право и слобода сазна, да се добије његова суштина, значај и начин остваривања. Средства јавног информисања показују нам прави пут реализације људских права и слобода.

Извесна људска права и слободе имају још већу повезаност, чак и зависност од права и слобода у области медија. Тако, слобода мишљења и изражавања, право на једнаку заштиту права и на правна средства, право на људско достојанство итд. Ова права се изражавају и добијају на својој суштини и значају путем права из области медија.

Из ових односа може се закључити да постоји врло важан, узајаман и сложен однос између људских права и слобода и права и слобода из области медија, што указује и на значај и актуелност права и слобода из области медија. То ће све више развијати и биће предмет изучавања с обзиром на развој средстава информисања и важности информисања за развој друштва, државе и човека као слободне и креативне личности.

Брз технички напредак у свим областима, а посебно у средствима јавног информисања, омогућује, брз проток информација, а развој данашњег друштва све више тражи брзе, тачне, благовремене и праве информације. Међутим, треба указати да у томе постоје и могућности протока лажних, скривених и других негативности у информисању, што ову материју компликује и захтева заштиту права и слобода у свим могућим видовима, а посебно правну заштиту.

4. Заштита људских права и слобода

Историјски посматрано правни систем људских права развијао се првенствено са циљем да се оствари потреба заштите појединца од аката и радњи државне власти. Потребно је било створити неки заштићени простор пред којим је морала стати апсолутна власт највиших државних органа. Тај простор је прокламација али и стварна заштита каталога људских права. Првенствена обавеза поштовања људских права је обавеза државних органа (државна власт) али и свих других који врше јавну власт.

Људска права и слободе регулисани су углавном уставнима држава. Међутим, претходно ова права су регулисана политичким декларацијама и другим ванправним документима националног и наднационалног карактера (нпр. француска Декларација из 1789. године). Међутим, *Magna Carta Libertatum* (Велику повељу о слободама) и *Bill of Rights* у Енглеској су правни акти који имају за циљ успостављање правних правила којима се јемче права појединаца. С друге стране, у међународном праву постоје декларације и конвенције о људским правима и слободама, које имају ванправни карактер, али ратификацијом од стране државе, добијају правни карактер.¹⁵

Према томе, људска права и слободе, регулисањем непосредно уставом или посредно преко декларација и других ванправних политичких аката, добијају уставни карактер. Људска права и слободе се правним нормама појмовно одређују, прокламују, уобличава се њихова садржина, правна заштита као и поступак остваривања те заштите. Сама уставна гаранција људских права и слобода подразумева обавезу за државне органе и уопште, органе јавне власти, да заштите уставом зајемчена људска права. Сам термин “зајемчена” људска права указује да држава стоји иза људских права и пружа, односно обезбеђује њихову заштиту оним правним субјектима (бенефицијарима) чија су права и слободе угрожене или повређене. Позитивноправни прописи по правилу пружају заштиту само када се ради о повредама људских права.

¹⁵ John, Marston, Richard Ward, Constitutional and Administrative Law (cases and commentary), Pitman Publishing, 1993.

У свим актима одређује се и њихова заштита, што је од посебног значаја. Правне норме говоре о људским правима и слободама као природним, идеалним правима. Додуше, код неких права и слобода постоје ограничења, али, углавном, то су више права и слободе човека као природног бића. Тако, слобода савести, слобода мишљења, право на људско достојанство и слободан развој личности итд.

Међутим, да би се људска права и слободе обезбедиле и реализовале, нужно је да буду заштићени. Тачно је, да је и та заштита регулисана, одређена нормама, па носи нормативни карактер. Међутим, суштина заштите, њен циљ је да та права и слободе буду примењени онако како су прописани. Тако, заштита има један суштински, реализаторски карактер.

Заштита ових права и слобода може бити врло различита. Право готово никада не штити апстрактну слободу појединца, већ појединачне манифестације, аспекте те слободе. Тако, правни систем обезбеђује заштиту човековог физичког и психичког интегритета, приватности, части и угледа, имовине, брака и породице, човекове животне средине, његову слободу мишљења и уверења, изражавања, удруживања, окупљања, кретања и сл.¹⁶

Ако бисмо заштиту људских права и слобода схватили у најширем смислу, она би се састојала и у томе, да држава мора свим средствима обезбедити праву примену ових права и слобода. Потребно је обезбедити материјалне, економске услове грађанима да би могли слободно да користе своја права и слободе. Затим, развојем опште културе, културе у најширем смислу, грађанима треба развити свест о могућности коришћење ових права. Осим тога, политичка оријентација државе мора бити демократски како би се формирала слободна политичка воља, свест о томе да грађани могу слободно и без притиска користити ова своја права. Без демократске оријентације друштва илузорно је говорити о људским правима и слободама а поготову о њиховој заштити. Дакле, први корак у правцу заштите људских права и слобода представља обезбеђивање друштвених и политичких услова за пуно коришћење тих права, чиме се ова права и слободе штите у најширем смислу - као природна права и слободе.

¹⁶ Саша Гајин, *Људска права*, скрипта за Уставно право 2007, Правни факултет Универзитета Унион, стр. 22.

Међутим, много конкретнија је правна заштита. Правна заштита, у начелу, пружа се на два нивоа, и то: на нивоу конкретног случаја повреде права али и на нивоу правног нормирања (прописивања) поступка (механизма) заштите повреде права.

Што се тиче правне заштите у конкретном случају, органи јавне власти имају обавезу да пруже правну заштиту свим правним субјектима чија су права угрожена, односно где постоји опасност од повреде (нпр. полицијска заштита лица и имовине од хулиганских напада фудбалских навијача или заштита уредно пријављеног скупа хомосексуалаца од физичког напада скинхедса, и сл.) или пак где је повређивање у току или је повреда у потпуности окончана.

Ова обавеза правне заштите постоји за државне органа код већег броја права као што су: право на живот, слобода од тортуре, нечовечног поступања и кажњавања, слобода од ропства и принудног рада (нарочито у случају немоћних или зависних лица), заштита економских интереса и сл.

Међутим, државни органи су дужни и да покрену поступак правне заштите на захтев корисника (уживаоца) права које је повређено или угрожено, или на захтев другог "овлашћеног лица" или на основу одлуке самог државног органа (полиције, тужилаштва и сл.). Поступак правне заштите се покреће у случају када је до повреде права или слободе већ дошло, односно када је радња повређивања већ окончана али и у свим оним превентивним случајевима када повреда права тек предстоји или је радња повређивања у току.

С друге стране, држава има обавезу да обезбеди могућност правне заштите која се налази у сфери нормативне регулације. Рече је о стварању правних правила који прописују ефикасне поступке правне заштите људских права и слобода који ће се касније користити у конкретним случајевима повреде или угрожавања истих. Ти различити правни поступци постоје у свим правним областима приватног и јавног права и то: почев од грађанских тужби, кривичноправне заштите, радноправне и породичноправне заштите, заштите пред уставним судом и пред органима управе (државне и недржавне - јавних служби) и специјализованим управно-судским органима (нпр. управни суд), односно контролним органима и телима над управом.

С тим у вези, држава је дужна не само да пропише правне процедуре већ и надлежност органа, и то искључиво законом, који ће органи поступати при остваривању и заштити људских права. То налаже принцип владавине права и правне државе и познат је као “due-process” клаузула (Амандман XIV, Устав САД).¹⁷

Уколико држава није прописала, односно нормативно предвидела наведене поступке, она не може са себе да склони одговорност за повреде људских права јер није ставила на располагање делотворне правне механизме. У том случају држава сама сноси одговорност за све повреде права и слобода и онда када држава није непосредно изазвала повреду права, већ је то учинио неко други (појединац или правно лице).

Такође, држава је дужна не само да створи делотворне механизме правне заштите људских права и слобода, већ је дужна и да предузима мере за унапређење правног режима остваривања и заштите људских права.¹⁸

Према садржини постоје разне врсте правне заштите. Тако можемо да разликујемо: уставну, управну и судску. Међутим, истичемо *уставну* и *управну*. Уставну зато што је основна, принципијелна, одређена у уставу као нормативна основа за сваку даљу заштиту. Законима се она даље конкретније регулише и на основу закона примењује од стране управних, судских и др. органа. Пошто се законима на општи начин разрађује уставна материја, то она у заштити конкретног људског права и слободе није тако важна, јер се полази од тога да су закони правно разрадили уставне норме, те да је примена закона у конкретним актима много важнија и осетљивија за конкретног појединца, чија су права и слободе повређена у конкретној животној ситуацији.

¹⁷ Орган јавне власти дужан је да поступа само у оним случајевима заштите повређених људских права за које је надлежан, примењујући при том унапред прописана правила поступка.

¹⁸ Одредбе о овим обавезама иновације и унапређивања правних процедура чине тзв. “меко право” (софт-лау), односно правила за које, по правилу, не важе класичне правне санкције. Изузетно се могу прописати прекршајне казне. Нпр. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја у Србији из 2004. (чл. 37-43), наводи следеће обавезе органа јавне власти: објављивање информатора, одржавање носача информација, обука запослених, подношење редовних годишњих извештаја и сл.

У оваквом сагледавању заштите, истиче се нарочито *управна заштита*. Ово због тога што је управна делатност свакодневна и састоји се у конкретној примени људских права и слобода, у многобројним и непосредним односима са грађанима. Управним актима а и управним радњама, управа је у сталној материји људских права и слобода. Судска активност и активност других органа појављује се тек после управне активности, као корекција управне активности. Због тога је дат акценат на управној заштити док ће се друга заштита појавити као секундарна, када управна заштита не успе да заштити ова права и слободе.

Може се говорити и о *политичкој заштити*. Она је такође важна. Међутим, сматрамо да је потребно да се она огледа у обезбеђивању механизма за превентивно деловање кроз демократизацију целокупног друштва, кроз прописивање, нормирање и остваривање свих демократских елемената тог система. Политичка заштита схваћена на другачији начин, као заштита која би се остваривала накнадно када су права и слободе повређени, уносила би политичке и волунтаристичке елементе, што би реметило, па чак би било и супротно правној заштити. Политичку заштиту треба остваривати у уставним и законским нормама у правцу демократске и правне државе, док ће се правном заштитом омогућити остваривање права и слобода у сваком појединачном случају.

Због тога, треба посебно заштитити у области медија права и слободе у области медија, иако је та заштита у добром делу средстава, врсти и начина заштите иста као и код других људских права и слобода. Код појединих права и слобода у области медија имамо и посебне органе за њихову заштиту (нпр, у Србији - Повереник за информације од јавног значаја).

HUMAN RIGHTS AND THE MEDIA

Summary

The term "human rights" usually refers to a number of individual rights and freedoms contained in certain political and legal documents. A media or media outlet is a program founded by the person or legal entity, which represents sequence of information designed by the newsroom, addressed to previously unspecified persons' - audience.

Particularly important is a protection of the rights and freedoms in the field of media for several reasons. First of all, in the media today we have many more rights than before. The development of information technology and a instruments of mass media has led to their increased number nowadays. Finally, relations in contemporary society are such that communications between people in everyday life, in common business, ideas, culture development and understandings, are much more intense because of such a development of means of mass communication.

Key words: *media, human rights, human rights protection in the media sphere*

ЕВРОПСКЕ ПЕРСПЕКТИВЕ МЕЂУНАРОДНЕ МЕДИЈАЦИЈЕ У ГРАЂАНСКИМ И ТРГОВИНСКИМ СПОРОВИМА*

Апстракт: Велики број предмета у раду, скуп поступак и његово дужиње трајање проблеми су са којима се суочавају судски системи. Појава је универзалног карактера, и као таква, наметнула је свим државама Европе потребу увођења алтернативних начина решавања спорова, посебно медијације. Нарочито су значајни напори усмерени ка њеном дефинисању и промовисању у прекограничним споровима, који су, с обзиром на своју специфичност, изискивали и другачији приступ решавању најзначајнијих проблема овог метода. Аутор у раду настоји да прикаже процес институционализације међународне медијације, који се може сагледати кроз активности предузете у оквиру Савета Европе и Европске уније. Такође, и да анализирајући нова решења у погледу основних начела, утицаја медијације на рокове и могућности извршења споразума о решењу спора, укаже на потребу усклађивања домаћег законодавства са правним оквиром међународне медијације у Европској унији - Директивом 2008/52/ЕЗ о појединим аспектима међународне медијације у грађанским и трговинским стварима.

Кључне речи: међународна медијација, прекогранични спор, Препорука Rec(2002)10 о медијацији у грађанским стварима, Директива 2008/52/ЕЗ о појединим аспектима међународне медијације у грађанским и трговинским стварима, Закон о посредовању - медијацији.

Увод

Криза правосудног система није особеност само држава у транзицији, како би се очекивало, но и земаља западне демократије. Установљавањем и гарантовањем права на приступ независном и непристрасном суду, као једног од основних људских права, судови су се суочили са бројним проблемима у свом раду. Иако се значај самог права не доводи у питање, те нема државе која га не би гарантовала, само судство је постало, како се то у литератури духовито примећује, „талац сопственог успеха“.¹ Додајући томе и социјалне и психолошке обрасце понашања у различитим културама, који пресудно утичу на појаву парничарског духа и однос према супротној страни и сâмом спору, добија се права слика оптерећености судова великим бројем предмета. То нужно значи и дуже трајање самог поступка, самим тим и повећање трошова којима су странке изложене, без обзира на остварени коначни успех.² Излаз је потражен у институционализацији алтернативних метода за решавање спорова, пре свега медијације. Но, о успеху наведеног процеса могуће је говорити тек од тренутка када је правосуђе прихватило ове методе, видевши у њима могућност растерећења и унапређења свог рада. У оквиру Савета Европе и Европске уније, развој медијације сагледава се као инструмент за остваривање права на приступ правосуђу и изградње европског простора слободе, сигурности и правде. С друге стране, медијација и остали методи пријатељског решавања спорова сматрају се и важним средством за очување социјалног мира и правне стабилности у

1 * Рад је резултат истраживања на пројекту „Приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије“, бр. 149043Д, који финансира Министарство за науку и технолошки развој.

А. Uzelac, *Mirenje kao alternativa suđenju*,

http://alanuzelac.from.hr/izborni/Mirenje_kao_alternativa.pdf, (приступ дана 01.09.2010).

2 Са развојем медијације и њеном институционализацијом примећено је да је процесно понашање странака умногоме унапред одређено културним обрасцима. Тако с једне стране, државе источњачке културе (Кина, Јапан) имају развијени систем медијације будући да се покретање судског поступка сматра признањем странака да саме не могу да реше спор. У западним земљама (САД, европске државе) парничарски дух је мање или више изражен те су методе пријатељског решавања спорова дуго биле у сенци. Више о томе: Л. Карамарковић, *Поравнање и медијација*, Београд, 2004, стр. 318 и даље.

друштвеној заједници. У прекограничним споровима трошкови судског или арбитражног поступка често су несразмерни у односу на вредност предмета спора. Будући да је медијација економичан и брз вансудски поступак и да је потреба за њеном применом чешћа у споровима са иностраним елементом, под окриљем Савета Европе и Европске уније донети су основни правни инструменти који су поставили темеље међународне медијације у Европи.

1. Савет Европе

У процесу побољшања судског поступка, Савет Европе донео је још 1984. године Препоруку R(84)5 о начелима грађанског поступка за унапређивање остваривања правде.³ Она је поставила као основни циљ поједностављење, флексибилизацију и повећање ефикасности грађанског поступка, уз очување гаранција које обезбеђују традиционална начела поступка и правичност. У том смислу препоручено је увођење поједностављених и брзих форми поступака, као и заштите од тактика злоупотребе процесних овлашћења.

Међутим, каснија истраживања, које је спровела Европска комисија за ефикасност правосуђа (CEPEJ), показала су да је стање у правосудним системима чланица Савета Европе алармантно.⁴ Наиме, на неефикасност утичу како недостаци уочени у самој процедури, тако и проблеми везани за примену закона који се исувише често мењају.⁵ Излаз је пронађен у институционализацији медијације и других метода

³ Recommendation No. R(84)5 of the Committee of Ministers to Member States on the Principles of Civil Procedure Designed to improve the Functioning of Justice, 28 February 1984, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=603496&SecMode=1&DocId=682030&Usage=2>

⁴ Европска комисија за ефикасност правосуђа (European Commission for the Efficiency of Justice, CEPEJ) основана је 18.09.2002. године, као посебна комисија Савета Европе - Resolution Res(2002)12 establishing the European Commission for the efficiency of Justice, adopted by the Committee Of Ministers. Њен циљ јесте анализирање функционисања правосудних система, идентификовање тешкоћа и предлагање мере за њихово превазилажење, као и пружање потребне подршке државама чланицама у унапређењу рада националних правосудних система и предлагање надлежним органима Савета Европе предузимање одговарајућих мера.

⁵ Видети CEPEJ Framework-Proramme, A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe, <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=763417&Site=COE> (приступ 18.09.2010).

алтернативног решавања спорова (*ADR*). Савет Европе усвојио је четири препоруке од којих је, с обзиром на тему рада, најважнија Препорука Rec(2002)10 о медијацији у грађанским стварима (даље Препорука).⁶

Комитет министара Савета Европе, подржавајући развој алтернативних метода за решавање спорова, као начина за смањивање броја предмета и растерећења судова, препоручио је државама чланицама да омогуће медијацију у грађанским стварима и да, према потреби, предузму или унапреде све мере које сматрају нужним у циљу прогресивне примене осталих начела наведених у Препоруци. Она се односи на грађанска права и обавезе, привредноправне, потрошачке и радноправне односе.⁷

Медијација је дефинисана као поступак решавања спорова у коме стране преговарају око спорних питања у циљу постизања споразума уз помоћ једног или више медијатора.⁸ Државама је остављена слобода избора организационих модела, у приватном или јавном сектору. Међутим, ако је извесно да спор не може бити решен на овај начин, медијација не сме бити злоупотребљена у смислу непотребног одлагања судског поступка. Она се посебно препоручује у ситуацијама које изискују контакт и дијалог између страна, чему не би погодовала формална природа судског поступка.

Медијација се темељи на начелима самоодређења, непристрасности, неутралности, поверљивости и равноправности страна. Посебно је занимљива проширена концепција начела самоодређења, које обухвата не само право страна да, на основу потпуних и истинитих информација, одлучују о току и исходу медијације, већ и такав временски оквир поступка који ће осигурати странама довољно времена да размотре сва отворена питања. Начело поверљивости, у смислу забране коришћења података саопштених током неуспешно окончане медијације у накнадном судском поступку, нема апсолутни

⁶ *Recommendation Rec(2002)10 of the Committee of Ministers to Member States on mediation in civil matters, 18 September 2002. To sy jou u: Recommendation No. R(98)1 on family mediation, 21 January 1998, Recommendation Rec(99)19 concerning mediation in penal matters, 15 September 1999 u Recommendation Rec(2001)9 on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, 5 September 2001.*

⁷ Члан 2. Препоруке.

⁸ Члан 1. Препоруке.

значај. Од њега се може одступити у случајевима које закон предвиђа или на основу договора самих страна.⁹

Препорука не одређује ефекте споразума који је постигнут медијацијом, али налаже да мора бити сачињен у писаној форми и да медијатор мора обавестити стране о његовом правном дејству. Такође, поступак медијације мора бити тако временски конципиран да странама буде омогућено довољно времена да још једном размисле о споразуму пре него што га и коначно потпишу.¹⁰

На начелан начин препоручује се и успостављање међународне медијације за спорове са иностраним елементом. Међутим, Препорука не дефинише нити њен нити појам прекограничног спора. Једино предвиђа да је ради повећања приступачности међународне медијације неопходно да државе омогуће успостављање сарадње између постојећих служби које спроводе медијацију у грађанским споровима. Међутим, увођење медијације није замена за право на приступ суду које мора бити гарантовано. Од посебног су значаја инструкције Генералном секретару Савета Европе да Препоруку пренесе надлежним органима Европске уније у циљу промовисања сарадње између ових организација у накнадном раду. Такође, она подстиче Унију да се приликом конципирања сопствених правила у овој материји руководи принципима које установљава Препорука.¹¹

Међутим, у пракси је било тешкоћа у имплементацији Препоруке. Истраживање које је спровео *CEPEJ-GT-MED* показала су да постоје бројни проблеми у институционализацији медијације.¹² Пре свега, у појединим државама медијација није регулисана посебним законом или уопште није ни предвиђена као метод решавања спорова.¹³

9 Члан 4. Препоруке.

10 Члан 6. Препоруке.

11 Члан 8. Препоруке.

12 *CEPEJ-GT-MED* је радна група за медијацију формирана у оквиру *CEPEJ*-а.

13 Тако, медијацију предвиђају права 39 држава, а њих 7 то не чини: Албанија, Јерменија, Азербејџан, Кипар, Естонија, Грузија и Сан Марино. У Немачкој су одредбе садржане у Закону о парничном поступку, у Грчкој су, као и у Француској део Грађанског законика, итд. С друге стране, право Чешке уопште не познаје медијацију као ADR метод већ само арбитражу и омбудсман. Детаљније: *CEPEJ, European Judicial Systems, Edition 2010 (data 2008): Efficiency and Quality of Justice*, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/JAReport2010_GB.pdf (приступ 20.10.2010).

Највећи број држава познаје судски анексирану медијацију, која се најчешће примењује за решавање грађанских, трговинских, радних и породичних спорова. Обавештеност јавности, посебно компанија, о предностима споразумног решавања спорова није потпуна.¹⁴ Програми обуке медијатора и контрола њиховог рада нису хармонизовани и у знатној мери су неуједначени.¹⁵ Изнете чињенице наводе на закључак да државе чланице Савета Европе још увек нису у пуној мери прилагодиле своје законодавство о медијацији темељним принципима Препоруке.

2. Европска унија – Директива 2008/52/ЕЗ

2.1. Прекогранични спор и међународна медијација – појам и облици

Регулисање медијације као метода решавања свих спорова, осим породичних и радноправних, дуго се разматрало у Унији. Сматрало се да ће њена шира употреба смањити оптерећеност судова држава чланица. Један од основних проблема за развој медијације јесте недостатак конзистентног нормативног оквира у државама чланицама. Штавише, национална законодавства предвиђају различита решења најзначајнијих питања, као што су утицај медијације на рокове застарелости и питање извршности споразума о решењу спора. Наведена

¹⁴ Видети *European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Analysis on assessment of the impact of Council of Europe recommendations concerning mediation CEPEJ(2007)12E*, 03 Мај 2007, р. 69, доступно на <https://wcd.coe.int/ViewBlob.jsp?id=1155425&SourceFile=1&BlobId=274087&DocId=1129304>, (приступ 10.09.2010).

¹⁵ Укупно 38 држава чланица Савета Европе предвиђа у свом законодавству судски анексирану медијацију. Само њих осам не познаје овај облик: Андора, Јерменија, Азербејџан, Кипар, Естонија, Грузија, Молдавија и Украјина. У Холандији, судија може препоручити медијацију странкама, коју спроводе посебно обучени професионалци и лиценцирани адвокати и правници. Такође, могу је спроводити и судије или судско особље (тзв. „in - door service“ или „multi - door courthouse principle“). И у кривичним стварима јавни тужилац може бити медијатор, посебно ако је реч о надокнади штете жртви. Највећи број акредитованих медијатора на 100000 становника имају Аустрија, Белгија, Хрватска, Мађарска, Луксембург и Малта. Видети детаљније податке: А. Rusu, Council of Europe and the Mediation – speech at Symposium on Courts and Mediation: new paths for Justice, Barcelona 18-19 June 2009, доступно на http://idt.uab.es/simposio_mediacion/images/papers/Rusu.pdf (приступ 15. октобар 2010).

неуједначеност нарушава правну сигурност, нарочито у случајевима прекограничних спорова.

Покушаји превазилажења наведених проблема трајали су дуго. Зелена књига о алтернативном решавању спорова у грађанским и трговинским стварима завршена је 2002. године, а 2004. године израђен је и Нацрт Директиве.¹⁶ Коначно, након четири године јавне расправе, усвојена је Директива о појединим аспектима медијације у грађанским и трговинским стварима (даље Директива).¹⁷ Државе чланице су обавезне да до 21. маја 2011. године окончају процес њене имплементације у национално законодавство.¹⁸

Основни циљ Директиве није да се њоме обухвате сви аспекти медијације, већ само она питања у погледу којих не сме бити неуједначености у националним правима чланица. Наиме, намера Европске уније је установљивање стандарда међународне медијације, дефинисањем само кључних питања. У том смислу, Директива представља и правни темељ и стандард. Правни је темељ будући да је први општи европски закон о медијацији. С друге стране, представља стандард зато што је пример државама чланицама при законодавној институционализацији медијације. Употреба овог метода за решавање прекограничних спорова у грађанским и трговинским стварима сматра се јавним интересом Уније. Директива се не односи на царине, порезе, управне спорове и одговорност државе за радње или пропуштања које је извршила у оквиру својих јавноправних овлашћења. Она се примењује

16 *Green paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law*, COM/2002/0196 final. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on certain aspects of mediation in civil and commercial matters*, SEC(2004) 1314, COM/2004/0718 final - COD 2004/0251.

17 *Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters*, OJ L 136, 24.5.2008, p. 3–8.

18 Директива не обавезује Данску. До сада су четири државе обавестиле Комисију о имплементацији Директиве: Естонија, Француска, Италија и Португалија. Литванија и Словачка су информисале Комисију о органима који ће примати захтеве за проглашења споразума извршним. У току је поступак имплементације у Уједињеном Краљевству, Чешкој, Немачкој, Грчкој, Луксембургу, Холандији, Шпанији и Шведској.

у оним грађанским и трговинским споровима у којима стране могу располагати својим правима.¹⁹

Медијација се дефинише као „регулисани поступак, без обзира на његов назив,²⁰ у коме две или више страна у спору покушавају да самостално, на добровољној основи и уз подршку медијатора, постигну пријатељски договор²¹ о решавању свог спора.²²

Сходно Директиви, спор је прекограничан уколико на дан када су закључиле споразум о медијацији или су добиле налог од суда да приступе медијацији или је реч о законској обавезној медијацији или ако су на медијацију позване од стране суда, бар једна страна има пребивалиште или редовно боравиште у држави чланици, различитој од државе друге стране.²³ Везујући прекограничност за пребивалиште

19 Члан 1. став 2. Директиве.

20 Апострофирањем „без обзира на назив“ циљ је био да се предупреду терминолошке разлике будући да Уједињене нације користе назив „мирење“, а Савет Европе и Европска унија термин „медијација“, при чему се у свим случајевима подразумева исти поступак. Недоумице нису ретке ни у стручним текстовима ни у националним законима. Тако домаћи Закон о посредовању - медијацији користи оба термина као синониме, Закон о арбитражи - посредовање и мирење, UNCITRAL Модел закон о међународном трговинском мирењу - мирење. Видети више о разликама између ADR метода: Н. Петрушић, Спорови у правним односима и медијација, Зборник радова Правног факултет у Нишу, Ниш, 1998-1999, стр. 125-126, Ј. Карамарковић, *op.cit.*, стр. 312 и даље, N. Betetto, *Alternativno rešavanje sporova*, стр. 2 и даље, доступно на <http://www.seemf.eu/files/pages/2.ADR.Beteto.BCS.pdf> (приступ 10.09.2010).

21 Енглеска, глобално прихваћена, скраћеница *ADR (Alternative Dispute Resolution)* првобитно је означавала алтернативне методе решавања спорова. Будући да је у међувремену медијација од алтернативе постала традиција (или се барем томе тежи) исти термин добио је ново значење - *Amicable Dispute Resolution*. О термилошким појединостима видети више А. Uzelac, *op.cit.*, стр. 2.

22 Још је Зелена књига предвиђала искључење арбитраже као *ADR* метода. Видети: *Green paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law*, стр. 6. Треба имати у виду да је на самом почетку развоја метода вансудског решавања спорова, арбитража сматрана једном од њих. Међутим, паралелно са развојем и институционализацијом арбитраже дошло се до закључка да је она сличнија судском поступку медијације, пре свега због мање флексибилних правила поступка (посебно када је у питању институционална арбитража) и доношења одлуке која на коначан и ауторитативан начин уређује спорна питања. Даљи развој арбитраже и *ADR* метода условио је њихову специјализацију и комплементарност ових поступака, али са јасно дефинисаним разликама. Видети више: А. Uzelac, *op.cit.*, стр. 3.

23 Према члану 2. став 3. Директиве, квалификација пребивалишта врши се на основу Регулative 44/2001 од о надлежности, признању и извршењу у грађанским и трговинским односима од 22.12.2000. (Council Regulation (EC) No [44/2001](#)

или редовно боравиште, које је релативно променљиво, али подразумева и одређени временски период боравка, могућност фингирања страног елемента је смањена. Овде се нужно поставља питање зашто би стране то уопште чиниле. Одговор треба тражити у могућности да споразум о поравнању, уколико буде постигнут, добије снагу извршне исправе, што није увек могуће у случају спора који нема међународно обележје, будући да се законодавна решења разликују.²⁴ Но, значајна релативизација ове опасности учињена је одредбом Директиве, која омогућава да се правила међународне медијације могу примењивати и за решавање спорова који имају чисто унутрашњи карактер.²⁵

Дајући релативно широку дефиницију прекограничног спора омогућено је да начело поверљивости, те правила о утицају на рокове, буду примењени и у судском или арбитражном поступку, који би уследио након неуспешног окончања поступка медијације. У том смислу треба и разумети одредбу по којој спор задржава свој прекогранични карактер уколико се накнадни судски или арбитражни поступак води у држави различитој од оне у којој једна од страна има своје пребивалиште или редовно боравишта у наведеном релевантном тренутку.²⁶ Заправо, то омогућава да и спор, који је током медијације био чисто унутрашњег карактера, добије међународно обележје у

of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters). Иако се може чинити да је појам прекограничног спора одређен широко, UNCITRAL Модел закон даје могућност да се међународним сматра и спор за који су стране предвиделе да садржи инострани елемент, без обзира на његово фактичко постојање (члан 1. став 4).

24 Споразум може добити статус извршне исправе нпр. у Немачкој, Мађарској, Литванији, Уједињеном Краљевству, Румунији, Француској, Италији, док у Португалији не може. Француски Грађански законик у члану 2052. изричито предвиђа да споразум има снагу *res judicata* те да се поступак између истих страна о истом захтеву не може поново водити. Да би споразум постао извршан потребно је да га одобри председник првостепеног суда (*Tribunal de Grande Instance*). У Немачкој, споразум може бити проглашен извршним на два начина: 1) ако је медијација спроведена у Центру за медијацију, применом члана 794. параграф 1. Законика о парничном поступку, и 2) на основу одобрења које даје суд или нотар у складу са члановима 794. параграф 1 или чланова 796а, 796б и 796ц. Видети више: М. С. Hilgard, J. Wendler, *Post Mediation – Enforcement*, Collection of papers „Mediation Techniques“, Editor: P. Barclay, International Bar Association, 2010, доступно на <http://maperbrown.com/publications/article.asp?id=9904&nid=6>, p. 196 (приступ 18.10.2010).

25 (8) Преамбуле.

26 Члан 2. став 2. Директиве.

време покретања накнадног адјукативног поступка јер се једна од страна, у међувремену, преселила у другу државу.

2.2. Начела и дејство међународне медијације на рокове и застарелост

Основна начела међународне медијације које Директива предвиђа су добровољност, поверљивост, непристрасност и неутралност. Дефинишући временски тренутак у коме спор може добити прекогранични карактер Директива је имплицитно указала и на могуће начине покретања сâмог поступка медијације. Наиме, она се односи и на добровољну (члан 1 (a)(d)) и на мандаторну медијацију и то у оба њена облика – законску (члан 1 (c)) и судску мандаторну (члан 1(b)) медијацију. Тиме је потврђен теоријски став да мандаторна медијација није непомирљива са начелом добровољности.²⁷ Штавише, Директива даје право сваком судији у Унији да, ако сматра да је спор медијабилан, позове стране на медијацију у било ком стадијуму судског поступка. Такође, он може обавезати стране да присуствују информативном састанку о медијацији.²⁸ Ова одредба омогућава да оне барем размисле о употреби медијације за решење спора. Наиме, нису ретки случајеви да је одбијање последица недовољне обавештености. Ипак, стране задржавају право да одлуче да ли ће покренути поступак медијације, осим ако меродавно национално право предвиђа мандаторну медијацију.

Директивом се гарантује поверљивост поступка медијације. Информације које су током неуспешно окончане медијације саопштене медијатору или лицима укљученим у спровођење медијације не могу се користити у накнадном адјукативном поступку. Изузеци су

²⁷ Наиме, у теорији је дуго било спорно да ли је мандаторна медијација супротна начелу добровољности. Посебно се постављало питање да ли је фер да се странама наметне једна *ad hoc* процедура коју они не желе, која одузима време и коју морају, евентуално, и додатно да плате? Но, сматра се да се од начела добровољности одступа само у погледу покретања поступка, а да стране могу из њега изаћи у свако доба. Осим тога, мандаторна медијација се чини неопходном да би се повећало интересовање јавности. Већина људи се упозна са медијацијом тако што у њој учествује. Поред тога, сматра се да системи добровољне медијације често немају капацитет да обухвате критичан број случајева, те до растерећења судова не долази. Видети више: Л. Карамарковић, *op.cit.*, стр. 350-353.

²⁸ Члан 5. Директиве. Питање могућности побијања налога препуштено је националним законодавцима јер се њиме Директива ни имплицитно не бави.

установљени ради заштите јавног интереса, спровођења и извршења споразума, остваривања најбољег интереса детета и заштите телесног и душевног интегритета лица. У овом смислу постављен је стандард од кога се може одступити увођењем још рестриктивнијих националних правила о изузецима од начела поверљивости.²⁹ Ова одредба је од суштинског значаја за стицање поверења у медијацију. Но, она није сасвим јасна и већ је изазвала полемике.³⁰ Наиме, њена дословна примена значила би да све изјаве, захтеве, уступке које је учинила једна од страна током састанака могу бити изнете у јавност од стране било кога, сем медијатора. Најчешће проблем не настаје зато што медијатор крши начело поверљивости, већ што то чине стране.³¹ Ниједна добро обавештена страна неће се определити за медијацију уколико постоји опасност да она друга искористи саопштене информације у судском или арбитражном поступку или чак у медијима. Требало је обавезом чувања информација обухватити сва лица која на било који начин учествују у поступку. Будући да медијатор има права да консултује стручњака другог профила за поједина питања спора која превазилазе његову компетентност или да затражи савет другог медијатора, спорно је да ли би се наведена одредба односила и на ова лица јер она нису укључена у спровођење поступка. Осим тога, сви ови субјекти морали би бити овлашћени да спрече изношење података у јавност, које иницира било ко од њих. Такође, домашај одредбе се не би смео ограничити само на накнадни поступак пред судом или арбитражом. Она би требало да се односи на сваки поступак повезан на било који начин са спором који је био предмет медијације.³² Међутим, забрана

29 Члан 7. Директиве.

30 Видети: F.P.Phillips, *The European Directive on Commercial Mediation: What it Provides and What It Doesn't*, p. 4, доступно на http://www.businessconflictmanagement.com/pdf/BCMpress_EUDirective.pdf (приступ 17.10.2010). Такође, и *Responses of the International Institute for Conflict Prevention and Resolution („CPR“ Institute) to Questions Posed by Arlene McCarthy, MEP, Concerning the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Certain Aspects of Mediation in Civil and Commercial Matters (2005)*, <http://cpradr.org/Portals/0/EU%20Parliament%20Questionnaire%20Response.pdf> (приступ 19.10.2010).

31 У случају повреде начела поверљивости, медијатори одговарају у дисциплинском поступку, а могуће је и брисање са листе медијатора.

32 Видети: F.P.Phillips, *op.cit.*, p. 4 и *Responses of the International Institute for Conflict Prevention and Resolution („CPR“ Institute) to Questions Posed by Arlene*

би морала бити још шира тако да спречи изношење података у јавност и путем медија. Ово је од суштинског значаја посебно у трговинским споровима, у којима је већина информација осетљива, те нису ретки ни случајеви нелојалног понашања и злоупотребе моћи. Будући да је обавештеност компанија о медијацији, као и учесталост коришћења услуга медијатора изненађујуће ниска, овако конципирана одредба о поверљивости није охрабрујућа нити подстицајна.³³

Премда Директива не одређује непосредно да ли почетак поступка медијације доводи до застоја или прекида рока застарелости или преклузивних рокова, она налаже државама да гарантују право на приступ суду, у случају неуспешног окончања медијације. То значи да она мора утицати на рокове, а државама је остављена слобода опредељења за њихов застој или прекид. Тиме су стране додатно мотивисане да покрену поступак медијације јер не постоји опасност да њихово право застари или да им буде онемогућено покретање судског или арбитражног поступка, ако не успеју да споразумно реше спор. Но, наведена одредба лако би могла нити злоупотребљена. Из тог разлога може се очекивати да ће државе ограничити период трајања прекида или застоја рокова, без обзира што Директива то изричито не налаже.³⁴

2.3. Извршност споразума о решењу спора

Иако би у већини случајева стране извршиле споразум добровољно, могућност његовог принудног извршења пожељна је нарочито за оне обавезе које подразумевају исплату новчаних износа

McCarthy, MEP, Concerning the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Certain Aspects of Mediation in Civil and Commercial Matters (2005).

³³ ADR Center, European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises - UEAPME, European Company Lawyers Association - ECLA, *The Cost of Non ADR: Surveying and Showing the Actual Costs of Intra-Community Commercial Litigation*, Rome, 2010, p. 56, доступно на http://www.adrcenter.com/jamsinternational/civil-justice/Survey_Data_Report.pdf (приступ 15.10.2010).

³⁴ На основу доступних података, које су државе дале у одговорима на истраживање, које је спровео СЕРЕЈ-GT-MED, према важећим националним прописима покретање поступка медијације доводи до застоја застарелости у Немачкој, Мађарској, Румунији, Словенији и Уједињеном Краљевству. Уобичајени рок је три месеца. Медијација не утиче на застарелост према праву Литваније, Финске и Португалије. <https://wcd.coe.int/ViewBlob.jsp?id=1155425&SourceFile=1&BlobId=274087&DocId=1129304>, p. 69, (приступ 17.10.2010).

у дужем временском периоду, у коме се дужник може и предомислити. Зато Директива обавезује државе да установе механизме који ће омогућити проглашење извршним споразума о решењу спора. Захтев може поднети једна страна, али увек мора имати сагласност друге.³⁵ Споразум може добити статус извршне исправе на основу одобрења суда или овере нотара, у складу са опредељем конкретне државе.³⁶ На тај начин он може добити статус сличан оном који има пресуда, а без потребе покретања судског поступка. То је странама додатна мотивација да покушају спор решити медијацијом. Наведена могућност представља значајну предност у односу на судски или арбитражни поступак јер се уз значајно мање трошкова и за краће време спор може решити споразумом који је подобан за принудно извршење.³⁷ Као негативни услови за проглашавање споразума извршним, изричито се наводе супротност праву државе у којој је поднет захтев и немогућност принудног извршења на основу релевантних националних прописа.³⁸

Осим тога, у случају прекограничног спора скоро незаобилазно питање јесте и признање и извршење одлуке. Механизам који се препоручује омогућава да споразум који је проглашен извршним у држави у којој је закључен буде признат и извршен и у другим државама чланицама. Иако Директива даје слободу избора поступка, сугерише се аналогна примена регулатива 44/2001 и 2201/2003, које предвиђају

³⁵ Члан 6. Директиве.

³⁶ Државе су обавезне да о органима надлежним за пријем захтева и поступање по њима обавесте Комисију до 20. новембра 2010. године.

³⁷ Уколико се узме у обзир да је просечно трајање састанка у поступку медијације 6 часова, а да су, у просеку, за постизање коначног решења потребна 3-4 састанка јасно је колика је уштеда у времену и новцу у односу на судски или арбитражни поступак. Видети детаљније податке: ADR Center, European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises - UEAPME, European Company Lawyers Association - ECLA, *The Cost of Non ADR: Surveying and Showing the Actual Costs of Intra-Community Commercial Litigation*, Rome, 2010, доступно на http://www.adrcenter.com/jamsinternational/civil-justice/Survey_Data_Report.pdf (приступ 15.10.2010.). Медијација је показала изванредни проценат успешности. Чак 75% спорова се реши споразумно у поступку медијације. Видети: M. Roth, *The EU Mediation Directive*, Зборник радова Правног факултета у Нишу „Право Републике Србије и право Европске уније – стање и перспективе“ Vol. 1, Ниш, 2009, стр. 102.

³⁸ То може бити у случају обавезе која није подобна за принудно извршење.

крајње поједностављен поступак.³⁹ Као потенцијални разлози одбијања признања и извршења посебно се наводе супротност законодавству, укључујући и правила међународног приватног права државе чланице којој се подноси захтев за признање и извршење или немогућност принудног извршења.⁴⁰ Ипак, споразум мора бити извршан у држави у којој је закључен. Уколико то није случај, Директива не дозвољава изигравање закона те државе тако што ће се издејствовати извршност споразума у другој чланици.⁴¹

2.4. Гарантовање квалитета медијације

Директива обавезује државе чланице да организују обуку медијатора и уведу или унапреде кодексе владања медијатора и друге ефикасне механизме контроле квалитета услуга које они пружају.⁴² Основни циљ је очување флексибилности поступка медијације и аутономије страна, као и старање да се медијација спроводи на ефектан, непристрасан и стручан начин.⁴³

У том смислу, посебно се истиче потреба да и медијатори и шира јавност буду упознати са постојањем Европског кодекса понашања медијатора.⁴⁴ Он уводи девет стандарда који се односе на компетентност,

39 Чланови 32-56 *Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters* (Брисел I) и чланови 21-39 *Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000* (Брисел II).

40 Видети (19) Преамбуле.

41 Видети (21) Преамбуле.

42 Члан 4. Такође, решења могу бити и тржишно заснована, али од држава не треба захтевати њихово финансирање.

43 Као минимум, обука би требало да обухвати следећа питања: 1. принципи и циљеви медијације; 2. етика; 3. фазе медијације; 4. споразум о решењу спора; 5. медијабилност спора, структура и ток поступка; 6. правни оквир медијације; 7. вештине и технике комуникације и преговарања; 8. различите врсте медијације у грађанским, породичним стварима и ресторативној правди; 9. знање и компетентност обучаваоца. У оквиру Савета Европе предлаже се и увођење сертификата европског медијатора, као и Европског центра за обуку медијатора. Видети више: А. Rusu, *op.cit.*, p. 6.

44 *European Code of Conduct for Mediators*. У његовој изради учествовали су Европска комисија и групе најмоћнијих привредника, усвојен је 2. јула 2004. године

састанке, трошкове, рекламирање услуга медијатора, независност, непристрасност, поступак, фер понашање и поверљивост. Медијатор мора обавестити стране о својој компетентности, знањима, вештинама које поседује и може се рекламирати само на професионалан, истинит и достојанствен начин. Он је дужан да се пре отпочињања самог поступка постигне договори са странама о датуму, месту и времену састанка, као и да обавести стране о ценама услуга и начину плаћања. Такође, ако постоји сумња у његову непристрасност и независност, медијатор мора одмах о томе обавестити стране. Сукоб интереса подразумева постојање личног или пословног односа са било којом страном, финансијске или друге личне заинтересованости медијатора за исход медијације, али и ако је он или други члан исте агенције за услуге у медијацији био заступник неке од страна. Медијатор је дужан да поштује равноправност страна, посебно у случају изразите неравнотеже моћи. Медијација се спроводи на начин који он сматра одговарајућим, с обзиром на врсту спора, о чему се претходно договара са странама, али оне могу прихватити и његова правила. Он је дужан да оконча поступак уколико би постигнути споразум о решењу спора био неизвршив или незаконит или ако сматра да поступак не може бити успешан. Такође, ако то стране од њега захтевају, он их мора обавестити о могућности да споразум добије статус извршне исправе. Податке саопштене током поступка, као и чињеницу да је медијација покренута или спроведена, медијатор мора чувати као поверљиве, осим ако другачије налаже закон или јавни интерес. Такође, информације које су му поверене на одвојеним састанцима, не сме саопштити другој страни без претходног одобрења, осим ако закон другачије предвиђа.⁴⁵

на конференцији у Бриселу, доступан на http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf. У области заштите потрошача, Комисија је усвојила Препоруку о начелима вансудских тела укључених у споразумно решавање потрошачких спорова којом су установљена минимални стандарди квалитета услуга (98/257/EC: Commission Recommendation of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes). Доступна на

http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31998H0257&model=guichett

45 Од Комисије се очекује да изради базу података о вансудским програмима за које државе чланице сматрају да поштују ове стандарде.

3. Међународна медијација – *de lege lata* и *de lege ferenda*

Медијација у прекораничним споровима има бројне предности у односу на класичан начин решавања спорова са позиције права.

Пре свега, међународна медијација не захтева достављање. Стандардни начини достављања у иностранству, без обзира да ли се врше уобичајеним, дипломатским путем, на основу међународних мултилатералних или билатералних уговора, увек значе и дуже трајање поступка и релативно значајне финансијске издатке. С друге стране, медијација се најчешће обавља уз лично присуство страна, које све потребне податке и исправе износе, односно подносе на сâмом састанку. Датум и време наредног састанка договара се уз присуство обеју страна, док је у судском поступку могуће да о термину наредног рочишта странке буду и накнадно обавештене, што опет подразумева поступак достављања позива. Медијација омогућава значајну уштеду и материјалних средстава, али и времена, које стране могу искористити за разрешење спорних питања и квалитативно унапређење својих односа.

Даље, у поступку медијације нема места институту акторске кауције, без обзира што је њен значај и у судском поступку релативизиован, будући да је ослобођење гарантовано бројним међународним уговорима. Основни циљ акторске кауције је, између осталог, и заштита туженог од неоснованог парничења. Овај институт је вештачки постављен јер полази од претпоставке да је поступак у коме се као тужилац јавља странац покренут из обести. Због тога он и наилази на критике. Међутим, у медијацији овакво понашање није могуће јер сам поступак почиње на основу договора обеју страна.

Такође, у међународном приватном праву спорно је и питање утицаја покретања судског поступка у иностранству на застарелост потраживања. Одлуке судова једне државе не уживају аутоматску правну снагу на територији друге. Уколико се признање и извршење касније одбије, странка ће бити приморана да поново покреће поступак пред судом друге државе да би остварила своје право. У том случају, вођење спора пред иностраним судом показало се као узалудан губитак времена и новца. Штавише, ако би се сматрало да вођење поступка пред иностраним судом не утиче на рок застарелости, то

би могло довести и до губитка права.⁴⁶ Зато нису ретки случајеви паралелног покретања поступка у више држава јер тужилац жели да обезбеди остварење свог права, што опет води проблему међународне литиспенденције.⁴⁷ Обавезујући државе да имплементирају одредбе о прекиду или застоју рока застарелости услед покретања поступка медијације, у свим чланицама Уније биће решен и овај проблем на начин којим се штити савесна страна.

Сам поступак медијације значајно је флексибилнији од судског или арбитражног. Иако он има своје стандардне фазе, начин његовог спровођења могуће је прилагодити особеностима конкретног случаја. Тако је за међународне трговинске спорове уобичајена тзв. шатл медијација, док су за грађанске спорове могући различити модалитети одвојених и заједничких састанака. Међутим, од свих наведених правила може се одступити и модел пролагодити конкретним потребама и интересима страна. Осим тога, улога медијатора је да, пре свега, олакша странама превазилажење међусобног неразумевања и неповерења, које је незаобилазно у сваком спору. Од успешности овог процеса зависи умногome и успех саме медијације који се огледа у постизању споразума и, не мање важном, добровољном извршењу. И док се у медијацији велика пажња придаје социјалним и психолошким компонентама спора, у адјукативним поступцима оне немају значаја. Зато се медијација и схвата као проспективна, док су судски или арбитражни поступак ретроспективни. Будући да је окренута будућности, медијација има много већи превентивни значај у погледу будућних спорова, за разлику од адјукативних поступака који су често генератори нових. У судском или арбитражном поступку странке „нападају“ једна другу користећи своја процесна овлашћења, у медијацији су стране усмерене на решавање заједничког проблема уз уважавање њихових интереса и потреба, очекивања и страховања.⁴⁸ Чак

46 За превазилажење овог проблема може се применити начело еквиваленције, али то зависи од опредељења конкретне државе.

47 Видети више: М. Живковић, М. Станивуковић, *Међународно приватно право: општи део*, Београд, 2010, стр. 207 и даље.

48 У том смислу најзначајнија су фазе тзв. „вентилирања емоција“ и мапирања страхова и потреба. Видети С. Мрше, *Посредовање/медијација као начин решавања спорова*, „Медијација – концепти и контексти“, уредници Т. Џамоња-Игњатовић и Н. Жегарац, Београд, 2006, стр. 24-25. О социјалним и психолошким компонентама

и ако стране не постигну споразум о решењу спора, неуспех медијације је релативан јер је смањен број спорних питања. То омогућава да судски или арбитражни поступак краће траје.

Медијација је нарочито препоручљива за решавање спорова између страна које су у трајнијем правном односу, као и у оним случајевима када желе да побољшају свој однос. Такође, и ако је потребно изнети поверљиве информације јер се гарантује немогућност њиховог изношења и коришћења у накнадном судском или арбитражном поступку. Уколико то жели, страна их може саопштити медијатору на затвореном састанку (кокусу). Без њеног изричитог овлашћења, медијатор их не сме пренети другој страни.

У Србији још увек није законски дефинисана медијација у споровима са иностраним елементом. Закон о посредовању - медијацији (даље ЗП) не одређује ни појам прекограничног спора ни међународне медијације.⁴⁹ Иако он формално институционализује медијацију, правило да медијација не утиче на рокове застарелости делује прилично обесхрабрујуће.⁵⁰ Такође, ни споразум не може бити оглашен

спора Н. Петрушић, *Медијација као метод решавања правних спорова*, Темида, Београд, 2004, стр. 33-34.

49 „Сл. гласник РС“, број 18/2005. ЗП садржи само штуру одредбу о томе да медијатор може бити и страни држављанин (члан 20. став 3). Корак напред учињен је у Предлогу нацрта Закона о медијацији који међународну медијацију дефинише на следећи начин: (1) Међународна медијација, у смислу овог закона, је медијација у спорним односима са страним елементом, а нарочито ако: 1. стране у време постизања сагласности о медијацији имају пребивалишта или пословна седишта у различитим државама; 2. држава у којој стране имају пребивалишта или пословна седишта није држава у којој треба да се изврши битан део обавеза из пословног односа или држава са којом је предмет спора најуже повезан; 3. су се стране изричито споразумеле да је спор везан за више држава. (2) Када се медијација у спорним односима из става 1. води у Републици Србији, примењују се одредбе овог закона, изузев ако су се стране изричито споразумеле да ће поступак бити спроведен према другим правилима. Очигледно је узор био UNCITRAL Модел закон и његов члан 4. Иако се чини да је прешироко дефинисана, те да је, чак, могућа и без фактичког постојања иностраног елемента, правила и међународне и медијације чисто унутрашњег карактера су иста, тако да не постоји бојазан да се она може злоупотребити. Једина разлика је у могућности избора медијатора страног држављанства у случају међународне медијације. Предлог нацрта доступан на <http://www.mpravde.gov.rs/cr/articles/zakonodavna-aktivnost/> (приступ 25.10.2010).

50 Члан 11. ЗП. Радни нацрт Закона о медијацији предвиђао је застој рока застарелости, који би могао трајати највише 90 дана да би се избегле злоупотребе. Но, у Предлогу нацрта (члан 14). ова одредба је измењена и преузет је члан 11. ЗП

извршним.⁵¹ Начело поверљивости је уређено на прецизнији начин но Директивом. Обавеза је установљена с обзиром на њен предмет, а не на лица. Осим тога, она се односи и на накнадне адјукативне поступке, али обухвата и саопштавање информација, предлога и изјава на други начин.⁵²

Нова Директива темељи се на пет кључних одредби: суспензија рокова током медијације, гарантовање поверљивости, могућност оглашавања споразума извршним и његово признање и извршење у другим чланицама, контрола квалитета рада медијатора и овлашћење судија да могу позвати странке на медијацију. Може се поставити питање и усклађености ЗП са принципима Директиве, нарочито у погледу утицаја на рокове и извршности.

Хармонизација домаћег права са правом ЕУ је и међународна обавеза Србије, на основу Споразума о стабилизацији и придруживању.⁵³ У том смислу, морала би бити предвиђена извршност споразума, барем за потребе међународне медијације. У супротном, не може се очекивати да она буде метод решавања прекограничних спорова коришћен у мери у којој је то заиста потребно. Самим тим не би се остварио ни циљ увођења међународне медијације. Разлог неопредељивања законодавца за извршност споразума треба видети у чињеници да медијатори нису увек правници и самим тим не поседују неопходна знања која би им омогућила да провере усаглашеност споразума законодавству и јавном поретку. Но, контраагумент се може наћи у постојећој одредби

(незнатно измењен), што је корак уназад. У погледу преклузивних рокова, преузета је наведена одредба ЗП.

51 Чланови 16. и 17. ЗП. Ни Предлог нацрта не предвиђа могућност добијања статуса извршне исправе.

52 Члан 6. ЗП. Изузеци постоје ако су се стране тако споразумеле или ако то налаже јавни интерес, закон или је потребно ради испуњења и спровођења споразума. Треба поздравити и нова решења Предлога нацрта Закона о медијацији, која иду корак даље и разликују два питања. Прво, које се односи на поверљивост и експлицитно обавезује и стране и њихове заступнике и медијаторе и трећа лица у накнадном судском или арбитражном поступку, али и налаже забрану њиховог саопштавања на сваки други начин. О томе су дужне да сачине писани споразум о поверљивости. Изузеци постоје ако се стране споразумеју, на основу закона или ради спровођења и извршења споразума (члан 8). Друго питање односи се на допуштеност доказа у другим поступцима (члан 9).

53 “Сл. гласник РС – међународни уговори“, бр. 83/2008. Видети члан 1. став 2. тачка 4. Споразума.

по којој споразум има снагу вансудског поравнања, које мора бити састављено у писаној форми и у складу са јавним поретком.⁵⁴ Дакле, и сада медијатор мора имати одговарајући степен правничког знања како би ваљано испунио свој задатак. С друге стране, имајући у виду квалификације медијатора, сматра се да ЗП неоправдано фаворизује правну струку.⁵⁵ Међутим, с обзиром на постојеће одредбе Директиве, може се закључити да ни у Европској унији ситуација није и неће бити битно другачија.⁵⁶ Наиме, да би споразум могао бити оглашен извршним, он мора бити у складу са законодавством државе закључења. Утврђивање саобразности није једноставно. Иако коначно одобрење даје суд или нотар, медијатор мора претходно проверити усаглашеност споразума са овим условима. Уколико се потврда о извршности не би могла издејствовати, ни медијација се не би могла сматрати успешном нити би медијатор испунио разумна очекивања страна.⁵⁷

У прилог потреби познавања права иде и чињеница да одговор о медијабилности прекограничног спора може дати само меродавно право одређено колизионом нормом државе у којој се покреће поступак медијације. Границе диспозиције не може одредити супстанцијално право државе у којој се медијација спроводи јер би то водило изигравању закона. Дакле, медијација не искључује колизиони метод. Ово питање је остало ван домашаја Директиве, а њиме се не бави ни домаће законодавство. Сматрамо да се у овом случају не би смело допустити постојање правне празнине и да би нови закон морао садржати одредбу о томе. Дакле, и из дужности познавања домаћих колизионих норми може се закључити да медијатор у случају прекограничног спора мора имати солидно правничко знање. Зато је потребно направити јасну дистинкцију између услова које он мора испунити од оних који важе за медијаторе у споровима без иностраног елемента.

С друге стране, уколико би споразум могао да добије статус извршне исправе, макар само у случају међународне медијације, не би

⁵⁴ Члан 16. ЗП.

⁵⁵ Видети члан 20. ЗП. Предлог нацрта Закона о медијацији врши флексибилизацију услова у члану 18.

⁵⁶ Видети фусноту 9.

⁵⁷ То једино неће бити случај ако обавеза није подобна за принудно извршење. Но, медијатор би морао бити дужан да то странама благовремено предочи.

било пожељно да потврду о томе дају судови. Ако је циљ медијације да растерети њихов рад, није сврсисходно поверавати им и овај задатак. То би само допринело повећању броја предмета у раду основних судова и њихових извршних одељења, која су ионако најоптерећенија. Очигледно је да се потреба за доношењем дуго очекиваног закона о нотарима временом само повећава, а проблеми продубљују.

Sanja Marjanović, LL.M.
Faculty of Law, University of Niš

THE EUROPEAN PERSPECTIVES OF INTERNATIONAL MEDIATION IN CIVIL AND COMMERCIAL DISPUTES

Summary

Large case-load, expensive and time consuming proceedings are common problems of courts around the world, resulting in efforts to introduce ADR, especially for the resolution of the cross border disputes. In this paper, the author explains the process of institutionalization of international mediation, which can be viewed through the activities undertaken by the Council of Europe as well as the European Union. Likewise, through the analysis of the newly introduced provisions concerning the basic principles, the impact of mediation and the settlement enforcement options, the author points out the necessity of harmonization of domestic legislation with the legal framework of international mediation in the European Union.

Key words: *international mediation, transborder dispute, mediation legislation, dispute resolution*

КОМПЈУТЕРСКИ КРИМИНАЛИТЕТ

Апстракт: Аутор је у чланку одредио дефиницију компјутерског криминалитета. Предмет ширег интересовања аутора је међународноправни аспект борбе против компјутерског криминалитета, са посебним освртом на одредбе Конвенције о високотехнолошком криминалу. Како је компјутерски криминалитет појава од које није имуна ниједна држава, обрађене су одредбе домаћег законодавства које се односе на борбу против компјутерског криминала. У даљем тексту аутор је посветио посебну пажњу на појавне облике компјутерског криминалитета. Такође, дата су својства компјутерског криминалитета и компјутерских криминалаца..

Кључне речи: компјутерски криминалитет, карактеристике компјутерског криминалитета, појавни облици.

Увод

Несумњиво је да је XX век био период великих открића у математици, физици, хемији, медицини, али и у области стварања и коришћења компјутера. Још је мање сумњиво да ће XXI век бити век велике експанзије употребе компјутера у свим областима људског друштва. Развој једне државе се мери, између осталог, и степеном компјутеризације државне управе и локалне самоуправе. Историја је показала да свако епохално откриће има, поред своје добре стране, и страну коју карактерише злоупотреба и вршење разних кривичних дела. Таква је ситуација и са компјутером и његовом применом. Процењује се да је годишња штета од компјутерског криминала у Републици Србији око 50 милиона долара¹ а у свету штета се процењује на 40 милијарди долара.²

Као година настанка првог компјутера узима се 1944. када је у експериментални рад пуштен компјутер под именом ENIAC.³ Функција овог компјутера је била да у ратне сврхе израчунава путању артиљеријских граната. Са тадашњом ценом од невероватних 400.000 \$, он је оправдао сврху свог постојања јер је успевао да израчуна балистичку путању артиљеријске гранате за двадесет пет секунди, пет секунди брже него што је њој требало да погоди мету.⁴

Развој компјутера и његових компоненти, као и њихов константан пад цена, довели су до тога да се компјутери данас доступни не само владама најмоћнијих држава у свету, већ да се они налазе у скоро сваком дому у свету. Данас није потребно посебно знање за употребу компјутера, јер је начин њиховог коришћења сведен на ниво просечног човека. На тај начин, повећан је број потенцијалних делинквената у области компјутерских технологија. Због тога су потребни велики

1 Видети: <http://www.elitesecurity.org>, приступ 15.2.2009. године

2 Видети: http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/in_depth/uk/2001/life_of_crime/cybercrime.stm, приступ 22.2.2009. године

3 "Он је могао да помножи 14 десетоцифрених бројева за једну секунду, док су данашњи квалитетнији компјутери у стању да у том времену помноже чак 1800 милијарди итих таквих бројева." Цитат према: Алексић, Ж., Шкулић, М., Криминалистика, Досије, Београд, 2004. година, страна 384

4 Цетинић, М., "Компјутерска кривична дела и њихови појавни облици", Правни живот, Удружење правника Србије, Београд, 1998. година, страна 259

финансијски, технолошки и људски ресурси који би заштитили компјутер као средство и циљ напада.

Појам компјутерског криминалитета

До једне јединствене и прихватљиве дефиниције компјутерског криминалитета тешко је доћи из неколико разлога. Врсте извршених кривичних дела која спадају у компјутерски криминалитет је изузетно велик, тако да их је немогуће обухватити једном јединственом дефиницијом. Како је реч о новом облику криминалног понашања, компјутерски криминалитет се још увек није искристалисао у односу на друге врсте криминалног понашања. Иако је у последње време повећан број држава које су донеле законе о борби против компјутерског криминалитета, кривичноправна наука и криминологија се не могу у одређивању компјутерског криминалитета ослањати на законску дефиницију. Једна од дефиниција компјутерског криминалитета би била да компјутерски криминалитет представља друштвеноопасну појаву за чије се остварење учинилац користи знањима компјутерске технологије, тако што се компјутерски систем схваћен у најширем смислу (хардвер, софтвер, њихово јединство; један компјутер или мрежа компјутера), користи као средство или као објекат криминалног напада или једно и друго.⁵ Неки теоретичари употребљавају израз "cyber crime" за означавање компјутерског криминалитета.⁶

Из дефиниције компјутерског криминалитета могу се уочити три елемента, која разликују компјутерски криминалитет од других облика криминалитета, а то су: 1. начин извршења, 2. средство извршења, 3.

⁵ Симоновић, Б., Криминалистика, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2004. година, страна 665

⁶ Неки писци дефинишу компјутерски криминалитет на следећи начин: "Према једној дефиницији под компјутерским криминалитетом се подразумевају сва делинквентна понашања у којима се уређају за електронску обраду података користе као средство за постизање кажњивих радњи или као директан циљ кажњиве радње." Цитат према: Константиновић Вилић, С., Николић Ристановић, В., Костић, М., Криминологија, ПЕЛИКАНТ ПРИНТ, Ниш, 2009. година, страна 181; "Компјутерски криминалитет је сваки догађај везан за рачунарску технологију, који је проузроковао или могао проузроковати губитак за оштећеног, а учиниоцу донео или могао донети корист." Цитат према: Алексић, Ж., Миловановић, З., Криминалистика, Партеон, Београд, 1994. година, страна 328

последници. Компјутер се као начин извршења кривичног дела може употребити као целовит *modus operandi* или се може употребити као сегмент извршеног кривичног дела. Компјутер као средство криминалног напада значи да се уз помоћ компјутера реализује криминална радња.⁷ Компјутер може, поред тога што је основно средство за извршење компјутерског криминалитета, и помоћно средство за извршење разних других кривичних дела. Последица компјутерског криминалитета може се манифестовати и на самим компјутерима и интернет мрежи.

Међународноправни аспект компјутерског криминалитета

Како је компјутерски криминалитет област који завређује пажњу не само једне државе, већ целе међународне заједнице, дошло је доношења међународних правила која су регулисала ову област. Уједињене нације су на Осмом конгресу за спречавање криминала, одржаном у Хавани 1990. године, донеле посебну Резолуцију у којој је константована потреба за инкриминисањем различитих злоупотреба. Њоме је државама чланицама дата обавеза да успоставе систем мера за спречавање различитих злоупотреба. Ова Резолуција је прихваћена и од Генералне скупштине УН.

Године 1985. ОЕБС је препоручио државама чланицама да инкриминишу различите злоупотребе везане за уношење мењање или брисање података или програма ради остваривања криминалних циљева.⁸

Исто тако, Савет Европе је 1989. године донео Препоруку Р(89)9 којом се захтева од држава чланица да инкриминишу дела која се налазе на посебној тзв. "минималној листи". Препоруком је дата могућност државама чланицама да уведу у своја законодавства кривична дела и са тзв. "опционе листе". Најзначајнији документ у овој области донет је 2001. године од стране Савета Европе и носи назив Конвенција о високотехнолошком криминалу.⁹

⁷ Симоновић, Б., *op. cit.*, страна 666

⁸ Камбовски, В., *Организиран криминал*, 2-ри Август, Скопље, 2005. година, страна 309

⁹ "Конвенција о високотехнолошком криминалу је била доступна за потписивање на церемонији у Будимпешти 23. новембра 2001. године, на којој је 30 држава потписало Конвенцију (од којих је 26 чланица Савета Европе и четири државе са

Такође, током 2002. године донет је Допунски протокол о криминализацији аката расизма и ксенофобије извршених преко компјутерских система. Конвенција о високотехнолошком криминалу представља први и једини мултилатерални уговор који регулише сарадњу и истражи и оптужењу у вези кривичних дела високотехнолошког криминала. Први део Конвенције носи назив “Мере које ће се спровести на националном нивоу”. У овом делу се регулишу кривична дела која државе-потписнице треба да уведу у своје законодавство.¹⁰ Кривична дела су у Конвенцији¹¹ одређена на такав начин да дају места државама-потписницама да ближе одреде биће кривичног дела. Други део Конвенције регулише процесна овлашћења државних органа приликом процесуирања кривичних дела компјутерског криминалитета, и сходно томе носи назив “Процесно право”. На основу Конвенције државни органи имају право да заплене и прегледају сваки компјутер или носач података на коме се налазе, или сумњају да се могу налазити инкриминишући материјал. Такође, Конвенцијом је дато овлашћење државним органима да од провајдера траже да им достави податке који се односе на употребу кредитних картица и интернета да би се дошло до IP адресе. Оно што изазива велику расправу јесте и овлашћење државних органа да врше прислушкивање електронских комуникација. Како компјутерски криминал превазилази границе једне државе, нужно је постојање сарадње између држава ради његовог сузбијања. Због тога трећи део Конвенције регулише сарадњи држава на размени информација које се тичу извршења кривичног дела које регулише Конвенција. Конвенцијом је предвиђена могућност екстрадиције извршилаца овог кривичног дела између држава-потписница.

Једна од главних замерки Конвенцији је непостојање одредбе која би предвиђала обавезу државама-потписницама да оснују посебне органе који би се бавили високотехнолошким криминалом. Међутим, у члану 35 Конвенције се предвиђа оснивање тзв. “24/7 службе” у свакој

статусом посматрача). Од тог времена, још држава је потписало Конвенцију.” Цитат према: www.usdoj.gov/criminal/cybercrime, приступ 10.2.2009. године

10 “Борба против организованог криминала у Србији”, Досије, Београд, 2008. година, страна 242

11 Република Србија је Конвенцију потписала, али је није ратификовала.

држави-потписници, која би била доступна сваког дана у недељи током целог дана, са циљем асистирања државним органима у току истраге или оптужењу високотехнолошког криминала.¹² “Ратификовањем Конвенције ће се извршити хармонизација високотехнолошког криминалитета, нарочито у мање развијеним земљама које нису донеле одговарајуће законе о високотехнолошком криминалу. Од држава потписница се захтева да инкриминишу различита кривична дела, укључујући неовлашћени упад у мрежу, преваре, ослобађање различитих вируса, дечије порнографије и кршења ауторских права.”¹³

Такође, органи Европске Уније се донели одговарајуће документе којим се регулише област компјутерског криминалитета. Тако је током Самита ЕУ 1999. године донета одлука којом се тражи од држава чланица да изврше унификацију кривичног права, па између осталог и кривична дела која се односе на компјутерски криминалитет. Године 2002. припремљен је предлог за доношење оквирне одлуке Савета, чији је циљ био заједничка активност у спречавању компјутерског криминала комплементарних са применом мера предвиђених у Конвенцији у високотехнолошком криминалу. На основу ове одлуке требао се донети јединствени национални приступ у државама чланицама у вези појмова “електронска комуникацијска мрежа”, “компјутер”, база података” и “информациони систем”. Одлуком је предвиђена одговорност правних лица.¹⁴

Кривично правни аспект компјутерског криминала

Кривичним закоником Републике Србије из 2006. године уведена су кривична дела против безбедности рачунарских података (глава XXVII). У кривична дела против рачунарских података спадају: оштећење рачунарских податак и програма (члан 298), рачунарска саботажа (члан 299), прављење и уношење рачунарских вируса (члан 300), рачунарска превара (члан 301), неовлашћен приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података (члан

¹² Видети: <http://nventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/185>, приступ 10.2.2009. године

¹³ Видети: <http://news.cnet.com/Senate-ratifies-controversial-cybercrime-treaty>, приступ 10.2.2009. год.

¹⁴ Камбовски, В., *op. cit.*, страна 310-311

302), спречавање и ограничавање приступа јавној рачунарској мрежи (члан 303), неовлашћено коришћење рачунара или рачунарске мреже (члан 304) и прављање, набављање и давање другом средстава за извршење кривичних дела против безбедности рачунарских података (члан 304а).

Како су код рачунарских кривичних дела рачунарски податак, рачунарске мреже, рачунарски програм и рачунарски вирус објекти напада, законодавац је у члану 112 дао дефиницију датих појмова. Рачунарски податак је представљена информација, знање, чињеница, концепт или наредба која се уноси, обрађује или памти или је унет, обрађен или запамћен у рачунару или рачунарској мрежи. Рачунарска мрежа представља скуп међусобно повезаних рачунара који комуницирају размењујући податке. Рачунарски програм је уређени скуп наредби који служи за управљење радом рачунара као и за решавање одређеног задатка помоћу рачунара. Рачунарски вирус је програм или неки други скуп наредби који је унет у рачунар или рачунарску мрежу који је направљен да сам себе умножава и делује на друге програме или подарке у рачунару или рачунарској мрежи додавањем тог програма или скупа наредби једном или више рачунарских програма.

Кривично дело оштећење рачунарских података и програма се састоји у неовлашћеном брисању, измени, оштећењу, прикривању или на други начин чињењу неупотребљивим рачунарског податка или програма.

Рачунарска саботажа се састоји у уношењу, уништавању, брисању, оштећивању, прикривању или на други начин чињењем неупотребљивим рачунарски податак или програм или уништавању или оштећивању рачунара или другог уређаја за електронску обраду и пренос података са намером да онемогући или знатно омете поступак електронске обраде и преноса података који су од значаја за државни орган, јавну службу, установу, предузеће или друге субјекте.

Кривично дело прављења и уношења рачунарских вируса се састоји у прављењу рачунарског вируса у намери његовог уношења или његовом уношењу у туђи рачунар или рачунарску мрежу.

Рачунарска превара се односи на уношењу нетачног податка, пропуштању уношења тачног податка или на други начин прикривању

или лажном приказивању податка чиме се утиче на резултат електронске обраде и преноса података у намери да се себи или другом прибави противправна имовинска корист и тиме проузрокује штета другом лицу.

Дело неовлашћени приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података се састоји у неовлашћеном укључивању у рачунар или рачунарску мрежу или у неовлашћеном приступу електронској обради података кршењем мера заштите.

Спречавање и ограничавање приступа јавној рачунарској мрежи се састоји у неовлашћеном спречавању или ометању приступа јавној рачунарској мрежи, док се кривично дело неовлашћено коришћење рачунара или рачунарске мреже састоји од неовлашћеног коришћења рачунарске услуге или рачунарске мреже у намери да се себи или другом лицу прибави противправна имовинска корист.

Биће кривичног дела прављења, набављања и давања другом средстава за извршење кривичних дела против безбедности рачунарских података се састоји у поседовању, прављењу, набављању, продаји или давању другом на употребу рачунара, рачунарске системе, рачунарске системе, рачунарске податке и програме ради извршења кривичних дела предвиђена главом XXVII Кривичног законика, изузев кривичног дела неовлашћено коришћење рачунара или рачунарске мреже.

Током 2005. године донет је Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала којим се регулише Посебно тужилаштво при Вишем јавном тужилиштву у Београду, Одељење за борбу против високотехнолошког криминала и Служба за борбу против високотехнолошког криминала ради откривања, кривиног гоњења и суђења за кривична дела која спадају у високотехнолошки криминал. Кривична дела која спадају у високотехнолошки криминал су кривична дела против безбедности рачунарских података одређена Кривичним закоником, кривична дела против интелектуалне својине, имовине и саобраћаја када се као објекат или средство извршења јављају рачунари, рачунарске мреже или рачунарски подаци, као и њихови производи у материјалном или електронском облику, уколико број примерака ауторског дела прелази 2000 или настала материјална штета прелази износ од 1.000.000 динара и кривична дела против слобода и права човека и грађанина, полне

слободе, јавног реда и мира и уставног уређења и безбедности Републике Србије, која се због начина извршења или употребљених средстава могу сматрати кривичним делима високотехнолошког криминала.¹⁵

За поступање за ова кривична дела надлежно је Више тужилаштво у Београду које је надлежно за територију целе државе. У оквиру Вишег тужилаштва оснива се Посебно одељење за борбу против високотехнолошког криминала.¹⁶ Уколико овим Законом није другачије регулисано, ово Посебно одељење ради на основу закона о јавном тужилаштву. На челу Посебног одељења налази се посебни тужилац кога поставља Републички јавни тужилац из редова јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца који испуњавају услове за избор за заменике вишег јавног тужилаштва. Посебни тужилац се поставља на период од четири године и при његовом избору предност се даје оним јавним тужиоцима који поседују посебна знања из информатичких технологија. Посебан тужилац располаже истим правима и дужностима као јавни тужилац. Када посебан тужилац дође до сазнања о почињеном кривичном делу предвиђеним овим Законом обраћа се у писменој форми Републичком јавном тужиоцу, захтевајући од њега да пренесе или повери надлежност.

У оквиру Министарства надлежног за унутрашње послове организује се Служба за борбу против високотехнолошког криминала и њоме руководи старшина кога поставља министар надлежан за унутрашње послове, након прибављеног мишљења Посебног тужиоца. Служба поступа захтевима Посебном тужиоца.¹⁷

Одељење за борбу против високотехнолошког криминала се образује при Окружном суду у Београду и оно је надлежно за територију целе државе. Судије у Већу се образују одлуком председника Окружног суда у Београду. За њихово именоване потребна је њихова сагласност. Њихов мандат у Већу траје најдуже две године, с тим што постоји могућност продужења за две године уз њихову писмену са-

¹⁵ Члан 3 Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала

¹⁶ Члан 4 Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала

¹⁷ Члан 9 Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала

гласност. Предност имају оне судије које поседују посебна знања из области информатичких технологија.¹⁸

Чланом 12 Закона предвиђена је обавеза Министарства надлежног за послове правосуђа да обезбеди одговарајуће просторије и друге техничке услове потребне за рад Посебног тужилаштва и Већа.

Основна примедба овом Закону је неспецијализованост кадрова који ће радити у Служби за борбу против високотехнолошког криминала, јер у Закону није предвиђена обавеза да кадрови и старешина Службе поседује посебна знања из области информатичких технологија. Законска решења нису добра ни код Посебног тужиоца ни код Одељења, јер Законом је предвиђено да предност имају јавни тужиоци односно судије који поседују посебна знања из области информатичких технологија, тако да се може десити да Посебан тужилац односно судија Одељења за борбу против високотехнолошког криминала не поседује таква посебна знања.

У току 2007. године било је 86 предмета компјутерског криминала, којима су обухваћене 103 особе, а поднето је 11 оптужница.¹⁹ Током 2008. године Посебном тужилаштву за борбу против високотехнолошког криминала поднете су кривичне пријаве против 166 лица, што представља значајан пораст у односу на претходну годину. Захтев за спровођење истраге стављен је против 147 лица, што је такође значајан пораст у односу на претходну годину. Против 75 лица подигнуте су оптужнице.²⁰

Појавни облици компјутерског криминалитета

Појавни облици компјутерског криминалитета су: противправно коришћење услуга и неовлашћено прибављење информација, компјутерске крађе, компјутерске преваре, компјутерске саботаже, компјутерски тероризам и криминал везан за компјутерске мреже.²¹

¹⁸ Члан 11 Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала

¹⁹ Видети: <http://www.vesti.rs/exit/Sajber-kriminal-u-Srbiji-piraterija-kartice-i-pedofilija.html>, приступ 21.2.2009. године

²⁰ Видети: http://www.beograd.vtk.jt.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=83%3Astatistika-rada-tuzilastva-za-2008-godinu&catid=48%3Avesti&Itemid=70&lang=yu, приступ 13.4.2010. године

²¹ Видети: www.apisgroup.org/sec.html, приступ 7.2.2009.

Противправно коришћење услуга постоји у случају неовлашћене употребе компјутера, или у његовој овлашћеној употреби, али за остваривање потреба неовлашћеног корисника. Уколико се компјутер користи у било које друге сврхе, осим оних које представљају део његове намене у информатичком систему, онда постоји неовлашћена употреба компјутера. Овлашћена употреба компјутера, али за остваривање потреба неовлашћеног корисника постоји уколико неко лице употребљава компјутер за обављање некох својих послова. Ово лице у оквиру свог редовног посла у радно време користи исте програме за друге наручиоце којима приватно наплаћује обављени посао.²² Неовлашћено прибављање информација постоји уколико неко лице краде податке садржане у компјутерским системима, у циљу прибављања противправне имовинске користи.

Компјутерске крађе имају висок обим појављивања у оквиру компјутерског криминалитета. Од различитих врста компјутерских крађа најопаснијом се сматра крађа идентитета. На овај начин долази до подривања у интегритет комерцијалних трансакција и угрожава индивидуалну приватност. Крадљивци идентитета на овај начин купују разне ствари, добивају кредите од банака, набављају лажне пасоше и личне карте. Процењује се да ће доћи до повећања ове крађе даљом експанзијом електронске трговине.

Компјутерске преваре су врше у циљу прибављања противправне имовинске користи. Оно што компјутерске преваре од обичних превара је што се код њих не доводи или одржава у заблуду неко лице, већ се та заблуда односи на компјутер у који се пропушта уношење тачних података, или се уносе нетачни подаци, или се компјутер користи на било који други начин за остваривање преваре у кривичноправном смислу.²³ Компјутерске преваре привлаче велику пажњу јавности.²⁴ Међутим, њих је веома тешко доказати.

22 Константиновић Вилић, С., Николић Ристановић, В., Костић, М., *op. cit.*, страна 182-183

23 Алексић, Ж., Шкулић, М., *op. cit.*, страна 389

24 "Веома је илустративан и пример програмера у једној великој лондонској банци, који је успео да дође до потребне шифре и изврши трансфер износа од 4 милиона фунти на свој тајни рачун у Швајцарској. Након напуштања земље, он се јавио својој банци после неколико месеци и објаснио да је успео да, вештим пословањем на берзи, увећа почетни износ за још два милиона фунти и да је сада

Компјутерска саботажа се може поделити на два дела: физичка саботажа и логичка саботажа. Физичка саботажа се састоји у физичком оштећењу или уништењу компјутера и других уређаја за обраду података, док се логичка саботажа састоји у брисању, модификацији и спречавању коришћења информација садржаних у меморији информатичких уређаја.

Компјутерски тероризам се дефинише као акт уништавања или ометања компјутерског система са циљем дестабилизације једне земље или вршење притиска на њену владу.²⁵ Компјутерски тероризам обухвата три категорије радњи које се предузимају према компјутерском систему. Први је физички напад који се састоји од оштећивања компјутерског система на традиционалан начин употребом бомби. Синтатички напад се састоји од модификовања логике у систему са циљем да доведе до одлагања или да учини систем непредвидљивим. Овај напад обухвата напад вирусима. Семантички напад се ослања на поверењу које имају корисници компјутерског система. Он се састоји у мењању информација које улазе или излазе из система у циљу изазивања грешака у компјутерском систему, без знања корисника.

Како је интернет глобална међукомпјутерска веза, он омогућује лакшу приватну и пословну кореспонденцију, али се интернет уједно може користити и у криминалне сврхе. Интернет је дао нови облик класичном криминалитету, али је уједно допринео стварању нових облика криминалитета, као што су: ширење дечје порнографије, разни облици угрожавања личне сигурности, ширење разних облика организованог криминалитета.²⁶

Карактеристике компјутерског криминалитета

Карактеристика компјутерског криминалитета је велика динамичност базирана на брзом развоју компјутерске технологије и

спреман да врати оних 4 милиона, које је првобитно присвојио, али под условом да се банка обавезе да га неће гонити. Сасвим разумљиво, банка је, руководиће се првенствено пословним разлозима, прихватила ову понуду.” Цитат према: Алексић, Ж., Миловановић, З., *op. cit.*, страна 330

25 Видети: [/www.iwar.org.uk/cyberterror/index.htm](http://www.iwar.org.uk/cyberterror/index.htm), приступ 7.2.2009.

26 Симоновић, Б., *op. cit.*, страна 673-674

њеном свакодневном применом. Употреба компјутера доводи до тога да класична кривична дела постају далеко опаснија, а уједно доводи до појаве сасвим нових кривичних дела.

Друга карактеристика компјутерског криминалитета је мањи значај просторних и временских оквира у појавним облицима компјутерског криминалитета. Могућност приступа компјутеру ради вршења кривичних дела, са било ког места у било које време, мењају значај просторних и временских оквира. Извршилац компјутерских кривичних дела може са било ког места, уз помоћ компјутера, да изврши напад на компјутерски систем, који се налази на било којем месту у свету, с тим што се пружа могућност да се код компјутерског криминалитета изврши напад на компјутерске системе који се налазе на различитим местима. Брзина рада компјутера омогућава да се она искористи приликом вршења кривичних дела. У просеку дужина трајања компјутерског криминалитета је око милионитог дела секунде, што знатно смањује могућност његовог откривања. Према извештају, који је дао амерички Национални институт за статистичко пређење криминала, незаконита активност која траје мање од два минута има 10% мање шанси да буде откривена, док незаконита активност која траје више од шест минута има 80% више шанси да буде откривена.²⁷ На основу тога долазимо до тога да је шанса да компјутерски криминалитет буде откривен веома мали.

На основу предходно реченог долазимо до наредне карактеристике компјутерског криминалитета, а то је постојање велике тамне бројке компјутерског криминалитета. Не може се са сигурношћу тврдити колика је тамна бројка компјутерског криминалитета. Према неким проценама тамна бројка се креће од 90% до 99% .

За вршење компјутерског криминалитета потребна је велика компјутерска писменост. Међутим, у последње време долази до процеса ширења компјутерске писмености, тако да постоји све већи број потенцијалних извршилаца компјутерског криминалитета.

Овлашћени тужилац се у кривичном поступку суочава се проблемом доказивања кривичних дела компјутерског криминалитета, јер извршиоци ових кривичних дела ретко остављају било какве трагове иза себе. Уколико и постоје докази, трагови компјутерског

²⁷ *ibidem*

криминалитета могу се налазити у суседним зградама, градовима и државама. Чак и најмања мрежа садржи велики број података и испитивање података, приликом тражења корисних информација, може представљати трагање за иглом у пласту сена. Уколико се и пронађу корисне информације, интернет мрежа обезбеђује висок степен анонимности извршилаца компјутерског криминалитета.²⁸

Карактеристике компјутерског криминалца

С обзиром на бројност појавних облика компјутерског криминалитета и мотиве њиховог извршења не може се говорити о јединственом профилу учиниоца компјутерског криминалитета. Међутим, може се говорити о подели извршилаца компјутерског криминалитета на три групе: 1. аматери, 2. професионални криминалци и 3. хакери.

Аматерима припадају криминалци који имају легално занимање, али понекад извршавају компјутерски криминалитет. Ова група није јединствена, већ се у оквиру ње може говорити о трима категоријама: 1. слаби и подложни појединци, 2. фрустрирани појединци и 3. људи са пороком. Слаби и подложни појединци врше дела компјутерског криминалитета зато што су инструменти контроле врло слаби не водећи рачуна о последицама извршеног кривичног дела. Велики број припадника ове категорије остаје неоткривен. Фрустрирани појединци су такви појединци који су незадовољни и разочарани поступцима околине, што им, по њиховом виђењу ствари, даје за право да врше компјутерске крађе и проневере. Социопатолошке појаве, као што су алкохолизам, коцкање и наркоманија, утичу на одређене појединце да се одају вршењу компјутерског криминалитета.²⁹

У професионалне криминалце спадају лица чије је једино занимање бављење криминалом. Развој информационе технологије омогућио им је проширење вршења кривичних дела. Професионални криминалци се према степену организације могу поделити на индивидуалне криминалце, организоване групе и криминалне организације. Индивидуални криминалци врше компјутерски криминалитет

²⁸ Видети: <http://books.google.com/books>, приступ дана 7.2.2009. године

²⁹ Петровић, С., Компјутерски криминал, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд, 2000. година, страна 264-265

самостално са циљем остваривања имовинске користи. Њихова карактеристика је мали криминални потенцијал и ограничавање њиховог криминалног понашања на локални карактер. Организоване групе су групе појединаца са заједничким интересима, али су ти интереси пре свега појединачни. Потенцијал за вршење криминалног криминалитета им је већи у односу на индивидуалне криминалце, али су последице њихове криминалне активности и даље локалног карактера. Криминалне организације су највиши организациони облик криминалаца које одликује дисциплина, хијерархија, чврстина и лојалност. Криминалним организацијама се развојем информационих технологија пружа могућност да прошире поље своје криминалне делатности. Настају виртуелне сувер групе чији је задатак укључење у електронско легално и илегално тржиште и дигиталну економију ради вршења различитих врста превара: лажних интернет аукција, превара у играма на срећу, осигурању, коришћењу јавних добара и сервиса, при комуникацијама, инвестиционим улагањима, трансакцијама и слично.³⁰

У трећу групу извршилаца компјутерског криминалитета спадају хакери. Они представљају лица, која користећи своја рачунарска знања, уз помоћ модема упадају у туђе компјутерске системе.³¹ Хакери имају неодољиву жељу да продру у туђе компјутерске системе. Они врло често немају контакт са реалношћу и проводе за компјутером по 16 сати дневно. Забележени су бројни случајеви продирања у компјутерске системе влада различитих држава и међународних организација.³² Они

³⁰ Константиновић Вилић, С., Николић Ристановић, В., Костић, М., *op. cit.*, страна 184

³¹ Алексић, Ж., Шкулић, М., *op. cit.*, страна 387

³² „Европска унија, САД и НАТО су све чешће изложене компјутерским нападима из Кине, а Запад за сада није у стању да се ефикасно одбрани од хакерских упада у компјутерске системе институција и обавештајних служби, објавили су западни медији. НАТО и Европска унија су протеклих дана упозоравале да је потребно хитно заштити поверљиви обавештајни материјал од најновијих напада хакера из Кине, док Пекинг демантује умешаност у хакерске нападе, пише лондонски «Тајмс».

«Свима је стављено до знања да је Кина постала веома активна у компјутерским нападима. Редовно добијамо упозорења од службе унутрашње безбедности,» рекао је «Тајмсу» дипломатски извор из НАТО. Нападима су изложене и владине и војне институције у САД, а тамношњи аналитичари кажу да Запад нема ефикасан начин

нису злонамерни, али и поред тога својим активностима могу начинити велику штету. Они су према свом професионалном опредељењу, најчешће програмери компјутера, оператери, или високо образовани информатичари, а понекад је реч о особама које су своју вештину и знање стекли бавећи се компјутерима из хобија.³³

Према једном истраживању хакери су у 100% мушкарци, веома су паметни, склони истраживачком и логичком размишљању и увек такмичарски расположени. Они виде себе као афирмисане ауторитете над компјутером и имају веома мало поштовања према људима који не знају ништа о компјутерима.³⁴

Закључак

Како не постоји апсолутна заштита и како је сваки информациони систем изложен врло озбиљним ризицима,³⁵ најбољи начин борбе против компјутерског криминала је у њеној превенцији. Превенција мора бити тако организована да одврати потенцијалне извршиоце компјутерског криминала од извршења кривичног дела на тај начин што би се предузеле адекватне мере за избор људи који би се бавили радом на компјутеру до мера физичке и софтверске заштите. Како највећи број извршилаца компјутерског криминала потиче из служби које су повезане са радом на информационим системима,³⁶ потребно је посебну пажњу посветити самом избору људи који ће радити на таквим пословима. Физичким мерама потребно је заштити информационе системе од случајних оштећења компјутерске опреме, али и од намерних оштећења и неовлашћених упада у просторије у којима се налазе информациони системи. Софтверске мере заштите треба да су усмерене ка спречавању неовлашћеног упада у информациони систем преко интернета и преко приступних јединица унутар информационог

да се супростави нападима, навео је лондонски дневник.“ Видети: <http://www.blic.rs/pretraga>, приступ 8.3.2010. године

33 Цетинић, М., Компјутерска кривична дела и њихови појавни облици, Правни живот, број 10, Удружење правника Србије, година 1998., страна 266

34 Истраживање је спровео Smith A. J., Опширније видети: Петровић, С., *op. cit.*, страна 274

35 Петровић, С., *op. cit.*, страна 362

36 *Ibidem*

система. Што су важнији подаци који су чувају у информационом систему, то мере софтверске заштите морају да буду веће. Стога се уводе степености системи заштите.

Међутим, без обзира на превентивни систем, компјутерски криминалитет је у све већој експанзији. Сигурно је да мере заштите неће утицати на смањење стопе извршења овог типа криминалитета, али је такође сигурно да ће ефикасна превенција утицати на успоравање раста стопе компјутерског криминалитета.

Како савремено друштво постаје све више зависно од употребе компјутера, државе широм света ће морати да „науче“ да се боре против компјутерског криминалитета не само превентивним мерама већ њихово кривично правосуђе мора достићи такав степен откривања и процесуирања извршених кривичних дела против безбедности рачунарских података да потенцијални извршиоци ових кривичних дела буду одвраћени стопом осуђених извршиоца овог типа криминалитета.

Darko Dimovski, LL.B.
Teaching Assistant,
Faculty of Law, University of Niš

CYBERCRIME

Summary

This article deals with the concept of computer-related crime. The author is particularly interested in the international law aspect of combating cybercrime, with specific reference to the provisions contained in the Cybercrime Convention (2002). Given the fact that no state is immune to cybercrime, the author explores the legal provisions related to combating computer crime. Further on in the paper, the author focuses on the categories of computer crime, elaborating on the distinctive features of different computer crimes and the general characteristics of their perpetrators.

Key words: *cybercrime, distinctive features, categories*

Мр Дејан Вучетић
Правни факултет Универзитета у Нишу

**ОКРУГЛИ СТО „ЖИВОТ И ДЕЛО СЛАВОЉУБА
ПОПОВИЋА“, НИШ, 6. НОВЕМБАР 2010.**

-приказ-

На Правном факултету у Нишу, 06. новембра 2010. године, одржана је научна конференција „Живот и дело Славољуба Поповића“, посвећена научном опусу покојног професора овог факултета. У раду конференције учешће је узело преко двадесеторо научника и стручњака специјализованих за област управног права и сродних научних дисциплина из земље и иностранства (Македонија и Црна Гора) од којих би посебно истакли следеће: проф. др Борче Давитковски, декан Правног факултета „Јустинијан Први“ у Скопљу, проф. др Ана Павловска Данева са истог факултета; проф. др Ђорђије Блажић, декан Факултета за државне и европске студије у Црној Гори; проф. др Стеван Лилић са Правног факултета у Београду; доц. др Зоран Лончар са Правног факултета у Новом Саду (некадашњи министар за државну управу и локалну самоуправу, те просвету); проф. др Милан Петровић, проф. др Предраг Димитријевић (декан Правног факултета у Нишу) и проф. др Миле Илић (председник Скупштине Града Ниша), сви са Универзитета у Нишу. У раду конференције учешће је узео и велики број асистената са свих државних правних факултета.

Рад на конференцији одвијао се у форми сукцесивних сесија, из појединих правних области којима се Славољуб Поповић бавио – управни уговори, одговорност управе за штету, територијална децентрализација и локална самоуправа, управни спор, правна информатика, заштита животне средине, уставно-судска заштита у управним стварима.

Округли сто је отворио председавајући, проф. др Милан Петровић, поздравивши учеснике и пожелевши им успешан рад.

Потом је проф. др Предраг Димитријевић, декан Правног факултета у Нишу, поздравио учеснике и приказао живот и дело проф. др Славољуба Поповића. Из његовог излагања наводимо најважније детаље.

Професор Славољуб Поповић (1912-2006) рођен је у Зајечару. Правни факултет завршио је у Београду где је докторирао 1953. године са докторском тезом: “Судска контрола законитости управних аката у ФНРЈ, са посебним освртом на француско право”.

Свој радни век проф. Поповић почео је 1936. године са радом у Државном савету Југославије где је радио све до краја другог светског рата. Потом ступа на рад у Министарство финансија ФНРЈ. Септембра 1948. године изабран је за предавача Правног факултета у Београду за предмет - Посебни део Управног права, које је предавао до 1954. године, када је предмет укинута.

Септембра 1960. године професор Поповић је изабран за ванредног професора управног права на Правно-економском факултету у Нишу. Од тада почиње његов рад на Правном факултету у Нишу и траје све до пензионисања. Професор Славољуб Поповић је био први декан Правно-економског факултета Нишу а касније је биран за декана још у три изборна периода. Године 1964. изабран је у звање редовног професора.

Професор Славољуб Поповић био је активно присутан и на другим научним установама. Од 1966. до 1973. године био је хонорарни управник Центра за правна истраживања Института друштвених наука у Београду. Тако од 1974. до 1978. године предаје на Факултету политичких наука у Београду предмете Управно право и Наука о управи. Два пута био је председник издавачког савета и члан програмског савета издавачке организације “Савремена администрација”, члан програмског савета “Књижевне новине” и председник Друштва за културну сарадњу Југославија - Француска. Осим тога професор Поповић стално учествује са рефератима и дискусијама на многобројним конгресима, симпозијумима и саветовањима у земљи и иностранству.

За свој неуморан рад професор Поповић је одликован Орденом рада са златним венцем, Орденом Републике са сребрним зрацима и Француским орденом *Palmes Académiques*.

Импозантна је библиографија професора Поповића. Он је објавио више од педесет књига и то почев од 1950. до 2002. када је из штампе

изашло последње од осамнаест издања његовог уџбеника из Управног права. Његове књиге су доживеле бројна издања, као што је на пример његов уџбеник Управно право. Професор Поповић је написао и публикувао четрнаест монографија, седам коментара закона и других прописа и многобројне друге публикације, чланке и расправе. Објавио је више од 500 чланака у разним научним и стручним часописима од којих преко 20 на страним језицима (руском, француском, енглеском, немачком и пољском) и то почев од 1936. године када је објављен његов први чланак у Архиву за правне и друштвене науке, до 2005. када је објавио свој последњи чланак у Зборнику радова Правног факултета у Нишу. Уџбеник из управног права био је 1968. преведен на руски језик.

Професор Славољуб Поповић је у науку управног права унео један класичан и препознатљиво умерени стил излагања материје. Његови текстови су мирни, јасни и систематични, ослобођени су сваког експериментисања, како у погледу терминологије тако и када се ради о правним концепцијама, аргументацији за одређено правно становиште и правним дефиницијама. У концептуалном и методолошком смислу он настоји да обухвати сва правна схватања чак и она која су потпуно супротна, па су отуда његове дефиниције у садржинском смислу углавном мешовитог карактера. Он настоји да синтетише и обједини управно - правну мисао и да је објективно и непристрасно изложи.

С друге стране, он је по природи свог предмета којим се бави чврсто везан за позитивно право, прецизан је коментатор и један од ретких познаваоца управног права како са становишта правне науке тако и правне праксе. О томе сведоче његови коментари Закона о општем управном поступку и Закона о управном спору која су доживели бројна издања а који су незаобилазна правна литература готово свих правника који се баве управноправном материјом.

Многи су се питали, а и сада се питају у чему је тајна животне и научне виталности проф. Поповића. Професор Поповић се није плашио да се упусти у изучавање питања и проблема других правних дисциплина какве су: уставно и самоуправно право. Он је знатно допринео и утемељењу потпуно нових и савремених правних дисциплина, јер их је приближио домаћој научној јавности и учинио је многа питања научно актуелним. То су предмети и проблеми из домена: правне информатике и компјутерскога права, заштите животне средине,

односно еколошког права и друге. Он је један од првих теоретичара који је објавио текст из области правне информатике, тачније примени кибернетике у област права и то још далеке 1966. у Аналима Правног факултета у Београду. Његови наслови су увек провокативни у научном смислу, они чак иритирају својом актуелношћу јер следе актуелну и савремену правну мисао. Његово дело јесте незаобилазно полазиште у изучавању готово свих институција управног права а посебно када се ради о управном спору.

Професор Поповић својим делом сведочи о развоју науке управног права на овим нашим просторима и представља узор младим генерацијама да бављење научним радом није домаћи задатак већ универзална животна људска мисија, стручна и морална, педагошка и научна, мисија која нема језичке, просторне ни временске границе, закључио је декан Димитријевић.

Редовни професор Правног факултета у Београду др *Стеван Лилић* истакао је да су рад и личност професора Поповића красили изузетна ширина, динамичност и добро расположење. Допунио је излагање о биографији професора Поповића излагањем о развијеној међународној сарадњи коју је професор Поповић остваривао са институцијама у Паризу, Бриселу, Лондону, Немачкој, САД итд. Посебно је истакао његов боравак на Берклију, САД, (у коме је боравио и професор Лилић) где је предавао о правним проблемима у СФРЈ, и имао плодотворан сусрет са проф. Келзенем. Професор Лилић је подсетио да је 1998. године на Правном факултету у Нишу такође организован скуп у част професора Поповића, посвећен европском праву. Подсетио је учеснике да су њих двојица били коаутори пуно радова и једног Коментара Закона о општем управном поступку, да би потом нагласио да је у подизању свести о научној дисциплини Еколошког права пресудна била улога управо професора Поповића, што га је сврстало у ред визионара правне науке. Професор Поповић је еколошким правом почео да се бави средином седамдесетих година XX века. Већ тада, његов рад се фокусира на следећа питања: подизање свести о потреби заштите животне средине, анализа међународних докумената (као што су документи о заштити животне средине у Покрету несврстаних и документима Европске Заједнице и др.) и националног законодавства, веза са демографским развојем и др.

Најзначајнији рад професора Поповића у овој области је монографска публикација „О праву заштите животне средине: (или о) еколошком праву“ објављена 1980. У предговору монографији „Заштита воде и ваздуха од загађивања – јавно-правни аспект“ (1975) професор Јован Ђорђевић, истиче да је екологија била реч која се некада употребљавала само у биологији, а данас је саставни део друштвених наука, а њена свест саставни део људске свести, у чему је велика заслуга и С. Поповића. У питању су проблеми од којих зависи биће савременог друштва. Такође, Славољуб Поповић је један од првих „отворио“ и област правне кибернетике, сарадњом са Керимовим из Новосибирска и Кнапом из Прага. На крају свог излагања проф Лилић се осврнуо на Еколошко право данас и поручио да оно мора постати обавезан предмет на свим Правним факултетима у Србији.

Проф. др *Борче Давитковски*, декан Правног факултета „Јустинијан Први“ у Скопљу (Македонија), је нагласио да је Славољуб Поповић био пријатељ са академиком Александром Христовим, тако да овај округли сто наставља традицију старијих професора. Подсетио је да се задњих двадесет година професори управног права јако мало састају, за разлику од колега са других катедри, те је похвалио повод и иницијативу Правног факултета у Нишу, и позвао све колеге, професоре Управног права, да наредне године присуствују сличном скупу у Скопљу, нагласивши још једном значај таквих окупљања. Потом је најавио да ће говорити о проблематици управних уговора (из угла Републике Македоније) јер се и Славољуб Поповић бавио проблематиком управних уговора. Управни уговори у Македонији су до 2005. били непознаница, бар када је легислатива у питању. Смештани су у оквир цивилистике, што није исправан приступ нарочито сада кад постоје Управни судови. Нормативни оквир управних уговора у Републици Македонији чине одредбе Закона о концесијама и јавно-приватном партнерству, те Закона о управним споровима (којим је нормирана надлежност суда да решава спорове из управних уговора), а највише су заступљени у Закону о установама (који се на жалост, мало примењује). Управни уговор је двострани правни акт, јавноправног карактера, који се закључује између надлежног министарства или оснивача установе и физичког лица које предметну делатност врши као професионалну. Управним уговорима се уређују права корисника

дозволе, рок трајања дозволе, услови под којима се обезбеђује континуитет вршења јавне функције, услови извођења свих обавеза без обзира на утицај непредвиђених околности и ситуација, вид корисника, услови под којима министарство може једнострано да измени услове закључивања, рок у коме се има конституисати установа, разлози о раскидању управног уговора и др. Закључивање управних уговора могуће је у следећим областима: здравство, образовање, наука, култура, рад, социјална заштита и др. Управни уговор може престати по истеку рока на који је закључен, одузимањем дозволе за рад и раскидањем путем споразума. За спорове је надлежан управни суд, слично као у француском праву, који цени и правну природу сваког уговора (да ли има приватни или јавни карактер), што је раније ценио грађански суд.

Редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу *др Милан Петровић* је изложио анализу одговорности државе за штету проузроковану законом и правним актима донетим на основу уставних прерогатива. Пре тога је навео да је Славољуб Поповић у свом уџбенику најопширније обрадио питање управноправне одговорности за штету коју проузрокује управа. Ниједан други наш писац се није толико бавио овом материјом, јер је то материја у којој се преплићу управно и грађанско право. Славољуб Поповић је ушао у ту материју у суштини на исправан начин, али није ушао у све аспекте одговорности за штету. Професор Петровић истиче да постоји област одговорности за штету, код нас непозната, за разлику од Француске, а то је одговорност за законе. У њеној основи се налази парадокс, јер према принципу суверенитета законодавац не може да одговара за штету пошто је закон израз опште воље. Током 19. века службеници су почели да одговарају за штету, за разлику од државе која је била одговорна само због аката пословања. Француска правна наука потом напушта разлику између аката пословања и аката власти када је одговорност у питању. То схватање је усвојио и Државни савет и дошло је до одговорности државе за радње службеника које имају карактер аката власти. Професор Петровић је потом отворио питање каква је правна природа одговорности коју анализира. Идеја ризика је ваљана, али се не може применити на одговорност државе за радње службеника. М. Петровић је истакао да он заступа органску теорију, јер држава и њени органи чине јединство, те због тога држава одговара. Она том приликом одговара за управне

радње и судске акте. Међутим оправдано се поставља питање да ли држава може да одговара за законске акте. Државни савет Француске је такву одговорност допустио. Принцип за њу је повреда начела једнакости пред јавним теретима, у вези са којим постоје два гледишта. Једно, екстремно, заступао га је Леон Диги, је да принцип једнакости пред јавним теретима увек делује кад постоји социјални ризик, тј. да држава треба да одговара за све социјалне ризике. Закони у питању, који су предмет овде анализирани одговорности су закони мере, а не општи закони. Професор Петровић је потом извршио анализу случаја из праксе Државног савета, када је произвођач забрањених намаза за јело без млечних производа, нпр. од кикирикија, поднео посебну жртву. Умереније гледиште заступао је Орију. По том гледишту, држава може одговорати за штету која је предмет ове анализе само када се приликом доношења закона ради о неоснованом обогаћењу (увечања државне имовине на терет неког лица). Излагач је навео да је ближи овом схватању, а потом изложио случај из српске праксе, односно пример Закона о национализацији. Револуционарни режим је 1944. године масовно извршио национализацију приватне имовине уз малу накнаду, и у том случају се ради о неоснованом обогаћењу (накнада је исплаћивана у ратама током периода од 20. година). Професор Петровић је закључио да је ова врста одговорности данас актуелна по питању експропријације.

Проф. др *Ђорђе Блажић* са Факултета за државне и европске студије, из Подгорице (Црна Гора), своје излагање је усмерио ка схватању управних реформи у делу Славољуба Поповића, да би потом изнео и своје схватање управних реформи. Професора Поповића је доживљавао као реформатора, што је он свакако био, поготову када се у обзир узме време у коме је живео и радио. Политички систем државе се реформисао после Другог светског рата. И са престанком постојања Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, оно што је мисао и идеја професора Поповића наставило је да живи до данас, тако да његова схватања не треба одбацивати већ надограђивати. Величина људи је у ономе колико оставе иза себе другима, да и други могу то да користе. Са друге стране, данас живимо у времену константних реформи (од 1990-тих до данас). У том процесу еволуције, не само у управној науци, већ и у организацији државе његова улога је и те

како значајна. Притоме, нисмо отишли много даље (нарочито када је регулатива управног поступка и спора у питању). Проф. Блажић је истакао да је забринут (као конзервативац који свом раду покушава да да извесну меру) утицајем англосаксонског права на европско континентално право, што доводи у питање науку и функционисање државе и њених институција. Тај проблем има своје рефлексије и у управном систему Црне Горе. Године 2010. се ушло у нову етапу реформе државне управе Црне Горе, са новом стратегијом, гилјотином прописа, реформом управног поступка, управног судовања и локалне самоуправе. Овакву реформу карактерише недостатак подвођења извршне власти под законодавну контролу, јер се управа извукла из окриља легислативе, и увукла се под окриље саморегулативе. Професор Блажић је посебно нагласио анархичност која постоји у недржавној управи, тако да данас тешко ко може да каже који све субјекти врше јавна овлашћења у Црној Гори, што доводи до тешкоћа и приликом њихове класификације у уџбеницима из Управног права. Своје излагање закључио је анализом статуса Агенције за националну безбедност.

Професорка *Ана Павловска Данева* са Правног факултета „Јустинијан Први“ у Скопљу (Македонија) надовезала се на излагање професора Давитковског, подвукавши још једном да је Славољуб Поповић подигао свест и о правној аутономији управних уговора. У Македонији се та материја тек пре десетак година почела озбиљније изучавати, а први је био цитиран управо професор Поповић. Професорка Ана Павловска Данева је истакла да постоји и посебна правна дисциплина на последипломским студијама на Правном факултету у Скопљу. У регулацији материје управних уговора Македонија се ослонила на француска схватања овог института. Пошто је неизводљиво да се у закону таксативно наброје облици управних уговора, законодавац је дао елементе за разликовање у погледу: циља (економски ефекат није доминантан, већ јавни интерес), једне уговорне стране (јавно правни субјект), предмета уговора (вршење јавне службе) и управно судске заштите. Године 2006, доношењем Закона о управним споровима, као предмет управног спора изричито је наведен и управни уговор. Тај закон је извршио и одређена појмовна појашњења, па је управни уговор дефинисао као двострани правни акт који закључује држава у циљу

вршења јавних служби и остваривања јавног интереса, а као пример у Закону су наведени концесиони уговор и уговор о јавним набавкама. Закон о управним споровима је ступио на снагу 2007., примењује се три године, те стога нема пуно судске праксе (јер се управни спорови воде 2-3 године у просеку). На крају, професорка Павловска Данева је навела да иако нема ниједне пресуде, тужбе су почеле да се подносе и као пример навела спор поводом неиспуњења уговора између Фонда за здравствено осигурање и приватне здравствене установе. У овој области ће велику улогу имати прецеденти јер нигде (ни у једном закону) нису набројане материје у којима ће се заснивати управни уговори.

Редовни професор Управног права на Учитељском факултету Универзитета у Нишу др *Миле Илић* своје излагање је фокусирао на стање и перспективе развоја државне управе и локалне самоуправе. Претходно је нагласио да је био студент професора Славољуба Поповића, и да је код њега положио Управно право. Када је област локалне самоуправе у питању учесницима Округлог стола скренуо је нарочиту пажњу на дело професора Поповића „Регионализација у свету и код нас“ (Београд, 1983), и навео да им се поклапају гледишта. Након тога је приказао нормативно-правно уређивање локалне самоуправе у Србији, и упозорио да српском систему локалне самоуправе недостаје неколико закона. Први је Закон о градовима. Тренутно између градова и општина нема веће разлике у надлежностима. Потребно им је пренети више надлежности и дати већи фискални суверенитет, те прецизно разграничити надлежности градова, општина и главног града. На крају је изнео мишљење да би усвајањем још два закона, Закона о имовини јединица локалне самоуправе и Закона о радноправном статусу запослених у органима локалне самоуправе, правни режим локалне самоуправе у Србији би био заокружен.

Декан Правног факултета у Нишу, редовни професор Управног права др *Предраг Димитријевић* поново је указао на допринос Славољуба Поповића утемељењу правне кибернетике у нас. Потом је скренуо пажњу на „горуће“ теме ове дисциплине, која је данас поново у фокусу правника. Систематизација правних норми из ове области, норми које регулишу имплементацију информационих технологија у друштво, је нужност (Закон о електронском потпису, Закон о

електронском документу, Закон о електронским комуникацијама), при чему нагласак треба ставити на понашања у виртуелној комуникацији, заштиту права приватности, заштиту од компјутерског криминала итд. Задатак је младих правника да се баве овом материјом у циљу надградње постојећег правног режима, јер је право приватности грађана све више на удару.

Стручни сарадник у Уставном суду Србије *Саво Манојловић* се у свом излагању концентрисао на сличности и везе института уставне жалбе са управним правом. Те сличности нарочито долазе до изражаја приликом поређења са управно-судском тужбом (којом се штити законитост, а уставност са уставном жалбом). Излагач се потом концентрисао на следећа питања (са аспекта уставне жалбе): шта се штити, шта је објект контроле, како се утврђује и потом санкционише повреда уставног права? Актуелна листа права човека и грађанина у Уставу Републике Србије највећим делом је копирана из Европске конвенције о људским правима, а проширена је правом на рад. У погледу питања разумног рока излагач је истакао да се не морају исцрпити сва права у току судског поступка, а да је разумни рок добрим делом и технички стандард – узимају се списи и утврђује се колико је суд допринео дужини трајања поступка. Решење за које се поједине судије залажу (хрватски модел), да се питање разумног рока пребаци на суђење у редовне судове, није добро. Када је у питању предмет заштите јавља се дилема да ли контрола судских аката од стране уставног суда задире у независност судске власти. У свим земљама, изузев Аустрије, су и судски акти предмет контроле. Код нас иницирано да само управни акти треба да буду предмет контроле. Када је утврђивање повреде у питању, сматра се да она обухвата сваку па и најмању повреду устава (и његових начела). Уставни суд штити само повреде основних, елементарних права (не и од кршења обичне законитости), јер судови немају ширину, изнад себе виде само законе, не и устав. Овлашћења Уставног суда су: утврђује да је неко право повређено, укидање акта (надврховни касациони суд), изрицање забране вршења радње и накнада штете (задирање у судску надлежност, чиме је можда судска власт изгубила самосталност). Излагач је закључио да уставно судство тако постаје наткровљујућа власт и да ставове

Европског суда за људска права не треба слепо пратити, те да треба поставити веће стандарде у односу на оне које је овај суд установио.

Доцент на Управном праву Новосадског Правног факултета др *Зоран Лончар* говорио је о актуелним проблемима децентрализације из угла дела професора Поповића. Претходно се осврнуо на његов лик и истакао да је доста сарађивао са професором, јер су заједно били у председништву Друштва за културну сарадњу Србије и Француске. Захваљујући њиховом ангажману у тој организацији током 90-тих година XX века, неколико хиљада младих је учило Француски и боравило у Паризу. Када је дело професора Поповића у питању, др Лончар је истакао да је он један од најплодотворнији аутора из области управног права са ових простора (гледано шире од Србије). Славољуб Поповић је децентрализацију окарактерисао као неопходност савременог света. Уз поменуто дело Регионализам у нас и у свету треба истаћи и рад „Федерализам и регионализам“ (Ниш, 1986.). Појам децентрализације у његовом делу преузет је од Оријуа, али је при његовом дефинисању приметан и утицај Пусића. Децентрализацију је дефинисао као процес преношења надлежности са централних на недржавне органе. Проучавао је различите врсте децентрализације с тим што је много више пажње посветио територијалној од функционалној (само четири рада). Из улоге научника критиковао је и Устав из 1974., пре свега државност аутономних покрајина, слаб однос СР Србије и аутономних покрајина у извршној сфери (симболична овлашћења у односу на покрајинске органе, овлашћења савезних према републичким органима (која су била много обимнија него републичка према покрајинским). Србију је тада окарактерисао као квази федерацију, а аутономне покрајине као квази државе. Питање Косова и Метохије је такође било предмет његове анализе. Истакао је да такво решење постоји само у Југословенском уставу и да га ниједна федерација (од 22 тада постојеће) није унела у свој устав. Каква је корист да је наш устав врло специфичан, када његова решења не функционишу? Та анализа представља прави пример научне критике, закључио је први део свој излагања др Лончар. Када је регионализације у питању у научној јавности доминира схватање да је Миодраг Јовичић у тој области пионир. Међутим, Славољуб Поповић је дао упоредни приказ тадашњег стања у свету, а Миодраг Јовичић је покушавао да

кроз нови облик сложене државе нађе срећније решење за Србију и Црну Гору (по угледу на Италију и Шпанију). По Славољубу Поповићу регионализације је форма децентрализације, начин за ублажавање противуречности. Поред традиционалних критеријума и аспеката децентрализације, први је наглашавао и економски аспект развоја сваке државе (уравнотежени економски развој).

Асистент на управном праву Правног факултета у Новом Саду мр *Александар Мартиновић* своје излагање посветио је појму управе у делу Славољуба Поповића. Српској науци управног права, али и правној науци уопште, Славољуб Поповић завештао је импозантну правну књижевност. Завештање је заиста богато: састоји се од равно 809 библиографских јединица, од којих 235 отпада на књиге (уџбенике, студије, монографије, коментаре закона и сл.), а 574 на правнотеоријску периодику и публицистику (чланке, реферате, приказе и др.). Поповићев допринос српској теорији јавног права огледа се у још једном правцу. Наиме, за разлику од других аутора који су сви доследно стајали на позицијама тријализма државне власти, односно државних функција (осим, можда, са изузетком Л. М. Костића), С. Поповић је напустио анахрони и превазиђени шаблон о „три власти“ и уверљиво показао да се основано може говорити и о другим функцијама државне власти, а не само законодавној, управној и судској. Тако, у свом уџбенику од 1979. С. Поповић је заузео став да су државне функције „разни облици вршења државне власти, државне активности“ и да у југословенском праву, сходно Уставу СФРЈ од 1974, можемо разликовати пет државних правних функција: 1) политичка функција; 2) извршна функција; 3) судска функција; 4) функција јавног гоњења и; 5) управна функција. Мартиновић примећује да је С. Поповић и у својим ранијим делима стајао на становишту да државна власт СФРЈ врши пет функција, само што те функције није одређивао садржински - по пословима и задацима које свака од ових функција обухвата, већ формално - спрам органа који их врше (представничких, политичко-извршних, правосудно-управних органа, судова и органа државне управе), при чему је у категорију „правосудно-управних органа“, поред јавних тужилаштва, убрајао и јавна правобранилаштва, као и судије и већа за прекршаје. Излагање је закључено констатацијом да је суштински истоветну концепцију државних функција Поповић заступао и у време

када СФРЈ више није било и када је важио Устав СРЈ од 1992, с том разликом што је политичку функцију преименовао у нормативну, а број функција смањено са пет на четири, испуштајући функцију јавног гоњења као посебну функцију државне власти. Основни појам којим је оперисао С. Поповић јесте појам јавне управе који је, како он сам каже, „основни и централни појам управног права.” Међутим, уместо једног, он је формулисао читав низ појмова јавне управе. С. Поповић, најпре, разликује појам јавне управе у ширем и у ужем смислу, с тим што јавну управу у ширем смислу разлаже на државну и друштвену (недржавну) јавну управу, а затим одређује двоструки појам јавне управе у ужем смислу: организациони и функционални (материјални) појам, да би на крају формулисао потпун појам јавне управе у ужем смислу. Мартиновић излагање закључује да се на појам управе и функција државне власти може применити цитат једног француског професора медицине: „Поштовани студенти, данас ћемо да причамо о слезини. О функцији слезине не знамо ништа.“

Асистент Правног факултета у Нишу, мр Дејан Вучетић је пажњу слушалаца такође усмерио ка анализи најважнијих питања територијалне децентрализације у научном опусу проф. др Славољуба Поповића. Два најзначајнија дела из ове области (по Вучетићу) су „Правни положај општина и општинских органа управе у упоредном и југословенском праву“ (Београд, 1984) и Правни проблеми регионализма са посебним освртом на СР Србију (Институт за правна и друштвена истраживања, Ниш, 1981). У првој књизи аутор је приказао системе локалне самоуправе у правима Француске, Енглеске, Белгије, САД, и (у то време неизбежног) Совјетског савеза, да би се потом, много дубље, посветио комуналном систему СФРЈ, покушавајући да докаже преимућства нашег система. Приликом теоретске разраде појма локалне самоуправе и различитих концепција, аутор је у приличној мери био под утицајем гледишта Еугена Пусића и његових познатих радова: Локална заједница, Комуна и општина. С. Поповић врши груписања различитих система регионализације у економску регионализацију (настала због потреба економског планирања и равномерног регионалног развоја), административну и функционалну регионализацију и на крају политичко-територијалну регионализацију. Дефинишући појам и карактеристике децентрализације (коју неоправдано поистовећује

са децентрализмом као политичким процесом) ослонац је нашао у француској теорији управног права. Децентрализацију је исправно препознао као процес у држави којим се смањује надлежност и обим послова централних органа. Интересантно је да је дефиниција дата са аспекта централних органа. Поделом децентрализације на нормативну, управну и судску (она се ретко среће у домаћој правној литератури, а имплицира да јединице територијалне децентрализације могу имати и шири овлашћења) и на територијалну и нетериторијалну (персоналну – поверавање посебној категорији лица и реалну – посебној категорији органа) децентрализацију указао је на значај других облика децентрализације осим територијалне. Ипак, децентрализацији као процесу посветио је мало пажње (иако је исправно дефинисао пре свега као процес), закључује Вучетић, и истиче да децентрализација не би требала да буде једнократна шок реформа, већ пажљиво припремљен и правовремено започет, поступан, логичан след фаза извршавања квалитетно припремљених управних мера структурног, функционалног, персоналног, финансијског и политичког карактера, који подразумева систематичност и целовитост.

Излагање магистра Јелене Вучковић асистенткиње Правног факултета Универзитета у Крагујевцу на тему „Судска заштита уставом утврђених права повређених појединачним актом“ инспирисано је радовима С. Поповића „Улога управног спора у заштити права грађана и организација“ (1975) и „Уставна жалба против појединачних аката и радњи и жалба Уставном суду ради заштите права у току избора савезних органа“ (1993). Прво питање које се том приликом поставља, јесте да ли су она утврђена само уставом или и другим општим правним актима. Друго питање јесте о којој се врсти судске заштите ради (уставно-судској или управно-судској заштити). Треће питање је питање делотворности свих ових механизма пружања правне заштите повређених права и слобода. Када је о првом питању реч, сва права и слободе морају бити утврђена само уставом. Мр Вучковић закључује да су тадашњи ставови С. Поповића на линији оних које данас заступа Уставни суд. Друго, могућност судске заштите предвиђена је и Уставом. И закони о уставном суду Југославије и Србије су предвидели правно средство названо, предлог за покретање заштите права самоуправљања и других основних права угрожених појединачним актом. Решења

Устава из 1963. године довела су до правне несигурности, јер се права и слободе штите уставно-судски и управно-судски (од стране Врховног суда – по основу захтева за заштиту права самоуправљања повређених појединачним актом). Несигурност је постојала и у Уставу из 1992. године, а при том је постојао допунски управни спор (задржан ЗУС-ом). Данас је та дилема отклоњена, јер уставна жалба постоји. Треће питање је питање остварења сврхе, тј. питање ефикасности и делотворности. На крају се поставља питање, да ли би терет одлучивања требало пренети на редовне судове? Одговор је негативан, јер се у највећем броју случајева управо од стране судова крше ова права грађана.

Асистент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *мр Зоран Јовановић* своје излагање посветио је Омбудсману (заштитнику грађана) као новом правном институту за контролу рада управе, за шта је инспирацију нашао у раду Славољуба Поповића „Омбудсман у свету и код нас“, објављеном у Зборнику радова Правног факултета у Новом Саду из 1990. године. Још увек под Уставом из 1974. Поповић је користио упоредно-правни приступ и давао предлоге *de lege ferenda*. Тадашња залагања су данас добила свој нормативни оквир. Приказао упоредно-правна решења у преко 30 земаља, почевши од Шведске, преко Индије, СР Немачке и других земаља. Бавио се анализом омбудсмана на нивоу федералних јединица, специјализованих омбудсмана и др. *Мр Јовановић* наводи да је такву улогу својевремено имао друштвени правобранилац самоуправљања. Афирмативни аргументи који иду у прилог овој институцији су развој демократије, правне државе, јачање улоге грађана и др. Проф. Поповић се залагао за увођење омбудсмана на нивоу федерације, република и покрајина, не и општина. Залагао се да то буде инокосни орган који би ценио законитост и целисходност. Његов интелектуални дух био је дух једног демократски настројеног интелектуалца. На крају излагања *мр Јовановић* се осврнуо на решења која у будућности могу да буду предмет законодавне реформе овог института, као што су полицијски и војни омбудсман.

Асистент Правног факултета у Београду г. *Вук Цуцић* своје излагање посветио је анализи управног спора пуне јурисдикције у праву Белгије. Подсетио је присутне да се професор С. Поповић такође бавио управним спором, да је докторирао на ту тему и да био на студијском боравку у Белгији. Кратко се осврнуо на белгијско управно

процесно право које карактеришу следеће одлике: 1) нема системских процесних закона и 2) постоји велики број управних судова и трибунала. Они користе термин административне јурисдикције. Норме управног процесног права су изграђене праксом државног савета, који решава велики број случајева, с тим што су неки делови те праксе касније накнадно пренети у законе. Управна контрола управе врши се путем жалбе (жалба у поновном разматрању). Постоје ремонстративна, хијерархијска и надзорна жалба (као облик административне tutelа тамо где постоји децентрализација). Постоји и обична представка (неорганизована жалба). Постоји и организована жалба на коју је обавезно дати одговор. У Белгији су имали лоша искуства са различитим облицима управног судства. Члан 144 и 145 Устава нормира да одлучивање о политичким правима законодавац има овлашћење да законом повери посебно створеном управном суду или трибуналу. Законодавац је екстензивно користио ово овлашћење, због чега постоје небројене управне јурисдикције, које је врло тешко систематски изложити. На основу одредбе члана 159. Устава редовни судови могу да обуставе од примене одговарајући акт и могу да забране управу његово извршење. Такође могу да досуде и накнаду штете. Управне јурисдикције нису део управног судства. Оне се стварају посебним законима, чиме су хтели да избегну стварање нових јурисдикција, те су их поверавали већ постојећим органима и редовним судовима. Редовни судови су избегавали да улазе у контролу управе. Државни савет је најважнији управни суд, настао 1946., а пре тога их је било бише. Посматран је као инструмент политичке власти и резидуална управно судска јурисдикција. Поступа у управном спору када не постоји посебан управни суд. У управном спору пуне јурисдикције државни савет има 14 јурисдикција. На крају излагања В. Цуцић је изнео следеће закључке: систем управно судске заштите у спору пуне јурисдикције у Белгијском праву одређен је принципом позитивне енумерације; примењен је казуистички приступ у додељивању надлежности. Судство је федерална надлежност (надлежност федералних јединица), што изазива велике тензије – Фландрија ствара своје управно судство. Предност овог система је што су надлежне инстанце део извршне власти, по правилу специјализоване по одговарајућим областима.

Асистент Правног факултета у Нишу г. *Милош Прица* дао је, као и проф. *Лилић*, анализу доприноса *Славољуба Поповића* утемељењу еколошког права у нас. Сложио се са констатацијама претходника да је *С. Поповић* пионир и утемељитељ ове дисциплине, указавши да је иза себе оставио 5 монографија и више од 20 чланака из области еколошког права. Фокус његових радова чиниле су правна заштита вода, ваздуха, те заштита од буке. Промишљао је своје теме не само са правног становишта. Организовао је и научне скупове – први научни скуп на тему екологије и еколошког права одржан је у Нишу 1975., управо захваљујући њему. Залагао се да Еколошко право уђе у наставни програм на четвртој години студија Правних факултета, јер је у питању интердисциплинарна научна дисциплина. Питања којима се бавио проучавао је користећи и упоредно-правни метод, а становиште је искључиво јавно правно. Са друге стране *С. Поповић* је у својим радовима обрадио велики број позитивних правних поредака због чега је данас његово дело углавном превазиђено због промене позитивне грађе. У десетак радова професора *Поповића* су мучиле антагонистичке противуречности човека и његове средине због чега је трагао за одговарајућим решењима. Социјалистичку стварност је вредносно супротстављао капиталистичким друштвено-економским односима трагајући за одговарајућим друштвеним системом. *Прица* закључује да је *С. Поповић* својим радовима (1972. публиковао први, а последњи 2002.) учинио област еколошког права научно актуелном.

Сарадник у настави Правног факултета у Новом Саду, *Наташа Рајић* бавила се питањем инструмената контроле управе у ванредном стању и у оквиру њега дилемом да ли остављено простора за излазак у сферу политике. Детаљно анализира овлашћења парламента, одлучивање о увођењу и о доношењу мера којима се успоставља ванредно стање. Потом приказује одговарајућа решења у Уставу Републике Србије и поставља питање ефикасности тих инструмената. Излагање закључује констатацијом да овај институт садржи елементе и политике и права и да не би требало у потпуности да се подведе под право, на штету остваривања општег интереса.

По окончању излагања свих учесника Округлог стола уследила је дискусија. Професор *С. Лилић* је своју дискусију оформио на два нивоа. Први, на којем се осврнуо на сам скуп, рекавши да је био јако

добро организован, али да је очекивао присуство већег броја студената, поготову оних припремљених. Потом се осврнуо и на будуће скупове овог карактера рекавши да неки контекст (конкретна тема којом ће се бавити учесници) увек мора да постоји. С. Поповић је пуно говорио о самоуправном социјалистичком друштву, што је разумео као реалност иако је имао једну идеолошку неутралност, без потребе заузимања идеолошког става. Осврнуо се и на садржину излагања појединих претходника рекавши да омбудсман не може да буде ауторитативно тело, као што је можда грешком претходно истакнуто, већ да он има моћ да разбије зачарани бирократски круг тиме што може да правно питање претвори у политичко и обрнуто. Дакле, могуће је решење политичког питања правним путем. И то на позитиван начин. Извештај о људским правима у контексту управе по њему је суштина институције омбудмана. Када су конкретне уставне жалбе разрешених судија у питању проф. Лилић каже да оне не могу да иду управном суду као што неки појединци траже, а да вредносни стандарди и критеријуми могу послужити као начин решавања тих спорова. Питање везано за тзв. друге акте (појединачни акте који немају карактер управних), против којих се може водити управни спор, када нема друге судске заштите, је у директној колизији са институтом уставне жалбе. Своје дискутовање закључио је тиме да би на будућим скуповима ове врсте требали да се бавимо детаљима, „фонрензичким“ и „клиничким“ испитивањима појединих институција.

Професор Ђ. Блажић је истакао да би, ако постоји могућност, јако значајно било да се уђе у пројекта сабраних дела С. Поповића и да би, као јако велики, значајан пројекат који захтева доста средстава био од изузетне користи за све млађе посленике управно правне научне мисли. Потом се осврнуо на нека питања везана за карактер управног акта. Анализирао је да ли се једним управним актом може решавати о две управне ствари истовремено (једној по службеној дужности, а другој по захтеву странке), наводећи примере из конкретне црногорске управно-правне праксе.

На крају дискусије декан Правног факултета у Нишу, проф. др Предраг Димитријевић је констатовао да се С. Поповић бавио доста широким низом питања од којих нека нису ни дотакнута. Извршио је анализу његове методологије рада, чији је основни циљ подизање

правне свести. Данас су еколошки проблеми решиви стварањем тзв. социјалне заједнице, и преко ње еколошке државе, и еколошке владе, те следствено томе еколошке управе. Када је будућност нашег деловања у питању, закључио је проф. Димитријевић постоји неколико приступа: „Можемо се бавити именима (нпр. Славољуб Поповић, Еуген Пусић и много други) или се можемо фокусирати на тему и њеним различитим аспектима. Моје мишљење је да су задате теме продуктивније у научном смислу.“

У паузи Научне конференције, Фонд “Славољуб Поповић” уручио је награде на конкурс за најбољи студентски темат у 2010. години. Овогодишње победнице, Јована Живић и Милица Стојановић, награђене су за најбољи темат из области науке Управног права под називом “Управни уговори”. Награде је уручио декан Правног факултета у Нишу проф. др Предраг Димитријевић.

Весна Данковић
Правни факултет у Нишу

**НОВА, ИЗМЕЊЕНА И ДОПУЊЕНА БИБЛИОГРАФИЈА
МОНОГРАФСКИХ И СЕРИЈСКИХ ПУБЛИКАЦИЈА
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ (1960-2010)¹**

М О Н О Г Р А Ф С К Е П У Б Л И К А Ц И Ј Е

1. **ДЕСЕТ ГОДИНА РАДА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ : 1960-1970**, Ниш, Правно-економски факултет, 1970, стр. 167, уредник:
Данило Ж. Марковић
COBISS.SR-ID=200454919
2. *Крстић, Божидар, СХИЗОФРЕНИЈА И УБИСТВА*, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1978, стр. 117
COBISS.SR-ID=50413831
3. **20 ГОДИНА РАДА : ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У НИШУ : 1960-1980**, Ниш, Универзитет у Нишу, 1981, стр. 171, уредник: *Љубиша Јовановић*
COBISS.SR-ID=49901319
4. *Кулић, Димитрије, УСТАВНИ АМАДМАНИ 1981 : КОМЕНТАР*, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1982, стр. 124
5. *Кулић, Димитрије, ОМБУДСМАН И ДРУШТВЕНИ ПРАВОБРАНИЛАЦ САМОУПРАВЉАЊА*, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1985, стр. 291
COBISS.SR-ID=16324871
6. *Кулић, Димитрије, УСТАВНА ЗАШТИТА РАДНИКА : СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА РЕГИОН НИШ : СТУДИЈА*, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1985, стр. 322
7. **ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ, УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ : 25 ГОДИНА РАДА И РАЗВОЈА**, Ниш, Правни факултет, 1985, стр. 66, уредник: *Љубиша Соколовић*
COBISS.SR-ID=50261767
8. *Рочкомановић, Милорад, ЈАВНИ ПОРЕДАК У МЕЂУНАРОДНОМ ПРИВАТНОМ ПРАВУ*, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1988, стр. 125
COBISS.SR-ID=9161740
9. *Стојановић, Драган М., ОСНОВНА ПРАВА ЧОВЕКА - ЉУДСКА ПРАВА И СЛОБОДЕ У УСТАВИМА ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА*, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1989, стр. 222
COBISS.SR-ID=6832642
10. *Симић, Миролуб Д., БИБЛИОГРАФИЈА БОРБА ТАСИЋА*, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1990, стр. 120
COBISS.SR-ID=220217863

¹ Библиографске јединице поређане су хронолошки, а у оквиру сваке године дат је азбучни редослед аутора или наслова публикација где нема аутора.

11. *Живковић, Мирко, ПОВЕРАВАЊЕ ДЕЦЕ НА ЧУВАЊЕ И ВАСПИТАЊЕ У МЕЂУНАРОДНОМ ПРИВАТНОМ ПРАВУ*, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1991, стр. XV, 288
COBISS.SR-ID=7278095
12. *35 ГОДИНА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ : 1960-1995*, Ниш, Правни факултет, 1995, стр. 155, уредник: *Гордана Станковић*
COBISS.SR-ID=43281164
13. *Ђирић, Александар, ЗАЈЕДНИЦА НЕЗАВИСНИХ ДРЖАВА (ЗНД) : НАСТАНАК И ОРГАНИЗАЦИЈА, ПРИВРЕДНО-ПРАВНИ ОДНОСИ, РЕШАВАЊЕ СПОРОВА*, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1998, стр. 318
COBISS.SR-ID=152896007
14. *Митровић, Љубиша, ДРУШТВЕНЕ ПРОМЕНЕ И АКТЕРИ*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 1999, стр. 340
COBISS.SR-ID=150830855
15. *Стојановић, Драган М., ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПОСЛАНИКА : НА ПРИМЕРИМА ФРАНЦУСКЕ, АУСТРИЈЕ, НЕМАЧКЕ И ЈУГОСЛАВИЈЕ*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 1999, стр. 346
COBISS.SR-ID=149117191
16. *Лазић, Мирослав, ЛИЧНЕ СЛУЖБЕНОСТИ*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2000, стр. 214
COBISS.SR-ID=167104519
17. *Милановић, Тихомир, Ж., ПРАВО У СУДСКОЈ ПРАКСИ*, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2001, стр. 143
COBISS.SR-ID=182588935
18. *Ђирић, Александар, Цветковић, Предраг, МЕЂУНАРОДНО ТРГОВИНСКО ПРАВО : СТРУЧНИ ЕСЕЈИ*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2001, стр. 484
COBISS.SR-ID=167628295
19. *Јовановић, Мила, КОМЕНТАР СТАРОГ РИМСКОГ IUS CIVILE, Књ. 1, LEGES REGIAE*, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2002, стр. 223
COBISS.SR-ID=182619399
20. *Ђорђевић, Мирослав, ОСЛОБОДИЛАЧКИ РАТ СРПСКИХ УСТАНИКА : 1804-1806*, фототипско изд. из 1967., Београд, Војноиздавачки завод, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2004, стр. 447
COBISS.SR-ID=114240524
21. *Ђурђић, Војислав, Ранђеловић, Небојша, Илић, Горан, СРПСКО ДРЖАВНО ТУЖИЛАШТВО : 1804-2004*, 1. изд., Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2004, стр. 131
COBISS.SR-ID=116991756
22. *Живковић, Мирко, ЕВОЛУЦИЈА ИДЕЈА О РЕШАВАЊУ СУКОБА ЗАКОНА*, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2004, стр. 84
COBISS.SR-ID=114725644
23. *Николић, Драган, ВУКОВА ДЕЛА КАО ИЗВОР ЗА ИСТОРИЈУ ОБНАВЉАЊА*

СРПСКЕ ДРЖАВЕ, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2004, стр. 75
COBISS.SR-ID=113705228

24. *Анђелковић, Милева, Јовашевић, Драган, ИЗБЕГАВАЊЕ ПЛАЋАЊА ПОРЕЗА : ФИСКАЛНИ И КРИВИЧНО-ПРАВНИ АСПЕКТ*, публикација је резултат рада на пројекту "Право на приступ правосуђу - инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије", Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006, стр. 247
COBISS.SR-ID=136564236
25. *Пејић, Ирена, ПАРЛАМЕНТАРНО ПРАВО : ФРАНЦУСКИ, НЕМАЧКИ, БРИТАНСКИ, СРПСКИ И ПРИМЕР ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006, стр. VIII, 340
COBISS.SR-ID=128218892
26. *Голубовић, Срђан, ЕВРОПСКА МОНЕТАРНА УНИЈА : ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2007, стр. 191
COBISS.SR-ID=139246604
27. *Јовановић, Мила, КОМЕНТАР СТАРОГ РИМСКОГ IUS CIVILE, Књ. 2, ЗАКОН XII ТАБЛИЦА*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2007, стр. 451
COBISS.SR-ID=142134284
28. *Јовашевић, Драган, НУЖНА ОДБРАНА И КРАЈЊА НУЖДА*, публикација је резултат рада на пројекту "Право на приступ правосуђу - инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије", Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2007, стр. 264
COBISS.SR-ID=145444108
29. *Кнежевић, Саица С., КРИВИЧНИ ПОСТУПАК ПРЕМА МАЛОЛЕТНИЦИМА*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2007, стр. 97
COBISS.SR-ID=140149516
30. *Кнежевић, Саица С., ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА ОКРИВЉЕНОГ У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2007, стр. 239
COBISS.SR-ID=139431436
31. *Константиновић-Вилић, Слободанка, Костић, Миомира, Миладиновић, Душица, ПРАВО НА ПРАВНУ ПОМОЋ И КВАЛИТЕТ ПРАВНЕ ПОМОЋИ ПРУЖЕНЕ ГРАЂАНИМА У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ И ПОСТУПКУ ИЗДРЖАВАЊА КАЗНЕ*, публикација је објављена у оквиру пројекта "Право на приступ правосуђу - инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије", Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2007, стр. 189
COBISS.SR-ID=142136844
32. *ПОВЕРЕЊЕ ГРАЂАНА/ГРАЂАНКИ ГРАДА НИША У ИНСТИТУЦИЈУ СУДСТВА*, Ниш, Правни факултет у Нишу, Филозофски факултет у Нишу, 2008, стр. 98
COBISS.SR-ID=149815820
33. *Јовашевић, Драган, КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ИСПРАВА*, публикација је резултат рада на пројекту "Право на приступ правосуђу - инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије", Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2009, стр. 239
COBISS.SR-ID=167333644

34. *Јовашевић, Драган*, **СИСТЕМ ЕКОЛОШКИХ ДЕЛИКАТА : ЕКОЛОШКО КАЗНЕНО ПРАВО**, публикација је резултат рада на пројекту "Право на приступ правосуђу - инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије", Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2009, стр. 369
COBISS.SR-ID=170062092
35. *Петровић, Александар*, **МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ РАДА**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2009, стр. 404
COBISS.SR-ID=172225804
36. *Раићеловић, Небојша, Тодоровић-Крстић, Миљана*, **ОДАБРАНИ ИЗВОРИ ИЗ ДРЖАВНОПРАВНЕ ИСТОРИЈЕ ЈУЖНОСЛОВЕНСКИХ НАРОДА**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2009, стр. 405
COBISS.SR-ID=167867148
37. *Стојановић, Наташа*, **НАСЛЕДНИЧКА ЗАЈЕДНИЦА**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2009, стр. 223
COBISS.SR-ID=169422348
38. *Тредвел, Џејмс*, **ПРИРУЧНИК ЗА КРИМИНОЛОГИЈУ - ВЕШТИНЕ УЧЕЊА**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2009, стр. 49
COBISS.SR-ID=157565452
39. **ЗАКОНСКИ ТЕКСТОВИ СТАРОГ И СРЕДЊЕГ ВЕКА**, 2. изд., Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2010, стр. 147, приредили: *Драган Николић, Александар Ђорђевић*
COBISS.SR-ID=178154252
40. *Јовашевић, Драган*, **МЕЂУНАРОДНА КРИВИЧНА ДЕЛА : ОДГОВОРНОСТ И КАЖЊИВОСТ**, публикација је резултат рада на пројекту "Право на приступ правосуђу - инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије", Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2010, стр. 300
COBISS.SR-ID=173679884
41. *Јовашевић, Драган*, **ПОЛОЖАЈ МАЛОЛЕТНИКА У КРИВИЧНОМ ПРАВУ**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2010, стр. 222
COBISS.SR-ID=176794380
42. *Кнежевић, Саша С.*, **МАЛОЛЕТНИЧКО КРИВИЧНО ПРАВО : МАТЕРИЈАЛНО, ПРОЦЕСНО И ИЗВРШНО**, публикација је резултат рада на пројекту "Право на приступ правосуђу - инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије", Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2010, стр. 345
COBISS.SR-ID=175453964
43. *Костић, Миомира*, **ВИКТИМИТЕТ СТАРИХ ЉУДИ**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, Београд, Социјална мисао, 2010, стр. 247
COBISS.SR-ID=174367244
44. *Поповић, Ива, Војиновић, Милица, Марковић, Љубица, Барун, Иван*, **ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ ПРУЖАЊЕ БЕСПЛАТНЕ ПРАВНЕ ПОМОЋИ**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2010, стр. 68
COBISS.SR-ID=175047180
45. *Цветковић, Предраг*, **УВОД У ПРАВО СВЕТСКЕ ТРГОВИНСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2010, стр. [14], 291
COBISS.SR-ID=176286732

46. **50 ГОДИНА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ : 1960-2000**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2010, стр. 95, уредници: *Слободанка Константиновић-Вилић, Драган Николић*
COBISS.SR-ID=175634700

У Ц Б Е Н И Ц И

47. *Крстић, Божидар*, **СУДСКА ПСИХИЈАТРИЈА**, 2. прерађено и допуњено изд. Ниш, Правни факултет, 1977, стр. 150
COBISS.SR-ID=512360368
48. *Петровић, Јован*, **ПОЛИТИЧКА ЕКОНОМИЈА : ОПШТИ ПОЈМОВИ, КАТЕГОРИЈЕ И ЗАКОНИ : КАПИТАЛИЗАМ**, 6. изд., Ниш, Правни факултет, 1987, стр. XII, 400
COBISS.SR-ID=31060999
49. *Рочкомановић, Милорад*, **МЕЂУНАРОДНО ПРИВАТНО ПРАВО**, Ниш, Правни факултет, 1988, стр. 303
COBISS.SR-ID=71716108
50. *Горчић, Јован*, **ФИНАНСИЈЕ : УВОД У ФИНАНСИЈЕ И ОСНОВЕ НАУКЕ О ФИНАНСИЈАМА И ФИНАНСИЈСКОГ ПРАВА, Књ. 1**, Ниш, Правни факултет, 1988, стр. 274
COBISS.SR-ID=1024336801
51. *Горчић, Јован*, **ФИНАНСИЈЕ : УВОД У ФИНАНСИЈЕ И ОСНОВЕ НАУКЕ О ФИНАНСИЈАМА И ФИНАНСИЈСКОГ ПРАВА, Књ. 1**, Ниш, Правни факултет, Бор, Штампa, радио и филм, 1990, стр. 274
COBISS.SR-ID=512405167
52. *Живковић, Мирко*, **ФРАНЦУСКИ ЗА СТУДЕНТЕ ПРАВА**, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1993, стр. 249
COBISS.SR-ID=512016304
53. *Ковачевић-Куитримовић, Радмила*, **ГРАЂАНСКО ПРАВО : ОПШТИ ДЕО**, 3. изд., Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1997, стр. X, 306
COBISS.SR-ID=1024031905
54. *Ђорђевић, Владислав, Ђ.*, **НАСЛЕДНО ПРАВО**, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1997, стр. 420
COBISS.SR-ID=60240652
55. *Николић, Драган*, **ФРАГМЕНТИ ПРАВНЕ ИСТОРИЈЕ**, 2. измењено и допуњено изд., Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1997, стр. 321, LXV
COBISS.SR-ID=128187399
56. *Станковић, Гордана*, **ГРАЂАНСКО ПРОЦЕСНО ПРАВО**, 4. измењено и допуњено изд., Ниш, Правни факултет, 1998, стр. 680
COBISS.SR-ID=138701831
57. *Божјић, Милорад*, **ЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА**, 2. изд., Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1998, стр. VIII, 479
COBISS.SR-ID=135555591
58. *Анђелковић, Милева*, **ПОРЕСКО ПРАВО : ТЕОРИЈСКИ АСПЕКТИ И ПОРЕСКЕ РЕФОРМЕ**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 1999, стр. 333

COBISS.SR-ID=155222535

59. *Димитријевић, Момчило, Симић, Мирољуб Д., УВОД У ПРАВО*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 1999, стр. IX, 394
COBISS.SR-ID=145803015
60. *Ђорђевић, Мирослав, Стојичић, Слободанка, НАЦИОНАЛНА ИСТОРИЈА ДРЖАВЕ И ПРАВА*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 1999, стр. III, 247
COBISS.SR-ID=150832391
61. *Митровић, Љубиша Р., ОПШТА СОЦИОЛОГИЈА : ПРЕДМЕТ, МЕТОД И ТЕОРИЈЕ*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 1999, стр. VII, 296
COBISS.SR-ID=155725063
62. *Стојановић, Драган М., УСТАВНО ПРАВО, Књ. 1*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 1999, стр. 270
COBISS.SR-ID=149921543
63. *Јовановић, Љубиша, КРИВИЧНО ПРАВО : ОПШТИ ДЕО*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2000, стр. VI, 576
COBISS.SR-ID=164888071
64. *Јовановић, Љубиша, Ђурђић, Војислав, Јовашевић, Драган, КРИВИЧНО ПРАВО : ПОСЕБНИ ДЕО*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2000, стр. IX, 587
COBISS.SR-ID=175370247
65. *Миленовић, Дара, ПОСЛОВНО ПРАВО*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2001, стр. 606
COBISS.SR-ID=93790220
66. *Константиновић-Вилић, Слободанка, Ристановић, Весна, КРИМИНОЛОГИЈА, 2. изд.*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2003, стр. 416
COBISS.SR-ID=105494796
67. *Миладиновић, Зоран, ПРАКТИКУМ ЗА ПРАВО ИНДУСТРИЈСКЕ СВОЈИНЕ И АУТОРСКО ПРАВО*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2003, стр. 483
COBISS.SR-ID=105085708
68. *Стојановић, Наташа, ПРАКТИКУМ ЗА НАСЛЕДНО ПРАВО : (ПОМОЋНИ УЏБЕНИК)*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2004, стр. 372
COBISS.SR-ID=113703948
69. *Ђуровић, Радован, Ђурић, Александар, МЕЂУНАРОДНО ТРГОВИНСКО ПРАВО : ОПШТИ ДЕО, 1. изд.*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2005, стр. XV, 298
COBISS.SR-ID=121564940
70. *Ђурић, Александар, Ђуровић, Радован, МЕЂУНАРОДНО ТРГОВИНСКО ПРАВО : ПОСЕБНИ ДЕО, 1. изд.*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2005, стр. XX, 400
COBISS.SR-ID=122343180
71. *Божичић, Милорад, ЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА, 4. изд.*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006, стр. 416
COBISS.SR-ID=130521356
72. *Ђурђић, Војислав, КРИВИЧНИ ПОСТУПАК СРБИЈЕ, 1. изд.*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006, стр. VIII, 208
COBISS.SR-ID=130455564
73. *Стевановић, Чедомир, Ђурђић, Војислав, КРИВИЧНО ПРОЦЕСНО ПРАВО : ОПШТИ*

ДЕО, 2. изд., Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006, стр. VIII, 390
COBISS.SR-ID=137055244

74. *Ђурђић, Војислав, КРИВИЧНО ПРОЦЕСНО ПРАВО : ПОСЕБНИ ДЕО*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006, стр. 289
COBISS.SR-ID=136830476
75. *Јанковец, Ивица, Миладиновић, Зоран, ПРАВО ОСИГУРАЊА*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006, стр. IX, 467
COBISS.SR-ID=131629324
76. *Миленовић, Дара, СУБЈЕКТИ ПРИВРЕДНОГ ПРАВА*, 3. допуњено и измењено изд., Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006, стр. 545
COBISS.SR-ID=129398796
77. *Петровић, Милан, НАУКА О УПРАВЉАЊУ КАО ПРЕТПОСТАВКА УПРАВНЕ ПОЛИТИКЕ : (ОПШТИ ДЕО)*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006, стр. 400
COBISS.SR-ID=129616140
78. *Миладиновић, Зоран, ПРАВО ИНДУСТРИЈСКЕ СВОЈИНЕ*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2007, стр. 445
COBISS.SR-ID=145636364
79. *Димитријевић, Предраг, УПРАВНО ПРАВО, Књ. 1, ОПШТИ ДЕО*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2008, стр. 311
COBISS.SR-ID=146103564
80. *Димитријевић, Предраг, УПРАВНО ПРАВО, Књ. 2, ОПШТИ ДЕО*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2008, стр. 315
COBISS.SR-ID=148994316
81. *Стојановић, Наташа, ПРАКТИКУМ ЗА НАСЛЕДНО ПРАВО : (ПОМОЋНИ УЏБЕНИК)*, 2. измењено и допуњено изд., Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2008., стр. 347
COBISS.SR-ID=147059468
82. *Анђелковић, Милева, ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ И ФИНАНСИЈСКО ПРАВО*, 1. изд., Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2009, стр. 387
COBISS.SR-ID=168105228
83. *Анђелковић, Милева, Димитријевић, Марина, ПОРЕСКО ПРАВО СРБИЈЕ*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2009, стр. 395
COBISS.SR-ID=170060300
84. *Миленовић, Дара, ПОСЛОВНО ПРАВО*, фототипско изд., Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2009, стр. 659
COBISS.SR-ID=157522188
85. *Игњатовић, Гордана, LEGAL ENGLISH FILES, 1, INTERMEDIATE COURSEBOOK*, 1. изд., Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2009, стр. X, 209
COBISS.SR-ID=155192332
86. *Божић, Милорад, ЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА*, 5. измењено изд., Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2009, стр. 362
COBISS.SR-ID=171120140
87. *Анђелковић, Милева, БУЏЕТСКО ПРАВО*, Ниш, Правни факултет, Центар за

публикације, 2010, стр. 247
COBISS.SR-ID=175055372

88. *Голубовић, Срђан, ОСНОВИ ПОСЛОВНИХ И БАНКАРСКИХ ФИНАНСИЈА*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2010, стр. 267
COBISS.SR-ID=174133516
89. *Ђирић, Александар Љ., МЕЂУНАРОДНО ТРГОВИНСКО ПРАВО : ОПШТИ ДЕО*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2010, стр. XVIII, 572
COBISS.SR-ID=174535692
90. *Станковић, Гордана, ГРАЂАНСКО ПРОЦЕСНО ПРАВО, Св. 1, ПАРНИЧНО ПРОЦЕСНО ПРАВО*, 8. допуњено и измењено изд., Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2010, стр. 601
COBISS.SR-ID=174989324

С К Р И П Т А

91. *Јовановић, Каменко М., КРИМИНАЛИСТИКА : ПРЕДАВАЊА ОДРЖАНА НА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОМ ФАКУЛТЕТУ У НИШУ ШКОЛСКЕ 1962/63 : скрипта*, Ниш, Правно-економски факултет, 1963, стр. /108/
92. *Матејић, Миодраг, ПРИВРЕДНИ СИСТЕМ ЈУГОСЛАВИЈЕ, Део 1 : скрипта*, Ниш, Правно-економски факултет, 1963, стр. /95/
93. *Матејић, Миодраг, ПРИВРЕДНИ СИСТЕМ ЈУГОСЛАВИЈЕ, Део 2 : скрипта*, Ниш, Правно-економски факултет, 1963, стр. /70/
94. *Димитријевић, Драгољуб В., ОСНОВИ КРИМИНОЛОГИЈЕ : материјали : скрипта*, Ниш, Правно-економски факултет, 1964, стр. /159/
95. *Козић, Петар И., СОЦИОЛОГИЈА : скрипта*, Ниш, Правно-економски факултет, 1964, стр. /254/
96. *Митић, Михаило, ПОРОДИЧНО ПРАВО : /скрипта/, Св. 1*, Ниш, Правно-економски факултет, 1964, стр. 277
97. *Митић, Михаило, ПОРОДИЧНО ПРАВО : /скрипта/, Св. 2*, Ниш, Правно-економски факултет, 1964, стр. 173
98. *Радишић, Јаков, ОБЛИГАЦИОНО ПРАВО : (ОПШТИ ДЕО) : допунски материјал за припремање испита*, Ниш, Правно-економски факултет, 1965, стр. 74
99. *Јовановић, Каменко М., ОСНОВИ КРИМИНАЛИСТИКЕ : скрипта*, Ниш, Правно-економски факултет, 1966, стр. разл. паг.
100. *Козић, Петар И., СОЦИОЛОГИЈА : скрипта*, Ниш, Правно-економски факултет, 1966, стр. 411
101. *Јовановић, Љубиша, КРИВИЧНО ПРАВО : /скрипта/, Св. 1, ОПШТИ ДЕО*, Ниш, Правно-економски факултет, 1967, стр. 226
102. *Јовановић, Љубиша, КРИВИЧНО ПРАВО : /скрипта/, Св. 2, ОПШТИ ДЕО*, Ниш, Правно-економски факултет, 1967, стр. 462
103. *Радишић, Јаков, ОБЛИГАЦИОНО ПРАВО, ОПШТИ ДЕО : /скрипта/, Ниш, Правно-економски факултет, 1967, стр. 352*

104. *Стојановић, Драгољуб, УВОД У ГРАЂАНСКО ПРАВО : ОПШТИ ДЕО : скрипта*, Ниш, Правно-економски факултет, 1967, стр. /180/
105. *Митић, Михаило, ПОРОДИЧНО ПРАВО : /скрипта/, Св. 1 и 2*, Ниш, Правно-економски факултет, 1968, стр. 173
106. *Аћимовић, Михаило М., СУДСКА ПСИХОЛОГИЈА : скрипта*, Ниш, Скриптарница Правног факултета, 1971, стр. 271
107. *Радишић, Јаков, ОБЛИГАЦИОНО ПРАВО, ОПШТИ ДЕО : /скрипта/*, Ниш, Правни факултет, 1973, стр. 450
COBISS.SR-ID=512400816
108. *Кулић, Димитрије, НОВИ УСТАВ ЈУГОСЛАВИЈЕ : /скрипта/*, Ниш, Правни факултет, 1974, стр. 242
109. *Марковић, Славко, НАСЛЕДНО ПРАВО : скрипта*, Ниш, Правни факултет, 1975, стр. 510
110. *Церовић, Драгомир, В., МЕЂУНАРОДНО ПРИВАТНО ПРАВО : /скрипта/*, Ниш, Правни факултет, 1975, стр. 217
COBISS.SR-ID=512282032
111. *Јовановић, Каменко М., ОСНОВИ КРИМИНАЛИСТИКЕ : I ДЕО : II ДЕО : /скрипта/*, Ниш, Правно-економски факултет, 1977, стр. 108
112. *Кулић, Димитрије, НОВИ УСТАВ СФРЈ : /скрипта/*, Ниш, Правни факултет, 1977, стр. 353
113. *Марковић, Миливоје Ч., ГРАЂАНСКО ПРОЦЕСНО ПРАВО, Књ. 2, ИЗВРШНИ ПОСТУПАК : (нацрт предавања)*, Ниш, Скриптарница Правног Факултета, 1977, стр. 98
COBISS.SR-ID=1024260001
114. *Митић, Михаило, ПОРОДИЧНО ПРАВО : /скрипта/, Књ. 1*, Ниш, Скриптарница Правног факултета, 1980, стр. 543
115. *Митић, Михаило, ПОРОДИЧНО ПРАВО : /скрипта/, Књ. 2*, Ниш, Скриптарница Правног факултета, 1980, стр. 179
116. *Марковић, Миливоје Ч., ГРАЂАНСКО ПРОЦЕСНО ПРАВО, Књ. 1, ПАРНИЧНИ ПОСТУПАК, Св. 2, ПАРНИЧНЕ РАДЊЕ*, Ниш, Скриптарница Правног Факултета, 1982, стр. 587, 25
COBISS.SR-ID=532992406
117. *Кулић, Димитрије, УСТАВНО ПРАВО : /скрипта/*, Ниш, Правни факултет, 1984, стр. 436
118. *Кулић, Димитрије, УСТАВНО ПРАВО : /скрипта/*, Ниш, Правни факултет, 1985, стр. 334
COBISS.SR-ID=27769095
119. *Божич, Милорад, ЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА ЈУГОСЛАВИЈЕ : ПОЛИТИКА ЕКОНОМСКЕ СТАБИЛИЗАЦИЈЕ : скрипта*, Ниш, Скриптарница Правног факултета, 1986, стр. 129
COBISS.SR-ID=1024136353
120. *Станковић, Гордана, ПОСТУПАК ПРЕД САМОУПРАВНИМ СУДОВИМА : скрипта*, Ниш, Скриптарница Правног факултета, 1980, стр. /184/

121. *Петровић, Милан, ПРАВОСЛАВНО ЦРКВЕНО ПРАВО : С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПРАВО РИМОКАТОЛОЧКЕ ЦРКВЕ : /скрипта/,* Ниш, Правни факултет, 2008, стр. 72 листа
COBISS.SR-ID=1024074145
122. *Петровић, Милан, ВЕЛИКИ ПРАВНИ СИСТЕМИ : (УНИВЕРЗАЛНО УПОРЕНО ПРАВО) : АУТОРИЗОВАНЕ БЕЛЕШКЕ СА ПРЕДАВАЊА,* Ниш, Правни факултет, 2009, стр. 88 листова, приредио: *Милош Прица*
COBISS.SR-ID=1024246945
123. *Петровић, Милан, ПОСЕБНО УПРАВНО ПРАВО СА МЕЂУНАРОДНИМ УПРАВНИМ ПРАВОМ : АУТОРИЗОВАНЕ БЕЛЕШКЕ СА ПРЕДАВАЊА,* Ниш, Правни факултет, 2010, стр. 111 листова, приредио: *Милош Прица*
COBISS.SR-ID=1024253345

ЗБОРНИЦИ

124. **СИМПОЗИЈУМ "САМОУПРАВЉАЊЕ И УНУТРАШЊА КОНТРОЛА" :** *материјал за саветовање*, ова публикација приређена је поводом Симпозијума посвећеног самоуправљању одржаног 19-21. априла 1973. године на Правном факултету у Нишу у организацији Правног факултета у Нишу, Савеза удружења правника Србије и Часописа "Правни живот", Ниш, 1973, стр. 69
125. **ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ - ПРАВНИ АСПЕКТИ, 1,** Зборник радова са симпозијума одржаног новембра 1976. године у организацији Института за правна и друштвена истраживања Правног факултета, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1976, стр. 197, уредник: *Славољуб Поповић*
COBISS.SR-ID=33284876
126. **УДРУЖЕНИ РАД И ДРУШТВЕНА СВОЈИНА, Књ. 2,** Зборник радова са саветовања одржаног маја 1976. године у организацији Института за правна и друштвена истраживања Правног факултета, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1976, стр. 211, уредник: *Славољуб Поповић*
COBISS.SR-ID=77890572
127. *Мијачић, Мирса, ИЗВОРИ ОБЛИГАЦИОНИХ ОДНОСА,* сепарат из Зборника радова Правног факултета у Нишу, бр. 23/1983, Ниш, Правни факултет, 1983, Стр. 117-143
COBISS.SR-ID=104296097
128. **ФЕДЕРАЦИЈА И ФЕДЕРАЛИЗАМ, 1,** изд., Зборник радова са међународног научног скупа одржаног јуна 1986. год. у организацији Института за правна и друштвена истраживања Правног факултета и Савеза удружења за политичке науке Југославије, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1986, стр. 431, уредник: *Јован Борђевић*
COBISS.SR-ID=31966471
129. **АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ УСТАВНИХ ПРОМЕНА : САВЕТОВАЊЕ :** (*комплет реферата*), Зборник са саветовања одржаног 18. априла 1988. године на Правном факултету у Нишу, Ниш, Правни факултет, 1988, стр. 268, уредник: *Душан Р. Паравина*
COBISS.SR-ID=512286613

130. **ДВЕСТОТА ГОДИШЊИЦА ФРАНЦУСКЕ РЕВОЛУЦИЈЕ : (1789-1989)**, Сепарат из Зборника радова Правног факултета у Нишу, бр. 29/1989, Ниш, Правни факултет, 1989, стр. 84, уредник: Душан Р. Паравина
COBISS.SR-ID=1024285601
131. **САВЕТОВАЊЕ "УСТАВНИ СИСТЕМ ЈУГОСЛАВИЈЕ И ЊЕГОВЕ АКТУЕЛНЕ МОГУЋНОСТИ" : ТРИДЕСЕТ ГОДИНА РАДА 1960-1990**, Зборник радова објављен поводом Саветовања одржаног 16. октобра 1990. године на Правном факултету у Нишу, Ниш, 1990, стр. /144/
COBISS.SR-ID=1024352673
132. **ЖИВОТ И ДЕЛО ПРОФ. ДР АНДРЕ ЂОРЂЕВИЋА : (1854-1914)**, Зборник објављен у оквиру Општег семинара грађанског права "*Српска цивилистика*", Ниш, Правни факултет, СКЦ Ниш и Народна библиотека Ниш, 1994, стр. 38, уредник: Гордана Станковић
COBISS.SR-ID=79890183
133. **ЖИВОТ И ДЕЛО ПРОФ. ДР АНДРЕ ЂОРЂЕВИЋА : (1854-1914)**, 2. допуњено изд., Зборник објављен у оквиру Општег семинара грађанског права "*Српска цивилистика*", Ниш, СКЦ Ниш и Народна библиотека Ниш, 1994, стр. 44, уредник: Гордана Станковић
COBISS.SR-ID=1024151969
134. **РАД И ДЕЛО ПРОФ. ДР МИХАИЛА МИТИЋА**, 1. изд., Зборник радова објављен у оквиру Општег семинара грађанског права "*Српска цивилистика*", Ниш, Правни факултет, 1994, стр. 89, уредник: Гордана Станковић
COBISS.SR-ID=108283655
135. **МЕЂУНАРОДНИ НАУЧНИ СКУП "150 ГОДИНА СРПСКОГ ГРАЂАНСКОГ ЗАКОНИКА"**, Зборник резимеа са међународног научног скупа оджаног у на Правном факултету у Нишу 22-23. септембра 1994. године у организацији Катедре за грађанскоправне науке, Ниш, Правни факултет и Студентски културни центар Ниш, 1994, стр. 40, уредник: Гордана Станковић
COBISS.SR-ID=79892999
136. **СТО ПЕДЕСЕТ ГОДИНА ОД ДОНОШЕЊА СРПСКОГ ГРАЂАНСКОГ ЗАКОНИКА : (1844-1994)**, Зборник радова са међународног научног скупа одржаног октобра 1994. године у Нишу у организацији Катедре за грађанскоправне науке, Ниш, Правни факултет, 1995, стр. XVIII, 314 уредник: Радмила Ковачевић-Куштримовић
COBISS.SR-ID=42461442
137. **ЖИВОТ И ДЕЛО ПРОФ. ДР МИЛИВОЈА МАРКОВИЋА : (1908-1986)**, Зборник радова објављен у оквиру Општег семинара грађанског права "*Српска цивилистика*", Ниш, Катедра за грађанскоправне науке и Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1995, стр. 305, уредник: Гордана Станковић
COBISS.SR-ID=1024318881
138. **НИШКИ ЦИВИЛИСТИ : ПРОФ. ДР МИРСА МИЈАЧИЋ, ПРОФ. ДР ГОРДАНА СТАНКОВИЋ, ПРОФ. ДР ВЛАДИСЛАВ ЂОРЂЕВИЋ**, Зборник радова објављен у оквиру Општег семинара грађанског права "*Српска*

- цивилистика"*, Ниш, Правни факултет, Катедра за грађанскоправне науке, 1995, стр. 76, уредник: *Гордана Станковић*
COBISS.SR-ID=1024214177
139. **ПРАВНИ ОДНОСИ У СТАМБЕНОЈ ОБЛАСТИ**, Зборник радова са научног скупа одржаног 23. марта 1994. године у организацији Института за правна и друштвена истраживања и Катедре за грађанскоправне науке, Ниш, Правни факултет, Институт за правна и друштвена истраживања, Катедра за грађанскоправне науке и СКЦ Ниш, 1994, стр. 390, уредник: *Гордана Станковић*
COBISS.SR-ID=512418213
140. **ЗЛОУПОТРЕБА ПРАВА**, Зборник резимеа са међународне конференције одржане 2-3. новембра 1995. године на Правном факултету у Нишу у организацији Института за правна и друштвена истраживања, Ниш, 1995, стр. 65, уредник: *Радмила Ковачевић-Куштримовић*
COBISS.SR-ID=1024072105
141. **ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У ТЕОРИЈИ И ПРАКСИ**, Зборник резимеа са међународне конференције одржане на Правном факултету у Нишу 1-2. фебруара 1996, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања, 1996, стр. 44, уредници: *Мирољуб Симић, Мирослав Миљковић, Александар Петровић, Предраг Димитријевић*
COBISS.SR-ID=1024330913
142. **ЗЛОУПОТРЕБА ПРАВА**, Зборник радова са међународне конференције одржане 2-3. новембра 1995. године на Правном факултету у Нишу у организацији Института за правна и друштвена истраживања, Ниш, 1996, стр. XV, 434, уредник: *Радмила Ковачевић Куштримовић*
COBISS.SR-ID=107027975
143. **МЕЂУНАРОДНИ НАУЧНИ СКУП "ЛОКАЛНА ВЛАСТ : УПРАВА И САМОУПРАВА"**, Зборник резимеа са међународног научног скупа одржаног 14-15. новембра 1997. у организацији Правног факултета у Нишу, Факултета политичких наука у Београду и Југословенског удружења за политичке науке, Ниш, Правни факултет, 1997, стр. /54/
COBISS.SR-ID=1024335777
144. **БОРИСЛАВ Т. БЛАГОЈЕВИЋ : (1911-1986)**, Зборник радова објављен у оквиру Општег семинара грађанског права "*Српска цивилистика*" на научној скупци одржаном 22. новембра 1996. на Правном факултету у Нишу, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 1997, стр. 198, уредник: *Радмила Ковачевић-Куштримовић*
COBISS.SR-ID=54409474
145. **УГОВОР О ДОЖИВОТНОМ ИЗДРЖАВАЊУ : ЗБОРНИК РАДОВА**, Зборник радова са стручног скупа одржаног новембра 1997. године у организацији југословенског Удружења за грађанско процесно право и арбитражно право и Правног факултета у Нишу, Ниш, Правни факултет и Удружење за грађанско процесно и арбитражно право, 1997 стр. 135, главни и одговорни уредник: *Гордана Станковић*
COBISS.SR-ID=512224944
146. **ЖИВОТ И ДЕЛО ПРОФ. ДР МИЛИВОЈА МАРКОВИЋА : (1908-1986)**, објављено у оквиру Општег семинара грађанског права "*Српска цивилистика*", 2.

изд., Ниш, Катедра за грађанскоправне науке Правног факултета у Нишу, 1998,
стр. 213, уредник: *Гордана Станковић*
COBISS.SR-ID=149956359

147. **НАЦРТ КРИВИЧНОГ ЗАКОНИКА СР ЈУГОСЛАВИЈЕ И ЗАШТИТА ОД КРИМИНАЛИТЕТА НАСИЉА**, Зборник саопштења и дискусије са научно-стручног скупа одржаног на Правном факултету у Нишу новембра 1998. године, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 1999, стр. 115, уредник: *Војислав Ђурђић*
COBISS.SR-ID=68695042
148. **ДВАДЕСЕТ ГОДИНА ЗАКОНА О ИЗВРШНОМ ПОСТУПКУ**, Зборник радова са научно-стручног скупа одржаног на Правном факултету у Нишу марта 1999. године, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 1999, стр. 202, редакција: *Војислав Ђурђић, Гордана Станковић, Невена Петрушић*
COBISS.SR-ID=68799490
149. **УСКЛАЂИВАЊЕ ПРАВА СР ЈУГОСЛАВИЈЕ СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**, Зборник радова са међународног научног скупа одржаног на Правном факултету у Нишу децембра 1998. године, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 1999, стр. XIV, 368, уредник: *Милан Петровић*
COBISS.SR-ID=71926018
150. **МЕЂУНАРОДНИ НАУЧНИ СКУП "ЈУГОСЛОВЕНСКА КРИЗА : ПОУКЕ ЗА МЕЂУНАРОДНО ПРАВО"**, Зборник резимеа са међународног научног скупа одржаног 19. и 20. маја 2000. године на Правном факултету у Нишу, Ниш, Правни факултет, 2000, стр. 26
COBISS.SR-ID=1024336033
151. **МЕЂУНАРОДНИ НАУЧНИ СКУП "ЈУГОСЛОВЕНСКА КРИЗА : ПОУКЕ ЗА МЕЂУНАРОДНО ПРАВО"**, Зборник радова са међународног научног скупа одржаног 19. и 20. маја 2000. године на Правном факултету у Нишу, са приказом и библиографијом радова о југословенској кризи од 1990. до 1999. године, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2001, стр. 295, уредници и рецензенти: *Милан Петровић, Зоран Радивојевић*
COBISS.SR-ID=177825543
152. **СТРАНА УЛАГАЊА : семинар за иновацију знања**, Зборник резимеа са Семинара за иновацију знања одржаног фебруара-марта 2001. године на Правном факултету у Нишу, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2001, стр. 86, уредник: *Милорад Божић*
COBISS.SR-ID=1024151457
153. **СТРАНА УЛАГАЊА : тематски зборник радова**, Зборник радова са Семинара за иновацију знања одржаног фебруара-марта 2001. године на Правном факултету у Нишу, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2001, стр. 221, уредник: *Милорад Божић*
COBISS.SR-ID=178561543
154. **НОВИ ЗАКОН О ИЗВРШНОМ ПОСТУПКУ**, Зборник радова са научно-стручног скупа одржаног на Правном факултету у Нишу маја 2001. године, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2001, стр. 267, приредиле: *Гордана Станковић, Невена Петрушић*
COBISS.SR-ID=512052885

155. **ГРАЂАНСКА КОДИФИКАЦИЈА, Св. 1**, Зборник радова насталих у оквиру пројекта "Припреме за доношење јединственог грађанског законика", Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2002, стр. 273, уредник: *Радмила Ковачевић-Куитримовић*
COBISS.SR-ID=103271436
156. **ГРАЂАНСКА КОДИФИКАЦИЈА**, Зборник резимеа са међународног научног скупа одржаног на Правном факултету у Нишу 21-22. маја 2003. године, у оквиру националног пројекта "Припреме за доношење јединственог грађанског законика", Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2003, стр. 102, уредник: *Радмила Ковачевић-Куитримовић*
COBISS.SR-ID=1024333985
157. **ГРАЂАНСКА КОДИФИКАЦИЈА, Св. 2**, Зборник радова презентованих на међународном научном скупу одржаном на Правном факултету у Нишу 21-22. маја 2003. године, у оквиру националног пројекта "Припреме за доношење јединственог грађанског законика", Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2003, стр. 482, уредник: *Радмила Ковачевић-Куитримовић*
COBISS.SR-ID=110265868
158. *Schrage, Eltjo, J. H., ON OBLIGATIONS THAT ARISE FROM UNJUSTIFIED ENRICHMENT - a historical and comparative overview*, сепарат из Зборника Грађанска кодификација, Св. 2, у оквиру пројекта "Припреме за доношење јединственог грађанског законика", Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2003, Стр. 285-323
COBISS.SR-ID=1024331169
159. **ДВАДЕСЕТ ГОДИНА ЗАКОНА О ВАНПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**, Зборник радова са научног скупа одржаног 30. маја 2003., поводом Дана Факултета, Ниш, Правни факултет, Институт за правна и друштвена истраживања и Центар за публикације, 2003, стр. 260, главни и одговорни уредник: *Гордана Станковић*
COBISS.SR-ID=105984524
160. **ПРАКТИЧНО ОБРАЗОВАЊЕ ПРАВНИКА**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2003, стр. XII, 333, уредник: *Мирослав Лазић*
COBISS.SR-ID=105495308
161. **ГРАЂАНСКА КОДИФИКАЦИЈА, Св. 3**, Зборник радова насталих у оквиру пројекта "Припреме за доношење јединственог грађанског законика", Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2004, стр. 238, уредник: *Радмила Ковачевић-Куитримовић*
COBISS.SR-ID 118555404
162. **ГРАЂАНСКА КОДИФИКАЦИЈА, Св. 4**, Зборник радова насталих у оквиру пројекта "Припреме за доношење јединственог грађанског законика", Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2004, стр. 206, уредник: *Радмила Ковачевић-Куитримовић*
COBISS.SR-ID=119395084
163. **ЗБОРНИК РАДОВА "ДВАДЕСЕТ ГОДИНА ЗАКОНА О МЕЂУНАРОДНОМ ПРИВАТНОМ ПРАВУ"**, 1. изд., Зборник радова са научног скупа одржаног од 24. до 26. септембра 2003. године на Правном факултету у Нишу, Ниш, Правни

факултет, Центар за публикације, 2004, стр. 320, уредник: *Мирко Живковић*
COBISS.SR-ID=116462860

164. **НАУЧНО САВЕТОВАЊЕ "УСТАВНО ПИТАЊЕ У СРБИЈИ"**, Зборник сажетака са научног саветовања одржаног на Правном факултету у Нишу 20. и 21. маја 2004. године, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2004, стр. 60, уредник: *Милан Петровић*
COBISS.SR-ID ID=532846742
165. **НАУЧНО САВЕТОВАЊЕ "УСТАВНО ПИТАЊЕ У СРБИЈИ"**, 1. изд., Зборник радова са научног саветовања одржаног на Правном факултету у Нишу 20. и 21. маја 2004. године, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2004, стр. 464, уредник: *Милан Петровић*
COBISS.SR-ID=116830732
166. **РЕНЕСАНСА ФИНАНСИЈА : ЗБОРНИК РАДОВА У СПОМЕН ПРОФ. ДР МИОДРАГУ МАТЕЈИЋУ**, 1. изд., Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2004, стр. 156, уредници: *Миодраг Јовановић, Милева Анђелковић*
COBISS.SR-ID=115836428
167. **ДВЕСТОТИНЕ ГОДИНА ОД ДОНОШЕЊА ФРАНЦУСКОГ ГРАЂАНСКОГ ЗАКОНИКА - УТИЦАЈ ФРАНЦУСКОГ ГРАЂАНСКОГ ЗАКОНИКА НА СРПСКО ПРАВО**, Зборник радова са научног скупа одржаног на Правном факултету у Нишу 24.12.2004. године у част двеста годишњице од доношења Code Civil-a, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2005, стр. 337, уредник: *Гордана Станковић*
COBISS.SR-ID=122617868
168. **ЕВРОПСКИ СИСТЕМ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА : ИСКУСТВА И НОВИ ИЗАЗОВИ**, Зборник радова са међународног научног скупа одржаног 13-14. октобра 2003. године на Правном факултету у Нишу, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2005, стр. 264, уредник: *Зоран Радивојевић*
COBISS.SR-ID=120686092
169. **НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА "ПРАВНИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – УСАГЛАШАВАЊЕ СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ"**, Зборник сажетака са међународне научне конференције одржане 17. маја 2005. године у организацији Института за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2005, стр. 101, уредник: *Гордана Станковић*
COBISS.SR-ID=1024151713
170. **НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА "ПРАВНИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – УСАГЛАШАВАЊЕ СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ"**, Зборник радова са међународне научне конференције одржане 17. маја 2005. године у организацији Института за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2005, стр. 700, уредник: *Гордана Станковић*
COBISS.SR-ID=127811596
171. **СРБИЈА 1804-2004 : ДРУШТВО, ЕКОНОМИЈА, ДРЖАВА, ПРАВО, ПОЛИТИКА, КУЛТУРА, РЕЛИГИЈА**, Зборник радова са међународног научног скупа одржаног 20-23. октобра 2004. године на Правном факултету у Нишу, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2005, стр. 481, уредник: *Слободанка Стојичић*
COBISS.SR-ID=124371212

172. **НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА "НОВИНЕ У ПОРОДИЧНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ"**, Зборник сажетака са научне конференције одржане у организацији Института за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу 28. априла 2006, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006, стр. 44, уредник: *Гордана Станковић*
COBISS.SR-ID=1024117153
173. **НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА "НОВИНЕ У ПОРОДИЧНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ"**, Зборник радова са научне конференције одржане у организацији Института за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу 28. априла 2006, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006, стр. 280, уредник: *Гордана Станковић*
COBISS.SR-ID=132355084
174. **НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА "ФУНКЦИОНИСАЊЕ ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ"**, Зборник сажетака са научне конференције одржане 18. маја 2006. године на Правном факултету у Нишу, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006, стр. 91, уредник: *Гордана Станковић*
COBISS.SR-ID=10243 30657
175. **НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА "ФУНКЦИОНИСАЊЕ ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ"**, Зборник радова са научне конференције одржане на Правном факултету у Нишу 18. маја 2006, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006, стр. IX, 649, уредник: *Гордана Станковић*
COBISS.SR-ID=134819596
176. **ХАРМОНИЗАЦИЈА СТЕЧАЈНОГ ПРАВА И НОВИ ЗАКОН О СТЕЧАЈНОМ ПОСТУПКУ**, зборник радова са међународне научне конференције одржане 10. новембра 2005. године у организацији Института за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2006, стр. IX, 280, уредник: *Гордана Станковић*
COBISS.SR-ID=130332940
177. **ПРИСТУП ПРАВОСУЂУ - ИНСТРУМЕНТИ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈУ ЕВРОПСКИХ СТАНДАРДА У ПРАВНИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ : ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА**, Зборник радова настао као резултат рада на пројекту *"Право на приступ правосуђу"*, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2007, стр. III, 154, уредник: *Невена Петрушић*
COBISS.SR-ID=137805580
178. **НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА "ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ"**, Зборник сажетака са научне конференције одржане на Правном факултету у Нишу маја 2007. године, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2007, стр. 95, уредник: *Милан Петровић*
COBISS.SR-ID=1024213921
179. **ПРИСТУП ПРАВОСУЂУ - ИНСТРУМЕНТИ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈУ ЕВРОПСКИХ СТАНДАРДА У ПРАВНИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ : ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА, Књ. 2**, Зборник радова настао у оквиру пројекта *"Право на приступ правосуђу"*, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2007, стр. 184, уредник: *Невена Петрушић*
COBISS.SR-ID=145647628

180. **АКТУЕЛНА ПИТАЊА ГРАЂАНСКЕ КОДИФИКАЦИЈЕ**, Зборник радова са научног скупа одржаног 20. маја 2008. године поводом Дана Факултета, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2008, уредник: *Радмила Ковачевић-Куштримовић, Мирослав Лазић*
COBISS.SR-ID=152681228
181. **УСТАВНЕ И МЕЂУНАРОДНОПРАВНЕ ГАРАНЦИЈЕ ЉУДСКИХ ПРАВА**, Зборник радова са међународне научне конференције одржане 28. маја 2008. године на Правном факултету у Нишу, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2008, стр. III, 348, уредник: *Зоран Радивојевић*
COBISS.SR-ID=152670988
182. **ПРИСТУП ПРАВОСУЂУ - ИНСТРУМЕНТИ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈУ ЕВРОПСКИХ СТАНДАРДА У ПРАВНИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, Књ. 4**, Зборник радова настао у оквиру пројекта "*Право на приступ правосудју*", Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2008, стр. 471, уредник: *Невена Петрушић*
COBISS.SR-ID=154487564
183. **ЗАКОНОДАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР НЕЗАВИСНОГ СУДСТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**, Зборник радова са округлог стола одржаног 29. маја 2009. године на Правном факултету у Нишу, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, и Београд, Конрад Аденауер, 2009, стр. 187, уредници: *Мирослав Лазић, Ирена Пејић*
COBISS.SR-ID=171123980
184. **ЗАКОНОДАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР НЕЗАВИСНОГ СУДСТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**, доштампано изд., Зборник радова са округлог стола одржаног 29. маја 2009. године на Правном факултету у Нишу, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, и Београд, Конрад Аденауер, 2009, стр. 187, уредници: *Мирослав Лазић, Ирена Пејић*
COBISS.SR-ID=171646732
185. **ПРАВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ - СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ**, Зборник сажетака са међународне научне конференције одржане на Правном факултету у Нишу 19. маја 2009. године, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2009, стр. 141, уредници: *Наташа Стојановић и Срђан Голубовић*
COBISS.SR-ID=167130124
186. **ПРАВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ - СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ, Св. 1**, Зборник радова са међународне научне конференције одржане на Правном факултету у Нишу 19. маја 2009. године, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2009, стр. /23/, 748, уредници: *Наташа Стојановић и Срђан Голубовић*
COBISS.SR-ID=170987276
187. **ПРАВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ - СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ, Св. 2**, Зборник радова са међународне научне конференције одржане на Правном факултету у Нишу 19. маја 2009. године, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2009, стр. 614, уредници: *Наташа Стојановић и Срђан Голубовић*
COBISS.SR-ID=170588684

188. **ПРИСТУП ПРАВОСУЂУ – ИНСТРУМЕНТИ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈУ ЕВРОПСКИХ СТАНДАРДА У ПРАВНИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ : ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА, Књ. 3**, тематски зборник радова у оквиру пројекта "*Право на приступ правосуђу*", Центар за публикације Правног факултета, Ниш, 2009, стр. 478, уредник Невена Петрушић
COBISS.SR-ID=154487564
189. **МЕЂУНАРОДНА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА "АКТУЕЛНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У РАЗВОЈУ И ПРИМЕНИ ЕВРОПСКОГ КОНТИНЕНТАЛНОГ ПРАВА"**, Зборник сажетака са међународне научне конференције одржане 17. маја 2010. на Правном факултету у Нишу, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2010, стр. 119, уредник: *Милан Петровић*
COBISS.SR-ID=175152652
190. **МЕЂУНАРОДНА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА "АКТУЕЛНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У РАЗВОЈУ И ПРИМЕНИ ЕВРОПСКОГ КОНТИНЕНТАЛНОГ ПРАВА" :** *Тематски зборник радова, Св. 1*, Зборник радова са међународне научне конференције одржане 17. маја 2010. на Правном факултету у Нишу, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2010, стр. 638, уредник: *Милан Петровић*
COBISS.SR-ID=179096844
191. **МЕЂУНАРОДНА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА "АКТУЕЛНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У РАЗВОЈУ И ПРИМЕНИ ЕВРОПСКОГ КОНТИНЕНТАЛНОГ ПРАВА" :** *Тематски зборник радова, Св. 2*, Зборник радова са међународне научне конференције одржане 17. маја 2010. на Правном факултету у Нишу, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2010, стр. 6480, уредник: *Милан Петровић*
COBISS.SR-ID=178930188
192. **РЕФОРМА КРИВИЧНОГ ПРАВОСУЂА : ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2010, стр. 348, уредник: *Војислав Ђурђић*
COBISS.SR-ID=175057676

С Е Р И Ј С К Е П У Б Л И К А Ц И Ј Е

193. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА 1/1962**
уредници: *Славољуб Поповић и Петар И. Козић*
194. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА 2/1963**
уредници: *Славољуб Поповић и Петар И. Козић*
195. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА 3/1964**
уредници: *Славољуб Поповић и Петар И. Козић*
196. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА 4/1965**
уредници: *Славољуб Поповић и Петар И. Козић*
197. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА 5/1966**
уредници: *Славољуб Поповић и Петар И. Козић*
198. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА 6/1967**
уредници: *Славољуб Поповић и Петар И. Козић*
199. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА 7/1968**
уредник: *Миодраг Матејић*

200. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА 8/1969**
уредник: *Миодраг Матејућ*
201. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 9/1970**
уредници: *Петар И. Козић* и *Врлета Круљ*
202. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 10/1971**
уредници: *Петар И. Козић* и *Врлета Круљ*
203. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 11/1972**
уредник: *Врлета Круљ*
204. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 12/1973**
уредник: *Славко Марковић*
205. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 13/1974**
уредник: *Душан Р. Паравина*
206. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА ванредан број посвећен новим уставима 14/1974** уредник: *Славко Марковић*
207. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА, тематски број: ТРИДЕСЕТ ГОДИНА ПРАВОСУЂА У СОЦИЈАЛСИТИЧКОЈ ЈУГОСЛАВИЈИ, 15/1975**
уредник: *Душан Р. Паравина*
208. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 16/1976**
уредници: *Славољуб Поповић* и *Момчило Димитријевић*
209. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 17/1977**
уредник: *Љубиша Јовановић*
210. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 18/1978**
уредник: *Слободан Миленковић*
211. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 19/1979**
уредник: *Михаило Митић*
212. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 20/1980**
уредник: *Михаило Митић*
213. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 21/1981., садржи библиографију радова поводом двадесетогодишњице рада Факултета**
уредник: *Чедомир Стевановић*
214. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 22/1982**
уредник: *Чедомир Стевановић*
215. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 23/1983**
уредник: *Димитрије Кулић*
216. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 24/1984**
уредник: *Мирослав Миљковић*
217. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 25/1985**
уредник: *Мирослав Миљковић*
218. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 26/1986**

- уредник: *Мирослав Миљковић*
219. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 27/1987**
уредник: *Славко Марковић*
220. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА, редовни и тематски број:
УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ У СР СРБИЈИ 28/1988**
уредник: *Славко Марковић*
221. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 29/1989**
уредник: *Слободанка Стојичић*
222. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 30/1990**
уредник: *Слободанка Стојичић*
223. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 31/1991**
уредник: *Гордана Станковић*
224. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 32-33/1992/93**
уредници: *Гордана Станковић* и *Радмила Ковачевић Куштримовић*
225. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 34-35/1994/95**
уредник: *Драган Станимировић*
226. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 36-37/1996/97**
уредник: *Војислав Бурђић*
227. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 38-39/1998/99**
уредник: *Милорад Рочкомановић*
228. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 40-41/2000/01**
уредник: *Дара Миленовић*
229. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 42/2002**
уредник: *Мирољуб Симић*
230. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 43/2003**
уредник: *Мирса Мијачић*
231. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 44/2004**
уредник: *Мирса Мијачић*
232. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 45/2004**
уредник: *Мирса Мијачић*
233. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 46/2004**
уредник: *Мирса Мијачић*
234. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 47/2006**
уредник: *Милан Петровић*
235. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА, тематски број: "ЈОВАН
СТЕРИЈА ПОПОВИЋ", 48/2006**
уредник: *Милан Петровић*
236. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА, тематски број:
"ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ " 49/2007**
уредник: *Милан Петровић*

237. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 50/2007**
уредник: *Милан Петровић*
238. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 51/2008**
уредник: *Радмила Ковачевић-Куштримовић*
239. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 52/2008**
уредник: *Радмила Ковачевић-Куштримовић*
240. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 53/2009**
уредник: *Радмила Ковачевић-Куштримовић*
241. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 54/2009**
уредник: *Радмила Ковачевић-Куштримовић*
242. **ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА 55/2010**
уредник: *Милан Петровић*

ЗАКОНИ

243. **УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ и УСТАВНИ ЗАКОН ЗА СПРОВОЂЕЊЕ
УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**, поговор: *Стојановић, Драган М.*, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006, стр. 129, уредник: *Срђан Голубовић*
COBISS.SR-ID=136241164

МУЛТИМЕДИЈА И ЕЛЕКТРОНСКА ИЗДАЊА ЗБОРНИКА

244. **ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У НИШУ - FACULTY OF LAW IN NIŠ**,
мултимедијална презентација Факултета на српском и енглеском језику, Ниш,
Правни факултета, Служба протокола и Рачунски центар, 2002, главни и
одговорни уредник: *Драган Николић*, ISBN 86-7148-033-X
COBISS.SR-ID=98072076
245. **ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ : УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ : 1960-2004 : FACULTY OF
LAW : UNIVERSITY OF NIŠ**, информативна брошура приређена поводом Дана
Факултета, на српском и енглеском језику, Ниш, Правни факултет, Служба протокола
и Рачунски центар, 2004, приредили: *Весна Данковић и Бранко Стевановић*
246. **МАКРОПРОЈЕКТ СТВАРАЊЕ УСЛОВА ЗА РАЗВОЈ МОДЕРНОГ
ПРАВНОГ И ДРУШТВЕНО-ЕКОНОМСКОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ КАО
ДЕМОКРАТСКЕ ДРЖАВЕ**, Зборник радова, Ниш, Институт за правна и
друштвена истраживања Правног факултета, 2005, уредник: *Гордана
Станковић* ISBN 86-7148-063-1
COBISS.SR-ID=130795020
247. **ДВЕСТОТИНЕ ГОДИНА ОД ДОНОШЕЊА ФРАНЦУСКОГ ГРАЂАНСКОГ
ЗАКОНИКА - УТИЦАЈ ФРАНЦУСКОГ ГРАЂАНСКОГ ЗАКОНИКА НА
СРПСКО ПРАВО**, Зборник радова са научног скупа одржаног на Правном
факултету у Нишу 24.12.2004. године у част двеста годишњице од доношења Code
Civil-a, Ниш, Центар за публикације Правног факултета, 2005, стр. 162, уредник:
Гордана Станковић

248. **45 ГОДИНА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**, информативна брошура израђена поводом Дана Факултета, Ниш, Правни факултет, Рачунски центар, 2005

Б Р О Ш У Р Е

249. **НАСТАВНИ ПЛАН И ПРОГРАМ**, Ниш, Правни факултет у Нишу, 1989, стр. 91
COBISS.SR-ID=1024333473
250. **ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У ТЕОРИЈИ И ПРАКСИ**, програм међународне конференције одржане на Правном факултету у Нишу 1-2. фебруара 1996, Ниш, 1996, стр. 16, уредник: *Мирољуб Симић*
COBISS.SR-ID=102549511
251. **ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У НИШУ**, информативна брошура о Факултету, Ниш, 1998, стр. 20, уредник: *Владислав Ђ. Ђорђевић*, приредили: *Драган Николић* и *Весна Данковић*
COBISS.SR-ID=1024331681
252. **FACULTY OF LAW IN NIŠ**, информативна брошура о Факултету, Ниш, 1998, стр. 20, уредник: *Владислав Ђ. Ђорђевић*, приредили: *Драган Николић* и *Весна Данковић*
COBISS.SR-ID=1024331937
253. **КАТАЛОГ ИЗДАЊА**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 1998, стр. 24
254. **КАТАЛОГ ИЗДАЊА**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 1999, стр. 16
255. **ИНФОРМАТОР : ЗА БУДУЋЕ СТУДЕНТЕ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ : ЗА ШКОЛСКУ 2002/2003**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2002, стр. 64
256. **ИНФОРМАТОР : ЗА БУДУЋЕ СТУДЕНТЕ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ : ЗА ШКОЛСКУ 2003/2004**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2003, стр. /64/
257. **ИНФОРМАТОР : ЗА БУДУЋЕ СТУДЕНТЕ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ : ЗА ШКОЛСКУ 2004/2005**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2004, стр. 72, /4/
258. **НАСТАВНИ ПЛАН И ПРОГРАМ ОСНОВНИХ СТУДИЈА**, Ниш, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, 2004, стр. 151, уредник: *Милорад Рочкомановић*
COBISS.SR-ID=102433729
259. **НАУЧНО САВЕТОВАЊЕ "УСТАВНО ПИТАЊЕ У СРБИЈИ"**, програм Саветовања одржаног на Правном факултету у Нишу 20-21. маја 2004. године, Ниш, Правни факултет, 1996, стр. /12/, уредник: *Милан Петровић*
260. **ИНФОРМАТОР : ЗА БУДУЋЕ СТУДЕНТЕ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ : ЗА ШКОЛСКУ 2005/2006**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2005, стр. 82
261. **ИНФОРМАТОР : ЗА БУДУЋЕ СТУДЕНТЕ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ : ЗА ШКОЛСКУ 2006/2007**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2006, стр. /80/
262. **ИНФОРМАТОР : ЗА БУДУЋЕ СТУДЕНТЕ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ : ЗА ШКОЛСКУ 2007/2008**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2007, стр. /82/

263. **ИНФОРМАТОР : ЗА БУДУЋЕ СТУДЕНТЕ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ : ЗА ШКОЛСКУ 2008/2009**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2008, стр. 83, /5/
264. **ИНФОРМАТОР : ЗА БУДУЋЕ СТУДЕНТЕ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ : ЗА ШКОЛСКУ 2009/2010**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2009, стр. 62
265. **ИНФОРМАТОР : ЗА БУДУЋЕ СТУДЕНТЕ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ : ЗА ШКОЛСКУ 2010/2011**, Ниш, Правни факултет, Центар за публикације, 2010, стр. /84/