

---

UDK 34(058)



ISSN 0350-8501

---

UNIVERZITET U NIŠU  
PRAVNI FAKULTET

**ZBORNİK RADOVA PRAVNOG  
FAKULTETA U NIŠU**

BROJ 73 | GODINA LV | 2016

**COLLECTION OF PAPERS  
FACULTY OF LAW, NIŠ**

Nº 73 | YEAR LV | 2016

NIŠ, 2016.

# ZBORNİK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU

Niš, 2016.

## Izdavač

Pravni fakultet u Nišu

## Za izdavača

Prof. dr Saša Knežević, dekan

## Glavni i odgovorni urednik

Prof. dr Irena Pejić

## Članovi Redakcionog odbora iz zemlje

Prof. dr Dragan Nikolić Prof.  
dr Nevena Petrušić Prof. dr  
Miroslav Lazić  
Prof. dr Marina Dimitrijević  
Prof. dr Nebojša Raičević Doc. dr  
Dušica Miladinović Stefanović

**Članovi Redakcionog odbora iz inostranstva** Prof.  
dr Michael Geistlinger, profesor Univerziteta, Salzburg,  
Austrija

Prof. dr Ivanova Svetlana Anatoljevna, dekan  
Pravnog fakulteta Finansijskog univerziteta Vlade  
Ruske federacije

Prof. dr Sašo Georgijevski, profesor Pravnog  
fakulteta Justinijan Prvi, Skoplje, Makedonija  
Grucina Людмила Юрьевна, doktor pravnih nauka,  
Katedra građanskog prava Finansijskog univerziteta  
Vlade Ruske federacije

Prof. dr Anatolij Kapustin, profesor  
Finansijskog univerziteta Vlade Ruske  
federacije

Prof. dr Isabel S. Marcus, profesor Pravnog fakulteta  
Univerziteta Bafaloo, Bafalo, SAD Selivon Nikolaj  
Fedosovič, akademik, predsednik Međunarodnog  
trgovinskog arbitražnog suda pri Privredno-  
industrijskoj komori Ukrajine

Prof. dr Šagieva Rozalina Vasiljevna, prorektor  
Akademije advokature i notarijata Ruske federacije

**Sekretar Redakcionog odbora:** Miloš Prica

**Prevodi:** Gordana Ignjatović (engleski)

**Lektura:** Aleksandra Gojković **Tehnički**

**urednik:** Nenad Milošević **Štampa:**

Medivest Niš, **Tiraž:** 100

Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu  
pod nazivom Collection of papers, Faculty of Law, Nis je u punom tekstu dostupan  
u HeinOnline bazi podataka, kao i u EBSCO bazi Legal Source.

---

CENTAR ZA PUBLIKACIJE Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu  
18 000 Niš, Trg kralja Aleksandra 11, tel. +381 18 200 501,  
zbornik@prafak.ni.ac.rs, www.prafak.ni.ac.rs

**COLLECTION OF PAPERS, FACULTY OF LAW, NIS**  
NIŠ, 2016

**Publisher:**

Faculty of Law, University of Niš

**For the Publisher:**

Prof. dr Saša Knežević, Dean

**Editor-in-Chief:**

Prof. dr Irena Pejić

Editorial Board of the Law Faculty Journal

**Editorial Board Members**

**(Faculty of Law):**

Prof. dr Dragan Nikolić  
Prof. dr Nevena Petrušić  
Prof. dr Miroslav Lazić  
Prof. dr Marina Dimitrijević  
Prof. dr Nebojša Raičević  
Doc. dr Dušica Miladinović  
Stefanović

**Editorial Board Members (international):**

Prof. dr Michael Geistlinger, Department of Public International Law, University of Salzburg, Salzburg, Austria  
Prof. dr Ivanova Svetlana Anatol'evna, Dean, Faculty of Law, Finance University of the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation  
Prof. dr Sašo Georgijevski, Faculty of Law "Iustinianus Primus", Ss. Cyril and Methodius University, Skopje, FRY Macedonia  
Prof. dr Grucina Lyudmila Yur'evna, Civil Law Department, Faculty of Law, Finance University of the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation  
Prof. dr Anatolij Kapustin, Faculty of Law, Finance University of the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation  
Prof. dr Isabel S. Marcus, Buffalo Law School, University of Buffalo, USA  
Selivon Nikolaj Fedosovich, Academician, Chairman of the International Trade Arbitration Court, Ukrainian Chamber of Commerce and Industry, Ukraine  
Prof. dr Shagieva Rozalina Vasil'evna, Vice-Rector, the Academy for Advocacy and Notary Services of the Russian Federation, Russian Federation

**Technical Secretary of the Editorial Board:**

Miloš Prica

**Translation:** Gordana Ignjatović (English)

**Proofreading:** Aleksandra Gojković

**Desktop publishing:** Nenad Milošević

**Print:** Medivest Niš, **Circulation:** 100

---

PUBLICATION CENTRE, Faculty of Law, University of Niš  
Trg kralja Aleksandra 11, Niš 18000, Serbia Telephone:  
+381 18 500 201,

E-mail: [zbornik@prafak.ni.ac.rs](mailto:zbornik@prafak.ni.ac.rs) Website:  
<http://www.prafak.ni.ac.rs>

<http://www.ebscohost.com/public/legal-source>  
<http://home.heinonline.org/titles/Law-Journal-Library/Collection-of-Papers-Faculty-ofLaw-Nis/?letter=C>



# SADRŽAJ

Uvodna reč.....	XI
-----------------	----

## I ČLANCI

### U FOKUSU

#### FEDERACIJA I KONFEDERACIJA

<b>Dr Milan PETROVIĆ,</b> Savezna država (federacija) i savez država (konfederacija) u opštoj teoriji države i prava i pozitivnom pravu (prvi deo).....	1
<b>Dr Zoran RADIVOJEVIĆ,</b> Sud pravde Evropske unije posle lisabonskog ugovora .....	25
<b>Dr Dragan JOVAŠEVIĆ,</b> Uslovna osuda u francuskom krivičnom pravu .....	45
<b>Dr Irena PEJIĆ,</b> Parlamentarna vlada: mogućnosti ravnoteže u sistemu podele vlasti.....	67
<b>Dr Marina DIMITRIJEVIĆ,</b> Budžetiranje prema učinku kao najviši stadijum razvoja budžetskog sistema .....	87
<b>Dr Sava AKSIĆ,</b> Legitimitet Vidovdanskog ustava i odnosi njime uspostavljeni.....	105
<b>Dr Dejan BODUL,</b> <b>Dr Sanja GRBIĆ,</b> O DVOJBAMA NOVOG HRVATSKOG STEČAJNOG ZAKONA - pokretanje kaznenog postupka kao diskriminatorna prepreka za ostvarivanje pravnog statusa stečajnog upravitelja .....	117
<b>Dr Zoran JOVANOVIĆ,</b> Upravna delatnost policije i značaj reforme državne uprave u Republici Srbiji .....	137

<b>Dr Srđan RADULOVIĆ,</b> Pristanak oštećenog i slični pravni poslovi.....	153
<b>Dr Miroslav STEVANOVIĆ, Dr Dragan ĐURĐEVIĆ,</b> Izazov za nacionalnu bezbednost Republike Srbije u konceptu zajedničkih evropskih vrednosti.....	165
<b>Dr Marko DIMITRIJEVIĆ,</b> O novoj nadležnosti Evropskog suda pravde u rešavanju monetarnih i fiskalnih sporova.....	183
<b>Dr Ljubica NIKOLIĆ, Dr Aleksandar S. MOJAŠEVIĆ,</b> Obrazovanje – trošak ili investicija za državu.....	201

## II PRIKAZI

<b>Uroš ZDRAVKOVIĆ,</b> Predrag Cvetković, «Pravo javno-privatnih partnerstava», Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, Niš, 2015.....	221
<b>Dr Anđelija TASIĆ,</b> Međunarodna naučna konferencija „Kontrola u unutrašnjem, međunarodnom i pravu evropske unije“, Pravni fakultet, Niš, 18. i 19. maj, 2016. ....	225

## III IN MEMORIAM

<b>Dr Predrag DIMITRIJEVIĆ,</b> IN MEMORIAM: Momčilo Dimitrijević (1920–2016) .....	231
--	-----

## IV RADOVI STUDENATA DOKTORSKIH STUDIJA

<b>Sanja ĐORĐEVIĆ ALEKSOVSKI,</b> Savetodavno mišljenje 2/13 Suda pravde i prepreke za pristupanje EU Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.....	235
---	-----

<b>Jelena JANKOVIĆ,</b> Specifične mere „ozelenjavanja“ osiguranja za slučaj nezaposlenosti .....	253
---	-----

## **V ERRATUM**

<b>Dr Olivera Vučić,</b> <b>Dr Dragan M. Stojanović,</b> European model of Constitutional justice - its existence and perspective .....	271
<b>Dr Toma Birmontienė,</b> The challenges faced by the Constitutional Court of Lithuania during the Global economic crisis .....	273
<b>Uputstvo za autore</b> .....	275





# CONTENTS

Editor's Introductory Note..... XII

## I ARTICLES

### IN FOCUS

#### FEDERATION AND CONFEDERATION

**Milan PETROVIĆ,**  
Confederation and Federation in the General  
Theory of Law and State and in Positive law (part one).....23

**Zoran RADIVOJEVIĆ,**  
The European Union Court of Justice  
after the Treaty of Lisbon ..... 42

**Dragan JOVAŠEVIĆ,**  
The Suspended sentence in French Criminal Law .....65

**Irena PEJIĆ,**  
The System of Parliamentary Government: The Possibility  
of Balance under the Principle of the Separation of Powers ...85

**Marina DIMITRIJEVIĆ,**  
Performance budgeting as the highest stage  
of the budget system development .....103

**Sava AKSIĆ,**  
Legitimacy of the Vidovdan Constitution and  
relationships established thereby ..... 116

**Dejan BODUL,**  
**Sanja GRBIĆ,**  
On Constitutional doubts about new Croatian Bankruptcy law:  
Initiation of criminal proceedings as an obstacle to exercising  
the Labor law status of the bankruptcy trustee.....136

**Zoran JOVANOVIĆ,**  
Police administration activities and the importance of the  
Reform of State administration in the Republic of Serbia..... 151

<b>Srđan RADULOVIĆ,</b> Consent of the Injured Party and Similar Legal Arrangements.....	163
<b>Miroslav STEVANOVIĆ,</b> <b>Dragan ĐURĐEVIĆ,</b> Challenge for the National security of the Republic of Serbia in the Concept of common European values.....	180
<b>Marko DIMITRIJEVIĆ,</b> New jurisdiction of The European Court of Justice in resolving Monetary and Fiscal disputes .....	199
<b>Ljubica NIKOLIĆ,</b> <b>Aleksandar S. MOJAŠEVIĆ,</b> Education – an Expense or investment for the State.....	218

## II REVIEW

<b>Uroš ZDRAVKOVIĆ,</b> Book review: Prof. dr Predrag Cvetković, Law on Public-Private Partnership (in Serbian), Centar za publikacije, Pravni fakultet u Nišu, Niš, 2015. ....	221
<b>Anđelija TASIĆ,</b> Conference review: International Scientific Conference “Control in National, International and EU Law“, Pravni fakultet u Nišu, 19-20 maj 2016 .....	225

## III IN MEMORIAM

<b>Predrag DIMITRIJEVIĆ,</b> IN MEMORIAM: Momčilo Dimitrijević (1920–2016).....	231
--	-----

## IV PHD STUDENTS' PAPERS

<b>Sanja ĐORĐEVIĆ ALEKSOVSKI,</b> Opinion 2/13 of the Court of Justice and Obstacles for EU Accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms .....	252
---	-----

<b>Jelena JANKOVIĆ,</b> Specific measures of “greening” the unemployment insurance system .....	267
---	-----

## **V ERRATUM**

<b>Olivera VUČIĆ,</b> <b>Dragan M. STOJANOVIĆ,</b> European model of Constitutional Justice - its existence and perspective .....	271
--	-----

<b>Toma BIRMONTIENĖ,</b> The challenges faced by the Constitutional Court of Lithuania during the Global economic crisis .....	273
--	-----

<b>Guidelines for Authors.....</b>	<b>277</b>
------------------------------------	------------



## Uvodna reč

Poštovani čitaoci,

U fokusu redovnog broja Zbornika radova Pravnog fakulteta u Nišu našla se tema javnopravne naučne oblasti, federacija i konfederacija, analizirana kroz optiku opšte teorije države i prava sa osvrtom na pozitivno pravo. Publikovani naučni članci rezultat su istraživanja u širokom dijapazonu od javnog do privatnog prava, uključujući aktuelne teme iz međunarodnopravne oblasti. Sa radovima studenata doktorskih studija i prikazima jedne knjige i jedne međunarodne konferencije zaokružili smo sadržaj ovog broja časopisa.

Možemo da najavimo da će se časopis pojaviti u DOAJ (Directory of Open Acces Journals) servisu, koji se smatra referentnim izvorom u informatičkoj strukturi evropskog akademskog prostora. S obzirom da je Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu već indeksiran u Srpskom citatnom indeksu (SCIndeks), dobili smo podršku od Centra za evaluaciju u obrazovanju i nauci da pristupimo DOAJ servisu. Na ovaj način bila bi omogućena ocena legitimiteta našeg naučnog časopisa upoređujući dostignuća svih časopisa koji se izdaju u režimu otvorenog pristupa.

U Nišu, decembar, 2016. godine

*Prof. dr Irena Pejić,  
glavni i odgovorni urednik*

## **Editor's Introductory Note**

Dear Readers,

The focal point of this volume (No. 73) of the Collection of Papers of the Law Faculty, University of Niš, is a topic from the scientific area of public law: Federations and Confederations, which has been analyzed from the standpoint of the general theory of state and law, with specific reference to positive law. The scientific articles published in this volume are the result of scientific research conducted in diverse areas of law, including contemporary issues in the field of public law, private law, as well as international law. This issue of the Law Faculty journal also includes a number of doctoral students' papers, a book review and an international conference report.

The Editorial Board would like to announce that the Law Faculty journal "the Collection of Papers of the Law Faculty in Niš" will be entered into the DOAJ (Directory of Open Access Journals), an online directory which provides access to high-quality open access peer-reviewed journals and is deemed to be a highly referential source in the information structure of the European academic space. Considering that the Law Faculty journal has already been indexed in the Serbian Citation Index (SCIndex), we have been supported by the Centre for Evaluation in Education and Science to access the DOAJ service. It will give our Law Faculty journal a competitive edge and provide an opportunity to evaluate its quality and legitimacy as well as to compare the attainments of all journals that are published in the open access system.

Niš, December 2016

Prof. Irena Pejić, LL.D.

Editor-in-Chief

# ČLANCI

---

---

**U FOKUSU  
FEDERACIJA I  
KONFEDERACIJA**





**Dr Milan Petrović,\***  
Redovni profesor  
Pravnog fakulteta (u penziji)  
Univerzitet u Nišu

originalan naučni članak  
doi:10.5937/zrpfni1673001P

UDK: 342.24

Rad primljen: 30.09.2016.  
Rad prihvaćen: 25.10.2016.

## **SAVEZNA DRŽAVA (FEDERACIJA) I SAVEZ DRŽAVA (KONFEDERACIJA) U OPŠTOJ TEORIJI DRŽAVE I PRAVA I POZITIVNOM PRAVU (prvi deo)**

**Apstrakt:** Razlika između saveza država i savezne države ima osnov u tome što je država članica nosilac vrhovne vlasti (suvereniteta) u savezu država, dok je federalna jedinica savezne države nesuverena, jer suverenitet pripada isključivo federaciji. Na temelju istraživanja različitih konfederacija i federacija, rad dolazi do zaključka da je „Druga Jugoslavija“ bila, uprkos nazivu, konfederacija. No, taj zaključak otvara pitanje granica između njenih bivših država članica, pošto te granice nisu utvrđene nikakvim međunarodnim ugovorom. S obzirom na to da postoji pravni kontinuitet između Kraljevine Srbije te „Prve“ i „Druge“ Jugoslavije, rešenje se mora tražiti u povratku na stanje koje je postojalo pre nastanka jugoslovenske države.

**Ključne reči:** savezna država i savez država, suverenitet, identitet i sukcesija država, državne granice.

Savezna država (federacija) i savez država (konfederacija) toliko su srodne pravne pojave da se bez razumevanja prve, druga ne može razumeti, i obratno, a ponekad su toliko slične da se njihovi pojmovi mešaju. No, razlike u njihovim pravnim posledicama su ogromne, takoreći istorijske. Jer, ako se ostave po strani prava i obaveze prema trećim državama, u saveznoj državi po pravilu važi njeno unutrašnje pravo, a sasvim izuzetno i međunarodno pravo; naime, kada je određena savezna država nastala aktima međunarodnog prava. U savezu država, naprotiv, pored unutrašnjeg prava, koje stvaraju države članice (sastavne države) i savezni organi, nužno važi i međunarodno pravo. S tim u

---

\* milan@prafak.ni.ac.rs

vezi, važno je primetiti da ustavi saveznih država obično imaju formalan izvor u zakonima, a ustavi saveza država u međunarodnim ugovorima, ali da to uvek ne mora biti slučaj. Jer, kao što međunarodni ugovor može biti formalan izvor unutrašnjeg prava, tako i zakon može biti izvor međunarodnog prava. Pomenimo, za sada, dva istorijska primera koji to dokazuju. Austro-Ugarska monarhija bila je realna unija kao vrsta saveza država, no ona je bila zasnovana na dvema zasebnim zakonima tih država. Opet, Bizmarkov Nemački Rajh (Nemačko carstvo) bio je savezna država osnovana međunarodnim ugovorima nemačkih država i država-gradova.

Naučno interesovanje za pitanja federalizma, koje podrazumeva i utvrđivanje razlike između savezne države (federacije) i saveza država (konfederacije) izgubilo se u nas nakon raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije 1992. godine (koja je postojala pod različitim nazivima: od 7. marta 1945. godine kao Demokratska Federativna Jugoslavija (DFJ), od 29. novembra 1945. godine kao Federativna Narodna Republika Jugoslavija (FNRJ), te napokon, od 7. aprila 1963. godine kao Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ)). No, ako su i neke druge konfederacije ili federacije prestale da postoje, u prvom redu Sovjetski Savez (SSSR) i Čehoslovačka, dva saveza država: Organizacija ujedinjenih nacija (OUN) i Evropska unija (EU) imaju za nas i te kakav značaj: Srbija je članica prvog, a sa drugim neguje najtešnje odnose. Samo, ni raspad SFR Jugoslavije nije rešio bitan problem koji se javio među njenim bivšim republikama, a to je problem njihova razgraničenja sa Srbijom. Pretpostavka tog problema je najpre to, što Federativna Jugoslavija (kao „Druga Jugoslavija“) nije naprosto sukcesor Kraljevine Jugoslavije (kao „Prve Jugoslavije“), pošto ova država nije prethodno prestala da postoji, već je njen nastavljač, što će reći da se sa njom nalazi u kontinuitetu, i što ni Kraljevina Jugoslavija nije sukcesor Kraljevine Srbije, već njen nastavljač. Reč je dakle o identitetu pravnog subjektiviteta. Nadalje, „Druga Jugoslavija“, uprkos nazivu, nije bila federacija kao savezna država, već konfederacija, to jest savez država, i to savez država nelegitimno uspostavljen, što će reći da svi ustavi „Druge Jugoslavije“ mogu biti oglašeni nevažećim. Teret dokazivanja ove pravne mogućnosti pada na ovaj rad, što podrazumeva i ispravno poimanje legitimiteta. I u Engleskoj je 1660. godine konventski Parlament proglasio fikciju da nikada nije postojala republika, to jest da kontinuitet monarhije vlade nije bio prekidan u doba Kromvelove diktature (v.: Hatschek, 1978, 342).

Bitna je razlika između savezne države i saveza država to što savezna država kao središnja država poseduje suverenitet, dok savez država

nije suveren, već su suverene njegove države članice. To je vladajuće mišljenje (v., umesto mnogih: Kunz, 1929, 458 idd). Krajnje je, međutim, složeno pitanje šta je suverenitet u saveznoj državi i savezu država, i svrha ovoga rada takođe je utvrđivanje tog pojma suverenosti. Uopšte uzev, suverenitet se, iznutra, sastoji u vlasti bezuslovnog prinuđivanja unutar državne teritorije. Spolja, suverenitet se ogleda u nezavisnosti od bilo koje strane vlasti, posebno državne. Ove komponente lako je ustanoviti u unitarnoj državi. Stvar se, međutim, komplikuje u saveznoj državi i u savezu država, pošto tamo i središnji i periferni organi imaju atribute državnosti. Mi smo već ranije ukazali da se ovaj problem može rešiti ako se ima u vidu razlika između delegacije i derelikcije državne vlasti (v.: Petrović, 2001, 25 idd.; i na engleskom: Petrović, 2000, 480 idd.). Tako, kada dve ili više država osnuju savez država (konfederaciju), onda su one izvršile delegaciju svojih izvesnih suverenih prava, što će reći da su na novostvorene zajedničke organe prenele vršenje tih prava, zadržavajući njihovu supstanciju. I obratno, kada dve ili više država osnuju saveznu državu (federaciju), onda su one izvršile derelikciju svojih suvereniteta na novonastalo pravno lice, što će reći da su u korist tog pravnog lica prenele supstanciju svoje suverenosti, zadržavajući za sebe vršenje izvesnih suverenih prava. One su na taj način prestale da budu države, ali su zadržale sopstvene državne organe za vršenje zadržanih suverenih prava. Samo, ovde se opet otvara pitanje razlike između supstancije i vršenja suvereniteta, na koje se može odgovoriti tek nakon konkretnih sagledavanja. Dodajmo da savez država ili savezna država mogu nastati i na drugi način, osim navedenog, ali da to ne menja suštinu stvari. Recimo, savezna država ili unitarna država mogu se preobraziti u savez država, ili savez država u saveznu državu. Moguće je, napokon, da se savez država i savezna država preobraze u unitarnu državu, usled čega ta unitarna država stiže i supstanciju i vršenje suverenosti.

Istaknimo da su ovde bez značaja nazivi koje upotrebljavaju pravni akti. Tako su sastavne države prve savremene konfederacije, „Republike Ujedinjene Holandije“, koja je osnovana 1579. godine i trajala do 1795. godine, nazivana „Ujedinjenim pokrajinama (provincijama) Nizozemske“ (Les Provinces Unies des Pays-Bas), premda su te pokrajine u stvarnosti bile suverene države. Opet, švajcarski ustavi (naposletku čl. 3 Ustava od 18. aprila 1999. godine) nazivaju kantone „suverenim“, iako suverenitet pripada isključivo državi koja se službeno naziva „Švajcarskom Konfederacijom“. Švajcarska pravna nauka ustavni izraz „suverenost“ kantona tumači kao „vlast zapovedanja“ (v.: Giacometti /Fleiner, 1949, 43).

Pošto je suverenost atribut države, federalne jedinice savezne države nisu, kao što smo rekli, države. Da bismo izbegli udvajanje naziva – jer savezna država ujedno označava ukupnost središnje države i federalnih jedinica, a i središnju državu samu – središnju državu nazivamo „nadržavom“, a federalne jedinice „poddržavama“. Savez država (konfederacija) takođe ima svoje organe, koji mogu biti i zakonodavni i upravni i sudski, ali to su zajednički organi država članica, koje gledište, po nama najispravnije gledište, zastupa veliki broj pravnih pisaca. Najizrazitiji utemeljitelj tog gledišta je G. Jelinek (Jellinek, 1882, 172 idd. Ostale zastupnike ovoga shvatanja navodi: Kunz, 1929, 448 idd.). No, ono ima dva ogranka.

Po prvome, čiji je pobornik i Jelinek, subjekti međunarodnoga prava mogu biti samo suverene države članice, ali ne i savez država. Kada konfederacija, koja je politički savez, istupa prema trećim državama, onda su to zajednička istupanja svih njenih sastavnih država. On kaže (Jellinek, 1882, 184): „Međutim, prema ranije rečenom je jasno da, kada savez objavi rat, to predstavlja kolektivnu objavu rata sveukupnih sastavnih država, da, kada savez odašilje poslanike, oni imaju svojstvo zajedničkih poslanika sastavnih država za pitanja u pogledu kojih je ugovorom o savezu isključeno jednostrano istupanje pojedine države članice.“ Ipak, stvarnosti više odgovara shvatanje da je savez država takođe i subjekt međunarodnog prava snabdeven sopstvenim organima. To stanovište preovlađuje u teoriji države i prava i međunarodnoga prava. Zastupao ga je, na primer, još F. fon Holcendorf (von Holtzendorff, II, 1887, 131 idd.). Holanđanin de Lauter (de Louter, I, 1920, 201) kaže: „Konfederacija, nasuprot alijansi, stvara međunarodno pravno lice, što će reći da ona poseduje sopstvenu volju, nezavisnu od volje država članica, i organe koji su nužni da izjave i po potrebi izvrše tu volju.“ Slično je mišljenje i Fon Lista (von Liszt, 1927, 57): „Načelo očitovano za personalnu uniju jednako važi, barem teorijski, za savez država; u tom obliku jednako složene države, to su različite države članice čije ujedinjenje obrazuje konfederaciju, i ne konfederacija sama, koje uživaju međunarodnu sposobnost. Međutim, može se dogoditi da pravna i poslovna sposobnost država članica budu podvrgnute ograničenjima s razloga postojanja savezne veze.“ Ovo stanovište sreće se i kod novijih pisaca (v.: na primer, Dahm, II, 1961, 122 id.). I sam Jelinek podstaknut je da dopusti (Jellinek, 1882, 184): „Pošto praksa međunarodnoga prava saveze država sagledava kao jedinstva, nije nerazumno i za savez država pretpostaviti postojanje jedinstvenog subjekta savezne veze.“

Zbog izuzetne složenosti i političke osetljivosti uređivanja međusobnih ovlašćenja i obaveza u saveznoj državi, imperativ je pravne politike da savezna država mora imati pisani ustav kao osnovni zakon kako naddržave tako i podržava. Međutim, isto važi i za savez država, s tim što se njegov ustav najčešće donosi u formi međunarodnog ugovora.

Osobenost saveznih država je postojanje dvodomnog ustrojstva zakonodavnog tela. Doduše, postojale su (primerice Francuska po Ustavnoj povelji od 4. juna 1814. godine, Italija po Osnovnom statutu Italijanske kraljevine od 4. marta 1848. godine, Pruska po Ustavnoj povelji od 31. januara 1850. godine, Rusija po Osnovnim državnim zakonima od 23. aprila 1906. godine, Srbija po Ustavu od 6. aprila 1901. godine, Jugoslavija po Ustavu od 3. septembra 1931. godine) i postoje (spomenimo Veliku Britaniju, Francusku, Japan, Italiju, Španiju) takođe i unitarne države sa dvodomnim predstavničkim telom, a videćemo da su i izvesni savezi država pribegavali sistemu dvaju domova. No, premda dvodomnost nije isključivo svojstvo saveznih država, ona je, ipak, nužan sastavni deo njihove ustavne organizacije. Sledstveno tome, jedan dom njihovog predstavničkog tela je narodno veće, koje predstavlja savezne građane, a drugi je zemaljsko veće kao zastupništvo podržava (federalnih jedinica). Ustanova zemaljskog veća obezbeđuje u češće podržava u saveznom zakonodavstvu naporedo sa narodnim većem, a u izvesnim savezima i sa saveznim narodom kao odlučioem na saveznom referendumu; s tim što zemaljsko veće u izvesnim savezima (kao, na primer, Senat Sjedinjenih Američkih Država) sudeluje i u vrhovnoj upravnoj i sudskoj vlasti. Kroz narodno veće očituje se unitarističko-parlamentarna komponenta savezne države. Njega bira ceo savezni narod po većinskom principu, bez obzira na zemaljsku pripadnost, i minimum njegove nadležnosti je obavezno u češće u zakonodavnom postupku sa zemaljskim većem.

Ako naddržava tako i podržava (federalna jedinica) ima ustavotvornu vlast, s tim što podržava ima ustavnu autonomiju na osnovu i u granicama saveznog prava. Federalna jedinica takođe ima, jednako na osnovu i u granicama saveznog prava, zakonodavnu, upravnu i po pravilu, sudsku vlast. Pošto te vlasti ima i naddržava, ali na osnovu i u granicama sopstvenog prava, postoji naporedno kružno (ciklično) stvaranje pravnog poretka u naddržavi i podržavama, u smislu naše teorije „kružnog ili cikličnog (nizlazno-uzlaznog) stvaranja pravnog poretka“ (v.: Petrović, 2015, 215 idd.). Međutim, kružno stvaranje pravnog poretka ujedno je i režim važenja prava. Tako, ako pravni akt podržave prestupi granice koje mu je postavilo savezno pravo, onda je taj

prema federalnoj jedinici koja krši savezno pravo, naddržava bi mogla primeniti i prinudno izvršenje (tzv. „saveznu egzekuciju“). No, odavde izvoditi zaključak o suverenitetu naddržave bilo bi preuranjeno. Jer, i u savezu država (konfederaciji) država članica je dužna da izvršava savezno pravo, te bi prema njoj takođe mogla biti primenjena i savezna egzekucija, o čemu će kasnije biti reči. Jedino što bi se moglo, s tim u vezi, reći je to, da je nadmoć saveznog prava nužna pretpostavka suvereniteta, ali ne i sam suverenitet, tj. njegova suština.

O suverenitetu u saveznoj državi postoje dve glavne teorije.

Podimo od nemačke teorije „nadležnosti nadležnosti“ (Kompetenz-Kompetenz). Rodonačelnik tog učenja je Henel (Haenel, I, 1873, 149). Saglasno Henelu, ključna tačka suvereniteta ne počiva u tome što država granice svoje nadležnosti prima od neke nadređene vlasti, već u tome što ona samu sebe stavlja u ustavne forme obrazovanja sopstvene volje, odnosno, u pravnoj moći države nad svojom nadležnošću. Nedostatak tog učenja Jelinek vidi u sledećem (Jellinek, 1882, 29): „Suverenitet naprosto proglasiti za pravnu moć države nad svojom nadležnošću, znači takođe poreći postojanje međunarodnog prava.“ Henel je pak uzvraćao da teorija „nadležnosti nadležnosti“ važi samo u unutrašnjem pravu, a ne i u međunarodnom (Haenel, I, 1892, 118). Ovako izmenjeno gledište prihvatio je u osnovi i Kunc, inače pobornik učenja o prvenstvu međunarodnog prava nad unutrašnjim. Za njega, sva pitanja suvereniteta svode se na probleme nadležnosti, upravo zbog primata međunarodnog prava; suverenost je, naime, relativna jer njenu sadržinu svagda određuje međunarodno pravo. Tako postoje suverene države sa „normalnom nadležnošću“, takve čiju nadležnost neposredno ograničava međunarodno pravo, ali i suverene države sa „ograničenom nadležnošću“, koje više nego druge podležu međunarodnopravnim ograničenjima. Među ove druge spadaju međunarodnopravni protektorati i države članice saveza država. Naprotiv, sastavne države savezne države predstavljaju „nesuverene države“, „države u smislu državnog prava“, nad kojima savezna država ima „nadležnost nadležnosti“ (V.: Kunz, 1929, 118 idd., 537 idd., 648 idd.).

O problematici odnosa međunarodnoga i unutrašnjega (državnog) prava biće reči kasnije. Ovde ćemo samo izložiti kritici gledište „nadležnosti nadležnosti“. Primitimo, najpre, da sva pozitivna prava saveznih država ne poznaju „nadležnost nadležnosti“ naddržava. Ona je, zapravo, prisutna u federacijama koje pripadaju unitarističkom tipu savezne države, kao što su, na primer, Austrija i SR Nemačka, jer u njima izmene saveznog ustava spadaju u isključivu nadležnost saveznih organa

(po čl. 44 austrijskog Saveznog ustavnog zakona – Nacionalnog veća i saveznog biračkog tela putem referenduma; po čl. 79 Osnovnog zakona za SR Nemačku – Bundestaga i Saveznog veća). Nasuprot tome, čl. 195 švajcarskog Ustava kaže: „Potpuno ili delimično revidirani savezni Ustav stupa na snagu kada ga prihvate narod i kantoni.“ Po čl. V Ustava Sjedinjenih Američkih Država, savezni Kongres predlaže dvotrećinskom većinom oba doma izmene saveznog Ustava, ali te izmene (amandmani) stupaju na snagu tek kada ih potvrde zakonodavna tela ili konvencije tri četvrtine federalnih jedinica.

Samo, mogu postojati i unitarne države koje nemaju „nadležnost nadležnosti“ na celoj svojoj teritoriji. Hrvatska i Slavonija bila je do 1918. godine pokrajina u vidu organizovanog državnog fragmenta u sastavu Kraljevine Ugarske. No, zakonski članak H H H Ugarske od 1868. godine („hrvatsko- ugarska nagodba“) predviđao je u čl. 70 da se ustavni položaj Hrvatske i Slavonije prema Ugarskoj ne može menjati jednostranom voljom suverene ugarske države bez saglasnosti dotične pokrajine. Pa ako je suverenitet jednak pravnoj moći menjanja nadležnosti, onda bismo uzaman tražili suverenu vlast nad ugarskom pokrajinom Hrvatskom i Slavonijom.

Druga teorija je učenje o „podeljenom suverenitetu“ između naddržave i podržava. To učenje doneo je iz Sjedinjenih Američkih Država u Evropu znameniti francuski istoričar iz prve polovine 19. veka Aleksis de Tokvil (Alexis de Tocqueville) u svojoj knjizi o demokratiji u Americi (Tocqueville, I, 1951, I/VIII, 235 idd.). Prema tom učenju, kako naddržava, tako i podržava, suverena je u svom delokrugu. Po jednom ogranku tog učenja, ni naddržava ni podržave nisu savršeni državni organizmi, nisu po sebi suverene, već tek njihovo jedinstvo čini državu u pravom smislu (v.: Bornhak, 1896, 12). Teoriju „podeljenog suvereniteta“ učinio je u Nemačkoj privlačnom svojevremeno uticajni teoretičar države Vaic (Waitz, 1853, 493 idd.). No, posle osnivanja Nemačkog Rajha 1871. godine, ta teorija u toj zemlji gubi privrženike. Teoriji „podeljene suverenosti“ prebacuje se da meša suverenitet i nadležnost, usled čega gubi iz vida nadređenost naddržave podržavi.

No, u francuskoj pravnoj nauci prisutno je shvatanje o podeli suvereniteta na unutrašnji i spoljašnji, i ono se ponekad primenjuje u izgradnji pojma savezne države. Prema Foanjeu (Foignet, 1905, 23), podržave gube svoju „spoljašnju suverenost“, njih „apsorbuje ličnost savezne države, koja ih sve reprezentuje prema stranim državama“; one, naprotiv, zadržavaju svoju „unutrašnju suverenost“ premda je ona, činjenicom postojanja nadređene savezne vlasti, umanjena.



Takođe je i za Fošila (Fauchille, I/1, 1922, 246 idd.), koji razliku između saveza država i savezne države tradicionalno (i pogrešno) vidi u tome što prva počiva na ugovoru a druga na ustavu, samo savezna država suverena u međunarodnom pravu, dok federalne jedinice zadržavaju značajan deo, ali ne i celinu unutrašnjega suvereniteta. „Savezna država“, veli Fošil, „može se definisati kao vlada država koje su sačuvale važan deo, mada nikada ne celinu svog unutrašnjeg suvereniteta, ali koje su se u potpunosti odrekle svojeg spoljašnjeg suvereniteta u korist središnjeg saveznog organa.“

Mada ni ova teorija nije tačna, ona je od načelnog značaja za utvrđivanje razlike između unutrašnjeg (državnog) i međunarodnog prava. Jer, unutrašnji suverenitet je supstancija suvereniteta, te kao takav ima prvenstveno nad spoljašnjim suverenitetom; onaj ko je u posedu unutrašnjeg suvereniteta može da ima i spoljašnji suverenitet, dok je, naprotiv, spoljašnji suverenitet bez unutrašnjeg nemoguć. Zato je ispravno reći da u saveznoj državi nadržava poseduje i unutrašnji i spoljašnji suverenitet, dok podržavi (federalnoj jedinici) pripada samo vršenje izvesnih suverenih prava, i to nužno u unutrašnjem pravu i samo eventualno i u međunarodnom.

Po našem izvornom shvatanju, suverenitet u saveznoj državi ogleda se u dva momenta. Prvo, nadržava u toj državi poseduje ovlašćenja koja su bitna za opstanak i delatnost savezne države. Koja su to ovlašćenja, može se saznati samo uvidom u pozitivna prava. Drugo, kolegijalni (zakonodavni i ustavotvorni) organi savezne države uvek odlu čuju većinski. Pođimo od sagledavanja prvog momenta.

Tako, uopšte uzet, u nadležnost nadržava spadaju: emisija (kovanje) novca, utvrđivanje mernih jedinica i tegova; jedinstveno finansijsko, ekonomsko i saobraćajno područje; pošta i telekomunikacije; uz to i carinski propisi; zakonodavstvo o sprovođenju saveznog ustava, o izboru saveznih organa i tome slično; zakonodavstvo i uprava nad neposrednim saveznim područjima, „saveznim distriktima“ i „teritorijama“, gde ih ima. Ove agende pripadajuće nadržavi čine „gvozdeno jezgro“ svih saveznih ustava. Ono je, kao što se vidi, srazmerno malo. No, agende koje ulaze u nadležnost nadržave mogu biti znatno obimnije. U izvesnim saveznom državama u saveznu nadležnost spada zakonodavstvo o građanskom, krivičnom i procesnom pravu, u izvesnim spadaju i železnice itd.

Pre svega, ustavi svih saveznih država koje poseduju flotu propisuju da postoji savezna flota, savezna ratna mornarica, koja spada u isključivu nadležnost nadržave.



Što se tiče kopnenih oružanih snaga i ratnog vazdu hoplovstva, u isklju čivu nadležnost naddržave ulazi, u svim saveznom državama, vrhovno komandovanje i upotreba istih. Da li se pri tom u pojedinoj saveznoj državi radi o opštoj vojnoj obavezi, sistemu milicije ili najamničkom sistemu, bez uticaja je na vojnu strukturu savezne države. I u pogledu podele nadležnosti između naddržave i poddržava dotično vojnih agendi, mogu se unutar opšteg pojma savezne države sresti različita stupnjevanja. Prvo, postoji samo jedna, savezna vojska, sve nadležnosti u oblasti vojnih agendi nalaze su rukama naddržave, dok su poddržave sasvim isklju čene (na primer u Kanadi, Australiji, Austriji). Drugo, gotovo sve nadležnosti u oblasti vojnih agendi pripadaju naddržavi, s tim što izvestan deo vojne uprave ulazi u nadležnost poddržava (na primer u SR Nemačkoj). Treće, postoji samo jedna savezna vojska, odnosno savezna milicija, pri čemu poddržave ne mogu imati ni stajaću vojsku, niti smeju da regrutuju trupe; ipak, poddržavama se može dopustiti da imaju, pored savezne vojske, i svoju miliciju (Sjedinjene Američke Države), odnosno da drži svoje trupe ukoliko im to naddržava dozvoli (na primer u Sjedinjenim Američkim Državama).

„Finansijski ustav“, „finansijsko poravnanje“ unutar tipa savezne države počiva na finansijskoj prevlasti naddržave, koja se prevlast ogleda u tome, što, pre svega, budžetsko pravo i nadležnost oporezivanja imaju pravni osnov u saveznom pravu.

Čisti sistem matrikularnih priloga, prema kome bi se savezni budžet isklju čivo pokrivaio prilozima podržava, kojima bi pripadale sve nadležnosti u finansijskoj oblasti uz obavezu prenošenja tih priloga u korist naddržave, ne postoji ni u jednom pozitivnom pravu. Zapravo, taj sistem je svojstven savezu država, konfederaciji, premda je i već spominjana Republika Ujedinjene Holandije poznavala neposredne ili posredne poreze u korist Saveza. Naime, u svim saveznom državama postoje barem neki prihodi koji neposredno pripadaju naddržavi, pri čemu bi se deficit saveznoga budžeta pokrivaio iz matrikularnih priloga poddržava. Taj sistem postojao je u Nemačkom carstvu od 1871. godine, za koje ćemo videti da je bilo savezna država izgrađena na protektoratu. Po njegovom Ustavu, naddržavi su prinadležile jedino carine i u čl. 35 istog navedeni prihodi od poreza na monopolisane proizvode. Pri tome naddržava nije imala ni sopstvenu finansijsku upravu. Za vanredne potrebe mogli su se na osnovu saveznoga zakonodavstva podizati zajmomi. Prekoračenje izdataka naddržave imalo se pokrivati iz matrikularnih priloga poddržava, kojih se priloga visina utvrđivala srazmerno broju stanovnika poddržava (čl. 70 Ustava Carstva).

U većini saveznih država, naddržava je finansijski potpuno nezavisna od podržava, što će reći da može da ubira neposredne savezne poreze. Po Ustavu Sjedinjenih Američkih Država, Kongres je ovlašćen (čl. I, odsek 8) da uvodi i ubira poreze, takse, carine i trošarine, s tim što takse, carine i trošarine moraju biti jednoobrazne na celom saveznom području. Nemački Ustav Vajmarske Republike od 1919. godine ovlasio je članom 8 naddržavu da ubira sve poreze i dažbine, dajući joj tako slobodu da podržavama ostavi onoliko vlasti oporezivanja koliko ona hoće. Ipak, ista odredba je predviđala da naddržava, ukoliko bi prisvojila poreze i dažbine koji su dotle pripadali podržavama, mora uzeti u obzir održanje životne sposobnosti federalnih jedinica. Osnovni zakon za SR Nemačku propisao je da Savez ima isključivu nadležnost zakonodavstva u oblasti carina i finansijskih monopola (čl. 105, stav 1). Uz to, naddržava ima „konkurentno zakonodavstvo“ (takvo koje može da prisvoji ili prepusti podržavama) u poreskim agendama na čiji iznos u celini ili delimično polaže pravo (stav 2 istog člana). Ove agende osnovni zakon taksativno nabroja, ali je njihov broj veliki (preko četrdeset). S druge strane, osnovni zakon zajemčuje podržavama (saveznim pokrajinama) zakonodavnu vlast u pogledu lokalnih poreza na pokretnine i potrošnju, ako i ukoliko nisu istovrsni sa porezima utvrđenim saveznom zakonodavstvom, te ovlašćenje određivanja poreske stope kod osnovnog poreza na prihode (stav 2a istog člana). Osnovni zakon uređuje i podelu poreskih prava između Saveza, saveznih pokrajina i opština (čl. 106–108).

U eksteritorijalnim pravnim situacijama, naročito u odnosima sa stranim državama, naddržavi kao suverenoj državi pripada celokupna nadležnost; podržavama – kako god da je pozitivnopravno uređena podela nadležnosti između njih i naddržave – pripada u ovoj oblasti onoliko agendi koliko im je dodelio savezni ustav. No, pozitivnopravno gledano, način podele ove nadležnosti nije merilo razlikovanja između savezne države i saveza država. Jer, i u konfederaciji mogu međunarodnopravne agende pripadati saveznom vlastima, posebno pravo vođenja rata, dok podržave u federaciji takođe mogu stupati u eksteritorijalne pravne situacije. U pogledu ovoga, moguće je razlikovati dva glavna tipa savezne države:

To su, prvo, savezne države bez bilo kakve međunarodnopravne nadležnosti federalnih jedinica. Tom tipu odgovaraju Austrija, Australija, Kanada.

Drugi tip predstavljaju savezne države sa međunarodnopravnom nadležnošću federalnih jedinica.

Što se tiče vođenja rata, to pravo u svim saveznim državama pripada isključivo nadržavi, kojoj takođe isključivo prinadleži aktivno i pasivno poslaničko pravo. Sledstveno tome, može se raditi samo o pravu zaključenja ugovora, i to ugovora sa stranim državama. Ovde, naime, ne spadaju ugovori koje među sobom zaključuju federalne jedinice, ni ugovori između federalnih jedinica i nadržave, jer se na te ugovore, bez obzira na formu njihova zaključenja, isključivo primenjuje unutardržavno pravo savezne države (o ovome v.: Ficker, 1926, 23 idd.).

Pri svemu tome, i pravo federalnih jedinica da zaključuju ugovore sa stranim državama veoma je ograničeno. Pre svega, ti ugovori se moraju držati okvira postavljenih saveznim ustavom, saveznim zakonima i ugovorima koje je nadržava zaključila sa stranim državama. Jasno je, dakle, da se pravo federalnih jedinica da zaključuju međunarodne ugovore može vršiti, u za njih najpovoljnijem slučaju, u agendama koje spadaju u njihovu zakonodavnu nadležnost (čl. 32, stav 3 Osnovnog zakona za SR Nemačku, čl. 56, stav 1 švajcarskog Ustava). Samo, i ovo pravo je u izvesnim pravcima ograničeno. Tako, savezno pravo zabranjuje podržavama da zaključuju političke ugovore sa inostranstvom. Ustav Sjedinjenih Američkih Država u čl. I, odsek 10, stav 1 propisuje: „Nijedna država ne sme stupiti ni u kakav ugovor, alijansu ili konfederaciju...“ Švajcarski Ustav u čl. 56, stav 2 zabranjuje kantonima da zaključuju ugovore sa inostranstvom ako su ti ugovori protivni pravima i interesima Saveza, kao i pravima drugih kantona; pre zaključenja međunarodnih ugovora, kantoni su dužni da informišu Savez. Povrh toga, federalne jedinice moraju za zaključenje međunarodnih ugovora da poluče saglasnost nadržave. Ustav Sjedinjenih Američkih Država u čl. I, odsek 10, stav 3 kaže: „Nijedna država ne sme, bez odobrenja Kongresa, ulaziti u bilo kakav sporazum ili pogodbu s drugom državom ili stranom silom, niti stupiti u rat...“ Po švajcarskom Ustavu, čl. 172, stav 3, Savezna skupština odobrava ugovore kantona među sobom i sa inostranstvom ako Savezno veće ili pojedini kanton uloži prigovor. Nadalje, po švajcarskom Ustavu, čl. 56, stav 3, i onda kada se radi o agendama u kojima kantoni mogu da zaključuju međunarodne ugovore, oni mogu neposredno da saobraćaju samo sa nižim stranim nadležstvima; u ostalim slučajevima, kantoni mogu da saobraćaju sa inostranstvom samo posredstvom Saveza.

Ukoliko se radi o tipu savezne države bez svake međunarodnopravne nadležnosti federalnih jedinica, vladajući je stav nauke da podržavama nedostaje svaka međunarodna pravna i poslovna sposobnost, da je s toga samo nadržava pravni subjekt međunarodnog prava, te da s toga u slučaju delikta međunarodnoga prava isključivo odgovara nadržava.

Smatra se da ta odgovornost postoji i onda kada su podržavama ustavom dodeljene izvesne međunarodnopravne nadležnosti, a nadržava je u izvesnom međunarodnom ugovoru izrično ili prećutno obećala da će se federalne jedinice ponašati na određeni način, ili je međunarodnopravni delikt, na primer, nastao usled uskraćenja pravde strancu u federalnoj jedinici, čak i ako po saveznom ustavu pravosuđe spada u isključivu nadležnost te federalne jedinice. Praksa država i judikatura međunarodnih arbitraža stoje na stanovištu da i tada odgovara nadržava i samo ona. Saobrazno toj praksi i judikaturi, i nauka stoji na gledištu da jedino nadržava odgovara i u slučajevima kada se federalna jedinica sa međunarodnim nadležnostima javlja kao počinitelj delikta međunarodnog prava (v.: Kunz, 1929, 662, adnotacija 3; Dahm, III, 1961, 204 idd., adnotacija 11). Jer, kako primećuje Štrup (Strupp, 1920, 114), kao što država pokrovitelj mora da odgovara za protivpravne radnje zavisne države u oblasti međunarodnoga prava, tako i savezna država (nadržava) mora da odgovara za međunarodnopravne delikte svojih federalnih jedinica. Međutim, Sjedinjene Američke Države nisu ovde sasvim dosledne. One pozivaju strane savezne države na odgovornost zbog grešaka njihovih federalnih jedinica, ali ako njih druge države tuže, one ponekad sebe štite pozivajući se na ustavno-pravna ograničenja savezne vlasti (v.: Dahm, III, 1961, 205, adnotacija 11).

Do odstupanja od većinskog principa kao momenta suvereniteta nadržave došlo je do izražaja samo u jednom ustavu, koji se zato javlja kao istorijski paradoks, u Ustavu Nemačkog carstva koji je važio od 1871. do 1918. godine, i po svom tvorcu, kancelaru Bizmarku, bio nazivan „Bizmarkovim Ustavom“. Izmene tog ustava vršene su običnim zakonom usvojenim u Rajhstagu, kao narodnom veću, i u Saveznom veću kao predstavništvu federalnih jedinica. Međutim, Kraljevina Pruska kao jedna od njih posedovala je hegemoniju prema ostalima, jer je imala najviše glasova (17 od ukupno 58) u Saveznom veću, budući da Ustav nije mogao biti izmenjen ako je zakon o izmeni Ustava imao protiv sebe 14 glasova u Saveznom veću.

Shodno tome, Pruska je mogla da onemogući svaku izmenu Ustava koja joj ne bi odgovarala. Hegemoniju Pruske uvećavalo je i to, što je, po slovu Ustava, kralj Pruske bio i nemački car i ujedno predsednik Saveznog veća, a pruski kancelar ujedno i savezni kancelar. Uz to, Rajhstag je imao manje prava nego Savezno veće. Rajhstag je predstavljao unitarističko- parlamentarni dom Nemačke, jer su njegovi poslanici birani po principu opšteg, neposrednog i jednakog izbornog prava svih nemačkih građana, koje je vršeno tajnim glasanjem. No, njegova nadležnost bila je isključivo zakonodavna. Savezno veće, kao predstavništvo nemačkih vlada,

bilo je pored toga nadležno da donosi upravne propise za izvršenje saveznih zakona, da daje saglasnost na objavu rata u ime Carstva, da rešava javnopravne sporove između federalnih jedinica, dakle da odnosi i određene „akte vlade“.

Osobenost Saveznog veća sastojala se i u tome, što njegovi članovi nisu samostalno odlučivali, već su bili vezani instrukcijama ministara, odnosno državnih poglavara, federalnih jedinica koje su zastupali i što je njihov glas prilikom glasanja računat kao deo jedinstvenoga glasa federalne jedinice. Sledstveno tome, Pruska je, na primer, prilikom glasanja u Saveznom veću mogla da ima samo jednog predstavnika, koji je raspolagao sa svih 17 pruskih glasova. Po rečima vodećeg nemačkog teoretičara ustavnog prava pre Prvog svetskog rata Labanda, ova osobenost je proishodila iz koncepta saveznog veća kao konfederalističkog, međunarodnog kongresa poslanika (Laband, I, 1911, 235).

Jedan francuski pravni pisac zastupao je gledište da su federalne jedinice Nemačkog Carstva od 1871. godine bile pod protektoratom Pruske (Hachenburger, 1896, 19 idd.). Ispravno je reći da je tadašnje Nemačko carstvo delimično bilo savezna država, jer je imalo savezni Ustav i savezno nacionalno predstavništvo (Rajhstag), a delimično protektorat Pruske nad ostalim federalnim jedinicama, koji je bio zasnovan prethodno zaključenim međunarodnim ugovorima između Pruske i tada još uvek suverenih nemačkih država, koji su ugovori obrazovali pravne pretpostavke nastanka Nemačkog carstva.

Pristupimo razmatranju pojma legitimiteta. Problem legitimiteta razmatrali smo detaljno i u nekim ranijim radovima (v.: Petrović, 2004, 19 idd.; Petrović, 2014, 19 idd.). Ovde pak izlažemo gledište koje je sažetije i ispravnije. Legitimitet je svojstvo ustava, pri čemu je ustav ukupnost zakona koji stvaraju državne organe i utvrđuju njihovu strukturu, „organskih zakona“ (Duguit, II, 1928, 185). Legitiman je onaj ustav koji se zasniva na ranije važećem pravovaljanom ustavu, koji se takođe zasniva na prethodnom pravovaljanom ustavu, i tako sve do nepisanog ustava koji je važio od pamtiveka (v.: Hegel, 1981, 274, 318). Ustavi lišeni ovako shvaćenog kontinuiteta važenja pravno ne obavezuju, kao ni međunarodni ugovori zaključeni na osnovu takvih, nelegitimnih ustava. Legitimitet važi i u pogledu zakona i međunarodnih ugovora koji sadrže ustave saveznih država i saveza država, pa je tako nelegitiman ustav saveza država sadržan u nevaljanom ili nelegitimnom međunarodnom ugovoru ili koji je nametnut pojedinoj državi članici dotičnog saveza država.

No, između legitimiteta i nelegitimnosti nužno se umeće pojam kvazilegitimiteta. Kvizilegitiman je ustav koji je doneo kakav samovoljan vladar ili diktator, no koji ustav ostvaruje opšte dobro. Opšte dobro je jedan etičko-politički princip, i još su Platon i Aristotel, a u novije doba Hegel, Žorž Birdo (Georges Burdeau), Binj de Vilnev i drugi smatrali da je svrha države, ustava i političke vlasti ostvarivanje opšteg dobra (v.: Hegel, 1981, § 270, 294; Vurdeau, I, 1966, 85 idd., s književnošću; Bigne de Villeneuve, 1954, 19 idd.). Bilo bi nerazumno i protivno blagonaravljju takav ustav bez daljeg smatrati nelegitimnim. Jedino je ispravan „srednji put“, što znači da kvazilegitiman ustav može protekom vremena da postane legitimnim. Ovde se nameće analogija sa običajnim pravom. Zanimljivo je da je i engleski politički mislilac Edmund Berk stajao na stanovištu da prava i političke institucije Engleza počivaju na naslednom pravu utvrđenom običajima. On kaže (Burke, 1961, 204 idd., podvučeno i izvorniku), osvrćući se na francusku revoluciju od 1789. godine: „Prosta ideja fabrikacije novog režima dovoljna je da nas ispuni odvratnošću i užasom. Želeli smo u doba naše evolucije, a želimo i danas, da sve što posedujemo izvodimo jedino iz nasleđa svojih predaka. Jako smo brinuli da na to telo i tu naslednu lozu ne nakalemimo neku mladicu koja ne bi bila iste prirode kao izvorna biljka. Sve reforme koje smo do sada preduzimali bile su zasnovane na odnosu koji smo imali prema drevnošću; i nadam se, štaviše, ubeđen sam, da će sve što ubuduće bude urađeno, moći da se pažljivo ravna prema istim analogijama, istim autoritetima i istim primerima...

„Trajna politika ove Kraljevine sastoji se u tome, da se naša najsvetija prava i povlastice sagledavaju kao nasleđe.“

„U onom znamenitom zakonu iz treće godine vladavine Karla Prvog, zvanom ‘Peticija o pravima’ (Petition of Rights), Parlament kaže Kralju: ‘Vaši podanici su nasledili ovu slobodu’ – oni ne zasnivaju svoj zahtev na apstraktnim principima kao što su ‘prava čoveka’, već na pravima Engleza, i oni zahtevaju imovinu svojih predaka.“

Ovde je nezaobilazno pitanje koliko vremena treba da protekne da bi kvazilegitiman ustav postao legitiman. Što se tiče dužine vremena upotrebe koja je potrebna za nastanak običajnog prava, nauka je gledišta da o tome nema opšteg pravila, da je svaki pravni običaj slučaj za sebe. Ovo je bio sud Puhte u njegovom čuvenom delu o običajnom pravu (Puchta, II, 1837, 93 idd.) i taj sud važi i danas (v.: Terré, 2009, 320). Ipak, pošto se ovde radi o pitanju gde pravna sigurnost nalaže da se političkoj samovolji postave preciznije granice, mišljenja

smo da je utvrđivanje broja godina potrebnih za legitimizaciju kvazilegitimnog ustava neophodno. Napomenimo da rimokatolički Kodeks kanonskog prava (Codex iuris canonici) iz 1983. godine u kanonu 26. predviđa da običaj stiče zakonsku snagu ako se upotrebljava trideset neprekidnih i potpunih godina. Glosatori su uglavnom smatrali da je upotreba od deset godina dovoljna za nastanak pravnog običaja (v: Puchta, II, 1837, 96 idd.), što je zapravo preuzimanje roka za sticanje nepokretnosti održajem iz rimskog prava (takozvana praescriptio longi temporis). Budući da između običajnog prava i održaja postoji bitna sličnost, održaj je pravni običaj u pojedinačnom slučaju, smatramo da rok pretvorbe kvazilegitimnog ustava u legitiman ne bi smeo biti kraći od 10 ni duži od 30 godina, računajući počev od dana stupanja na snagu dotičnog ustava.

Pre ulaznja u problematiku saveza država (konfederacija) neophodno je takođe ispravno ustanoviti razliku između unutrašnjega (državnoga) i međunarodnoga prava. Posle Prvog svetskog rata izbile su na površinu teorije o prvenstvu međunarodnog prava nad unutrašnjim (v.: Le Fir, 1934, 8 id.; Kunz, 1929, 3 idd., sa književnošću; Gurvitch, 1931/1932, 136 idd., s književnošću). Samo, te teorije su plod lepih želja i ideologija, i ne odgovaraju stvarnosti. U prilog prvenstva unutrašnjeg prava nad međunarodnim govori već prosta činjenica da je savremeno međunarodno javno pravo nastalo tek krajem 16. veka i da je do konca Prvog svetskog rata bilo samo pravo evropskih zemalja, „Jus publicum eurapeum“ (v.: Schmitt, 1950, 111 idd.). Do 16. veka evropske države su međusobna prava i obaveze uređivale po svom privatnom i recipiranom rimskom pravu, dok su prema vanevropskim državama, do njihovog priznanja za subjekte međunarodnog prava primenjivale svoju slobodnu ocenu. U prilog prvenstva unutrašnjega (državnog) prava lepo veli Laband (Laband, I, 74 idd.): „Išlo se dotle, da se država proglasi za tvorevinu međunarodnog prava i karakteristično obeležje pojma države pronalazi u internacionalnom priznanju međunarodno-pravne sposobnosti. No, ovde je logički odnos upravo obratan. Kvalitet državnosti nije refleks, posledica međunarodnopravnog priznavanja, već on predstavlja osnov potonjeg; međunarodno pravo je među državama važeće pravo, pretpostavlja dakle egzistenciju istih. Država se pak može takođe predstaviti i izolovano i nezavisno od svih međunarodnopravnih veza, te s toga moraju postojati kriterijumi određivanja pojma države bez uzimanja u obzir međunarodnog prava. Ispravno je da je međunarodnopravni subjektivitet simptom kvaliteta državnosti i da njegovo internacionalno priznanje dopušta povratan zaključak o prisustvu potonjeg.“



U čemu se sastoji pojam međunarodnog javnog prava sa stanovišta prvenstva unutrašnjeg (državnog) prava?

Hegel je međunarodno javno pravo opredelio kao „spoljašnje državno pravo“ (Hegel, § 330, 373). To ono, uz objašnjenja koja slede niže, i jeste. Samo, Hegelov zaključak da ono nije zbiljsko pravo, već da se kao i moral zasniva na pukom „trebanju“ (Sollen), nije ispravan.

Pravilnije sagledava suštinu međunarodnog prava Toma Živanović (Živanović, 1959, 308 idd.). Po njemu, i međunarodno javno i međunarodno privatno pravo jesu grane prava koje uređuju sukobe različitih suvereniteta, s tim što međunarodno javno pravo uređuje sukobe subjektivnih javnih prava i dužnosti u međunarodnome prostoru, dok međunarodno privatno pravo uređuje sukobe privatnih zakona u međunarodnome prostoru (eksteritorijalno važenje domaćeg privatnog prava i eksteritorijalno važenje stranog privatnog prava). Živanović ovo gledište preuzima od francuskog teoretičara međunarodnog privatnog prava Vajsa (Weiss, 1899, XXIV). No, analogija između međunarodnog javnog i međunarodnog privatnog prava nalazi granicu u tome što je međunarodno privatno pravo uglavnom čisto koliziono pravo, dok međunarodno javno pravo, pored kolizionih normi, sadrži i odredbe materijalnog i procesnog prava.

Tako, ako dve države zaključe ugovor o izvršenju sudskih presuda u inostranstvu, one moraju, bilo u svojim zakonima ili međunarodnim ugovorima, predvideti sankcije za neizvršenje dotičnog ugovora. Ovde je važno napomenuti da je ne samo međunarodni ugovor, već i zemaljski zakon, formalan izvor međunarodnog javnog prava. Pođimo od toga da prava pojedinih država stoje jedna nasuprot drugima bez ikakvih unutrašnjih veza. No, s tim je sasvim spojivo da sadržinski istovetna pravila za odnos jedne države sa drugim državama, budu unesena kako u pravni poredak te države tako i u pravne poretke drugih država u pitanju. Sadržinska saglasnost dotičnih pravila može biti još jače zajemčena ako preuzimanje tih pravila bude u pravnom poretku jedne države uslovljeno preuzimanjem saglasnih pravnih pravila u pravne poretke drugih država. Na taj način se međunarodno javno pravo javlja kao u svom važenju uslovljeno sadržinski saglasan deo ili odsek pravnih poredaka svih država koje se nalaze u zajednici međunarodnoga prava, to jest kao njihovo zajedničko pravo.

O opštem pojmu saveza država (konfederacije) bilo je govora ranije. Zato je moguće pristupiti razmatranju tipologije saveza država.

Tipologija koja sledi predstavlja izvoran doprinos ovoga rada. Prvo, savezi država mogu da se javljaju kao savezi ravnopravnih država, no koje su lišene



prava na istupanje (secesiju) iz saveza. Drugo, države članice saveza država ne moraju biti potpuno ravnopravne, ali zato imaju pravo na istupanje (secesiju) iz saveza. Rasprostranjeno je gledište da iz „suštine“, „prirode“ saveza država proishodi pravo država članica da istupe iz njega (v., na primer: Jellinek, 1882, 175). No, to je pozivanje na jednu vrstu prirodnog prava, nespojivo sa međunarodnim i ustavnim pravom kao pozitivnim pravom. Pravilno zato Kelzen i Kunc smatraju da takvo pravo država članica ne postoji (Kelzen, 1925, 222 idd.; Kunz, 1929, 455, 469). Pravo na otcepljenje država članica postoji samo ako je izrično ili prećutno predviđeno ustavom saveza država.

Prvom tipu pripadaju stariji savezi država, obično ustanovljeni kao trajni odbrambeni savezi, čija uska nadležnost predstavlja glavnu normalnu garanciju suverenosti njihovih sastavnih država, koje su imale svoje ustave, svoje zakonodavne, upravne i sudske organe, te svoju vojsku i diplomatiju (aktivno i pasivno poslaničko pravo). O ravnopravnosti država članica Nemačkog saveza govori čl. II Bečkog zaključnog akta: „Ovo udruženje u svojoj unutrašnjosti postoji kao zajednica samostalnih, međusobno nezavisnih država, sa uzajamnim jednakim ugovornim pravima i ugovornim obavezama, ali u svojim spoljašnjim odnosima kao u političko jedinstvo povezana skupna sila.“

Svrhu ustava ovih saveza država predstavlja utvrđivanje međusobnih prava i obaveza država članica. Tako članovi o Konfederaciji i Većitoj uniji Sjedinjenih Američkih Država, koji su važili od 1781. Do 1788. godine, predviđaju u čl. III: „Rečene države zbog toga napose ulaze u postojanu ligu prijateljstva jedne sa drugom, radi svoje zajedničke odbrane, bezbednosti svojih sloboda, te svoga uzajamnog i opšteg blagostanja, obavezujući se da jedna drugoj pomažu protiv svakog nasilja ili napada preduzetih protiv svih ili neke od njih, iz razloga religije, suvereniteta, trgovine ili ma kod drugog izgovora.“ U čl. II Nemačkog saveznog akta od 8. juna 1815. godine rečeno je da je svrha Nemačkog saveza „održanje spoljne i unutrašnje bezbednosti Nemačke, te nezavisnosti i nepovredivosti pojedinih nemačkih država.“ U švajcarskom Saveznom ugovoru od 7. avgusta 1815. godine kaže se u čl. 1 da su se ujedinila „22 suverena kantona Švajcarske radi odbrane svoje slobode, nezavisnosti i bezbednosti od svih napada stranih sila, i radi održanja reda i mira u unutrašnjosti; oni će uzajamno zajemčivati svoje ustave pošto budu doneseni od vrhovnih nadležstava svakog kantona u saglasnosti s načelima Saveznog ugovora. Oni uzajamno zajemčuju svoju teritoriju.“ Zbog odbrambenog karaktera Saveza, članovi o Konfederaciji u čl. VI, st. 5 zabranjuju pojedinoj sastavnoj državi da vodi rat bez

saglasnosti Kongresa Sjedinjenih Država, osim ako je trenutno napadnuta. Zanimljivo je da Bečki zaključni akt u čl. XLVI dopušta državi članici koja ima posede van saveznog područja da vodi rat u svojstvu evropske sile, ali da takav rat ostaje Savezu sasvim stran.

S druge strane, ni holandska Utrehtska unija od 1579. godine ni severno-američka Konfederacija, koja sebe naziva „Večitom unijom“, ne poznaju pravo na otcepljenje država članica. Posredno, zabranu otcepljenja propisuje švajcarski Savezni ugovor, ne predviđajući mogućnost svoje izmene. Takođe, nemački Savezni akt u čl. I govori o „trajnom savezu“. Štaviše, Bečki zaključni akt od 15. maja 1820. godine, kojim je dopunjen Nemački savezni akt, u čl. V izričito kaže: „Savez je osnovan kao neraskidivo udruženje, te s toga nijednom njegovom članu nije slobodno da istupi iz njega.“

Glavni zajednički organ ovih saveza država je skupština delegata njihovih država članica, koja je obrazovana po ugledu na diplomatske konferencije; delegati su bili vezani uputstvima država koje su ih odaslale i pred njima snosili odgovornost. Broj članova holandskih „opštih staleža“ (kako se ta skupština nazivala u Republici Ujedinjene Holandije) nije bio stalan, već se menjao zavisno od značaja pitanja koje je bilo stavljeno na skupštinski dnevni red; ali, svaka pokrajina (država članica) imala je uvek samo jedan glas. Po čl. V, stav 1. i 3 članova o Konfederaciji Sjedinjenih Država, sastavna država ne može biti predstavljena u Kongresu sa manje od dva i više od sedam članova (delegata), s tim što u opredeljujućim pitanjima za Sjedinjene Države, svaka sastavna država ima u okupljenom Kongresu jedan glas. I po švajcarskom saveznom ugovoru, svaki kanton ima samo jedan glas u kantonalnoj skupštini, na „ročištu“ (Tagsatzung). Naprotiv, Nemački savezni akt je ustanovljavao nejednaku zastupljenost država članica u plenarnom zasedanju Savezne skupštine, gde su Austrija, Pruska, Saksonija, Bavarska, Hanover i Virtemberg imali po četiri glasa, Baden, Kurhesen, Veliko Vojvodstvo Hesens, Holštajn i Luksemburg po tri, Braunšvajg, Meklenburg-Šverin i Nasau po dva, a ostale države članice po jedan glas (ukupno 69 glasova). Plenum Savezne skupštine odlučivao je o važnijim pitanjima, navedenim u čl. VI: sastavljanju i izmenama osnovnih zakona Saveza, zaključcima koji se tiču samog Saveznog akta, organskim saveznim ustanovama i opštekorisnim naredbama posebne vrste. Bečki zaključni akt je u čl. XI dodao da plenum Savezne skupštine dvotrećinskom većinom, bez raspravljanja odlučuje o objavi rata, zaključenju mira i prijemu novih članova. Bečki zaključni akt je takođe propisao u čl. XIII da: o usvajanju novih osnovnih zakona, ili

izmeni postojećih; organskim ustanovama, što će reći, trajnim zavodima kao sredstvu ostvarivanja izričnih saveznih ciljeva; prijemu novih članova u Savez, i religijskim pitanjima; ne može da se zaključuje većinski.

Ovome tipu saveza država odgovara da zaključci zajedničkog organa ne važe neposredno za građane država članica, već da tu važnost stiču tek izričnom zapovješću nadležnog državnog organa (v.: Jellinek, 1882, 185). Prema tome, građani su uvek potčinjeni samo vlasti svoje pojedine države i nisu potčinjeni vlasti saveza država. Međutim, ovo važi jedino za zakonodavstvo, pošto je donošenje akata-pravila sa obaveznom snagom za državljane pridržano isključivoj vlasti država. No, ustav saveza može predvideti ovlašćenje saveza da ustanovi pojedine zajedničke izvršne organe, čak čitava nadležstva, koja izravno, bez posredovanja državnih vlasti, deluju na građane država članica.

Tako je u Republici Ujedinjene Holandije „guverner“ (Stadthouder) kao general-kapetan vojske i general-admiral ratne mornarice imao široka ovlašćenja i u civilnim stvarima, a tamo su postojali admiralitetski odbori i različite generalitetske komore, koji su posedovali isključivo pravo raspolaganja ratnom mornaricom, odnosno vojskom. Po čl. 8 švajcarskog Saveznog ugovora, Savez je imenovao generale, generalštab i pukovnike. I inače, u svim savezima država javljaju se savezne vojskovođe, savezni poslanici i savezni konzuli. Po čl. IX stav 5 članova o Konfederaciji Sjedinjenih Država, Kongres je bio ovlašćen „da imenuje civilne službenike ukoliko bi to bilo nužno“, te je na osnovu te odredbe 1781. godine osnovao ministarstva (departments) za rat, inostrane poslove i finansije (Westerkamp, 1892, 219).

Samo, u savezima država te vrste, savezna vojska bila je sačinjena od kontingenata država članica, koje su takođe bile dužne da uplaćuju finansijske kontingente za podmirivanje potreba savezne vojske i saveza uopšte. Ipak, i tu je bilo izuzetaka, pa je po čl. IX, stav 5 članova o Konfederaciji, Kongres Sjedinjenih Država mogao da izgradi i opremi saveznu ratnu mornaricu. Protiv država članica koje ne izvršavaju svoje savezne dužnosti, savezu stoji na raspolaganju, nakon iscrpljivanja svih drugih sredstava predviđenih ustavom saveza, savezna egzekucija; (v., na primer: Bečki zaključni akt, čl. XXXI–XXXIV). Savezna egzekucija se zaključuje u ime saveza i sprovodi na način da, pošto savez nema sopstvenu vojsku, savezna skupština dodeljuje vladama pojedinih država članica, koje nisu umešane u spor, mandat za izvršenje utvrđenih mera; vlada na koju se mandat odnosi dužna je da ga izvrši kao saveznu dužnost. Savezna egzekucija, uopšte uzev, pogađa samo vladu koja snosi krivicu, i ne i

državljanke. Jelinek ispravno pobija gledište da je savezna egzekucija ravna ratu, koji je između država članica isključen dogod savez država postoji. „Čak i kada zaključak saveza treba da bude primenjen silom, veli on (Jelinek, 1882, 176 idd.), „putem savezne egzekucije, državi se događa samo njena sopstvena volja, kao i što se protiv onoga koji nije izvršio svoj privatnopravni ugovor, u prinudnom izvršenju dovodi do važenja ugovorna volja, dakle njegova sopstvena volja.“

Naprotiv, ako opštim ili pojedinačnim aktom zajedničkih organa bude povređen savezni ustav, pogođena država članica ima pravo da poništi takav akt (pravo nulifikacije). Nijedan ustav saveza država ne predviđa to pravo. Međutim, drugo sredstvo kojim bi država članica, ukoliko nema pravo na otpljenje, pravovaljano zaštitila svoj suverenitet, ne postoji. U nauci se pravo države članice na otpljenje i na nulifikaciju razmatraju zajedno (v., na primer: Jelinek, 1882, 175, 193, 196). No, to su sasvim različite stvari. Država koja ima pravo na secesiju nema pravo na nulifikaciju. Secesija nepriznata ustavom saveza država je protivpravan akt, čija je posledica nelegitimnost, dok je nulifikacija nužna odbrana utemeljena u pravu na otpor. Napokon, po svojoj pravnoj prirodi, secesija je akt vlade, dok je nulifikacija sudski akt, kojim se organi saveza država vraćaju u granice prava, isto kao što se saveznom egzekucijom država članica vraća u granice prava.

## Literatura

- Bigne de Villeneuve, M. de la (1954). *L'activité étatique*. Paris.
- Bornhak, C. (1896). *Allgemeine Saatslehre*. Berlin.
- Burdeau, G. (1966). *Traité de Science politique*. 2-e éd. Paris.
- Burke, E. (1961). *The Philosophy of Edmund Burke*. Ed. by L.I. Bredvold / R.G. Ross, Ann Arbor.
- Giacometti, Z., Fleiner, F. (1949). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Zürich.
- Gligorijević, B. (2001). *Kralj Petar II Karađorđević u vrtlogu britanske politike ili kako je ukinuta monarhija u Jugoslaviji*. Beograd.
- Gligorijević, B. (2002). *Kralj Aleksandar Karađorđević. srpsko - hrvatski spor*. Beograd.
- Gurvitch, G. (1931/1932). *Le Temps présent et l'idée du droit social*. Paris.
- Dahm, G. (1961). *Völkerrecht*. Stuttgart.
- Duguit, L. (1928). *Traité de Droit constitutionnel*. 3-e éd. Paris. Đorđević, J. (1988). *Politički sistem*. izmenjeno izdanje. Beograd.

- Ebers, G.J. (1910). *Die Lehre vom Staatenbunde*. Breslau.
- Živanović, T. (1959). *Sistem sintetičke pravne filozofije*. Beograd. Isaev, I.A. (1994). *Istorija gosudarstva i prava Rossii*. Moskva. Jellinek, G. (1882). *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. Berlin.
- Kelsen, H. (1925). *Allgemeine Staatslehre*. Berlin. Kosanović, S.N. (1984). *Jugoslavija bila je osuđena na smrt. Smisao Moskovskog sporazuma*. (Pripremio za štampu B. Krizman). Zagreb /Beograd.
- Krizman, B. (1989). *Hrvatska u Prvom svjetskom ratu. Hrvatsko-srpski politički odnosi*. Zagreb.
- Kunz, J. (1929). *Die Staatenverbindungen*. Stuttgart.
- Laband, P. (1911). *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Tübingen.
- Le Fir, L. (1934). *Međunarodno javno pravo*. Beograd.
- Liszt, F. von. (1927). *Le Droit International. Exposé systématique*. Paris.
- Louter, J. de. (1920). *Le Droit International Public Positif*. Oxford.
- Milaš, N. (2004). *Pravoslavno crkveno pravo*. 2. izdanje. Mostar. (1902, fototipsko izdanje, Beograd /Šibenik.)
- Nikolić, K. (2011). *Srbija u Titovoj Jugoslaviji (1941-1980)*. Beograd.
- Novak, V. (1930). *Antologija jugoslovenske misli i narodnog jedinstva*. Beograd.
- Očak, I. (1988). *Gorkić. Život, rad i pogibija*. Zagreb.
- Pašić, N. (1998). *Nikola Pašić u Narodnoj skupštini*. IV (priredio Đ. Stanković). Beograd.
- Petranović, B. (1992). *Srbija u Drugom svjetskom ratu*. Beograd. Petranović, B., Zečević, M. (1988). *Jugoslavija 1918–1988*. Tematska zbirka dokumenata. 2. izdanje. Beograd.
- Petranović, B. (1988). *Istorija Jugoslavije 1918–1988*. Beograd.
- Petrović, M. (2000). “Yugoslav War, Occurences and the International and “Municipal” Law Problem relations”. *Facta Universitatis, Series: Law an Politics*. Vol. 1. No 4. University of Niš.
- Petrović, M. (2001). “Jugoslovenska ratna zbivanja i problem odnosa međunarodnoga i „unutrašnjega“ prava”, U: *Jugoslovenska kriza: pouke za međunarodno pravo, Zbornik radova*, Niš: Centar za publikacije Pravnog fakulteta.
- Petrović, M. (2004). “Ustav i legitimitet. Donošenje, promene i važenje ustava s težištem na pitanju legitimiteta kao jednog od osnovnih

pojmovna teorije ustava i ustavnog prava". Naučno savetovanje: *Ustavno pitanje u Srbiji*. Niš: Pravni fakultet.

Petrović, M. (2015). "Prilog učenju o osnovnim pojmovima trijalističke teorije prava i država", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 70, god. LIV.

Puchta, G.F. (1837). *Das Gewohnheitsrecht*. Erlangen.

Renard, G. (1930). *La Théorie de l' Institution. Essai d'ontologie juridique*. Paris.

Stanković, Đ. (1995). *Nikola Pašić, saveznici i stvaranje Jugoslavije*. 2. izdanje. Zaječar.

Slijepčević, Đ. (1978). *Jugoslavija uoči i za vreme Drugog svetskog rata*. Minhen.

Strupp, K. (1920). *Das Völkerrechtliche Delikt*. W. Kohlhammer. Berlin /Stuttgart/ Leipzig.

Schmitt, C. (1950). *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*. Köln/Berlin.

Shaw, M.N. (2005). *International law*. 5th ed. Cambridge.

Terré, F. (2009). *Introduction générale au droit*. 8-e éd. Paris.

Tocqueville, A. de. (1951). *De la Démocratie en Amérique*. Paris: Editions M. – Th. Génin.

Timaschew, N. (1925). *Grundzüge des sowjetrussischen Staatsrechts*. Mannheim.

Fauchille, P. (1922). *Traité de Droit International Public*. Paris.

Ficker, H.G. (1926). *Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im Deutschen Reich*. Breslau.

Foignet, R. (1905). *Manuel élémentaire du droit international public*. 5-e éd.

Paris. Hatschek, J. (1978). *Englische Vefassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königin Viktoria*. 2. Aufl., Aalen.

Haenel, A. (1873). *Studien zum deutschen Staatsrechte*. Leipzig.

Haenel, A. (1892). *Deutsches Staatsrecht*. Leipzig.

Hachenburger, M. (1896). *De la nature juridique du protectorat*. (thèse). Paris.

Hegel, G.W.F. (1981). *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*. Nach der Ausgabe von E. Gans herausg. v. H. Klenner, Berlin.

Hellbling, E.C. (1956). *Oesterreichische Verfassungs - und Verwaltungsgeschichte*. Wien.

Holtzendorff, F. von. (1887). *Handbuch des Völkerrechts, II: Die völkerrechtliche Verfassung und Grundordnung der auswärtigen Staatsbeziehungen*. Berlin: C. Habel.

- Čulinović, F. (1961). *Jugoslavija između dva rata*. Zagreb. Šepić,  
D. (1983). *Vlada Ivana Šubašića*. Zagreb.  
Waitz, G. (1853). *Das Wesen des Bundesstaates*. Kieler Monatsschrift.  
Weiss, A. (1899). *Manuel de Droit international privé*. 2-e éd. Paris.  
Westerkamp, J.B. (1892). *Staatenbund und Bundesstaat. Untersuchungen über die  
Praxis und das Recht der modernen Bünde*. Leipzig.

**Milan Petrović, LL.D.**

*Full Professor (retired),*

*Faculty of Law, University of Niš*

## **CONFEDERATION AND FEDERATION IN THE GENERAL THEORY OF LAW AND STATE AND IN POSITIVE LAW (part one)**

### **Summary**

*Scientific interest in issues concerning federalism, which implies determining the difference between a confederation (a union of confederal states) and a federation (a federal state comprising federal entities) seems to have disappeared after the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia in 1992, the country which had existed in the period from 1945 to 1992 under different names: the Democratic Federal Yugoslavia (DFY), the Federal Peoples' Republic of Yugoslavia (FPRY), and finally the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY). Although a number of other confederations or federations (notably, the Soviet Union and Czechoslovakia) ceased to exist in the 20<sup>th</sup> century, history bears witness of the establishment of two important associations of states: the United Nations Organisation (UN) and the European Union (EU). They are highly significant for Serbia, which is a member state of the UN and cherishes close cooperation with the EU. However, the dissolution of the SFRY has not resolved some important issues among its former member states. The basic postulate of these problems is the fact that the Federal Peoples' Republic of Yugoslavia (FPRY as "the second Yugoslavia") is not the successor state of the Kingdom of Yugoslavia ("the first Yugoslavia") because "the first Yugoslavia" was never dissolved, i.e. its international personality did not cease to exist; namely, the "second Yugoslavia" is only the continuator state (ensuring the continuity of the state in the territory of its predecessor), just as the Kingdom of Yugoslavia was the continuator state rather than the successor state of the Kingdom of Serbia. Hence, the problem comes down to the identity of legal subjects.*



*The essential difference between a confederation and a federation are as follows: 1) confederation member states may autonomously decide whether they would act independently abroad (e.g. to maintain diplomatic relations, to conclude international agreements, etc.); on the other hand, federal entities (members of a federation) do not have such an option, or they may possibly be given such an option (to an extent which is considered relevant) by the central (federal) government; 2) the internal borders between confederation member states may be changed only by international treaties adopted at an international conference, whereas the internal borders between federal entities may be unilaterally established and changed by the central government; 3) confederation member states, in principle, have the secession right (*ius secessionis*) to withdraw from the confederation, whereas federal entities have no such right.*

*It should be noted that a confederation, as a rule, has a capacity of legal personality in international law, just as its individual members. Yet, the difference between the internal state law and public international law is quite relative. Namely, as noted by Toma Živanović, international law (both private and public) is governed by collision norms. While the essence of private international law is conflict resolution involving subjective private rights and obligations arising from the internal law of different states, the essence of public international law is resolution of conflicts between different sovereign states.*

*The basic difference between a confederation and a federation is that each confederation member state is the holder of supreme power (sovereignty), whereas the federal units in a federal state have no such power, given the fact that sovereignty is exclusively vested in the federation (federal state). The supreme power is a *de facto* matter; it implies the capacity to maintain public order in a specific territory. Relying on the comparative research of different confederations and federations, the author comes to a conclusion that the “second Yugoslavia” (FPRY) was actually a confederation (despite its official title). However, this conclusion raises the question of borders between its former member states, particularly considering that these (FPRY) borders were not established by any international treaty. Given the fact that there is legal continuity between the Kingdom of Serbia, the “First Yugoslavia” (Kingdom of Yugoslavia) and the “Second Yugoslavia” (FPRY), the solution must be sought in the process of restitution, which implies a return to a prior state of affairs that existed before the creation of the (first) Yugoslav state.*

**Keywords:** *confederation and federation, sovereignty, legal identity and succession of states, state borders.*



**Dr Zoran Radivojević,\***  
Redovni profesor Pravnog fakulteta,  
Univerzitet u Nišu

pregledni naučni članak  
doi:10.5937/zrpfni1673025R  
UDK: 341.645.2(4-672EU)

Rad primljen: 30.09.2016.  
Rad prihvaćen: 27.11.2016.

## **SUD PRAVDE EVROPSKE UNIJE POSLE LISABONSKOG UGOVORA\*\***

**Apstrakt:** Stvoren Pariskim ugovorom kao pravosudni organ koji treba da se stara o poštovanju prava prilikom tumačenja i primene tog ugovora, Evropski sud pravde je do danas više puta reformisan. Najnovije izmene pravosudnog sistema Evropske unije izvršene Lisabonskim ugovorom mogle bi se, grosso modo, podeliti u nekoliko osnovnih kategorija. Najpre, to su novine organizacione prirode koje se odnose na promenu naziva i sastav sudova, kao i način izbora sudija i opštih pravobranilaca. Nova terminologija i organizacija ima za cilj da omogući jasno razlikovanje Suda pravde EU, koji je zbirni pojam ili generička oznaka za celokupni pravosudni sistem Unije, i posebnih pravosudnih organa koji ulaze u njegov sastav. Druga kategorija obuhvata promene kojima se proširuje nadležnost Suda na neke nove oblasti zahvaljujući ukidanju dotadašnje stubovske strukture Evropske unije i prestanku postojanja Evropske zajednice. Na osnovu toga došlo je do sudske integracije ranijeg prvog i trećeg stuba, pa je Sud pravde dobio opštu i obaveznu nadležnost nad celokupnim pravom Unije, izuzimajući zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. Treća vrsta izmena proširuje delokrug postupka ocene valjanosti akata koje donose institucije Unije i omogućava ovlašćenim subjektima lakši pristup Sudu. Njihov je cilj da se učvrsti princip vladavine prava u okviru pravnog sistema Unije, budući da tužba za poništaj predstavlja osnovni način i sredstvo u vršenju sudske kontrole zakonitosti rada institucija. Poslednja grupa promena koje donosi Lisabonski ugovor svodi se na brže odvijanje postupka odlučivanja o prethodnom pitanju u određenim oblastima kada se

---

\* zoranr@prafak.ni.ac.rs

\*\* Rad je pripremljen u okviru projekta „Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru“ br. 179046, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

*zainteresovano lice čiji položaj zavisi od tumačenja prava Unije nalazi u pritvoru. Konačno, omogućena je efikasnija pravosudna kontrola u slučajevima neizvršenja presuda ili neispunjenja obaveza od strane država članica kroz ubrzanje i pojednostavljenje procedure za izricanje finansijskih sankcija.*

**Ključne reči:** *Sud pravde, Opšti sud, specijalizovani sudovi, Lisabonski ugovor, sudska integracija, hitan postupak, kontrola zakonitosti, pristup sudu, pravosudna kontrola.*

## 1. Uvod

Stvoren Pariskim ugovorom kao pravosudni organ koji treba da se stara o poštovanju prava prilikom tumačenja i primene tog ugovora<sup>1</sup>, Sud pravde je do danas više puta reformisan. Već posle zaključenja Rimskog ugovora, on prerasta u jedinstveni Sud na osnovu Konvencije o određenim institucijama koje su zajedničke Evropskim zajednicama (dalje: EZ)<sup>2</sup>. Tada dobija naziv Sud pravde EZ i postaje nadležan prema svakom od tri osnivačka ugovora.

Sud pravde je u prvim decenijama svog rada delovao kao sud prve i poslednje instance. Stupanjem na snagu Jedinstvenog evropskog akta u pravosudni sistem EZ uvedena je mogućnost dvostepenog odlučivanja. Na osnovu toga, odlukom Saveta iz 1988. godine<sup>3</sup> osnovan je Prvostepeni sud, koji je počeo sa radom naredne godine. Ugovorni pravni osnov sa svoje delovanje Prvostepeni sud dobio je posle izmena i dopuna izvršenih Ugovorom iz Matrihta<sup>4</sup>. Reforma pravosudnog sistema Evropske unije (dalje: EU) nastavljena je Amsterdamskim ugovorom koji proširuje nadležnost Suda izvan okvira EZ. Njegovim odredbama stvorena je mogućnost za delovanje Suda i u trećem stubu, tj. oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, ali uz mnogo manja ovlašćenja u poređenju sa nadležnošću u komunitarnoj sferi<sup>5</sup>.

Ugovor iz Nice doneo je značajne izmene u pravosudni sistem EU. Najveću novinu svakako je predstavljalo dalje grananje pravosudne strukture uvođenjem sudskih panela kao nove instance za rešavanje određenih vrsta sporova u prvom stepenu. Njih je mogao da osniva Savet jednoglasnom

---

1 Čl. 31 i 32 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik (dalje: EZU Č)

2 Čl. 3 i 4 Konvencije.

3 Council Decision 88/591/ECSC,EC/EUR ATOM, *Off. Journal* L 215/1, 21.8.1989.

4 Čl. 168a Ugovora o EZ, čl. 140a Ugovora o EVROATOM-u i čl. 32d Ugovora o EZU Č.

5 Čl. K.7 Ugovora o EU.

odlukom na predlog Komisije ili Suda pravde i posle konsultovanja Evropskog parlamenta<sup>6</sup>. Koristeći to pravo, Savet je obrazovao Službenički tribunal koji se od 2005. godine u institucionalnom i organizacionom smislu pridodaje Prvostepenom sudu<sup>7</sup>. S druge strane, ojačan je položaj Prvostepenog suda koji prestaje da bude „pridružen“ Sudu pravde. Njegova su ovlašćenja proširena tako da je mogao da odlučuje o prethodnim pitanjima u određenim slučajevima, kao i o žalbama protiv odluka sudskih panela čime je postao i apelaciona instanca<sup>8</sup>.

Nova reforma pravosudnog sistema EU izvršena je Lisabonskim ugovorom. Ona se uglavnom oslanja na rešenja sadržana u neprihvaćenom Ugovoru o ustavu za Evropu. Promene koje donosi Lisabonski ugovor mogle bi se, *grosso modo*, podeliti u nekoliko osnovnih kategorija. Najpre, to su izmene organizacione prirode koje se odnose na promenu naziva i sastav sudova, kao i način izbora sudija i opštih pravobranilaca. Druga kategorija obuhvata promene kojima se proširuje nadležnost Suda na neke nove oblasti zahvaljujući ukidanju dotadašnje stubovske strukture EU i prestanku postojanja EZ. Treća vrsta izmena omogućava subjektima lakši pristup Sudu kod tužbe za poništaj, dok se poslednja svodi na brže odvijanje postupka odlučivanja o prethodnom pitanju u određenim oblastima i efikasniju pravosudnu kontrolu u slučajevima neizvršenja obaveza od strane država članica.

## 2. Novi nazivi i organizacija Suda

Zadržavajući postojeću pravosudnu strukturu, Lisabonski ugovor donosi značajne izmene terminološke i organizacione prirode. Odredba kojom se na opšti način definišu pravosudni organi prvi put je uneta u Ugovor o EU, dok su ustrojstvo sudova i način izbora sudija i pravobranilaca detaljno regulisani Ugovorom o funkcionisanju EU (dalje: UFEU).

Prema opštoj odredbi, Sud pravde EU sastoji se od Suda pravde, Opšteg suda i specijalizovanih sudova. Njegov je zadatak da se stara o poštovanju prava prilikom tumačenja i primene ovog ugovora. Istom odredbom propisana je obaveza država članica i njihovih nacionalnih sudova da obezbede pravna sredstva kojima se garantuje delotvorna pravna zaštita u oblastima na koje se primenjuje pravo EU<sup>9</sup>.

---

6 Čl. 220 Ugovora o EZ, izmenjen Ugovorom iz Nice.

7 Council Decision 2004/752/EC, EUR ATOM, *Off.Journal* L333/9-11, 9.11.2004.

8 Čl. 225, stavovi 2 i 3 Ugovora o EZ, izmenjen Ugovorom iz Nice.

9 Čl. 19 Ugovora o EU (dalje: UEU)

Nova terminologija koju koristi Lisabonski ugovor ima za cilj da omogući jasno razlikovanje između Suda pravde kao institucije (Arnulf, 2012: 35) i posebnih pravosudnih organa koji ulaze u njegov sastav. Tokom pregovora o Ugovoru o ustavu za Sud pravde kao instituciju predlagan je naziv „pravosuđe EU“<sup>10</sup>. Taj termin stekao je pravo građanstva u novijoj jurisprudenciji<sup>11</sup> umesto ranijeg izraza komunitarno pravosuđe. Iako su se na kraju tvorcima Lisabonskog ugovora opredelili za zvanični naziv Sud pravde EU, njega treba shvatiti kao zbirni pojam ili generičku oznaku (Radivojević, 2007: 224) za celokupni pravosudni sistem Unije (Vataman, 2015: 3).

Sud pravde predstavlja najvišu instancu u pravosudnoj strukturi Unije. On je zamenio dotadašnji Sud pravde EZ. Do brisanja oznake “EZ” u njegovom nazivu došlo je prvenstveno zbog ukidanja stubovske strukture Unije. Međutim, taj naziv i pre Lisabonskog ugovora nije bio najprikladniji pošto je Sud pravde pored pune nadležnosti u komunitarnoj oblasti (tzv. prvi stub) imao ograničena ovlašćenja u nekadašnjem trećem stubu, tj. policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima (Radivojević, Knežević-Predić, 2008: 195–197).

Opšti sud je zapravo preimenovani Prvostepeni sud. Promena naziva bila je nužna zbog osnivanja Službeničkog tribunala 2005. godine kada je ovaj sud prestao da bude prvostepena instanca u svim slučajevima. Njemu je od tada poverena nadležnost da u drugom stepenu odlučuje o žalbama protiv odluka koje u službeničkim sporovima donosi Tribunal. Novi naziv, *prima facie*, može da navede na pogrešan zaključak da je reč o sudu opšte nadležnosti koji odlučuje o bilo kom sporu iz domena prava EU. Međutim, takvu nadležnost u sadašnjem pravosudnom sistemu EU imaju samo nacionalni sudovi država članica (Čapeta, 2009: 92).

Uspostavljanjem specijalizovanih sudova Lisabonski ugovor upotpunjuje postojeću arhitekturu pravosudnog sistema EU. Ovi sudovi zamenili su sudske panele uvedene Ugovorom iz Nice. Naziv specijalizovani sudovi mnogo bolje izražava njihovu prirodu. Iako su oni i dalje pridodati Opštem sudu, očito je da se ne radi o posebnim većima u sastavu ovog suda, što je sugerisao raniji naziv, već su u pitanju samostalni sudovi (Lenaerts, Maselis, Gutman, 2014: 15) koji uživaju potreban stepen nezavisnosti.

---

10 Final report of the discussion circle on the Court of Justice, CONV 636/03, Brussels, 25 March 2003

11 Videti: case C-537/08 *Kahla Thüringen Porzellan GmbH v. Commission* (2010); case C-90/09 P *General Química v. Commission* (2011); case T-362/08, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v. Commission* (2011)

Drugu novinu predstavlja način osnivanja specijalizovanih sudova. Lisabonski ugovor predviđa da predlog za njihovo formiranje mogu da podnesu ili Komisija posle konsultovanja Suda pravde ili sam Sud pravde posle konsultovanja Komisije. Specijalizovane sudove zajedno osnivaju Evropski parlament i Savet u redovnom zakonodavnom postupku u formi regulative<sup>12</sup>. Na ovaj način povećava se nadležnost Evropskog parlamenta koji sada postaje ravnopravni odlučilac (Čavoški, 2009, 79), dok Savet više ne odlučuje jednoglasno, već kvalifikovanom većinom.

Sud pravde se i dalje sastoji od po jednog sudije iz svake države članice i opštih pravobranilaca koji mu pružaju pomoć u radu<sup>13</sup>. Posebnom Deklaracijom koja je usvojena uz Lisabonski ugovor<sup>14</sup> otvorena je mogućnost za povećanje broja opštih pravobranilaca. Njome su države članice prihvatile obavezu da se broj pravobranilaca sa ranijih osam poveća na jedanaest. One takvu odluku mogu da donesu jednoglasno u Savetu na zahtev Suda pravde. U pitanju je zapravo politički dogovor čiji je cilj da se Poljskoj kao velikoj državi omogući da dobije stalnog opšteg pravobranilaca čime bi se pridružila grupi od pet članica koje već uživaju ovu privilegiju. U tom slučaju bi se broj preostalih rotirajućih pravobranilaca koji se smenjuju po utvrđenom redosledu sa ranijih tri povećao na pet<sup>15</sup>.

Lisabonski ugovor ne donosi izmene u pogledu moralnih i stručnih uslova za izbor sudija i opštih pravobranilaca. Međutim, način izbora sudija i opštih pravobranilaca je delimično izmenjen. Najvažniju novinu svakako predstavlja osnivanje posebnog komiteta ili panela koji u čestvuje u postupku izbora. Komitet se sastoji od sedam članova izabranih iz reda ranijih sudija Suda pravde i Opšteg suda, sudija nacionalnih vrhovnih sudova, kao i pravnika opšte priznate stručnosti, od kojih jednog predlaže Evropski parlament. Odluku o imenovanju članova Komiteta donosi Savet kvalifikovanom većinom na predlog predsednika Suda pravde. Na isti način Savet usvaja pravila o načinu rada ovog Komiteta<sup>16</sup>. Ova pravila Savet je doneo u formi aneksa uz svoju odluku od 25. februara

12 Čl. 257, stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (dalje: UFEU )

13 Čl. 19, stav 2 UFEU

14 Declaration (No.38) on Article 252 of the Treaty on the Functioning of the European Union regarding the number of Advocates-General in the Court of Justice, *Off. Journal C* 326/352, 2012

15 Postupajući u skladu sa odredbama pomenu te Deklaracije, Savet je jednoglasno usvojio odluku da od jula 2013. broj pravobranilaca najpre bude povećan na devet, da bi počevši od oktobra 2015. dostigao brojku od jedanaest (Council Decision 2013/336/ EU, *Off. Journal L* 179/92, 25. 6. 2013)

16 Čl. 255 UFEU

2010. godine<sup>17</sup>. Prema tom aneksu članovi Komiteta imenuju se na period od četiri godine uz mogućnost ponovnog izbora, dok je kvorum potreban za punovažan rad pet članova.

Novoosnovani Komitet nije nadležan da predlaže kandidate za sudije i opšte pravobranioce niti da vrši njihov izbor. Pored toga, za razliku od Komiteta koji se obrazuje kod izbora sudija specijalizovanih sudova<sup>18</sup>, on nije ovlašćen da sačinjava rang-listu prijavljenih kandidata. Zadatak ovog Komiteta ograničen je na davanje mišljenja o podobnosti kandidata za obavljanje funkcije sudije i opšteg pravobranioca. Ova mišljenja nisu obavezujuća, već predstavljaju samo preporuku državama članicama pre nego što izvrše zvanično imenovanje. Kao i do sada, one zadržavaju punu slobodu i samostalnost prilikom uređenja načina predlaganja svojih kandidata za sudije i opšte pravobranioce<sup>19</sup>.

Uprkos tome, smatra se da rad ovog Komiteta značajno unapređuje i poboljšava kvalitet postupka imenovanja. U prvom redu dolazi do depolitizacije i većeg stepena transparentnosti (Petrlik, 2012: 163). Samo postojanje Komiteta sigurno će uticati na države da prilikom kandidovanja prednost daju stručnim kriterijumima u odnosu na razloge političke prirode. Veoma je teško zamisliti situaciju u kojoj bi vlade država članica imenovale kandidata za koga je Komitet dao negativno mišljenje (Garcia, 2010: 7). Takvo mišljenje ne samo da stavlja pod sumnju kredibilitet i autoritet predložene ličnosti i njegovo buduće prihvatanje od strane kolega sudija, već postoji realna opasnost da se neka od država članica ne saglasi sa imenovanjem kandidata i tako svojim negativnim glasom blokira postizanje zajedničkog sporazuma. Suočenoj sa mogućnošću da do toga dođe, državi u pitanju ne preostaje ništa drugo nego da povuče svoj predlog i ponudi novog kandidata (Jacobs, 2012: 210). Negativno mišljenje o podobnosti predloženog kandidata koje je Komitet u dosadašnjem radu dao nekoliko puta uvek je predstavljalo razlog da zainteresovana država samoinicijativno izvrši njegovu zamenu (Bobek, 2015: 28).

Lisabonski ugovor ništa ne govori o javnosti postupka davanja mišljenja niti o tome kome se ono upućuje. Radna grupa obrazovana tokom pregovora o Ugovoru o ustavu zalagala se da komitet odlučuje iza zatvorenih vrata

---

17 Council Decision 2010/124/EU, *Off. Journal* L 50/18, 25. 2. 2010.

18 Čl. 3 Aneksa I Statu ta Suda pravde o Slu žbeničkom tribunalu

19 Dok su u nekim državama takvi izbori politički uslovljeni i pod kontrolom trenutne vlade (Nemačka, Grčka, Španija ili Italija), druge članice primenjuju isključivo stručne kriterijume (npr. V. Britanija).

i da ne obavlja javna saslušanja potencijalnih kandidata<sup>20</sup>. Ovaj predlog najvećim delom je prihvaćen u aneksu o načinu rada Komiteta. Prema njegovim odredbama, kada dobije informaciju o predloženom kandidatu, Komitet ima pravo da od države u pitanju zatraži eventualne dopune. Posle toga, predloženi kandidat se sasluša na zatvorenoj sednici. Izuzetak postoji u slučaju ponovnog izbora sudije i opšteg pravobranioca kada saslušanje izostaje. Sve rasprave u Komitetu se, takođe, odvijaju iza zatvorenih vrata. Posle sprovedenog postupka Komitet usvaja mišljenje o podobnosti kandidata koje mora biti obrazloženo. Mišljenje se, zatim, direktno dostavlja predstavnicima vlada svih država članica, ali se ne objavljuje. Zbog ovakvog stepena poverljivosti rada Komiteta, smatra se da je depolitizacija postupka izbora sudija i pravobranilaca jednim delom ostvarena na uštrb javnosti i transparentnosti (Brisard, 2011: 8).

### 3. Šira nadležnost Suda

Lisabonski ugovor praktično ukida podelu na tri stuba Unije, ali i dalje zadržava neke razlike u pogledu nadležnosti Suda pravde. Posle njegovog stupanja na snagu oblast zajedničke i bezbednosne politike ostaje i dalje izvan nadležnosti Suda pravde. Međutim, nestankom stubovske strukture i prestankom postojanja EZ došlo je do sudske integracije dotadašnjeg prvog i trećeg stuba (Radivojević, Knežević-Predić, 2016: 156), te je Sud pravde dobio opštu i obaveznu nadležnost nad celokupnim pravom nastalim u novoustanovljenoj oblasti slobode, bezbednosti i pravde (Đorđević, 2009: 332).

Ostajući verne modelu međudržavne saradnje, države članice su isključile nadležnost Suda u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike<sup>21</sup>. Od toga su, međutim, predviđena dva izuzetka. Kao prvo, Sud je dobio nadležnost da kontroliše razgraničenje između ovlašćenja Unije u zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici i ostalim područjima njenog delovanja<sup>22</sup>. U ovom slučaju Sud ima zadatak da osigura da ne dođe do preklapanja između nadležnosti organa u materiji bivšeg prvog i trećeg stuba i oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

Ova nadležnost nije potpuno nova, budući da je i pre Lisabonskog ugovora Sud imao mogućnost da ocenuje uticaj mera usvojenih na osnovu

---

20 Final report of the discussion circle on the Court of Justice, CONV 636/03, Brussels, 25 March 2003

21 Čl. 275, stav 1 UFEU

22 Čl. 40 UEU



te zajedničke politike na nadležnost u komunitarnoj oblasti<sup>23</sup>. Sud je, naime, mogao da na osnovu direktnih tužbi ovlašćenih subjekata poništava akte donete u oblasti zajedničke spoljne i bezbedonosne politike ukoliko utvrdi da oni zadiru u područje rezervisano za prvi stub<sup>24</sup>. Međutim, novinu predstavlja odredba koja omogućava Sudu da odlučuje o uticaju odluka donetih u nadnacionalnoj sferi na oblast zajedničke spoljne i bezbednosne politike<sup>25</sup>. Lisabonski ugovor na ovaj način ne štiti samo ostale oblasti delovanja Unije od uticaja klasičnog međudržavnog modela saradnje, već u isto vreme pruža zaštitu zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici od uplitanja politika iz nadnacionalne sfere (Šaltinyté, 2010: 267). Tom prilikom se nijednoj od ovih politika ne daje primat (Čapeta, 2009: 106), za razliku od ranijeg rešenja koje je bar posrednim putem davalo prednost prvom stubu.

Prva iskustva posle stupanja na snagu Lisabonskog ugovora ne pokazuju spremnost država članica da iskoriste mogućnost koju im pruža nova odredba o razgraničenju nadležnosti. Isti je slučaj i sa institucijama koje do sada nisu Sudu podnele nijednu tužbu za poništaj akta isključivo po ovom osnovu, što sledi raniju praksu u kojoj je bio samo jedan slučaj ove vrste<sup>26</sup>.

S druge strane, Sud je postao nadležan da po tužbama fizičkih i pravnih lica kontroliše valjanost odluka Saveta kojima se u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike uvode restriktivne mere prema ovim licima<sup>27</sup>. O zakonitosti restriktivnih mera na zahtev individualnih subjekata Sud je mogao odlučivati i pre donošenja Lisabonskog ugovora, ali posrednim putem. Takva nadležnost data mu je kada implementacija takvih mera zahteva usvajanje komunitarnih akata<sup>28</sup>. U tom slučaju ovlašćeni individualni subjekti mogli su da podnošenjem direktne tužbe zahtevaju poništaj akta koji je donet u okviru prvog stuba u cilju implementacije neke mere iz drugog stuba<sup>29</sup>. Novina je što se sada daje mogućnost pojedincima da direktno osporavaju valjanost restriktivnih

---

23 Čl. 47 Ugovora o EU, izmenjen Ugovorom iz Nice

24 Case C-170/96 *Airport Transport Visas - Commission and European Parliament v. Council* (1998)

25 Čl. 40, stav 2 UEU

26 Case C-91/05 *Small Arms and Light Weapons - Commission v. Council* (2008)

27 Čl. 275, stav 2 UFEU

28 Čl. 60 i 301 Ugovora o EZ, izmenjen ugovorom iz Nice

29 Joined cases C-402-05 P and C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission* (2008)



mera usvojenih u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike bez uslovljavanja donošenjem implementacionog akta. U prve dve godine primene Lisabonskog ugovora zabeležen je relativno skroman broj tužbi ove vrste, da bi se nakon toga njihov broj uvećao tri, a zatim skoro osam puta<sup>30</sup>.

Iako proširuje nadležnost Suda na sva područja delovanja Unije, Lisabonski ugovor predvideo je dva ograničenja u nekadašnjem trećem stubu (Raičević, 2012: 108). Pre svega, Sud je nadležan samo za akte koji su doneti posle stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. U odnosu na akte i mere koji su usvojeni pre tog datuma nadležnost Suda ostaje i dalje ograničena u prelaznom periodu od pet godina<sup>31</sup>. U tom vremenskom razdoblju trebalo je sve akte nekadašnjeg trećeg stuba (okvirne odluke, zajedničke stavove, odluke i konvencije) ukinuti ili zameniti aktima prvog stuba (regulative, direktive ili odluke), koji sada dobijaju karakter zakonodavnih akata. Taj prelazak iz starog u novi režim ostvaren je pojedinačno i univerzalno, te je počevši od datuma isteka petogodišnjeg perioda Sud uspostavio opštu nadležnost za sve pravne akte Unije, uključujući i akte nekadašnjeg trećeg stuba koji nisu prevedeni u novi režim (Đorđević, 2009: 336). Na osnovu posebnog Protokola koji je pridodat Lisabonskom ugovoru, Velika Britanija i Irska zadržale su pravo da se izuzmu iz jurisdikcije Suda i posle proteka pet godina. Ove države, naime, mogle su najmanje šest meseci po isteku prelaznog perioda obavestiti Savet da ne prihvataju nadležnost Suda u odnosu na akte trećeg stuba<sup>32</sup>.

Drugo ograničenje proširene nadležnosti Suda u oblasti pravosudne i policijske saradnje u krivičnim stvarima tiče se funkcije održavanja reda i mira i unutrašnje bezbednosti država članica. Prema izričitoj odredbi Lisabonskog ugovora Sud nije nadležan da ocenjuje valjanost ili srazmernost operacija koje sprovodi policija ili druge službe zadužene za primenu zakona država članica niti za izvršavanje odgovornosti država članica u pogledu reda, mira ili očuvanja unutrašnje bezbednosti<sup>33</sup>.

---

30 Tako je u toku 2007. i 2008. godine bilo po sedam predmeta ove vrste, da bi se 2009. njihov broj povećao na 21, a 2011. na 54 (Annual report of the Court of Justice, 2011: 12)

31 Čl. 9 Protokola o prelaznim odredbama. Ovaj rok istekao je decembra 2014. godine

32 Čl. 2 Protokola o položaju Ujedinjenog kraljevstva i Irske u odnosu na prostor slobode, bezbednosti i pravde

33 Čl. 276 UFEU

#### 4. Olakšani pristup Sudu

Izmenе koje predviđa Lisabonski ugovor u vezi sa tužbom za poništaj proširuju delokrug postupka ocene valjanosti akata koje donose institucije EU i olakšavaju ovlašćenim subjektima pristup Sudu. Širenje kruga akata čija valjanost podleže kontroli Suda prva je važna promena u ovoj oblasti. Predmet tužbe za poništaj od sada mogu da budu i akti Evropskog saveta koji su usvojeni sa ciljem da proizvode pravna dejstva prema trećim<sup>34</sup>. Ovo predstavlja značajan korak napred, budući da su do sada odluke ovog organa bile izvan sistema sudske kontrole. Prema novom rešenju, Evropski savet prvi put može doći u situaciju da bude tužena strana pred Sudom pravde. Pasivna legitimacija u postupku proizašla je iz odredbe Lisabonskog ugovora koja mu daje ovlašćenje da donosi pravno obavezujuće akte bez zakonodavnog karaktera<sup>35</sup>. Na osnovu toga Sud pravde stekao je nadležnost da kontroliše akte Evropskog saveta u postupku po tužbi za poništaj koje podnose ovlašćeni subjekti.

Zanimljivo je, međutim, da Evropski savet nije stekao aktivnu legitimaciju u ovom postupku (Meškić, Samardžić, 2012: 435). Njemu nije dato pravo na tužbu čak ni kao poluprivilegovanom tužiocu, pa ne može tražiti poništaj akata koji zadiru u njegovu nadležnost. U tom pogledu Evropski savet je u nepovoljnijem ili, kako pojedini autori kažu, asimetričnom položaju (Craig, 2013: 127) ne samo u odnosu na druge institucije EU, već i neke pomoćne organe kojima je Lisabonskim ugovorom priznata aktivna legitimacija.

Sud je, takođe, dobio ovlašćenje da kontroliše zakonitost akata organa, tela ili agencija Unije pod uslovom da proizvode pravna dejstva prema trećim. Podvrgavanje ovih akata sudskoj kontroli zakonitosti posledica je naglog porasta broja agencija i tela (Čavoški, 2009: 80). Drugi razlog za njihovo uključ enje u listu akata koji mogu biti predmet tužbe za poništaj vezan je za Povelju o osnovnim pravima u EU čije su odredbe upućene svim organima, telima i agencijama nezavisno od izvora i vrste akta koji proizvodi pravno dejstvo prema trećim (Arnull, 2012: 42).

Kontrola zakonitosti akata agencija Unije bila je moguća i pre Lisabonskog ugovora. Naime, Sud pravde smatrao se nadležnim da kontroliše valjanosti i drugih akata koji nisu izričito pomenuti u osnivačkim ugovorima ukoliko ti akti proizvode pravne posledice po prava i obaveze trećih<sup>36</sup>. Primenjujući taj načelni stav, on je u nekoliko navrata prihvatio kao dopuštene tužbe za poništaj akata

---

34 Čl. 263 UFEU

35 Čl. 15 UEU

36 Videti: case 294/83 *Partie écologiste „Les Verts“ v. European Parliament* (1986); case 34/86 *Council v. European Parliament* (1986)

agencija koje su podnosili individualni subjekti<sup>37</sup>. Stoga odredba Ugovora koja izričito predviđa ovu vrstu nadležnosti predstavlja samo potvrdu i kodifikaciju postojeće i dobro utemeljene prakse (Petrlik, 2012: 150).

S druge strane, formalno priznanje pasivne legitimacije agencijama stvorilo je dodatno opterećenje za Sud. Već u prvim godinama posle stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, broj tužbi za poništaj akata ovih tela gotovo je udvostručen u odnosu na čitav prethodni period<sup>38</sup>. Kako bi se Sud zaštitio od potencijalne navale slučajeva ove vrste u Ugovor je uneta odredba koja predviđa mogućnost da se u osnivačkim aktima agencija propišu posebni uslovi pod kojima fizička i pravna lica mogu podnositi tužbe radi osporavanja valjanosti njihovih pravno obavezujućih akata<sup>39</sup>.

Proširenje kruga aktivno legitimisanih subjekata druga je novina kod tužbe za poništaj. Prema Lisabonskom ugovoru Komitet regiona stekao je pravo da podnese tužbu za poništaj pod uslovom da se aktom drugog organa EU zadire u njegovu nadležnost<sup>40</sup>. Pored toga, Protokolom br. 2 ovaj Komitet dobio je ovlašćenje da podnese tužbu za poništaj zbog povrede načela supsidijarnosti prilikom donošenja svih zakonodavnih akata kod kojih je osnivačkim ugovorom predviđeno njegovo konsultovanje<sup>41</sup>. U oba slučaja aktivna legitimacija Komiteta rezultat je njegove funkcije zastupnika interesa lokalnih i regionalnih vlasti na nivou EU i prava da po tom osnovu u čestvuje u zakonodavnom postupku u savetodavnom svojstvu.

Posle stupanja na snagu Lisabonskog ugovora pred Sudom nije bilo nijedne tužbe za poništaj ovog Komiteta. To se tumači kao moguća posledica njegovog uspešnog angažovanja na planu poštovanja načela supsidijarnosti u predzakonodavnim konsultacijama. Drugo objašnjenje je da Sud pravde do sada nikada nije poništio neku meru zbog povrede načela supsidijarnosti, zbog čega je Komitet možda više bio usmeren na *ex ante* nadzor (Petrašević, 2016: 40).

---

37 Videti: case T-70/05 *Evropaiki Dynamiki v. European Maritime Safety Agency* (2010); case T-411/06 *Sogelma v. European Agency for Reconstruction* (2008)

38 Tako je samo u toku prve dve godine primene Lisabonskog ugovora bilo sedamnaest predmeta ove vrste (Annual Report of the Court of Justice, 2011: 22)

39 Čl. 263, stav 5 UFEU

40 Čl. 263, stav 3 UFEU

41 Čl. 8, stav 2 Protokola

Nacionalni parlamenti država članica formalno nemaju aktivnu legitimaciju u ovom postupku, iako je njima priznata značajna uloga u kontroli poštovanja načela supsidijarnosti. Pomenuti Protokol br. 2 izričito predviđa da zbog povrede tog načela u nekom zakonskom aktu tužbu za poništaj može podneti država članica ili je može notifikovati u skladu sa sopstvenim pravnim poretkom u ime nacionalnog parlamenta ili nekog njegovog veća<sup>42</sup>.

Mogućnost da države članice podnose tužbe za poništaj zbog kršenja načela supsidijarnosti postojala je i ranije (Kiiver, 2006: 247). Međutim, promena koju donosi Protokol je u tome što sada vlade koje zastupaju države pred Sudom to čine na inicijativu i u ime nacionalnog parlamenta ili jednog od njegovih domova. Zakonodavstvu svake države prepušteno je da uredi odnos parlamenta i vlade u vezi sa načinom ostvarivanja ovog prava. U tom pogledu interni sistemi nekih država ovo pitanje unose u nacionalne ustave (npr. Nemačka, Francuska i Austrija), dok je u većini drugih ono regulisano zakonima ili poslovnicima o radu parlamenata (Petrlik, 2012: 159).

Kad je u pitanju aktivna legitimacija pojedinaca za pokretanje ovog postupka, Lisabonski ugovor delimično ublažava uslove za njihov pristup Sudu. Najvažniju novinu predstavlja odredba koja dopušta pojedincima podnošenje tužbe za poništaj akata koji ih pogađaju samo neposredno, dakle bez zahteva za pojedinačnim dejstvom, ali pod uslovom da je u pitanju akt regulatornog karaktera koji ne zahteva donošenje nikakvih mera implementacije<sup>43</sup>. Ova odredba potiče iz neprihvaćenog Ugovora o ustavu za Evropu<sup>44</sup> u kome su se pod aktima koji imaju karakter regulative podrazumevali nezakonodavni akti, tj. akti koji nisu doneti u zakonodavnom postupku.

Lisabonski ugovor, međutim, ne definiše pojam regulatornog akta i tako ostavlja teoriji i sudskoj praksi širok prostor za različita tumačenja. Doktrina nije jedinstvena u pogledu pitanja značenja izraza „akt regulatorne prirode“. Na jednoj strani nalaze se pisci koji smatraju da navedeni izraz obuhvata sve akte opšte prirode koji ne zahtevaju mere implementacije, bili oni zakonodavne ili nezakonodavne prirode. Većina autora priklanja se drugom shvatanju po kome regulatorni akt podrazumeva samo akte nezakonodavnog karaktera (Craig, 2013: 131). Sud pravde razrešio je ovu dilemu izričito se opredeljujući za uže

---

42 Čl. 8, stav 1 Protokola

43 Čl. 263, stav 4 UFEU

44 Čl. III-365 stav 4 Ugovora

tumačenje. Prema njegovom stavu, izraz regulatorni akt obuhvata sve akte opšte primene osim zakonodavnih akata<sup>45</sup>. Opšta primena pak znači da se akt primenjuje na objektivno određene situacije i da proizvodi pravno dejstvo u odnosu na sve kategorije lica u opštem i apstraktnom smislu<sup>46</sup>.

## 5. Brži i efikasniji postupak pred Sudom

Poslednja grupa izmena koje donosi Lisabonski ugovor treba da omogući brže odvijanje postupka odlučivanja o prethodnim pitanjima u određenim oblastima i efikasniju pravosudnu kontrolu u slučajevima neizvršenja obaveza ili presuda od strane država članica. U tom cilju najpre je predviđeno da Sud pravde postupa u najkraćem mogućem roku kada se prethodno pitanje, koje je postavio nacionalni sud pred kojim teče postupak, odnosi na lice u pritvoru<sup>47</sup>.

Primena hitnog prethodnog postupka u slučajevima pritvorskih predmeta jednim delom je posledica ukidanja stubovske strukture Unije. Zbog sprovedene sudske integracije nekadašnjeg trećeg stuba otvorena je mogućnost za nacionalne sudove da bez ranijih ograničenja i uslovljavanja upućuju Sudu pravde pitanja iz oblasti krivične saradnje. Rezultat toga može biti porast broja krivičnih predmeta u kojima odgovornost lica lišenih slobode zavisi od tumačenja i primene prava EU.

Drugi razlog za predviđanje hitne procedure je okolnost da postupak odlučivanja o prethodnom pitanju uobičajeno traje između šesnaest i sedamnaest meseci. Pritom treba imati u vidu da je ovaj postupak samo stadijum ili međufaza u postupku koji se vodi pred nacionalnim sudom, pa se njegovim dugim trajanjem doprinosi odugovlačenju glavnog postupka koji se za to vreme privremeno obustavlja (Radivojević, 2014: 142). Sa stanovišta evropskog standarda suđenja u razumnom roku neprihvatljivo je da lica čija sloboda zavisi od tumačenja prava EU čekaju toliko dugo u pritvoru dok Sud pravde ne reši prethodno pitanje koje mu je uputio nacionalni sud. Stoga je u takvim situacijama Lisabonski ugovor obavezao Sud pravde da postupa u najkraćem mogućem roku.

U dosadašnjoj praksi broj slučajeva kod kojih je hitan odgovor na prethodno pitanje nužan za ocenu pravnog položaja lica u pritvoru bio je dosta skroman. Sud je u nekoliko prilika odobrio primenu hitnog postupka

---

45 Case T-18/10 *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. European Parliament and Council* (2011)

46 Case T-262/10 *Microban International and Microban (Europe) v. Commission* (2011)

47 Čl. 267, stav 4 UFEU

pozivajući se na Konvenciju o izručenju između država članica EU od 1996. godine, Okvirnu odluku o evropskom nalogu za hapšenje i Direktivu o zajedničkim standardima i postupku u državama članicama za vraćanje ilegalnih emigranata iz trećih država.

Proširujući primenu hitnog postupka na sve slučajeve u kojima se lice nalazi u pritvoru, Lisabonski ugovor ostavlja na snazi postojeća procesna pravila. Naime, hitan postupak se prema važećem procesnom pravu može sprovesti samo za slučajeve koji spadaju u oblast slobode, bezbednosti i pravde. Domašaj ovih pravila je širi u poređenju sa novom odredbom Lisabonskog ugovora, jer omogućava hitno postupanje i u drugim slučajevima, a ne samo u pritvorskim predmetima. S druge strane, područje primene važećih procesnih pravila je uže od domašaja odredbe Lisabonskog ugovora, pošto se hitan postupak ne može sprovesti izvan područja slobode, bezbednosti i pravde, čak i kada se radi o pritvorskim predmetima. Da bi to bilo moguće, neophodno je izmeniti sadašnji Statut i Poslovnik Suda u delu koji predviđa oblast primene hitnog postupka (Petrašević, 2011: 116).

Lisabonski ugovor sadrži još dve novine koje omogućavaju brži postupak u slučajevima neizvršenja presuda ili neispunjenja obaveza od strane država članica. Njihov je cilj da postupak za dosuđivanje finansijskih sankcija protiv država koje ne poštuju obaveze iz prava EU bude mnogo efikasniji.

U slučaju kada država nije izvršila presudu postupak je ubrzan izostavljanjem zahteva da Komisija izda obrazloženo mišljenje, ali je ostala njena obaveza da se državi omogući iznošenje primedbi. Ukoliko država i posle toga ne usvoji mere potrebne za izvršenje presude, Komisija može i bez donošenja obrazloženog mišljenja obavestiti Sud o neizvršenju i predložiti visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne koju, prema okolnostima slučaja, treba da plati država u pitanju<sup>48</sup>.

Postupak protiv države zbog neispunjenja obaveze dodatno je ubrzan u situacijama kada članica propusti da obavesti Komisiju o merama preduzetim radi unošenja direktive EU usvojene u zakonodavnom postupku u njeno nacionalno pravo. Izdvajanje ovih slučajeva opravdava se njihovom učestalošću, budući da oni čine ogromnu većinu povreda obaveza povodom kojih Komisija podnosi tužbe protiv država članica (Petrlik, 2012: 175). Komisija sada može odmah i bez sprovođenja prethodnog postupka zatražiti od Suda da dosudi plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne koje smatra odgovarajućim u datim

---

48 Čl. 260, stav 2 UFEU

okolnostima. Iznos finansijskih sankcija koje Sud dosudi državi članici ne može preći iznos koji je zatražila Komisija<sup>49</sup>.

Iako doprinosi ubrzanju postupka za sankcionisanje država članica, ova odredba Lisabonskog ugovora ima ograničeni domašaj. Ona se primenjuje samo na slučajeve koji se sastoje u nenotifikaciji mera kojima se u unutrašnje pravo ugrađuju direktive. U praksi se smatra da su to situacije kada država nije preduzela nikakve mere radi njene implementacije (Garcia, 2010: 17). Međutim, izvan delokruga nove odredbe ostaje situacija kada država propusti da na pravilan način unese direktivu. Ovde se radi o tome da mere koje je preduzela država nisu po oceni Komisije odgovarajuće za implementaciju direktive u nacionalno pravo. Kako se o tome ništa ne kaže u Lisabonskom ugovoru, moglo bi se zaključiti da Komisija nema pravo da, izostavljajući administrativnu proceduru, zatraži od Suda direktno dosuđivanje finansijske sankcije (Annull, 2012: 40). Izgleda da je za sankcionisanje države zbog neadekvatne implementacije direktive potrebno sprovesti kompletan postupak nadzora. Taj postupak će se i dalje odvijati u dve relativno odvojene faze od kojih se prva završava presudom Suda kojom je utvrđen propust države da na odgovarajući način sprovede direktivu, a druga novom presudom o plaćanju paušalnog iznosa ili novčane kazne.

## Literatura

Annull, A. (2012). The European Court of Justice after Lisbon. In: Trybus, M. Rubini, L. (ed.). *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*. Cheltenham – Northampton: Edward Elgar Publishing Limited. 34–54.

Bobek, M. (2015). *Selecting Europe's Judges: A Critical Review of the Appointment Procedures*.

Oxford. Oxford University Press

Brisard, S. La Cour de justice de l'Union européenne et le traité de Lisbonne: pour une justice européenne plus forte. (2011). *European Policy Institutes Network Working Paper*. 31. 1–15.

Case 294/83 *Partie écologiste „Les Verts“ v. European Parliament* (1986) ECR 1339

Case 34/86 *Council v. European Parliament* (1986) ECR 2155

---

49 Čl. 260, stav 3 UFEU

Case C-170/96 *Airport Transport Visas - Commission and European Parliament v. Council* (1998) ECR I-2763

Case T-70/05 *Evropaiki Dynamiki v. European Maritime Safety Agency* (2010) ECR II-0000

Case C-91/05 *Small Arms and Light Weapons – Commission v. Council* (2008) ECR I-3651

Joined cases C-402-05 P and C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission* (2008) ECR I-6351

Case T-411/06 *Sogelma v. European Agency for Reconstruction* (2008) ECR II-2771

Case T-362/08 *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v. Commission* (2011), ECR II-00011

Case C-537/08 *Kahla Thüringen Porzellan GmbH v. Commission* (2010), ECR I-1297

Case C-90/09 P *General Quimica v. Commission* (2011), ECR I-00001

Case T-18/10 *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. European Parliament and Council* (2011) ECR II-5599

Case T-262/10 *Microban International and Microban (Europe) v. Commission* (2011) ECR II-7697

Council Decision 88/591/ECSC,EC/EUR ATOM, *Official Journal* L 215/1, 21. 8. 1989

Council Decision 2004/752/EC, EUR ATOM, *Official Journal* L 333/9-11, 9. 11. 2004

Council Decision 2010/124/EU, *Official Journal* L 50/18, 25. 2. 2010

Council Decision 2013/336/EU, *Official Journal* L 179/92, 25. 6. 2013

Craig, P. (2013) *The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform*. Oxford. Oxford University Press



Čapeta, T. (2009). Sudska zaštita u Europskoj uniji nakon Lisabonskog ugovora. U: Rodin, S. Čapeta, T. Lang, I.G. (ur.). *Reforma EU: Lisabonski ugovor*. Zagreb: Narodne novine. 89–118.

Čavoški, A. (2009). Pravosudni sistem Evropske unije u svetlosti Reformskog ugovora. *Strani pravni život*. 1. 73–85

Declaration (No.38) on Article 252 of the Treaty on the Functioning of the European Union regarding the number of Advocates-General in the Court of Justice, *Official Journal C 326/352*, 2012

Final report of the discussion circle on the Court of Justice, CONV 636/03, Brussels, 25 March 2003

Garcia, R. A. (2010). Lisbon and the Court of Justice of the European Union. *Working Papers on European Law and Regional Integration*. WP IDEIR 1. 1–30.

Jacobs, F.G. (2012). The Lisbon Treaty and the Court of Justice. In: Biondi, A. Eeckhout, P. Ripley, S. (ed.). *EU Law After Lisbon*. Oxford: Oxford University Press. 198–212.

Kiiver, P. The Composite Case for National Parliaments in the European Union: Who Profits from enhanced Involvement? (2006). *European Constitutional Law Review*. 2. 227–250.

Lenaerts, K. Maselis, I. Gutman, K. (2014). *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press

Meškić, Z. Samardžić, D. (2012). *Pravo Evropske unije I*. Sarajevo: TDP GIZ BMZ

Petrašević, T. (2016) Postupci pred Sudom EU. U: Petrašević, T. Vuletić, I. (ur.). *Procesno-pravni aspekti prava EU*. Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Juraja Strossmayera. 20–65.

Petrašević, T. Ubrzani i hitni postupak pred Europskim sudom. (2011). U: Čapeta, T. Lang, I.G. Perišin, T. Rodin, S. (ur.). *Prethodni postupak u pravu Evropske unije – suradnja nacionalnih sudova s Europskim sudom*. Zagreb: Narodne novine. 103–125.

Petrlík, D. (2012) The Court of Justice of the European Union in the Post-Lisbon Era: Impact of the Treaty of Lisbon on the EU Judicature Since Its Entry Into Force. *The Lawyer Quarterly*. 3. 145–184.



Radivojević, Z. Knežević-Predić, V. (2016). *Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Lisabonskog ugovora*. Niš: Punta

Radivojević, Z. Knežević-Predić, V. (2008). *Institucije Evropske unije*. Niš: Sven

Radivojević, Z. (2014) Odstupanja od redovnog postupka odlučivanja o prethodnom pitanju. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. 67. 139–156.

Radivojević, Z. (2007). Novine u organizaciji Evropskog suda pravde. *Pravni život*. 16. 213–226.

Raičević, N. (2012) Lisabonski ugovor i nadležnost Suda pravde u oblasti slobode, bezbednosti i pravde. U: Dimitrijević, D. Miljuš, B. (ur.). *Harmonizacija zakonodavstva republike Srbije sa pravom Evropske unije II*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu. 100–115.

Šaltinyté, L. (2010) Jurisdiction of the Court of Justice over Issues Relating to the Common Foreign and Security Policy under the Lisbon Treaty. *Jurisprudence*. 1 (119). 261–279.

Vataman, D. (2015). The Court of justice of the European Union after the reform established by Lisbon Treaty. *Law Review. International Journal of Law and Jurisprudence Online Semiannually Publication*. 1(V). 1–8.

**Zoran Radivojević, LL.D.**

*Full Professor*

*Faculty of Law, University of Niš*

## **THE EUROPEAN UNION COURT OF JUSTICE AFTER THE TREATY OF LISBON**

### **Summary**

*Created by the Treaty of Paris as a judicial authority which ensures respect for the law when interpreting and applying this treaty, the European Court of Justice has so far been repeatedly reformed. The latest reform of the judicial system of the European Union, put into effect by the Lisbon Treaty, largely relies on solutions contained in the unaccepted Treaty on the Constitution for Europe. Novelty that this treaty brings could be grosso modo divided into several basic categories.*

*First, there are organizational changes related to the different name and composition of the courts, appointment of judges and advocates-general and the formation of specialized courts. The new terminology and organization aims to provide a clear distinction between the Court of Justice of the EU, which is an aggregate term or generic designation for the entire judicial system of the Union, and special judicial bodies that enter into its composition. These are the Court of Justice as the highest authority, the General Court which is actually the renamed Court of First Instance, and specialized courts that replaced the judicial panels.*

*The second category includes changes that expand the jurisdiction of the Court to certain new areas owing to the abolition of the former EU pillar structure and the dissolution of the European Community. On such a basis, an integration of court jurisdiction regarding the first and third pillar ensued, as the Court of Justice was vested with general and compulsory jurisdiction over the entire law created in the newly established area of freedom, security and justice. The exception is the area of common foreign and security policy, in which the Court's jurisdiction still remains excluded.*

*The third type of amendment extends the scope of judicial reviews of the validity of acts adopted by EU institutions and enables authorized subjects an easier access to the Court. Their aim is to strengthen the rule of law within the legal system of the Union, given that the action for annulment is the basic means to exercise judicial review of the institutions' activities.*

*The last set of changes introduced by the Lisbon Treaty refers to faster proceedings in deciding on preliminary rulings in certain areas when the interested person, whose position depends on the interpretation of EU law, is in custody. In addition, it allows for more effective judicial control in cases of default judgment or failure to fulfill commitments by Member States through the acceleration and simplification of the procedure for imposing financial sanctions.*

**Keywords:** *Court of Justice, General Court, specialized courts, Treaty of Lisbon, judicial integration, emergency procedure, control of legality, access to justice, judicial control.*



## **USLOVNA OSUDA U FRANCUSKOM KRIVIČNOM PRAVU**

**Apstrakt:** *Krivično pravo svake države, od najstarijih vremena do danas, predviđa različite mere društvene reakcije prema učiniocima krivičnih dela. To su krivične sankcije. One predstavljaju prinudne mere koje izriče sud učiniocu krivičnog dela i kojima mu se oduzimaju ili ograničavaju određena prava i slobode. One se primenjuju prema fizičkom ili pravnom licu koje je prekršilo norme pravnog poretka i povredilo ili ugrozilo tuđe pravno dobro koje uživa zakonsku zaštitu. U cilju efikasne zaštite društvenih vrednosti od kriminaliteta, sve države poznaju više vrsta krivičnih sankcija. To su: 1) kazne, 2) mere upozorenja, 3) mere bezbednosti, 4) sankcije za maloletnike i 5) sankcije za pravna lica. Osnovna, najstarija i najznačajnija vrsta krivičnih sankcija je kazna. Ona je propisana za najveći broj krivičnih dela u krivičnom pravu.*

*No, pored i umesto kazne, u sudskoj praksi poseban značaj i ulogu imaju mere upozorenja. Od kada su se pojavile početkom 20. veka u sistemu krivičnih sankcija, one beleže porast u primeni prema učiniocima krivičnih dela. Posebno kada se radi o primarnim, nehatnim, slučajnim učiniocima, kada se radi o krivičnim delima koja nemaju težu posledicu i čiji učinilac ne predstavlja ličnost sa kriminalnim karakteristikama. Sva savremena krivična zakonodavstva (uključujući i francusko zakonodavstvo) predviđaju mere upozorenje – uslovnu osudu. Uslovna osuda je uslovno odlaganje izvršenja izrečene kazne zatvora za određeno vreme, pod uslovom da osuđeno lice ne učini novo krivično delo i da ispuni druge postavljene obaveze. Za primenu ove sankcije potrebno je ispunjenje dva uslova: a) formalni – koji je vezan za izrečenu kaznu zatvora i b)*

---

\* jovas@prafak.ni.ac.rs

\*\* Rad je pripremljen u okviru projekta „Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru“ br. 179046, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

*materijalni – koji predstavlja uverenje (ocenu) suda da je primena ove sankcije opravdana i nužna u konkretnom slučaju. Mnoga savremena zakonodavstva razlikuju dve vrste uslovne osude: 1) običnu (klasičnu) uslovnu osudu i 2) uslovnu osudu sa zaštitnim nadzorom. Ako osuđeno lice ne postupi po nalogu suda, zakon predviđa mogućnost obaveznog ili fakultativnog opozivanja uslovne osude.*

**Ključne reči:** *krivično delo, francusko pravo, sud, krivične sankcije, mera upozorenja, uslovna osuda.*

## 1. Uvodna razmatranja

Uslovna osuda kao vrsta, oblik, forma upozoravajućih, opominjućih ili admonitivnih krivičnih sankcija (Pavišić, Grozdanić, Veić, 2007: 244–250) je nastala u SAD (Boston) sredinom 19. veka (1841. godine) kao supstitut (Mrvić Petrović, 2005: 160–164) kratke kazne zatvora u slu čajevima kada njeno izvršenje nije nužno za ostvarenje svrhe kažnjavanja. Ona je predstavljala dalji doprinos razvoju ideje specijalne prevencije i individualizacije u primeni krivičnih sankcija prema učiniocima lakših krivičnih dela. Mere upozorenja (Lazarević, Vučković, Vučković, 2004: 159–165) su zakonom predviđene mere društvene reakcije koje sud u zakonom predviđenom postupku izriče punoletnom učiniocu skrivljenog krivičnog dela, a koje se u cilju zaštite društva od kriminaliteta sastoje u upozorenju u činioca da mu u slu čaju ponovnog izvršenja krivičnog dela slobode i prava, koja inače uživa kao i svaki građanin, mogu biti oduzete ili ograničene za određeno vreme. Najznačajnija mera upozorenja je uslovna osuda koja se najčešće javlja u dva oblika i to kao: a) uslovna osuda u klasičnom smislu i b) uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom (Petrović, Jovašević, Ferhatović, 2016: 217–223).

U pravnoj teoriji se ističu sledeće karakteristike mera upozorenja: a) to su mere opomene i upozorenja koje ne sadrže zlo, represiju ili prinudu u smislu oduzimanja ili ograničavanja sloboda ili prava u činiocu krivičnog dela, ali predočavaju, ukazuju na mogućnost njihove primene. No, i ovde se radi o merama koje se primenjuju prema učiniocu dela protiv i mimo njegove volje, b) to su mere koje predstavljaju supstitute kazne zatvora ili novčane kazne jer je njihova primena vezana za kaznu, v) one se primenjuju zavisno od prirode, težine i vrste krivičnog dela, odnosno svojstava ličnosti njegovog učinioca (primarni, situacioni, nehatni učinioci) kada sud dođe do uverenja da je izricanje kazne nepotrebno sa aspekta ostvarenja svrhe primene krivičnih sankcija, g) humani karakter ovih mera proizilazi iz njihove prirode, karaktera i



dejstva jer one ne predstavljaju zlo i prinudu prema učiniocu krivičnog dela i d) sa aspekta svrhe, radi se o sankcijama izrazito specijalno preventivnog karaktera.

## 2. Pojam i sistemi uslovne osude

Uslovna osuda (Kambovski, 2006: 730–736) je odlaganje izvršenja utvrđene kazne učiniocu krivičnog dela pod uslovom da za vreme koje odredi sud ne izvrši novo krivično delo<sup>1</sup>. Ako uslovno osuđeno lice ne izvrši novo krivično delo u određenom roku i ispuni druge postavljene obaveze, tada do izvršenja kazne neće ni doći, a ono će se smatrati kao da nije osuđivano. U protivnom, uslovna osuda se opoziva, a utvrđena kazna izvršava. To znači da je uslovna osuda opraštanje kazne (ili privremeno odricanje države da izrekne kaznu) učiniocu dela od strane društva pod određenim uslovima – opraštanje koje je bazirano na uverenju da će se učinilac ubuduće vladati u skladu sa normama pravnog poretka i da neće vršiti krivična dela (Selinšek, 2007: 297–306).

U savremenom krivičnom pravu uslovna osuda je samostalna krivična sankcija (Horvatić, 2003: 221–225) gde sud utvrđuje kaznu u činiocu za izvršeno krivično delo i istovremeno određuje da se ona neće izvršiti ako osuđeni za vreme koje sud odredi, (vreme proveravanja ili vreme kušnje), ne učini novo krivično delo. To znači da se izricanjem uslovne osude učiniocu krivičnog dela utvrđuje kazna, ali se ne izriče, što ukazuje na karakter ove vaspitno-prekorne i upozoravajuće sankcije. U teoriji se mogu naći i shvatanja prema kojima kod uslovne osude država ne odustaje od reakcije na krivično delo, čime se ostvaruje pravednost, te generalna i specijalna prevencija, ali se prema učiniocu krivičnog dela pokazuje obzirnost tako da se pošteduje od izvršenja kazne (Novoselec, 2004: 379).

Postoje tri sistema uslovne osude koji su se razvili iz instituta "*probation*". To su: a) kontinentalni, b) angloamerički i v) mešoviti sistem.

Prema kontinentalnom (francusko-belgijskom sistemu koji se naziva i "*sursis*", a koji je uveden na ideju senatora Beranžea), sud vodi krivični postupak prema učiniocu krivičnog dela i izriče mu vrstu i meru kazne, ali čije izvršenje odlaže za određeno vreme pod određenim uslovima.

---

1 U savremenom krivičnom pravu poznata je i parcijalna uslovna osuda. Nju poznaju npr.: član 132–31 francuskog Krivičnog zakonika, član 43 austrijskog Krivičnog zakonika i član 57 Kaznenog zakona Hrvatske. Ovim zakonskim rešenjima je predviđena mogućnost uslovnog odlaganja izvršenja samo dela u tvrđene kazne zatvora. U tom slu čaju se uslovna osuda pretvara u anticipirani uslovni otpust.

Učinilac se za to vreme ne smatra osuđivanim ako ispuni postavljene uslove. Prednosti ovog sistema su jer se učiniocu krivičnog dela sudi i izriče kazna tako da se u slučaju njenog opozivanja pristupa izvršenju već izrečene kazne. Presuda se donosi na bazi svežih i neposredno utvrđenih dokaza, tako da je mala mogućnost da dođe do grešaka u prikupljanju, utvrđivanju i sudskoj oceni dokaza (Čejović, 2002: 503–508).

Kod angloameričkog sistema (Turković et al, 2013: 82–87) nema vođenja krivičnog postupka, već se suđenje odlaže za vreme dok se u činilac krivičnog dela stavlja pod sistem prokušavanja, odnosno pod nadzor organa pravosuđa i javne bezbednosti pod uslovom da on na to pristaje. Angloamerički sistem prokušavanja je povoljniji za učinioca krivičnog dela s obzirom da ne dolazi do suđenja i izricanja kazne (pa se takvo lice ne smatra osuđivanim), a zaštitni nadzor koji vrše određena lica štiti ga od iskušenja i pruža mu pomoć u savladavanju svakodnevnih životnih problema za uključivanje u društveno-koristan rad i uzdržavanje od kršenja propisa. Nedostatak ovog sistema dolazi do izražaja u slučaju opozivanja prokušavanja, kada dolazi do suđenja i izricanja osude jer tada mogu nastati teškoće oko prikupljanja i utvrđivanja dokaza zbog proteka vremena.

Kako bi se oba ova sistema približila, a time otklonile nedoslednosti i nedostaci jednog i drugog, savremeno krivično zakonodavstvo poznaje i treći – mešoviti sistem uslovne osude. On se svodi na odlaganje izvršenja izrečene kazne za određeno vreme uz nametanje osuđenom licu određenih obaveza i nadzor nad njihovim izvršenjem od strane odgovarajućih službi (Grozđanić, Škorić, Martinović, 2013: 219–220).

### **3. Pojam i vrste uslovne osude u francuskom krivičnom pravu**

U sistemu krivičnih sankcija u pravu Republike Francuske, u Krivičnom zakoniku iz 1992. godine<sup>2</sup> sa nizom novela, u pododeljku broj 3 propisane su mere upozorenja. Zakonik razlikuje (Kolb, Letermy, 2016: 318–321):

- 1) običnu suspenziju (član 132-29 do člana 132-39) koja može da se javi u dva oblika i to kao: a) potpuna i b) delimična suspenzija,
- 2) suspenziju sa uslovnom otpustom i merama nadzora (član 132-40 do člana 132-53) i
- 3) suspenziju sa obavezom obavljanja društveno korisnog rada (član 132-54 do člana 132-57).

---

2 Code penal, L no. 92-623 du 22.juill 1992. (Code penal (2012), 110e ed. Paris: Dalloz).

Sve su to oblici (forme) uslovne osude koja se sastoji u uslovnom odlaganju izvršenja u sudskoj odluci utvrđene kazne zatvora ili novčane kazne za određeno vreme, pod određenim uslovima. To ukazuje da se ovde radi o samostalnoj krivičnoj sankciji, iako se u pravnoj teoriji (Jovašević, 2012: 198–202) mogu naći i takva shvatanja da je uslovna osuda samo alternativa – susptitut za kaznu kada primena kazne prema karakteristikama ličnosti osuđenog lica nije neophodna radi ostvarenja svrhe krivičnih sankcija uopšte.

No, interesantno je da francuski zakonodavac pored suspenzije (uslovne osude), kao posebne vrste krivične sankcije samostalnog karaktera, poznaje još četiri instituta koja takođe predstavljaju po svojoj sadržini, prirodi i suštini uslovno odlaganje izricanja ili izvršenja kazne. To su (Mayaud, Gayet, 2016: 289–291):

1) izuzeće od kazne (član 132-59),

2) odlaganje izricanja kazne (član 132-60 do člana 132-62),

3) odlaganje izricanja kazne sa uslovnom otpustom (član 132–63 do člana 132–65) i

4) odlaganje izricanja kazne uz naredbu (član 132-66 do člana 132-70). U nastavku izlaganja ćemo analizirati pojam, karakteristike, prirodu, uslove i postupak izricanja i opozivanja suspenzije (uslovne osude), odnosno primene drugih srodnih instituta.

## **4. Suspenzija kao oblik mere upozorenja**

### **4.1. Obična suspenzija**

Institut obične suspenzije u francuskom krivičnom pravu je određen u članu 132-29 KZ. Prema ovom zakonskom rešenju, sud pri izricanju kazne može da naredi da se ista suspenduje (odnosno odloži) za određeno vreme (vreme proveravanja ili vreme kušnje) koje može da traje do pet godina od dana pravnosnažnosti donete sudske odluke (Bouloc, 2011: 312–314). Naime, nakon izricanja uslovne osude, predsedavajući sudija upozorava osuđenog, ako je prisutan, na posledice koje mogu da nastupe nakon izricanja još jedne osude za novoučinjeno krivično delo u vreme proveravanja. Prema članu 3 Naredbe broj 2000-916 od 19. septembra 2000. godine<sup>3</sup> u smislu člana 132-30 i člana 132-31 KZ obična suspenzija se može izreći (Crocq, 2016: 290–292):

<sup>3</sup> Ordonnance no. 2000-916 du 19. septembre 2000.

1) fizičkom licu kao u činiocu krivičnog dela ili prekršaja pod sledećim uslovima: a) ako u proteklih pet godina nije bio osuđen na kaznu zatvora u bilo kom trajanju za neko (bilo koje) krivično delo (umišljajno ili nehatno) ili prekršaj i b) ako mu je izrečena kazna zatvora do pet godina, novčana kazna, dnevna novčana kazna ili kazna koja sadrži gubitak ili ograničavanje prava navedenih u članu 131-6 KZ. No, Zakonik je izričito isključio mogućnost izricanja uslovne osude u ovom obliku ako je učiniocu krivičnog dela izrečena kazna konfiskacije imovine, dodatne kazne iz člana 131-1 KZ, obavezno zatvaranje ustanove i javno isticanje kazne. Ako je osuđenom licu pored kazne zatvora kumulativno izrečena i neka druga kazna, tada se obična suspenzija odnosi samo na kaznu zatvora i

2) pravnom licu kao učiniocu krivičnog dela ili prekršaja pod sledećim uslovima (član 132-32 KZ): a) ako u proteklih pet godina nije bilo osuđeno na novčanu kaznu u iznosu od preko 60.000 evra za bilo koje krivično delo ili prekršaj i b) ako mu je izrečena novčana kazna ili druga kazna navedena u tačkama 2, 5, 6 i 7 člana 131-39 KZ.

Pod navedenim uslovima sudsko veće fizičkom i pravnom licu kao učiniocu krivičnog dela ili prekršaja može da izrekne dva oblika uslovne osude: a) običnu suspenziju i b) delimičnu suspenziju (shodno članu 132-31, stav 2 KZ) zavisno od konkretnih okolnosti u svakom pojedinom slučaju kada se može kazna zatvora suspendovati samo delimično za određeni period koji sud odredi, a najviše do pet godina (vreme proveravanja).

Kako bi se sprečile eventualne arbitrarnosti i zloupotrebe sudskog veća, zakonodavac je u članu 132-33 KZ (a shodno Naredbi broj 2000-916 od 19. septembra 2000. godine) ograničio mogućnost primene obične (potpune ili delimične suspenzije) u sledećim slučajevima: 1) fizičkom licu kome je izrečena kazna za prekršaj pod uslovom da se radi o licu koje je već osuđeno na kaznu zatvora za krivično delo ili prekršaj u proteklih pet godina i 2) pravnom licu kome je u proteklom periodu od pet godina izrečena novčana kazna u iznosu koji je veći od 15.000 evra za obično krivično delo ili prekršaj.

Obična suspenzija se prema članu 132-34 KZ izriče: 1) fizičkim licima kao učiniocima krivičnog dela kojima je izrečena: a) kazna koja podrazumeva gubitak ili ograničavanje prava navedenih u članu 131-14 KZ, osim konfiskacije imovine, b) dodatne kazne navedene u tačkama 1, 2 i 4 člana 131-16 KZ i v) dodatna kazna propisana u prvom stavu člana 131-17 KZ, 2) fizičkim licima kao učiniocima prekršaja petog reda kojima je izrečena novčana kazna i 3) pravnim licima kojima je za: a)

učinjeno krivično delo izrečena zabrana korišćenja čekova ili platnih kartica iz člana 131-42 i člana 131-43 KZ i b) učinjeni prekršaj petog reda izrečena novčana kazna (Putz, 2015: 412–414).

Kazna izrečena za krivično delo ili prekršaj koja je suspendovana (odložena) primenom obične suspenzije u smislu člana 132-35 KZ smatra se nepostojećom pod uslovom da osuđeno lice u roku od pet godina (vreme proveravanja) ne učini novo krivično delo ili prekršaj koji bi podrazumevali neposrednu (bezuslovnu) primenu kazne kojom bi se ukinula (opozvala) data suspenzija. Tako se svakom novoizrečenom kaznom (član 132-36 KZ) ukida ranije odobrena suspenzija, bez obzira na prirodu prvobitne kazne. Naime, svaka novoizrečena kazna koja se izrekne fizičkom ili pravnom licu, osim kazne zatvora, ukida suspenziju prethodno izrečenu za drugu kaznu, osim kazne zatvora.

Na sličan način i učinjeni prekršaj fizičkog ili pravnog lica koji je suspendovan smatra se nepostojećim (shodno članu 132-37 KZ) ako osuđeno lice kojem je izrečena suspenzija u naredne dve godine ne izvrši novi prekršaj petog razreda koji bi podrazumevao neposrednu primenu kazne kojom bi se ukinula data suspenzija (član 132-37 KZ). U slučaju ukidanja obične suspenzije shodno odredbi člana 132-38 KZ prvo se izvršava kazna koja je prvobitno utvrđena u presudi kojom je ista i suspendovana (odložena) za određeno vreme, pa tek potom se izvršava novoizrečena kazna. Zakonik je izričito isključio mogućnost istovremenog, paralelnog izvršenja obe izrečene kazne (Aissaoui, 2016: 267–271).

No, za novoizvršeno krivično delo, zavisno od okolnosti subjektivnog karaktera (koje su vezane za ličnost u činioca krivičnog dela ili prekršaja) i okolnosti objektivnog karaktera (koje se odnose na prirodu, težinu i karakter učinjenog krivičnog dela ili prekršaja, obim i intenzitet prouzrokovane posledice i okolnosti pod kojima je kažnjivo delo u činjeno), sud može da izrekne (član 132-38 KZ): a) posebnu i opravdanu odluku kojom se u celosti ukida prethodno izrečena suspenzija (uslovna osuda) ili b) da se suspenzija ukine delimično ili samo na određeni vremenski period. Sud u svakom konkretnom slučaju može, takođe, da ograniči broj izuzeća od ukidanja na jednu ili više ranije odobrenih uslovnih osuda (izrečenih suspenzija). U slučajevima kada je obična suspenzija izrečena samo za deo ranije izrečene kazne, kazna se smatra nepostojećom u svim svojim elementima, ako nije došlo do ukidanja suspenzije, s tim da se dnevna novčana kazna ili novčana kazna ili nesuspendovani deo kazne izvršavaju – član 132-39 KZ (Herzog Evans, 2016: 221–229).

#### **4.2. *Suspenzija sa uslovnim otpustom***

Drugi oblik mere upozorenja u francuskom krivičnom pravu je propisan u pododeljku 4. To je suspenzija sa uslovnim otpustom (predviđena u članu 132-40 do člana 132-53 KZ). Ovo je samostalna krivična sankcija koja je u znatnoj meri novelirana izmenama (član 78) Krivičnog zakonika iz 2003. godine<sup>4</sup>. Ovo je, zapravo, tzv. uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom. Radi se, naime, o meri kojom se uslovno suspenduje za određeno vreme izvršenje izrečene kazne pod određenim uslovima, pri čemu se osuđenom licu za vreme trajanja uslovnog otpusta postavljaju određene mere nadzora i nalažu određene posebne obaveze (Rabut Bonaldi, 2016: 412–418).

Sud koji učiniocu krivičnog dela ili prekršaja izrekne kaznu zatvora u trajanju do pet godina (član 132-40 KZ) može narediti obustavu (suspenziju) njenog izvršenja pri čemu se osuđenom fizičkom licu izriče uslovni otpust. Prema ovom zakonskom rešenju, nakon izricanja uslovne osude, predsedavajući suda obaveštava osuđeno lice, ako je prisutno, o obavezama koje je dužan da izvršava u periodu suspenzije kazne i datog uslovnog otpusta (vreme proveravanja) koje može da traje od jedne do tri godine (član 132-42 KZ). No, pored potpune suspenzije izrečene kazne zatvora, sud i u ovom slučaju može da osuđenom licu odredi samo delimičnu suspenziju izrečene kazne zatvora sa uslovnim otpustom.

Ova se mera izvršava kada presuda suda postane izvršna u skladu sa uslovima utvrđenim u članu 708, stav 2 Zakona o krivičnom postupku (Azibert, 2016, 514–515).

Istovremeno sud upozorava osuđenog na posledice izvršenja novog krivičnog dela ili prekršaja ili u slučaju kršenja mera nadzora ili posebnih obaveza koje su mu izrečene uz ovu vrstu suspenzije za vreme trajanja vremena proveravanja. Predsednik sudskog veća takođe obaveštava osuđenog o mogućnosti da se izrečena kazna zatvora smatra nepostojećom pod uslovom da za vreme trajanja roka proveravanja ispuni sve postavljene obaveze, podvrgne se merama nadzora i svakako uzdrži od kršenja pravnih propisa i vršenja novog krivičnog dela ili prekršaja, kao i ako pokaže zadovoljavajuće ponašanje. Kada sud, kao dodatnu kaznu, izrekne osuđenom licu proterivanje sa teritorije Republike Francuske na vreme do deset godina, i ovo proterivanje se suspenduje (odlaže) za vreme trajanja uslovnog otpusta (Bernardini, 2015: 290–295).

Tokom trajanja uslovnog otpusta, osuđeno lice se podvrgava posebnim merama nadzora iz člana 132-44 KZ, odnosno nalažu mu se posebne obaveze

---

<sup>4</sup> Loi no.2003-239 du 18. mars 2003.

shodno članu 132-45 KZ. Osuđenom licu se takođe za ovo vreme može pružiti pomoć kako bi mu se omogućila bolja reintegracija i uključivanje u društvenu zajednicu. Primena ovih mera i posebnih obaveza prestaje, ako se uslovni otpust suspenduje, pa se osuđeno lice upućuje na izdržavanje izrečene kazne zatvora u penitensijarnu ustanovu. Uslovni otpust se, takođe, suspenduje i za vreme dok osuđeno lice izvršava vojne obaveze.

#### *4.2.1. Mere nadzora i posebne obaveze*

Mere nadzora koje se mogu izreći osuđenom licu za vreme trajanja uslovnog otpusta su različite. Sud može da izrekne jednu ili više ovih mera pri čemu određuje i vreme njihovog trajanja koje se kreće u okviru vremena trajanja uslovnog otpusta. Sistem posebnih mera je predviđen u članu 132-44 KZ (koje su dopunjene članom 124 Novele Krivičnog zakonika iz 2000. godine)<sup>5</sup>. Cilj je ovih mera, uz pružanje pomoći (asistencije), i da se njima podrže napori osuđenog lica ka reintegraciji i ponovnom uključivanju u društvo. Zato ove mere mogu da budu u obliku socijalne, a po potrebi, i finansijske pomoći. Njih sprovodi posebno osnovana služba za uslovni otpust uz u češće, po potrebi, drugih privatnih ili javnih ustanova (član 132-46 KZ). Tako se osuđenom licu mogu izreći sledeće mere nadzora (Sordino, 2012: 312–316):

- 1) da bude prisutan kada se to zahteva od strane sudije za izvršenje kazni ili dodeljenog mu socijalnog radnika,
- 2) da prima posete socijalnog radnika i da mu pruži informacije ili dokumenta koji su potrebni da bi se proverio njegov način izdržavanja i ispunjavanja njegovih obaveza,
- 3) da obavesti socijalnog radnika o svakoj promeni radnog odnosa,
- 4) da obavesti socijalnog radnika o svakoj promeni svog prebivališta ili bilo kom putovanju koje traje duže od petnaest dana i da odgovara za svoj povratak i
- 5) da dobije prethodno odobrenje od sudije za izvršenje kazni za bilo koje putovanje u inostranstvo i za svaku promenu zaposlenja ili boravka ako to može da dovede do ometanja izvršenje njegovih obaveza.

Pored mera nadzora, sudsko veće ili sudija za izvršenje kazni, osuđenom licu za vreme trajanja uslovnog otpusta uz suspenziju kazne zatvora, u smislu člana

---

<sup>5</sup> Ordonnance no. 2000-916 du 19. septembre 2000.

132-45 KZ (a posle donošenja člana 6 Novele Krivičnog zakonika iz 2003. godine)<sup>6</sup> mogu da izreknu jednu ili više posebnih obaveza u smislu "zaštitnog nadzora". To su sledeće obaveze osuđenog lica (Jacopin, 2015: 329–334):

- 1) da obavlja stručnu delatnost ili da pohađa obrazovno-edukativni kurs ili drugu vrstu stručnog usavršavanja,
- 2) da uspostavi prebivalište u određenom mestu,
- 3) da se podvrgne lekarskom pregledu, lečenju ili medicinskoj nezi, a kada je potrebno i bolničkom lečenju,
- 4) da pokaže da daje doprinos porodičnim troškovima ili da redovno plaća alimentaciju koju duguje,
- 5) da nadoknadi u celosti ili delimično, prema svojoj platnoj sposobnosti, štetu koju je prouzrokovalo izvršenim krivičnim delom ili prekršajem, čak i ako ne postoji sudska odluka o građanskoj odgovornosti za pričinjenu štetu,
- 6) da pokaže da, prema svojoj platnoj sposobnosti, javnom trezoru plaća iznose kao posledicu izrečene kazne,
- 7) da ne upravlja motornim vozilom određene kategorije za određeno vreme,
- 8) da se ne bavi stručnom delatnošću tokom koje je ili povodom (u vezi) koje je krivično delo izvršeno,
- 9) da se ne pojavljuje na posebno određenim mestima,
- 10) da se ne upušta u kladjenje, naročito u kladionicama,
- 11) da ne posećuje javne kuće,
- 12) da se ne susreće sa određenim osuđenim licima, a naročito sa drugim u činiocima ili sau česnicima u izvršenju predmetnog krivičnog dela ili prekršaja,
- 13) da ne kontaktira sa određenim licima, naročito sa žrtvom (oštećenim licem) krivičnog dela,
- 14) da ne poseduje ili ne nosi bilo koje (hladno ili vatreno) oružje,
- 15) da uspešno o svom trošku završi kurs o bezbednosti saobraćaja na putevima, ako je osuđen za krivično delo koje je izvršeno prilikom upavljanja motornim vozilom,

---

<sup>6</sup> Loi no.2003-239 du 18. mars 2003.



16) da ne emituje bilo kakav audio-vizuelni sadržaj koji je proizvelo, a koji se odnosi delimično ili u celini na učinjeno krivično delo ili prekršaj, te da se uzdrži od bilo kakvog javnog istupanja u vezi sa učinjenim kažnjivim delom (samo ako se radi o osudi za krivična dela ili prekršaje koji se odnose na hotimično – umišljajno ugrožavanje života, seksualnu agresiju ili seksualno zlostavljanje),

17) da svoju decu poverava licima ili ustanovi kojima je sudskom odlukom dodeljeno starateljstvo nad njima i

18) da završi kurs o državljanstvu.

Suspenzija sa uslovnim otpustom se smatra nepostojećom (gasi se) ako osuđeno lice nije predmet odluke kojom je naređeno izvršenje kazne zatvora u celosti (član 132-52 KZ). Ako je ova suspenzija pak izrečena samo za deo kazne zatvora, tada se kazna smatra nepostojećom u svim svojim elementima ako nije došlo do njenog opoziva iz zakonom predviđenih razloga. No, ako se shodno članu 132-53 KZ nakon prve izrečene kazne zatvora odobri suspenzija sa uslovnim otpustom, tada se prva doneta presuda smatra nepostojećom na isti način ako se i druga presuda smatra nepostojećom u skladu sa uslovima i rokovima utvrđenim u članu 132-52, stav 1 KZ ili članu 744 Zakona o krivičnom postupku (Jacopin, 2005: 387–394).

#### *4.2.2. Opoziv suspenzije sa uslovnim otpustom*

Suspenzija sa uslovnim otpustom se prema odredbi člana 132-47 KZ može opozvati (ugasiti) na dva načina<sup>7</sup>: 1) od strane suda u skladu sa uslovima utvrđenim u članu 132-48 KZ i 2) od strane sudije za izvršenje kazni, u skladu sa uslovima utvrđenim Zakonom o krivičnom postupku. Pretpostavka za opoziv suspenzije sa uslovnim otpustom je da se osuđeno lice ne pridržava mera nadzora ili drugih postavljenih posebnih obaveza. Svako kršenje ovih mera i dužnosti nakon što suspenzija sa uslovnim otpustom postane izvršna može dovesti do opoziva suspenzije. Međutim, opoziv se ne može izreći pre pravosnažnosti presude. Ako je naređeno da se opoziv izvrši pre pravosnažnosti presude, takav se opoziv proglašava ništavnim u slu čaju da presuda kasnije bude poništena (Kefer, Masset, 2015: 512–518).

U odredbi člana 132-48 KZ kao osnov za opozivanje suspenzije sa uslovnim otpustom se izričito navodi izvršenje novog krivičnog dela ili

---

<sup>7</sup> Loi no.2005-1549 du 12. decembre 2005.

prekršaja od strane uslovno osuđenog lica<sup>8</sup>. Naime, ako osuđeno lice učini novo krivično delo ili prekršaj na osnovu čega mu se za vreme trajanja uslovnog otpusta izrekne безусловna kazna zatvora, sud može da naredi potpuni ili delimični opoziv bilo koje suspenzije posle pribavljenog mišljenja sudije za izvršenje kazni. No, ovaj opoziv se ne može izreći za krivična dela koja su učinjena pre nego što je uslovna osuda postala pravnosnažna. Proterivanje sa teritorije Republike Francuske automatski stupa na snagu u slučaju suspenzije sa uslovnom osudom, pod uslovima predviđenim u Zakoniku.

Pri tome je zakon postavio i jedno ograničenje (Fortin, Viau, 2012: 389–392). Naime, prema odredbi člana 132-49 KZ delimični opoziv suspenzije se može izreći samo jednom. Odluka kojom se izriče delimični opoziv suspenzije ne okončava vreme trajanja uslovnog otpusta i ne predstavlja uslov neposrednog izvršenja u sudskoj odluci utvrđene kazne. U slučaju opoziva suspenzije, kada sud naredi da se utvrđena kazna zatvora izvrši u celosti, a suspenzija sa uslovnim otpustom je određena za ranije utvrđenu kaznu zatvora, utvrđen je redosled izvršenja utvrđenih kazni. Tako se prvo izvršava prva utvrđena kazna, osim ako sud, posebnom i obrazloženom odlukom, ne izuzme osuđeno lice od njenog izvršenja u celosti ili delimično (član 132-50 KZ).

Kada donese odluku o opozivu suspenzije delimično ili u celosti, sud može osuđenom licu da naredi odlazak u zatvor prema posebnoj i obrazloženoj odluci, koja privremeno postaje izvršna (član 132-51 KZ koji je noveliran članom 124 Zakona od 2000. godine).

Dakle, francuski zakonodavac (za razliku od krivičnih zakonodavstava Zapadnog Balkana, uključujući i Republiku Srbiju) poznaje samo jedan osnov za opoziv suspenzije sa uslovnim otpustom (sankcije koja odgovara uslovnoj osudi sa zaštitnim nadzorom). To je izvršenje novog krivičnog dela ili prekršaja u vreme trajanja uslovnog otpusta (odnosno vremena proveravanja). Dakle, ranije izvršeno krivično delo čije je izvršenje otkriveno naknadno u vreme trajanja vremena proveravanja, kao i neizvršenje mera nedzora ili posebnih obaveza u smislu zaštitnog nadzora, ne predstavljaju osnov za opoziv suspenzije sa uslovnim otpustom. I drugo, zakonodavac poznaje dve vrste opoziva suspenzije sa uslovnim otpustom. To su: a) potpuni (u celosti) i b) delimični (parcijalni) opoziv, što balkansko krivično zakonodavstvo ne poznaje.

---

8 Ordonnance no. 2000-916 du 19.septembre 2000.

### **4.3. Suspenzija sa obavezom obavljanja društveno korisnog rada**

Posebna vrsta mere upozorenja je predviđena u članu 132-54 do člana 132-57 KZ. Ona nosi naziv: "Suspenzija (Uslovna osuda) sa obavezom obavljanja društveno korisnog rada. Prema odredbi člana 132-54 KZ sud može, u skladu sa napred navedenim uslovima iz člana 132-40 do člana 132-41 KZ, da predvidi da osuđeno lice obavlja društveno korisni rad u javnoj instituciji ili udruženju akreditovanom za sprovođenje društveno korisnog rada u trajanju od četrdeset do dvesta deset sati. I u ovom slučaju sud može da odredi da obaveze koje su postavljene osuđenom licu u suspenziji ostaju na snazi i nakon završetka društveno korisnog rada, ali najduže do dvanaest meseci (Aubert, Leturmy, Masse, 2011: 298–302).

Pri tome je zakon izričito odredio da se ovaj oblik uslovne osude (dakle, suspenzija uz obavezu obavljanja društveno korisnog rada) ne može odrediti ako osuđeni to izričito odbije ili nije bio prisutan na saslušanju pred sudskim većem. To je posledica činjenice da je u 20. veku opšteprihvaćen zahtev da je prinudni rad zabranjen. Tako se svaki društveno koristan rad (rad u javnom interesu ili rad za opšte dobro u zajednici na slobodi) uvek određuje uz saglasnost ili pristanak osuđenog lica. To je i logično jer izvršenje ove mere zahteva saglasnost osuđenog. U protivnom, ova mera je necelishodna i neće biti efikasno izvršena. Ako osuđeni obavi sve obaveze koje proizilaze iz društveno korisnog rada, tada se kazna smatra nepostojećom.

Tokom određenog perioda u kome se obavlja društveno koristan rad koji određuje sud u svakom konkretnom slučaju, pored obaveze obavljanja toga rada, osuđeno lice mora da postupi i po sudskom odlukom određenim merama nadzora iz člana 132-55 KZ. Tako se osuđeni mora (Pelletier, Perfetti, 2016: 539–544):

- 1) odazivati na pozive sudije za izvršenje kazni ili dodeljenog mu socijalnog radnika,
- 2) podvrgnuti lekarskom pregledu pre izvršenja kazne kako bi se utvrdilo da li boluje od bilo koje bolesti koja može predstavljati opasnost za ostale radnike i da li je zdravstveno sposoban za rad koji mu je određen,
- 3) imati opravdanje za bilo kakvu promenu zaposlenja ili boravka kada takve promene ometaju obavljanje društveno korisnog rada u skladu sa propisanim uslovima,

4) pribaviti prethodno odobrenje od sudije za izvršenje kazni za bilo kakvo putovanje koje će ometati obavljanje društveno korisnog rada u skladu sa propisanim uslovima i

5) prihvatati posete socijalnog radnika i dati mu na uvid bilo koji dokument ili informaciju koji se odnose na izdržavanje kazne.

Osuđeno lice takođe mora da ispuni sve posebne obaveze utvrđene u članu 132-45 KZ koje mu je sud naložio, u određenom roku koji može da traje najduže dvanaest meseci.

Suspenzija uz obavezu obavljanja društveno korisnog rada podrazumeva ista pravila koja su inače zakonom propisana i za suspenziju sa uslovnim otpustom, osim onih iz člana 132-42, stav 2 i člana 132-52, stav 2 KZ, što ukazuje da se ovde radi samo o modalitetu (formi) suspenzije (uslovne osude sa zaštitnim nadzorom).

U članu 132-57 KZ (koji je u znatnoj meri izmenjen kasnijim novelama)<sup>9</sup> predviđen je poseban oblik suspenzije sa obavezom obavljanja društveno korisnog rada. Naime, prema ovom zakonskom rešenju sud koji je učiniocu prekršaja izrekao određenu kaznu, uključujući i kaznu zatvora do šest meseci, može, ako na tu presudu osuđeno lice više ne može uložiti žalbu, da naredi suspenziju te presude tako što će osuđeno lice obavljati neplaćeni društveno koristan rad u određenom lokalnom organu vlasti, javnoj ustanovi ili udruženje u trajanju od četrdeset do dvesta deset sati. Obaveza obavljanja društveno korisnog rada se i u ovom slučaju izvršava na isti način kao i osnovna suspenzija iz člana 132-54, stav 3 i člana 132-55 i člana 132-56 KZ. Sudija za izvršenje kazni može da donese odluku da osuđeno lice izvršava takođe i dnevnu novčanu kaznu na ovaj način – uz obavezu obavljanja društveno korisnog rada (Renault Brahinsky, 2016: 439–446).

## **5. Posebni oblici odlaganja izricanja ili izvršenja kazne**

### ***5.1. Izuzeće od kazne***

Poseban oblik suspenzije kazne ili kako francuski zakonodavac kaže "izuzeće od kazne" predviđen je u članu 132-59 KZ. Do primene ovog instituta dolazi u slučaju izvršenja prekršaja, osim kada su ispunjeni uslovi za primenu instituta odlaganja izricanja kazne sa uslovnim otpustom (iz člana 132-63 do člana 132-65 KZ).

---

<sup>9</sup> Prvobitno rešenje je izmenjeno čl. 352 i 373 Zakona (Loi no.92-1336 du 16. decembre 1992.).

Naime, pošto učinioca prekršaja oglasi krivim za učinjeno delo sud može (ali ne mora), ako smatra da je to potrebno i celishodno s obzirom na okolnosti vezane za ličnost učinioca i prirodu i karakter učinjenog dela, da izrekne sledeće mere: 1) oduzimanje opasnih ili štetnih predmeta, 2) izuzimanje osuđenog lica od bilo koje kazne, 3) odložiti izricanje kazne i 4) pokretanje građanske tužbe za naknadu štete prouzrokovane prekršajem (Kolb, 2016: 512–516).

Izuzeće od kazne se primenjuje u slu čajevima uverenja (ocene) suda da je postignuta reintegracija osuđenog samim oglašavanjem krivim za učinjeni prekršaj ako su ispunjena dva uslova: a) da je prouzrokovana šteta nadoknađena (ispravljena) i b) da ne postoji više javna uznemirenost građana koja je prouzrokovana izvršenim prekršajem. Sud koji odobrava izuzeće od kazne može odlu čiti da njegova odluka ne bude uvedena u kaznenu evidenciju. Izuzeće od kazne se ne odnosi na plaćanje troškova krivičnog postupka.

## **5.2. Odlaganje izricanja kazne**

U slučaju izvršenja prekršaja, sud može, nakon proglašenja okrivljenog lica krivim, da donese jednu od sledećih odluka: a) da naredi oduzimanje opasnih ili štetnih predmeta, b) da izuzme okrivljenog od bilo koje kazne ili v) da odloži izricanje kazne. Ova poslednja zakonska mogućnost je uređena propisima člana 132-60 do člana 132-62 KZ. U isto vreme dok odlučuje o krivici okrivljenog sud naređuje, ako je potrebno, pokretanje građanske tužbe za naknadu štete koja je pričinjena izvršenim prekršajem.

Sud, naime, može da odloži izricanje kazne kada je došao do uverenja da je već postignuta reintegracija okrivljenog u društvo, da je prouzrokovana šteta nadoknađena oštećenom, te da je javna uznemirenost građana koja je prouzrokovana izvršenim prekršajem prestala (član 132-60 KZ). No, da bi sud mogao da primeni ovu zakonsku mogućnost potrebno je da okrivljeno fizičko lice, odnosno predstavnik okrivljenog pravnog lica, prisustvuju saslušanju na glavnom pretresu. U ovom slučaju, sud odlukom određuje datum izricanja kazne (Renault Brahinsky, 2016: 439–446).

Na ponovljenom ročištu, sud može doneti jednu od sledećih odluka: a) da okrivljenog izuzme od kazne, b) da okrivljenom izrekne kaznu propisanu zakonom za učinjeni prekršaj i v) da ponovo okrivljenom odloži izricanje kazne. U svakom slučaju, shodno odredbi člana 132-62 KZ, sud odluku o kazni mora da donese najkasnije u roku od godinu dana od prvog odlaganja izricanja odluke.

### **5.3. Odlaganje izricanja kazne sa uslovnim otpustom**

Sledeći poseban institut koji je predviđen u odredbama člana 132-63 do člana 132-65 KZ je odlaganje izricanja kazne sa uslovnom otpustom. Naime, kada je okrivljeno fizičko lice prisutno na saslušanju, sud može odložiti izricanje kazne tako što mu u skladu sa uslovima iz člana 132-60 KZ izrekne uslovni otpust čije vreme proveravanja može da traje najduže godinu dana. Takva odluka je privremeno izvršna. Ovakvo odlaganje izricanja presude sa uslovnim otpustom u svemu odgovara prirodi, dejstvu i karakteristikama suspenzije sa uslovnim otpustom (Pelletier, Perfetti, 2016: 539–544).

Posle isteka vremena trajanja uslovnog otpusta, shodno članu 132-65 KZ, na ponovljenom pretresu sud može, uzimajući u obzir ponašanje izvršioca krivičnog dela, doneti jednu od sledećih odluka: a) da ga izuzme od kazne, b) da mu izrekne kaznu propisanu zakonom za učinjeno krivično delo i v) da mu i dalje odloži izricanje kazne. Trideset dana pre ponovljenog saslušanja, sudija za izvršenje kazni može, uz saglasnost javnog tužioca, sam izuzeti učinioca od kazne, nakon saslušanja na kojem su obe stranke saslušane u skladu sa odredbama člana 712-6 Zakona o krivičnom postupku. Odluka u vezi sa kaznom se mora u tom slučaju doneti najkasnije u roku od godinu dana od prvog odlaganja izricanja odluke (Ambroise, Relie, 2016: 379–383).

### **5.4. Odlaganje izricanja kazne uz naredbu**

Poslednji oblik (modalitet) u francuskom krivičnom pravu je odlaganje izricanja kazne uz naredbu. Ovaj institut je uređen u članu 132-66 do člana 132-70 KZ. U slučajevima predviđenim zakonima ili drugim propisima koji sankcionišu kršenje određenih obaveza, sud koji odlučuje o odlaganju izricanja kazne može (pre donošenja odluke o krivici i vrsti i visini kazne) okrivljenom fizičkom ili pravnom lice izdati naredbu da se pridržava jedne ili više preporuka predviđenih tim zakonima ili propisima u određenom roku (član 132-66 KZ).

No, izrečene preporuke učiniocu krivičnog dela sud može da posebnom naredbom u čvrsti izricanjem prinudne novčane kazne kada je to predviđeno zakonima ili drugim propisima. U tom slučaju, sud određuje visinu novčane kazne i vreme njenog plaćanja (član 132-67 KZ). Ovako izrečena prinudna novčana kazna prestaje da se naplaćuje kada osuđeno lice ispuni sve naložene preporuke iz naredbe. Pri tome je zakon postavio ograničenje. Ovakvo odlaganje izricanja presude uz naredbu se može učiniocu krivičnog dela izreći samo jednom, čak i kada okrivljeno

fizičko lice ili predstavnik okrivljenog pravnog lica nije prisutan na glavnom pretresu. Doneta odluka o odlaganju izricanja kazne uz naredbu postaje privremeno izvršna (Kefer, Masset, 2015: 512–518).

Ako se na ročištu utvrdi da je okrivljeni u ostavljenom roku postupio po preporukama iz naredbe (član 132-69 KZ) sud može da izuzme osuđenog od bilo koje zakonom propisane kazne ili pak da mu izrekne kaznu propisanu zakonom ili drugim propisom. Ali ako postavljene preporuke nisu izvršene uopšte ili su izvršene neblagovremeno (sa zakašnjenjem), tada je sud ovlašćen da razmotri da li je potrebno da okrivljenom licu izrekne prinudnu novčanu kaznu u određenom iznosu ili drugu kaznu propisanu zakonom ili propisom.

No, sudu u ovom slučaju stoji na raspolaganju još jedna mogućnost – da naredi da se, u skladu sa uslovima određenim zakonom ili drugim propisom protiv okrivljenog lica pokrene krivični postupak zbog nepoštovanja preporuka. Iz ovakvog rešenja proizilazi zaključak da određivanje preporuka od strane suda i njihovo blagovremeno i kvalitetno ispunjavanje od strane okrivljenog predstavljaju procesnu smetnju za otpočinjanje vođenja krivičnog postupak protiv u činioca krivičnog dela. Ukoliko nije drugačije određeno, odluku o kazni sud donosi najkasnije u roku od jedne godine nakon prvog odlaganja odluke.

U ovom slučaju visina prinudne novčane kazne utvrđene odlukom o odlaganju krivičnog postupka se ne može menjati. Pri određivanju visine prinudne novčane kazne, sud uzima u obzir neizvršenje ili kašnjenje u izvršenju postavljenih preporuka, kao i okolnosti čiji se nastanak ne može vezivati sa ličnost okrivljenog (član 132-70 KZ).

## **6. Zaključak**

Savremeno krivično zakonodavstvo poznaje razuđen sistem mera društvene reakcije prema učiniocima krivičnih dela (i prekršaja). To je tzv. pluralistički sistem krivičnih sankcija. Kazne, najznačajnije i najstarije vrste krivičnih sankcija u različitim oblicima (gde prioritet imaju kazna zatvora i novčana kazna) i dalje su u posebnom delu krivičnih zakona (zakonika) propisane za najveći broj krivičnih dela. No, to one nisu i najčešće izricana vrsta krivičnih sankcija u sudskoj praksi. U odlučivanju o vrsti i meri društvene reakcije prema učiniocu krivičnog dela u svakom konkretnom slučaju sudsko veće je ovlašćeno da izabere onu sankciju za koju smatra da će najbolje ostvariti svrhu, cilj krivičnog zakonodavstva – zaštitu najznačajnijih društvenih dobara i vrednosti kroz specijalnu i generalnu prevenciju.

Upravo je to polje gde sankcije koje su supstituti ili alternativa primeni kazni nalaze opravdanost i celishodnost svoje primene. Tu se po svom karakteru i prirodi izdvajaju različite mere upozorenja (upozoravajuće, opominjuće ili admonitivne krivične sankcije). Njihovom primenom se učinilac krivičnog dela (osuđeno lice) samo upozorava na štetnost i neprihvatljivost protivpravnog ponašanja, ali mu se još uvek ne oduzimaju ili ograničavaju Ustavom i zakonima zagarantovana prava i slobode. No, to upozorenje je praćeno i pretnjom neposredne primene kazne ukoliko takvo lice nastavi sa kršenjem propisa i vršenjem krivičnih dela (prekršaja).

Među merama upozorenja poseban značaj ima uslovna osuda. To je, u najvećem broju savremenih zakonodavstava, pa tako i u pravu Republike Francuske, samostalna krivična sankcija. Njenim izricanjem se učiniocu krivičnog dela utvrđuje kazna zatvora, novčana kazna ili druge kazne (sem zakonom izričito isključenih kazni) koje se ne izvršavaju za određeno vreme i pod određenim uslovima. Od ove sankcije se mnogo očekuje u politici suzbijanja kriminaliteta, pa brojna zakonodavstva poznaju više različitih oblika (potpuna i delimična) i formi izricanja i izvršenja ove vrste sankcije. U tom pogledu prednjači krivično zakonodavstvo Francuske iz 1992. godine koje poznaje više različitih oblika i vidova izricanja i izvršenja ove sankcije. To treba da omogući bolju i efikasniju individualizaciju krivične sankcije koja treba da je saobražena potrebama svakog konkretnog u činioca krivičnog dela (i osobinama njegove ličnosti), kao i zahtevima kriminalne politike, te zadovoljenja pravde.

Tako je u pododeljku 3 Krivičnog zakonika Francuske propisan sistem mera upozorenja. Njega čine sledeće vrste uslovne osude (suspenzije). To su: 1) obična suspenzija koja može da se javi u dva oblika i to kao: a) potpuna i b) delimična (parcijalna) suspenzija (što je retkost u savremenom zakonodavstvu), 2) suspenzija sa uslovnim otpustom i merama nadzora (uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom koji uključuje sistem mera nadzora i posebnih obaveza koje treba da omoguće lakšu i efikasniju integraciju osuđenika u društvo) i 3) suspenzija sa obavezom obavljanja društveno korisnog rada. Ovo su oblici (forme) uslovne osude koja se sastoji u uslovnom odlaganju izvršenja u sudskoj odluci utvrđene kazne zatvora ili novčane kazne za određeno vreme, pod određenim uslovima.

No, interesantno je da francuski zakonodavac pored suspenzije (uslovne osude) kao posebne vrste krivične sankcije samostalnog karaktera, poznaje još četiri instituta koja takođe predstavljaju po svojoj sadržini,



prirodi i suštini uslovno odlaganje izricanja ili izvršenja kazne. To su: 1) izuzeće od kazne, 2) odlaganje izricanja kazne, 3) odlaganje izricanja kazne sa uslovnom otpustom i 4) odlaganje izricanja kazne uz naredbu, gde u prva tri slučaja sud u potpunosti za određeno vreme (doduše pod određenim uslovima i u određenom roku) odustaje od donošenja odluke o kazni učinioaca krivičnog dela.

## Literatura

- Azibert, G. (2016). *Code de procedure penale*. Paris: Litec
- Aissaoui, K. (2016). *Le droit penal general en tableaux*. Paris: Ellipses
- Ambroise, C., Relie, C. (2016). *Code de procedure penale*. 57e.ed. Paris: Dalloz
- Aubert, B., Leturmy, L., Masse, M. (2011). *Droit penal general*. Paris: Dalloz
- Bernardini, R. (2015). *Droit criminel*. Paris: Larcier
- Bouloc, B. (2011). *Droit penal general*. Paris: Dalloz
- Grozdanić, V., Škorić, M., Martinović, I. (2013). *Kazneno pravo. Opći dio*. Rijeka: Pravni fakultet
- Jacopin, S. (2005). *Procedure penal*. Caen: Monte hrestien
- Jacopin, S. (2015). *Droit penal general*. Breal: Grand Amphi
- Jovašević, D. (2012). *Krivično pravo. Opšti deo*. Niš: Pravni fakultet Kambovski,
- V. (2006). *Kazneno pravo. Opšt del*. Skopje: 2-ri Avgust S Kefer, F., Masset, A. (2015). *Actualites de droit penal*. Paris: Larcier
- Kolb, P. (2016). *Cours de droit penal general*. Paris: Gualino
- Kolb, P., Leturmy, L. (2016). *L'essentiel du Droit penal general*. Paris: Gualino
- Lazarević, Lj., Vučković, B., Vučković, V. (2004). *Komentar Krivičnog zakonika Crne Gore*. Cetinje: Obod
- Mayand, Y., Gayet, C. (2016). *Code penal*. 113e.ed. Paris: Dalloz
- Mrvić Petrović, N. (2005). *Krivično pravo*. Beograd: Službeni glasnik
- Novoselec, P. (2004). *Opći dio kaznenog prava*. Zagreb: Pravni fakultet
- Pavišić, B., Grozdanić, V., Veić, P. (2007). *Komentar Kaznenog zakona*. Zagre : Narodne novine
- Pelletier, H., Perfetti, J. (2016). *Code penal*. Paris: Litec

Petrović, B., Jovašević, D., Ferhatović, A. (2016). *Krivično pravo 2*. Sarajevo: Pravni fakultet

Putz, J.L. (2015). *Droit penal*. Paris: Larcier

Rabut Bonaldi, G. (2016). *Le prejudice en droit penal*. Paris: Dalloz

Renault Brahinsky, C. (2016). *L'essentiel de la procedure penale*. Paris: Gualino

Selinšek, Lj. (2007). *Kazensko pravo. Splošni del in osnove posebnega dela*. Ljubljana: Založba GV

Sordino, M.C. (2012). *Droit penal des affaires*. Breal: Grand Amphi

Turković, K. et al. (2013). *Komentar Kaznenog zakona*. Zagreb: Narodne novine

Fortin, J., Viau, L. (2012). *Traite de droit penal general*. Montreal: University of Montreal

Herzag Evans, M. (2016). *Droit de l'execution des peines*. Paris: Dalloz

Horvatić, Ž. (2003). *Kazneno pravo. Opći dio*. Zagreb: Pravni fakultet

(2012). *Code penal*, 110e ed. Paris: Dalloz

Crocq, J.C. (2016). *Le guide des infractions. Le guide penal*. Paris: Dalloz

Čejović, B. (2002). *Krivično pravo. Opšti deo*. Beograd: Službeni list

**Dragan Jovašević, L.L.D.**

Full Professor

Law Faculty, University of Niš

## **THE SUSPENDED SENTENCE IN FRENCH CRIMINAL LAW**

### **Summary**

*From the ancient times until today, criminal law has provided different criminal sanctions as measures of social control. These coercive measures are imposed on the criminal offender by the competent court and aimed at limiting the offender's rights and freedoms or depriving the offender of certain rights and freedoms. These sanctions are applied to the natural or legal persons who violate the norms of the legal order and injure or endanger other legal goods that enjoy legal protection. In order to effectively protect social values, criminal legislations in all countries predict a number of criminal sanctions. These are: 1) imprisonment, 2) precautions, 3) safety measures, 4) penalties for juveniles, and 5) sanctions for legal persons.*

*Apart and instead of punishment, warning measures have a significant role in the jurisprudence. Since they emerged in the early 20th century in the system of criminal sanctions, there has been an increase in their application to criminal offenders, especially when it comes to first-time offenders who committed a negligent or accidental criminal act. Warnings are applied in case of crimes that do not have serious consequences, and whose perpetrators are not hardened and incorrigible criminals. All contemporary criminal legislations (including the French legislation) provide a warning measure of suspended sentence. Suspended sentence is a conditional stay of execution of sentence of imprisonment for a specified time, provided that the convicted person does not commit another criminal offense and fulfills other obligations. This sanction applies if the following two conditions are fulfilled: a) formal -which is attached to the sentence of imprisonment; and b) material -which is the court assessment that the application of this sanction is justified and necessary in a particular case. In many modern criminal legislations, there are two different types of suspended (conditional) sentence: 1) ordinary (classical) suspended sentence, and 2) a suspended sentence with supervision. If the convicted person fails to comply with a court order, the law provides for the mandatory or optional revocation of the suspended sentence.*

**Keywords:** *criminal act, French law, court, criminal sanctions, warning, suspended sentenc.*



## **PARLAMENTARNA VLADA: MOGUĆNOSTI RAVNOTEŽE U SISTEMU PODELE VLASTI\*\***

**Apstrakt:** Osnovni cilj rada je da rasvetli odnos uzajamnosti između zakonodavne i izvršne vlasti na kome se temelji ideja parlamentarnog sistema, a koja se razvila iz tradicionalne forme do savremenih oblika parlamentarizma, sa više ili manje elemenata racionalizacije. Danas je teško govoriti o „čistom“ modelu parlamentarne vlade iz najmanje dva razloga. Prvo, savremeni ustavi unose instrumente racionalizacije i pomeraju težište ustavne vlasti bilo prema vladi, bilo prema šefu države, ali u svakom slučaju „od“ parlamenta. Drugo, politički okvir savremenog parlamentarizma značajno doprinosi da ustavni instrumenti za očuvanje ravnoteže dobiju novo pravno i političko značenje, te da ostvaruju druge funkcije u odnosu na pretpostavljene.

**Ključne reči:** Parlamentarni sistem, podela vlasti, parlament, egzekutiva.

### **1. Uvod – teorijski okvir**

Ideja podele vlasti nastala je na temelju potrebe da se ograniči apsolutna vlast vladara, te da se uspostavi mehanizam efikasne kontrole, provere i nadgledanja izvršne vlasti. Strah od apsolutizma izvršne vlasti dugo je predstavljao motor prilikom profilisanja ustavnih sistema koji su bili bazirani na ideji podele vlasti. Međutim, dok se izvorni koncept podele vlasti pretežno fokusirao na potrebu ograničenja apsolutne vlasti šefa države (vladara), razvoj evropskog

---

\* irena@prafak.ni.ac.rs

\*\* Rad je rezultat istraživanja na projektu: “Usklađivanje prava Srbije sa pravom Evropske unije”, koji finansira Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, u periodu 2013–2018. godine.

kontinentalnog modela doveo je do toga da danas parlamentarni mehanizam sve više preteže prema drugom činiocu izvršne vlasti, tačnije prema vladi.

Prvi teorijski radovi o podeli vlasti nastali su u periodu apsolutne monarhije u delima Džona Loka, Šarla Montesjkjea, Džejmisa Medisona i drugih pisaca koji su stvarali tokom sedamnaestog i osamnaestog veka. U svom delu „Dve rasprave o vladi“ (1690), engleski filozof Džon Lok (*J. Locke*) postavio je temelje podele vlasti koju je smatrao prethodnom i osnovnom barijerom arbitrarnoj vlasti, a sve sa ciljem obezbeđenja i garantovanja prirodnih prava. Kao začetnik ideje o društvenom ugovoru, on je smatrao da zakonodavna vlast mora biti odvojena od izvršne vlasti radi ostvarivanja „opšteg dobra društva“ (McPherson, 1980: 159). Ista ideja rukovodila je francuskog teoretičara Šarla Montesjkjea (*Ch. L. Montesquieu*), koji je koncept podele vlasti razvio u svom delu „O duhu zakona“ (1752): podela vlasti predstavlja ustavnu odbranu od tiranije i istovremeno pruža garanciju slobode. Montesjkje je smatrao da bi „bio kraj svemu ako bi isti čovek ili isto telo, imenovano bilo od strane plemstva bilo od strane naroda, vršilo sve tri vlasti“, tj. ako bi isti čovek ili organ imao prerogative da donosi zakon, izvršava ga i da rešava slučajeve pojedinaca (Montesquieu, 1914: 2–3). U svom konceptu podele vlasti posebno je naglasio garancije nezavisnog sudstva, koje podrazumevaju da optuženom treba dati posebno pravo da bira sudiju u skladu sa zakonom. Političke vlasti imale bi svoja specifična ovlašćenja: zakonodavna vlast da izrazi opštu volju države, a izvršna vlast da sprovodi opštu volju.

Evropske rasprave o podeli vlasti u kojoj jedna vlast zaustavlja drugu poslužile su kao inspiracija tvorcima američkog ustava. Razmatrajući mogućnosti podele vlasti (*the separation of powers*) u tada nastaloj severnoameričkoj državi, Dž. Medison (*J. Madison*) je ideju kočnice i ravnoteže izrazio na sledeći način: „Gomilanje sve vlasti: zakonodavne, izvršne i sudske u iste ruke, bez obzira na to da li u ruke pojedinca, više ljudi, ili mnoštva, i bez obzira na to da li je nosilac ove vlasti nasledan, samoimenovan ili izboran, može se s pravom proglasiti za samu definiciju tiranije“ (Hamilton, Medison, Džej, 1981: 331).

Teorijska postavka o deobi vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku dobila je svoju pravnu interpretaciju kroz organizaciono izdvajanje autoriteta (ustanovljavanjem posebnih organa tri vlasti) i kroz funkcionalno razgraničenje ovlašćenja (ustavnim sistematizovanjem nadležnosti nosilaca vlasti). Tako je legislativna vlast ona koja uživa ekskluzivnu moć da stvara pravo, egzekutiva raspolaže ovlašćenjem da

vodi politiku i sprovodi zakone, dok sudstvo rešava sporove nastale u procesu tumačenja i primene prava. S obzirom na opasnosti na koje je upozoravala istorija srednjovekovne države, u osnovi ove građanske ideje nalazilo se pre svega rešenje pitanja odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti. Kako je sudsku vlast bilo moguće u najvećoj meri ograničiti pravom, njena nezavisnost prema zakonodavstvu i egzekutivi bila je merljivi pokazatelj istinske podele vlasti u ustavnoj državi. Sa druge strane, odnose na relaciji legislativa – egzekutiva nije bilo moguće tako jasno definisati, iako je zajednički imenitelj svim idejama o podeli vlasti bio da se onemogućiti zloupotreba i koncentracija vlasti u okviru jednog organa. S obzirom da nosioci zakonodavne i izvršne vlasti izvlače svoj legitimitet, neposredno ili posredno, iz izbora, a svoje ustavne nadležnosti vrše na temelju principa narodne suverenosti, njihova pozicija u sistemu podele vlasti zavisila je u velikoj meri od razvoja odnosa društvenih, a potom i političkih snaga.

## 2. Parlamentarni model

Parlamentarni sistem ustavne organizacije vlasti nastao je na elastičnim vezama i liberalnim pravilima o diferenciranju zakonodavne od izvršne vlasti. Tri su osnovna principa na kojima počiva njihov međusobni odnos: jednakost, saradnja i uzajamnost u delovanju dve vlasti (Hauriou, 1968: 209; Burdeau, 1969: 144; Stefanović, 1950: 455). Obeležje ovog sistema je dualitet činilaca izvršne vlasti, čiji je osnovni zadatak da obezbede saradnju između parlamenta i šefa države uz pomoć vlade, koja ima utvrđenu i od predsednika odvojenu oblast upravljanja, a istovremeno je politički odgovorna pred parlamentom. Od nastanka parlamentarnog sistema dualizam egzekutive značajno je evoluirao u pravcu vlade, jačajući njenu moć i dominaciju u sistemu podele vlasti. Naziv „parlamentarna vlada“, slično nazivu „predsednička vlada“, potiče upravo od te organske povezanosti vlade sa parlamentom u prvom, odnosno predsednikom republike u drugom slučaju.<sup>1</sup>

Engleski predstavnički sistem, kao kolevka parlamentarizma, vuče svoje korene iz trinaestog veka i od tada se razvijao u specifičnim uslovima

---

1 U političkoj teoriji načinjena je razlika između pojmova „parlamentarna vlada“ i „parlamentarna demokratija“, u pravo sa aspekta širine navedenih pojmova: „parlamentarna vlada“ je izraz institucionalnog aranžmana u kome vladu kontroliše parlamentarna većina, dok je izraz „parlamentarna demokratija“ širi i on treba da uključi kontrolu većine građana, koji preko izabranih predstavnika kontrolišu vršenje vlasti u celini. Parlamentarna demokratija je, po njegovom mišljenju, pojam koji se može izjednačiti sa idejom narodne suverenosti, koju građani vrše preko svojih izabranih predstavnika (Strøm, 1995: 52–53).

staleške monarhije. Njegova posebnost ispoljena je u izostanku ustava i formalnih pravila najjače pravne snage, pa se ova situacija u engleskoj pravnoj književnosti najčešće naziva „nepisani ustav“ (*unwritten constitution*), iako ovaj izraz ne odgovara prirodi ustava kao pravnog fenomena (Pejić, 2015: 130).<sup>2</sup> Nastanak parlamentarnog sistema ležao je u potrebi da se formira narodno predstavništvo koje bi, po rečima Slobodana Jovanovića, branilo narodni interes kako od vladaoca, tako i od vlade. Međutim, „(p)ostepeno, predstavnička vlada se pretvorila u parlamentarni režim, tj. takav režim gde se ministri uzimaju iz parlamentarne većine“ (Jovanović (A), 1991: 238). U svom istorijskom razvoju engleski parlamentarizam je prošao kroz faze koje bi se mogle označiti kao: vlada parlamenta, kabinetska vlada i potencijalno „vlada prvog ministra“ (Jovanović (B), 1991: 254). Ovakva razvojna klasifikacija proizilazi iz evolucije odnosa između izvršne i zakonodavne vlasti, tj. između vlade i parlamenta. Ona bi se mogla uklopiti u opšti kriterijum za razlikovanje sledećih tipova parlamentarizma: 1) parlamentarizam u kome su ministri organ parlamenta (primereniji republici nego monarhiji); 2) parlamentarizam u kome su ministri monarhov organ, mada su odgovorni pred parlamentom (monarhijski parlamentarizam); 3) parlamentarizam u kome su ministri neodgovorni, ali predstavljaju svojevrsnu vezu između parlamenta i monarha (B. Mirkin-Gecevića) (Jovanović (V), 1991: 437). Dok prva dva tipa uvažavaju sva tri obeležja parlamentarizma: podelu, ravnotežu i saradnju, dotle poslednji tip parlamentarizma može postojati u uslovima podela i saradnje dve vlasti, bez obzira na postojanje ravnoteže.

Parlamentarizam je nastao i razvijao se dugo godina u uslovima monarhijskog oblika vladavine, što je uslovalo da vezivno tkivo ovog sistema (uzajamnost i ravnoteža) dobije drugačija obeležja u republikanskoj parlamentarnoj vladi. Osnovno obeležje monarhijskog parlamentarizma sadržano je u odgovornosti ministara koji „nisu organi parlamenta, nego organi kralja“, mada njihova odgovornost pred parlamentom postoji. U republici su ministri organ parlamenta koji prema parlamentu stoji u poziciji odgovornosti. Teorijski posmatrano, ravnotežu je teže ostvariti u monarhijskom parlamentarizmu, jer ministri treba istovremeno da obezbede i poverenje krune i poverenje parlamenta, dok su pravila političke igre nametnula mnogo kompleksniju

---

<sup>2</sup> „Izvršnost“ engleske ustavnosti S. Jovanović je objasnio rečima: „Obuzdavan parlamentom, kralj nije mogao pretvoriti monarhiju u despotizam; obuzdavan kraljem i Domom komuna, Dom lordova nije mogao pretvoriti aristokratiju u oligarhiju; obuzdavan Domom lordova i kraljem, Dom komuna nije mogao pretvoriti demokratiju u demagogiju“ (Jovanović, 1990: 155).



ulogu vladi upravo u republikanskom parlamentarizmu. U devetnaestom veku parlamentarna vlada u francuskoj Trećoj republici počivala je na pravilu da su ministri „organ parlamenta“, pa se smatralo potpuno neprihvatljivim da predsednik republike (kao što je to pokušao Žil Grevi) raspolaže ustavnim pravom da vrši odabir ministara (Jovanović (V), 1991: 436).

Dok je u tradicionalnoj parlamentarnoj monarhiji monarh bio šef celokupne izvršne vlasti, vremenom njegova pozicija je ograničena na simbolične prerogative predstavnika egzekutive i oličenja nacionalnog jedinstva. U ustavnoj konstrukciji on je i nosilac zakonodavne vlasti, koju vrši zajedno sa parlamentom, ali je i ova pozicija vremenom bledela u odnosu na predsednika republike u racionalizovanom parlamentarizmu koji je preuzeo stvarnu moć u odnosima legislative i egzekutive. Tradicionalni naziv zakonodavnog organa u engleskom parlamentarizmu je „Kralj u Parlamentu“, čime je trebalo potvrditi učešće monarha u vršenju zakonodavne vlasti preko prava apsolutnog veta na zakone koje izglasa parlament.<sup>3</sup> Međutim, pravo suspenzivnog veta predsednika parlamentarne republike danas obezbeđuje stvarni uticaj izvršne vlasti na zakonodavstvo, dok se apsolutni veto ugasio u dugom periodu njegovog neprimenjivanja. Uvažavajući tradicionalne postulate parlamentarne monarhije, moglo bi se reći da je njeno osnovno obeležje: 1) organizaciona dihotomija, postojanje dva ustavna organa unutar egzekutive; 2) funkcionalna dihotomija, uzajamnost funkcije šefa izvršne vlasti i ustavnog činioca zakonodavne vlasti. Monarh je pravno neodgovoran, a odgovornost za njegov rad preuzimaju prvi i ostali odgovorni ministri prema potpisom akata, koje šef države donosi u okviru svojih ustavnih ovlašćenja. Pobrajani elementi uzajamnosti slabiji su u čistoj parlamentarnoj republici, gde je predsednik republike (1) izabranik posebnog predstavničkog (izbornog) organa, (2) on snosi pravnu odgovornost za najteža krivična dela u vršenju svoje funkcije i (3) on je u svojoj ustavnoj poziciji samo predstavnik egzekutive.

Baveći se sistematizacijom parlamentarnih sistema od nastanka građanske države do Drugog svetskog rata, K. Levenštajn je uočio jednu pravilnost: konstantna namera ustavotvoraca bila je da obezbede dominaciju zakonodavne vlasti, jačanjem ustavne pozicije parlamenta, a sve sa ciljem da se zaštite od pretnje opresivne izvršne vlasti, izražene prvenstveno u liku šefa države (Loewenstein, 1938: 580–583).

---

<sup>3</sup> Danas monarh više ne prisustvuje parlamentarnim sesijama, a od 1541. godine on potvrdu zakona daje preko komisionara u prisustvu članova Doma komuna i Doma lordova. (Bradley, Ewing, 2003: 192)

Ova pravilnost održala se i kasnije, u vreme kada su građanske države izlazile iz Drugog svetskog rata i pokušavale da se vrate tradicionalnom parlamentarizmu (kao, na primer, u francuskoj Četvrtoj republici i Italiji). Neki su smatrali da je kriza parlamentarne demokratije upravo i nastala zato što je „pokvarena ravnoteža između zakonodavne i izvršne vlasti“, tako što je zakonodavna vlast preuzela dominaciju nad izvršnom vlašću, kao što je to isticao Emil Žiro (*E. Giraud*) u Francuskoj (Jovanović (G), 1991: 454). Čista forma parlamentarizma bila je destabilizovana između dva svetska rata, te se u to vreme javljaju prvi oblici racionalizacije u parlamentarnoj konstrukciji podela vlasti. Vajmarski ustav Nemačke republike (1919) predstavljao je uvod u novi ustavni koncept organizacije vlasti. Tradicionalna parlamentarna vlada, koja je pretpostavljala postojanje nepodeljene podrške temeljnim nacionalnim vrednostima, zapala je u krizu. Potrebu racionalizacije parlamentarizma video je B. Mirkin-Gecević (*B. Mirkin-Gecević*) kao izraz razvoja demokratske ideje („idejna“ racionalizacija) i kao izraz prilagođavanja državne organizacije naraslim društvenim potrebama („tehnička“ racionalizacija) (Jovanović (V), 1991: 426). Racionalizaciju parlamentarizma K. Levenštajn je opisao rečima: „... racionalizacija političke moći sadržana u ustavnom dokumentu nije uspeła da obezbedi osnovni kvalitet svih vlada, tj. političkog liderstva. Istina je da političko vođstvo ne može biti proizvedeno ustavnim aranžmanom, ali je isto tako tačno da može biti prevenirano od iskoraka nespretnom strukturom ustavnog prava“ (Loewenstein, 1938: 583).

### 3. Korekcije tradicionalnog modela

Apsolutna podela vlasti ne postoji i to se jasno vidi u brojnim varijetetima izražavanja istog principa u parlamentarnom sistemu.<sup>4</sup> Tradicionalno gledište o podeli vlasti ne igra više ključnu ulogu u profilisanju mehanizma ustavne vlasti u savremenoj državi. Parlamentarni sistem vlasti se promenio i evoluirao u nove forme koje se međusobno razlikuju, naročito u evropskom pravnom prostoru. Tako je Monteskvjeova formula doživela promene, najpre u engleskom parlamentarizmu. Engleski ustav, smatrao je Valter Bedžhot (Bagehot, 1873: 48 (65)), sadrži „delotvornu tajnu“ koja se sastoji u postojanju „tesne unije, skoro kompletne fuzije, između izvršne i zakonodavne vlasti“. Uprkos tradicionalnom insistiranju na podeli vlasti, engleski ustav je razvio

---

<sup>4</sup> Britanski pisci su ovu tezu razvili u uslovima savremenog britanskog parlamentarizma, koji bitno odstupa od njegove izvorne ideje (Colin Munro, T.R.S.Allan, Ericarendt).

sistem koji počiva na „osobenoj aproksimaciji“ da vlada predstavlja suštinsku vezu između zakonodavne i izvršne vlasti. Vlada uživa podršku parlamentarne većine, u kojoj važe pravila stroge partijske discipline. Zato je moć individualne akcije poslanika svedena na minimum, a mogućnosti opozicije da opozove vladu su gotovo nikakve.<sup>5</sup>

Zbog raznih modaliteta u ustavnom i političkom razvoju „gipke“ podele vlasti javila se potreba za svrstavanjem i definisanjem „novih“ ustavnih sistema. Oni načelno prate izvorne principe parlamentarizma, ali su vremenom razvili osobenosti koje dopuštaju da se govori o modifikovanim oblicima organizacije vlasti u savremenoj ustavnoj državi. Osamdesetih godina prošlog veka M. Diverže je dopunio tradicionalnu klasifikaciju sistema novim modelom podele vlasti koji je nazvao polupredsednički sistem (*semi-presidential government*). Najviše interesovanja izazvao je njegov rad *“A New Political System Model: Semi-Presidential Government”* (Duverger, 1980: 165–187), koji predstavlja autentičan izvor novog teorijskog koncepta organizacije vlasti. U francuskoj ustavnopravnoj literaturi bilo je mnogo pokušaja da se precizno odredi ovaj tip sistema, a svima je zajedničko to da je ovde reč o moduliranom parlamentarnom sistemu sa značajnim elementima predsedničke vlade. Tako je P. Avril (*P. Avril*) ovaj sistem nazvao “plebiscitarna demokratija”, dok je Ž. Vedel (*G. Vedel*) smatrao da je isti izraz slab da bi označio ono što je u Francuskoj na snazi, a što je on nazvao “ultra-predsednička” stvarnost (Bahro, Bayerlein, Vesper, 1998: 203). Ima mišljenja da je tipologiju sistema moguće izvršiti samo na osnovu diferenciranja političkih od ustavnih sistema. Tako bi u kriterijum za klasifikaciju političkih sistema morao biti uključen način vršenja vlasti koji proizilazi iz dominantne institucionalne prakse, dok klasifikacija ustavnih sistema obu hvata samo ustavna pravila o načinu vršenja vlasti (O. Duhamel, prema: Bahro, Bayerlein, Vesper, 1998: 203). Zato se francuski sistem može označiti kao politički sistem sa obeležjima “predsedničkog sistema”, dok se sam ustavni sistem može klasifikovati kao “polupredsednički”, ili se može reći da je „prezidencijalizam“ u Francuskoj opskrbljen polupredsedničkim ustavnim modelom. Francuski konstitucionalista Ž. Žikel (Gicquel, 1997: 130) isti sistem karakteriše kao “predsednički”, mada se u velikoj

---

5 O tome kakve su mogućnosti opozicije u britanskom parlamentarnom sistemu u pogledu kontrole vlade govori A. King na sledeći način: jedino što je opoziciji ostalo na raspolaganju je „vreme“ kao oružje u borbi protiv nadmoćne i politički podržane vlade. Jedino čime pojedinac – poslanik, pa i cela opozicija, raspolaže kada su u pitanju vladini predlozi je vreme, na izvestan način odlaganje odluke parlamentarne i političke većine. Na ovaj način može se meriti slabost opozicije u britanskom parlamentu. (King, 1976: 18)

meri slaže sa Diveržeovom definicijom da je reč o koncentraciji vlasti u rukama šefa države, s obzirom na način njegovog izbora i način odlučivanja parlamentarne većine.

Polupredsednički sistem je u teoriji razmatran pretežno na primeru ustavnog i političkog iskustva francuske Pete republike. S obzirom na brojne oscilacije u pogledu širine ustavnih ovlašćenja, način izbora ustavnih organa (prvenstveno predsednika republike), međusobnih odnosa legislative i egzekutive, razvile su se i neke osobene vrste ovog sistema. Tako su američki pisci M. S. Šugart i Dž. M. Keri ove (pod) vrste svrstali u dve kategorije: premijersko-predsednički (*premier-presidential*) i parlamentarno-predsednički (*parliamentary-presidential*) model (Shugart, Carey, 2003: 55–76). U svojoj tipologiji oni preferiraju premijersko-predsednički model u odnosu na polupredsednički, mada i sami smatraju da razlike nisu suštinske.

Polupredsednički model ("francuski model") nije prosta „sinteza parlamentarnog i predsedničkog sistema“, kako je istakao M. Diverže (Duverger, 1980: 165), već je sistem u kome se smenjuju „predsedničke i parlamentarne faze“. U uslovima kada neposredno izabrani šef države uživa podršku parlamentarne većine i vlade koja iz nje proizilazi, ovaj sistem preuzima pretežna obeležja predsedničke vlade. Obrnuto, sistem ima karakteristike parlamentarne vlade kada vlada potiče iz parlamentarne većine koja je suprotstavljena predsedniku republike. Polupredsednički sistem ima dva bitna obeležja: prvo, predsednik republike je neposredni izabranik građana i drugo, on raspolaže snažnim ustavnim nadležnostima koje mu obezbeđuju mešanje u domen zakonodavne vlasti (raspisivanje referenduma, suspenzivni veto, raspuštanje parlamenta) (Pejić, 2007: 55–58).

Polupredsednički sistem ustanovljen je u Francuskoj nakon ustavne revizije 1962. godine, kada su građani na referendumu izglasali organski zakon kojim je ustanovljen neposredan izbor šefa države.<sup>6</sup> Ova ustavna promena bitno je izmenila funkcionisanje nove francuske republike i po Diveržeovim rečima obezbedila valjan ustavni sistem „sa ugrađenim mehanizmom za očuvanje političke stabilnosti u teška vremena“

---

6 Premijer Pete francuske republike Ž. Pompidu (G.Pompidou), na poslaničko pitanje koje mu je 1964. godine postavio F. Miteran (F. Mitterrand), objasnio je francuski model rečima: „Francuska je sada izabrala srednji put između američkog predsedničkog režima i britanskog parlamentarnog režima, gde šef države, koji formuliše generalnu politiku, ima osnovu svog autoriteta u univerzalnom glasanju, ali svoju funkciju može da vrši samo sa vladom koju on može da izabere i imenuje, ali koja da bi opstala mora da u živa poverenje u Skupštini“. (Prema: Poulard, 1990: 244)

(Duverger, 1980: 165). Loše iskustvo sa „čistim“ parlamentarizmom u Trećoj i Četvrtoj republici pokazalo je da se sistem između dva svetska rata razvio u „svemoć“ parlamenta, koji nije imao protivtežu u izvršnoj vlasti. Parlamentarne vlade su često zapadale u krizu zato što su „umerena ministarstva, podržavana od Skupštine“ propadala u Senatu (Jovanović (D), 1991: 314). Naponi da se ovaj problem reši u Četvrtoj republici nisu urodili plodom. Zato je nova konstrukcija vlasti viđena kao mogućnost za stabilnost ustavnog sistema kroz uspešno smenjivanje parlamentarnih i predsedničkih faza vladanja (Poulard, 1990: 243–267).

Uspostavljanje novog sistema i funkcionisanje vlasti bilo je vezano i za politički autoritet predsednika De Gola (*Ch. De Gaulle*). Za njega se tvrdilo da raspolaže ne samo ličnim autoritetom, već i istorijskim legitimitetom zbog svoje uloge u Pokretu otpora. Njegov politički uticaj pravno je formulisan na ustavnom referendumu 1962. godine, kada je izmenjen Ustav i uveden neposredan izbor šefa države (Knapp, Wright, 1991: 66). Sprovođenje ustavne revizije mimo procedure predviđene Ustavom izazvalo je oštre polemike u političkoj i stručnoj javnosti. Ustavni savet Francuske bio je pozvan da se upusti u ocenu ustavnosti usvojenog akta, ali je zbog afirmativnog stava građana izraženog na referendumu, Savet odustao sa obrazloženjem da nije nadležan da ocenjuje ustavnost referendumskih zakona. Uprkos kritikama stručne javnosti, ustavna promena se desila, a nedostaci revizionog postupka naknadno su konvalidirani referendarskom odlukom građana (Constantinesco, Pierre-Caps, 2006: 351).

Gubitak monopola u predstavljanju građana, prema rečima Ž. Birdoa (*G. Burdeau*), imao je za posledicu da „vlast Francuza bude zamenjena vlašću Francuske“ (Constantinesco, Pierre-Caps, 2006: 342). Već u prvom govoru generala De Gola 1946. godine obnovljeno je značenje izraza „vlast države“: „Vlast sposobna da ispuni konstantne zahteve nacije koja ne može da ignoriše strah od prestanka da postoji; moć koja ne leži ni na levisi ni na desnici, već ona koja može da izrazi volju da živi cela Francuska“. Dakle, vlast je shvaćena kao moć države koja izvire iz volje suverenog naroda, ali, suprotno tradicionalnom konceptu predstavnicičke demokratije, ova vlast nije stečena u parlamentu, već u šefu države. S obzirom na način funkcionisanja vlasti na početku Pete republike, bilo je mišljenja da je u tradicionalnom francuskom parlamentarizmu uspostavljeno novo pravilo „republikanske monarhije“ (Knapp, Wright, 2001: 98).

U ustavnoj i političkoj istoriji dvadesetog veka instrumenti za uspostavljanje polupredsedničkog sistema bili su prisutni i u drugim evropskim sistemima, ali on nije bio svuda razvijen u istom obimu. Zato je ove evropske sisteme Moris Diverže klasifikovao u dve grupe: „prividni“ polupredsednički sistemi (Austrija, Irska i Island) I „efektivni“ polupredsednički sistemi (francuska Peta republika, Vajmarska republika, Finska i Portugal) (Duverger, 1986: 7–17). Posle sloma realsocijalizma u Evropi, ovaj model je postao, prema rečima Arenda Lajpharta (Lijphart, 1994: 8), „najšire zastupljen koncept polupredsedničke demokratije“.

Polupredsednički sistem kombinuje elemente podele vlasti predsedničkog tipa, u kome je šef države neposredno izabran, i parlamentarizma, u kome parlament zauzima centralnu ulogu u pogledu kontrole vlade. Tri su osnovna obeležja polupredsedničkog sistema: 1) predsednik je neposredni izabranik građana, 2) predsednik raspolaže značajnim ustavnim ovlašćenjima, 3) šef države egzistira paralelno sa vladom, koja uživa poverenje parlamenta, što se ne odražava na trajanje predsedničkog mandata (čak i pod pretpostavkom da u parlamentu sedi njemu opoziciona većina) (Duverger, 1980: 166). Zato R. Eldži smatra da se polupredsednički sistem može definisati kao „situacija u kojoj neposredno izabrani predsednik, sa fiksnim mandatom, koegzistira sa premijerom i kabinetom koji su odgovorni parlamentu”.<sup>7</sup> Uzimajući u obzir okolnosti u kojima se razvijaju odnosi između dva organa izvršne vlasti, isti autor izdvaja pet grupa polupredsedničkog sistema: monokratska predsednička i parlamentarna vlada, podeljena vlada, segmentirana vlada, ministarska vlada i birokratska vlada (Elgie, 1998: 231).

Dualistička struktura polupredsedničke organizacije vlasti ima za posledicu odgovornost vlade pred parlamentom, sa jedne strane, i nezavistan mandat predsednika republike, koji raspolaže jakim ustavnim ovlašćenjima prema zakonodavnoj vlasti, sa druge strane. Ima mišljenja da isti sistem karakteriše sledeće: 1) predsednik republike je direktno ili indirektno izabran na narodnim izborima; 2) predsednik republike ima ovlašćenja da imenuje premijera i, sa izvesnim ograničenjima, da raspusti parlament, 3) premijer je subjekat implicitnog ili eksplicitnog glasanja o poverenju u parlamentu (Pasquino, 1997: 130–131).

---

<sup>7</sup> Ovaj au tor smatra da na nivou određivanja definicije sistema nije potrebno ulaziti u stvarnu moć predsednika ili premijera. (Elgie, 2004: 317)

Sva navedena obeležja ukazuju da način izbora predsednika republike, tj. neposredan izbor od strane građana, ne može biti isključivi kriterijum za određivanje jednog sistema kao polupredsednički. Ova ustavna pretpostavka mora biti dopunjena širinom ovlašćenja šefa države, koja njemu dopuštaju ne samo ovlašćenja izvršne vlasti, već i mešanje u domen legislative za razliku od predsednika parlamentarne republike čije su prerogative pretežno ceremonijalnog karaktera. Polupredsednički model ne poništava odgovornost vlade pred parlamentom, već razvija drugog jakog nosioca izvršne vlasti u liku predsednika republike. Nastankom novog tipa organizacije vlasti, polupredsedničkog sistema, pojavljuje se i novi kriterijum za klasifikaciju sistema podele vlasti. Zato se u novijoj literaturi, kao osnovno obeležje parlamentarnog sistema navodi da je šef države odvojen od šefa vlade i da on nije biran na neposrednim izborima (Elgie, 1998: 227–228).

#### **4. Legislativa i egzekutiva – ravnoteža u podeli vlasti**

Centralna tačka oko koje se razvija problem uspostavljanja balansa u parlamentarnoj vladi predstavlja odnos između legislative i egzekutive. Odnosi između dve grane vlasti postavljeni su u okvir opšteg pravila o odgovornosti izabраниh (posredno ili neposredno) ustavnih autoriteta. Mehanizam parlamentarne vlade obezbeđuje uzajamni i povratni uticaj dve grane vlasti: 1) učešće parlamenta u formiranju vlade, sa ostvarivanjem kontrole nad njenim radom; 2) povratni uticaj vlade na legislativu, preko prava da podnosi predloge zakona i ustavnog ovlašćenja da raspusti parlament ili inicira raspuštanje parlamenta.

Od svog nastanka u Engleskoj 1265. godine, parlament se tokom vekova borio za poziciju isključivog „kreatora prava“. Ova pozicija je od polovine devetnaestog veka potvrđena doktrinom o suverenosti parlamenta, koju je razvio engleski ustavni teoretičar A. V. Dajsi (*A. V. Dicey*), a ona se razvijala uporedo sa drugom dominantnom ustavnom doktrinom – teorijom o podeli vlasti (Dicey, 1982: 4; Tomkins, 2003: 47). Pravna supremacija parlamenta u engleskom parlamentarizmu značila je da zakonodavne nadležnosti parlamenta ne podležu nikakvim pravnim ograničenjima (Bradley, Ewing, 2003: 53).

Posmatrana u istorijskom kontekstu razvoja, zakonodavna funkcija parlamenta postepeno je oblikovana na temelju raspodele nadležnosti između parlamenta i vlade. Narasle potrebe države uslovile su još početkom dvadesetog veka da se težište državne vlasti postepeno prenosi sa zakonodavne na izvršnu vlast. Jačanje vlade, smatrao je S.



Jovanović, „uzrokovano je socijalnom politikom demokratije“, što nije prvi put da „jedna ideologija prilikom svog praktičnog ostvarivanja poreče sebe samu“ (Jovanović (V), 1991: 427).

Predstava o snažnom zakonodavnom organu oslabila je u uslovima koje postavlja politički okvir za funkcionisanje parlamentarnog sistema. Još u devetnaestom veku bilo je kritika na račun „ekskluzivne moći“ zakonodavca u procesu kreiranja prava. Tako je Valter Bedžhot (*W. Bagehot*) smatrao da ne treba precenjivati ulogu parlamenta kao zakonodavnog organa, iako je ona nesumnjivo važna, jer on raspolaže i drugim jednako važnim funkcijama, kao što su kontrolna i izborna (Tomkins, 2003: 94). Politički okvir za razvoj parlamentarizma u ustavnoj državi udaljio je podelu vlasti od izvorne formule uspostavljene od strane Monteskejea. Odnosi između legislative i egzekutive, posmatrani izvan partijskih relacija, postojali su samo u izvornom konceptu podele vlasti. Sa pojavom političkih partija, taj se odnos promenio (Müller, 1993: 468; King, 1976: 11–36). Karl Levenštajn (Loewenstein, 1938: 594) je smatrao da suštinsko obeležje ovog odnosa leži u bliskoj saradnji i integraciji „legislative i egzekutive u obrazovanju državne volje“. Po njegovom mišljenju, početkom dvadesetog veka nije ostalo ništa od klasične doktrine o suverenosti parlamenta, kao i od tradicionalne koncepcije da je kabinet ništa više nego jedan parlamentarni komitet.

Iako su teze o „propadanju“ parlamenta plod novijih teorijskih rasprava, ima mišljenja da je uloga parlamenta preterano „glorifikovana“ još na početku uspostavljanja predstavničke demokratije (Vasović, 2008: 95–96). Međutim, marginalizacija njegove moći u novije vreme gotovo da je postala nesporna teza u pravnim i političkim raspravama. O slabljenju uloge najstarijeg engleskog parlamenta pisalo se tokom devetnaestog i početkom dvadesetog veka. Tako je još 1917. godine C. D. Alin (*C. D. Allin*) isticao da je glorifikacija najdalje otišla u engleskom parlamentarizmu, potkrepljujući svoju tvrdnju činjenicom da istorijski dokumenti na kojima se temelji engleski parlamentarizam, *Magna Charta* i *Bill of Rights*, nisu doneti u parlamentarnoj raspravi, već su nametnuti „silom oružja“ (Allin, 1917: 240).

Nacionalne skupštine evropskih zemalja u savremenom parlamentarizmu izgubile su poziciju isključivog zakonodavca. Dok su, sa jedne strane, pisci liberalne ustavnosti (Dž. S. Mil, V. Bedžhot) već na samom početku osporavali mogućnost parlamentu da kao zakonodavac ostvari prestižnu poziciju u sistemu podele vlasti, dotle je B. Mirkin-Gecević smatrao da je premoć zakonodavnog organa razvijana u doba „lažne ustavnosti“ kada je



parlament, kao izraz narodne suverenosti, mogao da predstavlja barijeru apsolutizmu vladara. Utoliko je bilo opravdano da se nakon učvršćivanja suverene vlasti naroda, koja je direktno ili indirektno uticala na sve tri grane vlasti, prepusti vladi da ostvaruje naraslu političku aktivnost države. Ako se u doba lažnog apsolutizma treba bojati suviše jake vlade, smatrao je B. Mirkin-Gecević, dotle se u demokratiji treba bojati suviše slabe vlade. Ovu tezu proširio je S. Jovanović, smatrajući da je „upravna vlast i u demokratiji nerazdvojna od birokratije“, te da je „nadzor zakonodavnog tela nad upravom potreban u demokratiji radi suzbijanja ne manje opasnog birokratskog despotizma“ (Jovanović, 1991: 445).

Realnost je da parlament postaje sve više nesamostalan i nemoćan da se odupre vladinoj dominaciji. Dajsijeva ideja o suverenosti parlamenta dovedena je u pitanje iz nekoliko razloga. Prvo, odnosi između nacionalnog prava, koje stvara parlament i prava Evropske unije, kao nadnacionalnog prava, doveli su do slabljenja tradicionalne pozicije parlamenta. Drugo, oblast delegiranog zakonodavstva, koje otvara mogućnost da parlament prenese egzekutivi ovlašćenje da donosi akte u okviru zakonodavne funkcije, umanjila je njegovu sposobnost u horizontalnoj ravni podele vlasti. Treće, sprovođenjem decentralizacije (devolucija) obrazuju se predstavnička tela sa „prenešenom vlašću“ koja u određenoj meri, mada ograničeno, zadiru u sposobnost parlamenta da dominira u stvaranju nacionalnog zakonodavstva (Dicey, 1982; Tomkins, 2003: 132).

Ovome se mora dodati i pojava ustavnog sudstva u sistemu organizacije vlasti početkom prošlog veka, što je značajno korigovalo ustavni autoritet parlamenta. U postupku normativne kontrole ustavnosti u apstraktnom sporu ustavni sud ukida zakone parlamenta i tako posredno učestvuje u vršenju zakonodavne funkcije. Ukidanje neustavnih zakona, procenjivanje različitih mogućnosti interpretacije normativnih akata i njihove saglasnosti sa ustavnim principima, ima za cilj da se zakonodavcu uputi upozorenje u pogledu potrebe izmena, dopuna ili donošenja potpuno novog normativnog akta, a što sve spada u domen ustavnih ovlašćenja parlamenta i njegove zakonodavne nadležnosti.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Iako ustavni sud ne učestvuje u zakonodavstvu „stvaranjem, dopunom i izgradnjom“, ističe O. Vučić, „on ga sadržinski oblikuje ukidanjem, eliminacijom, onemogućavanjem dalje važnosti pojedinih zakona“. Zato se, smatra Vučić, može opravdano postaviti pitanje: da li i koliko ustavni sud takvim postupanjem „neposredno i direktno zadire u nadležnost zakonodavca“, kao i „koje sve pravne, još više političke posledice iz takvog postupanja mogu proizaći“ (Vučić, Petrov, Simović, 2010: 23). (Videti i: Stojanović, 2016: 37–38; Nastić, 2015: 214)

Slabljenje pozicije parlamenta u sistemu podele vlasti može se videti i kroz atrofiju druge parlamentarne funkcije, kontrolne funkcije. Parlamentarni tip vlade počiva na pravilu o odgovornosti vlade pred parlamentom. Engleski teoretičar Sidni Lou (*Sidney Low*) objasnio je da je moć parlamenta sposobnog da izabere i kontroliše vladu slabila do nivoa da „Donji dom više ne kontroliše Vladu; Vlada kontroliše Donji dom“, te da „partijska mašina uvek posreduje da bi zaštitila ministra jednog resora; prema tome, teorijsko pravo koje pripada Parlamentu, da dovede do ostavke ministra, ako ovaj pogreši, nije tako ozbiljna kočnica za držanje i rad pojedinih članova Vlade“ (Lou, 2010: 87, 132). Tradicionalno obeležje parlamentarizma razvijeno je do tačke u kojoj je moć parlamenta da razreši vladu skoro sasvim onemogućena ili, bolje reći, slučajna. Odluka o razrešenju vlade je postala eksces, koji se događa u uslovima manjinske vlade ili u slučaju sloma partijske solidarnosti unutar vlade (Turpin, 2002: 447). Tako se došlo do apsurdna: parlament ostvaruje kontrolnu funkciju preko parlamentarne većine, čiji je primarni zadatak da održi svoju vladu u mandatu.

Atrofija parlamenta razvijala se paralelno sa razvojem političkih partija koje suštinski predstavljaju partikularne interese, a teže da ih prikažu kao univerzalne. Svoju primarnu ulogu političke partije ostvaruju u izbornom procesu, ali i kasnije, uticajem na rad i ponašanje poslanika u parlamentu. Političko predstavljanje dobija tako i drugu dimenziju – reprezentaciju u okviru samih partija, koja se odražava na sastav i funkcionisanje parlamentarnih grupa, kao i na individualnu poziciju samih parlamentaraca. Za razliku od liberalne predstave o izabranim predstavnicima, kao „glasnogovornicima“ naroda, danas je interes demokratske političke vlasti nametnuo potrebu konstantne političke veze između partije i izabranog predstavnika. Iako u teoriji kritikovana, pa čak i osporavana, partijska disciplina članova parlamenta postala je realnost, iako ona u najvećem broju slučajeva ne uživa pravnu zaštitu. Tako je nastao novi „profil“ narodnog izabranika, koji je potpuno politički zavistan od svoje političke partije. On svoje stavove, mišljenje i uverenje izražava isključivo u zatvorenoj i jedinstvenoj formi političke grupe u parlamentu, koja je postala središte političkog odlučivanja jer se u okviru njih formulišu osnovni politički ciljevi i principi između kojih se, potom, u plenumu dolazi do određene nagodbe ili se odlučuje. Prethodno odlučivanje u političkim centrima prejudicira ustavnopravno obaveznu odluku parlamenta. Parlamentarna aktivnost je danas sve manje individualna, a sve više kolektivna. Članovi parlamenta i parlamentarnih grupa prilagođavaju

se uloži političke grupe u parlamentarnom postupku i zato ostaju po strani njihove individualne mogućnosti i pravo na akciju (Gicquel, 1997:691).

Ustavni instrumenti za funkcionisanje parlamentarne vlade izazivaju različite efekte zavisno od političkih uslova u kojima se ovaj sistem razvija. Odnos snaga između parlamentarne većine i parlamentarne manjine, njihova unutrašnja struktura, tradicionalne relacije razvijene između političkih partija bitno oblikuju i određuju „pravila igre“ pod kojima se razvija navedeni ustavni mehanizam. Konačno, oscilacije u parlamentarnom sistemu, kao i odnos vlade prema parlamentu, treba posmatrati kroz racionalne razloge koji su doveli do slabljenja zakonodavne prema izvršnoj vlasti. Međutim, ako je to dovoljno da se pojava razume, to nije razlog da se ona opravda. Uoči Drugog svetskog rata (1938) S. Jovanović je napisao: „Ne treba zaboraviti da u demokratskim zemljama parlamenat, pored sve vike koja se na njega diže, još uvek ima više autoriteta, nego vlada prema kojoj... postoji u narodu duboko ukorenjeno nepoverenje i otpornost“ (Jovanović (G), 1991: 453).

## 5. Zaključak

U ustavnom i političkom razvoju parlamentarizma došlo je do značajnih promena koje su uticale na to da izvorni principi podele vlasti budu, u većoj ili manjoj meri, modifikovani u formi racionalizovanog parlamentarizma. Pored izvornog oblika, fleksibilna pravila o jednakosti, uzajamnosti i ravnoteži između nosilaca vlasti omogućila su da se razviju novi oblici parlamentarne vlade. Međutim, uprkos različitim definicijama u pravnoj i političkoj teoriji, samo je polupredsednički sistem zaslužio poziciju „trećeg“ modela ustavne organizacije vlasti. To se jasno može videti na primeru mladih istočnoevropskih republika, koje su krajem prošlog veka donele prve građanske ustave, ali i na primeru starih demokratskih država, u kojima su se, pod nepromenjenim ustavnim pravilima, razvila nova pravila

„političke igre“. Posledice razvoja direktno su se odrazile na koncept odgovorne vlade u parlamentarnom sistemu. Ako se koncept odgovornosti posmatra kroz princip narodne suverenosti, onda se može reći da parlamentarni sistem počiva na pravilu o posrednoj odgovornosti vlade pred biračima. U parlamentarnom sistemu birači periodično daju poverenje političkim partijama, koje potom formiraju vladu. Biračima stoji na raspolaganju mehanizam parlamentarnih izbora za izražavanje svog slaganja ili neslaganja sa politikom vlade. Danas,

međutim, izbori nisu samo sredstvo za realizovanje narodnog predstavljanja u liku parlamenta, već se oni razvijaju u poseban instrument u postupku selekcije kandidata za mesto premijera i političku kompoziciju vlade. Odnos između formalne kontrole vlade i narodne suverenosti, koja pretpostavlja da svaka vlast polaže račun građanima, pokazuje da je nastao veliki poremećaj ravnoteže u parlamentarnoj vladi. On je doveo do toga da vlada, kao i ministar individualno, može gotovo uvek da odnese formalnu ili „proceduralnu“ pobjedu, čak i kada jasno izgubi borbu političkim argumentima u parlamentu. Koncipiranje i definisanje izvršne vlasti, regulisanje njene organizacije i odnosa prema drugim nosiocima i dalje je u centru pažnje ustavnog profilisanja sistema podele vlasti. Doduše, to se danas manje odnosi na mogućnost uskrsnuća apsolutnog vladara, koji će prigrabiti sve tri funkcije vrhovne vlasti, već upravo na mogućnost politički neodgovorne parlamentarne vlade, koja može izmaći kontroli.

## Literatura

Allin, C.D. (1917). "The Position of Parliament", *Political Science Quarterly*. Vol. 29. No. 2. 2140-2243.

Bagehot, W. (1873). *The English Constitution*. (Second Edition). London.

Bahro, H., Bayerlein, B.H., Vesper, E. (1998). "Duverger's Concept: Semi-Presidential Government Revisited". *European Journal of Political Research*. Vol. 34. 201-224.

Bradley, A.W., Ewing, K.D. (2003). *Constitutional and Administrative Law*, London: Pearson, Longman.

Burdeau, G. (1969). *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: L.G.D.J.

Vasović, V. (2008). *Savremene demokratije I*. Beograd: Službeni glasnik. Vučić, O., Petrov, V., Simović, D. (2010). *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika*. Beograd: Dosije studio.

Gicquel, J. (1997). *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Montchrestien.

Dicey, A.V. (1982). *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund.

Duverger, M. (1980). "A New Political System Model: Semi-Presidential Government". *European Journal of Political Research*. Vol. 8. No. 2. 165-187.

- Duverger, M. (ed.). (1986). *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Elgie, R. (1998). „The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions”. *European Journal of Political Research*. No. 33. 219–238.
- Elgie, R. (2004). “Semi-presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations”. *Political Studies Review*. Vol. 2. 314–330.
- Jovanović, S. (1990). *Iz istorije političkih doktrina*. Beograd: BIGZ. Jovanović, S. (A). (1991). „Predstavnička vlada u teoriji i u praksi”. U: S. Jovanović, *Iz istorije i književnosti* (II). Beograd: BIGZ. 238–241.
- Jovanović, S. (B). (1991). „Engleski parlamentarizam posle rata”. U: S. Jovanović, *Iz istorije i književnosti* (II). Beograd: BIGZ. 251–255.
- Jovanović, S. (V). (1991). „O delu B. Mirkin-Gecevića o parlamentarizmu pod Nacionalnim konventom”. U: S. Jovanović, *Iz istorije i književnosti* (II). Beograd: BIGZ. 434–437.
- Jovanović, S. (G). (1991). „O krizi demokratije i jačanju izvršne vlasti u delu Emila Žiroa”. U: S. Jovanović, *Iz istorije i književnosti* (II). Beograd: BIGZ. 452–455.
- Jovanović, S. (D). (1991). „Ustavna promena u Francuskoj”. U: S. Jovanović, *Iz istorije i književnosti* (II). Beograd: BIGZ. 314–317.
- King, A. (1976). “Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and Germany”. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 1. No 1. 11–34.
- Knapp, A., Wright, V. (2001). *The Government and Politics of France*. London and New York: Routledge.
- Lijphart, A. (ed.). (1994). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Loewenstein, K. (1938). “The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law”. *The University of Chicago Law Review*. Vol. 5. No 4. 566–608.
- Lou, S. (2010). *Engleski parlamentarizam*. Beograd: Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje.
- McPherson, C.B (ed.), (1980). *John Locke Second Treatise of Government*. Indiana- polis and Cambridge: Hackett Publishing Company.
- Montesquieu, Charles de Secondat, Baron de. (1914). *The Spirit of Laws*. (Translated by Thomas Nugent, revised by J. V. Prichard). (Book XI). London: G. Bell & Sons, Ltd.

- Müller, W.C. (1993). "Executive-Legislative Relations in Austria 1945-1992". *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 18. No. 4. 467-494.
- Nastić, M. (2015). "ECHR and National Constitutional Courts", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. Br. 71. 203-220.
- Pasquino, G. (1997). "Semi-presidentialism: A Political Model at Work". *European Journal of Political Research*. No. 31. 128-137.
- Pejić, I. (2007). "Polupredsednički sistem i mogućnosti kohabitacije". *Teme (Časopis za društvena istraživanja)*. Niš. br. 1. 43-60.
- Pejić, I. (2015). "Britanski parlament – pokušaj ustavne reforme". *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. Br. 71. 129-148.
- Poulard, J.V. (1990). "The French double Executive and the Experience of Cohabitation". *Political Science Quarterly*. Vol.105. No.2. 243-267.
- Stefanović, J. (1950). *Ustavno pravo FNRJ i komparativno*. Zagreb: Nakladni zavod Hrvatske.
- Stojanović, D. (2016). "Ustavni sud u svetlu interpretativnih odluka u normativnoj kontroli". *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. Br. 72. 37-54.
- Strøm, K. (1995). "Parliamentary Government and Legislative Organization". in Herbert Döring (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim Centre for European Political Research.
- Shugart, M.S., Carey, J.M. (2003). *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press.
- Tomkins, A. (2003). *Public Law*. Oxford University Press.
- Turpin, C. (2002). *British Government and the Constitution (Text, Cases and Materials)*. Butterworth, LexisNexis.
- Hamilton, A., Madison, J., Džej, J. (1981). *Federalistički spisi*. (V. Stanovčić, red.). Beograd: Radnička štampa.
- Hauriou, A. (1968). *Droit constitutionell et institutions politiques*. Paris: Editions Montchrestien.
- Constantinesco, V., Pierre-Caps, S. (2006). "France: The Quest for Political Responsibility of the President in the Fifth Republic". *European Constitutional Law Review*. No. 2. 341-357.
- Wiberg, W. M. (1995). "Parliamentary Questioning: Control by Communication?". in H. Döring (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. St. Martin's Press.

**Irena Pejić, LL.D.**

Full Professor,

Faculty of Law, University of Niš

## **THE SYSTEM OF PARLIAMENTARY GOVERNMENT: THE POSSIBILITY OF BALANCE UNDER THE PRINCIPLE OF THE SEPARATION OF POWERS**

### **Summary**

*The minimum consensus in defining the concept of a parliamentary system is closely related to the presence of the responsible government in the system governed by the principle of the separation of powers, which is the essential characteristic of parliamentarism. A constitutional and political theory classify this system as a model of parliamentary government that is elected by Parliament and responsible to Parliament, which is the essence and the common denominator of this system. Moreover, all the modalities of the system develop in line with the relations established between the legislative and the executive authorities, i.e. between the head of state, the government and the parliament. Nowadays, there is no “pure” model of the parliamentary government, for at least two reasons. First, modern constitutions set up instruments of rationalization and transfer the focus of the constitutional power either to the government or to the head of state, but in any case “away from” the parliament. Second, political framework of modern parliamentarism significantly contributes to the situation where the constitutional instruments aimed at preserving the balance receive a new legal and political meaning; thus, they serve some functions other than those prescribed by the constitution.*

**Keywords:** *Parliamentary system, separation of powers, Parliament, executive authority.*





## **BUDŽETIRANJE PREMA UČINKU KAO NAJVIŠI STADIJUM RAZVOJA BUDŽETSKOG SISTEMA\*\***

**Apstrakt:** *Poboljšanje ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti korišćenja javnih sredstava kroz povezivanje finansiranja budžetskih korisnika sa rezultatima koje ostvaruju osnovna je svrha budžetiranja prema učinku. Budžetski proces zasnovan na indikatorima učinka (performansi, rezultata) javne potrošnje predstavlja najviši stadijum razvoja budžetskog sistema. Iako pogodan koncept da objasni korišćenje budžetskih sredstva za konkretne namene i u određenom opsegu, budžetiranje prema učinku je, istovremeno, i koncept kompleksan za primenu i pretvaranje u merljive indikatore performansi u različitim oblastima koje se finansiraju iz budžeta. Dosledna primena budžetiranja prema učinku obezbeđuje dugoročni okvir za planiranje, prepoznavanje prioriteta i povećanje transparentnosti javne potrošnje i, na osnovu boljeg merenja troškova i koristi, uspešnosti upotrebe sredstava iz budžeta. Cilj rada je da ukaže da li budžetiranje prema učinku, imajući u vidu njegovo značenje i obeležja, razloge uvođenja i pretpostavke potrebne za pravilnu implementaciju, kao i oblike koji su zaživeli u budžetskim sistemima različitih država, predstavlja model javnog budžetiranja koji je, u savremenim uslovima, široko prihvaćen.*

**Ključne reči:** *budžet, planiranje budžeta, budžetiranje prema učinku, indikatori učinka (performansi), budžetski sistem.*

---

\* marina@prafak.ni.ac.rs

\*\* Rad je rezultat istraživanja na projektu "Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru" (br. 179046), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

## 1. Uvod

Budžetiranje prema učinku je, već decenijama, značajna tema upravljanja javnim rashodima i odraz spremnosti da se unaprede budžetski sistemi u državama širom sveta. Izvestan stepen oduševljenja idejom budžetiranja prema učinku postoji i danas, na sredini druge dekade 21. veka, kada se vlade brojnih zemalja nalaze pod konstantnim pritiskom da poboljšaju učinke javnog sektora i, istovremeno, suzbiju rast javnih izdataka. U ambijentu delovanja raznovrsnih političkih (nestabilni i nesređeni politički odnosi, proširenje funkcija savremene države u raznim oblastima društvenog života), ekonomskih (povećani stepen državnih intervencija u sferi ekonomije) i finansijskih činilaca (budžetski deficit, otplata javnog duga i loše upravljanje javnim finansijama), koji pojačavaju pritisak na budžet, ne izostaju ni glasni zahtevi poreskih obveznika da vlade, prilikom planiranja budžeta, pokažu veći stepen odgovornosti u pogledu toga za koje namene i u kom obimu će se trošiti budžetska sredstva.

Inicijative u pravcu aktueliziranja teme budžetiranja prema učinku segment su šireg skupa reformi, kojima je svrha uvođenje promena u načinu upravljanja javnim sektorom, i pokazatelj rasprostranjenog mišljenja da rezultati funkcionisanja javnog sektora treba da budu mnogo bolji.

Uspješnije korišćenje javnih resursa, naročito u periodima krize, prevashodno zavisi od poboljšanja procesa javnog budžetiranja. Utvrđivanje (merenje) učinka je osnova budžetiranja prema učinku i, ujedno, ključni instrument za unapređenje upotrebe javnih sredstava.

Budžetiranje prema učinku, kao najviši stadijum razvoja budžetskog sistema, jeste predmet analize ovog rada. Kako se njime manifestuje drugačiji pristup u donošenju odluka koje se tiču usmeravanja i potrošnje javnih sredstava i obezbeđivanju odgovornosti i dokaza šta je sa tim sredstvima ostvareno, cilj rada je da ukaže na postojeće stanje i perspektive primene ovog pristupa u današnjim budžetskim sistemima. Naime, stavljanje učinaka u fokus reforme javnog budžetiranja zahteva promenu kulture upravljanja u organizacijama (subjektima) javnog sektora, koje se finansiraju iz budžeta, i posebno (sistemsko) usmerenje na efekte (rezultate), kvalitet i brzinu njihovog funkcionisanja. U početnom delu rada se ukazuje na pojmovno određenje i karakteristike budžetiranja prema učinku. Nastavak rada donosi razmatranja problematike merenja budžetskih učinaka i indikatora performansi. Završni deo rada obrađuje oblike budžetiranja prema učinku i njihovu zastupljenost u budžetskoj praksi savremenih država.

## 2. Pojmovno određenje i karakteristike budžetiranja prema učinku

Kovanica budžetiranja prema učinku (*performance budgeting*) osmišljena je kako bi se naglasila uloga budžetiranja (budžeta) u usmeravanju funkcija države na uspešno dostizanje željenog obima javnih dobara i usluga uz smanjenje broja zaposlenih i troškova kao nusprodukata orijentacije na performanse (učinak), umesto pokušaja da se neposredno (i linearno) smanjuju troškovi, što obično vodi eroziji rezultata (Vujović, 2012: 26). Kod budžetiranja prema učincima usmerenje je, dakle, na performansama (učincima) utrošenih budžetskih sredstava te se, u tom smislu, državne funkcije (funkcije javnog sektora), saglasno opštim prioritetima vlade, klasifikuju po projektima, programima i aktivnostima, uspostavljaju indikatori učinka za svaki od njih i utvrđuju troškovi potrebni da se oni realizuju i postignu planirani rezultati (Anđelković, 2009: 112). Na osnovu jasne predstave rezultata (krajnjih ishoda) koji se želi ostvariti, različitih „puteva“ (načina) za dostizanje krajnjih ishoda i faktički preduzetih projekata, programa i aktivnosti u tom cilju moguće je, sa određenim stepenom izvesnosti, tvrditi koji su od njih ekonomični, efikasni i efektivni.

U principu, pri definisanju i praćenju određenog projekta, programa i aktivnosti u javnom sektoru najčešće se postavljaju tri pitanja: 1) Za koje namene (potrebe) će sredstva biti alocirana? 2) Da li su sredstva iskorišćena ekonomično i efikasno? 3) Kakvi su efekti (rezultati, krajnji ishodi) sprovedenih mera, tj. njihova efektivnost?

Prvo pitanje se tiče alokacije budžetskih sredstava i utvrđivanja prioriteta između konkurentskih ciljeva unutar određenog segmenta javnog sektora koji se mogu postići sprovođenjem različitih projekata, programa i aktivnosti. Planiranje i donošenje odluka, sa tim povezanim, obavlja se na centralnom nivou i uklapa u usvojene budžetske okvire.

Drugo pitanje o ekonomičnosti (*economy*) i efikasnosti (*efficiency*) potrošnje budžetskih sredstava omogućava uvid u način sprovođenja usvojenog projekta, programa i aktivnosti i utvrđivanje da li je postojao ekonomičniji i efikasniji način njihove implementacije. Shodno tome, potrebno je utvrditi da li su projekat, program i/ili aktivnost mogli biti sprovedeni sa manje sredstava ili da li su sa istim sredstvima mogli biti ostvareni bolji rezultati. Time se uvažava princip vrednost za novac (*value for money*), kao fundamentalni u budžetiranju prema učinku, i obezbeđuje minimalni utrošak sredstava za konkretne radnje (postupanja) u javnom sektoru. Pri tome je, svakako, neophodno voditi računa da se ne dovede u pitanje socijalna funkcija ovog sektora i obim

i kvalitet javnih dobara (usluga), značajnih za normalno funkcionisanje države.

Trećim pitanjem se utvrđuje efektivnost (*effectiveness*), tj. činjenica da li su nastali očekivani ishodi (realizovani željeni ciljevi) konkretnog projekta, programa i aktivnosti (Nemet, 1999: 326).

Sledeće komponente budžetiranja prema u činku se ističu svojom važnošću: sistem kontrole i evaluacije sposoban da obezbeđuje informacije koje se odnose na u činke; prilagođavanje procesa donošenja budžetskih odluka tako da one uvažavaju ove informacije; podsticaji sa kapacitetom usmeravanja upravljanja javnim institucijama u pravcu ostvarivanja željenih rezultata; dovoljan prostor za fleksibilnost u institucionalnom upravljanju kako bi se ostvarila ekonomična, efikasna i efektivna (delotvorna) upotreba javnih resursa. Navedene komponente mogu poslužiti kao svojevrsne smernice vladama čije je opredeljenje kreiranje budžetskog sistema prema učinku (Marcel, 2010: 229).

Sumarno posmatrano, budžetiranjem prema učinku se, u suštini, uspostavlja uzročno-posledična veza alociranih (raspodeljenih) i utrošenih budžetskih sredstava i postignutih rezultata. Težnja je da se ovim modelom javnog budžetiranja, uz sistemsko korišćenje formalnih informacija o u čincima, poboljša ekonomičnost, efikasnost i efektivnost javnih rashoda i poveže finansiranje subjekata (organizacija, institucija) javnog sektora (budžetskih korisnika) sa učincima (rezultatima) koje oni ostvaruju (Robinson, Last, 2009: 2). Polazište planiranja budžeta prema učincima podrazumeva jasno definisanje ciljeva funkcionisanja budžetskih korisnika tako da je, u kasnijim etapama budžetske procedure, moguće proceniti (ne)uspešnost pojedinih budžetskih korisnika u njihovom dostizanju, tj. izmeriti ostvarene učinke rada svakog od njih.

Budući da se nivo sredstava iz budžeta, raspodeljen budžetskim korisnicima, povezuje sa merljivim rezultatima funkcionisanja istih (Marcel, 2010: 230; Robinson, Brumby, 2005: 5), pribavljanje i uklju čivanje informacija o učincima u budžetski proces predstavlja fundamentalnu „kariku“ budžetiranja prema učincima. Informacije o učincima, u ovom kontekstu, obuhvataju informacije o ostvarenim performansama, ali i informacije o troškovima koji su bili potrebni da se one ostvare (Robinson, 2007: 1).

Znatnija upotreba informacija o učincima u budžetskom procesu rasprostranjena je aktivnost u zemljama članicama OECD-a i podrazumeva da se, prilikom donošenja odluka povezanih sa budžetiranjem (finansiranjem), fokus pomeri sa *input*-a (koliko novca može da dobije budžetski korisnik) na

*output-e*, odnosno merljive rezultate (šta može da se postigne tim novcem) (Aristovnik, Seljak, 2009: 2). U ovim zemljama su vidljive brojne koristi od korišćenja informacija o učincima: unutar vlade se manifestuje jasno opredeljenje za postizanje boljih rezultata u javnom sektoru; kvalitetnije su informacije o vladinim ciljevima i prioritetima, kao i tome kako različiti programi (projekti, aktivnosti) doprinose njihovom ostvarivanju; veći naglasak se stavlja na planiranje i odluke, kao signalni mehanizam koji obezbeđuje detalje o tome kakve aktivnosti treba ili ne treba preduzimati; poboljšava se transparentnost javne potrošnje preko kvalitetnijih informacija, dostupnih parlamentu i javnom mnjenju, čime se unapređuje upravljanje javnim sektorom. Uporedo se javljaju i određeni izazovi prilikom upotrebe informacija o učincima u budžetskom procesu a oni se odnose na oblast unapređenja merenja učinaka, kvaliteta informacija i njihovog dostavljanja nadležnim državnim subjektima, kao i političarima (poslancima u parlamentu), kako bi ih uvažili prilikom donošenja odluka koje se odnose na javno budžetiranje (Curristine, Lonti, Joumard, 2007: 3). Poboljšanje kvaliteta, kvantiteta i blagovremenog obezbeđivanja relevantnih informacija o performansama, tj. izgradnja dobrog sistema upravljanja informacijama o učinku zahteva veliku promenu u veštinama i nadležnosti ministarstva finansija. Ovo ministarstvo, pored toga što je ekonomsko-računovodstveni organ, mora da unapredi kapacitete u analizi učinaka javnih politika i razvijanju informacija o učincima kao podrške ovim analizama. Samo tako ministarstvo finansija će imati sposobnost da kvalitetno savetuje izvršnu vlast (vladu) o prioriternim izborima javne potrošnje, kako bi se omogućilo delotvorno budžetiranje prema učinku (Robinson, 2011: 40).

Budžetiranje prema učinku, dakle, nezaobilazno podrazumeva fundamentalne promene u političkoj i administrativnoj kulturi jedne zemlje i može se implementirati samo ukoliko su obezbeđeni i drugi sistemski preduslovi poput postojanja srednjoročnog budžetskog okvira (potrebnog da se obezbedi veći stepen makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti), primene pristupa *odozgo nadole (od vrha ka dnu)* u budžetskom planiranju, kreiranja razvijene kontrolne sredine za efikasno upravljanje rezultatima i fiskalnim rizicima. Uz to je potrebno i uvođenje posebnih agencija koje će profesionalno i odgovorno pomagati vladi (ministarstvu finansija) u praćenju realizacije učinaka saglasno postavljenim ciljevima kroz operativu, odnosno efikasno ostvarivanje i kontrolu aproprijacija. Takođe je neophodna i adekvatna budžetska klasifikacija (programska klasifikacija javnih rashoda) u skladu sa sistemom upravljanja učincima, kao i kvalitetno budžetsko

izveštavanje uz primenu moderne informacione tehnologije (Gorčić, 2013: 85). Programska klasifikacija je zavisna od sektorskih politika vlade i odražava glavne prioritete države u domenu javne potrošnje. Posredstvom nje je moguće analizirati definisane javne politike, namene za koje se usmeravaju budžetska sredstva, iznose utrošenih sredstava i ostvarene učinke. Neizostavno, potrebno je i objektivno formulisanje i uvođenje indikatora performansi (pokazatelja učinaka) utrošenih budžetskih sredstava.

Budžetiranje prema učinku pojačava odgovornost vlade, odnosno budžetskih korisnika u pogledu korišćenja budžetskih sredstava. Tradicionalno, u linijskom budžetu, oni se nisu previše trudili da opravdaju trošenje budžetskih sredstava i sve se faktički završavalo pokazivanjem, uz neke dokaze eventualno, da su budžetski izdaci izvršeni u skladu sa važećim pravnim propisima. Naime, merenje učinaka u takvom sistemu se svodilo na poštovanje standarda troškova i pravila alociranja *input*-a. Javno budžetiranje prema učinku proširuje odgovornost vlade (budžetskih korisnika) i sistemski pruža dokaze o tome šta je postignuto sa sredstvima iz budžeta. Sistem budžetskog izveštavanja je obogaćen tako da obuhvata i kvantitativne mere *output*-a u javnom sektoru – proizvodnju javnih dobara i pružene javne usluge. Navedenim se, u celini posmatrano, odgovornost vlasti podiže na viši nivo i uspostavlja kredibilniji odnos odgovornosti vlade prema građanima, kao i prema drugim granama vlasti.

Orijentacija budžeta na učinke, kako je već istaknuto, pojašnjava i jača vezu između projekata, programa i aktivnosti (delatnosti) države (subjekata javnog sektora) i krajnjih ciljeva. Potrebno je, međutim, ukazati da ona otvara i neka interesantna pitanja vezana za merenja, atribuciju (pripisivanje) i utvrđivanje odgovornosti: prilično je teško ili nemoguće izmeriti neke od najvažnijih učinaka (rezultata) u javnom sektoru (npr. nacionalnu bezbednost); nije lako identifikovati, a još je teže kvantifikovati, uzročno-posledične veze između postupaka vlade i ključnih rezultata da bi se sproveda puna analiza efekata (*impact analysis*); komplikovano je povući liniju razdvajanja između implicitnog širenja odgovornosti pojedinih ministarstava (odeljenja) koje atribucija dejstva državnih projekata, programa i aktivnosti na više ciljeve sa sobom nosi i polja stvarne odgovornosti koje ne može da pređe okvire njihove sposobnosti da kontrolišu stvari (Vujović, 2012: 22).

### 3. Merenje budžetskih učinaka i indikatori performansi

U svom savremenom značenju, merenje učinka ili performansi (*performance measurement*) razmatra se u širem kontekstu odgovornosti u javnom sektoru a njegova primena, zajedno sa osmišljenim indikatorima performansi (*performance indicators*), igra centralnu ulogu u razvoju budžetskih sistema orijentisanih na rezultate. Koncept merenja u činaka i indikatori performansi su prepoznati kao izuzetno važni u budžetskim reformama (Diamond, 2003: 23), a njihovo unapređenje podrazumeva jasno određivanje načina merenja u činaka, savladavanje brojnih tehničkih pitanja u kreiranju i korišćenju indikatora performansi, činjenje informacija o učinku relevantnim u procesu donošenja što boljih odluka koje se tiču alokacije sredstava iz budžeta.

U literaturi se mogu sresti različite definicije merenja u činaka. Prva definicija je ograničena na tehnike generisanja podataka o učinku. Druga definicija se odnosi na izveštavanje o učinku (na bazi indikatora performansi), koje se koristi kao instrument odgovornosti, kontrole i praćenja. Izveštaji o merenju učinaka su većinom kreirani kao *ex post* instrumenti, mada se neki od njih koriste i kao instrument planiranja kroz utvrđivanje budućih ciljnih pokazatelja. Treća definicija ističe proširenu primenu merenja učinaka kao upravljačkog instrumenta u procesu raspoređivanja sredstava, tako da to predstavlja instrument za „upravljanje učinkom“ (Vujović, 2012: 19).

Merenje učinaka u javnom sektoru je složen i zahtevan tehnički zadatak, često praćen, kod korisnika sredstava iz budžeta, izostankom motiva da se minimiziraju troškovi kako bi ukupan efekat javne potrošnje bio društveno optimalan u datim okolnostima. Subjekti budžetske potrošnje su, naime, retko kada raspoloženi i spremni da slede zahteve štedljivosti i racionalnosti (Anđelković, 2009: 113). Često izostaje i precizna artikulacija ciljeva njihovog rada i iskazivanje istih preko željenih merljivih rezultata. Stoga je uspostavljanje i razvoj adekvatnih i nepristrasnih indikatora performansi (pokazatelja učinaka), takođe, kompleksan, dugotrajan i izazovan zadatak. Decentralizacija budžetskog procesa, po pravilu, prati njegovu realizaciju a formulisanje indikatora performansi se, najčešće, vrši na nivou resornih ministarstava. Izuzetno je značajno uspostaviti adekvatne mehanizme kontrole budžetskih korisnika kako bi se sprečili da lažno prikazuju rezultate svog rada a zaposleni angažovanje u potpunosti preusmeravaju ka aktivnostima koje su predmet merenja i vrednovanja.



Uprkos činjenici da je formulisanje razgranatog sistema kvalitetnih pokazatelja učinaka i njegovo usavršavanje etapni proces koji, prema iskustvu vodećih zemalja članica OECD-a može da potraje decenijama, od njega ne treba u startu odustajati. Potrebno je početi sa uvođenjem jednostavnijeg oblika budžetiranja prema u činku sa manjim brojem pokazatelja učinaka, koji će biti funkcionalan, a za to nisu potrebne decenije. Zapravo, pravilno formulisanje i malog (visoko selektivnog) skupa indikatora performansi, uporedo sa relativno jednostavnom evaluacijom programa (projekata, aktivnosti) u konkretnim delovima javnog sektora (npr. zdravstvo, odbrana, obrazovanje i dr.), može bitno da poboljša budžetski proces i odluke vlade koje se odnose na prioritete javne potrošnje. Uostalom, indikatorima performansi se dopunjava budžetsko izveštavanje i proces pripreme budžeta čini kredibilnijim. U praksi primenjeni indikatori performansi omogućavaju da se jasno definiše polje kvalitetnog odlučivanja i, posredno, smanje arbitrarni politički uticaji na budžetski proces i raspodela budžetskih sredstava na osnovu raznovrsnih političkih odluka i pritisaka.

Cilj indikatora performansi je unapređenje kvaliteta i efikasnosti pružanja javnih dobara i usluga i, na osnovu utrošenih budžetskih sredstava, kvantifikacija stepena ispunjenosti deklariranih ciljeva javnih politika. Adekvatna kvantifikacija, međutim, nije uvek moguća, kako zbog konceptualnih razloga, tako i usled nekih praktičnih razloga, poput: nepostojanja relevantnih statistika; nadležnosti više državnih organa za sprovođenje jednog cilja javne politike; loših rezultata u ispunjavanju javnih politika nastalih usled neefikasne upotrebe javnih sredstava, ali i kao posledica nepredvidivih okolnosti izvan objektivne kontrole nadležnih institucija; značajnog vremenskog razmaka između trošenja javnih sredstava i opipljivih rezultata javnih politika (npr. prevencija bolesti) (Fiskalni savet, 2014: 21).

Pokazatelje učinka je moguće klasifikovati na sledeći način: pokazatelji *input*-a; pokazatelji *output*-a; pokazatelji ishoda (*outcome*) (Allen, Tommasi, 2001: 360–361).

Pokazatelji *input*-a (resursa) se tiču korišćenja osoblja, opreme, materijala i dr. Resursi se obično izražavaju količinom izdataka i radnog vremena osoblja. Pokazatelji *input*-a su usmereni na ekonomičnost kojom se koriste resursi za isporučivanje *output*-a i ishoda.

Pokazatelji *output*-a se odnose na javna dobra i usluge stvorene (proizvedene) projektom, programom ili aktivnošću u javnom sektoru (npr. kilometri



izgrađenih puteva, broj vakcinisane dece, broj izdatih knjiga iz biblioteke, broj dodeljenih diploma itd.). Ovi pokazatelji se koriste za procenjivanje efikasnosti. Opterećenje poslom ili stepen aktivnosti često se koriste kao ispomoć pokazatelja *output*-a (npr. broj izvršenih vakcinacija).

Pokazatelji ishoda (*outcome*) odgovaraju konačnoj svrsi ili željenim ciljevima javne politike, koji se postižu stvaranjem *output*-a (npr. poboljšani pristup udaljenim područjima u jednoj zemlji; smanjenje broja slučajeva određene bolesti; redukovanje broja krivičnih dela čiji su izvršioци mladi itd.). Pokazatelji ishoda (rezultata) se tiču efektivnosti budžetskih projekata, programa i aktivnosti. Pokazatelji prelaznih ishoda ukazuju da oni vode željenim ciljevima javne politike. Tako, u mnogim programima, dolazi do postepenog napredovanja ili sleda prelaznih ishoda (primera radi, u programu zaštite životne sredine sled prelaznih ishoda bi činili odgovarajući zakoni usvojeni u parlamentu, broj privrednih subjekata koji menjaju svoje ponašanje, smanjuju štetni otpad i zagađivanje i sl.).

#### **4. Oblici budžetiranja prema učinku**

U budžetskoj praksi savremenih država se izdiferenciralo nekoliko oblika budžetiranja prema učinku (Tabela 1) koji upotrebljavaju različite mehanizme da povežu finansiranje budžetskih korisnika sa rezultatima njihovog funkcionisanja. Neki od ovih oblika imaju prilično sofisticirane karakteristike i zahtevaju potporu odgovarajućih naprednih sistema javnog upravljanja, dok kod drugih to nije slučaj (Robinson, Last, 2009: 2). Naime, informacije o performansama mogu različito da se koriste i utiču na predloženu raspodelu budžetskih sredstava pa je, shodno tome, moguće razlikovati: budžetiranje na osnovu prezentacije performansi; budžetiranje informisano indikatorima performansi; budžetiranje zasnovano na performansama (OECD, 2007: 21–22; Curristine, 2005: 104; Shah, Shen, 2007: 153).

**Tabela 1: Pregled oblika budžetiranja prema učinku**

Oblik	Veza između informacija o učincima i finansiranja	Planirani ili stvarni učinak	Glavna svrha u budžetskom procesu
Budžetiranje na osnovu prezentacije performansi	Ne postoji	Ciljevi i/ili rezultati učinka	Odgovornost
Budžetiranje informisano indikatorima performansi	Slaba/indirektna veza	Ciljevi i/ili rezultati učinka	Planiranje i/ili odgovornost
Budžetiranje zasnovano na performansama	Čvrsta/direktna veza	Rezultati učinka	Raspodela sredstava i odgovornost

Izvor: OECD, 2007: 21

Budžetiranje na osnovu prezentacije performansi (*Presentational performance budgeting – PPB*) unapređuje budžetsko planiranje prostim prezentiranjem informacija (podataka) o učinku u budžetskim i drugim srodnim dokumentima vlade. Informacije o ostvarenim ciljevima/ rezultatima su sastavni deo procesa odgovornosti vlade i njene komunikacije (dijaloga) sa parlamentom i građanima o svim pitanjima fiskalne politike i javnih rashoda, mada formalno ovi podaci ne zadiru u pravila raspodele sredstava ili u sam proces odlučivanja o budžetu. Budžetiranje prema izveštajima o u činku (*Performance reported budgeting – PRB*) ponekad je drugi naziv za Budžetiranje na osnovu prezentacije performansi. Budžet se i dalje prikazuje po stavkama, ali se, istovremeno, daju i informacije o učinku bez iskazivanja njihovog eventualnog uticaja na stvarno raspoređena budžetska sredstva (World Bank, 2009: 27–28).

Iako u budžetskim sistemima, koji su zasnovani na budžetiranju na osnovu prezentacije performansi, informacije o u činku nemaju formalan status, može se očekivati da one ostvare pozitivan uticaj na budžetski proces i odluke o budžetu. Navedeno je naročito moguće ukoliko se, u dužem vremenskom periodu, pojavljuju slični indikatori performansi.

Budžetiranje informisano indikatorima performansi (*Performance informed budgeting – PIB*) ide korak napred i indirektno povezuje alociranje sredstava sa prošlim ili očekivanim budućim učincima.

Podaci (informacije) o performansama, dakle, na izvestan način, ulaze u sastav procesa donošenja budžetskih odluka, tj. odlučivanja o budžetu gde se koriste zajedno sa mnogim drugim izvorima informacija. Međutim, oni direktno ne utiču na konkretnu raspodelu sredstava niti imaju formalno ustanovljenu težinu u procesu odlučivanja.

Potrebno je, ipak, ukazati da u ovom obliku budžetiranja prema učinku (*PIB* obliku), a u poređenju sa prethodnim (*PPB* oblikom), informacije o performansama mogu da ostvare bolji efekat u domenu odgovornijeg korišćenja javnih sredstava. Naime, upotreba sistema merenja performansi za prikupljanje informacija u svim glavnim fazama i dimenzijama pripreme i realizacije budžeta, kao i budžetskom izveštavanju, ima potencijal da generiše značajnija očekivanja javnosti prema političarima, vladi, zaposlenima u javnoj administraciji. Na taj način se smanjuje prostor za donošenje odluka o alokaciji budžetskih sredstava koje nisu u skladu sa informacijama o performansama, a da se pri tome ne daju eksplicitna objašnjenja i obrazloženja (Vujović, 2012: 53).

Budžetiranje zasnovano na performansama (*Performance based budgeting – PBB*) podrazumeva da se tekuća raspodela sredstava zasniva isključivo na rezultatima postignutim u prošlosti. Ovakav stepen uticaja prethodnih performansi na sadašnju alokaciju sredstava ne postoji ni u jednom nacionalnom budžetskom sistemu u celini, ali se ipak primenjuje u određenim oblastima (segmentima javnog sektora) u nekim zemljama. Budžetiranje zasnovano na performansama se, ne retko, naziva i Direktno / po formuli budžetiranje prema učinku (*Direct/formula performance budgeting – DPB*) (World Bank, 2009: 28).

Budžetske reforme su, u zemljama članicama OECD-a, uglavnom bile usmerene u pravcu uvođenja budžetiranja prema učinku (Tabela 2).

Tabela 2: Oblici budžetiranja uvedeni budžetskom reformom u zemljama članicama OECD-a

Zemlja članica OECD-a	Oblik budžetiranja – ključno obeležje budžetske reforme
Austrija	budžetiranje informisano indikatorima performansi (otpočelo 2007. godine – u toku)
Australija	budžetiranje informisano indikatorima performansi (otpočelo 1996. godine – u toku)

<b>Belgija</b>	nije uvedeno
<b>Kanada</b>	budžetiranje informisano indikatorima performansi (otpočelo kasnih 1970-ih godina – u toku)
<b>Čile</b>	budžetiranje zasnovano na performansama (otpočelo 1994. godine – u toku)
<b>Češka Republika</b>	nije uvedeno
<b>Danska</b>	budžetiranje informisano indikatorima performansi budžetiranje na osnovu prezentacije performansi budžetiranje zasnovano na performansama <i>u određenim sektorima</i> (otpočelo 1983. godine – u toku)
<b>Francuska</b>	budžetiranje informisano indikatorima performansi (otpočelo 1998. godine – u toku)
<b>Estonija</b>	uvođenje planirano
<b>Finska</b>	budžetiranje na osnovu prezentacije performansi budžetiranje zasnovano na performansama <i>u određenim sektorima</i> (otpočelo 1988. godine – u toku)
<b>Nemačka</b>	nije uvedeno
<b>Grčka</b>	nije uvedeno
<b>Mađarska</b>	nije uvedeno
<b>Island</b>	budžetiranje na osnovu prezentacije performansi budžetiranje zasnovano na performansama <i>u određenim sektorima</i>
<b>Irska</b>	budžetiranje na osnovu prezentacije performansi (otpočelo 2006. godine – u toku)
<b>Izrael</b>	nije uvedeno
<b>Italija</b>	nije uvedeno
<b>Japan</b>	budžetiranje na osnovu prezentacije performansi (otpočelo 2001. godine – u toku)
<b>Koreja</b>	budžetiranje informisano indikatorima performansi budžetiranje zasnovano na performansama (otpočelo 2000. godine – u toku)
<b>Luksemburg</b>	nema dostupnih informacija
<b>Meksiko</b>	budžetiranje informisano indikatorima performansi (otpočelo 2006. godine – u toku)
<b>Holandija</b>	budžetiranje na osnovu prezentacije performansi (otpočelo 1970-ih godina (neuspelo), ponovo razmatrano 1980-ih godina – u toku)

<b>Novi Zeland</b>	budžetiranje informisano indikatorima performansi (otpočelo 1984. godine: novo javno upravljanje – u toku)
<b>Norveška</b>	budžetiranje na osnovu prezentacije performansi budžetiranje zasnovano na performansama <i>u određenim sektorima</i> (otpočelo 1986. godine – u toku)
<b>Poljska</b>	budžetiranje informisano indikatorima performansi (otpočelo 2006. godine – u toku)
<b>Portugalija</b>	programsko budžetiranje budžetiranje zasnovano na performansama <i>u određenim sektorima</i> (otpočelo 2006. godine – u toku)
<b>Španija</b>	programsko budžetiranje budžetiranje na osnovu prezentacije performansi (otpočelo 1984. godine – u toku)
<b>Slovačka Republika</b>	budžetiranje informisano indikatorima performansi (otpočelo 2004. godine - u toku)
<b>Slovenija</b>	budžetiranje informisano indikatorima performansi (otpočelo 2000. godine – u toku)
<b>Švedska</b>	budžetiranje informisano indikatorima performansi budžetiranje na osnovu prezentacije performansi budžetiranje zasnovano na performansama <i>u određenim sektorima</i> (otpočelo 1996. godine – u toku)
<b>Švajcarska</b>	nema dostupnih informacija (otpočelo 1990. godine)
<b>Turska</b>	budžetiranje informisano indikatorima performansi budžetiranje na osnovu prezentacije performansi (otpočelo 2005. godine)
<b>Ujedinjeno Kraljevstvo</b>	budžetiranje na osnovu prezentacije performansi budžetiranje zasnovano na performansama <i>u određenim sektorima</i> (otpočelo 1998. godine – u toku)
<b>Sjedinjene Američke Države</b>	budžetiranje informisano indikatorima performansi (otpočelo 1993. godine – u toku)

Izvor: Bernhard, Leutner, Franzreb, 2011: 19–23.

Podaci, navedeni u tabeli, pokazuju da je većina zemalja članica OECD-a uvela neki oblik budžetiranja prema u činku (22 od 34 zemlje), koji se primenjuje samostalno ili u kombinaciji sa ostalima. Portugalija i Španija uporedo primenjuju jedan od oblika budžetiranja prema učinku i programsko budžetiranje koje, kao i budžetiranje prema učinku, predstavlja model savremenog javnog budžetiranja. Samo manjina zemalja članica OECD-a (npr. Belgija, Češka Republika, Nemačka, Grčka, Mađarska, Izrael) nije uvela neki od oblika budžetiranja prema učinku na nacionalnom (centralnom) nivou vlasti. Međutim, treba istaći da to ne znači da u ovim zemljama ne postoje posebni standardizovani okviri za merenje učinaka na nivou pojedinih ministarstava/agencija (OECD, 2013: 95).

Najzastupljeniji oblik budžetiranja prema učinku u zemljama članicama OECD-a jeste budžetiranje informisano indikatorima performansi. Budžetiranje na osnovu prezentacije performansi, nešto manje zastupljeno u ovim zemljama, prethodna je etapa u prelazu na budžetiranje informisano indikatorima performansi. U razvijenijim zemljama članicama OECD-a, gde budžetski sistem snažno reaguje na kredibilne informacije o učinku i na stavove građana potkrepljene tim informacijama, čak i neformalno uključivanje informacija o učincima, koje pruža budžetiranje na osnovu prezentacije performansi, može bitno da utiče na proceduru povezanu sa budžetom i krajnju raspodelu budžetskih sredstava. Budžetiranje zasnovano na performansama je malo primenljivo u zemljama članicama OECD-a, tj. primenjuje se samo u određenim sektorima poput zdravstva i visokog obrazovanja (Bernhard, Leutner, Franzreb, 2011: 25).

Uvedeni oblici budžetiranja prema učinku u zemljama članicama OECD-a pružaju osnovu za konstataciju da je većina njih, u domenu implementacije ovog modela javnog budžetiranja, zauzela razuman pristup, uvažavajući sopstvene okolnosti, ali i mogućnosti u dizajniranju i sprovođenju merenja performansi.

## **5. Zaključak**

Tema finansiranja budžetskih korisnika prema u čincima, koje oni u svom postupanju ostvaruju, prilično je aktuelna u savremenim državama. Tome naročito doprinosi okolnost da su javni rashodi postali značajan problem razvoja njihovog javnog sektora a indirektno i ekonomije. Javnim rashodima nesumnjivo treba adekvatnije upravljati, što se može ostvariti primenom savremenih modela javnog budžetiranja. Budžetiranje prema učinku je jedan od tih modela a njegovi oblici su, prvenstveno, prihvaćeni i implementirani u zemljama koje čine razvijeni deo

sveta. Budžetski sistemi ovih zemalja se postepeno modernizuju u cilju ostvarivanja stadijuma razvoja koji je najviši.

Ukoliko poreski obveznici (obveznici javnih prihoda) zahtevaju bolje rezultate u javnom sektoru za novac koji plaćaju na ime svojih poreskih obaveza (obaveza po osnovu javnih prihoda), postojaće permanentna potreba za informacijama o učincima u budžetskom procesu, kao i dizajniranjem i korišćenjem odgovarajućih indikatora performansi. Od vitalne je važnosti da države iskažu svoju doslednost u pogledu postepenog unapređivanja budžetiranja prema učinku, naročito imajući u vidu njegovu složenost i potrebno (ne malo) vreme da se ono pravilno primeni. Zemlje članice OECD-a u ovom pogledu karakterišu višedecenijska zalaganja i naponi pa u takvom ambijentu treba i predviđati dalje perspektive implementacije budžetiranja prema u činku. Kvalitet (relevantnost) raspoloživih informacija o učincima, problemi atribucije i razgraničenja odgovornosti budžetskih korisnika su, i pored dugogodišnjih budžetskih reformi i postignutih rezultata osavremenjivanja budžetskih sistema, izazovi sa kojima će se ove zemlje susretati. Time se, međutim, nikako ne osporava činjenica da se uvođenje novina u načinima planiranja i upravljanja javnim rashodima u njima postupno i uspešno odvija.

## Literatura

- Allen, R., Tommasi, D. (2001). *Managing Public Expenditure – A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD, SIGMA, PHARE.
- Aristovnik, A., Seljak, J. (2009). Performance budgeting: selected international experiences and some lessons for Slovenia. *MPRA Paper*. 15499. 1–15.
- Anđelković, M. (2009). Usavršavanje metoda budžetiranja – put ka racionalizaciji javne potrošnje. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. 53. 109–123.
- Bernhard, R., Leutner, J., Franzreb, D. (2011). *Moving towards a Strategic Advisory Approach on the Introduction of Results-oriented Budgeting: What Can Development Cooperation Learn from OECD Experiences?* Eschborn: GIZ – Division State and Democracy.
- Vujović, D. (2012). *Studija o delotvornom korišćenju indikatora performansi u procesu izrade budžeta i planova u javnom sektoru: Kreiranje indikatora performansi u cilju unapredjenja učinaka programskih budžeta u Srbiji*. Beograd: USAID projekat za bolje uslove poslovanja.

- Gorčić, J. (2013). *Fiskalni federalizam, lokalna samouprava i budžetske politike*. Beograd: Evropski centar za mir i razvoj – Univerzitet za mir Ujedinjenih nacija
- Diamond, J. (2003). Performance Budgeting: Managing the Reform Process. *IMF Working Paper*. WP/03/33.–28.
- Marcel, M. (2010). Results-Based Budgeting: Bureaucratic Fashion or New Public Management Paradigm? In *Development effectiveness and results-based budgeting: Papers presented during meetings of the Regional Policy Dialogue's Public Policy Management and Transparency Network* (pp. 229–247). Washington: The Inter- American Development Bank (IDB).
- Nemet, J. (1999). Analiza izdataka. U Nemet J. i Wright G. (Urednici), *Javne finansije – Teorija i praksa u centralno-evropskim zemljama u tranziciji*. (str. 318–347). Beograd: Magna Agenda.
- OECD (2013). *Government at a Glance 2013*. OECD Publishing.
- OECD (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. *Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe* (2009). Kašek L. and Webber D. (Editors). The World Bank, Poland, Warsaw Office.
- Robinson, M. (2011). *Performance-based Budgeting*. Clear Regional Centers for Learning on Evaluation and Results.
- Robinson, M., Last, D. (2009). A Basic Model of Performance-Based Budgeting. *IMF Technical Notes and Manuals*. 09/01. 1–12.
- Robinson, M. (2007). Performance Budgeting Models and Mechanisms. In *Performance Budgeting* (pp. 1–18). Washington: International Monetary Fund.
- Robinson, M., Brumby, J. (2005). Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature. *IMF Working Paper*. WP/05/210. 1–75.
- Shah, A., Shen, C. (2007). A Primer on Performance Budgeting. In A. Shah (Editor), *Budgeting and Budgetary Institutions* (pp. 137–178). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Fiskalni savet (2014). *Budžetski proces u Republici Srbiji: nedostaci i preporuke*.
- Curristine, T. (2005). Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*. 2 (5). 87–131.
- Curristine, T., Lonti Z., Joumard I. (2007). Improving Public Sector: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*. 1(7). 1–41.



**Marina Dimitrijević, LL.D.**

Associate Professor,

Faculty of Law, University of Niš

## **PERFORMANCE BUDGETING AS THE HIGHEST STAGE OF THE BUDGET SYSTEM DEVELOPMENT**

### **Summary**

*For some time, quite a few countries have been facing a serious crisis of public finances. This crisis fundamentally determines their everyday lives; therefore, it comes as no surprise that the changes within the field of public budgeting are labelled as priorities. In this context, the questions of advancement of the public sector management, the process of making more quality decisions about public spending and the increase in the responsibility of the budget users become particularly important.*

*The introduction and the gradual improvement of performance budgeting is an indisputable manifestation of an effort to reform the area of financing public spending. Performance budgeting, as an advanced model of public budgeting, is a huge step forward in the direction of providing a better usage of budget funds, achieving consolidation of public finances and being more successful in meeting the public needs. As the financing of the public sector entities (organisations, institutions) is closely related to their performance, performance budgeting is also, to some extent, a suitable way to eliminate the shortcomings and modify the traditional “philosophy” underlying the operation of the public sector, to rationalise the system of public expenditures and to manage them more successfully.*

*Performance budgeting is complex by its nature and may not easily be performed in certain segments of the public sector. In many developed countries, it has been implemented for more than half a century. Monitoring and measuring the public sector performances, the increase in the scope and the improvement in the quality of public goods and provided public services are highly ranked goals in these countries, which are highly committed to instituting a more adequate control over the public funds and innovating their budget system in the direction of attaining the highest level of development.*

**Keywords:** budget, budget planning, performance budgeting, performance indicators, budget system.



**Dr Sava Aksić,**  
Vanredni profesor Pravnog fakulteta u  
Prištini sa privremenim sedištem u  
Kosovskoj Mitrovici

pregledni naučni članak  
doi:10.5937/zrpfni1673105A

UDK: 342.4(497.1)"1921"

Rad primljen: 12.08.2016.  
Rad prihvaćen: 12.10.2016.

## **LEGITIMITET VIDOVDANSKOG USTAVA I ODNOSI NJIME USPOSTAVLJENI**

**Apstrakt:** *Vladajuće stranke iz Srbije su smatrale da je za donošenje ustava neophodno da za njega glasa većina Srba, Hrvata i Slovenaca zajedno, s obzirom na to da se radi o „jednom troimenom narodu“, dok su hrvatske i slovenačke stranke zastupale stav da ustav treba da bude donet većinom od Srba, Hrvata i Slovenaca posebno. Ustav je donet na Vidovdan 1921. godinesrpskom i muslimanskom većinom. Ovaj ustav ipak nije bio legitiman, jer su se u njemu nalazile odredbe na osnovu kojih je donet, odnosno sam je sebi dao legitimitet. Osim toga, nije donet glasanjem većine predstavnika svakog naroda posebno, nego većinom predstavnika sva tri naroda, pri čemu su narodi imale različiti broj predstavnika. Po ovom ustavu teritorija države je bila centralizovana, crkveni organi nisu imali status državnih organa, a crkvi je priznat samo status autonomne organizacije. Ustavom je određeno da kralj nema nikakva prava mimo ustava, niti postoje prava koja mu se ustavom ne mogu oduzeti. Ovim ustavom je uspostavljena ustavna monarhija.*

**Ključne reči:** *Zajednička država, Srbi, Hrvati, Slovenci, ustav, vlast, kralj.*

Ako se uzme u obzir način upravljanja državom u periodu državno- pravnog provizorijuma – putem uredbi, naredbi vlade, pojedinačnih odluka i proširenjem važenja zakona Kraljevine Srbije na Kraljevinu SHS (Prilozi za nacionalnu istoriju države i prava u 19. i 20. veku (do 1941. godine), 1996: 209), što je sa pravnog stanovišta krajnje diskutabilno, prvenstveno po pitanju pravnog osnova i nadležnosti za donošenje takvih odluka, ispada da je jedini važeći, i ne toliko sporni, osnov nove države bila Krfska deklaracija. Međutim,

---

\* sava.aksic@gmail.com

Krfska deklaracija, kao i svaki državotvorni akt, bila je akt koji je samo načelno regulisao pojedina pitanja, i stoga nije mogao da bude i jedini pravni osnov nove države, a posebno ne da pruži konkretnu osnovu za operativnu normativnu strukturu na osnovu koje bi mogla da funkcioniše buduća zajednica, s obzirom na to da je deklaracija predviđala samo najopštija načela budućeg državnog ustrojstva. Ali, kako su odnosi u vreme državno- pravnog provizorijuma (1918–1921) zapeli oko budućeg ustava, odnosno ustrojstva države, koje je u njemu trebalo da bude predviđeno, a s obzirom na to da to nije bio spor čije je rešenje bilo na vidiku, posebno ne u toj fazi postojanja zajednice, onda se morao pronaći način kako da država u formiranju preživi taj period. Jedini način da se to učini bio je putem pojedinačnih odluka i naredbi vlade, i proširenjem važenja zakona Kraljevine Srbije (Prilozi za nacionalnu istoriju države i prava u 19. i 20. veku (do 1941 godine), 1996: 209). Ovih akata nije bilo malo, pa je stoga i nakon donošenja Vidovdanskog ustava, zakonodavna skupština koja je nastala pretvaranjem ustavotvorne skupštine kraljevim ukazom, imala u svom sastavu zakonodavno telo sa prvim ciljem: uklanjanja državno- pravnog provizorijuma, i to na način što će pored uredbi iz pojedinih oblasti koje su bile ustavom precizirane, i na taj način ozakonjene, zakonodavni odbor sve ostale uredbe preispitati u roku od pet meseci, i onima koje su u skladu sa ustavom dati zakonsku snagu, a one koje to nisu – ukinuti (Gligorijević, 1979 : 114–115). Njegov drugi zadatak je bio da pretresa i usvoji zakonske predloge koji su se ticali unifikacije zakonodavstva, kako bi određeni zakonski predlog mogao uopšte da izađe pred skupštinu (mada su se u nekim slučajevima zakoni donosili samo za pojedine pokrajine, što je bilo samo prelazno rešenje do donošenja jedinstvenog zakona u odnosnoj oblasti) (Gligorijević, 1979: 115).

Tako u periodu provizorijuma nije bilo zakonodavstva koje bi moglo da garantuje prenos poslova na pokrajinske organe, na nivou koji bi državu mogao da okarakteriše kao decentralizovanu u određenom stepenu. Država je u faktičkom smislu funkcionisala kao prosta, sve su poslove obavljali centralni i centralizovani organi, pa i ustavotvorna skupština, onda kada je bila formirana, nije ništa drugo izražavala, nego upravo ovakve odnose u državi, tj. izražavala je ustrojstvo jedne proste države. Tako je u poslovniku ustavotvorne skupštine od 31. januara 1921. godine, kao u prethodnom privremenom poslovniku, bilo predviđeno da će se ustav buduće zajedničke države doneti ako za njega bude glasala većina Srba, Hrvata i Slovenaca, izražavajući na taj način centralistički uređenu državu, kao posledicu činjenice da u njoj živi „jedan troimeni narod“, za razliku od stava koji su zastupale stranke iz Hrvatske, da ustav treba da

bude donet većinom od Srba, Hrvata i Slovenaca, ili stava muslimanske stranke da ustav buduće zajednice treba da bude donet makar većinom od 3/5 poslanika (Gligorijević, 1979: 92–93). Različiti stavovi kvoruma za odlučivanje po ovom pitanju su u početku izgledali kao privremene nesuglasice ilitekuća pitanja koja će se vremenom rešiti! Međutim, nesuglasice oko načina upravljanja državom, ne samo da se nisu protekom vremena rešavale, nego su se sve više multiplikovale, a sve to kao posledica najjednostavnije činjenice da je Hrvatska pristala i saglasila se oko ujedinjenja sa Srbijom samo iz taktičkih razloga, da bi kao pobeđena strana u ratu izbegla komadanje teritorije između Italije, Srbije i Crne Gore (Gligorijević, 1979: 18). Hrvatskoj nije bio cilj ujedinjenje sa Srbijom, nego je savez sa Srbijom trebalo da joj obezbedi da pod njenom vlašću ostanu teritorije na kojima hrvatsko stanovništvo nije činilo većinu, i međunarodno priznanje nove zajedničke države u kojoj su Hrvati bili konstitutivni narod, da bi kasnije po principu kontinuiteta obezbedili priznanje i za novu hrvatsku državu. Tako da je Hrvatska u savezu sa Srbijom videla samo privremenu zajednicu u kojoj je trebalo da osigura teritoriju na koju je pretendovala, da bi u trenutku kada ponovo ojača Nemačka, Austrija i Ugarska pokušala da postane nezavisna država.

Krfsku deklaraciju, kao akt na koji se pozivala opozicija u svom zahtevu za kvalifikovanom većinom (U stavu 3, tačka 14. Krfske deklaracije stoji: „Ustav se ima primiti u celini, u Ustavotvornoj Skupštini, brojno kvalifikovanom većinom.“ (Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919, 1920: 99)), vladajuće stranke nisu smatrale obavezujućim aktom u političkim odnosima, a ako Krfska deklaracija, koja predviđa kvalifikovanu većinu za donošenje budućeg ustava, i obavezuje, onda se, smatrale su iste, i većina od polovine više jednom glasa smatra kvalifikovanom (Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919, 1920: 93).

To je bio pravni argument u cilju prihvatanja stava da je za usvajanje ustava neophodno da glasa polovina više jednog poslanika, a faktički argument koji je iznet, posebno od strane radikalne stranke i Nikole Pašića, bio je da u novoj državi postoji jedan narod, pa i u skupštini postoje predstavnici jednog naroda, te onda i nema plemena koja bi se međusobno nadglasavala, dok je sam mehanizam donošenja odluka većinom glasova opšte prihvaćen princip i način odlučivanja u kolektivnim organima (Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919, 1920: 93).

I, na kraju, istaknut je politički argument za prihvatanje ovakvog stava u odlučivanju, a to je da ovakav način usvajanja ustava diktira politički trenutak, s obzirom na to da u državi postoje jake federalističke i antimonarhističke stranke, pa bi prihvatanje dvotrećinskog principa značilo da je država uređena kao federacija i prihvatanje posledica koje takav način uređenja nosi sa sobom, a to je da je odluka uvek u rukama jedne trećina, od čije saglasnosti zavisi donošenje odluke (Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919,1920: 93).

Najveći protagonisti ovakvog rešenja su bile vladajuće stranke: radikalna i demokratska, nasuprot opozicionim strankama iz Hrvatske i Slovenije (Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919,1920: 94–95), i nasuprot republikancima, komunistima i socijalistima koji bili za republiku organizovanu na federalističkim osnovama (Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919,1920: 104). Jugoslovenska muslimanska stranka je pristala da glasa za ustav zarad isplate zaostale feudalne rente (Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919,1920: 74–75).

Tako da je na Vidovdan 1921. godine ustav ipak bio donet, i to većinom od 223 glasa, nasuprot 23 glasa i 158 odsutnih poslanika, u čemu je ključnu ulogu u većini za usvajanje ustava činila JMO, bez čijih glasova ustav ne bi bio donet, pa je tako, bez izbora ne neslaganja, razilaženja i političke sukobe, Vidovdanski ustav donet srpskom i muslimanskom većinom (Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919,1920: 110–111).

Što se tiče same procedure donošenja ovog ustava, ovaj ustav predstavlja raritet, jer mu je dato retroaktivno dejstvo pošto je sam regulisao način svog donošenja, odnosno zato što je sam sebi obezbedio legitimitet! Iako jenepostojeći legitimitet usled nedostatka ustavnog kontinuiteta mogao eventualno biti nadomešten referendumom, i to većinom u svakom narodu posebno, ali vladajuće stranke ne da nisu bile za izjašnjavanje naroda, nego ni za odlučivanje po principu većine poslanika u svakom nacionalnom klubu.

Unutrašnji diskontinuitet nove države je nesporan, pošto nije postojao nikakav sporazum koji bi produžio važnost srpskog ustava, makar i u pitanju načina donošenja novog ustava i većine koja je za to potrebna. Ako se i primenio način za donošenje novog ustava, u smislu većine koja je za to bila potrebna, to je trebalo predviti u, još uvek, međunarodnom ugovoru – Krfskoj deklaraciji, kojim je regulisan način donošenja novog ustava. Takvog sporazuma nije bilo,

nego se jednostavno raspravljajući o novom ustavu, odnosno većini koja će po novom ustavu biti neophodna za promenu i donošenje ustava, u stvari raspravljalo i o većini potrebnoj za donošenje tog istog ustava, iako je za donošenje tog prvog ustava bilo potrebno da pitanje njegovog donošenja već bude predviđeno u nekom prethodnom aktu koji će biti važeći u trenutku donošenja tog ustava, jer bi na taj način čin njegovog izglasavanja bio legitiman. Kako tog prethodnog akta nije bilo, prećutno je hipotetički dat aktuelni pozitivitet: ustav koji se trebalo doneti, smatran je da već važećim pogledu procedure za njegovo donošenje!

Iako se nakon toga ustav smatrao legitimnim, Vidovdanski ustav u smislu pravnogvaženjaje ipak donet na način koji nije bio legitiman: zbog toga što za njega nisu glasali poslanici iz hrvatskih i slovenačkih područja, i zato što uopšte nije bilo predviđeno, niti je imalo gde biti predviđeno kakvom će se većinom on donositi, jer nije postojao nikakav normativni akt u kojem je tako nešto bilo predviđeno. Jedino kada bi sve tri grupe poslanika glasale za ustav, jedino bi se tada moglo biti načisto sa rešenjem pitanja legitimiteta ovog ustava.

Krfska deklaracija je pitanja državnog ustrojstva predvidela na uopšten način, pa je ona u ovom smislu pre bila akt o namerama nego akt koji je konkretno regulisao pitanje donošenja ustava. Po strani što Krfska deklaracija nija prošla redovan put ratifikacije kao načina davanja pravne snage međunarodnim aktima. Krfskoj deklaraciji, kao tipičnom međunarodnom aktu, prećutno je dat karakter unutrašnjeg, državnog pravnog akta.

Donošenjem Vidovdanskog ustava je ustavno pravo unifikovano. Od tog trenutka je na području Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca važio jedan, Vidovdanski ustav.

Vidovdanski ustav je određena pitanja drugačije regulisao u odnosu na ustav Kraljevine Srbije iz 1903. godine, koji je do tada bio važeći u Srbiji. Određena pitanja je drugačije regulisao, na moderniji i napredniji način, čemu je doprinos dalo i bogatstvo višenacionalne i višekonfesionalne sredine, što je bilo i posledica modernih tokova koji su postojali van zemlje.

Naravno, pored ovih razlika koje su podrazumevajuće, s obzirom na to da se više nije radilo o jednoj, nego o državi koja je nastala od nekoliko država u formalno-pravnom smislu, odnosno od više sociološko- etničkih skupina, Vidovdanski ustav, predviđa i drugačiju državnu organizaciju i drugačiji način vezivanja necentralnih za centralne organeu poređenju sa srpskim ustavom iz 1903.

Teritorija država je po novom ustavu podeljena na trideset i tri oblasti (Jovanović, 1924: 385). Iako je bilo predviđeno da će se podela na oblasti izvršiti po prirodnim, socijalnim i ekonomskim prilikama, ustupak je ipak napravljen postojećem stanju, pa je i podela izvršena po državnim i pokrajinskim granicama koje su postojale do trenutka stvaranja nove države (Jovanović, 1924: 383–385).

Vidovdanski ustav je po prirodi stvari morao da reflektuje postojeće razlike, koje su proizilazile iz činjenice postojanja više naroda, multikonfesionalnosti, više teritorija, više entiteta. U tom smislu jedna od novina ustava koji ne favorizuje nijednu veroispovest jeste i ta da više ne postoji državna vera (Jovanović, 1924: 86).

Crkveni organi nemaju status državnih činovnika, a crkvi je priznat status autonomne organizacije. Time je u novom ustavu na principijelan način rešeno pitanje vera, verskih organizacija i hrišćanske i muhamedanske vere (Jovanović, 1924: 86).

Sledeća novina se odnosi na samu izbornu tehniku za skupštinu. Novina Vidovdanskog ustava u odnosu na stari srpski ustav je u tome, što novi ustav, vodeći računa o realnijoj zastupljenosti stranaka i realnijem odslikavanju političkog raspoloženja naroda u predstavničkom organu, slabije izborne liste ne marginalizuje, nego im obezbeđuje veće šanse u dobijanju poslaničkih mesta (Jovanović, 1924: 137–138). Odnosno, kombinujući proporcionalni i većinski izborni princip, kao i biranje po okruzima i biranje po srezovima, izborne liste koje su brojno slabije štiti od brojčano jačih lista (Jovanović, 1924: 137–138).

Ono što treba napomenuti kao novinu koja odražava želju zakonodavca da se uspostavi jedinstveno pravno područje na teritoriji cele države sa ciljem unifikacije zakonodavstva u interesu podizanja nivoa efikasnosti funkcionisanja države je uspostavljanje posebnog zakonodavnog odbora, koji je trebalo da postojeće zakone dovede u sklad sa Vidovdanskim ustavom (Jovanović, 1924: 234). Zakonodavac je, naravno, odmah dao prioritet problemu postojanja različitih pravnih područja i unifikaciji, kao jedinom načinu rešenja tog problema, a nakon toga, ako je moguće, i ukoliko je bilo moguće putem kodifikacije, jer ti postupci nisu samo pravno-tehnički postupci nego i stvar suštine postojanja države i prava. Ono što je važno u slučaju kodifikacije, to je važenje prava na osnovu jedne osnovne norme. Samo ovakvo važenje može biti osnova funkcionalne efikasnosti jedne države, odnosno pravnog poretka koji na određenom području efikasnije funkcioniše. Unifikacija



Je u principu uslov postojanja jedne države, dok je kodifikacija uslov efikasnost pravnog sistema.

Međutim unifikacija, a sa njom i kodifikacija, čija je osnova unifikacija trebalo da bude, u novonastaloj državi, kao i za sve vreme njenog trajanja, ne bise pojavljivale kao problem da je ovo pitanje doslednije i sveobuhvatnije postavljeno. Ta nedoslednost ili slabost zbog koje se ovom projektu nije dala prava mera se ogleda u tri momenta.

Prvi momenat je vremenska ograničenost rada ovog zakonodavnog odbora, jer je ovaj zakonodavni organ uspostavljen u nameri da postoji pet godina od dana stupanja na snagu Vidovdanskog ustava (Jovanović, 1924: 234), i sa ciljem da se u tom roku ujednače određeni zakoni. Međutim, s obzirom na važnost pitanja unifikacije i značaja koji ona ima, kao i s obzirom na činjenicu da se radi o posebnim područjima koji nikada nisu činila jedno pravno područje, smatramo da postojanje i funkcionisanje ovog organa nije trebalo oročiti nikakvim rokom, već urađenim poslom; dakle, oročiti ga ne hronološki, formalno, nego ostvarenim zadatkom – suštinski, da ovaj organ prestane da postoji onda kada se ujednači zakonodavstvo, jer su u pitanju narodi koji su vekovima bili pod različitim vlastima, sa različitim tradicijama i običajima, a sada prvi put u istoriji stvaraju zajedničku državu, pa je i razumljivo da razlike između ovih naroda nisu male, i to ne samo pravne, već i ostale koje se samo ogledaju u pravnom poretku. Zato i vreme za jedan ovakav posao nije trebalo biti oročeno, posebno ne na period od pet godina, s obzirom na to da pre tog perioda nije postojala nikava prethodna priprema u tom smislu koja bi garantovala da bi eventualno u ovom periodu taj posao trebalo biti finalizovan.

Drugi momenat koji predstavlja slabost jedne ovakve zamislije taj što je zadatak ovog odbora u smislu ujednačavanja zakona bio da izjednači sa Vidovdanskim ustavom samo određene zakone, i to: Zakon o državnom savetu, Zakon o glavnoj kontroli, Zakon o poslovnom redu u državnom savetu i Zakon o ministarskoj odgovornosti koji su bili zakoni Kraljevine Srbije (Jovanović, 1924: 235). Nakon obavljenog posla ujednačenja, važnost ovih zakona usklađenih sa Vidovdanskim ustavom bi se proširila na celu novonastalu državu (Jovanović, 1924: 235).

I, treći razlog slabosti ove zamisli jeste taj što je trebalo i zakone Kraljevine Srbije sa zakonodavstvom austro-ugarskih Jugoslovena uskladiti tamo gde je bilo uslova za tako nešto. U ovom slučaju bi se našlo rešenje koje bi bilo opšte prihvatljivo i tu bi postojala suštinska i pojmovna unifikacija, jer je postojala jedna zakonodavna vlast koja bi dala važenje istim pojmovima i tako ih napravila jedinstvenim.

Vidovdanski ustav u članu 45 izričito predviđa da je ustav osnov svih državnih vlasti, odnosno da se sve vlasti vrše na osnovu ovog ustava, što važi i za kraljevsku vlast čiji je osnov ovaj ustav, te kralj nema nikakvih prava mimo ustava, niti postoje prava koja mu se ustavom ne bi mogla oduzeti sa jedne strane, dok sa druge strane kralj ni u kom slučaju ne može pogaziti ustav (Jovanović, 1995: 397). Ustav nije odredio nijednu vlast koje će je predstavljati u svome jedinstvu, nego je državnu vlast raščlanio na zakonodavnu, upravnu i sudsku vlast, s tim što zakonodavnu vlast vrše kralj i Narodna skupština zajedno, upravnu vlast vrši kralj preko ministara koji za svoj rad odgovaraju Narodnoj skupštini, dok sudsku vlast vrše sudovi, koji sude na osnovu zakona, a u ime kralja; tako da, s obzirom na to da se akt svake vlasti osniva na autoritetu kralja ili skupštine, Ustav predviđa da su kralj i skupština najviši organi vlasti (Jovanović, 1995: 397–398).

Kralj učestvuje u vršenju zakonodavne vlasti na taj način što raspisuje izbore, saziva, otvara, zaključuje i raspusta skupštinu, zatim ima pravo zakonodavne inicijative (podnosi zakonske predloge skupštini) i zakonodavne sankcije (potvrđuje izglasane zakonske predloge koji tek njegovom potvrdom postaju zakoni), s tim što kralj nema obavezu da bilo kom izglasanom zakonskom predlogu da zakonodavnu sankciju, a što znači da on ima pravo apsolutnog a ne suspenzivnog veta, ali ako hoće da nekom aktu da sankciju, onda on mora da to pravo upotrebi u određenom roku, a kada ga upotrebi, onda taj akt mora potvrditi takav kakav je usvojen u skupštini bez ikakvih izmena (Jovanović, 1995: 399). Kralj, takođe, ima pravo proglašenja (promulgacije) – akta u formi ukaza, koji sadrži konstataciju da je skupština izglasala odnosni akt, zatim konstataciju da ga je kralj taj akt potvrdio ceo zakonski tekst. Nakon ovoga se zakon obnaroduje, a za šta naredbu izdaje kralj (Jovanović, 1995: 399–402).

Skupština ima redovni saziv koji se drži svake godine jedanput i njegov datum je određen ustavom, i vanredni saziv, koji kralj svojim ukazom određuje, i čiji datum kralj određuje (Jovanović, 1995: 195). U članu 52 Ustava stoji da Narodnu skupštinu u redovan saziv saziva kralj, a dan novog saziva Narodne skupštine će biti određen u ukazu kojim se zaključuje sednica prethodnog saziva, dok u članu 75 Ustava stoji da je redovni saziv Narodne skupštine 20. oktobar svake godine, ako pre toga kraljevim ukazom nije sazvan vanredni saziv skupštine (Jovanović, 1995: 195). Iako stoji da se redovan saziv određuje kraljevim ukazom i da je sa druge strane određen Ustavom – 20. oktobar, u praksi su se odredbe o redovnom sazivu tumačile tako da ukoliko kralj u ukazu kojim se zaključuje prethodna sednica ne odredi datum novog saziva, to ne

znači da nova sednica redovnog saziva neće održati – jer određivanje datuma u kraljevom ukazu nije ovlašćenje kralja kojim se skupštini odobrava redovan saziv – već se to smatralo opomenom i podsećanjem skupštine na njenu ustavnu dužnost da se u redovnom sazivu sastane 20. oktobra. Na taj način redovni sazivi su se u svakom slučaju održavali 20. oktobra, čak i kada kralj u ukazu kojim se zaključuje prethodni saziv ne bi odredio datum novog redovnog saziva skupštine (Jovanović, 1995: 195).

Kralj je po Ustavu imao pravo da raspusti Narodnu skupštinu, ali ukaz kojim sa raspuštala skupština moralo je da sadrži odluku o datumu održavanja novih izbora i sazivu Narodne skupštine, s tim što su se izbori morali održati u roku od tri, a sazivi u roku od četiri meseca od trenutka raspuštanja skupštine (Jovanović, 1995: 195).

Osim toga, kralj je bio šef upravne ili administrativne vlasti – on je vršio upravnu vlast, a skupštini je pripadalo samo pravo nadzora nad upravom (Jovanović, 1995: 415). U vršenju upravne vlasti kralj ne donosi sve akte, nego to čine upravni organi, a kralj samo vrši rukovodstvo i nadzor nad organima uprave, dok akti koje kralj u vršenju upravne vlasti donosisamo najvažnije upravne akte, i to posebno: postavljanje upravnih organa, a u okviru ove funkcije ustanovljavanje zvanja i izbor lica koja će zvanja vršiti (Jovanović, 1995: 416).

Od kraljevih upravnih atribucija, Ustav naročito izdvaja njegovu diplomatsku vlast pod kojom podrazumeva predstavljanje države u spoljnim odnosima, zaključivanje ugovora sa stranim državama, primanje i slanje poslanika drugih država, objave rata i sklapanje mira sa drugim državama (Jovanović, 1995: 417). Ustav takođe izdvaja i njegovu vojnu vlast pod kojom se podrazumeva da kralj svojom uredbom propisuje formaciju vojske, da je vrhovni zapovednik vojne sile, zbog čega se vojnici i mornari zaklinju na vernost kralju (za razliku od činovnika koji se zaklinju na vernost kralju i pokornost zakonima), zatim, u vreme rata kralj komanduje vojskom a ne vojni ministar, s tim što iako kralj ima vojnu vlast, ta vlast mu ne pruža pravo upotrebe vojske u unutrašnjim stvarima države, jer se vojska u unutrašnjim stvarima može upotrebiti samo na zahtev nadležne građanske vlasti (Jovanović, 1995: 417–420).

Po Ustavu sudovi izriču i izvršavaju presude u ime kralja. I dok su sudovi nezavisni od bilo kakve vlasti i sude po zakonu, sudije formalno postavlja kralj. Međutim, u izboru sudija kralj ima mnogo manje slobode nego u izboru ostalih činovnika (Jovanović, 1995: 420). Njegove sudske atribucije su pravo amnestije i pomilovanja, kao i pravo optužbe ministara državnom sudu (Jovanović, 1995: 421–422).

Što se tiče oblika vladavine koji je ovim ustavom uspostavljen, u njegovom prvom članu stoji da je Država Srba, Hrvata i Slovenaca ustavna, parlamentarna i nasledna monarhija (Jovanović, 1995: 91).

U neograničenim ustavnim monarhijama monarh ima neograničenu vlast: on je šef zakonodavne, sudske i upravne vlasti, on vrši ustavotvornu vlast, a sve ove vlasti može vršiti lično ili preko određenih organa (Lukić, 1995: 316). Za razliku od neograničene ili apsolutne monarhije, ograničena monarhija je monarhija u kojoj je monarh samo suverena ličnost, a ne i suvereni organ, pa i ima samo lične privilegije, što naravno ne znači da je on bez ikakvog upliva u vršenju vlasti, nego on samo nema apsolutnu vlast kao u apsolutnoj monarhiji, ali ipak ima određene ingerencije u vršenju vlasti, pa se, s obzirom na njegov položaj nesuverenog organa, ograničene monarhije dele na ustavne monarhije i parlamentane monarhije (Lukić, 1995: 316).

U ustavnoj monarhiji postoji ograničenje monarha u sve tri najviše državne vlasti: zakonodavstvu, gde je monarh dužan da saraduje sa parlamentom; sudstvu, gde postoji ograničenje uticaja, ne samo monarha nego i svake druge vlasti, a sprovedeno je principom nezavisnosti sudova; i u izvršenju, gde je monarh dužan da saraduje sa ministrima koje on imenuje, ali koji su ipak odgovorni parlamentu (Kelzen, 1951: 287). Ustavna monarhija je dakle takav oblik monarhije u kojem monarh nema samostalnu najbitniju ustavotvornu vlast, nego ustav donosi suvereni organ, a kraljeva vlast je propisana ustavom kojeg se on mora pridržavati, pa su i njegovi akti suprotni ustavu nevažeći, dok u parlamentarnoj monarhiji, ograničenost monarha može biti još veća i u tom sistemu zakonodavnu vlast vrši ili samo parlament ili parlament zakonodavnu vlast deli sa monarhom, pri čemu postoji uspostavljen poseban sistem odgovornosti određenih organa za akte monarha (Lukić, 1995: 316–317; Bernatzik, 1919: 2–4). Monarh je u ovom sistemu obično na čelu upravne vlasti, ali upravnu vlast u njegovo ime vrše ministri, bez čijeg potpisa nijedan akt monarha ne može biti punovažan, iako sa druge strane ministre postavlja monarh, ali ih parlament ipak može opozvati ako ne uživaju poverenje, tako da je monarhova volja ograničena voljom ministra (Lukić, 1995: 317). Tako se monarh preko ministara podvrgava volji parlamenta. Po ovoj ograničenosti monarha parlamentom ovaj sistem monarhije je i dobio ime. Sa druge strane, kada u ovom sistemu monarh vrši zakonodavnu vlast zajedno sa parlamentom, onda monarh obično ima pravo sankcije – potvrđivanja zakona. Bez ove potvrde od strane monarha zakonski predlog, iako usvojen u parlamentu, ne može postati zakon. Ovo bi bio

slučaj u situaciji da monarh stavi veto na zakonski predlog usvojen u parlamentu (Lukić, 1995: 317).

Što se tiče odnosa između parlamenta i vlade uspostavljenog Vidovdanskim ustavom, on je takav da skupština u slučaju nezadovoljstva radom pojedinih ministara ili vlade može njima izjaviti nepoverenje, ali ta izjava nepoverenja, kao smisao političke odgovornosti vlade prema skuštini, ne znači automatski i prestanak mandata pojedinim ministrima ili celoj vladi, već poziv kralju da smeni vladu ili pojedine ministre, pošto se oni postavljaju i otpuštaju kraljevom odlukom a ne voljom parlamenta. U tom slučaju kralj mora ili da razreši ministra, odnosno vladu, ili da raspusti skupštinu, ali teško da može da zadrži i vladu i skupštinu, jer očigledno da vlada, odnosno pojedini ministri, ne uživaju poverenje skupštine. To nepoverenje prema vladi po ustavu realizuje kralj a ne skupština (Jovanović, 1995: 355–356). Tako da prevlast zakonodavne u odnosu na izvršnu vlast nije potpuna, jer skupština ne bira i ne razrešava ministre, odnosno vladu, nego to čini kralj, a time i parlamentarizam proklamovan u ustavu nije potpun. Izjava nepoverenja pojedinim ministrima ili vladi od strane parlamenta, u državi organizovanoj na načelima parlamentarne demokratije, povlači smenu ministra ili vlade. Međutim, u državi organizovanoj na principima Vidovdanskog ustava, to nije bio doslovno slučaj (Jovanović, 1995: 356). Pošto kralju nije obezbeđen nadređeni položaj u odnosu na skupštinu i ne nalazi se iznad ustava, ni izričito po slovu ustava, ni na osnovu ovlašćenja koja mu pripadaju, smatramo da je ovim ustavom ipak uspostavljena ustavna monarhija, koja samo ima elemente parlamentarizma, ali nije uspostavljen i parlamentarizam u monarhiji, odnosno sistem odgovornosti vlade prema parlamentu u punom smislu, tj. da parlament bira i razrešava vladu, zbog čega bi ona bila njemu i odgovorna (o parlamentarnoj ili kabinetskoj vladi vidi: Jovanović, 1922: 388).

## Literatura

Gligorijević, B. (1979). *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji 1919–1929*. Beograd

*Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919*. (1920). sabrao Šišić, F. Zagreb

Kelzen, H. (1951). *Opšta teorija prava i države*, Beograd

Lukić, R. (1995). *Teorija države i prava*, Teorija države, Beograd

*Prilozi za nacionalnu istoriju države i prava u 19. i 20. veku (do 1941. godine)*, (1996). Druga knjiga, priredio Subotić, D.Živanović, T. „Dosadašnji rad na izjednačenju zakonodavstva u Kraljevini SHS“, Beograd

Jovanović, S. (1924). *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd

Jovanović, S. (1995). *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd

Bernatzik, E. (1919). *Republik und Monarchie*, Tübingen

**Sava Aksić, LL.D.**

Associate Professor,

Faculty of Law in Prishtina,

(temporarily seated in Kosovska Mitrovica)

**LEGITIMACY OF THE VIDOVDAN CONSTITUTION AND  
RELATIONSHIPS ESTABLISHED THEREBY**

**Summary**

*The Vidovdan Constitution (1921) was the first constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians. Serbian ruling parties advocated that the constitution should be adopted in Parliament by a simple majority vote of Serbs, Croats and Slovenians all together, considering that it was to be the constitution of “one nation with three names”. On the other hand, Croatian and Slovenian parties took the position that the constitution should be approved by a majority vote of each of the three nations (Serbs, Croats and Slovenians) separately. The Constitution was adopted on Vidovdan (St. Vitus Day), on 28<sup>th</sup> June 1921, by the Serbian and Muslim majority. However, this constitution was not legitimate, because the provisions it rested on were not approved by the parliamentary majority of each nation separately but by the parliamentary majority of all nations together, where the three nations had unequal number of representative. Under the Vidovdan Constitution, the territory of the state was centralized, church authorities did not have the status of state authority, and the Church was only acknowledged the status of an autonomous organization. This Constitution established constitutional monarchy as a form of government. It further envisaged that the King did not have any authorities outside the Constitution, and that there were no authorities that could not be taken away from him under the Constitution.*

**Keywords:** Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians; Vidovdan Constitution; power, King.

**Dr Dejan Bodul,\***  
Docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci,  
Republika Hrvatska  
**Dr Sanja Grbić,\*\***  
Docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci,  
Republika Hrvatska

pregledni naučni članak  
doi:10.5937/zrpfni1673117B  
UDK: 347.739(497.5)  
Rad primljen: 06.05.2016.  
Rad prihvaćen: 30.11.2016.

## **O DVOJBAMA NOVOG HRVATSKOG STEČAJNOG ZAKONA – pokretanje kaznenog postupka kao diskriminatoriska prepreka za ostvarivanje pravnog statusa stečajnog upravitelja\*\*\***

**Apstrakt:** Niz propisa propisuje opće i posebne preduvjete koje osoba mora ispunjavati kako bi mogla obavljati neku funkciju (*exempli causa*, za stečajnog upravitelja, povjerenika, odvjetnika, suca, javnog bilježnika, sportskog djelatnika). Ovo postaje još značajnije budući da je Stečajni zakon (Narodne novine, 71/15 – dalje: SZ) kao jedan od posebnih preduvjeta za imenovanje propisao da stečajni upravitelj mora biti dostojan javnog povjerenja za obavljanje profesije, a pritom se smatra da nije dostojna osoba protiv koje je pokrenut kazneni postupak za kaznena djela za koje se pokreće postupak *ex offio*. Teza rada je pitanje – je li ovakvo rješenje u skladu s (Europskom) Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine – međunarodni ugovori, 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06 i 2/10 – dalje: Konvencija) budući je svatko nedužan i nitko se ne smije smatrati krivim za kazneno djelo dok mu se pravomoćnom sudskom presudom ne utvrdi krivnja (čl. 6, st. 2 Konvencije).

Kompleksnost predmeta istraživanja i postavljeni zadaci uvjetovali su izbor metoda pa je u istraživanju korišten metodološki pristup koji obuhvaća proučavanje domaće i strane literature, odgovarajućih zakonskih propisa, kao i analizu domaće i strane sudske prakse. U radu će se posebno analizirati i praksa Europskog suda za ljudska prava u postupcima prema čl. 6 (Pravo na pošteno suđenje) i čl. 14 (Zabrana diskriminacije) Konvencija jer polazimo od pretpostavke da saznanja o ovome mogu biti ključna za razumijevanje problematike rada koja je utemeljena na praksi Europskog

---

\* dbodul@pravri.hr

\*\* sgrbic@pravri.hr

\*\*\* Ovaj rad je nastao uz potporu Hrvatske zaklade za znanost u okviru projekta 6558 Business and Personal Insolvency – the Ways to Overcome Excessive Indebtednes.



*suda za ljudska prava i europskom pozitivnom pravu. U tom smislu, ovaj rad ima namjeru ukazati na nedorečenost ovog pravnog rješenja pokušavajući usmjeriti razmišljanja o tom problemu u pravcu određenih de lege ferenda rješenja. Ovaj rad je mogao biti podijeljen na dva dijela, što će se i vidjeti tijekom njegovog čitanja, ali to formalno nije učinjeno.*

**Ključne riječi:** pokretanje kaznenog postupka, stečajni upravitelj, imenovanje.

## 1. Umjesto uvoda

Reformama Stečajnog zakona (dalje: stari SZ)<sup>1</sup> (njih sedam), kao i implementacijom Zakona o finansijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (dalje: ZFPPN)<sup>2</sup> (s tri odnosno pet izmjena), čija je primjena počela tijekom 2012, hrvatsko insolventijsko zakonodavstvo značajno je izmijenjeno (Garašić 2013: 469–493). Kako je donošenjem ZFPPN dejudicializiran insolventijski postupak, u njegovoj višegodišnjoj praktičnoj primjeni uočeno je niz problema u tumačenju i učincima pojedinih odredaba i instituta, što će se pokušati otkloniti implementacijom novog SZ (Bodul, Vuković, 2015: 181–213). Iako domet novog stečajnog zakona još uvijek nije moguće procijeniti, bitne novine u odnosu na prijašnje stečajno zakonodavstvo ogledaju se u činjenici kako je uz likvidacijski stečaj i stečajni prijenosni plan, zakonodavac odredio mogućnost pokretanja predstečajnog postupka (dalje: PP) prije i izvan pokretanja stečajnog postupka ako postoji predstečajni razlog (prijeteća nesposobnost za plaćanje) (čl. 4). Također je, radi iznimne složenosti dužnosti i faktičnih poslova koje moraju obavljati stečajni upravitelji, zakonodavac reformirao opće (*in abstracto*) i posebne (*in concreto*) uvjete za izbor upravitelja (čl. 77–95). Nadalje, ponovnim uvođenjem mnogobrojnih opcija u svezi sa stečajnim planom zakonodavac je priznao propust iz 2012. koji je doktrina (Dika, Barbić, Eraković i Garašić), zajedno s ZFPPN-om već ocijenila kao „značajan korak unazad u razvoju hrvatskog stečajnog prava, a posebice instituta stečajnog plana“ (Garašić, 2005: 490). Naime, za proeuropski krug je karakteristično da je osim tradicionalnog modela stečaja s prodajom pojedinačnih sredstava ili poduzeća u cjelini, u posljednja tri desetljeća, po uzoru na glavu 11 Stečajnog zakonika SAD, razvijen i model reorganizacije dužnika koji za cilj ima vjerovnicima osigurati vrijednost koja je kvantitativno najmanje jednaka onome što bi primili tijekom stečajnog postupka koji kao krajnji rezultat ima likvidaciju, dakle brisanje, dužnika.<sup>3</sup>

1 Stečajni zakon, Narodne novine, 44/96, 29/99, 129/00, 123/03, 82/06, 116/10, 25/12, 133/12 i 45/13 – dalje: stari SZ.

2 Zakon o finansijskom poslovanju predstečajnoj nagodbi, Narodne novine, 108/12, 144/12, 81/13. i 112/13, (71/15. i 78/15).

3 I u susjednim zemljama sa sličnom tržišnom tradicijom problematika stečajnog postupka predstavlja iznimno dinamično područje u kojoj se traže nova rješenja koja će pratiti trend



## 2. Osvrt na novo uređenje profesije stečajnog upravitelja u novom Stečajnom zakonu

U navedenim reformama posebno mjesto je zauzela i reforma stečajno-upraviteljske profesije (Hrastinski Jurčec, 2007: 60–127). U funkciji ovog tijela stečajnog postupka objedinjene su, s jedne strane, ovlasti izvansudskog tijela stečajnog postupka i s druge strane, zakonskog zastupnika dužnika i upravitelja imovine stečajnog dužnika koji imovinom upravlja u ime i za račun vjerovnika. Stoga on predstavlja središnje tijelo stečajnog postupka koji ima ulogu „nadzornika“ kojem sud i vjerovnici povjeravaju zadatak brinuti se o stečajnoj masi dužnika. Pravni položaj stečajnog upravitelja, imenovanje (uvođenje tzv. metoda slučajnog izbora), razrješenje, djelokrug poslova i odgovornost stečajnog upravitelja detaljno su uređeni kako starim tako i novim SZ (čl. 77–96 SZ). Naime, tendencija profesionalizacije obavljanja dužnosti stečajnog upravitelja kao i iznimna složenost dužnosti i faktičnih poslova koje moraju obavljati stečajni upravitelji vodila je zakonodavca u smjeru reformiranja općih (*in abstracto*) i posebnih (*in concreto*) uvjeta u vezi s izborom za stečajnog upravitelja. Pravila o imenovanju stečajnoga upravitelja doživjela su brojne promjene, pa je određeno da se za stečajnoga upravitelja može imenovati osoba upisana na listi stečajnih upravitelja za područje nadležnog suda. Ovisno o iskustvu stečajnih upravitelja ministar nadležan za poslove pravosuđa će za područje nadležnosti svakog suda utvrditi listu A stečajnih upravitelja i listu B stečajnih upravitelja, koje se mogu dopunjavati, a jedna osoba može biti na listi za područje jednog ili više sudova. Kod niza taksativno navedenih preduvjeta za listu A i za listu B pravna novost, pa i zanimljivost, preduvjet je dostojnosti za obavljanje poslova stečajnoga upravitelja. Naime, smatrat će se da nije dostojna osoba protiv koje je pokrenut kazneni postupak za kazneno djelo za koje se postupak pokreće po službenoj dužnosti. U svakom slučaju, izbor stečajnoga upravitelja u stečajnom postupku obavlja se metodom slučajnog odabira s liste A stečajnih upravitelja za područje nadležnog suda a, ako sud smatra da stečajni upravitelj izabran metodom slučajnog odabira ne raspolaže potrebnom stručnošću ili poslovnim iskustvom potrebnim za vođenje stečajnog postupka, za stečajnog upravitelja može izabrati drugu osobu s liste A stečajnih upravitelja za područje nadležnog suda. Na temelju izbora stečajnoga upravitelja sud imenuje stečajnoga upravitelja rješenjem o otvaranju stečajnoga postupka. Na prvom ili kojem kasnijem ročištu nakon imenovanja stečajnoga upravitelja, skupština vjerovnika može umjesto stečajnoga upravitelja kojeg je imenovao sud, izabrati drugoga stečajnog upravitelja. Stečajni upravitelj ima prava i obveze tijela dužnika pravne osobe, vodi poslovanje dužnika i njegov je zakonski zastupnik. Pravila o dužnosti stečajnoga upravitelja nisu mijenjana, osim što je određeno da je stečajni upravitelj dužan podnositi na propisanom

---

promjena u međunarodnoj ekonomiji. Svakako vidjeti (Jovanović-Zattila, 2005: 525–542).

obrascu pisana izvješća o tijeku stečajnoga postupka i o stanju stečajne mase, i to najmanje jedanput u tri mjeseca. Ta se izvješća objavljuju na mrežnoj stranici e-oglasna ploča sudova bez odgode (Čuveljak, 2015: 3–12).

### **2.1. O kriteriju pokretanja kaznenog postupka kao pretpostavci nedostojnosti za obavljanje stečajno upraviteljske službe**

U rimskom pravu infamija (lat. *Infamia* – zao glas, sramota) je stanje umanjene časti koja se ogledala i u gubitku radne sposobnosti (Romac, 2007: 91). U sred-njovjekovlju je koncept infamije zadržan, ali uz promijenjene pretpostavke i posljedice (Hanawalt, Wallace, 1999: 119). U modernom pravu model infamije je napušten, a načelo presumpcije nedužnosti (lat. *Praesumptio innocentiae*) je jedno od temeljnih načela koje uređuje odnos prema osobama osumnjičenim za kaznena djela (Pavišić, 2008: 489–602).

Prvi moderni stečajni zakon Privremeni red stečajni<sup>4</sup> je određivao da samo „*pravu vješta i poštena čovjeka*“ može sud imenovati za zastupnika mase (Hinković, 1884: 57). Sljedeći Stečajni zakon iz 1897.<sup>5</sup> je propisivao kako „*svaka neporočna, pouzdana i vješta osoba*“ može biti stečajni upraviteljem (Rušnov, 1897: 150), dok je Stečajni zakon iz 1930.<sup>6</sup> određivao kako se za upravitelj mase može postaviti samo „*neporočno, pouzdano lice, koje je stručno...*“ (Verona, 1930: 248).

Sljedeći niz godina stečajnoj materiji se nije pridodavala važnost, dok 1990-ih nove ekonomske i političke prilike nisu zahtijevaju zakonsku regulativu kojom će se bolje regulirati ekonomski tokovi i bolje osigurati prava vjerovnika (Dika, 1997: 1–23). Od svih izmjena SZ za predmet rada je bitno spomenuti samo da za stečajnog upravitelja, nakon Novele 2006. (Narodne novine, 82/06), *in abstracto* ne može biti imenovana osoba pravomoćno osuđena za počinjena kaznena djela protiv sigurnosti platnog prometa i poslovanja, te za druga kaznena djela koja ju čine nedostojnom za obavljanje dužnosti stečajnog upravitelja. Novi SZ je svakako redefinirao negativnu listu pretpostavki koje su zaprjeka osobi koja inače ispunjava sve potrebne (opće i posebne) uvjete da je u određenom slučaju imenovana stečajnim upraviteljem. Pri tomu se ističe kriterij da je protiv osobe pokrenut kazneni postupak.

---

4 Čl. 42, st. 1. Privremeni stečajni red, Sadržan u XLIII. kom. drž.-zak. lista pod br. 132, izdanom i razposlanom dne 20. 07. 1853.

5 Čl. 88, st. 1. Stečajni zakon, Sbornikzakonah i naredbah valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, Komad VIII, 1897.

6 Čl. 80, st. 1. Stečajni zakon, Kraljevina Jugoslaviju od 22. 11. 1929.

### 2.1.1. O spornom rješenju novog Stečajnog zakona

Imajući u vidu kompleksnost i aktualnost problema koji u ovom radu obrađujemo, a radi preciznosti i jasnoće, smatrali smo značajnim napraviti terminološko objašnjenje pojma pokretanje kaznenog postupka za kaznena djela za koje se postupak pokreće *ex offio*. Naime, za fizionomiju kaznenog postupka kao sustavno uređene cjeline slijeda radnji važno je razlikovanje pojmova pokretanje, započinjanje, provođenje i okončanje kaznenog postupka.<sup>7</sup> Iz zakonskog određenja pojma *pokretanje kaznenog postupka za kaznena djela za koje se pokreće postupak ex offio* vidljivo je kako se kazneni postupak pokreće u točno određenom trenutku (čl. 17 ZKP)<sup>8</sup>, iz čega slijedi da zakonodavac poznaje pokretanje, započinjanje i trajanje kaznenog postupka, što je od bitnog utjecaja na prava pojedinca, pa i na započinjanje radno-pravnog statusa. Ipak prethodno navedeno rješenje se može pokazati spornim, budući je općeprihvaćeno načelo kako do pravomoćnog okončanja kaznenog postupka subjekt treba uživati punu pravnu zaštitu i sva prava, bez obzira na težinu kaznenog djela koja mu se stavljaju na teret (Pavišić, 2015: 28–31). Štoviše, položaj subjekta do pravomoćnosti, u interesu prava i pravde, mora biti status *quo ante* (Beljanski, 2001: 1–40), tj. status u kojem se on još ne dira kao osoba.<sup>9</sup> Ipak, spuštajući se na praktičnu i empirijsku razinu,

---

7 Ustavni sud Republike Hrvatske donio je 19. srpnja 2012. odluku kojom je utvrdio da Zakon o kaznenom postupku iz 2008. krši mnoge ustavne odredbe i ustavne vrednote kao i Konvenciju, te ga je djelomično ukinuo. Odluka i Rješenje U-I-448/2009, U-I-602/2009, U-I-1710/2009, U-I-18153/2009, U-I-5813/2010, U-I-871/2011.

8 (1) Kazneni postupak započinje: 1) pravomoćnošću rješenja o provođenju istrage, 2) potvrđivanjem optužnice ako istraga nije provedena, 3) određivanjem rasprave na temelju privatne tužbe, 4) donošenjem presude o izdavanju kaznenog naloga (čl. 541, st. 1 ZKP). (2) Kad je propisano da pokretanje kaznenog postupka ima za posljedicu ograničenje određenih prava, te posljedice, ako zakonom nije drukčije određeno, nastupaju potvrđivanjem optužnice, a za kaznena djela za koja je propisana kao glavna kazna novčana kazna ili zatvor do pet godina, od dana kad je donesena osuđujuća presuda. Vidi, Zakon o kaznenom postupku, (Narodne novine, 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13 i 152/14 – dalje: ZKP).

9 Ipak doktrina ukazuje kako je realna prisila kaznenog postupka suprotstavljena apstraktnoj slobodi koju bi pretpostavka nevinosti trebala podrazumijevati, što u stvarnosti ima i reperkusije na radno pravni status pojedinca i u drugim pravnim profesijama. Primjerice, institucija javnog bilježnika u pravni sistem Republike Hrvatske implementirana je Zakonom o javnom bilježništvu (Narodne novine, 78/93, 29/94, 162/98, 16/07 i 75/09). Temeljem odredaba ZjB javnobilježnička služba ima značenje javne službe budući da njenu djelatnost čine poslovi koji se, u pravilu, obavljaju u javnom, općedruštvenom interesu. Zbog toga je funkcioniranje javnobilježničke službe kao javne službe i uređeno posebnim pravnim propisom, kojim su javni bilježnici, kao nositelji te službe, osobe dostojne javnog povjerenja (čl. 13, st. 1, t. 6 ZjB) Ono što je nama bitno je da se presumira da nije dostojna javnog povjerenja za obavljanje javnobilježničkog poziva osoba protiv koje je pokrenut kazneni postupak (čl. 13, st. 2, t. 1 ZjB). Štoviše, ta osoba ne može biti imenovana javnim bilježnikom, ali isto javni bilježnik protiv kojeg je nakon imenovanja pokrenut kazneni postupak mora biti razriješen

dolazimo do zaključaka kako kazneni postupak zadire u slobodu subjekta pa svoj preuranjeni i potencijalno neosnovani upad teorija pravda samo i isključivo postojanjem presumpcije nevinosti (Đurđević, 2012: 409–438). Riječ je o zahtjevu koji se, načelno, sam po sebi čini umjesnim i opravdanim, ali koji će

---

(čl. 21, st. 1, t. 1 ZjB). Ovakvo rješenje može rezultirati činjenicom da javni bilježnici budu žrtve različitih manipulativnih ponašanja, i to kako dok obavljaju službu javnog bilježnika, tako i kao privatne osobe, posebice iz razloga što je javni bilježnik osoba javnog povjerenja, koja je poput suca ili državnog odvjetnika više izložena javnosti. Zakon o javnim ovršiteljima (NARODNE NOVINE, 139/10, 150/11 i 70/12) propisivao je isto rješenje, no kako je Zakon stavljen izvan snage (Zakonom o prestanku važenja Zakona o javnim ovršiteljima, Narodne novine, 112/12) neće biti predmet rasprave. Zakonom o odvjetništvu u svojim odredbama navodi kako se u imenik odvjetnika ne može upisati osoba protiv koje se vodi istraga odnosno protiv koje je pokrenut kazneni postupak za kaznena djela za koja se goni *ex officio* (čl. 48, st. 1, t. 8 Zakona o odvjetništvu (Narodne novine, 9/94, 117/08, 50/09, 75/09 i 18/11 – dalje: ZoO)). U slučaju da je osoba imenovana odvjetnikom, a protiv njega pokrenut kazneni postupak za djelo koje je po svojoj prirodi takvo da ga čini nedostojnim za obavljanje odvjetništva, ZoO poznaje institut obustave i mirovanja od obavljanja odvjetništva u slučaju istrage, odnosno pokretanja kaznenog postupka. Po pravomoćnom okončanju kaznenog postupka dolazi do prestanka mirovanja, odnosno obustave obavljanja odvjetništva, a odvjetnik nastavlja s obavljanjem odvjetništva osim ako je izrečena osuda na bezuvjetnu kaznu zatvora u vremenu duljem od šest mjeseci, što dovodi do prestanka prava na obavljanja odvjetništva od dana pravomoćnosti takove odluke. Na zakonskoj razini, sustav imenovanja sudaca u razdoblju od osamostaljenja Republike Hrvatske do 2015. predmet je niza pravnih rasprava, a što u konačnici treba promatrati u kontekstu društveno-političkih promjena. Ipak, konstanta je kako natječajnoj dokumentaciji za izbor na mjesto suca treba priložiti potvrdu da se protiv kandidata ne vodi kazneni postupak, odnosno da optužnica nije potvrđena. Naime, iako Zakon o državnom sudbenom vijeću (Narodne novine, 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13 i 82/15 – dalje: ZDSV ) kao jednu od prepreka za imenovanje na sudačku funkciju nije apostrofirao činjenicu pokretanja kaznenog postupka, navedeno se analogijom, pa i iz sasvim razumljivih razloga, može izvući iz drugih odredaba ZDSV-u. U slučaju pokretanja kaznenog postupka nakon imenovanja, ZDSV je predvidio institut obligatornog i fakultativnog udaljenja od obavljanja sudačke dužnosti do okončanja kaznenog postupka (čl. 73 ZDSV ), a pravomoćna presuda za kazneno djelo predstavlja razlog koji suca čini nedostojnim za obavljanje sudačke dužnosti (čl. 77, st. 2, t. 3 ZDSV ). Ista situacije je i s položajem državnih odvjetnika kao zastupnika države *sui generis* čiji je položaj prvenstveno definiran čl. 125. Ustava RH te odredbama Zakona o državnom odvjetništvu (Narodne novine, 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13, 33/15 i 82/15). Slična rješenja postoje i u drugim propisima, *exempli causa*, Zakon o sportu, Narodne novine, 71/06, 150/08, 124/10, 124/11, 86/12, 94/13, 85/15, 19/16, čl. 14, Zakon o trgovačkim društvima, Narodne novine, 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13 i 110/15, čl. 239, Zakon o tržištu kapitala, Narodne novine, 88/08, 146/08, 74/09, 54/13, 159/13, 18/15 i 110/15, čl. 21a; Zakon o otvorenim investicijskim fondovima, Narodne novine, 150/05, čl. 26; Zakon o kreditnim institucijama, Narodne novine, 159/13, 19/15, 102/15, čl. 39; Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 38/13, 37/13, 1/15, 138/15, čl. 49; Zakon o policiji, Narodne novine, 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, čl. 5d.

u praksi omogućiti nekontrolabilnu diskreciju pri izboru stečajnih upravitelja što može stvoriti dojam pristranosti i neobjektivnosti čitavog sustava. Stoga, sasvim je legitimno, a s praktičnog aspekta opravdano i korisno analizirati praksu ECHR-a u postupcima po čl. 14 (*Zabrana diskriminacije*). Intencija je da se razjašnjavanjem pravnih instituta koji su nastali kao rezultat dugogodišnje prakse i sagledavanjem njihovog međusobnog odnosa dođe do saznanja o pravno-logičkom mehanizmu odlučivanja ECHR-a te uvidi predstavlja li nastavno rješenje diskriminaciju prema stečajnim upraviteljima protiv kojih je pokrenut kazneni postupak (Rašević, 12: 344–366).

#### *2.1.1.1. Zabrana diskriminacije prema čl. 14 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Europska konvencija)*

Čl. 14<sup>10</sup> Europske konvencije središnja je odredba konvencijskog prava vezana uz zabranu diskriminacije, ali ne sadržava definiciju diskriminacije.<sup>11</sup> Osnove na kojima se zabranjuje diskriminacija u čl. 14 primjerice su navedene. To je potvrdio i Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud) u predmetu *Engel i drugi protiv Nizozemske*,<sup>12</sup> utvrđujući da je popis osnova naveden u čl. 14 "ilu- strativan, a ne iscrpljen, na što upućuje izričaj bilo koja osnova" (Omejec, 2013: 1297). Temeljem toga može se zaključiti kako se bilo koji kriterij razlikovanja može ispitati prema čl. 14, bez obzira je li on naveden ili nije među zabranjenim osnovama diskriminacije u okviru međunarodne zaštite ljudskih prava (Schutter, 2011: 15).

Čl. 14 je srž odredbe o nediskriminaciji Europske konvencije, a njegova svrha je zaštita pojedinaca od diskriminacije u uživanju prava i sloboda koje štite odredbe Europske konvencije i njezini protokoli. Međutim, čl. 14 nije samostalno pravo jednakosti već zavisna odredba čije je područje primjene ograničeno na prava navedena u Europskoj konvenciji (Interrights, 2008: 5–6). Stoga, govori se o akcesornoj prirodi čl. 14.

---

10 Čl. 14 Konvencije, Zabrana diskriminacije: Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.

11 U čl. 1, st. 2 i 3 hrvatskog Zakona o suzbijanju diskriminacije (Narodne novine, 85/08 I 112/12), diskriminacija se definira kao stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe po nekoj diskriminatornoj osnovi, kao i osobe povezane s njom rodbinskom ili drugim vezama. Diskriminacijom se smatra i stavljanje neke osobe u nepovoljniji položaj na temelju pogrešne predodžbe o postojanju neke diskriminatorne osnove.

12 *Engel and Others v Netherlands* (1976).

Međutim, ipak može doći do povrede čl. 14 (u vezi s nekim materijalnim pravom) čak i kada materijalno pravo nije povrijeđeno. Iako čl. 14 sam po sebi ne utvrđuje nezavisno pravo, praksa Europskog suda dala mu je autonomni značaj. To znači da, iako se na čl. 14 ne može samostalno (tj. nezavisno) pozvati, moguće je da Europski sud utvrdi povredu čl. 14 nakon što donese odluku o tome da nije bilo povrede neke materijalne odredbe.

Europski sud ujedno je odbacio tezu da ne može doći do povrede čl. 14 kada se prethodno već utvrdi da je u konkretnom predmetu povrijeđen neki članak Europske konvencije koji sadržava materijalno konvencijsko pravo. Kad bi se prihvatio takav pristup, povrede članaka Europske konvencije koje sadržavaju materijalna konvencijska prava uzdigle bi se iznad bilo kojeg prigovora o učinjenoj diskriminaciji. Sukladno tome u konkretnom predmetu mogu biti kumulativno utvrđeni različiti tipovi povreda. Uzme li se kao primjer čl. 8 Europske konvencije (pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja) mogu se razlikovati dvije pravne situacije. Prvo, može doći do dviju zasebnih povreda: povrede čl. 8 i istodobno do zasebne povrede čl. 14 u vezi s člankom 8 Europske konvencije (14 + 8). Drugo, može doći samo do povrede čl. 14 u vezi s čl. 8, a da sam čl. 8 ne bude povrijeđen (Omejec, 2013: 1298–1299).

#### *2.1.1.1.1. Supsidijarnost čl. 14 Europske konvencije*

Ispitivanje navodne povrede čl. 14 u vezi s nekim materijalnim konvencijskim pravom u praksi Europskog suda u pravilu uvijek slijedi tek nakon što taj sud prvo ispita je li povrijeđen članak Europske konvencije koji sadržava to materijalno pravo.<sup>13</sup> Ako se ustanovi da je došlo do povrede materijalne odredbe, Europski sud ne razmatra uvijek odvojeno tvrdnju povrede temeljem čl. 14, zbog toga što se navodi podnositelja odnose na iste prigovore, samo sagledane iz drugačijeg ugla, tako da nema nikakve "pravne svrhe" da se o tome donosi posebna odluka.

#### *2.1.1.1.2. Pojam diskriminacije*

Kao što je već navedeno, Europska konvencija ne sadrži definiciju diskriminacije. Velika većina utvrđenih povreda čl. 14 uključivala je izravnu diskriminaciju (Schutter 2011: 22–23) – drukčije postupanje s osobama u relativno sličnim situacijama bez objektivnog i valjanog opravdanja. Međutim, Europski sud je utvrdio da Europska konvencija obuhvaća i neizravnu diskriminaciju<sup>14</sup> – opća pravila ili mjere koja imaju nerazmjerno štetne učinke na određenu skupinu bez obzira što one nisu posebno usmjerene na tu skupinu (Inter rights 2008: 9).

---

<sup>13</sup> Vidi, *Dudgeon v UK* (1983).

<sup>14</sup> Vidi, *Hugh Jordan v UK* (2001), *Hoogendijk v Netherlands* (2005) i *DH and Others v Czech Republic* (2007).



Tako je Europski sud u svojoj praksi napravio razliku između "različitog postupanja" koje može biti opravdano u smislu Europske konvencije i "različitog postupanja" koje dovodi do diskriminacije, a time i do povreda čl. 14 u vezi s nekim materijalnim konvencijskim pravom.<sup>15</sup>

Prema *Greeru*, četiri su čimbenika koji čine smjernice za razgraničenje između (dopuštenog) različitog postupanja i (nedopuštene) diskriminacije u smislu čl. 14 Europske konvencije. Prvo, podnositelj mora pokazati da je osporeno postupanje bilo manje povoljno nego ono koje je primijenjeno na druge usporedive skupine, identitet kojih obično određuje sam podnositelj zahtjeva. Primjerice, ako se navodna diskriminacija temelji na spolu, baza usporedbe bit će članovi suprotnog spola koji ne trpe isti navodno nepovoljniji položaj. Riječ je o potrebi postojanja tzv. usporedivih ili analognih situacija. Drugo, na državi je da pokaže, kao stvar činjenica potkrijepljenih dokazima, da je osporena praksa prihvatljiva i racionalna, odnosno da razlika u postupanju ima objektivno i razumno opravdanje. To će zahtijevati pozivanje na ciljeve politika za koje se smatra da će u tome pomoći. Riječ je o zahtjevu za postojanjem legitimnog cilja koji se nastoji postići takvom diferencijalnom praksom. Treće, učinak postupanja mora biti razmjernan ciljevima politika kojima se teži i takav da ne pogađa pravednu ravnotežu između zaštite općeg interesa zajednice i poštovanja temeljnih ljudskih prava. Četvrto, u obzir se uzima i činjenica smatra li se osporeno postupanje tužene države nediskriminatornim u drugim demokratskim državama (postojanje tzv. zajedničke osnove) (Omejec, 2013: 1328).

### 2.1.1.3. Ispitivanje diskriminacije

U praksi Europski sud slijedi standardni pristup u rješavanju zahtjeva o diskriminaciji temeljem čl. 14. Tako je test diskriminacije dio sudske tehnike ispitivanja "korak po korak" koje je u pravilu strukturirano na sljedeći način:

- Pripada li prigovor diskriminacije u područje zaštićenog prava *ratione materiae*?
- Je li povrijeđen članak Europske konvencije ili protokola koji sadržava neko materijalno pravo?
- Postoji li razlika u postupanju?
- Postoji li objektivno i razumno opravdanje za različito postupanje?
- Teži li različito postupanje zakonitom cilju?
- Jesu li primijenjena sredstva opravdano razmjerna sa zakonitim ciljem?
- Premašuje li razlika u postupanju stupanj slobodne procjene države?

---

<sup>15</sup> Vidi, *Kafkaris v Cyprus* (2008), *Torriand Others v Italy* (2012).

Za potrebe ovog rada biti će nadalje objašnjeni smo oni dijelovi testa diskriminacije relevantni za utvrđivanje diskriminacije u odnosu na mogućnost zapošljavanja, a koje je Europski sud postavio u predmetu *Sidabras i Dziautas protiv Litve*.<sup>16</sup>

#### 2.1.1.3.1. Pripada li prigovor diskriminacije u područje zaštićenog prava *ratione materiae* – “ispitivanje područja”

Europski sud odlučuje pripada li prigovor o diskriminaciji u područje nekog materijalnog prava zaštićenog Europskom konvencijom *ratione materiae*. Stoga na početku testa diskriminacije provodi klasičan test *ratione materiae* (Omejec, 2013: 708). Ako prigovor ne spada u djelokrug zaštićenog prava, utvrđuje da nije nadležan ispitivati prigovore u vezi s čl. 14 (Omejec, 2013: 1331).

Posljedica ispitivanja područja je da zahtjev o nezakonitoj diskriminaciji ne može biti podnesen u odnosu na prava koja Europska konvencija ne priznaje. Međutim, tijekom godina sudska praksa Europskog suda proširila je pojam “područja” kako bi uključivao ne samo određeno pravo koje izričito jamči tekst Europske konvencije nego i zahtjeve koji su obuhvaćeni širim područjem koje pokriva takvo pravo (Interrights, 2008: 13). Tako je Europski sud određene odredbe tumačio šire kako bi priznao da su dodatna prava obuhvaćena opsegom zaštite takvih odredaba. Primjerice Europski sud je prihvatio da su prava na zaposlenje obuhvaćena opsegom prava na privatni život u skladu sa čl. 8. U predmetu *Sidabras i Dziautas protiv Litve*<sup>17</sup> podnositeljima zahtjeva litvanski zakon (dalje: zakon o KGB-u) branio je traženje zaposlenja u različitim sferama privatnog sektora jer su bivši članovi KGB-a. Tvrdili su da zabrana dovodi do povrede čl. 8 samog po sebi i u vezi sa čl. 14 Europske konvencije. Jedno od ključnih pitanja bilo je je li čl. 8, a time i čl. 14 mjerodavan. Europski sud je smatrao da se sa podnositeljima postupalo drukčije nego s ostalim ljudima na temelju odanosti državi ili nedostatka odanosti – to je bio razlog za drukčije postupanje koji je navela država. U odnosu na mjerodavnost čl. 8, Europski sud je utvrdio da je pojam privatni život prema čl. 8 širok pojam koji nije podoban za iscrpnu definiciju. Smatrao je da u odnosu na određena mišljenja koja prevladavaju u demokratskim državama, “dalekosežna zabrana zapošljavanja u privatnom sektoru utječe na privatni život”. Europski sud je tako utvrdio povredu čl. 14 (Inter rights, 2008: 14).

Za potrebe ovog rada bitna je veza čl. 8<sup>18</sup> i čl. 14 Europske konvencije. Tako Europski sud nije dao iscrpnu definiciju prava na privatni život koje se jamči čl. 8,

---

<sup>16</sup> *Sidabras and Dziautas v Lithuania* (2004).

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Čl. 8 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NARODNE NOVINE,-MU, 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06 i 2/10), Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života:



već je utvrdio da je ovdje riječ o širokom pojmu. Privatani život, između ostalog, uključuje i fizički i psihički integritet osobe, ugled i čast pojedinca kao i aktivnosti profesionalne i poslovne prirode, kao i ograničenje pristupa pojedinim profesijama ili zaposlenju (Omejec, 2013: 931–932). Također, čl. 8 štiti pravo na identitet i osobni razvoj, te pravo na uspostavljanje i razvijanje veza s drugim osobama i vanjskim svijetom, uključujući djelatnosti profesionalne ili poslovne naravi<sup>19</sup> koje se mogu odvijati u javnom kontekstu (Gomien, 2007: 133).

#### *2.1.1.3.2. Je li povrijeđen članak Europske konvencije ili protokola koji sadržava neko materijalno pravo*

U velikom broju predmeta praksa Europskog suda bila je najprije odrediti je li povrijeđena neka od materijalnih odredaba Europske konvencije, a onda je li time došlo i do diskriminacije. Najčešće, ukoliko je utvrđena povreda materijalne odredbe, Europski sud neće zasebno ispitivati povredu čl. 14. Takva praksa se ne bazira na logičkim posljedicama već je dokaz određene sudske ekonomije.<sup>20</sup>

Međutim, u sudskoj praksi Europskog suda ima predmeta u kojima je bilo teže utvrditi radi li se o povredi materijalne odredbe Europske konvencije ili o diskriminaciji.<sup>21</sup> Tako je Europski sud ispitivao i zahtjeve u kojima se samo pozivalo na povredu čl. 14 (Reid, 2012: 371–372).

#### *2.1.1.3.3. Postoji li razlika u postupanju*

U tipičnom predmetu u kojemu Europski sud ispituje je li došlo do diskriminacije, podnositelj zahtjeva će tvrditi kako se s njim postupalo drukčije nego s drugima s kojima se, iako se nalaze u sličnoj situaciji kao i on, postupalo bolje.<sup>22</sup> Često, podnositelj tvrdi kako osnova za različito postupanje leži u činjenici da je on član grupe koja se, za razliku od članova druge grupe, tretira nepovoljnije, a grupe bi trebale biti u istom položaju. Uobičajeno, podnositelj ne bi trebao imati problema u dokazivanju nepovoljnijeg postupanja. Tako je Europski sud utvrdio

---

1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.  
2. Javna vlast se neće miješati u ost varivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

19 *Niemietz v Germany* (1992).

20 Vidi, *Moustaquim v Belgium* (1991) i *Smith and Grady v UK* (1999).

21 *Hoffman v Austria* (1993) i *Stubblings v UK* (1996).

22 *Thlimmenos v Greece* (2000).

postojanje određenih situacija u kojima podnositelj i država utvrđuju je li došlo do razlika u postupanju.<sup>23</sup>

U predmetu *Sidabras* Europski sud uočava da je država kao razlog za primjenu Zakona o KGB-u i za ograničenje u pogledu mogućnosti zapošljavanja navela nedostatak odanosti državi kod tih podnositelja, inače bivših službenika KGB-a. Europski sud smatra da Zakon o KGB-u nije ograničio mogućnost zapošljavanja svih bivših suradnika sovjetske obavještajne službe. Prvo, samo oni koji su bili na položajima navedenim na spisku od 26. siječnja 1999. smatraju se osobama koje imaju status "bivših oficira KGB-a". Drugo, čak osobe za koje se smatralo da imaju taj status mogle su iskoristiti pravilo o amnestiji. Treće, postojala je mogućnost da se prijave specijalnoj Predsjedničkoj komisiji u roku od tri mjeseca poslije stupanja na snagu Zakona o KGB-u, sa zahtjevom da ta komisija ukine sva ograničenja koja su na njih mogla biti primijenjena. Konačno, domaći sudovi su također, uzimali u obzir to jesu li su podnositelji bili informatori litvanskih vlasti neposredno poslije proglašenja nezavisnosti 1990, što bi moglo predstavljati eventualnu osnovu za njihovo oslobađanje od ograničenja u pogledu zapošljavanja koja su im bila nametnuta. Činjenica je, međutim, da su podnositelji bili tretirani različito od drugih osoba iz Litve koja nisu radila za KGB, i kojima, uslijed toga, nisu bila nametnuta nikakva ograničenja u pogledu izbora profesionalnih aktivnosti. Pored toga, u pogledu argumenta države da je svrha Zakona o KGB- u bila reguliranje mogućnosti zapošljavanja osoba na temelju njihove odanosti ili nedostatka odanosti državi, jasno je da je i tu postojala razlika u postupanju kada je riječ o podnositeljima i kada je riječ o drugim osobama. Za Europski sud je to bila dovoljna usporedba u svrhu sagledavanja poštovanja čl. 14.

#### *2.1.1.3.4. Opravdanje za razlike u postupanju*

Ne uzrokuje svako drukčije postupanje povredu čl. 14. Razlika nije diskriminacijska kada ima objektivno i razumno opravdanje (Interrights, 2008: 16). Različito postupanje može se objektivno i razumno opravdati: 1) kada ima legitimni cilj I 2) kada su sredstva koja se pritom primjenjuju razumno razmjerna legitimnom cilju koji se nastoji postići.

---

<sup>23</sup> Do diskriminacije može doći kada dođe do propusta da se s različitim pojedincima ili skupinama postupa drukčije (*Thlimmenos v Greece* (2000)). U praksi se pitanje nalaze li se pojedinci u različitim situacijama katkada ocjenjuje u odnosu na opravdanje koje odredi država. Ako klasifikacija koju predlaže država (tj. njezino obrazloženje za pravljenje razlika između dvije skupine) odbije Europski sud, manje je vjerojatno da će prihvatiti da postoji objektivno i valjano opravdanje temeljem drugog dijela ispitivanja prema čl. 14. U tom smislu, razmatranje dva odvojena pitanja često se usko preklapa (*Timishev v Russia* (2005)). Stoga je moguće za utvrđivanje razlika u postupanju pozvati se i na propust drukčijeg postupanja u skladu sa sudskom praksom ECHR.-a. Međutim, za potrebe ovog rada autori su primijenili test diskriminacije i povredu ustanovili u dijelu koji se odnosi na opravdanje razlika u postupanju.

U velikom broju predmeta u kojima se podnositelji žale zbog navodne diskriminacije u ostvarenju nekoga materijalnoga konvencijskog prava većina tuženih država priznaje da je od trenutka kad je utvrđeno da postoji razlika u postupanju – potrebno pružiti racionalno opravdanje za tu razliku. Sadržaj opravdanja koji tužena država predočuje Europskom sudu ovisi o prirodi različitog postupanja o kojem je riječ. Ipak, načelno se može zaključiti da države stranke u pravilu nemaju posebnih poteškoća u dokazivanju da je razlika u postupanju bila uvjetovana težnjom za ostvarivanjem određenoga legitimnog cilja (Omejec, 2013: 1333–1334).

U predmetu *Sidabras* Europski sud je istaknuo da države imaju legitimni interes da reguliraju uvjete zapošljavanja u državnoj službi kao i u privatnom sektoru. Primjećuje da je Zakon o KGB-u, koji je ograničio mogućnosti zapošljavanja bivših službenika KGB-a, imao za cilj osigurati zaštitu nacionalne sigurnosti i funkcioniranje obrazovnog i financijskog sustava države. Sa time u vezi, Europski sud uzima u obzir iskustvo Litve pod sovjetskom vlašću, koja je okončana proglašenjem nezavisnosti 1990. Stoga Europski sud prihvaća da je ograničenje mogućnosti zapošljavanja, pa samim time i razlika u postupanju koja je na njih primijenjena, uvedena donošenjem Zakona o KGB-u kojim se težilo legitimnim ciljevima zaštite nacionalne sigurnosti, ekonomskog blagostanja zemlje i prava i sloboda drugih.<sup>24</sup>

Nadalje, test razmjernosti/proporcionalnosti zahtijeva procjenu postoji li razuman odnos razmjernosti između primijenjenih sredstava i cilja kojemu se težilo i je li položaj u koji je podnositelj stavljen zbog ostvarivanja legitimnog cilja bio pretjerano nepovoljan za njega. Utvrdi li se da je podnositelj u konkretnom predmetu trpio prekomjerni teret, i čl. 14 u vezi s tim materijalnim konvencijskim pravom najvjerojatnije će biti povrijeđen (Omejec, 2013: 1334–1335). Budući da je Europski sud utvrdio da je Zakon o KGB-u uveo razliku u postupanju koja se mogla opravdati legitimnim ciljevima, ostalo mu je za ispitati je li takva razlika predstavljala razmjernu mjeru. Prema mišljenju Europskog suda, ako se pretpostavi da je nedostatak odanosti kod podnositelja bio nesporan, mora se uočiti da su mogućnosti njihova zapošljavanja bile ograničene i to ne samo u državnoj službi, već i u raznim područjima u privatnim sektorima. U odlučivanju o tome jesu li mjere na koje su se žalili podnositelji bile proporcionalne, Sud ne može previdjeti neodređen način na koji se Zakon o KGB-u s jedne strane bavi pitanjem nedostatka odanosti bivših oficira KGB-a, kao što je to bilo u slučaju podnositelja i potrebe da se ograničenja na zapošljavanje primijene na neke poslove u privatnom sektoru. Stoga je Europski sud zaključio da je zabrana podnositeljima u pogledu zapošljavanja, uvedena primjenom Zakona o KGB-u, predstavljala neproporcionalnu mjeru, čak i ako se uzme u obzir legitimnost ciljeva kojima se tom zabranom težilo. Time je došlo do povrede čl. 14 u vezi sa čl. 8.

---

24 *Rekvenyi v Hungary* (1999).

### 3. Umjesto zaključka ili aplikacija testa diskriminacije na nastavno rješenje

Pojam pravomoćne osude definiran je važećim kazneno-procesnim zakonima Republike Hrvatske, tako da se osuđenom smatra osoba za koju je pravomoćnom odlukom utvrđeno da je kazneno odgovorna za određeno kazneno djelo. SZ je kao pretpostavku za pristupanje službi postavio uvjet da protiv osobe nije pokrenut kazneni postupak. Stoga takvo rješenje nameće dvije komplementarne obveze. Prva je da se na putu prema kvalitetnijem rješenju, u kojem će doći do učinkovite kohabitacije između brige o ljudskim pravima i prisile u kojoj država pribjegava uslijed pokretanja kaznenog postupka traga za boljim rješenjima. Druga je obveza Republike Hrvatske da svakome osigura svaku potrebnu zaštitu u slučaju diskriminacije, kako bi pravo na jednakost doista bilo praktično i djelotvorno. Stoga ćemo tzv. testom diskriminacije (Omejec, 2009: 958–960) potvrditi tezu kako kriterij „da protiv osobe nije pokrenut kazneni postupak“ predstavlja diskriminatorni element za pristup obavljanju stečajno-upraviteljske službe.

#### 1) Pripada li prigovor diskriminacije u područje zaštićenog prava *ratione materiae*?

Prigovor diskriminacije svakako potpada pod područje zaštićenog prava *ratione materiae* Europske konvencije i u uskoj je vezi s čl. 8 (čl. 8 + čl. 14). Naime, postavljenjem preduvjeta „da protiv osobe nije pokrenut kazneni postupak“ za obavljanje poslova stečajnog upravitelja, tj. kriterija pokretanja kaznenog postupka kao pretpostavke nedostojnosti za obavljanje stečajno upraviteljske službe dolazi do diskriminacije u odnosu na privatni život (koji jamči čl. 8), budući da on obuhvaća i aktivnosti profesionalne i poslovne prirode, kao i ograničenje pristupa pojedinim profesijama ili zaposlenju. Također, prigovor diskriminacije u uskoj vezi je i s čl. 6, st. 2, koji govori o pretpostavci nevinosti<sup>25</sup> (čl. 6 + čl. 14).

#### 2) Je li je povrijeđen članak Konvencije koji sadrži neko materijalno pravo?

Budući da dolazi do diskriminacije koja je u uskoj vezi s čl. 8, autori smatraju kako kriterij „da protiv osobe nije pokrenut kazneni postupak“ dovodi i do povrede materijalnog prava Konvencije koje jamči čl. 8, a koje se odnosi, u skladu s gore navedenim, na povredu privatnog i profesionalnog života kao i do povrede čl. 6, st. 2, koji govori o pretpostavci nevinosti.

---

<sup>25</sup> Čl. 6, st. 2 Konvencije glasi: Svatko optužen za kazneno djelo smatrat će se nevinim sve dok mu se ne dokaže krivnja u skladu sa zakonom.

### 3) Postoji li razlika u postupanju?

Razlika u postupanju sastoji se u kriteriju pokretanja kaznenog postupka kao jednoj od pretpostavki nedostojnosti za obavljanje stečajno upraviteljske službe. Budući da se obavljanje profesije uvjetuje navedenim kriterijem, dolazi do razlika u postupanju pri ispunjavanju uvjeta za obavljanje službe. Ovdje se ispituje je li došlo do drukčijeg postupanja, tj. ispituje se opravdanje države da se određene skupine različito tretiraju, što prema mišljenju autora dovodi do diskriminacije u odnosu na obavljanje stečajno upraviteljske službe jer su među rijetkima u odnosu na koje je uveden nastavni arhaični preduvjet.

### 4) Postoji li opravdanje za razlike u postupanju?

Razlike u postupanju mogu se opravdati jedino ostvarenjem legitimnog cilja. Veza između ostvarenja legitimnog cilja i različitog postupanja mora biti opravdana. Uz to za opravdanje različitog postupanja bitno je i načelo razmjernosti. Odnosno, mora postojati razmjernost korištenih sredstava i cilja kojem se teži. Ako je podnositelj stavljen u položaj koji je pretjerano nepovoljan za njega, a samo zbog ostvarenja tog cilja i time on trpi prekomjerni teret, doći će do diskriminacije. Konkretno uvođenje preduvjeta dostojnosti obavljanja poslova stečajnog upravitelja može predstavljati legitiman cilj zaštiti vršenja djelatnosti stečajnog upravitelja. Međutim, test razmjernosti zahtijeva procjenu postoji li razuman odnos razmjernosti između primijenjenih sredstava i cilja kojemu se težilo. Stoga, autori smatraju da uvođenje preduvjeta „da protiv osobe nije pokrenut kazneni postupak “ za obavljanje poslova stečajnog upravitelja, tj. kriterija pokretanja kaznenog postupka kao pretpostavke nedostojnosti za obavljanje stečajno upraviteljske službe predstavlja neproporcionalnu mjeru kojom se pojedincu nameće prekomjeran teret budući se isti cilj mogao ostvariti blažom mjerom, a to je ona koja je primjenjivana nakon novele Stečajnog zakona 2006. (NARODNE NOVINE, br. 82/06), a glasila je da *ne može biti imenovana osoba pravomoćno osuđena za počinjena kaznena djela protiv sigurnosti platnog prometa i poslovanja te za druga kaznena djela koja ju čine nedostojnom za obavljanje dužnosti stečajnog upravitelja.*

Zbog svega rečenog dolazi do povrede čl. 14 u vezi sa čl. 8, a i do povrede čl. 14 u vezi sa čl. 6, st. 2.

## Literatura

- Beljanski, S. (2001). *Međunarodni pravni standardi u krivičnom postupku*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Bodul, D., Vuković, A. (2015). (Još jedna) reforma stečajnog zakonodavstva funkcionalizacija stečajno pravne zaštite ili placebo efekt. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. 1(36). 181–213.
- Čoveljak, J. (2015). O novom Stečajnom zakonu, *Pravo i porezi*. 7(15). 3–12.
- Dika, M. (1997). *Insolventijsko pravo*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Đurđević, Z. (2012). Odluka Ustavnog suda RH o suglasnosti Zakona o kaznenom postupku s Ustavom. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*. 2(19). 409–438.
- Garašić, J. (2013). Stečajni plan nakon izmjena i dopuna Stečajnog zakona 2012. U A. Uzelac, J. Garašić i A. Maganić (Prir.), *Djelotvorna pravna zaštita u pravičnom postupku – Izazovi pravosudnih transformacija na jugu Europe, Liber amicorum Mihajlo Dika, Zbornik radova u čast 70. rođendana prof. dr. sc. Mihajla Dike*. Zagreb: Pravni Fakultet. 469–493.
- Garašić, J. (2005). Europska uredba o insolventijskim postupcima, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*. 1(26) 257–305.
- Gomien, D. (2007). *Europska konvencija o ljudskim pravima*. Zadar: Naklada d.o.o. i Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
- Hanawalt, B., Wallace, D. (1999). *Medieval Crime and Social Control*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hinković, H. (1884). *Stečajni red od 18. srpnja 1859*, Zagreb: Naklada knjižare Mučnjak i Senftleben.
- HrastinskiJurčec, L. (2007). Pravni položaj stečajnog upravitelja u stečajnim postupcima, *Ovrha i stečaj – aktualnosti zakonodavstva i sudske prakse*. Zagreb: Inženjerski biro.
- Interrights. *Zabrana diskriminacije u skladu s Europskom konvencijom o ljudskim pravima (čl. 14.)*, Priručnik za odvjetnike. (2008).
- Jovanović-Zattila, M. (2005). Usklađivanje srpskog stečajnog prava sa merodavnim propisima EU, Pravni sistem Republike Srbije – usaglašavanje sa pravom Evropske unije, *Zbornik radova, Pravni fakultet, Niš*. 525–542.
- Omejec, J. (2013). *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi* *Europskog suda za ljudska prava, strasbourgški acquis*. Zagreb: Novi informator.
- Omejec, J. (2009). Zabrana diskriminacije u praksi Europskog suda za ljudska prava. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. 5(59). 958–960.
- Pavišić, B. (2015). *Komentar Zakona o kaznenom postupku s priložima*. Šmrika: Templar Book.

Pavišić, B. (2008). Novi hrvatski Zakon o kaznenom postupku – reforma između želje i stvarnosti. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*(Zagreb). 2(15). 489–602.

Rašević, Ž. (2012). Zabrana diskriminacije i opšta zabrana diskriminacije u praksi Evropskog suda za ljudska prava. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine – Časopis za pravnu teoriju i praksu*. 5(LXXXIV). 344–366.

Reid, K. (2012). *A practitioner's guide to the European Convention on Human Rights*. London: Sweet& Maxwell, Thomson Reuters.

Romac, A. (2007). *Rječnik rimskog prava*. Zagreb: Pravni fakultet.

Rušnov, A. (1897). *Zakon o pobijanju pravnih djela glede imovine insolventna dužnika od 24. ožujka 1897. i Stečajni zakon od 28. ožujka uz uporabu obrazloženja Vladine osnove*. Zagreb: Tisak i naklada knjižare L. Hartmana (Kugli i Deutsch).

Schutter, O. (2011). *The prohibition of Discrimination under European Human Rights Law*. Luxembourg: European Commission.

Verona, A., Zuglia, S. (1930). *Stečajni zakon, Zakon o prinudnom poravnavanju i Zakon o uvođenju u život tih zakona, s komentarom, sudskim rješidbama i dodatkom sporednih pravnih propisa*. Zagreb: Tisak Jugoslavenske štampe.

Council Regulation of 29 May 2000 on Insolvency Proceedings (No 1346/2000/EC), OJ No L 160, 30/06/2000.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Narodne novine –Međunarodni ugovori. Br. 18 (1997). Br. 6 (1999). Br. 14 (2002). Br. 13 (2003). Br. 9 (2005). Br. 1(2006). Br. 2 (2010).

Privremeni stečajni red, Sadržan u XLIII. kom. drž.-zak. lista pod br. 132. izdanom i razposlanom dne 20. 07. 1853.

Stečajni zakon, Sbornik zakonah i naredbah valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, Komad VIII, 1897.

Stečajni zakon, Kraljevina Jugoslaviju od 22. 11. 1929.

Stečajni zakon. Narodne novine. Br. 44 (1996). Br. 29 (1999). Br. 129 (2000). Br. 123 (2003). Br. 82 (2006). Br. 116 (2010). Br. 25 (2012). Br. 133 (2012). Br. 45 (2013).

Stečajni zakon. Narodne novine. Br. 71 (2015).

Uredba o kriterijima i načinu obračuna i plaćanja nagrade stečajnim upraviteljima. Narodne novine. Br. 105 (2015).

Ustav RH. Narodne novine. Br. 56 (1990). Br. 135 (1997), Br. 8 (1998). Br. 113 (2000). Br. 124 (2000). Br.28 (2001). Br. 41 (2001). Br. 55 (2001). Br. 76 (2010). Br. 85 (2010). Br. 05 (2014).



Zakon o državnim službenicima. Narodne novine. Br. 92 (2005). Br. 140 (2005). Br. 142 (2006). Br. 77 (2007). Br. 107 (2007). Br. 27 (2008). Br. 34 (2011). Br. 49 (2011). Br. 150 (2011). Br. 34 (2012). Br. 38 (2013). Br. 37 (2013). Br. 1 (2015). Br. 138 (2015).

Zakon o državnom sudbenom vijeću. Narodne novine. 116 (2010). Br. 57 (2011). Br. 130 (20/11). Br. 13 (2013). Br. 28 (2013). Br. 82 (2015).

Zakon o financijskom poslovanju predstečajnoj nagodbi. Narodne novine. Br. 108 (2012). Br. 144 (2012). Br. 81 (2013). Br. 112 (2013). Br. 71 (2015). Br. 78 (2015).

Zakon o javnim ovršiteljima. Narodne novine. Br. 139 (2010). Br. 150 (2011). Br. 70 (2012).

Zakon o kaznenom postupku. Narodne novine. Br. 152 (2008). Br. 76 (2009). Br. 80 (2011). Br. 121 (2011). Br. 91 (2012). Br. 143 (2012). Br. 56 (2013). Br. 145 (2013). Br. 152 (2014).

Zakon o kreditnim institucijama. Narodne novine. Br. 159 (2013). Br.19 (2015). Br. 102 (2015).

Zakon o otvorenim investicijskim fondovima. Narodne novine. Br. 150 (2005).

Zakon o policiji. Narodne novine. Br. 34 (2011). Br. 130 (2012). Br. 89 (2014). Br. 151 (2014). Br. 33 (2015).

Zakon o sportu. Narodne novine. Br. 71 (2006). Br. 150 (2008). Br. 124 (2010). Br.124 (2011). Br. 86 (2012). Br. 94 (2013). Br. 85 (2015). Br. 19 (2016).

Zakon o sudskom registru. Narodne novine. Br. 1 (1995). Br. 57 (1996). Br. 1 (1998). Br. 30 (1999). Br. 4 (1999). Br. 54 (2005). Br. 40 (2007). Br. 91 (2010). Br. 90 (2011). Br. 148 (2013). Br. 93 (2014).

Zakon o trgovačkim društvima. Narodne novine. Br. 111 (1993). Br. 34 (1999). Br. 121 (1999). Br. 52 (2000). Br. 118 (2003). Br. 107 (2007). Br. 146 (2008). Br. 137 (2009). Br. 125 (2011). Br. 152 (2011). Br. 111 (2012). Br. 68 (2013). Br. 110 (2015).

Zakon o tržištu kapitala. Narodne novine. Br. 88 (2008). Br. 146 (2008). Br. 74 (2009). Br. 54 (2013). Br. 159 (2013). Br. 18 (2015). Br. 110 (2015).

Zakon o državnom odvjetništvu. Narodne novine. Br. 76 (2009) Br. 153 (2009). Br. 116 (2010). Br. 145 (2010). Br. 57 (2011). Br. 130 (2011). Br. 72 (2013). Br. 148 (2013). Br. 33 (2015). Br. 82 (2015).

Zakona o odvjetništvu. Narodne novine. Br. 9 (2094). Br. 117 (2008). Br. 50 (2009). Br. 75 (2009). Br. 18 (2011).

Zakona o suzbijanju diskriminacije. Narodne novine. Br. 85 (2008). Br. 112 (2012).



Zakonom o javnom bilježništvu. Narodne novine. Br. 78 (1993). Br. 29 (1994). Br. 162 (1998). Br. 16 (2007). Br. 75(2009).

Zakonom o prestanku važenja Zakona o javnim ovršiteljima. Narodne novine. Br. 112 (2012).

Odluka Ustavnog sud Republike Hrvatske, U-I-448/2009.

Odluka Ustavnog sud Republike Hrvatske, U-I-602/2009.

Odluka Ustavnog sud Republike Hrvatske, U-I-1710/2009.

Odluka Ustavnog sud Republike Hrvatske, U-I-18153/2009.

Odluka Ustavnog sud Republike Hrvatske, U-I-5813/2010.

Odluka Ustavnog sud Republike Hrvatske, U-I-2871/2011.

*DH and Others v Czech Republic* (2007) ECHR 57325/00.

*Dudgeon v UK* (1983) ECHR 7525/76.

*Engel and Others v Netherlands* (1976) ECHR 5100/71 5101/71 5102/71 5354/725370/72.

*Hoffman v Austria* (1993) ECHR 12875/87.

*Hoogendijk v Netherlands* (2005) ECHR 58641/00.

*Hugh Jordan v UK* (2001) ECHR 24746/94.

*Interfinaand Christian della Faillied'Huyse v Belgium* (1987) dec. ECHR 11101/84.

*Kafkaris v Cyprus* (2008) ECHR 21906/04.

*Moustaquim v Belgium* (1991) ECHR 12313/86.

*Niemietz v Germany* (1992) ECHR 13710/88.

*Rekvenyiv Hungary* (1999) ECHR 25390/94.

*S.p.r.l. ANCA and Others v Belgium* (1984) dec. ECHR 26363/95.

*Sidabrasand Dziutas v Lithuania* (2004) ECHR 55480/00 59330/00.

*Smith and Grady v UK* (1999) ECHR 33985/96 33986/96.

*Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v Greece* (1994) ECHR 13427/87.

*Stubbings v UK* (1996) ECHR 22083/93 22095/93.

*Thlimmenos v Greece* (2000) ECHR 34369/97.

*Timishev v Russia* (2005) ECHR 55762/00 55974/00.

*Torriand Others v Italy* (2012) ECHR 11838/07 12302/07.

*Van der Mussele v Belgium* (1983) ECHR 8919/80.

**Dejan Bodul, LL.D.**  
Assistant Professor,  
Faculty of Law, University of Rijeka  
Republic of Croatia

**Sanja Grbić, LL.D.**  
Assistant Professor,  
Faculty of Law, University of Rijeka,  
Republic of Croatia

**ON CONSTITUTIONAL DOUBTS ABOUT NEW CROATIAN BANKRUPTCY  
LAW: INITIATION OF CRIMINAL PROCEEDINGS AS AN OBSTACLE TO  
EXERCISING THE LABOR LAW STATUS OF THE BANKRUPTCY TRUSTEE**

**Summary**

*A number of regulations prescribe general and specific requirements that a person (exempli causa, the bankruptcy trustee, lawyers, judges, notary public, sports staff ) must observe in order to perform its function. This becomes even more important because the Bankruptcy Act (OG, 71/15) states that one of specific conditions for performing the function of a bankruptcy trustee is that he has to be worthy of public trust, and he is not considered worthy if criminal proceedings are initiated against the trustee. The thesis of this paper is whether such a solution is in accordance with the Constitution of the Republic of Croatia (OG, 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 and 05/14) and the EU Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (OG-IT, 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06 and 2/10), given that everyone is presumed innocent and is not to be found guilty of any criminal offense until proven otherwise by a final court judgment (Art. 28 of the Constitution of Croatia and Art. 6. par. 2. of the Convention). The complexity of the research subject and set tasks have dictated the choice of method so that we used a methodological approach that encompasses the study of domestic and foreign literature, the relevant legal provisions, and analysis of domestic and foreign legal practices. In the paper, we shall also analyze the practice of the European Court of Human Rights in proceedings under Art. 6 (Right to a fair trial) and Art. 14 (Prohibition of discrimination) of the Convention, because we assume that it can be crucial for understanding the thesis which is based on the case law of the European Court of Human Rights and the European positive law. In that sense, this work is intended to point out the vagueness of the existing legal provisions, by focusing on certain de legeferenda solutions.*

**Keywords:** *employment, initiation of criminal proceedings, bankruptcy trustee.*

## **UPRAVNA DELATNOST POLICIJE I ZNAČAJ REFORME DRŽAVNE UPRAVE U REPUBLICI SRBIJI**

**Apstrakt:** *Policija predstavlja jedan od najstarijih modaliteta upravne delatnosti, a istovremeno i jedno od najznačajnijih upravnih područja. Nekada je policija obuhvatala celokupno područje unutrašnje uprave, a danas se tim izrazom obuhvata samo jedno od područja državne uprave u čijem su delokrugu poslovi koji se odnose na bezbednost države i njenih građana. Kada se govori o reformi državne (javne) uprave, nezaobilazan i danas aktuelan segment reforme svakako predstavlja i reforma policije. Namera je autora da ukaže na buduće prioritete u reformi ovog značajnog područja državne uprave čiji bi pozitivni efekti doprineli efikasnijoj borbi protiv kriminaliteta. Prioriteti u reformi policije bi trebalo da budu modernizacija, reorganizacija i približavanje policije građanima kako bi se odgovorilo svim izazovima i potrebama savremenog društva. Policija mora da bude u službi građana i da štiti njihovu bezbednost, da brzo, pravovremeno i efikasno reaguje na sve izazove. Da bi postigla taj cilj, u narednom periodu je neophodno raditi na poboljšanju materijalno-tehničke opremljenosti, kao i edukaciji i daljem profesionalnom usavršavanju policijskih službenika.*

**Ključne reči:** *državna uprava, policija, borba protiv kriminaliteta, modernizacija policije, reorganizacija policije.*

---

\* zjovanovic@jura.kg.ac.rs

## 1. Uvodna razmatranja

Usvajanjem Zakona o policiji iz 2005. godine<sup>1</sup> i tadašnjom sistematizacijom Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) delimično je okončana “*prva generacija reformi*” koja je započela posle petooktobarskih promena 2000. godine. Tom prilikom je došlo do usvajanja pravnog okvira reforme srpske policije čime se uređuje oblast organizovanja i delovanja policije, kao i uspostavljanje preko potrebnih mehanizama civilne kontrole policije, ali je izostao preko potreban strateški pristup reformi policije. Očekivalo se da se od “*druge generacije reformi*” koja je započela nakon donošenja Zakona o policiji pristupi na strateški način jer ona podrazumeva konsolidaciju prethodno ostvarenih reformi, efikasno funkcionisanje institucija i procedura sa troškovima koji omogućavaju održivi razvoj društva i države (Đorđević, 2009: 11–18). Donošenjem Strategije razvoja MUP-a 2011–2016. krajem 2010. godine<sup>2</sup> omogućen je nastavak reforme bez obzira na promenu vlasti u Srbiji (koja je usledila nakon majskih izbora 2012. godine), tako da je nova vlast, na osnovu usvojene Strategije, nastavila reforme od “*prethodne tačke*». Usvajanjem plana reforme i definisanjem prioriteta, tzv. *prelazni period* ne donosi nove i negativne posledice i što je najvažnije, utiče se na smanjenje politizacije.

Nakon jedanaest godina Narodna skupština Republike Srbije je donela novi Zakon o policiji<sup>3</sup>, koji predviđa značajne novine: zapažaju se promene u organizacionoj strukturi, u pogledu uslova zasnivanja radnog odnosa, sistema napredovanja, kontrole zaposlenih, kao i nova sredstva prinude.

Aktuelne reforme promovišu stav da je policija «*servis građana*» i javna služba u funkciji bezbedne zajednice, poštovanja i zaštite prava na život, fizičkog integriteta i sloboda građana. U skladu sa opredeljenjem Republike Srbije za članstvo u Evropskoj uniji (EU), novi Zakon o policiji u značajnoj meri izlazi u susret i implementira zahteve za unapređenje profesionalnog rada policije, zakonite primene propisa, posebnih policijskih ovlašćenja i sredstava prinude. Kao pravni okvir za harmonizaciju propisa sa pravom EU, reorganizaciju javnih službi i transformaciju državne administracije, koristi se dokument<sup>4</sup>

---

1 Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, br. 101/05.

2 Izvor: <http://www.bezbednost.org/Svi-dokumenti/906/Strategija-razvoja-MUP-20112016.shtml>, Preuzeto 15. 4. 2016.

3 Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, br. 6/16.

4 Termin Evropski upravni prostor (European Administrative Space) najpre se pominje u publikacijama koje su objavljene u okviru SIGMA programa, koji predstavlja

pod nazivom «*Evropski upravni prostor*» (Kavran, 2004: 1063, Lilić, 2008: 26–37). U tom kontekstu veoma je značajno *lege artis* postupanje policijskih službenika prilikom obavljanja poverenih poslova, policijskih procedura i primene ovlašćenja.

## **2. Osvrt na pravni položaj, nadležnosti, organizaciju i strukturu policije Republike Srbije**

Poslove državne uprave Republike Srbije utvrđene zakonom i propisima donetim na osnovu zakona obavljaju ministarstva. Ona primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i opšte akte predsednika Republike, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor nad obavljanjem poverenih poslova itd. Unutrašnji poslovi su zakonom utvrđeni poslovi, čijim obavljanjem nadležni republički organi ostvaruju bezbednost Republike i njenih građana i obezbeđuju ostvarivanje Ustavom i zakonom utvrđenih drugih prava građana. Unutrašnje poslove državne uprave obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova.

MUP obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: zaštitu života, lične i imovinske bezbednosti građana; sprečavanje i otkrivanje krivičnih dela i pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih dela i njihovo privođenje nadležnim organima; održavanje javnog reda i mira; pružanje pomoći u slučaju opasnosti; skloništa; obezbeđivanje zborova i drugih okupljanja građana; obezbeđivanje određenih ličnosti i objekata, uključujući i strana diplomatska i konzularna predstavništva na teritoriji Republike Srbije; bezbednost, regulisanje i kontrolu saobraćaja na putevima; bezbednost državne granice i kontrolu prelaska granice i kretanja i boravka u graničnom pojasu; boravak stranaca; promet i prevoz oružja, municije, eksplozivnih i određenih drugih opasnih materija; ispitivanje ručnog vatrenog oružja, naprava i municije; stvaranje uslova za pristup i realizaciju projekata iz delokruga tog ministarstva koji se finansiraju iz sredstava pretpristupnih fondova Evropske unije, donacija i drugih oblika razvojne pomoći; zaštitu od požara; protivgradnu zaštitu; državljanstvo; jedinstveni matični broj građana; elektronsko vođenje podataka o ličnosti; prebivalište i boravište građana; lične karte; putne isprave; međunarodnu pomoć i druge oblike međunarodne saradnje u oblasti unutrašnjih poslova,

---

zajedničku inicijativu Centra za saradnju sa nečlanicama Zajednice u okviru OECD-a i Evropske unije, čiji je cilj unapređenje vlade i uprave u centralnim i istočnim evropskim zemljama.

uključujući i readmisiju; ilegalne migracije; azil; obučavanje kadrova; upravno rešavanje u drugostepenom postupku po osnovu propisa o izbeglicama, kao i druge poslove određene zakonom.<sup>5</sup>

U sklopu MUP-a, kao operativni organ nadležan za policijske poslove deluje Direkcija policije. Policijski poslovi su deo unutrašnjih poslova koje obavlja policija, kao centralna organizaciona jedinica MUP-a, primenom policijskih mera i radnji i policijskih ovlašćenja. U policijske poslove spadaju: (1) prevencija kriminala i unapređenje bezbednosti u zajednici; (2) bezbednosna zaštita života, prava i sloboda građana, zaštita imovine, kao i podrška vladavini prava; (3) otkrivanje i rasvetljavanje krivičnih dela, prekršaja i prestupa; (4) otkrivanje i hapšenje učinilaca krivičnih dela i prekršaja i drugih lica za kojima se traga i njihovo privođenje nadležnim organima, obezbeđivanje dokaza, njihova analiza, kriminalističko forenzičko veštačenje upotrebom savremenih forenzičkih metoda i evidencija; (5) otkrivanje imovine proistekle iz krivičnog dela; (6) održavanje javnog reda, sprečavanja nasilja na sportskim priredbama, pružanje pomoći u izvršenjima u skladu sa posebnim zakonima (7) izvršavanje poslova utvrđenih propisima o oružju, privatnom obezbeđenju i detektivskoj delatnosti; (8) obezbeđivanje određenih javnih skupova, ličnosti, organa, objekata i prostora; (9) regulisanje, kontrola, pružanje pomoći i nadzor u saobraćaju i na putevima i drugi poslovi iz propisa o bezbednosti saobraćaja; (10) kontrola državne granice, poslovi u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca, poslovi azila, prekograničnog kriminala, iregularnih migracija i readmisije; (11) bezbednosna zaštita Ministarstva; (12) izvršavanje drugih policijskih poslova i zadataka utvrđenih zakonom i podzakonskim aktom donetim na osnovu ovlašćenja iz zakona.<sup>6</sup>

Direkcijom policije rukovodi direktor policije, koga postavlja i razrešava Vlada Republike Srbije na predlog ministra policije. Direkcija policije na teritoriji Republike Srbije: (1) izrađuje stratešku procenu javne bezbednosti (2) donosi strateški plan policije; (3) učestvuje u izradi strateškog plana, kao i utvrđivanju programa stručnih obuka i usavršavanja u saradnji sa organizacionom jedinicom nadležnom za upravljanje ljudskim resursima; (4) usklađuje i usmerava rad policijskih uprava i organizacionih jedinica u sedištu; (5) vrši kontrolno instruktivnu delatnost rada policijskih uprava i organizacionih jedinica u sedištu; (6) neposredno učestvuje u obavljanju određenih složenijih poslova iz delokruga policijskih uprava; (7)

5 Čl. 11 Zakona o ministarstvima, *Sl. glasnik RS*, br. 44 /14, 14 /15.

6 Čl. 30 Zakona o policiji, *Sl. glasnik RS*, br. 6/16.

obezbeđuje sprovođenje međunarodnih ugovora o policijskoj saradnji i drugih međunarodnih akata za koje je nadležna; 8) obavlja poslove međunarodne operativne policijske saradnje; (9) stvara potrebne uslove za odražavanje i podizanje osposobljenosti i spremnosti policije za delovanje u stanju povećanog rizika, vanrednim situacijama, vanrednom i ratnom stanju; (10) radi na rešavanju statusnih pitanja građana i izdavanju javnih isprava iz svog delokruga; (11) u policijskim poslovima doprinosi bezbednosno-policijskoj i nastavno-naučnoj aktivnosti.<sup>7</sup>

U sastavu Direkcije policije su organizacione jedinice u sedištu – uprave, centri, jedinice, specijalna i posebne jedinice policije, i van sedišta – Policijska uprava za grad Beograd, područne policijske uprave i policijske stanice<sup>8</sup>. Shodno odredbama novog Zakona o policiji, u Srbiji postoji jedna specijalna jedinica, a to je Specijalna antiteroristička jedinica. Novim zakonom nije eksplicitno predviđena odgovornost direktora policije ministru unutrašnjih poslova, što svakako otvara vrata civilnoj kontroli policije.

U svom radu policija je podvrgnuta kontroli i nadzoru zakonitosti rada. Pri tome, postoji spoljašnja i unutrašnja kontrola. Spoljašnju kontrolu vrše: Narodna skupština Republike Srbije, skupštine jedinice pokrajinske autonomije ili jedinica lokalne samouprave, uključujući i gradske opštine, pravosudni organi, nezavisni državni organi nadležni za poslove nadzora i drugi ovlašćeni organi i tela, građani i javnost.<sup>9</sup> Unutrašnju kontrolu rada policije i drugih zaposlenih u Ministarstvu vrši Sektor unutrašnje kontrole. Sektorom rukovodi načelnik. Sektor unutrašnje kontrole vrši kontrolu rada policijskih službenika, kao i drugih zaposlenih u Ministarstvu. Značajnu novinu i efikasne instrumente na polju borbe protiv korupcije predstavljaju test integriteta, kao i evidencije imovnog stanja<sup>10</sup>, kako rukovodilaca, tako i visokorizičnih radnih mesta u Ministarstvu. Sa druge strane, veliki značaj i inovativnost ovih odredbi novog Zakona o policiji umanjuju ovlašćenja u rukama ministra putem kojih određuje oblik i način vršenja celokupne unutrašnje kontrole, kao i oblike i načine primene testa integriteta i vršenje kontrole promena imovinskog stanja.

Kada se analizira organizacija i nadležnosti MUP-a i Direkcije policije, možemo uočiti izvesnu izdiferenciranost upravnih i

---

7 Čl. 24 Zakona o policiji, *Sl. glasnik RS*, br. 6/16.

8 Čl. 22 Zakona o policiji.

9 Čl. 221 Zakona o policiji.

10 Čl. 230 Zakona o policiji.

bezbednosnih poslova. Pri tome, nosilac upravnih i normativnih poslova je Ministarstvo (u normativnom podzakonskom pogledu), dok je policija vršilac bezbednosnih poslova i nosilac krivične i prekršajne odgovornosti. Svakako da policija obavlja i upravne poslove, vršeći upravne radnje, i to kroz aktivnosti ovlašćenih službenih lica uniformisane i kriminalističke policije. Nadalje, klasične upravne poslove, koji podrazumevaju sprovođenje upravnih postupaka i izdavanje upravnih akata, uglavnom obavljaju organi MUP-a, koji u svemu predstavljaju državne organe uprave slične drugim civilnim organima državne uprave. Važno je istaći da policija u svakodnevnom radu preduzima veliki broj policijskih radnji, koje po svom karakteru, sadržaju i obliku ispoljavanja predstavljaju upravne radnje.

### **3. Upravna aktivnost policije u poslovima sprečavanja i suzbijanja kriminaliteta**

Analizirajući zakonsku enumeraciju policijskih poslova, odnosno njihov delokrug,<sup>11</sup> ovi policijski poslovi označavaju se kao poslovi sprečavanja i suzbijanja kriminaliteta, tj. poslovi sprečavanja, otkrivanja i rasvetljavanja krivičnih dela, prekršaja i drugih delikata. Važno je napomenuti da prilikom njihovog obavljanja preovlađuju krivična i prekršajna aktivnost policije, a to su osobene funkcije policije (Jugović, 2013: 67). Krivična aktivnost policije znači da je reč o grupi «*kriminalističkih, krivičnoprocesnih i srodnih poslova policije na sprečavanju (prevenciji) i suzbijanju (represiji) kriminaliteta, čijim obavljanjem policija vrši osoben deo delatnosti i ostvaruje svoju krivičnu funkciju*» (Miletić, 2004: 52). Kada obavlja ovu grupu poslova, policija primenjuje ovlašćenja iz Zakona o krivičnom postupku, ali i iz Zakona o policiji i drugih zakona. Od uspešnosti policije u sprečavanju vršenja krivičnih dela i u otkrivanju krivičnih dela sa nepoznatim učinioem i njihovom rasvetljavanju u najvećoj meri zavisi poverenje javnosti u rad i efikasnost policije. Preciznije rečeno, ovom aktivnošću policija doprinosi funkciji krivičnog gonjenja, odnosno sudskoj funkciji u krivičnim stvarima. Ona to čini policijskim (operativnim) radom, prikupljanjem podataka i dokaza, do kojih se dolazi kriminalističkim radom i primenom policijskih ovlašćenja. Naime, ta ovlašćenja nisu samo krivično-procesna, već su i policijska, a nekada se u osnovi jedna ista radnja javlja kao krivičnoprocesna, nekad kao prekršajna, a nekad kao upravna.<sup>12</sup>

11 Čl. 10, st. 1, tač. 3, 4 i 5 Zakon o policiji.

12 Primera ra di, privremeno od u zimanje predmeta u ređeno je i Zakonikom o krivičnom post upk u i Zakonom o prekršajima, a li i Zakonom o policiji, što predstavlja poseban policijski (upravni) postupak.



Možemo zaključiti da u vezi sa ovom grupom poslova preovlađuje krivična aktivnost policije koja u svojoj ukupnosti predstavlja krivičnu funkciju policije. Budući da su ta ovlašćenja, kao i celokupna delatnost utvrđena posebnim pravnim režimom, posredno, *«kroz primenu policijskih ovlašćenja iz Zakona o policiji koji imaju karakter upravnih radnji, i samo kada imaju taj karakter, u ovoj grupi poslova javlja se i upravna aktivnost– dakle, neznatno i izuzetno»* (Jugović, 2013: 67).

Sprečavanje kriminala i suzbijanje kriminala, tj. preddeliktno postupanje policije i postdeliktno postupanje policije pri sprovođenju njene krivične aktivnosti, prožimaju celokupnu delatnost policije. Poslovi policije na sprečavanju i suzbijanju kriminala zbog svoje neposrednosti, konkretnosti i povezanosti sa svim drugim poslovima policije najviše su uticali da se u praksi policije na određeni način, više faktički nego pravno, tzv. operativni poslovi policije izdvoje iz svih ostalih njenih poslova (Miletić, Jugović, 2012: 226–227).

#### **4. Reforma policije, borba protiv kriminaliteta i proces evropskih integracija**

Organizovani kriminal predstavlja jedan od najvećih izazova sa kojima se naša zemlja suočava. Brojne kriminalne grupe koje potiču iz Srbije ili imaju veze sa Srbijom rade u okviru i izvan granica zemlje. Republika Srbija je u proteklim godinama značajno unapredila svoj zakonodavni i administrativni okvir za borbu protiv organizovanog kriminala, posebno u okviru dijaloga o viznoj liberalizaciji. Međutim, može se primetiti da naša zemlja još uvek nije razvila koherentnu i sveobuhvatnu stratešku sliku o organizovanom kriminalu u zemlji. Zbog toga je neophodno nastaviti rad na usklađivanju zakonodavstva. U narednom periodu, neophodno je usredsrediti se na ostvarivanje učinka u istragama i procesuiranju.<sup>13</sup>

Početak ovog veka Srbiju je zahvatio reformski talas, čime je pokrenut proces transformacije državne uprave i brojne društvene promene. Zbog teških relikata prošlosti, reforma sektora bezbednosti predstavljala

---

<sup>13</sup> U poslednjih deset godina Srbiju su potresale brojne afere (carinska, drumska, stečajna mafija, itd.) koje su punile stupce štampanih i elektronskih medija. Ono što se može primetiti kod navedenih afera, pojedini štampani mediji su najavljivali hapšenja u česnika pojedinih afera, u nekim istragama nije bilo koordinacije između policije, tu žilaštva i sudskih institucija, što je na kraju rezultiralo dugogodišnjim sudskim postupcima, a u pojedinim aferama koje su dočekale sudski epilog donete su oslobađajuće presude.

je nužnost i veliki izazov, posebno reorganizacija Resora državne bezbednosti (RDB), koji je izdvojen iz sastava MUP-a, i po ugledu na razvijene zemlje formirana je specijalizovana organizacija – Bezbednosno-informativna agencija (BIA), (Nikač, 2013: 1679–1685). BIA je organizovana kao samostalno pravno lice.

Reforma zakonodavstva koja se odnosi na organizaciju i rad policije pretpostavka je za sprovođenje svih drugih reformskih procesa. Takođe, usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa evropskim jedan je od uslova za pridruživanje EU. Analizom aktuelnih zakonskih rešenja i dosadašnje policijsko-pravne prakse možemo zaključiti da su u Srbiji postignuti dobri rezultati u transformaciji sektora bezbednosti. U reformi policije značajan napredak je postignut u delu legislative i u usvajanju značajnih dokumenata, kao što su: Strategija razvoja MUP RS 2011–2016, Strategija rada policije u zajednici,<sup>14</sup> Poseban protokol o postupanju policijskih službenika u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima,<sup>15</sup> Uputstvo o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima.<sup>16</sup> S druge strane, preterani normativizam nije dobar i zbog toga propisi i policijske procedure moraju biti znatno pojednostavljeni, jer mnoštvo normi predstavlja problem za rad kako «običnim» policijskim službenicima tako i građanima u ostvarivanju i zaštiti prava (Nikač et al. 2013: 1684).

Naša zemlja se trenutno suočava sa višestrukim izazovima u procesu reforme policije. U kontekstu opredeljenja za integracije u EU i u okviru opšte reforme javne uprave koja se odvija u Srbiji, reforma policije ima za cilj «*nepovratnu transformaciju u modernu, efikasnu, efektivnu, demokratsku i odgovornu policiju koja je u skladu sa EU standardima i modelima*».<sup>17</sup> Kako bi implementiralo komunitarno pravo i podržalo standarde evropskog administrativnog prostora, poslednjih godina, MUP je značajno unapredio strategijski menadžment. Jačanje kapaciteta za strategijsko upravljanje i rukovođenje omogućilo je jasnu podelu nadležnosti i koordinaciju reformskih aktivnosti u svim organizacionim jedinicama.

---

14 Izvor: [http://www.mup.gov.rs/cms\\_cir/sadrzaj.nsf/strategije.h](http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/strategije.h), Preuzeto 19. 4. 2016.

15 Izvor: <http://www.sigurnakuca.net/upload/documents/PlaviTekst.pdf>, Preuzeto 19. 4. 2016.

16 Izvor: <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Uputstvo-opostupanju-prema-dovedenim-i-zadrzanim-licima.pdf>, Preuzeto 19. 4. 2016.

17 Vid. Strategiju razvoja Ministarstva unu trašnjih poslova 2011–2016, Beograd, 2011, 14.

Polazna osnova novog pristupa rukovođenja na stratezijskom nivou je stav da je policija u službi građana, a policajac građanin u uniformi.<sup>18</sup> Rukovođenje u policiji koja deluje u demokratskom društvu zahteva i razvoj novih sposobnosti rukovodilaca. Oni imaju stalnu obavezu da insistiraju na tačnom i urednom obavljanju zadataka, ali i da održavaju dobre odnose sa građanima, saraduju sa drugim službama koje se staraju o redu i kriminalu, kao i sa lokalnim zajednicama, nevladinim organizacijama, etničkim i drugim zajednicama. Istovremeno, svaki pripadnik policije kao službeno lice sa posebnim ovlašćenjima mora da snosi i ličnu odgovornost za svoje postupke i propuste u vršenju policijskih zadataka.

Novim zakonom je predviđena organizaciona jedinica koja obavlja funkciju upravljanja ljudskim resursima. Pomenuta funkcija se jednako primenjuje u svim organizacionim jedinicama Ministarstva i obu hvata oblast rada koja podrazumeva izradu strategije i politika ljudskih resursa, analizu poslova, izradu kataloga radnih mesta i opisa poslova, sprovođenje konkursa, regrutaciju i selekciju kandidata, karijerni razvoj i ocenjivanje zaposlenih, njihovu obuku, odnose sa sindikatima, prevenciju i obezbeđivanje bezbednosti i zdravlja na radu, radne odnose, zastupanja, penzionisanja i sveobuhvatno praćenja indikatora kvaliteta upravljanja ljudskim resursima.<sup>19</sup>

Posebno je potrebno istaći karijerno napredovanje, prema kome će rezultati rada biti podjednako važan kriterijum za napredovanje. Dakle, neće više od neposredno višeg rukovodioca zavisiti napredovanje, nego odgovarajuća kompetencija koja podrazumeva i ostvarivanje određenih rezultata u radu i ocenu tih rezultata, a u krajnjoj liniji i polaganja i obuke za veći stepen. Ovakvo rešenje nesumnjivo doprinosi profesionalizaciji i depolitizaciji policije, a sledstveno tome, većoj efikasnosti u obavljanju poslova, profesionalnijem međusobnom odnosu zaposlenih, kao i zaposlenih prema građanima.

U Srbiji postoji strogo centralizovani sistem državne uprave koji se ne može oceniti kao dovoljno efikasan u borbi protiv kriminaliteta, kao i u obezbeđivanju bezbednosti građana, tako da je neophodno ozbiljno razmotriti mogućnost prenosa nekih nadležnosti na jedinice lokalne samouprave.<sup>20</sup> Neophodnost uključivanja lokalnih vlasti u izbor lokalnih

---

18 *Isto*, 15.

19 Čl. 129, st. 2 Zakona o policiji.

20 Na primer, u zemljama u kojima su lokalnim vlastima poverene značajne nadležnosti u oblasti kontrole rada policije (Holandija, neki regioni i gradovi u Kanadi i SAD), od imenovanja lokalnog šefa policije, preko nadzora nad radom, sve do postupanja po

policijskih starešina, podnošenje izveštaja policije lokalnim organima vlasti, kao i saradnja u rešavanju problema koji postoje na lokalnom nivou (nasilje u porodici, nasilje među maloletnicima, narkomanija) predstavljaju neke od mogućih modaliteta saradnje koji su istovremeno i instrumenti kontrole nad radom policije. Da bi se obezbedilo uspešno funkcionisanje ovog modela, pored navedenih izmena Zakona o policiji, potrebno je izvršiti izmene Zakona o lokalnoj samoupravi, obezbediti neke osnovne predušlove, kao što su finansijska sredstva i obučenosť kadrova kojima će na lokalnom nivou biti poverena kontrola nad radom policije. Potrebno je stvoriti takav mehanizam kontrole u kojem telo koje se bavi kontrolom rada policije ima podršku, kako centralnih vlasti, tako i pravosudnih organa, jer u suprotnom kontrola na lokalnom nivou ne bi imala pravog efekta na postupanje lokalne policije.

Republika Srbija aktivno učestvuje u saradnji regionalnih organa za sprovođenje zakona. Takođe, važno je istaći da je uspostavljena praktična saradnja sa pojedinim državama članicama EU i kao rezultat toga sproveden je određen broj policijskih operacija u saradnji sa organima država članica EU, ali i organima drugih zemalja u regionu, kao i sa Interpolom i Evropolom. Osim usklađivanja zakona kroz proces evropskih integracija, potrebne su i specijalizovane obuke, bolja koordinacija između institucija i adekvatni budžetski resursi u svakom segmentu, ali naročito u relativno novim oblastima koje se brzo razvijaju, kao što je visokotehnoški kriminal.

Što se tiče MUP-a, poslednjih nekoliko godina sprovedene su intenzivne normativne aktivnosti, kao osnovni predušlov za realizaciju svih reformskih procesa, sa primarnim ciljem prilagođavanja zakonske regulative iz ove oblasti standardima i pravnim tekovinama EU. Strateški pristup razvoja Ministarstva je prepoznat kao jedan od ključnih prioriteta u sklopu ukupne reforme državne uprave i jedan od ključnih elemenata evropskih integracija Republike Srbije, jer se od zemalja kandidata očekuje da ispune uslove i kroz adekvatno prilagođavanje administrativnih procedura. Možemo zaključiti da je ovakav pristup u prethodnom periodu obezbedio razvoj Ministarstva kao institucije koja je postala fleksibilna i inovativna, čiji je pristup očuvanju bezbednosti integralan i usmeren ka građanima. Takođe, to je doprinelo i jačanju kapaciteta u borbi protiv kriminala, efikasnijoj upotrebi informacionih tehnologija, kao i razvijanje novih znanja i veština kod zaposlenih.

---

prigovorima građana, postignuti su značajni rezultati i unapređen odnos policije i građana (Marković, 2009: 4–9).

Poseban podsticaj uspešnoj reformi policije predstavlja unapređenje regionalne i međunarodne policijske saradnje. Evrointegracije, ekonomski razvoj i stabilizacija direktno zavise od unapređenja ove oblasti. U cilju intenziviranja ove saradnje, kao jedne od najvažnijih pretpostavki realizacije svih reformskih procesa i razvoja policije Republike Srbije, donet je veliki broj zakona o ratifikaciji sporazuma i protokola, potpisani su brojni multilateralni i bilateralni sporazumi sa susednim i drugim državama u borbi protiv terorizma, organizovanog i drugih teških oblika kriminala, ilegalnih migracija, trgovine ljudima, krijumčarenja narkoticima. Treba napomenuti da u okviru MUP-a ne postoje adekvatni mehanizmi za sistematično i sveobuhvatno planiranje međunarodne saradnje i potrebnih resursa za njeno nesmetano odvijanje, kao i za praćenje realizacije ovih sporazuma, memoranduma, konvencija i drugih sličnih akata međunarodnog karaktera.

Iako je usvojena bez javne rasprave i sa velikim kašnjenjem, Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala<sup>21</sup>, kao jedan od uslova za punopravno članstvo u EU, na adekvatan način je opisala trenutnu situaciju u Srbiji. U izradi i sprovođenju strategije učestvovali su: MUP, BIA, Vojno-bezbednosna agencija, Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija. U Strategiji je navedeno da je njen cilj razvijanje proaktivnog pristupa u borbi protiv organizovanog kriminala, povećanje efikasnosti odgovarajućom primenom preventivnog i represivnog delovanja, kao i oduzimanje imovine stečene izvršenjem krivičnih dela. Za efikasnu borbu protiv organizovanog kriminala potrebna je saradnja između državnih institucija, privatnog sektora i civilnog društva, što je i prepoznato kako u Strategiji, tako i u akcionom planu. Institucije koje se bave borbom protiv organizovanog kriminala moraju stalno imati u vidu da, ako se prihvati kao ozbiljan partner, civilno društvo može predstavljati glavnog promotera pozitivnih praksi i ekspertize u borbi protiv organizovanog kriminala.

## 5. Prioriteti u reformi policije

U narednom periodu MUP treba da ima dva glavna prioriteta. Prvi prioritet je nastavak reformi koje vode ka jačanju strateškog upravljanja ovom organizacijom, koja je u protekle dve-tri godine napravila značajan pomak u odnosu na ostatak državne uprave. To se, pre svega, odnosi na strateško planiranje i reformu ljudskih resursa u MUP-u kao dve ključne

---

21 Vid. Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala, *Sl. glasnik RS*, br. 23/09.

funkcije svake dobre organizacije. Drugi važan prioritet predstavlja nastavak procesa totalne depolitizacije Direkcije policije sa osnovnim ciljem da se ovaj resor više približi ostatku državne uprave. Oba ova prioriteta direktno će doprineti procesu EU integracija. Osnovni preduslov za ostvarenje ovih prioriteta jeste apsolutna i aktivna podrška vrha Ministarstva i svih rukovodilaca, koji moraju da igraju stratešku ulogu upravljanja. Suština strateškog upravljanja jeste da u ovakvoj ekonomskoj situaciji MUP, kao i mnoge druge organizacije, mora da se trudi da sa što manje sredstava uradi što više. Primer Velike Britanije najbolje pojašnjava koliko je to dug proces i koliko je Srbija tek na njegovom početku.<sup>22</sup> MUP je jedan od najvažnijih resora kada su u pitanju EU integracije, pre svega u smislu pregovora oko poglavlja 24 i nešto manje poglavlja 23.<sup>23</sup> Isto tako, MUP je jedna od najvećih organizacija u Srbiji po broju zaposlenih. Brojni problemi koji su nasleđeni iz prethodnog perioda, a koji predstavljaju jasnu pretnju oporavku društva u celini, spadaju u delokrug rada MUP-a. Dakle, MUP mora da bude sposoban da uz sve «*relativno*» manje budžete koji su neminovni u srednjoročnom periodu, što profesionalnije i efikasnije obavlja svoje poslove, a to će zahtevati dalju profesionalizaciju menadžmenta i poslovnih procesa, pre svega kroz jasno postavljen sistem ljudskih resursa i nove IT tehnologije.

Predstojeće reforme policije najviše bi trebalo da odgovaraju samoj policiji. Pre svega, neophodnim reformama znatno će se olakšati njihov rad i uvesti novi kvaliteti u radu policije. Novi sistem ljudskih resursa, kao jedan od najvećih reformskih projekata MUP-a, treba da omogući znatno veću profesionalizaciju ovog posla kroz povećanu motivaciju i sistem nagrađivanja, a samim tim i efikasnost rada. Takođe, kao što je već rečeno, ključna tačka novog Zakona o policiji je uvođenje reda u karijerno napredovanje i jasna podela na one koji rade administrativne poslove u ovom ministarstvu i na policajce koji imaju ovlašćenja. Karijerno napredovanje znači da se zaposleni prati od trenutka prijema u službu, preko njegovog napredovanja u karijeri do odlaska u penziju ili drugu organizaciju. Takođe, precizno treba da budu definisana zvanja i sistem napredovanja, da napreduju najbolji i oni koji najviše doprinose razvoju

---

22 Na primer, poslednji talas reformi policije u Velikoj Britaniji trajao je 20-30 godina i još uvek traje.

23 Vid. Poglavlja 23 i 24: o čemu pregovaramo?, [http://www.mpravde.gov.rs/files/GIZ\\_Vodic%20za%20novinare\\_za%20web%20%281%29.pdf](http://www.mpravde.gov.rs/files/GIZ_Vodic%20za%20novinare_za%20web%20%281%29.pdf), Preuzeto 20. 4. 2016. Dosadašnje iskustvo EU, kada je reč o njenom daljem širenju, a posebno u pogledu naših suseda Hrvatske i Crne Gore, iskristalisala se u poglavlja 23 – Reforma pravosuđa i osnovna prava i 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, kao ključna za konačnu odluku o primanju nove države u članstvo.

policije. Dakle, neće biti dovoljno da policajac ima prelaznu ocenu, da provede određeni broj godina u službi i napreduje u karijeri, već će biti potrebno da završi odgovarajuće škole i obuke i da ima visoke ocene u radu.<sup>24</sup>

Jedan od prioriteta u narednom periodu treba da bude i koncept policije u zajednici koji treba da se zasniva više na prevenciji nego na represiji. To znači da će se raditi na tome da svaki deo grada, svaka opština i mesna zajednica imaju svog policajca. Koncept policije u zajednici promovise ideju o većem učešću zajednice i građana u policijskom odlučivanju i delovanju. Koncept policijske delatnosti u zajednici zasniva se na promeni načina rada policije, policijskih organizacija, policijskog menadžmenta, sistema vrednosti u policiji, vrednovanja policijskog rada i promenama u zajednici. Kao i u prethodnom periodu, jedan od najvažnijih prioriteta MUP-a je suzbijanje organizovanog kriminala i korupcije i u tom smislu bi bilo neophodno razviti novu službu za borbu protiv droge u okviru Uprave kriminalističke policije.

## 6. Zaključna razmatranja

Poslednjih nekoliko godina Republika Srbija je započela sa institucionalnim promenama i prilagođavanjem rada svoje administracije potrebama približavanja EU, gradeći profesionalnu upravu kao garant uspešnih reformi. U narednom periodu je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se postojeći administrativni kapaciteti stavili u funkciju ubrzanja evropskih integracija, u skladu sa očekivanjima građana, spoljnopolitičkim prioritetima i potrebama društva u celini. Princip vladavine prava predstavlja jedan od najvažnijih principa u okviru tekuće reforme policije i transformacije državnih organa u Srbiji, jer je pravna sigurnost ideal kome teži demokratski uređeno društvo. Nosioi reforme policije treba da teže da MUP i policija kao njegov najvažniji deo u narednim godinama budu u potpunosti modernizovani, depolitizovani i, što je najvažnije, da predstavlja u pravom smislu servis građana.

Modernizovana i depolitizovana policija doprinosi efikasnijoj borbi protiv kriminaliteta, posebno danas, kada su u usponu različiti oblici

---

<sup>24</sup> Praktično, da bi policajci ubuduće napredovali u službi, moraće da *“idu stepenik po stepenik, od najniže pozicije ka višoj”*. Posle završene škole, neće odmah moći da dođu na mesto komandira ili njegovog zamenika. Dakle, moraće da krenu od pozornika na ulici, a da bi došli na odgovarajuće rukovodeće mesto, pored znanja, treba da imaju i odgovarajuće iskustvo.

organizovanog kriminala kroz koji prolaze ili su prošle «tranzicione» zemlje. Sve buduće strategije borbe protiv kriminaliteta neminovno traže i nove normativno-pravne pretpostavke. Te pretpostavke se u demokratski uređenim društvima, u prvom redu, obezbeđuju policijskim i krivičnoprocesnim zakonima novije generacije u kojima centralno mesto sve više zauzima preventivna borba protiv kriminaliteta. Slobodno možemo konstatovati da je ovaj proces na početku ovog veka doživeo dodatno ubrzanje, prevashodno zbog potrebe efikasnije borbe protiv terorizma, organizovanog kriminala i ilegalnih migracija i kriminala koji ih prati. Ova potreba prerasta u novi koncept borbe protiv kriminala koji postaje popularniji od do skora najpopularnijeg koncepta ostvarivanja i zaštite ljudskih prava.

## Literatura

Đorđević, S. (2009). *Stokholmski program kao početni model za strategiju reforme policije u Srbiji*, Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji, br. 1, Beograd. 11–18.

Jugović, S. (2013). *Upravna funkcija policije*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd.

Kavran, D. (2004). *Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje, državne uprave*, Pravni život, br. 9. 1063.

Lilić, S. (2008). *Pravni kapacitet Srbije za Evropske integracije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd. 26–37.

Miletić, S. (2004). *Pojmovnik policijskog prava*, Beograd.

Marković, Ž. (2009). *Kontrola policije u Srbiji*, Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji, br. 1, Beograd. 4–9.

Miletić, S., Jugović, S. (2012). *Pravo unutrašnjih poslova*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd.

Nikač, Ž. (2013). *Policija u zaštiti ljudskih prava i građanskih sloboda*, Teme, br. 4, Niš. 1679–1685.

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, "Službeni glasnik RS. Br. 9. 2 014.

Zakon o policiji. *Službeni glasnik RS*. Br. 101. 2005. Zakon o policiji. *Službeni glasnik RS*. Br. 6. 2016.

Zakon o ministarstvima. *Službeni glasnik RS*, Br. 44. 2014, 14. 2015.



Strategija razvoja MUP RS 2011–2016,

[http://www.mup.gov.rs/cms\\_cir/sadrzaj.nsf/strategije.h](http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/strategije.h)

Strategija rada policije u zajednici, [http://www.mup.gov.rs/cms\\_cir/sadrzaj.nsf/strategije.h](http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/strategije.h)

Poseban protokol o postupanju policijskih službenika u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima,

<http://www.sigurnakuca.net/upload/documents/PlaviTekst.pdf>

Упуство о поступању према доведеним и задржаним лицима,

<http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Uputstvo-o-postupanju-prema-dovenim-i-zadrzanim-licima.pdf>

**Zoran Jovanović, LL.D.**

*Assistant Professor,*

*Faculty of Law, University of Kragujevac*

## ***POLICE ADMINISTRATION ACTIVITIES AND THE IMPORTANCE OF THE REFORM OF STATE ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA***

### ***Summary***

*Police activities are one of the oldest forms of administrative activities. Concurrently, the police represent one of the major fields of state administration. In previous times, the police comprised the entire sector of state internal affairs while, today, the police cover only a segment of state administration related to public safety of the country and its citizens. When we speak about the reform of state (public) administration, it unavoidably includes a reform of the police. In this paper, the author aims to point to the future priorities in the reform of this significant segment of state administration whose positive impacts could contribute to a more efficient crime combating. These priorities in police reform should include modernization, reorganization and bringing the police closer to the citizens in order to better respond to the challenges and needs of the contemporary society. The police should be the citizens' service and protect their safety by responding to challenges in a timely and efficient manner. In order to fulfill this goal, it is necessary to invest additional efforts into upgrading the financial and technical status of the police forces and to provide a range of educational opportunities aimed at the professional development of police staff.*

**Keywords:** *state administration, police, combating crime, police modernization, police reorganization.*



## **PRISTANAK OŠTEĆENOG I SLIČNI PRAVNI POSLOVI**

**Apstrakt:** *U ovom radu analizira se odnos pristanka oštećenog sa pravnim institutima koji imaju identično ili barem slično pravno dejstvo. Najpre, analizira se odnos pristanka oštećenog sa oproštajem duga, a zatim i njegov odnos sa sporazumom o isključenju odgovornosti. Prilikom analize svakog od ovih odnosa naglasak je stavljen, ne toliko na sličnosti među posmatranim institutima, iako su i one prezentovane, već pre svega na razlike koje postoje. Na taj način čini se značajno odstupanje od logičkih pravila koja zabranjuju negativne definicije, to jest određenja šta jedna pojava nije. Ipak, ova i slična odstupanja neophodna su u pravnim istraživanjima jer precizno je razgraničenje pravnih instituta preduslov pravilne primene pravnih normi od kojih su oni sazdani.*

**Ključne reči:** *pristanak oštećenog, oproštaj duga, sporazumno isključenje odgovornosti, pravni poslovi, protivpravnost.*

### **1. Uvod**

Na potrebu pravilnog uočavanja sličnosti inaročito razlika koje postoje između međusobno povezanih pravnih instituta višestruko je ukazanoj teoriji prava. Utvrđivanje sličnosti i razlika kroz komparaciju neophodno je kako sa pravnoteorijskog tako i sa praktičnog stanovišta. Sa teorijskog stanovišta komparacija je neophodna radi nalaženja rodnog pojma i pravilne klasifikacije pravnih instituta na osnovu toga. Sa praktičnog stanovišta ovakva analiza neophodna je radi uočavanja eventualne mogućnosti popunjavanja pravnih praznina kroz analognu primenu normi koje se odnose na institut u odnosu na koji vršimo komparaciju.

---

\* mejl

Obaveza da nastavimo u istom maniru tim pre je izražena zbog toga što, budući da je u fokusu pristanak oštećenog, komparaciju valja izvršiti u odnosu ne samo na jedan već na dva pravna instituta. Tako, svesni liberatornog dejstva pristanka oštećenog, pokušaćemo da rasvetlimo njegov odnos sa oprostajem duga (engl. *renunciatory*, nem. *Entsagung*), a zatim i sa sporazumom o isključenju odgovornosti.

Sa pravnoteorijskog stanovišta podjednako je interesantno razmotriti i odnos pristanka oštećenog sa postupanjem na sopstveni rizik I „krivicom“ oštećenog. Ipak, naša namera je da u radu, budući da pristanak oštećenog smatramo za jedan specifičan pravni posao, razmotrimo njegov odnos sa onim pravnim institutima koji se mogu poimati na isti način. Postupanje na sopstveni rizik i „krivica“ oštećenog ne spadaju u kategoriju pravnih poslova, već eventualno ostalih ljudskih radnji, iz razloga što ne počivaju na izjavama volje učesnika odnosa. Upravo zbog toga, odnos pristanka oštećenog sa potonja dva pravna instituta nije predmet, barem ne neposredni, našeg interesovanja u ovom radu.

U skladu s definisanom temom, opredelili smo i sistematiku rada. U prvom delu testiraćemo već iznetu ideju o pristanku oštećenog kao specifičnom pravnom poslu. Nakon toga, u drugom delu, razmotrićemo sličnosti i razlike između pristanka oštećenog i oproštaja duga, kao i odnos pristanka oštećenog sa sporazumom o isključenju odgovornosti.

## **2. Pravna priroda pristanka oštećenog**

### ***2.1. Pristanak oštećenog kao razlog isključenja protivpravnosti***

U teoriji prava uobičajeno je da se pravni institut pristanka oštećenog smatra jednim od razloga isključenja protivpravnosti. Ovakvo rezonovanje pravne teorije, iako se ne temelji na izričitom stavu zakonodavca, čini se da uvažava sva logička pravila. I zaista, pristanak oštećenog ne menja ništa u vezi sa tim da je šteta faktički prouzrokovana – ona kao fakt ostaje (Đurđević, 1995: 131). Pristanak oštećenog čini tek da se jedna, generalno nedozvoljena radnja i posledica, pretvori u dozvoljenu u konkretnom slučaju.

Ovo se čini zbog toga što, načelno barem, nema nikakve svrhe pružati pravnu zaštitu subjektima koji se te zaštite sami unapred odriču (Stipković, 1988: 125–126). Naime, kadase imaoci pravnih dobara saglašavaju, a naročito kada insistiraju izričito na njihovoj povredi, oni šalju signal da im do tih dobara nije stalo. Zaključak da im do tih dobara nije stalo ne bi uvek bio potpuno ispravan, ali zasigurno ne

bi pogrešan bio zaključak da nema potrebe da država ta dobra štiti. Sledstveno tome, kada pristanak oštećenog postoji, nema potrebe radnju kojom je jedno pravno dobro povređeno, ani posledice te radnje smatrati protivnim pravu.

Možemo se, naravno, u vezi s iznetim razmišljanjem zapitati da li nemogućnost pristanka oštećenog da neutrališe protivpravnost, pod uslovom da se ona odnosi na zakonske norme, dovodi u pitanje određenje pristanka oštećenog kao razloga isključenja protivpravnosti. Mi smatramo da ne, i to sa vrlo jednostavnim obrazloženjem.

Da pojasnimo, pristanak oštećenog, shodno našim važećim propisima, nema tu mogućnost da učini dozvoljenim niti ponašanje niti štetnu posledicu tog ponašanja ukoliko su oni zabranjeni zakonskom normom<sup>1</sup>. Takvo ponašanje i posledica ostaju protivpravni bez obzira na postojanje pristanka. Međutim, pošto se protivpravnost u građanskopravnom smislu odnosi i na kršenje ne samo pravnih normi već nekih normi nepravnog karaktera, pristanak oštećenog može učiniti da ponašanja i posledice koje su suprotne upravo tim normama postanu saglasne pravu.

Preciznije, ako su radnja i posledica te radnje zabranjeni nekom pravnom normom nižom od zakona ili nekom normom nepravnog karaktera, a ta norma ima za cilj da spreči nastanak štete, pristanak na tu radnju ili posledicu je razlog isključenja protivpravnosti. Dodaćemo, budući da su pomenute norme daleko brojnije od zakonskih, doista nije pogrešno pristanak oštećenog označiti razlogom isključenja protivpravnosti.

## ***2.2. Pristanak oštećenog kao pravni posao***

Analiza pravne prirode pristanka oštećenog, međutim, ne završava se svrstavanjem ovog pravnog instituta među razloge isključenja protivpravnosti. To jeste njegovo najznačajnije određenje, međutim iz njega se ne vidi suština ovog pravnog instituta u potpunosti. Višeslojna pravna priroda ovog pravnog instituta od nas prosto zahteva da nju posebno istaknemo.

U teoriji građanskog prava, sada već tradicionalno, pravi se razlika između tri velike grupe pravnih činjenica – događaja kao činjenica nezavisnih od čoveka i njegovog delovanja, ljudskih radnji koje u potpunosti zavise od čoveka, njegove volje i delovanja, i pravnih pretpostavki i fikcija, koje imaju zadatak da nepotpuno činjenično

---

<sup>1</sup> Čl. 163, str. 2 Zakona o obligacionim odnosima, *Sl. list SFRJ*, 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 i *Sl. list SRJ* br. 31/93, 22/99, 23/99, 35/99, 44/99.

stanje, kada za tim postoji potreba, upotpune. Mesto izjave o pristanku na štetu i eventualno određenu radnju, barem prema ovoj tripartitnoj podeli, ne bitrebalo da bude sporno.

Izjava oštećenog je ljudska radnja. Ukoliko želimo da budemo precizniji, sobzirom na to da se ljudske radnje grubo dele dalje na one koje su dozvoljene i one koje to nisu, izjava oštećenog bila bi dozvoljena ljudska radnja. No, budući da zakonodavac ne dozvoljava pristanak na radnju, pa ni na štetu, koja je zakonom zabranjena izričito, možemo reći da je izjava kojom se daje pristanak na štetu ipak tek uslovno dozvoljena ljudska radnja. Mi, međutim, ne insistiramo na uvođenju ovog dodatka „uslovno“. Prosto, izjava kojom se daje pristanak na štetu je, ukoliko ne prkosi izričitoj zakonskoj normi, dozvoljena radnja, a ako prkosi, onda je prema slovu ZOO RS ništava. To onda znači da ona ne proizvodi praktično nikakvo pravno dejstvo. To dalje znači da ona tada, u najužem smislu te reči, uopšte ni ne figurira kao jedna od pravnih činjenica. To, dakle, znači da pristanak oštećenog ipak pre spada u potkategoriju ljudskih radnji koje su sa stanovišta pravnog poretka dozvoljene.

Nakon podele na dozvoljene i nedozvoljene ljudske radnje, građanskopravna teorija pravi dalje podelu među dozvoljenim pravnim radnjama na takozvane voljne radnje, odnosno pravne poslove, i radnje koje su saglasne pravu. Pristankom na štetu i radnju kojom će ona biti prouzrokovana, oštećeni daje izjavu koja čini da se jedna radnja i njena posledica pretvaraju u dozvoljene. Njegova izjava je, zapravo, izraz njegove volje iako je ona usmerena upravo na jedan specifičan cilj – eliminisanje protivpravnosti. To znači da ona prema u teoriji građanskog prava isprofilisanoj klasifikaciji ne može biti ništa drugo do pravni posao.

Naše shvatanje o pristanku oštećenog kao pravnom poslu nije prosto teorijska konstrukcija. Ovakvo rezonovanje ima i zakonskog osnova. Osnov nalazimo u poređenju normi, koje se na pristanak oštećenog odnose, sa odredbama koje se odnose na ništavost pravnih poslova. Naime, zakonodavac, ukazali smo na to, oglašava ništavom izjavu oštećenika kojom on pristaje na to da mu se šteta u čini ukoliko je radnja, a mi ćemo dodati i šteta, slovom zakona izričito zabranjena. Kako su radnja i šteta predmet pristanka oštećenog, proizlazi da zakonodavac smatra ništavom izjavu oštećenog koja sa stanovišta zakona ima nedopušten predmet.

Vežu koju imamo u vidu kada govorimo o odnosu između pristanka oštećenog i pravnih poslova, sigurni smo, sada nije teško uočiti. Zakonodavac,

oglašava za ništave one ugovore<sup>2</sup>, ali i sve ostale pravne poslove<sup>3</sup>, ukoliko imaju nedopušten predmet. Kako isto to radi i u delu gde uređuje pristanak oštećenog, zaključak je da ovaj pravni institut zaista možemo posmatrati kao podvrstu pravnih poslova, i to čak i sa stanovišta našeg pozitivnog prava. Naravno, naglasice još jednom da je veza koju ovde uočavamo ipak samo posredna, jer zakonodavac gotovo zasigurno prilikom formulacije ovih odredbi nije imao izričitu nameru da na ovaj način pristanak oštećenog odredi kao pravni posao. Sa druge strane, međutim, izvesno je da je upravo to učinio predviđajući identičnu sankciju za sve izjave koje su u suprotnosti sa slovom zakona.

Iz predašnjeg dela rada proizlazi da pristanak oštećenog, ukoliko ga razmotrimo i kroz različite kriterijume klasifikacije pravnih poslova, možemo definisati kao jednostrani, kauzalni, konsensualni, dobročini, komutativni pravni posao ličnog karaktera, koji je upravljen *inter vivos*, a u kojem onaj na čijoj se izjavi volje on temelji pristaje na to da mu bude naneta određena šteta, katkad od strane tačno određenog lica i na tačno određen način, čineći tako danedozvoljena radnja i njena posledica u tom konkretnom slučaju, ali samo u tom slučaju, dakle ne i generalno, postanu dopuštene.

### **3. Pristanak oštećenog i slični pravni poslovi**

#### ***3.1. Pristanak oštećenog i oproštaj duga***

Imalac subjektivnog prava, s obzirom na to da je subjektivno pravo ustanovljeno prvenstveno, iako ne i isključivo, u njegovom interesu, načelno ima mogućnost da se svog subjektivnog prava odrekne, da odustane od njegovog korišćenja ili njegove zaštite. Jednom rečju, titular prava ima mogućnost da ga na neki od opisanih načina napusti. Ova mogućnost je kod obligacionih prava zbog njihovog relativnog karaktera, za razliku od onih subjektivnih prava koja deluju *erga omnes*, u izvesnom smislu ipak morala biti ograničena. Kako u obligacionom odnosu naspram poverioca stoji tačno određeno lice, jedno ili više njih, volja poverioca može biti ograničena voljom tog drugog subjekta, odnosno subjekata ukoliko ih ima više.

Dakle, ukoliko subjektivno pravo proističe iz kakvog obligacionog odnosa, prilikom njegovog napuštanja mora se voditi računa i o interesima, pa čak i o nekim subjektivnim momentima koji postoje na

---

2 Čl. 47 i 103 Zakona o obligacionim odnosima.

3 Čl. 25, st.3 Zakona o obligacionim odnosima.

strani drugog subjekta. Potrebno je, naime, da se, ukoliko poverilac želi da se svog prava odrekne, pasivni subjekt obligacionog odnosa sa tim odricanjem saglasi. Drugim rečima, da bi odricanje od subjektivnog prava moglo da proizvede željeno dejstvo, potreban je svojevrsni sporazum o oprostaju duga koji bi bio sklopljen između dotadašnjih u česnika obligacionog odnosa.

Izneto razmišljanje i na njemu zasnovano stanovište – koje je inače odavno poznato i jasno profilisano u pravnoj teoriji – prihvatio je i naš Zakon o obligacionim odnosima. Tako je u rubrumu pod nazivom „Otpuštanje duga“ data poveriocu mogućnost odricanja od svog obligacionog prava, ali se ta mogućnost odricanja izričito uslovljava, između ostalog, i saglasnošću druge strane<sup>4</sup>.

Videli smo da se otpust duga, iako je u biti reč o svojevrsnom sporazumu, ne mora nužno odnositi samo na ona građanska subjektivna prava koja proističu iz ugovorne obligacije. Ovaj se pravni institut podjednako uspešno može primeniti i u onim situacijama kada je neko subjektivno pravo nastalo iz obligacije neugovornog karaktera, a to je za nas i naše istraživanje posebno bitno. Naime, naše je interesovanje konkretno usmereno na prouzrokovanje štete kao izvor obligacije.

Dakle, dug koji je iz fakta prouzrokovanja štete nastao može se oprostiti. U tom smislu nema nikakvih pravnih prepreka. Kada oštećeni kao poverilac da izjavu kojom oprašta dug nastao iz fakta prouzrokovanja štete, onaj koji je štetu naneo, pod uslovom da se sa oprostajem duga saglasio, neće biti dužan da prouzrokovanu štetu nadoknadi, jer onaj koji štetu trpi odustaje od zahtevanja nadoknade za istu.

Pristanak oštećenog proizvodi identičan krajnji efekat. I kod pristanka oštećenog i kod oprostaja duga kao krajnji efekat imamo „odustajanje“ oštećenog od zahteva za nadoknadu prouzrokovane štete. Međutim, među ovim pravnim institutima, i pored nesporne sličnosti, postoje vrlo značajne, možemo reći i suštinske razlike. Bez pretenzije da ih sve obuhvatimo, ukazaćemo na najznačajnije među njima.

Prva značajna razlikaiskazana je u izričito postavljenom zahtevu zakonodavca da se kod oprostaja duga sa oprostajem saglasi i druga strana, u ovom slučaju štetnik. Dakle, da bi onaj krajnji efekat mogao da bude postignut, nije dovoljna samo izjava oštećenog o oprostaju duga, već je neophodna i saglasnost druge strane. Tog zahteva, sa druge strane, to jest kod pristanka oštećenog nema. Tog zahteva nema niti u Zakonu

---

4 Čl. 344 Zakona o obligacionim odnosima.



o obligacionim odnosima, niti u pravnoj teoriji, niti takav zahtev proizlazi iz suštine razmatranog pravnog instituta. Takav zahtev, znači, nije postavljen niti izričito, niti indirektno, što dalje znači da pristanak oštećenog krajnji liberatorni efekat proizvodi bez obzira na to da li se sa time saglašava štetnik ili ne. Štaviše, on taj efekat proizvodi i kad se štetnik tome izričito protivi, pa potencijalno čak i onda kada štetnik uopšte ne zna za to da je pristanak dat.

Druga razlika tiče sevremenskog trenutka u kojem se oštećeni izjašnjava u pogledu osnovnog subjektivnog prava koje proizlazi iz fakta prouzrokovanja štete. Naime, kod pristanka oštećenog potrebno je da izjava o pristanku bude data pre nego što je šteta prouzrokovana ili eventualno, kako to neki autori s razlogom kažu (Đurđević, 1995: 135), najdocnije u samom momentu započinjanja štetne radnje, ali u svakom slučaju pre nego što je šteta definitivno nastala. Kod oprostaja duga, međutim, situacija je potpuno drugačija. Oštećeni može oprostiti dug koji je prouzrokovanjem štete nastao samo i isključivo onda kada je šteta kao posledica definitivno nastala i to iz razloga što pravni institut oprostaja duga, po prirodi stvari, zahteva prethodno postojanje tog duga, pa samim tim i štete. Ukoliko nje nema, nije ni moguće oprostiti dug koji se za njen nastanak vezuje. Iz te razlike, čini nam se, kao ispravan zaključak proizlazi da se od zahteva za nadoknadu štete, u načelu barem, može u bilo kom trenutku odustati – kako pre tako i posle nastanka štete, ali pod nešto drugačijim uslovima.

Iz toga dalje proizlazi da opisanu razliku ne moramo posmatrati nužno kao liniju razdvajanja ova dva pravna instituta. Nju je moguće i na drugačiji način posmatrati – kao sponu između njih. Naime, kada oštećeni pristane na štetu naknadno, dakle nakon njenog nastanka, a pod uslovom da se štetnik sa time saglasi, izjava kojom je dat pristanak može se smatrati oprostajem duga prema pravilu *falsa demonstratio non nocet*. U takvim se situacijamavrši konverzija, to jest pretvaranje jedne pravne radnje koja u konkretnom slučaju ne može proizvesti pravni efekat iz nekog razloga u drugu koja je podesna da isti efekat proizvede. Ovim činom jedna zakasnela izjava volje biva zaodenuta u ruho druge koja se u datom trenutku može izjaviti, a koja u suštini proizvodi isti krajnji pravni efekat. Naravno, sve to pod uslovom da se shodno okolnostima slučaja razumno može pretpostaviti da bi lice koje tu izjavu daje, u našem slučaju oštećeni, dalo izjavu o oprostaju duga, a ne izjavu o pristanku na štetu, da je znalo kakav one pravni efekat imaju i koji se uslovi za njihovo davanje prema slovu zakona zahtevaju.

Kao poslednju, ali teoretski verovatno najvažniju, izdvojićemo jednu razliku koja proizlazi iz pravne prirode pristanka oštećenog. Pristanak oštećenog je jedan od razloga isključenja protivpravnosti u građanskom pravu. To znači da jednom kada je dat, ukoliko su i ostali zakonom predviđeni uslovi ispunjeni, pristanak oštećenog čini da, inače nedozvoljena radnja i posledica, postanu pravno dozvoljene. S druge strane, oprostaj duga koji je nastao kao posledica prouzrokovanja štete nema to dejstvo. Oprostaj duga, iako proizvodi isti krajnji efekat kao i pristanak oštećenog, nema tu moć da radnju i posledicu koje nisu dozvoljene sa stanovišta građanskog prava učini dozvoljenim, već ove radnje i iz njih proizašle posledice ostaju protivpravne i nakon datog oproštaja.

### ***3.2. Pristanak oštećenog i sporazum o isključenju odgovornosti***

Da bismo institut pristanka oštećenog pravilno i u potpunosti razumeli neophodno je učiniti i napor više i analizirati ga i u kontekstu njegovog odnosa sa sporazumom o isključenju odgovornosti. Dva su razloga koja su nas na to motivisala. Prvi razlog je taj što se oba ova pravna instituta zasnivaju na izjavama volje. Drugi razlog je taj što pomenuti sporazum, a u skladu sa načelom autonomije volje čijaje manifestacija, čini da obaveza nadoknade štete u potpunosti izostane. Dakle, budući da počivaju na istom momentu i da proizvode isti krajnji efekat, jasno je da je istraživanje odnosa pristanka oštećenog i sporazuma o isključenju odgovornosti od velikog značaja.

U proučavanju ovog odnosa, naročito razlika među ovim pravnim institutima, na ruku nam idu postojeća, mada ne mnogobrojna, opažanja u našoj pravnoj teoriji (Radišić, 2004: 235). Primećeno je, kao prvo, da se kod pristanka oštećenog onaj koji štetu trpi direktno saglašava sa nanošenjem štete, dok kod sporazuma o isključenju odgovornosti, tog saglašavanja nema. Drugim rečima, onaj na čiji je teret ovaj sporazum ugovoren pristaje na to da izostane odgovornost ukoliko šteta nastane, ali se nada da ona neće zaista i nastati. Upravo to je ključna razlika u odnosu na pristanak oštećenog, jer dok se onaj koji pristaje na štetu nadada će ona nastati, onaj na čiji je teret sporazum o isključenju odgovornosti ugovoren ipak živi u nadi da se činjenice predviđene tim klauzulama, pre svega sama šteta, neće dogoditi.

Dalje, primećeno je da sporazum o isključenju odgovornosti nije u stanju da jednu protivpravnu radnju, samim tim ni štetu koja je proizvod te radnje, učini pravno dopuštenom, kao što to čini pristanak oštećenog.

Radnja kojom je šteta prouzrokovana, pa i sama šteta, ostaće protivne pravu bez obzira na postojanje ovog sporazuma i na njegovo liberatorno dejstvo. To znači da sporazum, a ni klauzule od kojih se sastoji, nisu, niti to mogu biti jedan od razloga isključenja protivpravnosti.

Osvrnućemo se kratko na još jednu razliku, pretežno, mada ne i isključivo, teorijskog karaktera o kojoj se u teoriji prava retko govori. Razlog zbog kojeg se o ovoj razlici mahom ne govori, pretpostavljamo, leži u činjenici da se ta razlika nekako podrazumeva, ali budući da je mi smatramo itekako važnom za buduće radove, nećemo propustiti da je istaknemo.

Pristanak oštećenog, naime, zasniva se u potpunosti na izjavi volje samo jedne strane. Izjava kojom oštećeni pokazuje svoju volju da mu se nanese šteta je jedino što je potrebno da izostane odgovornost štetnika. Preciznije, pored nje ne traži se nikakva izjava volje samog štetnika. Kod sporazuma o isključenju odgovornosti, međutim, situacija je posve drugačija. On je akt saglasnosti volja dveju strana. Ako te saglasnosti nema, one klauzule od kojih se sporazum sastoji ne mogu proizvesti nikakvo pravno dejstvo.

Između pristanka oštećenog i klauzula o isključenju odgovornosti postoji još jedna krupna razlika sa značajnim praktičnim posledicama, a koja se tiče zavisnosti liberatornog dejstva instituta od stepena krivice štetnika. Institut pristanka oštećenog proizvodi liberatorno dejstvo bez obzira na stepen krivice koji je kod štetnika postojao u trenutku nanošenja štete. No, dok se kod pristanka oštećenog o krivici štetnika i njenom stepenu uopšte ne vodi računa, kod klauzula o isključenju odgovornosti se o stepenu krivice štetnika, shodno važećim zakonskim pravilima, itekako vodi računa, a sve u cilju sprečavanja eventualne zloupotrebe nepovoljnog položaja saugovarača i nametanja tih klauzula protivno njegovoj volji i na njegovu štetu<sup>5</sup>.

#### **4. Zaključak**

Pravni institut pristanka oštećenog, iako se zakonodavac ne izjašnjava na taj način, u pravnoj teoriji već tradicionalno smatra se razlogom isključenja protivpravnosti, a samim tim i odgovornosti za štetu. U slučaju kada je oštećeni na štetu pristao, radnja kojom je šteta naneta, ali i sama šteta, prestaju da budu nedozvoljene sa stanovišta pravnog

---

<sup>5</sup> Obratiti pažnju na prva dva stava čl. 265 Zakona o obligacionim odnosima, prema kojima se može isključiti odgovornost samo za običnu nepažnju, ali ne i za više stepene krivice, mada i ona samo ukoliko nije nastala kao rezultat monopolskog ili kakvog drugog položaja koji jednu stranu, misli se na štetnika, favorizuje.

poretka. Pristanak oštećenog, naravno kada je dozvoljeno da se oštećenim dobrom u tom smislu raspoláže, opravdava ponašanje štetnika i negativne posledice tog ponašanja.

Ipak, glavna praktična odlika pristanka oštećenog je da u njegovom prisustvu, ukoliko su svi uslovi koji se u tom smislu zahtevaju ispunjeni, obaveza nadoknade štete prestaje da postoji, to jest ona ni ne nastaje. Kako u prisustvu oproštaja duga i sporazuma o isključenju odgovornosti takođe nema obaveze da se nadoknadi šteta, dakle kako je krajnji efekat sličan, postoji jasna potreba da se sagledaju i istaknu ključne razlike između pristanka oštećenog sa jedne i oproštaja duga i sporazuma o isključenju odgovornosti sa druge strane.

U odnosu na oba potonja instituta, pristanak oštećenog je specifičan po tome što je on, najpre, razlog isključenja protivpravnosti. Takođe, u odnosu na oba instituta pristanak oštećenog se razlikuje i po tome što se zasniva isključivo na volji jedne strane – oštećenog, dok oba sporazuma – i o oproštaju duga i o isključenju odgovornosti – kako to i sam naziv „sporazum“ sugeriše, počivaju na saglasnim izjavama volja obeju strana, dakle i štetnika i oštećenog.

Dalje, u odnosu na sporazum o isključenju odgovornosti, pristanak oštećenog razlikuje se po tome što oštećeni, teoretski barem, priželjkuje štetu i zato na nju pristaje. Kod sporazuma o isključenju odgovornosti, iako pristaje na to da nema obaveze nadoknade štete za slučaj da ona nastane, oštećeni ni u kom slučaju ne želi da se rizik nastupanja štete zaista i realizuje. No, najznačajnija praktična razlika između ova dva instituta ogleda se u tome što se kod pristanka oštećenog o stepenu krivice štetnika ne vodi računa, dok je kod sporazuma o isključenju odgovornosti taj stepen sa stanovišta važećeg prava itekako bitan.

Sa druge strane, u nizu drugih, teorijski značajnih razlika, ključna praktična razlika između pristanka oštećenog i oproštaja duga odnosi se na vremenski trenutak davanja izjave volje oštećenog. Ipak, ono što na prvi pogled deluje kao linija razdvajanja ova dva instituta, zapravo je linija koja ih povezuje, jer vremenski sled davanja izjava jasno ukazuje na mogućnost konverzije zakasnelog pristanka oštećenog u izjavu o otpustu duga.

## Literatura

Đurđević, N. (1995). Pristanak oštećenog kao osnov isključenja protivpravnosti štetne radnje, *Pravni zbornik*, br. 2–3.

Zakon o obligacionim odnosima. *Sl. list SFRJ*, Br.29/78, 39/85, 45/89, 57/89 i *Sl. list SRJ*, Br. 31/93, 22/99, 23/99, 35/99, 44/99.

Radišić, J. (2004). *Obligaciono pravo, Opšti deo*, Beograd: Nomos. Stipković, Z. (1988). *Protupravnost kao pretpostavka odgovornosti*, Zagreb: Pravni fakultet Univerziteta u Zagrebu, Doktorska disertacija.

**Srđan Radulović, LL.D.**

### **CONSENT OF THE INJURED PARTY AND SIMILAR LEGAL ARRANGEMENTS**

#### **Summary**

*In civil law theory, consent of the injured party is considered as a legal institute that leads to exclusion from liability for the wrongdoing. This actually means that, when someone consents for damage to be caused, the person who actually caused the damage shall not be required to compensate it. Besides being a fact that leads to the exclusion of liability, consent of the injured party is also regarded as a legal arrangement. This paper discusses the the relations between the consent of the injured party and legal institutes which have identical or similar legal effects. The author first analyzes the relationship between the consent of the injured party and the institute of debt relief, and the relationship between the consent of the injured party and the agreement on the exclusion of liability. The provided analysis focuses on similarities and differences between each of these legal institutes. The precise differentiation between legal institutes is an essential prerequisite for proper application of legal norms they are made of. In this research, the author used the standard legal research methods both in the process of gathering data and in the verification process. The normative method has been applied in reviewing the legislative acts that regulate this matter and a significant number of scientific papers on this issue. In addition to taking advantage of the abstraction and generalization method, the analysis provided in this paper is primarily based on the synthesis of the comparative and systemic approach, as the key methods applied in the verification process.*

**Keywords:** *consent of the injured party, debt relief, agreement on exclusion of liability, legal transactions, unlawfulness.*



**Dr Miroslav Stevanović,\***  
Docent, Akademija za nacionalnu bezbednost,  
Beograd  
**Dr Dragan Đurđević,\*\***  
Docent, Akademija za nacionalnu bezbednost,  
Beograd

pregledni naučni članak  
doi:10.5937/zrpfni1673165S

UDK: 323.14(4-672EU)

Rad primljen: 26.09.2016.  
Rad prihvaćen: 01.11.2016.

## **IZAZOV ZA NACIONALNU BEZBEDNOST REPUBLIKE SRBIJE U KONCEPTU ZAJEDNIČKIH EVROPSKIH VREDNOSTI**

**Apstrakt:** *Miroljubiva budućnost, zasnovana na zajedničkim vrednostima, kao cilj integracije evropskih naroda, podrazumeva raskid sa vrednosnim konceptima koji su bili uzrok sukoba između nacija. Kada Evropska unija (EU) i njene članice ignorišu promociju ideološkog koncepta koji je u prošlosti naneo veliko zlo državi kandidatu za članstvo, nameće se sumnja da li evropski vrednosni koncept sadrži elemente izazova za osnovne vrednosti države i zajednice kao celine kandidata. U članku polazimo od pretpostavke da istorijsko nasleđe nacizma utiče na oblikovanje evropskih vrednosti. Analiza polazi od nacističkog interesa u korenu evropskog ujedinjenja, a zatim od činilaca uticaja nacističkog vrednosnog poretka nakon Drugog svetskog rata. Utvrđeni trendovi su analizirani u kontekstu oblikovanja vrednosnog poretka u periodu neoliberalizma i globalizacije i kontekstualizovani u svetlu izazova u procesu integracija Republike Srbije. Analiza ukazuje da kao vrednosne sličnosti između nacističkog i aktuelnog evropskog vrednosnog diskursa opstaju elitizam i imperijalizam, kao i identičan interes evropskog ujedinjenja. Rezultati daju osnov za zaključak da u okviru EU još uvek postoji nivo tolerancije za vrednosni koncept koji imanentno nije zajednički, pri čemu izazov za nacionalnu bezbednost predstavlja nametanje ambivalentnosti za te koncepte u procesu prijema.*

**Ključne reči:** *nacizam, neoliberalizam, evropske vrednosti, elitizam, imperijalizam.*

---

\* mst.vnv297@gmail.com

\*\* djurdjevic.dragan@gmail.com

## 1. Uvod

Integracija evropskih naroda u okviru Evropske unije (EU), kao nadnacionalne međunarodne organizacije, formalno predstavlja izraz komplementarnog interesa evropskih država u suočavanju sa izazovima globalizacije. U tom kontekstu, nameće se i potreba Republike Srbije da bude aktivno u tom procesu, uključujući i njeno članstvo u EU.

Zajednički izazov, sam za sebe, nije dovoljan da konstituiše zajednicu. Zajednica nadilazi interese suverenih činilaca, odnosno savezništvo, tako što koegzistencija teritorijalno ustrojenih moći i politika iziskuje i postojanje zajedničkih vrednosti i identiteta. Povelja o evropskom identitetu definiše temeljne evropske vrednosti kao zasnovane na tolerantnosti, humanizmu i bratstvu, razvijanim tokom renesanse, humanističkih pokreta, prosvetljenja, koji su doveli do razvoja demokratije, prepoznavanja osnovnih i ljudskih prava i vladavine prava.<sup>1</sup>

Ova proklamacija, imajući u vidu evropski kolonijalizam, imperijalizam i unutrašnje ratove, deluje utopistički, ali odražava racionalnu potrebu evropskih država u doba globalizacije (Bauman, 2004, pr. 35–36). U tom smislu, Povelja o osnovnim pravima EU proklamuje odlučnost naroda Evrope da, uspostavljajući čvršće jedinstvo među sobom, dele miroljubivu budućnost zasnovanu na zajedničkim vrednostima.<sup>2</sup>

Zajedničke vrednosti se, međutim, ne ostvaruju same od sebe, te ni EU nije nužno utemeljena na zajedničkom etosu. One se izgrađuju kroz politički diskurs i društvenu praksu i predstavljaju narativni konstrukt (Ivic, 2016, r. 177). Stoga je, vrednosna integracija, suštinski posmatrano, uslovljena i uravnoteženjem specifičnih interesa suverenih činilaca. Ti interesi, sa vrednosnog aspekta, obuhvataju suzbijanje ideologija koje predstavljaju pretnju za druge nacije. Takva ideologija je u modernoj evropskoj istoriji nacizam. Članice EU su, na primer, 2000. godine, nakon formiranja vlade u kojoj je učestvovala Slobodarska partija, pod vođstvom ekstremnog desničara Jerga Hajdera, objavile diplomatske sankcije protiv Austrije, pozivajući se na moralne obaveze koje proističu iz Ugovora o Evropskoj uniji, što je dovelo do pada legalne vlade. Takođe, 2002. godine, EU je vodila negativnu kampanju protiv kandidata desničarskog Nacionalnog fronta, Žan Mari Lapena, na izborima u Francuskoj.

Reakcija EU i njenih članica, međutim, izostaje povodom toga da je u članici EU, Hrvatskoj, podignut spomenik ekstremnom nacionalisti

---

1 *A Charter of European Identity*, Europa-Union Deutschland, Lubeck, 28 October 1995,

2 European Parliament, the Council, the European Commission, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Official Journal of the European Union, 2010/C 83/02, Preamble



osuđenom za terorizam, da se vrši diskriminacija srpske etničke grupe u pogledu prava na kulturni identitet, kao i javno manifestuje podrška ustaštvu. Budući da se EU, “zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina”<sup>3</sup>, koje su zajednička podrška vrednostima nenasilja, ravnopravnosti i nediskriminacije, trebalo bi da je aktivna.

Tolerancija promovisanja nacionalistički motivisanog terorizma, nacizma i diskriminacije problematizuje pitanje utemeljenja EU, u smislu odnosa između zajedničkih vrednosti i užih interesa. Ujedno, to eksponira svođenje ideje EU na ujedinjenje, zajednički prostor i porodicu naroda, bez nužno i zajedničkog vrednosnog sistema, što otvara pitanje da li samo interes uspostavljanja ujedinjene Evrope može da nadomesti suštinski značaj vrednosnog udruživanja.

## 2. Istorijski koren interesa ujedinjene Evrope

Dok je panevropska ideja, nakon Prvog svetskog rata, počivala na liberalnom internacionalizmu nemačke, austrijske, francuske i britanske elite, ideja evropskog ujedinjenja na vrednosnim temeljima pripisuje se nacizmu (Atkinson, McWhirter, 1995; Laughland, 1997). Ovo viđenje ima svoje utemeljenje. Nacistički ideolog Alfred Rozenberg prvi je na međunarodnoj konferenciji predstavio koncept evropskog identiteta kao temelja ujedinjenja, 1932. godine na kongresu o budućnosti Evrope u Rimu (Gusejnova, 2016, rr. 94, 206). Lider nacista, Adolf Hitler, redovno je isticao termin “evropska porodica naroda” i interes Nemačke za “evropsku kulturu i suštinu evropske civilizacije” (Perkins, 2004, r. 308). Ministar propagande Trećeg rajha, Jozef Gebels, ocenio je u javnom nastupu 1940. godine da „za 50 godina ljudi više neće razmišljati u kategorijama država” (Baudet, 2012, r. 195). Ekonomski eksperti Rajha prvi su, 1942. godine, razmatrali teme evropske monetarne i ekonomske zajednice na konferenciji „Evropska ekonomska zajednica” u Berlinu (Tribe, 1995, r. 245).

Po zamisli nacista, “ujedinjena” Evropa obuhvatila bi teritoriju do Urala, Crnog mora, Kavkaza, Baltičkog mora. Ta teritorija, koja prema nacističkom pravnom teoretičaru Karlu Šmitu mora zbog veličine biti organizovana kao imperija, predstavlja alternativu nacionalnim državama (Benoist, 2013, rr. 97, 100). Na taj prostor Treći rajh je pretendovao kao na “životni prostor” germanske rase, pod nemačkom dominacijom,

3 European Union, *Treaty on European Union*, Official Journal of the European Communities C 325/5; 24 December 2002, art. 2.

dok bi oko Mediterana bio panitalijanski prostor (van der Dussen, 2005, r. 81). Istočna Evropa bila je čišćena od Jevreja, Slovena, Cigana (Mann, 2005, rr. 185–187) i onih koji po rasnim kriterijumima nacista nisu smatrani podobnim. Slovenske nacije bile bi eliminisane ili deportovane istočno od Urala (Black, 2008, p. 277; Gray, 2008, 402; Marković, Antić, 2016). Takvi ciljevi podrazumevali su masovne zločine protiv nepodobnih naroda. Uz to, nacisti su usvojili Hegelov germanocentrizam i distinkciju između germanskih i slovenskih i naroda, što je u praksi za posledicu imalo percepciju da je granica između Evrope i Azije ne Ural, kao geografski pojam, već linija razdvajanja germanskih od slovenskih naroda, prema koncepciji Hitlera, “koju Nemci uspeju da utvrde” (Weikart, 2009, r. 173).

### **3. Činioci uticaja nacizma na zajedničke evropske vrednosti**

Nacizam je u okupiranim državama zapadne Evrope podstakao mržnju i pljačku prema Jevrejima, ali nije bio generalno neprijateljski prema stanovništvu, koje nije bilo izloženo pretnji istrebljenja ni masovnom teroru. Zato je i nakon rata zadržalo određeni uticaj na vrednosno oblikovanje evropskog prostora.

Pre svega, deo establišmenta evropskih država ispoljio je, iz različitih motiva (pre svega antisemitizam, ali i antikomunizam, rusofobija, ideologija, oportunitizam), spremnost na kolaboraciju sa Trećim rajhom (Imlay, Horn, 2014; Stauber, 2011; Laqueur, Baumel, 2001). Francuska vlada generala Filipa Petena stavila se na raspolaganje nemačkim okupacionim vlastima i zadržala je suverenitet, kontrolu kolonija i komandu nad mornaricom i teritoriju (osim oko Strazbura). General De Gol, koji je pokretom otpora rukovodio iz Londona, izdao je uputstvo da se nemački vojnici i službenici ne ubijaju bez preke potrebe i naređenja, zbog mogućih odmazdi, a po njegovoj preporuci francuski žandarmi su ostali na dužnosti u okupiranoj zemlji. U Belgiji su postojala dva fašistička pokreta (Reksisti i flamanski nacionalistički pokret) koji su učestvovali u radu okupacionog aparata. U Norveškoj, predsednik vlade bio je germanofil i kolaboracionista Vidukin Kvisling. U Češkoj nije bilo ozbiljnih akcija protiv okupacione vojske ni sabotaža u industrijskim objektima. U Rumuniji, vlast je preuzeo maršal Jon Antonesku, a kralj Karol II je abdicirao u korist sina Mihaila, koji su uveli fašističku diktaturu i 1940. godine Rumuniju uveli u Trojni pakt. Ovom fašističkom bloku pristupili su i Mađarska, pod fašističkom vladom admirala Mikloša Hortija, kao i tzv. “Nezavisna država Hrvatska”, pod vladom Ante Pavelića. Britanski kralj Edvard

VIII se nakon abdiciranja 1936. godine, ispostavio kao germanofil i simpatizer Hitlera, koga je već 1937. godine posetio sa suprugom i salutirao mu. Na svadbu sa Elizabetom II, 1947. godine, princ Filip, poreklom iz danske kraljevske familije Šlezvig-Holštajn-Zonderberg- Gluksberg, nije mogao da pozove svoje tri sestre budući da su bile udate za nemačke aristokrate povezane sa nacističkim režimom (Kristof od Hesea je čak bio pripadnik SS). Otpor prema rasističkoj i nasilnoj prirodi nacističkog režima nisu ispoljavale ni neutralne zapadnoevropske države. Švedska je Nemačkoj prodavala gvožđe za vojnu industriju, a švedski dobrovoljci su kao pripadnici SS učestvovali u borbama na Istočnom frontu. Švajcarska je proizvodila precizne instrumente za nemačku vojsku, a švajcarska profašistička stranka, Nacionalni front, u dva navrata je pokušao državni udar. Iz Portugala je dolazio volfram za nemačku vojnu industriju i, do 1943. (kada pristupa saveznicima), nemačke podmornice snabdevale su se u portugalskim lukama. U agresiji na Sovjetski Savez i masovnim ubistvima i razaranjima, uz vojnike država Trojnog pakta su učestvovala i jedinice iz drugih evropskih država: dve legije iz Belgije, SS divizija iz Holandije, oklopne SS divizije iz Danske, Švedske i Norveške, Estonije i Letonije, itd. Nacionalni sastav ratnih zarobljenika snaga otkriva veliki broj državljana zemalja koje se danas diče antifašističkom i demokratskom prošlošću, poput 60.280 Poljaka, 23.136 Francuza, 69.977 Čeha i Slovaka, hiljade Holandana, Belgijanaca i drugih<sup>4</sup> (Krivošeev, Grigorij Fedotovič *et al.*, 2001). Kolaboracija sa nacizmom bila je prisutna u okupiranim i u neutralnim državama, a čak i u dominantno slovenskim državama istočne Evrope, a u napadu na SSSR se ispoljila i na vojnom planu.

Drugi činilac koji je omogućio uticaj na oblikovanje evropskog vrednosnog okvira je činjenica da su nacisti na vlast došli izborima, u sistemu kapitalističke predstavničke demokratije liberalnog tipa (Zafirovski, Rodeheaver, 2013, r. 191). Ekonomski uspeh koji je Nemačka ostvarila od 1933–1939. godine (Lepage, 2015, rr. 71–72) nacistički režim je, kao delotvoran, činio prihvatljivim mnogima, uključujući SAD i Veliku Britaniju, uprkos subverzivnoj delatnosti nacista i rasizmu prema Jevrejima i Slovenima. Imperijalna politika SAD i Velike Britanije bila je strateški usmerena na uticaj na Pacifiku i u tom kontekstu prirodni neprijatelj u Evropi bio im je Sovjetski Savez, a ne Nemačka

4 Krivošeev, Grigorij Fedotovič *et al.*, *Rossija i SSSR v voŭnah XX veka: Poteri vooružennyh sil, Ctatističeskoe issledovanie*, Moskva: Olma-Press, 2001, c. 512, tablica 198: "Svedenija o količestve voennoplennyh voogu žmy h sil Germanii i sojuznyh eij stran, u čtennyh v lagerjah NKVD SSSR po sostojniju na 22 apreļa 1956 g."

(Kennedy, 2011, r. 110). Pri tome, poseban motiv za simpatije i tolerantnost prema nacizmu bio je strah od komunizma u Sovjetskom Savezu (odnosno, moguće internacionalizacije).

Uticaj navedenih činilaca na vrednosni diskurs može se konstatovati u više ravni.

Tri meseca pred kraj rata, šef nacističke propagande Gebels upozorava da bi "Sovjeti, prema dogovoru Ruzvelta, Čerčila i Staljina, okupirali celu istočnu i jugoistočnu Evropu"... Gvozdena zavesa pala bi nad ovu ogromnu teritoriju..." (Goebels, 1945, p. 1). Manje od godinu dana posle rata, termin "gvozdena zavesa" ulazi u široku upotrebu, nakon što je britanski premijer Vinston Čerčil u američkom koledžu Vestminster objasnio: "Od Šćećina na Baltiku do Trsta na Jadranskom moru spustila se gvozdena zavesa na kontinent. Iza ove linije se nalaze sve prestonice drevnih država centralne i istočne Evrope... svi ovi poznati gradovi i njihovo stanovništvo su deo teritorije koju sada moramo smatrati sovjetskom interesnom sferom" (s.n., 2008, str. 28). Razlika između ova dva konteksta termina "gvozdena zavesa" nije vrednosne, već interesne prirode. Naime, Treći rajh je taj deo Evrope posmatrao kao germanski životni prostor, dok su ga zapadni saveznici posmatrali kao prostor borbe za "uticaj". Praktična posledica ove razlike je u tome da su na tom prostoru nacistima bili nepoželjni svi negermanske narodi i Rusija, a zapadnim saveznicima samo Rusija.

Nakon rata, razobličavanje rasističke i nasilne prirode nacizma sprovedeno je selektivno. Nirnberški procesi sudili su čelnicima nacističkog režima za Holokaust, ali ne i za masovno istrebljenje Slovena i Roma. Diskriminacija civilnih žrtava ispoljila je suštinski razliku između zapadne i sovjetske pravne doktrine (Schiessl, 2016, pp. 43–48).

Kolaboracija sa nacizmom, kao evrocentričkom, elitističkom, imperijalističkom ideologijom, u kontekstu interesa, može se razumeti u kontekstu reči Vinstona Čerčila iz 1946. godine: "Moramo izgraditi neku vrstu Sjedinjenih Evropskih Država... Prvi korak u stvaranju evropske porodice mora biti partnerstvo između Francuske i Nemačke... Velika Britanija, britanski Komonvelt, moćna Amerika i, nadam se, sovjetska Rusija – jer tada bi zaista sve bilo dobro – moraju biti prijatelji i pokrovitelji nove Evrope i zagovarati njeno pravo da živi i sija."<sup>5</sup>

Osnovni interes "ujedinjenja" zapadne Evrope bio je, dakle, evrocentrizam, a ne saradnja i ravnopravnost evropskih naroda. Taj interes je zaklonjen

---

5 The Churchill Society, *Winston Churchill speaking in Zurich, 19th September 1946*. Preuzeto 31.08.2016. [goo.gl/KSDHS](http://goo.gl/KSDHS)

vrednosnim ciljevima. Tako se prilikom osnivanja Saveta Evrope, 1949. godine, formuliše “jedinstvo svih evropskih zemalja”, “privrženost duhovnim i moralnim vrednostima koje su zajednička baština”, kao cilj afirmiše “ostvarenje većeg jedinstva... u cilju očuvanja i ostvarivanja ideala i načela, koji su njihova zajednička baština”.<sup>6</sup> Savet Evrope je, inače, osnovalo deset država: Italija, Francuska, Norveška, Belgija, Danska, Luksemburg, Holandija, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska, koje su (osim Irske) imale podeljenu vrednosnu tradiciju. Četrnaesti član postala je, 1950, “Savezna Republika Nemačka”, deo bivše Nemačke pod američkom, britanskom i francuskom okupacijom, koja nije bila suverena i međunarodno priznata država.<sup>7</sup> Osim očigledne isključivosti u shvatanju “evropskog”, prijem “SRN” otvara dodatno pitanje. Naime, u prve dve godine Adenaurove administracije, propisima koje su odobrile Okupacione snage, u državnu službu su vraćeni mnogi pripadnici nacističkog režima, koji su zauzeli preko trećine pozicija u spoljnim i unutrašnjim poslovima i pravosuđu, uključujući osnivača obaveštajne službe (BND) Rajnharda Galena, bivšeg rukovodioca u zloglasnom Gestapou (Frei, 2002, p. 53). U takvom sastavu, deklarirani evropski identitet je u okrilju Saveta Evrope teško mogao biti zasnovan isključivo na iskrenom antinacizmu.

Ideološki činilac imao je suštinski uticaj na oblikovanje zajedničkih vrednosti, kao i na nacionalnu bezbednost država. Naime, u uslovima vojne i političke dominacije SAD, u temeljne dokumente UN ušle su vrednosti liberalne demokratije, što je za posledicu imalo polarizaciju na dva vojno-politička bloka.

U posleratnom svetu, mir i bezbednost, kao kolektivne vrednosti, trebalo je da obezbedi sistem Organizacije ujedinjenih nacija: kao mehanizam kolektivne primene sile za očuvanje mira, kao mesto za rešavanje socijalno-ekonomskih uzroka sukoba i kao okvir za ukidanje kolonijalizma i uspostavljanje ravnopravne saradnje naroda kao osnova novog međunarodnog ekonomskog poretka. Taj dogovor zapadnih saveznika sa SSSR ispostavio se kao neiskren, što je u oblikovanju zajedničkih evropskih vrednosti, pre svega suštinskog raskida sa onim čije su posledice eksponirane u nacizmu, imalo uticaj najmanje po dva osnova.

---

6 *Zakon o ratifikaciji Statuta Saveta Evrope*, “Sl. list SCG – Međunarodni ugovori”, br. 2/2003, Preambula, čl. 1.

7 Okupacioni statut je kao najviši akt važio do 1955, a unutrašnji propisi doneti na osnovu Osnovnog zakona podlegali su potvrdi Okupacionih snaga.

Prvo, u uslovima polarizacije dva bloka, posleratni poredak u Evropi je zaštićen tek 1975. godine, kada je u Helsinkiju usvojen Završni akt KEBS. Ova konferencija sadržala je suštinsku anomaliju, ako se ima u vidu da je međunarodni poredak uspostavljen na suverenim državama. Na njoj su ravnopravno učestvovala SAD i Kanada, od Evrope udaljene preko 6.000 kilometara. To je bila praktična potvrda da Evropu (tada već Evropsku zajednicu) ne čine suverene države, koje same mogu da odlučuju o svojoj sudbini. Borba protiv nacizma završila je podelom uticaja, tako što je Sovjetski Savez uspostavio satelitske režime u državama istočne i centralne Evrope i delu Nemačke, u kojima je tokom rata postojao jak nacistički uticaj ili nacistička vlast i koje su napale SSSR (koji je pretrpeo preko 26 miliona žrtava).

Drugo, kolonijalizam jeste okončan 1969. godine, ali pošto je to dovelo do krize kapitalizma, već 1971, ukidanjem vezanosti dolara kao valute međunarodne razmene za zlatnu podlogu, jednostrano je raskinut dogovor iz Breton Vudsa. Od tada, novi, neoliberalni monetarni poredak, sa centrima u Njujorku i Londonu, postaje novi metod kolonijalizma. U tom poretku uticajne postaju i neke privatne banke poznate po poslovanju sa nacističkim režimom (u okviru Inter-Alfa grupe). Simbol "gvozdene zavese", Berlinski zid, pada 1989, a rusko prisustvo zapadno od Urala, SSSR, raspada se 1991. godine. U obraćanju o stanju nacije 1991, predsednik Buš nije tajio politiku prema kojoj SAD treba da "pruže ruku" svim državama "gde mogu" da ostvare novi svetski poredak pod liderstvom SAD, koje raspoložu moralnim stavom i sredstvima da ga podrže.<sup>8</sup> Termin novi svetski poredak naknadno je preformulisan u globalizaciju.

#### **4. Problem zajedničkih evropskih vrednosti danas**

Neoliberalni koncept, koji se razvija od 1970-ih, a u uslovima informacionog doba se globalizuje i njegove vrednosti univerzalizuju, ispostavlja se, s jedne strane, elitistički, a s druge protiv ideje suverene nacionalne države, osim SAD koje su faktor sile koji obezbeđuje monopole u globalnom finansijskom poretku. Danas je i protiv svake zajednice koja ne prihvata superiornost i neodgovornost globalne elite bogatih, političara i birokrata. To praktično svodi razliku od nacističke vizije ujedinjene Evrope na kulturnu ravan (Booker, 2003, p. 19), odnosno finansijsku nadređuje rasnoj postavci (Petrović, 2009, str. 356). Evrocentrizam, koji su evropski vladari postigli vojnim

---

<sup>8</sup> Bush, G.H.W., Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, January 29, 1991, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-a-joint-session-of-the-congress-on-the-state-of-the-union-january-29-1991>

izdvajanjima i osvajanjem, do 1914 – 84% sveta (Hoffman, 2015, p. 2), tako opstaje u funkciji potčinjavanja. Od 1991, prema Rimskoj deklaraciji NATO, danas jedinog vojnog saveza, evropska bezbednosna arhitektura otvoreno institucionalizuje monopolarnost, tako što “NATO, OEBS i Zapadnoevropska unija dopunjuju jedna drugu”.<sup>9</sup>

Nesporno je da Evropska unija još uvek deklarativno nastoji da suzbije nacističke vrednosti. Evropski parlament je 2008. godine proklamovao Dan sećanja za žrtve staljinizma i nacizma,<sup>10</sup> a Parlamentarna skupština Saveta Evrope je 2006. godine izrazila zabrinutost zbog oživljavanja nacističkih simbola, pokušaja rehabilitacije, opravdanja i glorifikacije u česnika rata na nacističkoj strani.<sup>11</sup>

Međutim, tendencija je da se zločinački nacistički režim izjednači sa autoritarnim sovjetskim režimom. Tako Evropski parlament 2005. godine ističe „obim patnje, nepravde i dugoročne socijalne i ekonomske degradacije koju su pretrpele zahvaćene nacije locirane istočno od onoga što će postati Gvozdena zavesa”,<sup>12</sup> a Parlamentarna skupština Saveta Evrope 2006. usvaja odluku o potrebi međunarodne osude zločina totalitarnih komunističkih režima.<sup>13</sup>

Signal da vrednosni obrazac nacizma nije potpuno neprihvatljiv za EU i SAD bilo je i iniciranje unutrašnjeg sukoba protiv ruske jezičke grupe u Ukrajini. Tada su ogoljeni bezobzirnost i nepotizam globalističke elite, koja otvoreno oblikuje život prema svojim interesima, čak i mimo demokratskih procedura. Tako, na primer, na čelo pravnog tima ukrajinskog nacionalnog proizvođača gasa Burizma Holdings dolazi, bez prethodnog iskustva u branši, sin Džoa Bajdena, koji je kao potpredsednik SAD imao kontrolu nad Nacionalnim demokratskim institutom, Nacionalnom zadužbinom za demokratiju, USAID-om i Državnim sekretarijatom, koji su pomogli nasilno svrgavanje legalne vlade i instaliranje hunte na čelu

---

9 NATO, *Rome Declaration on Peace and Cooperation*, Press Communiqué no. S-1(91)86, 8th November 1991., art 3.

10 European Parliament, *European Day of Remembrance for Victims of Stalinism and Nazism*, RC-B6-0165/2009 (02.04.2009), para. E(1).

11 Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Resolution on combating the resurrection of nazi ideology*, no. 1495 of 12.04.2006, Preamble.

12 European Parliament, *Resolution on the future of Europe 60 years after the Second World War*, 12.05.2005, para. H.

13 Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Resolution on need for international condemnation of crimes of totalitarian communist regimes*, no. 1481 of 25.01.2006, Preamble.



sa lojalnim tajkunom.<sup>14</sup> U tom periodu, američki poljoprivredni gigant Kargilis kupio je UkriLend farming, osmog proizvođača motokultivatora i drugog proizvođača jaja na svetu; proizvođač genetski modifikovanih kultura „Monsanto“ najavio je „posvećenost Ukrajini“; na „unapređenju investicione klime“ angažovala se neprofitna organizacija „SAD – Ukrajina fondacija“, uz pomoć multinacionalnih korporacija poput energetskog giganta EksonMobil, Koka-Kole i giganta američkog namenskog kompleksa Rajteon.<sup>15</sup> Kada je Džo Bajden obišao Ukrajinu, da podrži vlast ultra-nacionalista i neonacista, „Vašington post“ je objavio da će američki tim energetskih savetnika otputovati u Slovačku i Mađarsku „da radi na putevima da se izmeni tok ukrajinskih cevovoda kroz koje se Evropa snabdeva“, a da će „vlada SAD raditi sa Ukrajinom na povećanju domaće proizvodnje gasa“<sup>16</sup>. Ovaj sled asocira na (neo) kolonijalno preuzimanje.

Uticaj nacističke ideologije na diskurs evropskih vrednosti ostvaruje se i preko doktrine objektivnog hegemonu SAD. Prema Fransisu Bojlu, vodeći neokonzervativni teoretičari, među kojima Henri Kisindžer, Zbignjev Bžežinski, Pol Volfovic, Džon Eškroft, doktorske studije iz pravnih i političkih nauka završili su na Univerzitetu Harvard, gde je na njihova gledišta uticao ideolog realističke teorije međunarodnih odnosa Hans Morgentau. Bojl je javno objasnio da „nasleđe koje sledi neokonzervativna elita, u osnovi se naslanja na doktrinu političkog gurua Univerziteta Čikago, Lea Štrausa“, čiji je mentor u Nemačkoj, pre nego što je emigrirao u SAD, bio Karl Šmit, najpoznatiji nacistički profesor prava... Šadia Druri (sa Katedre za istoriju i filozofiju Univerziteta Regina u Saskečevanu, u Kanadi) piše da su „neokonzervativci obrazovani na Štrausovim i Šmitovim teorijama, koje su u osnovi nacističke teorije i ovi ljudi su realno neo-nacisti“.<sup>17</sup> Prema Druri, Štrausovi sledbenici su najmoćniji, najbolje organizovani i najbolje finansirani naučnici u Kanadi i SAD, gospodari desničarskih analitičkih centara, fondacija i korporativnog finansiranja.<sup>18</sup> Inače, Šmit je uticaj u pravnoj

---

14 Risen, J., Joe Biden, His Son and the Case Against a Ukrainian Oligarch, *The New York Times*, December 8, 2015. Preuzeto 01.09.2016. [goo.gl/nhmXmN](http://goo.gl/nhmXmN)

15 Sottile, J.R., Corporate Interests Behind Ukraine Putsch, *Consortiumnews.com*, March 16, 2014. Preuzeto 01.09.2016. [goo.gl/1XUatG](http://goo.gl/1XUatG)

16 Mufson, S., Shifting energy trends blunt Russia's natural-gas weapon, *The Washington Post*, March 1, 2014. Preuzeto 01.09.2016. [goo.gl/DcaF6Z](http://goo.gl/DcaF6Z)

17 Watson, S.; Jones, A., Leading Academic: Neo-Nazis Have Signed Us Onto W W III, *Infowars.net*, January 5, 2007. Preuzeto 01.09.2016. [goo.gl/mVjbk2](http://goo.gl/mVjbk2)

18 Drury, S., Saving America: Leo Strauss and The Neoconservatives, *Information Clearing House*, 11 September 2003. Preuzeto 01.09.2016. [goo.gl/mVjbk2](http://goo.gl/mVjbk2)



struci Trećeg rajha stekao baveći se odbranom vansudskih egzekucija političkih protivnika nacizma i čišćenju nemačke jurisprudencije od jevrejskog uticaja (Dyzenhaus, 1997; Scheuerman, 1999), a bio je fokusiran na pitanja međunarodnog prava. Međunarodno su važne dve posledice njegove koncepcije politike: prvo, da svaka politička zajednica mora da nastoji da ostvari pravom neogranično pravo na rat i drugo, da političko postojanje grupe mora biti zasnovano na identitetu koji služi za distinkciju prijatelj - neprijatelj.<sup>19</sup> Štraus je zagovarao da su “sposobni da vladaju oni koji shvataju da nema moralnosti i da je samo jedno prirodno pravo – da superiorni vladaju nad inferiornim.’... ‘Zato što je ljudska vrsta instinktivno pokvarena, mora da bude pod vlašću. Takva vladavina se jedino može uspostaviti kada su ljudi ujedinjeni – i oni jedino mogu da budu ujedinjeni protiv drugih ljudi... ako nema spoljne pretnje onda neku treba proizvesti’.”<sup>20</sup>

Uprkos globalnog uticaja ovakvih doktrina, koje poput nacizma opravdavaju nasilje u upravljanju masama, od evropskih naroda se očekuje da dobrovoljno odbace suverenitet nacije. Međutim, neoliberalni i neonacistički metodi degenerišu demokratiju i generišu manipulacije. Trenutno, na primer, kao alat se koristi snaga i moć obmane ogromnih, muslimanskih masa, kao sredstvo za održavanje piramide neuspešno ostvarenog novog svetskog poretka, na čijem vrhu su i dalje isti umovi, a u čijoj osnovi se sve brže i više gomilaju profiti. Ono što im nedostaje je – životni prostor. Upravo to danas vodi nadmene i bezosećajne, koji naizgled nikada nisu promenili namere nacista.

## **5. Evropski put Srbije u svetlu izazova diskursa zajedničkih vrednosti**

Strateška spoljna politika Srbije, s obzirom na geografske, političke i istorijske činioce, jeste članstvo u EU. Od 2001. godine, sve vlade su nastojale da ostvare napredak u procesu integracija. Srbija je 2014. godine dočekala početak pristupnih pregovora. Za te pregovore je važno, pored ostalog, ko će biti u prilici da “uslovljava” i kakvo bi moglo da bude političko tumačenje “kriterijuma”. Pristupne pregovore Srbija treba da otvori poglavljima koja se odnose na vladavinu prava, borbu protiv korupcije, medijska prava i pravosuđe. O stanju u tim oblastima u Srbiji, nalazi evropskih stručnjaka se dostavljaju institucijama EU koje odlučuju o ispunjenosti kriterijuma – Savetu i parlamentu EU.

---

19 Stanford Encyclopedia of Philosophy, 07.08.2010. Preuzeto 01.09.2016. [goo.gl/s0ugp](http://goo.gl/s0ugp)

20 Jim Lobe, „Leo Strauss’ Philosophy of Deception“, ‘AlterNet’, 18.05.2003. Preuzeto 01.09.2016. [goo.gl/Gppw3f](http://goo.gl/Gppw3f)

Savetom je, na primer, tokom prve polovine 2015. godine predsedavala Letonija, koja je najavila da će u odnosu na zemalje Zapadnog Balkana politika proširenja biti zasnovana na principu uslovljavanja i na ispunjavanju zadatih kriterijuma. U Letoniji se, inače, svake godine održava marš sećanja na Letonsku legiju, jedinicu koju je osnovala nacistička Nemačka i koristila je za pohode na Rusiju, Belorusiju i Poljsku, zbog čega se većina pripadnika krajem Drugog svetskog rata predala zapadnim saveznicima. Vlada Letonije i danas mora da zabranjuje ministrima u češće na skupu podrške nacizmu, pa je tako 2013. godine ministar Einars Cilinskis razrešen zbog nevažavanja ove zabrane. Predsednik Saveta od 2014. godine je Donald Tusk, Poljak kašubijanskog etničkog porekla. Naknadno se ispostavilo da mu je deda po ocu bio pripadnik rezervnog sastava SS odreda. Dok je deda po majci navodno bio "prinudni radnik" kome je, kada se povredio, pružena puna zdravstvena nega, sa malim brojem nemačkih stručnjaka, koje je posetio Adolf Hitler, koji se sa njim rukovao, što je nezabeležen odnos prema „prinudnom radniku“.<sup>21</sup> Prilikom posete Izraelu 2008. godine, Tusk je o svojim korenima rekao: "Moja porodična istorija je kompleksna, kao i mnogih Poljaka i jevrejskih porodica iz centralne Evrope... Nemam za čim da žalim... više volim bolnu istinu od prijatne laži."<sup>22</sup> On istinu nije sam objavio, već je otkrivena (MelmanYossi, 2008).

U Evropskom parlamentu jedan od članova Komiteta za građanske slobode, pravdu i unutrašnje poslove je Udo Foigt, od 1996. do 2011. godine vođa Nacionaldemokratske partije Nemačke, koja gaji afirmativan stav prema Adolfu Hitleru. Nemačka obaveštajna služba BND klasifikuje ovu partiju kao krajnje desničarsku i ekstremističku, ali pokušaj da se po tom osnovu ona zabrani nije uspeo 2003. godine, a novi, na osnovu ideologije identične Hitlerovoj, je pred nemačkim pravosuđem.<sup>23</sup> Među poslanicima Evropskog parlamenta je Roberts Zile, član letonske ultranacionalističke stranke "Za otadžbinu i slobodu", čiji članovi su učestvovali u maršu u čast oružane formacije SS-a.

Sudeći po globalnim medijima, za evropsku "porodicu" bila je prihvatljiva Ukrajina nakon nasilnog prevrata. Ignorirano je to da su važna mesta u ukrajinskoj administraciji zauzela lica iz nasilnog, ekstremno

---

21 Poland's Donald Tusk to Become European Council President, *FriedlNews*, August 30, 2014. Preuzeto 31.08.2016. [goo.gl/w118Hj](http://goo.gl/w118Hj)

22 MelmanYossi, Polish PM: I didn't know about my grandfather's Nazi past, *Haaretz*, April 07, 2008. Preuzeto 30.08.2016. [goo.gl/Pcn7Pg](http://goo.gl/Pcn7Pg)

23 Crisp, James, Neo-Nazi takes seat on Parliament Civil Liberties Committee, *EurActiv*, 07. Jul 2014. Preuzeto 30.08.2016. [goo.gl/xuqg60](http://goo.gl/xuqg60)

desničarskog miljea: Andrij Parubij, osnivač ekstremne nacionalističke Svobode i komandant odreda sa uličnih protesta kao sekretar Nacionalne bezbednosti; Dmitro Jaroš, vođa neonacističkog Desnog sektora kao zamenik sekretara Nacionalne bezbednosti; Oleksandr Sič iz Svobode kao zamenik premijera; ili Oleh Maknicki, iz Svobode kao generalni tužilac. Sa evropskim integracijama, problem je u tome što bi etničko nasilje onih koji baštine ideje Banderista, ukrajinskih nacista tokom Drugog svetskog rata, trebalo da bude osuđeno kao protivno zajedničkim evropskim vrednostima. Čini se, stoga, da su integracije podređene više užim interesima nego zajedničkim vrednostima. To dodatno potkrepljuje činjenica da je ukrajinski ministar spoljnih poslova Pavlo Klimkin, nakon što je predsednik Saveta postao Donald Tusk, taj izbor ocenio kao “najznačajnije sankcije prema Rusiji”.

Elementi nacističkih vrednosti u diskursku zajedničkih evropskih vrednosti poznati su javnosti u Srbiji.<sup>24</sup> Zato, osećaj zajedničkih evropskih vrednosti podriiva izostanak reakcije EU kada se u Hrvatskoj podiže spomenik teroristi, veliča ustaštvo i diskriminišu građani srpske etničke grupe. Naime, teško je apstrahovati mogući kontinuitet interesa u pozadini “savezništa” hegemonu EU, Nemačke i Hrvatske, budući da je “Hrvatska vojska bila u sastavu nacističke Nemačke,... (a) Nemačka je ta koja je držala i organizovala ustaše i posle Drugog svetskog rata.”<sup>25</sup>

## 6. Zaključak

Generalno, države EU i organi ove organizacije javno ne promovišu vrednosti koje bi ugrožavale nacionalnu bezbednost. Međutim, problem je vezan za interese: kako je zaštićena nacionalna bezbednost države ako treba da ispuni netransparentne želje i uslovljavanja onih koji nemaju otklon prema vrednostima nacizma, što je posebno aktuelno za nacije koje su nacisti smatrali inferiornim.

Iz aspekta nacionalne bezbednosti Srbije, teško je ignorisati činjenicu da podobnost Srbije za pripadnost evropskoj porodici naroda ocenjuju države u kojima se veličaju i tolerišu vrednosni koncepti koji su za Srbe zagovarali logore i istrebljenje. Pri tome, poseban izazov predstavlja vrednosni konstrukt u

<sup>24</sup> Vukadinović, I., Koreni EU u planovima nacista, *Nova srpaska politička misao*, 16.06.2008. Preuzeto 30.08.2016. [goo.gl/kY Y2Ux](http://goo.gl/kY Y2Ux); Lazanski, M., Kako se pere istorija, *Politika*, 08.12.2012. Preuzeto 30.08.2016. [goo.gl/FGcBu5](http://goo.gl/FGcBu5)

<sup>25</sup> Mrdić, Uglješa, Smilja Avramov: Nemačka nastavlja nacističku politiku, *Pečat*, 05.09.2011. Preuzeto 30.08.2016. [goo.gl/gTceBp](http://goo.gl/gTceBp)

okviru kojeg se nameće ambivalentnost na promociju ideologije zločina nad Srbima i njihova marginalizacija, kao izraz “dobrosusedstva” i “nemržnje”. S obzirom na to, teško je kao neracionalnu diskvalifikovati zabrinutost da bi neonacističke snage, očigledno raspoređene u EU, prihvatile Srbiju, ali bez Srba.

Šire posmatrano, tolerisanje vrednosti koje asociraju na istrebljenje drugih naroda, temelj EU svodi se na interese, bez zajedničkih vrednosti, a svrhu “integracije” na isključivo pojeftinjenje hegemonizacije i kolonijalizacije naroda.

## Literatura

- Atkinson, R.; McWhirter, N. (1995), *Treason at Maastricht: Destruction of the Nation State*, 2nd edition, Newcastle: Compuprint.
- Baudet, T. (2012), *The Significance of Borders: Why Representative Government and the Rule of Law Require Nation States*, Leiden/Boston: Brill.
- Bauman, Z. (2004), *Europe: An Unfinished Adventure*, Cambridge: Polity Press.
- Benoist, A. (2013), *Carl Schmitt Today: Terrorism, 'Just' War, and the State of Emergency*, London: Arktos.
- Black, P. (2008), Askaris in the “Wild East”: The Deployment of Auxiliaries and the Implementation of Nazi Racial Policy in Lublin District, in: *The Germans and the East*, Ingrao, Charles; Szabo, Franz (eds.), West Lafayette: Purdue University Press, pp. 277–328;
- Booker, C.; North, R. (2003), *Great Deception: The Secret History of the European Union*, London/New York: Continuum.
- Dyzen, D. (1997), *Legality and Legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar*, Oxford: Oxford University Press.
- Frei, N. (2002), *Adenauer's Germany and the Nazi Past: The Politics of Amnesty and Integration*, New York: Columbia University Press. Goebels,
- Joseph, Das Jahr 2000, *Das Reich*, 25.02.1945, pr. 1–2.
- Gray, G.W. (2008), West Germany and the Lost German East: Two Narratives, in: *The Germans and the East*, Ingrao, Charles; Szabo, Franz (eds.), West Lafayette: Purdue University Press, pp. 402–420.
- Gusejnova, D. (2016), *European Elites and Ideas of Empire, 1917–1957*, Cambridge: Cambridge University Press, rr. 94, 206.
- Hoffman, P. (2015), *Why Did Europe Conquer the World?* New Jersey: Princeton University Press.

- Imlay, T., Horn, M. (2014), *The Politics of Industrial Collaboration during World War II: Ford France, Vichy and Nazi Germany*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ivic, S. (2016) *European Identity and Citizenship: Between Modernity and Postmodernity*, London: Palgrave Macmillan.
- Kennedy, G. (2011), *Anglo-American Strategic Relations and the Far East, 1933–1939: Imperial Crossroads*, 2nd edition, London/New York, Routledge.
- Laqueur, W.; Baumel, J.T. (eds.) (2001), *The Holocaust Encyclopedia, New Haven/London: Yale University Press*.
- Laughland, J. (1997), *The Tainted Source: The Undemocratic Origins of the European Idea*, London: Little Brown.
- Lepage, J-D.G.G. (2015), *Hitler's Armed Forces Auxiliaries: An Illustrated History of the Wehrmachtsgefolge, 1933–1945*, Jefferson: McFarland.
- Mann, M. (2005), *The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Marković, P.; Antić, Č. (2016), *Alternativna istorija Srbije*, Beograd: Nedeljnik.
- Perkins, M. A. (2004), *Christendom and European Identity: The Legacy of a Grand Narrative Since 1789*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Petrović, N. (2009), Evropska zajednica naroda u idejama Adolfa Hitlera i nacionalsocijalističkoj praksi, *Strani pravni život*, 2, str. 345–357.
- Evropa s dušom: govori koji su odredili savremenu Evropu*, s.n. (pr.) (2008), Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.
- Scheuerman, W. (1999), *Carl Schmitt: The End of Law*, Lanham/Boulder/New York/Oxford: Rowman&Littlefield.
- Schiessl, C. (2016), *Alleged Nazi Collaborators in the United States after World War II*, Lanham: Lexington Books.
- Stauber, R. (ed.) (2011), *Collaboration with the Nazis: Public Discourse after the Holocaust*, Oxon/New York: Routledge.
- Tribe, K. (1995), *Strategies of Economic Order: German Economic Discourse, 1750–1950*, Cambridge: Cambridge University Press.
- van der Dussen, J., *The History of the Idea of Europe*, 3rd edition, London/New York: Routledge, 2005.
- Weikart, R. (2009), *Hitler's Ethic: The Nazi Pursuit of Evolutionary Progress*, New York: Palgrave Macmillan.
- Zafirovski, M.; Rodeheaver, D. (2013), *Modernity and Terrorism: From Anti-Modernity to Modern Global Terror*, Leiden/Boston: Brill.

**Miroslav Stevanović, Ph.D.**  
Assistant Professor,  
Academy of National Security,  
Belgrade

**Dragan Djurdjević, Ph.D.**  
Assistant Professor,  
Academy of National Security,  
Belgrade

## **CHALLENGE FOR THE NATIONAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE CONCEPT OF COMMON EUROPEAN VALUES**

### **Summary**

*Peaceful future based on common values, as a motive for the integration of the peoples of Europe, implies discontinuity with value-concepts that were the cause of conflicts. When the European Union and its member states ignore the promotion of the Ustasha's ideological concept which caused great evil to Serbia, as a neighboring country and a candidate for EU membership, the doubt arises whether the current value concept contains elements of challenge for the candidate's national security. In this article, we assume that the historical legacy of Nazism has influenced the shaping of European values. The analysis starts from the Nazi views embodied in the root of the interest for unity of Europe, and the factors of influence of the Nazi value order after World War II. The idea of unified Europe can be attributed to Nazis, who had territorial ambitions in terms of Europe as the living space of the Germanic race, under the dominance of Germany. During the war, there was a significant level of collaboration in European states, while Nazis basically aimed to annihilate Jews, Slavs and Gypsies. After the war, anti-Nazism was marginalized, due to the Cold War against communism and the Soviet Union.*

*The identified trends are analyzed in the context of shaping the value system at the time of neo-liberalism and globalization. After the undermining of the international financial system in 1971, and the rise of neo-liberalism, globalization has generated a trend of centralization and financial domination. This is accompanied by neo-conservative doctrine and politics, which promote realism in international relations, and "desovereignization" of nation states. The example of the coup d'état and civil conflict in Ukraine exposed tolerance for ultra-nationalistic and neo-Nazi ideas. We find that elitism and imperialism remain as value similarities between the Nazi and the current neo-liberal European value discourse, and that there is an essentially identical interest in the unification of Europe.*

*The trends are contextualized in light of the challenges concerning the common European values in the integration process of the Republic of Serbia. Today, the EU incorporates neo-Nazi political forces within its institutions. Having in mind the attitude of Nazism towards non-Germanic nations, tolerance for resembling value concepts in Croatia and other EU states, and imposition of the ambivalence towards*

*them in the process of accession, generates challenge for vital values of the state and people as a whole in Serbia and other EU candidates. Thus, we conclude that there is a justified reason for concern in regard to the requirements which Serbia will be demanded to meet, either formally or informally, by the EU institutions in the process of admission.*

**Keywords:** *Nazism, neo-liberalism, European values, elitism, imperialism.*





## **O NOVOJ NADLEŽNOSTI EVROPSKOG SUDA PRAVDE U REŠAVANJU MONETARNIH I FISKALNIH SPOROVA\*\***

**Apstrakt:** Predmet analize u radu jeste nadležnost Evropskog suda pravde u rešavanju monetarnih i fiskalnih sporova u Ekonomskoj monetarnoj uniji. U prvom delu rada ukazuje se na uticaj koji Evropski sud pravde ostvaruje na terenu usaglašavanja zakonskih rešenja u domenu monetarnog prava, ekonomske politike i fiskalnog okvira evrozone, a koji se može prepoznati kao direktan ili indirektan. U drugom delu rada razmatra se odluka Suda u slučaju nepoštovanja fiskalnih pravila iz 2003. godine, kojom je de facto ustanovljena monetarna i fiskalna nadležnost Suda (kao preteča budžetske jurisdikcije), što je postalo naročito uočivo u slučaju pravne opravdanosti Sporazuma o konstituisanju Evropskog stabilizacionog mehanizma. Iako je nadležnost Suda u ovoj oblasti još uvek nedovoljno razvijena, zaključak je da i pored toga predstavlja najefikasniji način razrešenja monetarnih i fiskalnih sporova, koji zbog kompleksnosti i specifične prirode odnosa samog spora nisu podesni za primenu alternativnih mehanizama rešavanja sporova.

**Ključne reči:** monetarno pravo, monetarni spor, fiskalni spor, Evropski sud pravde, budžetska jurisdikcija.

### **1. Uvod**

Globalna ekonomska i finansijska kriza je ukazala na odsustvo *finansijskog legitimiteta* u Ekonomskoj monetarnoj uniji (EMU) i uslovlila potrebu za čvršćim pozicioniranjem Evropskog suda pravde (ESP) u novim modelima ekonomskog upravljanja (oličenim u međudržavnim sporazumima

---

\* markod1985@prafak.ni.ac.rs

\*\* Rad je rezultat istraživanja na projektu: „Usklađivanje prava Srbije sa pravom Evropske unije”, koji finansira Pravni fakultet Univerziteta u Nišu u periodu 2013–2018. godine.

*sui generis* usmerenim na očuvanje monetarne stabilnosti i postizanje fiskalne održivosti). Ovde se finansijski legitimitet mora posmatrati u kontekstu *sistemskog legitimiteta*, koji predstavlja specifičan oblik demokratskog legitimiteta od naročitog značaja za usaglašeno vođenje javnih finansija država članica. Ovaj oblik legitimiteta se odnosi na efikasnost pravila, struktura i procesa u funkciji odgovornosti, kojima se utiče na povećanje stepena poverenja građana u delovanje političkih institucija Unije (Laffane, 2003: 762–768). Slab finansijski legitimitet jeste direktna posledica neadekvatne fiskalne odgovornosti i odsustva fiskalne discipline država članica u održavanju kriterijuma fiskalne i finansijske konvergencije utvrđenih Mاستrihtskim sporazumom i Paktom o stabilnosti i rastu, zbog čega ESP mora jačati svoju nadležnost i izricati pravobavezujuće odluke neodgovornim nadnacionalnim subjektima fiskalne politike. Na taj način će istovremeno doći do poboljšanja finansijske discipline koja implicira inoviranje pristupa starom problemu uspešnog raspolaganja ograničenim budžetskim sredstvima, gde se teži adekvatnoj kontroli ukupnih javnih rashoda kroz uspostavljanje ograničenja na izdatke koji su obavezni na ukupnom nivou i na nivou pojedinih budžetskih korisnika (Dimitrijević, 2016: 112).

Delovanje Evropskog suda pravde doprinosi stvaranju optimalnog pravnog mehanizma kontrole trošenja budžetskih sredstava u evropskom monetarnom pravu, a koji će zajedno sa novoustanovljenom ulogom ustavnih sudova (koji sada postaju čuvari fiskalne discipline) omogućiti održavanje fiskalnog okvira evrozona. Iz tog razloga osnovni cilj rada jeste ocena manifestacije nove nadležnosti ESP u rešavanju monetarnih i fiskalnih sporova unutar EMU. Ključ uspešne koordinacije budžetskih politika leži upravo u iskorišćavanju potencijala institucija, kako nacionalnog tako i nadnacionalnog pravnog sistema, što je moguće ostvariti jasnom podelom nadležnosti, boljom međusobnom komunikacijom i poštovanjem međusobnih odluka svih komunitarnih institucija. Uloga sudskih instanci u procesu vođenja javnih finansija obezbeđuje legitimitet i protivtežu određenim političkim pritiscima koji potencijalno mogu ugroziti stabilnost evrozona zbog čega se njihovo jačanje i međusobna saradnja u formi *makroekonomskog dijaloga* moraju intenzivirati u budućem periodu.

## 2. Uticaj Evropskog suda pravde na proces harmonizacije monetarnog prava

Stvaranje monetarne unije nije cilj samo po sebi, već predstavlja instrument za ostvarivanje fundamentalnih ciljeva Evropske zajednice (Golubović, 2007: 49). U analizi monetarnih i fiskalnih sporova koji se sve više manifestuju u evropskom monetarnom pravu usled povrede kriterijuma konvergencije, moramo uzeti u obzir činjenicu da EMU nastoji da proširi svoj uticaj i na zemlje nečlanice. To se posebno uočava na primeru država kandidata koje kriterijume cenovne, finansijske i fiskalne konvergencije moraju da ugrade u nacionalno pravo (Gianviti, 2005: 13). Uloga Evropskog suda pravde u EMU je u početku delovala tek kao *sekundarna* (jer Evropska centralna banka – ECB, ima primarnu ulogu kao vrhovna monetarna institucija), ali se u uslovima krize ukazuje na sve veću potrebu širenja nadležnosti ESP u domenu monetarnih odnosa zemalja članica. ESP se brine o primeni komunitarnog prava u svim segmentima, pa samim tim i u delu koji se tiče monetarnog, ekonomskog i finansijskog prava. Uticaj Suda u ovoj sferi se danas može prepoznati kao *direktan* ili *indirektan* i oblikovan je shodno osnovnim postulatima prava privrednog sistema EU.

*Direktan uticaj* se opaža kada ESP odlučuje o merama koje se primenjuju na države koje nisu ispunile obaveze iz domena koordinacije nacionalnih monetarnih i fiskalnih politika sa vrednostima *acquis communautaire*. Sudski postupak može inicirati Komisija, koja prethodno upućuje obrazloženo mišljenje državi članici i ostavlja rok za izjašnjenje ili druge države članice koje o tome moraju prethodno obavestiti Komisiju.<sup>1</sup> U slučaju postojanja povreda komunitarnog prava, Sud donosi odluku i određuje mere koje treba preduzeti. O izvršavanju odluka stara se Komisija, koja je u okolnostima nepostupanja države prema uputstvima Suda donosi obrazloženo mišljenje o tome. Prethodno, Komisija pruža mogućnost državi da iznese eventualne prigovore i pruži objašnjenja zašto se nije pridržavala mera ili ih nije ispunila u potpunosti. Ako država članica ne preduzme potrebne mere za implementaciju odluke, Komisija predlaže visinu novčane kazne ili drugog paušalnog iznosa koji ta država treba da plati i obaveštava Sud o tome (Treaty on Amsterdam, art. 226–228). Takođe, ESP može suditi i u sporovima koji se tiču neizvršavanja obaveza nacionalnih centralnih banaka koje su preuzele ulaskom u EMU. Pravo pokretanja postupka imaju Savet guvernera ECB i

---

1 Nakon što Komisija da obrazloženo mišljenje, država članica može da se usmeno ili pismeno izjasni o zahtevima protivne strane. Ako Komisija u roku od *tri meseca* od podnošenja predmeta ne iznese mišljenje, države članice iniciraju sudski postupak.

država članice kada se smatra da pravni akti ECB predstavljaju grubu povredu komunitarnog prava. Tužbe koje subjekti podnose po pravilu nemaju *suspenzivno dejstvo*, ali je u određenim okolnostima moguće privremeno zastati sa implementacijom spornih pravnih akata ako je to povezano sa velikim i nenadoknadivim troškovima (El-Agraa, 2011: 47–50).

*Indirektni uticaj* ESP u koordinaciji monetarnog prava opaža se prilikom rešavanja prethodnih pitanja. Kada na zahtev nacionalnih sudova država članica ESP tumači komunitarno pravo i meri njegovo dejstvo na nacionalno pravo, Sud istovremeno donosi i odluku o valjanosti individualnih i zajedničkih akata ECB, Komisije, Računovodstvenog suda, Parlamenta i drugih organa Zajednice (Ilić Gasmir, 2004: 119). Predmet kontrole zakonitosti mogu biti svi akti koji imaju pravnoobavezujuće dejstvo, izuzev preporuka, mišljenja i akata Parlamenta koji imaju dejstvo prema trećim licima. U slučaju osnovanosti tužbe, Sud proglašava akt ništavnim, ali kako se radi o odredbama sekundarnog prava, Sud može eksplicitno odrediti koja dejstva uredbi ostaju na snazi (i pod kojim uslovima).<sup>2</sup> Uzimajući u obzir činjenicu da je u oblasti koordinacije najveći broj propisa iz oblasti sekundarnog zakonodavstva, ovakva praksa Suda može biti veoma korisna u cilju ispravljanja nedostataka i pravnih praznina u postojećim propisima koordinacije. *Mišljenja smo* da neponištanje svih dejstava uredbe *ab initio* može biti itekako korisno u smislu zadržavanja onih rezultata koordinacije koji su legitimni i koje nije moguće ukloniti bez velikih transakcionih troškova.

Jačanje pozicije ESP jeste posledica drugačijeg poimanja koncepta *finansijske stabilnosti*, koji je pre izbijanja krize imao *opšti* karakter i ticao se sigurnosti i usaglašenosti svih segmenata finansijskog sistema Zajednice (uključujući sistem deviznog poravnanja i cenovni sistem). U uslovima krize održavanje finansijske stabilnosti postaje *konkretan* zadatak svih pojedinačnih u česnika na finansijskom tržištu, komunitarnih institucija, kao i država koje se javljaju kao spoljnotrgovinski partneri Unije (Lastra, 2015: 126–127).

### 3. Budžetska jurisdikcija Evropskog suda pravde

Kada govorimo o *specijalnoj nadležnosti* ESP u sporovima vezanim za budžetsku politiku, moramo ukazati na dileme u pogledu pravnog utemeljenja takve jurisdikcije. U literaturi se navodi da se pitanju jurisdikcije može prići sa *političkog* i sa *pravnog stanovišta*

---

<sup>2</sup> *Treaty on Amsterdam, art. 230–232.*

(Skiadas, 2000: 3). Kada je u pitanju *političko opravdanje budžetske jurisdikcije* Suda, ono se može uočiti u mišljenju opšteg pravobranioca *Mancinija (Manciny)* u slučaju C34/86, iz čijeg zvaničnog saopštenja jasno proizilazi da se takva jurisdikcija ne mora ustanovljavati rezolucijama, jer je već utvrđena odredbama primarnog prava. Ističe se da bi bilo kakva presuda Suda kojom se zadire u suštinu budžetske procedure EU mogla značiti da Sud samoinicijativno zamenjuje ulogu sa nekim od komunitarnih organa koji imaju izvorno pravo da učestvuju u postupku usvajanja budžeta EU. Ovakvo postupanje impliciralo bi da Sud prisvaja finansijsku nadležnost zbog čega bi sve optužbe za arbitrarnost bile opravdane (Ibid, 4–5).

*Budžetska jurisdikcija u pravnom kontekstu* je određena presudom ESP u vezi sa mešanjem država članica u pregovore između Saveta i Parlamenta tokom trajanja budžetskog postupka. Sud je zauzeo jasno stanovište da države ne smeju ni pod kojim uslovima da ometaju odvijanje samog postupka, koji je precizno utvrđen strogim normama primarnog prava EU. Ovom prilikom Sud nije razmatrao do kog stepena može ići prevencija budžetskih organa u cilju valjanog zaklju čivanja budžetskog sporazuma. Presudom je jasno stavljeno do znanja da ESP samo vrši verifikaciju budžetskih operacija u skladu sa pravilima utvrđenim osnivačkim ugovorom. U tom smislu ESP mora nastojati da spreči da Savet i Parlament prekorače granice ovlašćenja koja su im data Ugovorom.<sup>3</sup>

Između tumačenja budžetske jurisdikcije u političkom i pravnom kontekstu može se uočiti postojanje odnosa *komplementarnosti*. Izgleda da je politički nekorektno imati pravosudnu instituciju koja se suštinski meša u pitanja finansijske prirode s obzirom na to da se Sud često optužuje da uživa ekstenzivna ovlašćenja u različitim segmentima komunitarnog prava. Sud pravde ne zadire u način na koji budžetski organi implementiraju svoja ovlašćenja u praksi (jer za tako nešto nema nadležnost, a ni stručne kompetencije), ali mora da ispita da li su budžetski sporazumi zaključeni u skladu sa normama primarnog prava (Skiadas, 5). Pravna priroda budžeta predstavlja još jedan argument u prilog (ne)postojanja jurisdikcije. Sud ne razmatra povrede izvršene nacrtima i predlozima budžeta, već se isključivo bavi analizom konačnog (objavljenog) budžeta. Zanimljivo je stanovište prethodno pomenutog generalnog pravobranioca *Mancinija*, koji je smatrao da budžet sam po sebi ne prozvodni bilo kakva pravna dejstva i da predstavlja obični računovodstveni dokument. Predmet meritornog odlučivanja pred ESP može biti samo deklaracija o budžetu predsednika Parlamenta, kojom se stvaraju određena prava i obaveze. Sličan stav imao je i opšti

---

3 *Case C-34/86 Council v Parliemant ECB [2003]*.

pravobranilac *Lapergola (Lapergola)*, koji budžet posmatra kao nezavisni akt, odnosno protokol koji sam po sebi nema konkretnih pravnih dejstva prema državama članicama. Ipak, kasnije je opšti pravobranilac *Džejkobs (Jacobs)* zauzeo jasan stav da budžet predstavlja pravni akt koji stvara pravni položaj stranama na koje se odnosi i podvlači distinkciju između faze usvajanja i proglašenja budžeta (Skiadas, 6–7).

Jasno je da budžet od momenta objavljivanja postaje pravnoobavezujući akt, ali poništavanje deklaracije o budžetu podrazumeva i prethodno poništavanje faze usvajanja budžeta. Budžet EU je pravni dokument *sui generis*, kako u pogledu postupka usvajanja i donošenja tako i u pogledu sadržine i obaveza koje nameće stranama koje su ga zaklju čile. Svako negiranje njegovih pravnih dejstva i izolovano posmatranje faza izrade, nacрта, usvajanja, donošenja i izvršenja budžeta, *prema našem mišljenju*, predstavlja ignorisanje njegovog mesta i značaja u konceptu koordinacije fiskalne politike radi ostvarivanja stabilnih javnih finansija kao jednim od prioriteta Evropske centralne banke i drugih organa Evropske unije.

Uzimajući u obzir neka shvatanja po kojima je budžet EU oblik transfernog budžeta, pojedini autori insistiraju na promeni načina planiranja javnih rashoda i javnih prihoda (Klaus Dirk, 2006: 21–22). Glavni pravac reformi podrazumeva podelu budžetskog programa na *dva dela*, gde bi se jedan koristio za ostvarivanje alokacione, a drugi za ostvarivanje redistributivne funkcije stabilizacione politike. Na rashodnoj strani alokacionog budžeta našlo bi se finansiranje unutrašnje i spoljašnje bezbednosti, ekološke politike, politike naučno-tehnološkog razvoja, trgovinske politike i neki segmenti poreske politike. Prihodi za finansiranje javnih dobara bi se obezbedili kroz naplatu harmonizovanih poreza shodno principu korisnosti. Ovaj predlog reforme opravdava se postojanjem velikih izdataka u oblasti zajedničke poljoprivredne politike i specifičnim regionalnim efektima u različitim segmentima nacionalne ekonomske politike. Svakako, ovo rešenje nije *panacea*, jer se koordinacija ne obezbeđuje samo normama čvrstog prava, već i zaključivanjem međudržavnih sporazuma. Diskutabilno je koliko bi novi koncept koordinacije budžetske politike, gde poreski obveznici porez plaćaju prema korisnosti, bio primenljiv u praksi. Bilo bi teško odrediti stepen korisnosti od pružanja javnih dobara za svakog obveznika pojedinačno, jer se kao opšte prihvaćeni osnov oporezivanja koristi ekonomska snaga poreskog obveznika određena veličinom dohotka, potrošnje ili imovine (Anđelković, 2012: 82).<sup>4</sup>

---

4 Novi načini finansiranja rashoda oslanjaju se na doprinose određene prema veličini BDP-a i na korišćenje sopstvenih prihoda. Sredstva od harmonizovanog

Uzimajući u obzir osetljivost održivosti *makroekonomskog dijaloga*, postavlja se pitanje da li će Evropski savet, Komisija, Evropska centralna banka i Parlament zaista koristiti svoju aktivnu procesnu legitimaciju da pokrenu postupak protiv međusobnih akata, kada su svesni posledica gubljenja ugleda ukoliko Sud odbije zahtev kao neosnovan ili nepotpun, i poteškoća ponovnog uspostavljanja kolegijalnih odnosa. S pravom se može izraziti bojazan od široko postavljene nadležnosti Suda po smer odvijanja zajedničkih i nacionalnih politika država članica, posebno onih zemalja koje se nalaze na putu evrointegracija (Joerges, 2013: 4–5). Monetarna i fiskalna jurisdikcija Suda se sve više realizuje u uslovima krize prilikom utvrđivanja pravne prirode međudržavnih sporazuma, gde presude povodom komplementarnosti ovih pravnih dokumenta sa osnivačkim aktima imaju presudan uticaj na dalji pravac i smer koordinacije nacionalnih fiskalnih politika.

#### **4. Postupanje Evropskog suda pravde u fiskalnim i monetarnim sporovima**

Globalna finansijska kriza ukazala je na slabosti celokupne „međunarodne finansijske arhitekture“ kao genusnog pojma za primenu finansijskih standarda u cilju izbegavanja posledica velikih recesija (eliminacijom sistemskih rizika) i konstituisanja posebnih organa u nacionalnim zakonodavstvima koji bi podsticali poštovanje tih standarda (Giovanoli, 2010: 3–7). U tom kontekstu, *mišljenja smo* da se moraju stvoriti adekvatni institucionalni uslovi za širim participiranjem sudskih instanci opšte i posebne nadležnosti (računski sudovi), kako na nacionalnom tako i na nadnacionalnom nivou prava.

Nedvosmisleno je jasno da globalna finansijska kriza ne predstavlja samo unutrašnji problem za članice monetarne unije, već ima i spoljašnju dimenziju, koja implicira zakonske obaveze svih zemalja evrozone u skladu sa odrebama međunarodnog monetarnog prava u delu očuvanja monetarne stabilnosti (Fiebleman, 2013: 101–105). Zanimljivo je da su *Francuska* i *Nemačka* (jedne od glavnih zemalja članica EMU) još tokom 2002–2003. godine bile suočene sa ozbiljnim problemima u vezi sa održavanjem finansijskih i fiskalnih kriterijuma konvergencije. Savet je odlukama potvrdio postojanje prekomernog budžetskog deficita u ovim zemljama i naložio preduzimanje neophodnih korektivnih mera za postizanje ciklično prilagođenog deficita. Kako se radilo o glavnim zemljama

---

poreza na dodatu vrednost koristila bi se za postizanje redistributivnih ciljeva, a sam porez bi se mogao u činiti progresivnijim u zavisnosti od dohotka *per capita*.



članicama EU bilo je neophodno primeniti preporuke u što kraćem roku zarad održavanja sveukupne fiskalne discipline i kredibiliteta procesa konvergencije.

Komisija je oktobra 2003. godine pokrenula postupak pred Savetom zbog neispunjavanja naloženih instrukcija u cilju izricanja sankcija utvrđenih Paktom o stabilnosti i rastu. Zanimljivo je da tom prilikom u Savetu nije postignut uslov kvalifikovane većine za donošenje odluke o primeni sankcija. Savet je doneo odluku o tome da zadrži na snazi postupak prekomernog budžetskog deficita na neodređeno vreme i pozvao pomenute države da podnesu izveštaj o postignutom napretku na planu fiskalne konsolidacije.<sup>5</sup> Ovakvim postupanjem Saveta je nedvosmisleno bilo povređeno *načelo jednakosti* članica Unije u oblasti fiskalne politike, pa samim tim ozbiljno podriveni mehanizmi koordinacije ekonomske politike. Usled toga došlo je do ozbiljnog preispitivanja pravne snage posebnih mehanizama koordinacije. Odluka Evropskog saveta u slučaju *Francuske* i *Nemačke* predstavljala je ozbiljan korak unatrag na planu ionako kontroverznog i sofisticiranog pitanja usaglašavanja javnih finansija država članica.<sup>6</sup> S tim u vezi javile su se sumnje da li se Paktom o stabilnosti i rastu doprinelo demokratskom deficitu zbog čega bi ga trebalo zameniti nekim drugim mehanizmom koji bi koordinaciju regulisao na konzistentniji način (Mortenssen, 2012: 14).

Kako je Evropski savet prekršio proceduru utvrđenu Paktom o stabilnosti, Komisija je odlučila da se obrati ESP. Komisija se na ovakav ishod odlučila usled pojave spekulacija o asimetričnom ponašanju glavnih zemalja članica naspram manjih država koje su za sebe mogle da obezbede koncesije u procesu političkog pregovaranja i tako steknu određene prednosti (Cerovac et Al, 2010: 381–382). Predmet postupka je bio takav da se sastojao od *dva tužbena zahteva* podneta od strane Komisije. *Prvi zahtev* se ogledao u zahtevu Komisije da sankcioniše Savet zbog grubog kršenja procedure utvrđene Paktom o stabilnosti i rastu, predviđene stavom 8 i 9 člana 104 Ugovora o EU. *Drugi zahtev* se odnosio na ukidanje odluke Saveta o zadržavanju postupka u slučaju prekomernog budžetskog deficita u stanju neizvesnosti (jer takav instrument nije bio predviđen osnivačkim aktom) i modifikovanja preporuka donetih na osnovu čl. 107 osnivačkog akta. Značaj postupka se najbolje može uvideti u činjenici da je je Sud pravde zasedao u plenumu i da je imao veoma aktivnu

---

<sup>5</sup> *Council Decision 89/2003 EC of 21 January and Council Decision 487/2003 EC of 3 June on the existence of an excessive deficit in Germany and France-application of art.104 (6) of the Treaty establishing the EC, OJ 2003 L 34 and OJ 2003 L 165.*

<sup>6</sup> *Case 176/03 Commission v Council of European Union [2003].*



ulogu prilikom saslušavanja pravnih zastupnika Komisije i Saveta. Sud je u svojoj odluci stao na stanovište da je prvi zahtev Komisije pravno nedopustiv, dok je usvojio drugi zahtev i poništio zaključke Saveta u osnovnim elementima. Sud je svoju odluku obrazložio na taj način što je naveo da Savet odluke o preporukama u slučaju prekomernog budžetskog deficita donosi kvalifikovanom većinom i da ukoliko takve većine nema, ne postoji alternativni način donošenja odluke. Pravni osnov presude jeste stanovište Suda da u komunitarnom pravu EU ne postoji odredba kojom se utvrđuje period isteka u kome odluka doneta u smislu čl. 104 (8) mora da proizvede određeno dejstvo. Sud je prilikom postupka pokazao podjednako uvažavanje obeju strana u sporu što je verovatno i rezultiralo donošenjem odluke koja je u stručnoj i široj društvenoj javnosti okarakterisana kao „*solomonsko rešenje spora*“. Odluka Suda bila je očigledno motivisana razlozima političkog pragmatizma, što znači da Sud nije rešavao sudbinu Pakta o stabilnosti i rastu, već je akcenat u postupku bio na razmatranju zahteva prema tuženom Evropskom savetu (Dutzler, Anke, 2005: 5–6).

U vezi s prethodnim moramo se osvrnuti na novu arhitekturu EMU o kojoj se može govoriti u *materijalnom* i *formalnom smislu* (Craig, 2014: 20–25). Materijalna dimenzija obuhvata akcije koje su preduzete u cilju pružanja finansijske podrške članicama evrozone i mere preduzete u oblasti nadzora nad nacionalnim budžetskim politikama. Formalna dimenzija obuhvata mere koje su nastale kao rezultat prilagođavanja i delovanja normi primarnog prava i sekundarnog zakonodavstva. Materijalni aspekt novog koncepta upravljanja oličen je, prema mišljenju Pola Krega „*u sekularnom triptihu kod koga su prva dva krila usmerena na podršku državama članicama, dok treće krilo povezuje prva dva konkretnim sadašnjim i budućim podsticajima*“. Materijalni aspekti su određeni odredbama Sporazuma o Evropskom stabilizacionom mehanizmu (ESM) i Fiskalnim sporazumom, dok su formalni aspekti uređeni setom zakonodavnih mera u sklopu Paketa šest i Paketa dva. U praksi, formalna dimenzija preseca materijalnu dimenziju nove arhitekture EMU što je sasvim očekivano.

Usled pravne neusaglašenosti Sporazuma o ESM sa odredbama osnivačkih akata, predstavnik irskog parlamenta *Tomas Pringl (Thomas Pringle)* je postavio pitanje da li se odlukom Saveta o promeni čl. 136 Ugovora o EU državama članicama nameću obaveze koje su protivurečne principima funkcionisanja i očuvanja EMU. Vrhovni sud Irske je ovo pitanje prosledio ESP, koji je prilikom rešavanja zasedao u punom sastavu. Sud je u ovom predmetu zauzeo stav da ne postoji eksplicitna odredba Ugovora

o EU i Ugovora o funkcionisanju EU, kojom se zabranjuje bilo posredno ili neposredno zaključivanje i ratifikacija sporazuma o ESM.<sup>7</sup> Takođe, Sud je stao na stanovište da Sporazumom o ESM nisu povređene odredbe prvog dela Ugovora o funkcionisanju EU, koji utvrđuje nadležnost Zajednice u oblasti monetarne politike. Cilj zajedničke monetarne politike jeste postizanje cenovne stabilnosti, dok je je *ratio* ESM finansijska stabilnost evrozona u celini. ESM je koordinacioni instrument koji se primenjuje u oblasti opšte ekonomske politike koju vode države članice i njime se ne zadire u domen centralizovane monetarne politike. Sud je bio mišljenja da ESM u načelu obuhvata skup instrumenata i mera kojima se postiže bliža koordinacija i nadzor u sferi ekonomske i fiskalne politike i da njegovi efekti na monetarnu politiku ostaju posredni i sekundarnog značaja.

Sud je, istovremeno, zauzeo jasan stav u pogledu pitanja promene nadležnosti institucija u procesu koordinacije, naglašavajući da sporazum o ESM ne dovodi u pitanje njihove ranije utvrđene ingerencije. Strogo formalizovani postupak dodeljivanja finansijske pomoći je postavljen u funkciji očuvanja prava EU u delu koji se tiče koordinacije ekonomskih politika država članica. Zanimljivo je obrazloženje Suda u vezi sa izradom makroekonomskih programa stabilizacije, pri čemu se navodi da se njima ne konstituiše nov mehanizam koordinacije, već se samo garantuje da svi zadaci ESM-a budu kompatibilni sa *non-bailout* klauzulom.

Evropski sud pravde je, takođe, smatrao da primena Sporazuma o ESM ne može ugroziti implementaciju ili sadržinu pravila komunitarnog prava. U pogledu kršenja zabrane mekog budžetiranja, Sud je naglasio da se ta pravila odnose na banke, ali ne i na države članice. Posmatrano sa aspekta opšteg principa efektivne sudske zaštite, Sud je utvrdio da države članice prilikom zaključenja Sporazuma o ESM nisu primenile pravo EU (već nacionalno pravo) zbog čega se nema mesta tvrdnji da je ESM ugrozio implementaciju pomenutog principa.

Primena ESM-a je bila uslovljena ratifikacijom u irskom i nemačkom parlamentu. U Irskoj je postojala bojazan od raspisivanja referenduma, jer je odluka ESP shvaćena kao odluka usmerena protiv interesa sindikata (što je inače svojevremeno bio jedan od glavnih argumenata protiv Ugovora o ustavu EU u *Francuskoj* i *Holandiji*). Ratifikacija komunitarnih akata

---

<sup>7</sup> *Thomas Pringle vs. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Judgment in Case C-3370-12, Court of Justice of European Union, Press release No 154/12, Luxembourg, 27 November 2012.*

u irskom parlamentu je uslovljena primenom tzv. „Krotijevog pravila“ iz slučaja *Crotty v. An Taoiseach*.<sup>8</sup> (Barret, 2011: 21–27). Tom prilikom je Ustavni sud Irske pozitivno rešio žalbu usmerenu na odbijanje Vrhovnog suda da ograniči ratifikaciju Jedinstvenog evropskog akta raspisivanjem referenduma. Ustavni sud je potvrdio da se prilikom ratifikacije ili revizije komunitarnih akata ne mora raspisati referendum ukoliko se njima ne menja obim i sadržina na način protivan ustavnom uređenju zemlje i suprotno. Primena ovog testa može biti skopčana sa određenim pravnim nesigurnostima i političkim pritiscima, jer bitna promena obima i sadržine osnivačkih akata nalikuje *pravnom standardu* koji se može različito tumačiti. Kako je ESP utvrdio da se Komisiji i ECB ne delegiraju nova ovlašćenja van primarnog prava, nije bilo potrebe za implementacijom pomenutog pravila. Sa druge strane, Nemačka je kao vodeća zemlja EU imala najveći udeo u fondu ESM koji je iznosio 27% (odnosno 192 milijarde evra).<sup>9</sup> Ukoliko se prisetimo da se upravo Nemačka zalagala za strogu zabranu kolektivnog finansiranja dugova, nije iznenađujuće zašto se pojavila bojazan da bi članice sa nezadovoljavajućim rezultatima u koordinaciji mogle uživati na račun fiskalno odgovornih država. Iako je Bundestag kasnije usvojio zakone o ratifikaciji Sporazuma o ESM, ova odluka je inicirala podnošenje kolektivne tužbe (40.000 građana) Ustavnom sudu usled doživljavanja dužnosti plaćanja poreza za finansiranje ESM neustavnom i protivzakonitom. Ovaj zahtev je bio dopunjen saopštenjem nemačke centralne banke da se delatnost ESM-a u vidu kupovine obveznica može tretirati kao oblik monetizacije javnog duga.

Ustavni sud Nemačke je potvrdio zakon o ratifikaciji uz određene modifikacije date radi zaštite interesa građana Nemačke. Ovi uslovi se odnose na strogo ograničavanje finansijskog tereta Nemačke na njen udeo u fondu ESM i odlučivanje saveznog parlamenta o eventualnim dodatnim sredstvima, kao i relativizovanje dužnosti čuvanja poslovne tajne zaposlenih u ESM (koja ne sme biti u suprotnosti sa saveznim predstavničkim telom) i klauzulu neučestvovanja u radu ESM, ukoliko to ugrožava nacionalne privredne interese.<sup>10</sup> Takođe, Ustavni sud je modifikovao zakon o ratifikaciji na način da isplatu novca ESM

---

8 Primenu pravila može inicirati i grupa građana pokretanjem postupka za ocenu ustavnosti bilo kojih amandamana na osnivačke akte.

9 Nemački udeo se sastoji od 22 milijarde evra obezbeđenih iz sopstvenih sredstava i 170 milijardi pozajmljenih sredstava.

10 *BVefG Case No. 2 BvR 1390/12 (partly separated as 2 BvR 2728/13), judgment on September 12, 2012.*

mora prethodno odobriti stalni nemački predstavnik u ESM ne bi li sve bilo u skladu sa normama međunarodnog monetarnog prava. Stalni nemački predstavnik je prevashodno obavezan da deluje u skladu sa interesima nemačkog parlamenta, ali u samoj presudi nije jasno precizirano da li je neophodna saglasnost saveznog parlamenta ili je dovoljna saglasnost parlamentarnog odbora nadležnog za pitanja budžeta.

Pojedini autori su shvatanja kako je Sporazumom o ESM stvorena svojevrsna *transferna unija* koja se bazira na redistribuciji ekonomskog bogatstva između članica evrozone, i koja kao takva podriva uspeh koje su zemalje postigle u harmonizaciji pravnih propisa. Nastanak ESM, u širem smislu posmatrano, svoje opravdanje nalazi u načelu supsidijarnosti kao temeljnom principu koordinacije ekonomske politike. Princip solidarnosti se kao dopunski princip u konceptu ekonomske politike realizuje kroz kohezionu politiku, formiranje strukturnih fondova, međuregionalne projekte i unutar zajedničkih politika (primarno poljoprivredne politike). U EMU ne postoji pravni osnov za dalje transfere kapitala, zbog čega komunitarni organi prilikom oblikovanja mera za izlazak iz krize moraju poštovati čl. 122, st. 2 Ugovora o EU (Ruffert, 2011: 1791–1793).

Sporni legitimitet ESM-a proizilazi i iz neučestvovanja Parlamenta u procesu njegovog donošenja. *Smatramo* da je time ozbiljno ugrožen napredak procesa koordinacije postignut usvajanjem Evropskog semestra i naglašavanjem uloge komunitarnog predstavničkog tela u procesu koordinacije. Manjkavost tradicionalnih mehanizma koordinacije leži u činjenici da su oni usvajani bez ili sa minimalnim učešćem Parlamenta zbog čega je sam proces nailazio na velike otpore od strane građana. Prisustvo Evropskog parlamenta u procesu pregovaranja proces koordinacije ekonomske politike približava građanima Unije i čini ga demokratskim i svrsishodnim.

Uzimajući u obzir ranije presude Suda pravde u pogledu zastupljenosti Evropskog parlamenta u donošenju određenih akata Evropskog saveta, Saveta i Komisije, odluka u slučaju ESM predstavlja ozbiljan presedan. Tako, u slučaju *Les Verts v European parliament*,<sup>11</sup> Sud apostrofira da je EU zajednica zasnovana na vladavini prava, zbog čega svi akti država članica i komunitarnih organa moraju biti usklađeni sa ustavnim poretkom Unije sadržanim u odredbama čvrstog prava. Sličan stav Sud je zauzeo u slučaju *Parlamenta protiv Komisije i Saveta*, koji se vodio zbog odluke Saveta o pružanju finansijske pomoći Bangladešu usled posledica poplava.

---

11 *Case 294/83 Les Verts v European Parliament [1986]*.

Parlament je zauzeo stav da bez obzira na humanitarni karakter pomoći, Savet ne može doneti takvu odluku bez uvažavanja budžetske procedure EU. Zanimljivo je da je ESP potvrdio odluku Prvostepenog suda po kome se pravi distinkcija između odluka Saveta kao komunitarnog organa i odluke predstavnika država članica na zasedanju Saveta. Odluke Saveta jesu predmet ocene ustavnosti i zakonitosti, dok se odluke predstavnika država članica na zasedanju Saveta, iako deo komunitarnog prava, ne karakterišu kao deo komunitarnog institucionalnog okvira. To je praktično značilo da se ove odluke neće tretirati kao akti komunitarnih institucija, s tim da ukoliko ukoliko imaju formu kolektivnih pravnih akcija, Komisija može pokrenuti postupak protiv tih država. Ovakvo shvatanje Prvostepenog suda nalikovalo je nerazaznatljivom, metafizičkom poimanju koje nije imalo mnogo smisla i postalo je izvor brojnih kontroverzi (Rose, 2005: 24).

Značajan korak u definisanju fiskalne nadležnosti Evropskog suda pravde je uspostavljen usvajanjem Sporazuma o stabilizaciji, koordinaciji u upravljanju u Ekonomskoj monetarnoj uniji, čiji je centralni deo Fiskalni sporazum. Pravilo budžetske ravnoteže, utvrđeno ovim ugovorom ne predstavlja kvalitativnu novinu, jer se njime samo ponavljaju ciljevi koordinacije fiskalne politike utvrđene revidiranim Sporazumom o stabilnosti i rastu. Značajna novina jeste što se od država članica zahteva da pravilo o tzv. „budžetskim kočnicama“ (eng. *debt brakes*), regulišu svojim ustavima i da njegova primena može biti predmet analize pred Evropskim sudom pravde u slučaju nepoštovanja. (Dimitrijević, 2014: 798–800). Ove „kočnice“ odnose se na stroža ograničenja budžetskog deficita i stanje budžetske ravnoteže, odnosno suficita (što se smatra realizovanim ako je godišnji strukturalni budžet manji od 0,5% domaćeg bruto proizvoda). Ugovorne strane imaju obavezu da u roku od godinu dana od dana ratifikacije sporazuma započnu rad na implementaciji budžetske ravnoteže.

Shodno, odredbama Fiskalnog sporazuma, Sud pravde može u postupku pokrenutom od strane države ugovorne strane ili na osnovu izveštaja Komisije doneti odluku o uvođenju pravila o budžetskoj ravnoteži u nacionalno zakonodavstvo i izreći finansijske sankcije (u visini od 0,1% domaćeg bruto proizvoda) u slučaju nepostupanja po njegovoj odluci u ostavljenom roku. Komisija je sada ovlašćena na pokretanje postupka pred Sudom pravde i u slučaju nepodnošenja prijave od strane ugovornih strana, što je u suprotnosti sa ovlašćenjima izvedenim na osnovu Ugovora o funkcionisanju EU, jer se Komisija ne može javiti kao *locus standi* pokretač postupka.

## 5. Zaključak

Razmatrajući postupanje Evropskog suda pravde u slučajevima vezanim za pravnu prirodu i opravdanost ESM, *možemo* primetiti da Sud pravde, po potrebi, svoje odluke u domenu monetarnih i fiskalnih sporova može usloviti razlozima pragmatizma. Imajući u vidu da su Sporazum o ESM potpisale sve članice evrozona, postavlja se pitanje da li je presuda i mogla biti drugačija, jer je Sud samo podržao odluku država članica o nužnosti i značaju novog mehanizma koordinacije ekonomske politike u uslovima krize. Praksa pokazuje da je Sud i u prošlosti slično reagovao kada se radilo o izvanrednim okolnostima vezanim za očuvanje javnih dobara Unije, pa prema tome najteža ekonomska i finansijska kriza sa kojom se EU suočava ne može biti izuzetak. *Mišljenja smo* da odluka ESP u pomenutom slučaju ne označava povredu načela pravne sigurnosti, već predstavlja potvrdu njegove sintetičko-dijalektičke povezanosti sa konceptom ekonomske sigurnosti. Upravo ta čvrsta veza u okolnostima krize ekonomskoj sigurnosti trenutno daje primat i trajaće dok novi modeli ekonomskog upravljanja ne dostignu samoodrživost u smislu ostvarivanja privrednog razvoja i dok monetarna i fiskalna nadležnost Suda ne bude dobila svoj pun oblik, smisao i značenje. Razvijanjem kredibilnog makroekonomskog dijaloga Suda pravde sa Evropskom centralnom bankom i Računovodstvenim sudom mogu se stvoriti uslovi za popunjavanje praznina u obavljanju monetarne i fiskalne nadležnosti Suda koje se prevashodno ogledaju u nedostatku stručnog znanja i umešnosti sudija zbog čega postoji potreba za njihovom daljom obukom.

## Literatura

- Anđelković, M. (2012). *Javne finansije i finansijsko pravo*. Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.
- Barret, G. (2011). *The Treaty Change to facilitate the European Stability Mechanism, First Amendment?*. IIEA, European Commission. 21–27.
- Golubović, S. (2007). *Evropska monetarna unija – institucionalni aspekti*. Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu
- Gianviti, F. (2005). Current Legal Aspects of Monetary Sovereignty. *IMF Current Developments in Monetary and Financial Law*. 4. 3–16.
- Giovanoli, M. (2000). *The International Monetary Law: Issues for the New Millennium*. Oxford: Oxford University Press.

Dimitrijević, M. (2014). Institucionalni okviri novog ekonomskog upravljanja u Evropskoj uniji (evropski semestar). *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. 68. 791–804.

Dimitrijević, M. (2016). Kompleksnost promena u domenu upravljanja javnim rashodima. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. 72. 105–122.

Dutzler, B., Hable, A. (2005). *The European Court of Justice And Stability and Growth Pact-Just the Begining*. European Integration online Papers (EioP). Vol. 9/5. 1–12.

El-Agraa, M. A. (2011). *The European Union: Economics and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ilić Gasmi, G. (2004). *Reforme Evropske unije-institucionalni aspekti*. Beograd: Prometej.

Joerges, C. (2013). *Law and Politics in Europes Crisis: On the History of the Impact of an Unfortunate Configuration*. EUI Working Paper LAW. 09/4.

Klaus-Dirk, H. (2006). *Managing Subsidiarity from an Economic Point of View: Soft Co-ordination and Hard Rules in Europaen Economic Policy*. Working Paper No. 2006/2. ECONSTOR. The Open Acces Publication Server of ZBW-Leibniz Information Centre for Economics.

Laffane, B. (2003). Auditing and Accountability in the European Union. *Journal of European Public Policy*. 10 (5). 762–777.

Lastra, M. R. (2015). *International Financial and Monetary Law*. Oxford: Oxford University Press.

Mortensen, J. (2013). *Economic Policy Coordination in the EMU: From Maastricht via SCP to the Fiscal Pact*. CASE Network Studies & Analyses. Number 459.

Rose, D. M. (2012). *The Legal and Constitutional Nature of New International Treaties on Economic and Monetary Union from the Perspective of EU Law*. European Current Law. Issue 5.

Ruffert, M. (2011). The European Debt Crisis and European Union Law. *Common Market Law Review*. Number 48. 1791–1805.

Skiadas, D. V. (2000). *Judicial Review of the Budgetary Authority during the Enactment of the European Unions Budget*. European Integration Online papers (ELop). Vol. 4, No. 7. 3–10.

*Thomas Pringle vs. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Judgment in Case*



*Treaty on Forming and Functioning European Union (Treaty on Amsterdam) of 2. 10. 1997, OJ C 340 of 10. 11. 997.*

Feibelman, A. (2013). Europe and Future of International Monetary Law. *Transnational Law and Contemporary Problems*. 22. 101–115.

Case 294/83 *Les Verts v European Parliament* [1986] ECR 1339.

Case 34/86 *Council v. Parliemant ECB* [1986] ECR 2155.

Case 176/03 *Commission v Council of European Union* [2003] ECR 7879.

Case 3370/12, *Court of Justice of European Union, Press release No 154/12, Luxembourg, 27 November 2012.*

*Case No. 2 BvR 1390/12 (partly separated as 2 BvR 2728/13) judgment on September 12 2012.*

Cerovac, M., Faulend, M., Mintas Hodak, Lj., Majić, H., Mislav, M., Mijatović, N., Ondelj, I., Sokol, T., Šimac, S., Škreb, M., Šošić, V., Vidović, B., Mikuš Žigman, N. (2010). *Europska unija*. Zagreb: MATE.

*Council Decision 89/2003 EC of 21 January and Council Decision 487/2003 EC of 3. June on the existence of an excessive deficit in Germany and France-application of art.104 (6) of the Treaty establishing the EC, OJ 2003 L 34 i OJ 2003 L 165.*

Craig, P. (2014). *Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*. U Adams, M., Fabbrin, F. and Larouche, P. (eds.). *The Constitutionalisation of European Budgetary Constraints*. Oxford: Hart Publishing. 19–40.



**Marko Dimitrijević, LL.D.**

Teaching Assistant,  
Faculty of Law, University of Niš

**NEW JURISDICTION OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE  
IN RESOLVING MONETARY AND FISCAL DISPUTES**

**Summary**

*The global financial crisis has caused the need for a stronger positioning of the European Court of Justice in the new model of economic governance in the European Union. The jurisdiction of the European Court of Justice contributes in creating the optimal legal control mechanism of budget spending in the European monetary law and ensure maintenance of euro-zone fiscal framework. The role of the European Court of Justice in the EMU in earlier periods was secondary, but in times of crisis, it points to the growing need of jurisdiction's extending in the field of monetary relations between member states and respect of convergence rules. Court's jurisdiction in resolving of monetary and fiscal disputes is increasingly implemented in determining the legal nature of international agreements, whose ratio is economic stability, where the judgments regarding complementarities of these legal documents with primary law provisions have the crucial impact on the future direction of national fiscal policies coordination. Although, the Court's jurisdiction in this area is still underdeveloped and judgments are often conditioned by pragmatism reasons, by development of credible macroeconomic dialogue between Court of Justice, European Central Bank and European Court of Auditors may establish conditions for fulfilling legal gaps in the performance of monetary and fiscal jurisdiction of the Court.*

**Key words:** *monetary law, monetary disputes, fiscal disputes, European Court of Justice, budgetary jurisdiction.*



**Dr Ljubica Nikolić,\***  
Redovni profesor Pravnog fakulteta,  
Univerzitet u Nišu  
**Dr Aleksandar S. Mojašević,\*\***  
Docent Pravnog fakulteta,  
Univerzitet u Nišu

stručni članak  
doi:10.5937/zrpfni1673201N  
UDK: 338.23/.24:37  
Rad primljen: 09.06.2016.  
Rad prihvaćen: 01.12.2016.

## **OBRAZOVANJE – TROŠAK ILI INVESTICIJA ZA DRŽAVU\*\*\***

**Apstrakt:** U dugoj istoriji ekonomske misli smenjivali su se različiti pogledi o ulozi države u ekonomskom životu. Dok su jedni opravdavali njenu dominantnu poziciju u regulisanju ekonomskih aktivnosti, drugi su tvrdili da je efikasna samo ona privreda koja minimizira, ili čak isključuje, aktivnu ulogu države u privredi. Iako je davno napušten koncept komandnih privreda i većina država propagira tržišne privrede sa limitirajućom ulogom države, ne možemo se osloboditi utiska da državna aktivnost ne deluje oslabljeno kada je reč o ekonomskoj sferi. Šta bi to država trebalo da radi, u kojim ekonomskim segmentima, sa kojim stepenom angažovanja i kojim obimom javne svojine, samo su neka od pitanja na koja ekonomska teorija nema jedinstvene odgovore. Kada je reč o obrazovanju, konsenzus postoji oko značaja obrazovanja i odgovornosti države. Problem, međutim, nastaje u vezi sa uspostavljanjem efikasnog sistema obrazovanja i njegovim finansiranjem.

**Ključne reči:** obrazovanje, država, finansiranje, efikasnost.

---

\*ljubica@prafak.ni.ac.rs

\*\* mojasevic@prafak.ni.ac.rs

\*\*\* Ovaj rad je rezultat istra živanja na projektu „Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru“, koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije, br. projekta 179046.

## 1. Uvod

Stavovi o ekonomskoj ulozi države menjani su tokom istorije, ali su i savremena mišljenja različita. U 18. veku, posebno među francuskim ekonomistima, dominirao je stav da država treba aktivno da podstiče trgovinu i proizvodnju. Pristalice ove ideje nazivale su se *merkantilistima*. U istom periodu, *Adam Smit* se zalagao za ograničenu ulogu države. Tvrdio je da slobodna konkurencija i motivisanost profitom navodi privredne subjekte da se proizvodi ono što je potrebno, i to na najbolji mogući način. Ova njegova ideja imala je snažan uticaj na države i njihovu ekonomsku politiku. U 19. veku bilo je i onih koju su zagovarali upravo suprotno. *Karl Marks* je smatrao da je upravo privatna svojina nad kapitalom pogubna za društvo. On se zalagao za veću ekonomsku ulogu države. U 20. veku na svetskoj sceni postojale su dve suprotstavljene politike ekonomskog sistema, sa jedne strane postojao je sistem zasnovan na privatnoj svojini nad kapitalom i slobodnoj konkurenciji, a sa druge strane – sistem zasnovan na državnoj kontroli nad sredstvima za proizvodnju. Istorija je pokazala da je ovaj drugi sistem neefikasan, zbog čega su bivše socijalističke zemlje krenule putem tranzicije smanjujući ekonomsku ulogu države u korist tržišne konkurencije. Uloga države je menjana i u kapitalističkim privredama, kao reakcija na privredna kretanja. Tako je velika ekonomska kriza iz 1929. godine uticala na promenu stava prema državi. U to vreme *Džon Majnard Kejnz* je dokazao da država može stabilizovati privredu. Danas dominira mišljenje da su slobodno tržište i privatna svojina uslov efikasnosti privrede, ali da država ima značajnu ulogu kao dopuna tržištu. Međutim, problem i neslaganje postoje u vezi sa definisanjem ekonomske uloge države.

Kao jedan od razloga za državnu intervenciju u privredi navodi se i proizvodnja javnih dobara. Reč je o dobrima i uslugama koji su od vitalnog značaja za funkcionisanje jedne privrede (zdravstvo, obrazovanje, bezbednost, snabdevanje električnom energijom, vodosnabdevanje, komunalne usluge i drugo). Neka od ovih dobara, kao što je obrazovanje i zdravstvene usluge, obezbeđuje i privatni sektor, dok su druga, recimo, nacionalna odbrana i policija, u isključivoj nadležnosti države. U ekonomskoj teoriji (Stiglitz, 2004: 127) prisutna je i podela na čista i kvazi javna dobra, kao i privatna dobra koja obezbeđuje javni sektor. U okviru ove podele obrazovanje je svrstano u *privatno dobro koje obezbeđuje javni sektor*.

Danas države zahvataju, oporezivanjem i na druge načine, veliki deo ostvarenih dohodaka svojih građana i profita privrednih subjekata.

Ovako prikupljena budžetska sredstva država koristi za različite namene. Što više novca troši u jednoj oblasti, manje ostaje za druge. Država uvek ima opravdanja za velika trošenja i neplanirane izdatke. Kratkoročno, ona ne snosi odgovornost za neracionalno trošenje novca svojih poreskih obveznika. Nakon par godina, na novim izborima, mogu se osetiti posledice neadekvatne državne politike.

Imajući u vidu ograničeno poresko zahvatanje (prekomerno oporezivanje smanjuje potrošnju i investicije), nasleđeni javni dug, kao i obimna državna trošenja, postavlja se pitanje: Kako obezbediti efikasnu proizvodnju javnih dobara? U ovom radu analiziramo odnos savremenih država prema obrazovanju, sa posebnim osvrtom na finansiranje obrazovanja i kvalitet obrazovnog sistema.

## 2. Država i obrazovanje

Svuda u svetu države su odgovorne za obrazovanje. Pitanje značaja obrazovanja se ne postavlja. Postoje, međutim, neslaganja u vezi sa načinom uspostavljanja visokokvalitetnog sistema obrazovanja. Zastupljenost obrazovanja u ukupnim budžetskim rashodima odraz je prioriteta svake aktuelne vlasti, kao i stanja javnih finansija. Dva osnovna ekonomska problema u vezi sa finansiranjem obrazovanja jesu: opadanje privredne aktivnosti, a time i obima fiskalnih zahvatanja; kao i povećanje dohodne nejednakosti građana, odnosno povećanje broja građana slabog imovnog stanja. Između obima privredne aktivnosti i kvaliteta obrazovanja postoji uzročno posledična veza. S jedne strane, kvalitetan i efikasan sistem obrazovanja unapređuje ljudske resurse bez kojih nema privrednog rasta. S druge strane, država suočena sa ekonomskom krizom ili recesijom, ima ograničene mogućnosti poreskog zahvatanja, a time i finansiranja budžetskih rashoda. Mnogi ekonomisti kvalitetno obrazovanje smatraju osnovnim preduslovom privrednog rasta. Zato se pitanju finansiranja obrazovanja u svim zemljama posvećuje posebna pažnja. Ovo pitanje kod nas je tim ozbiljnije, imajući u vidu dugogodišnju privrednu recesiju ili bolje reći krizu, s obzirom na zabrinjavajuće nizak nivo privredne aktivnosti, a uz to i sve veće socijalne razlike. Ovo poslednje može se dovesti u vezi i sa obrazovanjem, mada ne samo s tim s obzirom na to da među bogatim građanima Srbije značajan broj čine lica bez visokoškolskog obrazovanja.<sup>1</sup>

---

1 Za potrebe ovog rada nećemo ulaziti u razloge socijalne nejednakosti građana u Srbiji. Time bi ostali na poziciji države i njene politike, ali bi se znatno udaljili od teme rada i ušli u neke druge oblasti, popu t: reg ularnosti privatizacija, kriminala, korupcije, zloupotrebe položaja odgovornih lica i slično.

Табела А1: Становништво старо 15 и више година према школској спреми, по пописима 1953–2011.  
Table A1: Population aged 15 and over by educational attainment, by censuses 1953–2011

	1953	1961	1971	1981	1991	2002	2011	
<b>РЕПУБЛИКА СРБИЈА</b>	<b>4980252</b>	<b>5397741</b>	<b>6360012</b>	<b>7074075</b>	<b>6294350</b>	<b>6321231</b>	<b>6161584</b>	<b>REPUBLIC OF SERBIA</b>
Без школске спреме	2178437	1579552	1313083	1061175	590682	357552	164884	Without educational attainment
Непотпуно основно образовање	2132306	2802925	2866661	2107958	1522639	1022974	677499	Incomplete primary education
Основно образовање	242296	374180	915026	1729906	1541778	1509462	1279116	Primary education
Средње образовање	370279	544313	1030125	1734433	2022048	2596348 <sup>1)</sup>	3015092 <sup>2)</sup>	Secondary education
Више образовање	-	27225	86425	174413	241416	285056	348335	High education
Високо образовање	36837 <sup>1)</sup>	60767	125634	229570	322888	411944	652234	Higher education
Непознато	20097	8778	23058	36620	52899	137895	24424	Unknown
				%				
<b>РЕПУБЛИКА СРБИЈА</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>REPUBLIC OF SERBIA</b>
Без школске спреме	43,74	29,26	20,65	15,00	9,38	5,66	2,68	Without educational attainment
Непотпуно основно образовање	42,82	51,94	45,06	29,80	24,19	16,18	11,00	Incomplete primary education
Основно образовање	4,87	6,93	14,39	24,45	24,49	23,88	20,76	Primary education
Средње образовање	7,43	10,08	16,20	24,52	32,13	41,07 <sup>1)</sup>	48,93 <sup>2)</sup>	Secondary education
Више образовање	-	0,50	1,36	2,46	3,84	4,51	5,65	High education
Високо образовање	0,74 <sup>1)</sup>	1,13	1,98	2,25	5,13	6,52	10,59	Higher education
Непознато	0,40	0,16	0,36	0,52	0,84	2,18	0,40	Unknown

Izvor: Republički zavod za statistiku

Sistem obrazovanja utiče kako na obim tako i na kvalitet obrazovanja stanovništva. Posmatrajući podatke iz Tabele 1, tj. deo koji se odnosi na visoko obrazovanje u Srbiji, možemo pratiti dinamiku povećanja broja osoba sa univerzitetskom diplomom kod nas u periodu od šest decenija. U dugom periodu od 1953. do 1971. godine povećan je broj visoko obrazovanog stanovništva sa 0,74%, od ukupnog broja stanovnika, na 1,98%. U narednom tridesetogodišnjem periodu, od 1971. do 2002. godine, došlo je do povećana na 6,52% visoko obrazovanog stanovništva u odnosu na ukupan broj građana Srbije. U poslednjem prikazanom, devetogodišnjem, periodu to povećanje iznosilo je čak 4,07% u odnosu na 2002. godinu, čime je 2011. godine ostvareno učešće visoko obrazovanog stanovništva od 10,59%. Značajno povećanje broja visokoobrazovanog stanovništva u Srbiji od 2002. godine na ovamo, može se objasniti promenom sistema visokog obrazovanja kod nas. U tom periodu osnovano je više privatnih fakulteta, čime je u Srbiji prekinuta duga istorija postojanja isključivo državnih visokoškolskih ustanova. Ovakva promena u državnoj politici obrazovanja može se objasniti delom tranzicionog procesa i nastojanjem države da uvede sistem obrazovanja sličan onima u razvijenim državama. U pozadini bi mogla biti i namera da se samo poveća broj građana sa univerzitetskom diplomom, bez ozbiljne brige za kvalitet istih, kako bi brojke pokazale „suštinske“ promene u ovom segmentu državne politike. Namera nosilaca vlasti bi mogla biti i nastojanje da se deo tereta finansiranja obrazovanja sa države prebaci na privatne ustanove. Samo povećanje broja, ali ne i kvaliteta znanja svršenih studenata, ne dovodi do povećanja parametara privrednog rasta. Investiranje u ljudski kapital, kao uslov povećanja produktivnosti, znači investiranje u znanje,

a ne u diplome. U tom smislu, od odgovorne države se očekuje da izgradi kvalitetan sistem obrazovanja, bez obzira na zastupljenost državnih i privatnih ustanova. Posmatrajući podatke iz Tabele A1, možemo zaključiti da se broj visokoobrazovanih osoba kod nas značajno povećao od pedesetih godina prošlog veka do danas. To, međutim, nije pokazatelj kvaliteta obrazovnog sistema u Srbiji.

Kod nas je pravo na obrazovanje ustavom zagantovano pravo. Svi građani Srbije imaju pravo na obrazovanje. Osnovno obrazovanje je obavezno i besplatno, a srednje obrazovanje nije obavezno, ali je besplatno. Svi građani, pod jednakim uslovima, imaju pristup visokoškolskom obrazovanju. Republika Srbija, u skladu sa Ustavom, omogućava uspešnim i nadarenim učenicima slabijeg imovnog stanja besplatno visokoškolsko obrazovanje.<sup>2</sup>

### 3. Finansiranje obrazovanja

Sve savremene države obezbeđuju i finansiraju obrazovanje. Koristi od obrazovanja ima i država i pojedinci koji se obrazuju. U nekim zemljama najveći deo obrazovanja pružaju privatne ustanove, dok u drugim državne. Učešće države u finansiranju obrazovanja različito je. Državno ulaganje u obrazovanje i nauku jeste investiranje u ljudski kapital, koji je ključni faktor tehnološkog napretka. Pronalazači mnogo više doprinose rastu produktivnosti u odnosu na ličnu korist koju ostvaruju od svojih pronalazaka. Imajući ovo u vidu, ali i činjenicu da pojedinci imaju ograničene mogućnosti finansiranja obrazovanja i istraživanja, jasno je da se od države očekuje organizovanje i finansiranje obrazovanja i naučnoistraživačkog rada. Bez pomoći države, mnogim pojedincima bila bi uskraćena mogućnost visokog obrazovanja, kao i mogućnost pronalazaka, koji bi koristili široj zajednici. Ukoliko bi obrazovanje bilo prepušteno samo mogućnostima i odlukama pojedinaca, nivo obrazovanja bio bi mnogo niži. Maloletna deca snose posledice odluka svojih roditelja. U takvim okolnostima neki roditelji, čak i oni boljeg imovnog stanja, uskratili bi adekvatno obrazovanje deci smatrajući da je to nepotreban trošak. Državna podrška osnovnom i srednjem obrazovanju bazira se na tome da obrazovanje dece ne sme da zavisi od finansijskih mogućnosti i odgovornosti roditelja. Od države se očekuje da finansira osnovno i srednje obrazovanje, i da u velikoj meri pomogne visoko obrazovanje. Finansiranje obrazovanja od države ne znači da škole i fakulteti treba da budu isključivo državni.

---

<sup>2</sup> Čl. 71. Ustava RS, *Sl. glasnik RS*, 98/06.

Državna politika u vezi sa finansiranjem obrazovanja različita je na različitim obrazovnim nivoima. Za razliku od osnovnog i srednjeg obrazovanja, potencijalni studenti su punoletni i u velikoj meri sami mogu odlučivati o svom daljem obrazovanju, procenjujući korist od dodatnog investiranja u obrazovanje. Realizovanje njihove odluke u velikoj meri zavisi od pomoći države u finansiranju visokog obrazovanja. Ova pomoć se ogleda u tome što na državnim fakultetima studenti plaćaju školarinu, koja pokriva samo deo ukupnih troškova studiranja, ostali deo finansira država. U tom cilju, država dodeljuje i stipendije i kredite studentima po kriterijumu uspeha i materijalnog stanja.

Finansiranje visokog obrazovanja od države često se kritikuje. Kao razlog se navodi to što korist od besplatnog studiranja, ili školarina ispod realnih troškova, imaju studenti različitog imovnog stanja, kako imućni tako i siromašni. Drugim rečima, država svojim subvencijama pomaže i onima kojima finansijska pomoć nije potrebna. Kritičari državnih subvencija za obrazovanje umesto subvencija predlažu kredite i stipendije za decu iz siromašnih porodica. Dostupnost studiranja zavisi i od visine školarina. Njihovo plaćanje uz pomoć kredita gubi na značaju ukoliko su one previsoke. U tom smislu ponovo dolazimo do toga da država treba da vodi aktivnu politiku obrazovanja.

U Srbiji preovlađuju državne osnovne i srednje škole, dok je na nivou visokog obrazovanja, pored državnih, sve veći broj privatnih fakulteta. U mnogim zemljama uloga privatnih škola mnogo je značajnija nego kod nas. Platežna moć stanovništva utiče na tražnju za državnim i privatnim fakultetima.

Odgovornost za obrazovanje povlači i obavezu finansiranja od države. Ta obaveza se raspodeljuje između različitih nivoa vlasti. Tako, federalna vlada SAD finansira oko 9% ukupnih rashoda na obrazovanje, iako su za obrazovanje odgovorne vlasti saveznih država, kao i lokalne vlasti (Stiglitz, 2004: 429). U SAD osnovno i srednje obrazovanje spadaju u nadležnost lokalnih vlasti. One ih finansiraju (obično iz poreza na imovinu), zapošljavaju nastavno osoblje i utvrđuju nastavne programe. Ovakav sistem obrazovanja za posledicu ima različito trošenje na obrazovanje između bogatih i siromašnih sredina. U SAD postoje ogromne razlike u rashodima na obrazovanje po učeniku, čak i u okviru istih saveznih država.

Kvalitet obrazovnog sistema u jednoj zemlji uslovljen je i načinom njegovog finansiranja, odnosno podelom obaveza između republike i lokalnih organa vlasti (ili nekih drugih nivoa vlasti).



Organizovanje i finansiranje obrazovanja preneto u nadležnost nižih teritorijalnih jedinica, može dovesti do značajnih nejednakosti u kvalitetu obrazovanja stanovništva jedne zemlje. Pitanje obrazovanja mora se rešavati na nacionalnom nivou s obzirom na velike razlike u razvijenosti i budžetske mogućnosti lokalnih samouprava. Čak i sredine koje raspoložu istim finansijskim mogućnostima mogu različito izdvajati za obrazovanje s obzirom na različito vrednovanje prioriteta.

Jedan od razloga zbog kojih država finansira obrazovanje jeste pružanje jednakih mogućnosti za obrazovanje svim građanima. Ako je to tako, sistem lokalnog finansiranja obrazovanja jeste rizičan s obzirom na to da pruža različite mogućnosti obrazovanja. Da li bi zbog toga trebalo uvesti isto izdvajanje za obrazovanje u svim lokalnim samoupravama? Ovakvo rešenje bi značilo nemogućnost da sredine koje žele investirati više u obrazovanje to zaista i učine. Ili treba odrediti minimalni iznos novca za obrazovanje u svakoj sredini? Sledeće pitanje je: koji je taj minimalni a efikasni nivo? Ako se taj iznos visoko postavi, siromašne sredine ga ne bi mogle obezbediti. Ukoliko je prenisko određen, bogatije sredine ne bi bile motivisane da investiraju u obrazovanje u skladu sa svojim mogućnostima. Logično je očekivati da viši standardi i veći izdaci za obrazovanje, moraju uključiti veću ulogu republike u finansiranju obrazovanja. I pod pretpostavkom postojanja istih investicija u obrazovanje svih lokalnih samouprava, postavlja se pitanje načina korišćenja tih sredstava. Negde bi se više ulagalo u, recimo, laboratorije, a negde u sportske terene. Pružanje jednakih mogućnosti za obrazovanje izgleda nemoguće bez centralizovanog obrazovnog sistema na nivou zemlje. Svoj deci bi trebalo omogućiti pravo na obrazovanje bez obzira na to u kom kraju zemlje žive i kakve su finansijske mogućnosti njihovih roditelja. U cilju povećanja jednakosti, neke države na nacionalnom nivou obezbeđuju novac za lokalne samouprave s niskim dohotkom, kao i za siromašnu decu. One finansiraju obrazovanje tako što više novca prosleđuju nerazvijenim područjima, a manje razvijenim, a određuju i minimalne standarde u obrazovanju, kao i način korišćenja sredstava.

Iz aspekta ekonomske analize, interesantan je odnos između rashoda na obrazovanje i povećanja kvaliteta obrazovnog sistema. U proizvodnji standardnih dobara, povećanje utrošaka obavezno dovodi do povećanja proizvodnje. Efekti povećanih ulaganja u obrazovanje mogu se proveriti upoređivanjem znanja đaka (recimo, međunarodna takmičenja), koji dolaze sa područja u kojima je ulaganje u obrazovanje različito. Interesantni su podaci iz devedesetih godina prošlog veka koji pokazuju da SAD po učeniku troše više od skoro svih ostalih zemalja, a da su ti isti učenici

pokazali slabije rezultate na takmičenjima u poređenju sa onima iz drugih zemalja. I narednih godina SAD je značajno povećala rashode na obrazovanje po učeniku, ali se to slabo odrazilo na rezultate postignute na testovima (Stiglitz, 2004: 438). Mnogi ekonomisti proučavaju vezu između rashoda na obrazovanje i kvaliteta znanja. Jedni ukazuju na slabu vezu između ovih parametara, dok drugi ističu da je povećanje rashoda na obrazovanje nužno i korisno. Odgovor se, verovatno, nalazi u načinu korišćenja sredstava namenjenih obrazovanju i konceptu obrazovnog sistema.

Interesantno je i pitanje: Koliko treba ulagati u obdarene učenike, koliko u prosečne, a koliko u najslabije? Ulaganje u talente znači investiranje u ljudski kapital koji povećava proizvodne potencijale zemlje. S druge strane, ulaganje u najslabije učenike povećava njihove kvalifikacije čime stižu mogućnost da zarađuju i sebe izdržavaju. Najbolje bi bilo povećati trošenje na sve kategorije učenika, problem su, međutim, ograničene javne finansije.

#### 4. Finansiranje obrazovanja kod nas

Finansiranje obrazovanja direktno utiče na realizaciju obrazovnih strategija i unapređenje obrazovnog sistema. Osnovne karakteristike finansiranja obrazovanja kod nas jesu: skromne budžetske mogućnosti, utisak da je za našu državu obrazovanje teret a ne dugoročna investicija, učešće obrazovanja u domaćem budžetu i ukupnim javnim rashodima niže od proseka EU. Početak pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji nametnuo je i pitanje finansiranja visokog obrazovanja kod nas u odnosu na praksu zemalja članica EU. Naredna slika i tabela prikazuju budžetsko izdvajanje za visoko obrazovanje kod nas u odnosu na ono u državama članicama EU.<sup>3</sup>



3 Podaci preuzeti sa: <http://www.svos.org.rs/pdfs/finansiranje-vo-i-evropski>

Kao što slika pokazuje, najveće izdvajanje za visoko obrazovanje u Srbiji u poslednjih deset godina ostvareno je 2008. godine, kada je odvojeno skromnih 3,48% od ukupnih budžetskih izdvajanja. Nakon toga, uočava se trend kontinuiranog smanjivanja učešća visokog obrazovanja u domaćem budžetu, koje danas iznosi oko 2% budžeta RS. Ovo se delom može objasniti izdvajanjem sve većeg dela budžeta za otplatu naraslog javnog duga, ali i državnom politikom u oblasti visokog obrazovanja.

<b>Учешће буџетских издвајања за високо образовање (укључујући и студентски стандард) у укупним буџетским расходима и БДП-у Србије - поређење са просеком ЕУ</b>						
Година	Укупни буџетски расходи Републике Србије - у милионима динара	Бруто домаћи производ Републике Србије (БДП) - у милионима динара	Буџетска издвајања за високо образовање (ВО) у Србији, укључујући и издвајања за студентски стандард - у милионима динара	Учешће буџетских издвајања за ВО (укључујући студентски стандард) у укупним буџетским расходима (4/2)	Учешће буџетских издвајања за ВО (укључујући студ. стандард) у БДП-у Србије (4/3)	Просечно учешће буџетских издвајања за ВО у БДП-у у ЕУ
1	2	3	4	5	6	7
2005	429.764,93	1.683.483,3	12.371,51	2,88%	0,73%	1,15%
2006	548.405,82	1.962.072,9	16.011,93	2,92%	0,82%	1,13%
2007	646.466,67	2.276.886,2	20.236,00	3,13%	0,89%	1,11%
2008	742.293,14	2.661.386,7	25.858,70	3,48%	0,97%	1,14%
2009	867.778,78	2.720.083,5	26.160,04	3,01%	0,96%	1,22%
2010	1.029.406,99	2.881.891,0	27.224,22	2,64%	0,94%	1,26%
2011	1.166.203,51	3.208.620,2	29.409,69	2,52%	0,92%	
2012	1.392.228,34	3.348.689,2	31.863,23	2,29%	0,95%	
2013	1.487.691,82	3.761.289,0	33.385,42	2,24%	0,89%	
2014	1.592.399,81	4.007.841,0	34.317,73	2,16%	0,86%	

U prethodnoj tabeli,<sup>4</sup> pored učešća izdvajanja za visoko obrazovanje u ukupnim budžetskim rashodima RS, dat je i prikaz ovih izdvajanja u odnosu na ostvareni BDP u Srbiji, kao i prosečno učešće budžetskih izdvajanja za visoko obrazovanje u BDP-u u EU. Nažalost, nedostaju ovi podaci za EU, nakon 2010. godine. Podaci iz tabele pokazuju da Srbija izdvaja manji deo BDP-a za visoko obrazovanje u odnosu na prosečno izdvajanje za te namene u EU.

4 Podaci iz Tabele 2 preuzeti su iz Zakona o budžetu, odnosno rebalansu budžeta, za svaku od posmatranih godina, sa sajta Republičkog zavoda za statistiku, kao i Ministarstva finansija, dok su podaci vezani za EU preuzeti sa sajta Eurostata.

U Strategiji razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine (u daljem tekstu: Strategija) predviđeno je povećanje učešća rashoda za obrazovanje na nivo evropskog proseka, odnosno povećanje na 1,25% BDP-a do 2020. godine. Ovde su uračunate sve vrste sredstava (školarine, subvencionisanje kredita, studentski standard i drugo) koja se iz budžeta usmeravaju u visoko obrazovanje. Ovo povećanje se navodi kao strateško opredeljenje naše države sa ciljem povećanja kvaliteta obrazovanja, unapređenja dostupnosti obrazovanja, povećanja efikasnosti sistema obrazovanja, kao i podrške programima obrazovanja koji daju najveći doprinos razvoju društva i privrede.<sup>5</sup>

#### **4.1. Finansiranje predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja**

U postojećem sistemu finansiranja obrazovanja kod nas nije definisan nivo učešća izdvajanja za obrazovanje u bruto domaćem proizvodu, niti odnos ulaganja u pojedine nivoe obrazovanja, a nije precizirano ni trošenje sredstava usmerenih na neki nivo obrazovanja. Izdvajanje za obrazovanje uslovljeno je veličinom ostvarenog BDP-a, ali bi u uslovima recesije trebalo sprečiti procentualno smanjenje zastupljenosti obrazovanja u BDP-u, dok bi u situaciji privredne ekspanzije trebalo povećati procenat izdvajanja za ove namene. Stabilno finansiranje obrazovanja može se postići jasno definisanim pravilima kojima se ograničava diskreciono odlučivanje nosilaca vlasti. U pomenutoj Strategiji razvoja obrazovanja kod nas navodi se da je potrebno otkloniti sistemske nedostatke i usmeriti sredstva uštedena na nekom nivou ka nivou obrazovanja za koji se ustanovi da su mu neophodna dodatna ulaganja. Kao primer se navodi smanjenje broja srednjih stručnih škola i usmeravanje tako uštedenih sredstava ka unapređenju obrazovnog procesa (u savremenu opremu i drugo). Takođe, navodi se da je potrebno utvrditi prioritete u okviru određenog nivoa obrazovanja i preusmeriti uštedena sredstva radi postizanja definisanih ciljeva. Recimo, sredstva koja će se uštedeti smanjenjem broja odeljenja i spajanjem nekih osnovnih škola mogu biti uložena u unapređenje rada s decom kojoj je potrebna dodatna obrazovna podrška.

Postojeći sistem *finansiranja predškolskog obrazovanja* kod nas je decentralizovan i zasnovan je na modelu u kome su sufinansijeri lokalna samouprava i roditelji. Trenutno lokalna samouprava obezbeđuje sredstva koja pokrivaju 80% ovih troškova, a roditelji obezbeđuju

---

<sup>5</sup> Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. god. Preuzeto: <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08>

20% troškova (prosečan nivo, dok nivo učešća u pojedinačnom slučaju zavisi od socioekonomskog statusa roditelja). Namera države je da u budućem periodu razvija model javno-privatnog partnerstva sa ciljem obezbeđivanja većeg obuhvata dece predškolskog uzrasta. Sredstva za predškolsko obrazovanje obezbeđuju se u republičkom budžetu i prenose se lokalnim samoupravama na osnovu broja formiranih grupa. Praksa je pokazala da su ova sredstva različito korišćena na nivou lokalnih samouprava, negde racionalno a negde ne. Kao primer neracionalnog trošenja navodi se izgradnja novih predškolskih ustanova u lokalnim samoupravama gde postoji višak prostora u školama u kojima je broj učenika značajno smanjen, a koji bi mogao biti preuređen za potrebe predškolskog obrazovanja. Izbegavanjem ovakvih nepotrebnih ulaganja znatno bi se uštedelo i na izgradnji objekta i na osoblju, a novac bi mogao da se upotrebi za unapređenje obrazovnog procesa. Osnovni nedostatak ovog modela je odsustvo planiranja i koordinacije između Republike i lokalnih samouprava, koje su bez posebne kontrole koristile sredstva za ove namene, zbog čega su i mogućnosti predškolskog obrazovanja različite.

Kod nas postoji dualni sistem *finansiranja osnovnog i srednjeg obrazovanja* prema kome Republika finansira plate zaposlenih, a lokalne samouprave kapitalna ulaganja, materijalne troškove i druge rashode. Finansiranje je, pre svega, uslovljeno brojem odeljenja u školama. To je i razlog što direktori škola pokušavaju da privuku učenike, kako bi održali što veći broj odeljenja. Kako navode iz Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, zbog smanjenja broja odeljenja, a pod uticajem demografskih kretanja, nastaje fundamentalna neefikasnost u našem osnovnom obrazovanju. Naime, u periodu od 1990. do 2008. godine broj učenika u osnovnom obrazovanju smanjen je za oko 215.000. U istom periodu, broj odeljenja smanjen je za oko 2.300, a broj školskih objekata (centralne škole i izdvojena odeljenja) za 86. Time je, kako tvrde, realno ulaganje po učeniku značajno povećano, ali da sredstva nisu ulagana u razvoj obrazovanja već u zadržavanje postojećeg broja zaposlenih. Što se tiče srednjoškolskog obrazovanja, navode da postoji dominacija srednjeg stručnog obrazovanja, koje je značajno skuplje od gimnazija. Najveći broj učenika po završetku srednjeg stručnog obrazovanja upisuje visoko obrazovanje, zbog čega nastaje dodatna neefikasnost, jer su ovi učenici pohađali skuplje nastavne planove i programe i spremali se za tržište rada, a ne za upis na visokoškolske ustanove. Zato u okviru Strategije razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine predlažu optimizaciju srednjih škola i povećanje broja učenika u gimnazijama. Ukazuje se i na

to da nije na odgovarajući način regulisano profesionalno usavršavanje nastavnika za čije finansiranje su nadležne lokalne samouprave. U praksi postoje velike razlike koje su u najvećoj meri povezane s ekonomskim razvojem lokalnih samouprava, jer one siromašne nisu imale dovoljno sredstava za ispunjavanje postavljenih zakonskih uslova.

Sistem finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja – Republika finansira plate, a lokalne samouprave sve ostalo, pokazao je svoje nedostatke. Lokalne samouprave su suočene sa nedostatkom sredstava za izgradnju novih ustanova, finansiranje profesionalnog usavršavanja nastavnika, kupovine savremene opreme i učila. Ovo je posebno problem u nerazvijenim sredinama. Različito investiranje u obrazovanje između razvijenih i nerazvijenih lokalnih samouprava stvorilo je i velike razlike u kvalitetu obrazovanja.

#### **4.2. Finansiranje visokog obrazovanja**

Tekući model finansiranja visokog obrazovanja regulisan je Uredbom Vlade iz 2002. godine.<sup>6</sup> Zakonom o visokom obrazovanju iz 2005. godine predviđeno je zaklju čivanje posebnih ugovora o finansiranju između Ministarstva prosvete i svake visoko školske ustanove (VŠU), mada u praksi to nije primenjivano.<sup>7</sup> U skladu sa Uredbom, sredstva se uglavnom usmeravaju srazmerno broju prvi put upisanih budžetskih studenata uz uzimanje u obzir i drugih elemenata, kao što su: veličina nastavne grupe, broj grupa, broj nastavnog osoblja, površina zgrade, broj nenastavnog osoblja itd. Uzimanjem u obzir svih ovih parametara određuje se ukupan nivo sredstava (iskazan i kroz broj potrebnih zaposlenih), koji se koriguje u zavisnosti od stvarnog stanja zaposlenih na VŠU. Ovako određeni iznos sredstava mesečno se uplaćuje svakoj VŠU za plate, bez obzira na to da li je svako zaposleno lice finansijski pokriveno. Svaka VŠU iz te sume, i eventualno iz sopstvenih prihoda, određuje nivo plata svojih zaposlenih.

Sredstva za materijalne troškove određuju se na osnovu utvrđenih normativa i završnih računa VŠU i u tekućim troškovima predstavljaju procenat u češća budžetskih sredstava u ukupnim sredstvima VŠU primenjen na svaki realan račun. Iako je to obaveza, troškovi za opremu i investiciono održavanje iz budžeta se, zbog nedostatka sredstava, praktično ne isplaćuju. Sredstva za te namene Ministarstvo koristi samo interventno. Država duguje državnim VŠU jer već više godina ne

---

<sup>6</sup> Uredba o normativima i standardima uslova rada univerziteta i fakulteta za delatnosti koje se finansiraju iz budžeta, *Sl. glasnik RS*, 15/02.

<sup>7</sup> Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, 76/05.

isplaćuje materijalne troškove. Time je nastao problem finansiranja grejanja i drugih troškova neophodnih za poslovanje VŠU i odvijanje nastave.

Dosadašnji sistem je obezbeđivao jednom broju studenata finansiranje obrazovanja na državnim VŠU na teret republičkog budžeta (oko 50% upisanih studenata). Nekim studentima su pokriveni i troškovi života, dok drugima nisu, što otežava situaciju studentima koji studiraju van mesta u kome žive, a nisu u studentskim domovima. Jedan broj studenata državnih VŠU, koji nisu u kategoriji budžetskih studenata, i svi studenti na privatnim VŠU sami plaćaju svoje školarine. Kada je reč o doktorskim studijama, najveći broj studenata sam plaća školarine, koje su utvrdili univerziteti. Nešto iznad 50% studenata doktorskih studija uključeno je u projekte preko kojih se finansiraju troškovi istraživanja. Školarine za doktorske studije na pojedinim fakultetima veoma su visoke, znatno iznad stvarnih troškova studiranja.

## **5. Novi model finansiranja obrazovanja kod nas**

### *5.1. Finansiranje preduniverzitetskog obrazovanja*

Nameravajući da poveća kvalitet i efikasnost obrazovanja, Vlada RS je 2012. godine usvojila dugoročnu Strategiju razvoja.<sup>8</sup> Plan je da se uvede sistem finansiranja prema broju učenika u okviru koga će se nivo finansiranja učenika razlikovati u zavisnosti od obrazovnih potreba i socioekonomskih osobenosti sredina u kojima učenik pohađa nastavu. Strategijom su predviđeni i izuzeci od modela finansiranja prema broju učenika. Imajući u vidu negativne demografske trendove i migraciju ka većim centrima, sistem finansiranja prema broju učenika ne može se primenjivati u svim lokalnim samoupravama. Preduslov za uvođenje novog sistema finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja je postojanje informacionog sistema iz koga će se prikupljati podaci i na nivou lokalne samouprave i na nivou svake škole. Na nivou Republike biće izračunata cena obrazovnog procesa za tipičnog učenika. Rashodi za obrazovanje i dalje će biti podeljeni na centralnom i lokalnom nivou. Novi sistem podele troškova treba da obezbedi veću pravednost i različit procenat učešća centralnog i lokalnog nivoa. Mora se uzeti u obzir razlika u ekonomskoj moći lokalnih samouprava i obezbediti veće učešće centralnog nivoa u finansiranju učenika koji nastavu pohađaju u školama koje pripadaju manje razvijenim područjima. Republika će voditi računa o izjednačavanju sredstava za obrazovanje

---

<sup>8</sup> Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine, *Sl. glasnik RS*, 107/12.



na nivou lokalnih samouprava, ali upotreba ovih sredstava na lokalnu mora biti kontrolisana. Plate zaposlenih u obrazovanju definišu se na centralnom nivou. Fiskalna decentralizacija može dovesti do velikog raspona plata. Zato je potrebno definisati nivo autonomije koju lokalne samouprave imaju u određivanju plata, tako što se na centralnom nivou određuje nivo do koga se plate mogu povećavati. Strategijom je predviđeno da novi sistem finansiranja mora da uključi i rashode neophodne za profesionalno napredovanje nastavnika. U cilju realizacije spomenute Strategije, u delu koji se odnosi na preduniverzitetsko obrazovanje, učinjene su izmene u Zakonu o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. Sredstva za finansiranje delatnosti ustanova čiji je osnivač RS, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju se u budžetu RS, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Ustanove mogu da ostvare i sopstvene prihode po osnovu donacija, sponzorstva, školarine, ugovora i drugih poslova, u skladu sa zakonom.<sup>9</sup>

## *5.2. Finansiranje visokog obrazovanja*

Dosadašnji model finansiranja visokog obrazovanja kod nas doveo je do toga da fakulteti, rukovođeni finansijskim interesima, sprovode upisnu politiku usmerenu ka privlačenju što većeg broja studenata, a da takva politika često nije usklađena sa realnim potrebama u privredi. Dugo godina su fakulteti društvenih nauka upisivali mnogo više studenata u odnosu na fakultete prirodnih i tehničkih nauka, što je uslovalo i neadekvatnu ponudu radne snage. U isto vreme, pozicija budžetskih i samofinansirajućih studenata umnogome se razlikuje. Pored neplaćanja školarine, budžetski studenti, pod određenim uslovima, imaju i dodatne beneficije (povoljan smeštaj i ishrana, kao i druge). Za razliku od njih, samofinansirajući studenti plaćaju sve troškove studiranja. Ako ovome dodamo da je na budžetu i veliki broj studenata kojima finansijska pomoć države nije ni potrebna, onda je jasno da se budžetska sredstva mogu efikasnije upotrebiti. Ovakav sistem finansiranja visokog obrazovanja stvorio je socijalno nezadovoljstvo i kod studenata i kod nastavnika na državnim fakultetima, zbog čega se od države očekuje hitna i efikasna promena obrazovne politike.

U okviru novog modela finansiranja, predviđenog Strategijom koju je Vlada usvojila 2012. godine, osnovna ideja je javno utvrđivanje iznosa troškova studiranja po pojedinim oblastima i institucijama i uvođenje obaveze

---

<sup>9</sup> Čl. 156. do 160. Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 55/13.



da i država i studenti plaćaju deo školarine. Ovakvo rešenje je uvedeno sa namerom da se ukinu dosadašnje velike razlike među onima koji ništa nisu plaćali i onima koji su plaćali sve. Nova kategorizacija studenata je nešto izmenjena. Budžetskim studentima država u potpunosti pokriva troškove studiranja, kao što je to bilo i ranije. Sufinansirajućim studentima deo troškova studiranja pokriva država, a drugi deo do punog iznosa školarine plaćaju sami uz mogućnost podizanja ličnog subvencionisanog kredita. Iznos participacije studenata utvrđuje se na osnovu pozicije na rang-listi. Bolje rangirani studenti imaju manje u češće u finansiranju školarine, dok oni pri dnu liste imaju više. Samofinansirajući studenti pun iznos školarine plaćaju sami. Rang liste budžetskih i sufinansirajućih studenata formiraju se na osnovu postignutog uspeha, ali i socijalnog statusa studenata. Budžetski studenti mogu biti upisani na državnim VŠU, sufinansirajući na državnim i neprofitnim privatnim VŠU, a samofinansirajući na svim VŠU. Svake godine država donosi odluku o nivou sredstava i strukturi njihove raspodele po oblastima, u zavisnosti od procene prioriteta. Kvote za upis budžetskih studenata po pojedinim oblastima država utvrđuje na osnovu prioriteta i potreba javnog i privatnog sektora. I za studente doktorskih studija uvedeni su isti statusi, kao i oni na osnovnim i master studijama.

## **6. Državne nasuprot privatnim školama**

Konkurencija na bilo kom tržištu roba ili usluga jeste dobra stvar. Ona omogućava kupcima mogućnost izbora u skladu sa njihovim preferencijama i platežnim mogućnostima. Kada je reč o tržištu znanja, stvari nisu baš tako jasne. Pristalice privatnih škola (fakulteta) tvrde da je dobra mogućnost izbora između državnih i privatnih škola, i da pri tome privatne škole pružaju kvalitetnije obrazovanje uz niže troškove, koji su rezultat logike da jedino tako mogu opstati u konkurenciji sa državnim školama. Koliko zaista korisnici obrazovanja imaju mogućnost izbora? Kada je reč o osnovnim i srednjim školama, deca prirodno gravitiraju ka najbližim školama. Nije isključena ni mogućnost izbora bolje škole, udaljenije od mesta stanovanja, ali ovakav izbor čine samo imućniji roditelji koji visoko cene obrazovanje svoje dece. Oni se mogu opredeliti i za privatne škole. Većina, međutim, svoju decu upisuje u škole najbliže mestu stanovanja. U ovom segmentu dolazi do izražaja državna politika obrazovanja koja vodi računa o teritorijalnoj pokrivenosti školama i u najzabačenijim krajevima zemlje. Za male i nerazvijene sredine izostaje interes otvaranja privatnih škola. Privatne obrazovne ustanove

rukovode se interesom maksimiziranja profita. Za njih su interesantne lokacije sa velikim brojem potencijalnih korisnika njihovih usluga. U državi u kojoj postoje državne i privatne škole, mogućnost izbora između njih imaju samo imućniji pojedinci. Drugim rečima, konkurencija između državnih i privatnih škola koristi samo bogatima.

I pored prethodne konstatacije, možemo reći da je konkurencija korisna na svim tržištima. Ne postoje dovoljno ubedljivi argumenti za ograničavanje konkurencije na bilo kom tržištu, uključujući i tržište obrazovanja. Ono jeste specifično u odnosu na tržišta standardnih roba i usluga, ali ga konkurencija čini jačim i efikasnijim. Samo postojanje privatnih škola predstavlja podsticaj državnim da pružaju kvalitetnije usluge. Jedna od specifičnosti tržišta obrazovanja jeste procena kvaliteta usluga koje pružaju različite obrazovne ustanove. Koja škola, od ponuđenih na tržištu, pruža najbolje obrazovanje? S obzirom na to da nije lako proceniti efikasnost škola, država propisuje nacionalne standarde koji se odnose na prosvetne radnike, udžbenike i nastavni proces. Ovi standardi su od posebnog značaja u krajevima gde postoji jedna škola, gde nema konkurencije. Iako mnogi smatraju da osnivanje privatnih škola ne treba ograničavati, nesuglasice nastaju u vezi s tim da li bi one trebalo da dobijaju državnu finansijsku podršku.

Kod nas privatni fakulteti nemaju pravo na upis budžetskih studenata i zbog toga su njihove školarine veće od onih na državnim fakultetima. Zbog toga su privatni fakulteti stavljeni u neravnopravni položaj u odnosu na državne, pa su kao način privlačenja studenata i profitiranja našli u kriterijumu polaganja ispita. Na privatnim fakultetima kod nas studira oko 20% ukupnog broja studenata.

## **7. Zaključak**

Značajno povećanje broja visokoobrazovanog stanovništva u Srbiji, od 2002. godine na ovamo, može se objasniti promenom sistema visokog obrazovanja kod nas i osnivanjem privatnih fakulteta. Ovakva promena u politici obrazovanja može se objasniti nastojanjem države da uvede sistem obrazovanja sličan onima u razvijenim državama. U pozadini bi mogla biti i namera da se samo poveća broj građana sa univerzitetskom diplomom. Namera nosilaca vlasti bi mogla biti nastojanje da se deo tereta finansiranja obrazovanja sa države prebaci na privatne ustanove. Samo povećanje broja, ali ne i kvaliteta znanja svršenih studenata, ne dovodi do povećanja parametara privrednog rasta. Investiranje u ljudski kapital, kao uslov povećanja produktivnosti, znači investiranje u znanje,

a ne u diplome. U tom smislu, od odgovorne države se očekuje da izgradi kvalitetan sistem obrazovanja bez obzira na zastupljenost državnih i privatnih ustanova. Organizovanje i finansiranje obrazovanja preneto u nadležnost nižih teritorijalnih jedinica, može dovesti do značajnih nejednakosti u kvalitetu obrazovanja stanovništva jedne zemlje. Pitanje obrazovanja mora se rešavati na nacionalnom nivou s obzirom na velike razlike u razvijenosti i budžetske mogućnosti lokalnih samouprava. Čak i sredine koje raspolažu istim finansijskim mogućnostima, mogu različito izdvajati za obrazovanje s obzirom na različito vrednovanje prioriteta. Povećanje izdataka za obrazovanje jeste nužno i korisno, ali se posebno mora voditi računa o načinu korišćenja sredstava namenjenih obrazovanju i konceptu obrazovnog sistema.

## Literatura

Stiglitz, J. (2004). *Ekonomija javnog sektora*. Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu.

Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine. *Službeni glasnik RS*. Br. 107. 2012.

Uredba o normativima i standardima uslova rada univerziteta i fakulteta za delatnosti koje se finansiraju iz budžeta. *Službeni glasnik RS*. Br. 15. 2002.

Ustav Republike Srbije. *Službeni glasnik RS*. Br. 98. 2006. Zakon o visokom obrazovanju. *Službeni glasnik RS*. Br. 76. 2005.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. *Službeni glasnik RS*. Br. 55. 2013.

<http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08>

<http://www.svos.org.rs/pdfs/finansiranje-vo-i-evropski>

**Ljubica Nikolić, LL.D.**  
Full Professor,  
Faculty of Law, University of Niš

**Aleksandar S. Mojašević, LL.D.**  
Assistant Professor,  
Faculty of Law, University of Niš

## **EDUCATION – AN EXPENSE OR INVESTMENT FOR THE STATE**

### **Summary**

*A quality education system improves human resources, without which there is no economic growth. On the other hand, the state faced with the economic crisis or recession has limited possibilities of funding the budget expenditures. All countries pay special attention to the the question of funding education. This issue is even more important in our country, considering the long-time economic recession or (rather) crisis, as well as the disturbingly low level of economic activity and increasing social differences. Increasing the number of graduates without enhancing the quality of knowledge does not lead to an increase in the parameters of economic growth. Investing in human capital, as a condition for increasing productivity means investing in knowledge, not in a diploma. In this sense, responsible countries are expected to build a quality education system, regardless of the number of public and private institutions. The quality of the education system in a country is conditioned by the mode of its financing, i.e. by the division of responsibilities between the republic and local authorities (or other levels of government). The organization and financing of education has been transferred to the jurisdiction of lower territorial units, which may lead to significant disparities in the quality of education of the population of a country. The issue of education must be addressed at the national level, given the big differences in the development and budgetary possibilities of local governments. Even local communities that have the same financial capacities can differently allocate resources for education, depending on the evaluation of different priorities. The basic characteristics of funding education in our country are: modest budgetary possibilities, an impression that education is a burden rather than a long-term investment for our country, and the fact that the participation of education in the national budget and the total public expenditure is lower than the EU average.*

**Keywords:** education, state, financing, efficiency.

## II PRIKAZI

---

---



**Predrag Cvetković, "Pravo javno-privatnih partnerstava", Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, Niš, 2015.**

Sredinom 2015. godine Pravni fakultet u Nišu je preko svog Centra za publikacije objavio izdanje pod nazivom Pravo javno-privatnih partnerstava autora prof. dr Predraga Cvetkovića, redovnog profesora na Katedri za trgovinskopravne nauke Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu.

Navedeno izdanje predstavlja monografsku studiju koja za predmet izučavanja ima značajnu, a pre svega aktuelnu i duboko kontroverznu problematiku javno-privatnog partnerstva (JPP), koje je opšte prihvaćeni koncept zajedničkog delovanja javnog sektora, oličenog u državi i njenim emanacijama sa jedne i privatnog kapitala sa druge strane, a sa ciljem ostvarivanja kolektivnog interesa u tržišnim privredama. I srpska i uporednopravna teorija u izučavanju fenomena javno-privatnog partnerstva nalaze se na svom početku. Izbor navedene teme Monografije opravdan je, imajući u vidu značaj efikasnog obavljanja delatnosti i vršenja usluga od javnog interesa koje se realizuju kroz implementaciju javno-privatnog partnerstva.

Metodološki pristup autora jasno ukazuje na složenost problema koje postavlja pravni institut JPP, a koji se razvio na premisi privatizacije javnog sektora kao stuba ekonomske politike razvijenih država. Pažljivo strukturirajući ovaj monografski rad i promišljeno se fokusirajući na znalački izabrane probleme i otvorena pitanja, profesor Predrag Cvetković širinom pristupa i dubinom analize uspostavlja osnove razvoja nove pravne discipline, koja se prostire na polja većeg broja naučnih oblasti.

Rukopis podeljen u šest celina, izložen je na 260 strana teksta i snabdeven popisom bogate domaće i strane korišćene literature,

---

\* uros@prafak.ni.ac.rs

čiji spisak sadrži 143 bibliografske jedinice (105 članaka i 38 monografija) na srpskom, engleskom i nemačkom jeziku, praćene sa 6 stručnih studija. Istraživačka građa uključuje integralne tekstove nacionalnih propisa i međunarodnih izvora koji definišu regulatorni okvir javno-privatnog partnerstva, pre svega izvora prava Evropske unije. Bibliografija sadrži 13 samoreferenci autora na sopstvene prethodne radove. Monografija sadrži 519 napomena.

Struktura Monografije uravnotežena je i usklađena sa ciljevima koje je istraživač postavio.

U uvodnom delu monografije pruženi su geneza, razlozi nastanka, obeležja i varijeteti fenomena JPP, pri čemu je veoma utemeljeno ukazano da se radi o novoj paradigmi koja u etiku društvenih odnosa unosi *sui generis* pravna obeležja i rađa dileme i kontroverze po pitanju hijerarhijskog i tržišnog diskursa JPP, a pre svega po pitanju metoda i kriterijuma, ali i postojanja mogućnosti za ostvarenje balansa između javnog i privatnog interesa.

U drugom delu Monografije autor se bavi analizom izvora prava javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji, pružajući pri tome znalački veoma koristan pregled subjekata, oblika kao i pravnog osnova JPP prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama Republike Srbije, da bi potom institut JPP bio temeljno istražen u drugim nacionalnim, regionalnim i međunarodnim izvorima iz javnopravne sfere.

Tipovi pravne i praktične emanacije poslova JPP predmet su analize treće glave ove Monografije, u kojoj autor razmatranjem svakog od mogućih obligacionopravnih oblika JPP (ugovori o uslugama, ugovori o upravljanju, ugovori o zakupu, koncesije i VOT (*Build, Operate, Transfer*) ugovori) tumači njihove odlike kroz gradaciju odgovornosti subjekata u poslu JPP, i istovremeno pruža analizu mogućih prednosti i nedostataka svakog od pomenutih varijeteta.

Rizici i alokacija pojedinih tipova rizika koji su imanentni JPP predmet su četvrtog poglavlja u delu, a koje ne samo da predstavlja uspešnu teorijsku analizu ovog svojevrsnog menadžmenta rizicima u poslu JPP, već i značajnu sublimaciju pravno-ekonomskih postavki od kojih zavisi budućnost i realizacija ovih transakcija.

Peti deo rada pruža metodologiju za pravno regulisanje javno-privatnog partnerstva. Konceptija „dodate vrednosti“ u ekonomskoj, socijalnoj i političkoj ravni ovih poslova sublimirana je u holističkom pristupu, koji se argumentovano preferira, kako po shvatanju autora,



tako i u pozitivnom pravu, dok je *sui generis* pravna priroda ovih poslova elaborirana kroz teoriju i distinktivna obeležja, kao i bitne elemente tzv. relacionih ugovora.

Poslednji, šesti deo, razmatra proceduru dodele ugovora o JPP, koju propušta kroz prizmu teorijskih koncepata, poput teorije igara, teorije igre sa nepotpunim informacijama i dr. U ovom delu se pruža i složena analiza strukture ciljeva JPP kao determinante izbora najpovoljnijeg privatnog partnera. I na kraju, teorijska izlaganja su potkrepljena procedurom za realizaciju JPP u pravu Republike Srbije, njene varijetete (sa ili bez koncesije i na osnovu samoinicijativnog predloga), a elaborirana su i načela koja se odnose na zaključivanje ugovora.

Iz gore navedenog vidljiv je metodološki pristup autora koji je predmet istraživanja fokusirao na težišne tačke pravnog okvira javno-privatnog partnerstva. Izbor pitanja koja su u njoj obrađena rezultat je stava da monografija čija je namena pokušaj razjašnjavanja ključnih elemenata određenog pravnog okvira mora dati njihovu jasnu i sveobuhvatnu vertikalnu analizu. Takva analiza svojom prirodom ne može obuhvatiti sva, već samo pojedina pitanja i probleme. Pri tome autor ne pledira da druga pitanja javno-privatnog partnerstva nisu važna za pravilno sagledavanje JPP-a kao pravnog fenomena.

Kompleksni pravni, pa i problemi ekonomske i drugih nauka, izneti su jasnim stilom, kvalitetnom argumentacijom i sa suštinskim poznavanjem ne samo pravne teorije već i poslovne prakse JPP. Složena pitanja izneta su koncizno, koncentrisano i promišljeno, uz adekvatno korišćenje pojmovnog pravnog, ali i jezičkog instrumentarijuma. Jasnoća izlaganja, kvalitetna metodološka zasnovanost ovog monografskog dela, kao i znalačka analiza teorijsko-koncepcijskog pristupa navode na zaključak da se radi o izuzetno uspešnom delu pravne literature koja će naučne oblasti Trgovinskog i Međunarodnog trgovinskog prava proširiti u prostor nove pravne discipline – Prava javno-privatnog partnerstva.

Na kraju je potrebno istaći da su kvalitetu monografije svojim savetima i sugestijama u ulozi recenzenata doprineli eminentni poslenici trgovinskopravne nauke kod nas: prof. dr Aleksandar Ćirić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, akademik prof. dr Vitimir Popović, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci i prof. dr Tamara Milenković Kerković, redovni profesor Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Nišu.



**Dr Anđelija Tasić,\***

*Centar za pravna i društvena istraživanja, Pravni  
fakultet, Univerzitet u Nišu*

prikaz

*Rad primljen: 11.11.2016.*

*Rad prihvaćen: 21.11.2016.*

***Međunarodna naučna konferencija „KONTROLA U  
UNUTRAŠNJEM, MEĐUNARODNOM I PRAVU EVROPSKE  
UNIJE“, Pravni fakultet, Niš, 18. i 19. maj, 2016.***

Tradicionalna međunarodna naučna konferencija, kojom se obeležava Dan Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, održana je 19. i 20. Maja 2016. godine. Tema skupa, povodom 56 godina postojanja i rada Pravnog fakulteta, bila je „Kontrola u unutrašnjem, međunarodnom i pravu Evropske unije“. Birajući naučno intrigantnu i inspirativnu temu za predstavnike akademske zajednice koji se bave različitim oblastima prava, Pravni fakultet je još jednom pokazao opredeljenje da ne beži od izazova i hvata se u „koštac“ sa problemima savremenog sveta, pružajući priliku pravnim stručnjacima da ukažu na negativne pojave, detaljno ih analiziraju i ponude predloge za njihovo rešavanje.

Za učešće na konferenciji prijavilo se 98 učesnika sa 78 referata. Osim domaćih, i veliki broj inostranih gostiju predstavio je svoje referate. To su bili predstavnici: Državnog univerziteta Voronjež (Rusija), Jugozapadnog univerziteta „Neofit Rilski“ (Bugarska), Pravnog fakulteta Univerziteta „St. Kliment Ohridski“, (Bugarska), Pravnog fakulteta Univerziteta Sakarua (Turska), Pravnog fakulteta „Justinijan Prvi“, Univerzitet „Sv. Kiril i Metodij“ (Makedonija), Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci (BiH), Pravnog fakulteta Univerziteta u Istočnom Sarajevu (BiH), Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Hrvatska), Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu (Hrvatska), Fakulteta pravnih nauka Univerziteta Donja Gorica (Crna Gora), Nemačke fondacije za međunarodnu pravnu saradnju (IRZ).

Konferenciju je otvorio prof. dr Saša Knežević, dekan Pravnog fakulteta u Nišu. Na plenarnoj sednici učesnicima su se obratili gosti iz inostranstva: prof. dr Natalija Butusova (Državni Univerzitet Voronjež, Rusija), sa temom „Ustavno regulisanje i praktična primena

---

\* andjelija@prafak.ni.ac.rs

javne kontrole u Rusiji“, dr Vanja Vlkadinova (Pravno-istorijski fakultet, Jugozapadni univerzitet „Neofit Rilski“, Blagoevgrad, Bugarska), sa temom „Administrativna pravda kao sredstvo obezbeđenja legitimiteta u zakonodavnoj aktivnosti lokalne samouprave u Bugarskoj“ i doc. dr Mustafa Jasani (Pravni fakultet, Univerzitet Sakarya, Turska), sa temom „Obim nezavisne revizije u turskom kompanijskom pravu: ideali i neispunjena očekivanja“. Nakon plenarne sednice, rad je nastavljen u pet sesija: javnopravnoj, krivičnopravnoj, međunarodnopravnoj, građanskopravnoj i trgovinskopravnoj, koje su se istovremeno odvijale na Pravnom fakultetu.

Javnopravna sesija okupila je najveći broj učesnika. Samim tim, i teme koje su privukle pažnju učesnika ove sesije bile su raznorodne i mnogobrojne. U središtu pažnje bio je Ustavni sud i dometi zaštite koju on pruža. Pažnja je posvećena i položaju šefa države, parlamenta i nezavisnih tela. Izlagači su ukazali i na moralnu i pravnu kontrolu politike, ali i društvenu kontrolu roda. Pojedini instituti sagledani su i iz uporednopravne perspektive, poput francuskog modela Kasacionog suda i uticaja koji je imao na formiranje Kasacionog suda u Srbiji u XIX veku.

Diverzitet u odabiru tema pokazali su i u česnici krivičnopravne sesije. Oni su, sa jedne strane, odabrali vanvremenske teme poput položaja krivičnog zakonodavstva i kontrolnih instanci u njegovoj primeni, vremenskog važenja krivičnog zakonodavstva ili kontrole rada policije. Sa druge strane, pojedini izlagači fokusirali su se na položaj žrtava, kroz obradu krivičnog dela proganjanja, trgovine ljudima i nasilja u porodici.

Dominantna tema među učesnicima međunarodnopravne sesije bila je pravosudna kontrola u Evropskoj uniji. Pažnju je zaokupio i položaj opštih pravobranilaca u arhitekturi pravosuđa Evropske unije.

Pre nego što se prešlo na aktuelna pitanja, građanskopravna sesija pružila je retrospektivu različitih instituta od rimskog prava i mera kontrole u bračnom pravu, preko svojine kao činioca prava u XIX veku do nasleđivanja supružnika u Vojvodini između dva svetska rata. Učesnici su temu naučnog skupa sagledali iz različitih uglova i kroz prizmu različitih grana građanskog prava, pa je bilo tema bliskih porodičnopravnoj, naslednopravnoj, stvarnopravnoj, obligacionopravnoj i oblasti građanskog procesnog prava.

Ni učesnici trgovinskopravne sesije nisu bili homogeni u pogledu izbora teme svojih referata. Jedan broj njih opredelio se da obradi temu upravljanja i kontrole evropskih strukturnih i investicionih fondova ili kontrole javnog interesa u sporazumima o javno-privatnom

partnerstvu. U fokusu pažnje izlagača bila su i pitanja iz oblasti budžetskog i poreskog prava, ali i kontrola korišćenja autorskih dela u informatičkom društvu i kontrola izvoza kulturnih dobara.

S obzirom na međunarodni karakter Konferencije, radovi autora na engleskom jeziku biće objavljeni u monografskoj publikaciji međunarodnog značaja, dok će se radovi autora na srpskom jeziku naći u posebnoj tematskoj jedinici ovog naučnog časopisa, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu br. 74/2016. Očekuje se da će kvalitetni predlozi, koji predstavljaju istovremeno proizvod teorijske analize i empirijskog istraživanja, biti značajna smernica zakonodavcu u kreiranju budućih zakonskih rešenja.

Konferencija je održana pod pokroviteljstvom Pravnog fakulteta, Univerziteta u Nišu i Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije.



# III IN MEMORIAM

---

---





**Dr Predrag Dimitrijević,\***  
*Redovni profesor Pravnog fakulteta  
Univerzitet u Nišu*

*Rad primljen: 21.11.2016.  
Rad prihvaćen: 27.11.2016.*

## **IN MEMORIAM: MOMČILO DIMITRIJEVIĆ (1920–2016)**

U ponedjeljak, 20. juna 2016. godine, preminuo je Momčilo (Veljka) Dimitrijević, redovni profesor Pravnog fakulteta u Nišu u penziji. Momčilo Dimitrijević rođen je 17. maja 1920. godine u Vinkovcima (Hrvatska). Osnovnu školu i gimnaziju završio je u Nišu 1938. godine. Na Pravnom fakultetu u Beogradu diplomirao je januara 1947. godine, a doktorirao 6. 7. 1964. godine, pošto je odbranio doktorsku tezu: „Upravljanje ustanovama društvenih službi sa naročitim obzirom na odnose državnih organa i ustanova društvenih službi“, rađenu pod mentorstvom prof. dr Nikole Stjepanovića.

Radni odnos zasnovao je u Fabrici mostova i skretnica „Crveni krst“ kod Niša 29. 7. 1943. godine i u njoj radio do 23. 10. 1947. Po odsluženju vojnog roka (od 28. 10. 1947. do 5. 10. 1948) bio je šef platnog prometa Komunalne banke u Nišu, od 10. 11. 1948. do 31. 8. 1949. godine, potom je od 1. 9. 1949. pa sve do njegovog ukidanja 9. 12. 1951. godine bio pravni referent u Narodnom odboru oblasti niške u Nišu. Tada postaje pravni referent u Povereništvu trgovine i snabdevanja Narodnog odbora grada Niša, gde ostaje sve do 16. 10. 1952. godine; a potom i načelnik Sekretarijata Saveta za narodno zdravlje i socijalnu politiku Narodnog odbora grada Niša do 7. 11. 1952. godine. Nakon toga je bio na funkciji sudije za prekršaje Narodnog odbora grada Niša do 16. 10. 1952. godine, a potom načelnik Sekretarijata Saveta za narodno zdravlje i socijalnu politiku Narodnog odbora grada Niša do 1. 1. 1955. godine. Sudija Okružnog privrednog suda u Nišu je od 1. 1. 1955. do 31. 10. 1957, a od 1. 11. 1957. do 30. 9. 1965. godine je direktor Više upravne škole u Nišu, na kojoj je bio i profesor upravnog prava.

Na Pravno-ekonomskom fakultetu (pravnom odseku) u Nišu izabran je za docenta 1. 10. 1965. godine, na predmetu Uvod u pravo.

---

\* peca@prafak.ni.ac.rs

Za vanrednog profesora biran je 27. 2. 1970, a za redovnog profesora 27. 2. 1975. godine. Bio je dekan Pravnog fakulteta u Nišu od 1970. do 1972. i rektor Univerziteta u Nišu u dva mandatna perioda od 1977. do 1981. godine. Kao rektor bio je predsednik Predsedništva Zajednice univerziteta Jugoslavije i član Stalnog komiteta Konferencije rektora Evrope. Penzionisan je 30.9.1984. godine.

Momčilo Dimitrijević je obavljao veoma različite i odgovorne poslove. Voleo je život jer mu je život bio ispunjen i raznovrstan do poslednjeg dana. Vredno je radio i čitao neprekidno preispitujući svoje stavove i ideje. Voleo je memoare i istoriju jer je u istorijskim i političkim događajima nalazio inspiraciju i tumačenja za aktuelna dešavanja.

Pored redovnih dužnosti bio je upravnik Marksističkog centra Univerziteta u Nišu, sudija Osnovnog suda udruženog rada u Nišu, predavao je Uvod u pravo na Pravnom fakultetu u Prištini, bio član Savezne konferencije Socijalističkog saveza radnog naroda Jugoslavije i njenog Sekretarijata sekcije za društveno političke odnose.

Od knjiga i monografija profesor Moma Dimitrijević objavio je: *Upravno pravo SFRJ, opšti deo i posebni deo* (skripta), Viša upravna škola, Niš, 1968; *Uvod u pravo*, (sedmo izdanje) 1992, u izdanjima Savremene administracije i Naučne knjige, Beograd; *Samoupravna interesna zajednica*, Izdavački centar, Beograd, 1975; *Samoupravna interesna zajednica (teorija i praksa)*, Zajednica klubova samoupravljača, Beograd, 1976; *Ustanove društvenih službi u sistemu komunalne samouprave u Srbiji*, Institut društvenih nauka, Beograd, 1976; *Ustavnost i zakonitost opštih akata radnih organizacija* (koautor), Institut društvenih nauka, Beograd, 1976; U raznim časopisima objavio je mnogobrojne članke (oko osamdeset), a posebno u Arhivu za pravne i društvene nauke, Analima Pravnog fakulteta u Beogradu i Zborniku radova Pravnog fakulteta u Nišu.

Momčilo Dimitrijević odlikovan je Ordenom rada sa crvenom zastavom, Velikom, Malom i Jubilarnom plaketom Univerziteta u Nišu, Zlatnom značkom Socijalističkog saveza radnog naroda Jugoslavije, Značkom narodne odbrane SR Srbije, Poveljama Pravnog fakulteta u Nišu, kao i poveljama i priznanjima drugih fakulteta i univerziteta u zemlji i inostranstvu.

Sećaćemo ga se kao pravog profesora, blagog, smirenog i odmerenog u razgovoru sa ljudima, ali upornog i posvećenog u nastojanju da ostvari ono što je sebi zadao za cilj. Umeo je da sluša sagovornike i svojim savetima uvek je otvarao puteve da se izađe iz problema. Ostaje uvek u sećanju univerzitetske zajednice i svih nas.

IV RADOVI STUDENATA  
DOKTORSKIH STUDIJA

---

---



## **SAVETODAVNO MIŠLJENJE 2/13 SUDA PRAVDE I PREPREKE ZA PRISTUPANJE EU EVROPSKOJ KONVENCIJI O LJUDSKIM PRAVIMA\*\***

**Apstrakt:** *Pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima projekat je koji traje već više decenija. Nakon dugotrajnih pregovora, činilo se da će usvajanjem Nacrta ugovora o pristupanju EU Evropskoj konvenciji biti načinjen poslednji korak na tom putu. Međutim, prava prepreka tek je usledila, jer je decembra 2014. g. Sud pravde usvojio negativno savetodavno mišljenje o usklađenosti pomenutog Nacrta sa Lisabonskim ugovorom. Sud pravde je prilikom ispitivanja te usklađenosti razmatrao sledeća pitanja: 1) specifičnost i autonomiju prava EU, 2) monopol nadležnosti Suda pravde u rešavanju sporova, saglasno čl. 344 UFEU, 3) novouspostavljeni mehanizam ko-tuženih stranaka pred Evropskim sudom za ljudska prava, 4) postupak za prethodno uključivanje Suda pravde, i 5) specifičnost prava EU u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Negativno savetodavno mišljenje Suda pravde značajno je otežalo pristupanje EU Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.*

**Ključne reči:** *Evropska unija, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropski sud za ljudska prava, Sud pravde, Lisabonski ugovor, Nacrt ugovora o pristupanju EU Evropskoj konvenciji.*

---

\*sanjadj@prafak.ni.ac.rs

\*\* Rad je rezultat istraživanja na projektu „Usklađivanje prava Srbije sa pravom Evropske unije“, koji finansira Pravni fakultet Univerziteta u Nišu u periodu 2013-2018.

## 1. Uvod

Još 70-ih godina prošlog veka javila se ideja o pristupanju tadašnje Evropske ekonomske zajednice (nadalje: EEZ) Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (nadalje: Evropska konvencija, Konvencija). Ta ideja je naročito osnažena 1974. g, kada je Francuska, poslednja od svih članica EEZ, ratifikovala Evropsku konvenciju,<sup>1</sup> a nemački Ustavni sud kritikovao neadekvatnu zaštitu osnovnih prava u EEZ u čuvenoj odluci *Solange I*.<sup>2</sup>

Smatra se svrsishodnim da EU pristupi evropskom sistemu za zaštitu ljudskih prava radi poboljšanja sopstvene zaštite ljudskih prava uz pomoć postojećeg spoljnog sistema nadzora. Iako su već sve države članice Unije ugovornice Evropske konvencije, ipak postoje mnoge prednosti pristupanja same EU tom ugovoru.

Različiti argumenti govore u prilog pristupanju. Prvo, smatra se da bi zvanično povezivanje EU i Evropske konvencije predstavljalo korak napred na polju zaštite ljudskih prava u Evropi. Zatim, Konvencija se i dosad smatrala delom evropskog kulturnog i političkog nasleđa, što je isticano i u jurisprudenciji Suda pravde (Douglas-Scott, 2006: 652). Treće, pristupanjem bi se konačno mogla staviti tačka na kritike o postojanju dvostrukog aršina koji se ogleda u zahtevu EU da sve države kandidati pristupe ovom ugovoru, ali ne i ona sama. Naposletku, a možda i najbitnije, pristupanjem bi se pojedincima pružila bolja zaštita od mogućih povreda građanskih i političkih prava od strane samih institucija EU, jer bi to omogućilo podnošenje predstavki Evropskom sudu za ljudska prava direktno protiv EU.

Najozbiljniji korak za pristupanje EZ Evropskoj konvenciji načinjen je 1994. g. upućivanjem zahteva za dobijanje savetodavnog mišljenja o usklađenosti Konvencije sa tada važećim osnivačkim ugovorom. Postupajući po tom zahtevu, Sud pravde je usvojio Mišljenje 2/94 u kom je zaključio da EZ ne može pristupiti Konvenciji jer je, prema Ugovoru iz Mاستrihta, EZ nedostajala ugovorna sposobnost zaključenja međunarodnih ugovora iz oblasti ljudskih prava (Gaja, 2012: 180).<sup>3</sup> Kao što je poznato,

---

1 Komisija je 1979. g. uputila predlog o pristupanju, videti: Commission's Memorandum on the Accession of the Communities to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Bull. EC Supp. 2/79, part I, §7, Communication of the Council of 19.11.1990, Bull. EC 10-1990, p.76.

2 BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 Solange I-Beschluß, 29.5.1974.

3 Čl. 235 Ugovora iz Mاستrihta (sada čl.352 UFEU). ECJ 28.3.1996, Opinion 2/94 Accession to the ECHR, paras. 27, p. 34-35.

u situaciji dobijanja negativnog savetodavnog mišljenja, neophodno je pristupiti izmeni Konvencije ili izmeni osnivačkog ugovora, ili pak u potpunosti odustati od ideje zaključenja međunarodnog ugovora. U slučaju međusobnog odnosa EU i Evropske konvencije, učinjene su obe izmene.

Sa jedne strane, u Lisabonski ugovor<sup>4</sup> uneta je eksplicitna odredba o pristupanju EU Konvenciji, čime je jasno proširen sporni ugovorni kapacitet EU. Sa druge strane, Protokolom 14 izmenjena je Evropska konvencija i uvedena mogućnost da i entiteti pristupe toj konvenciji.

Kada je Protokol 14 stupio na snagu 2010. g. stekli su se formalni uslovi da otpočinu, ispostaviće se, dugogodišnji i mučni pregovori za pristupanje EU Evropskoj konvenciji. Savet je 4. juna 2010. g. dao mandat Komisiji za otpočinjanje pregovora sa Savetom Evrope.<sup>5</sup> Nakon dužih pregovora između Saveta Evrope i Komisije, aprila 2013. završen je rad na Nacrtu ugovora o pristupanju EU Evropskoj konvenciji (nadalje: Nacrt ugovora).<sup>6</sup>

Uprkos činjenici da su tri značajne institucije EU (Savet, Komisija i Parlament), kao i skoro sve članice bile mišljenja da je Nacrt ugovora saglasan sa Lisabonskim ugovorom, Komisija je jula 2013. g. uputila zahtev za dobijanje savetodavnog mišljenja Suda pravde po tom pitanju. Ovaj proces bio je visoko pravno i politički profilisan, imajući u vidu da je čak 24 od ukupno 28 članica uzelo učešća u njemu.<sup>7</sup> Decembra 2014. g. na veliko iznenađenje svih, i uprkos izjavljenim pozitivnim gledištima od strane članica, kao i opšteg pravobranioca u tom postupku, Sud je po drugi put usvojio negativno savetodavno mišljenje po datom pitanju (S. Douglas-Scott, 2015).<sup>8</sup>

Sud je u savetodavnom mišljenju 2/13 naveo veći broj argumenata protiv pristupanja EU Konvenciji, vezujući ih za sledeća problematična područja: 1) autonomnost i specifičnost prava EU, 2) monopol rešavanja sporova saglasno čl. 344 UFEU, 3) potencijalno uspostavljanje mehanizma ko-tuženih stranaka,

---

4 Čl. 6(2) UEU.

5 Valja istaći da u članjenje EU u Savet Evrope nije bilo razmatrano, već s u se pregovori isključivo ticali pristupanja EU Konvenciji, što je bilo tek jedno od brojnih odstupanja od dotad ustanovljene prakse.

6 Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (47+1(2013)008rev2).

7 Samo Luksemburg, Malta, Slovenija i Hrvatska nisu u čestvovali.

8 ECJ 18.12.2014, Opinion 2/13 Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Pošto je doneta sredinom decembra 2014, odluka je okarakterisana kao *božićna bomba*.

4) ostvarivanje indirektna nadležnosti Suda pravde, i 5) specifičnost prava EU u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

## 2. Autonomnost i specifičnost prava EU

Autonomnost prava EU je oduvek bila od velikog značaja i na tome je Sud pravde konstantno insistirao, počev od čuvene odluke u slučaju *Van Gend en Loos*.<sup>9</sup> Nadovezujući se na svoju raniju praksu,<sup>10</sup> Sud u savetodavnom mišljenju ističe da, iako EU predstavlja koncept izgrađen u okvirima međunarodnog javnog prava, njegov unutrašnji pravni poredak, ipak, stvara posebna pravna pravila koja značajno pomeraju opšte principe međunarodnog prava.<sup>11</sup> Sud dalje konstatuje da postoji načelna mogućnost da međunarodnim ugovorom koji zaključi EU može biti nametnuta spoljna kontrola od strane suda ustanovljenog tim ugovorom radi tumačenja njegovih odredbi (para. 182). Međutim, Sud odmah ističe da je ta teorijska mogućnost u praksi značajno ograničena. To ograničenje se bazira na zabrani da se zaključenjem međunarodnih ugovora (ili njima formiranim organima) drugačije raspodeli nadležnost unutar same EU, bilo među njenim organima ili između EU i država članica. U slučaju eventualnog pristupanja EU Konvenciji, ESLJP, kao telo formirano tim međunarodnim ugovorom, ne sme biti ovlašćen da obavezuje EU kako da tumači pravila EU, što bi se moglo desiti u slučaju pristupanja EU Konvenciji (para. 183-184).

Tokom čitavog razvitka EZ, a kasnije i EU, uvek aktuelna tema bilo je pitanje njene specifične, *sui generis* pravne prirode kao i autonomnosti ustanovljenog pravnog poretka (Douglas-Scott, 2013: 169). Stoga je u svom mišljenju Sud pravde postavio pitanje da li bi pristupanje Unije eksternom sistemu nadzora nad ljudskim pravima poremetilo nadležnosti unutar EU, institucionalni balans, monopol koji Sud uživa u tumačenju prava EU i sama svrha usvajanja Protokola 8 uz Lisabonski ugovor, koji je istakao da „budući Ugovor o pristupanju mora očuvati specifičnosti Unije i njenog pravnog poretka“.<sup>12</sup> Nakon eventualnog

9 C-26/62, NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR 1.

10 ECJ 18.4.2002, Opinion 1/00 Proposed agreement between the European Community and non-Member States on the establishment of a European Common Aviation Area, paras. 12-13; ECJ 12.9.2006, C-131/03 P R.J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc. and Others v Commission of the European Communities, para.102; ECJ 3.9.2008, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission, para.285.

11 Para. 170.

12 Protocol (No 8), annexed to the TEU and TFEU, relating to Article 6(2) of the Treaty on European Union on the accession of the Union to the European Convention on the Protection



pristupanja EU Konvenciji, tumačenja Konvencije od strane strazburškog suda obavezivala bi i EU kao stranu ugovornicu, pa samim tim i Sud pravde. Ovakva načelna konstrukcija nije sporna. Međutim, neprihvatljivo bi bilo da strazburški sud dovodi u pitanje zaključke i stavove Suda pravde po pitanjima tumačenja i domašaja prava EU.

Sud pravde je obrazložio zašto i na koji način Nacrt ugovora nije uzeo u obzir specifičnosti prava EU, i to u tri segmenta: 1) neusklađenost čl. 53 Konvencije sa čl. 53 Povelje o osnovnim pravima EU; 2) neusklađenost principa međusobnog poverenja i principa kontrole; i 3) opasnost koju Protokol 16 uz Konvenciju ima po indirektnu nadležnost Suda pravde.

## **2.1. Odnos između čl. 53 Konvencije i čl. 53**

### ***Povelje o osnovnim pravima EU***

Sud pravde je detaljno razmotrio međusobni odnos čl. 53 Konvencije i čl. 53 Povelje o osnovnim pravima EU, nakon čega je zaključio da postoji inkompatibilnost ovih normi, i da Nacrt ugovora nije uspeo da ostvari njihovo usaglašavanje. Naime, čl. 53 Konvencije dopušta ugovornicama ustanovljenje viših standarda zaštite ljudskih prava od onih garantovanih Konvencijom. Sa druge strane, iako se na prvi pogled čini da čl. 53 Povelje predstavlja korelativnu odredbu zbog izuzetno slične formulacije, praksa Suda pravde pokazuje nešto drugo. U slučaju *Melloni*<sup>13</sup> definisano je ograničenje po kome članice EU ne mogu da pruže veći standard zaštite ljudskih prava od onog ustanovljenog Poveljom u svim oblastima u kojima je EU izvršila potpunu harmonizaciju relevantnog prava. Stoga je Sud pravde u savetodavnom mišljenju istakao da bi se Konvencija u tom smislu morala uskladiti ne samo sa formulacijom iz Povelje, već i sa njenim tumačenjem. Nacrt ugovora nije uspeo da izvrši to usklađivanje, jer ne sadrži odredbu kojom se taj odnos reguliše. Time je Sud ostavio prostor za ponovne pregovore o datom problemu, kako bi se pronašlo rešenje koje bi omogućilo da eventualno podizanje nivoa zaštite ljudskih prava garantovano Konvencijom ne bi uticalo na primat prava EU u članicama EU, kao ni na jedinstvo i efikasnost pravnog poretka EU (para. 190).

Ovaj zahtev čini se neopravdanim iz dva razloga. Prvo, Sud pravde zahteva od strazburškog suda da efektivno primenjuje u praksi stavove nastale

---

of Human Rights and Fundamental Freedoms, 2010, O.J. C83/273.

13 ECJ 26.2.2013, C-399/11 Stefano Melloni v Ministerio Fiscal, para.60. Ovom presudom je suštinski potvrđena presuda iz čuvenog slu čaja ECJ 17.12.1970, C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

u praksi Suda pravde. Drugačije rečeno, zahteva da postupanje eksternog suda bude usaglašeno sa jurisprudencijom internog suda EU. Uz to, stav Suda pravde podrazumeva da će primat u sferi zaštite ljudskih prava biti dat Povelji o osnovnim pravima EU, a pravila Evropske konvencije i praksa ESLJP imale bi sekundarni karakter. Ovakvu situaciju možemo porediti sa eventualnom rezervom koju bi strana ugovornica uložila na Evropsku konvenciju, kojom bi pokušala da naloži ESLJP da u tumačenju ne sme ići dalje od uspostavljenog nacionalnog standarda tumačenja ljudskih prava. Takav koncept je neodrživ u okviru evropskog sistema zaštite ljudskih prava, a eventualna rezerva te sadržine ne bi bila u skladu sa ciljem i svrhom Konvencije.

Drugo, Sud pravde uopšte nije uzeo u obzir čl. 52(3) Povelje u kom stoji da prava iz Povelje u potpunosti odgovaraju pravima iz Konvencije, odnosno imaju isti sadržaj i obim. Tim članom Konvencija je dobila status specifičnog izvora minimalnih standarda zaštite ljudskih prava, koja istovremeno predstavljaju deo primarnog prava EU. Time je već unutar prava EU ustanovljen mehanizam kojim su se u najznačajnijoj meri pomirile eventualne manje razlike u obimu i sadržaju osnovnih prava iz dva pomenuta dokumenta. Za većinu osnovnih prava EU je jurisprudencija ESLJP na taj način već postala relevantna i obavezujuća. Kada primenjuju pravna pravila EU, nacionalni sudovi već sada mogu primenjivati viši standard zaštite osnovnih prava na bazi Konvencije. Međutim, u takvoj situaciji nacionalni sudovi su dužni da u slu čaju sumnje u način tumačenja ili primene prava EU upute prethodno pitanje Sudu pravde, što dodatno osigurava da će on imati poslednju reč u tumačenju standarda zaštite koji bi se primenjivao unutar prava EU.

## ***2.2. Princip međusobnog poverenja***

Naredni primer ugrožavanja autonomije prava EU i specifičnosti ove organizacije, Sud pravde je pokazao na principu međusobnog poverenja.

Brojne akcije i saradnja unutar EU, kao jedinstvenog pravnog prostora, zasnivaju se na pretpostavci poštovanja ljudskih prava od strane svih država članica, što je naročito zastupljeno u oblasti slobode, bezbednosti i pravde (para. 191). Nasuprot tome, u sistemu Evropske konvencije od svake ugovornice zahteva se da prati da li druge ugovornice poštuju ljudska prava. Efikasnost zaštite ljudskih prava unutar sistema Evropske konvencije ustanovljena je na nepoverenju i konstantnoj međusobnoj proveru ugovornica, dok se unutar prava EU želi afirmisati potpuno suprotan model.

Nacrt ugovora priklonio se modelu nepoverenja, predviđajući obavezu članica da proveravaju poštovanje zajemčenih prava od strane drugih država, čak i ukoliko je reč o članicama EU (para. 194), što je u suprotnosti sa pretpostavkom poštovanja ugrađenom u korpus prava EU. Pošto ova kontradiktornost nije na adekvatan način razrešena Nacrtom, Sud pravde je to naveo kao još jedan razlog za davanje negativnog savetodavnog mišljenja.

Činjenica je da je koncept uzajamne provere poštovanja osnovnih prava iz Konvencije suštinski suprotan principu međusobnog poverenja prava EU. Međutim, Sud je u potpunosti propustio da konstatuje da takva inkompatibilnost postoji bez obzira na eventualno pristupanje EU Konvenciji. To proizilazi iz činjenice da su sve članice EU istovremeno i ugovornice Konvencije, te su obavezne da primenjuju koncept nepoverenja u odnosu na ostale ugovornice Konvencije – bile one članice ili nečlanice EU. (Ne)pristupanje Konvenciji ne bi moglo da utiče na njihove obaveze ustanovljene međunarodnim ugovorom zaključenim pre njihovog učlanjenja u Uniju.<sup>14</sup> Stoga, umesto insistiranja na principu međusobnog poverenja i njegovog uzdizanja na pijedestal,<sup>15</sup> Sud je mogao u savetodavnom mišljenju zauzeti pomirljiviji stav i jasno istaći u kojim oblastima bi trebalo dati prednost ovom principu (Lock, 2015: 258).<sup>16</sup> Savetodavno mišljenje samo baca svetlost na razilaženje dva pomenuta koncepta, bez pokušaja da se nađe kompromis.

### ***2.3. Protokol 16 uz Evropsku konvenciju i indirektna nadležnost Suda pravde***

Značajan segment savetodavnog mišljenja posvećen je analizi Protokola 16 uz Konvenciju,<sup>17</sup> koji predviđa mogućnost najviših sudova ugovornica da zatraže savetodavno mišljenje od strazburškog suda povodom problema u tumačenju ili primeni pravila iz Konvencije, njenih protokola ili prakse. Iako Nacrt ugovora ne predviđa pristupanje EU datom Protokolu, samim pristupanjem Konvenciji procedura indirektna

---

14 Čl. 351 UFEU.

15 Sud pravde u praksi izuzetan značaj posvećuje ovom principu, i uzdiže ga na nivo opšteg principa osnivačkog ugovora, stavljajući ga u istu ravan sa principom neposrednog dejstva i nadređenosti. To je iskazao u slu čaju Opinion 1/09, para. 65.

16 Odstupanje od principa uzajamnog poverenja u pravu EU zasad je samo izuzetno dozvoljeno u slu čaju vanrednih okolnosti i sit uacijama ka da postoji grubo i sistematsko kršenje prava iz Konvencije.

17 Usvojen 02.10.2013. g. ali još uvek nije stupio na snagu, jer je potrebno deponovanje 10 ratifikacionih instrumenta.

nadležnosti Suda pravde izgubila bi na značaju. Uprkos činjenici da EU neće pristupiti Protokolu 16, Sud pravde ga posmatra kao pretnju autonomiji prava EU, konstatujući da bi se time stvorila mogućnost da se najviši nacionalni sudovi povodom pitanja o usklađenosti prava EU sa pravima iz Konvencije „radije okrenu upućivanju prethodnih pitanja Strazburu nego Luksemburgu“. Zbog toga, u očima Suda pravde, suštinsko pitanje predstavlja definisanje odnosa između dva mehanizma upućivanja prethodnih pitanja u cilju obezbeđivanja primata sopstvene indirektno nadležnosti (para. 196).

Iako je iskazana bojazan Suda pravde racionalna i opravdana, valja istaći važnu razliku u dejstvu odluka o prethodnim pitanjima koje donose ti sudovi. Za razliku od Suda pravde, odluke o prethodnim pitanjima strazburškog suda na osnovu Protokola 16 biće neobavezujućeg karaktera.<sup>18</sup> Osim toga, eventualni negativni efekti Protokola 16 nisu vezani za pristupanje EU Evropskoj konvenciji, jer bi se oni mogli javiti i bez pristupanja EU Konvenciji.<sup>19</sup>

Suprotno mišljenju Suda, čini se da se rešenje datog problema već nalazi u Lisabonskom ugovoru. Saglasno čl. 267(3) UFEU, sudovi poslednje instance država članica dužni su da upute prethodno pitanje Sudu pravde uvek kad postoji sumnja u značenje ili valjanost akata EU. Tako definisana obaveza ima jasan primat nad eventualnom obavezom ugovornica Konvencije i Protokola 16 (para. 141 Mišljenja opšteg pravobranioca). Ukoliko pak nacionalni sud poslednje instance ne uputi prethodno pitanje Sudu pravde saglasno doktrini *jasnog akta*, a uputi ga ESLjP, postoji mogućnost da se protiv te države podnese tužba zbog neispunjenja obaveze, saglasno čl. 258 UFEU.

### **3. Monopol rešavanja sporova prema čl. 344 UFEU**

Sud pravde je dosad bio dosledan u stavu da zaključeni međunarodni ugovori EU ne smeju uticati na drugačiju raspodelu nadležnosti od one ustanovljene osnivačkim ugovorom. Sledstveno tome, međunarodni ugovor ne sme narušiti autonomiju pravnog sistema EU. Taj princip sadržan je u čl. 344 UFEU, koji zabranjuje državama članicama da spor povodom tumačenja ili primene prava EU pokreću bilo gde ili na bilo koji drugi način, osim onog predviđenog samim osnivačkim ugovorom (Gragl, 2013:

21).<sup>20</sup> Međutim, Nacrt ugovora ne pominje takvu ekskluzivnost, odnosno

---

18 Na osnovu čl. 5 Protokola 16.

19 Ovakav zaključak je istakao i opšti pravobranilac Kokot u para. 140 svog mišljenja.

20 Značaj čl. 344 UFEU i au tonomnosti prava EU potvrđen je u slu čajevima: Opinion 1/91, para. 35; Opinion 2/13, para. 201; Kadi and Al Barakaat International Foundation v

ne isključuje mogućnost da ESLJP bude nadležan za takve slučajeve, što je bilo dovoljno Sudu pravde da zaključi da se time podriva pravni poredak EU.

Suština čl. 344 UFEU je ustanovljenje monopola za rešavanje sporova u korist sudova EU čime je ojačan pravosudni poredak EU (Eeckhout, 2015: 974). Sam čl. 5 Nacrta ugovora predviđa da postupke koje pokrenu države članice pred Sudom pravde ne treba posmatrati kao postupke u smislu čl. 55 Konvencije<sup>21</sup> (para.201), ali nije isključio primenu čl.

33 Konvencije.<sup>22</sup> Prema njemu, članice EU i dalje će imati mogućnost podnošenja predstavke protiv druge države članice ili pak same EU. Postojanje makar i teorijske mogućnosti za stvaranje ovakve situacije, Sud smatra nespojivim sa ekskluzivnošću ustanovljenom u pomenutom čl. 344 (para. 208 i 212). Ovakva, po mišljenju Suda, patološka situacija jedino može biti razrešena izričitim isključenjem nadležnosti strazburškog suda po spornom čl. 33 Konvencije za sve sporove između država članica EU, ili između njih i EU, a koje bi se ticale primene Konvencije u okviru *ratione materiae* prava EU (para. 213).

Na ovaj način Sud pravde „baca preširoku mrežu“, zahtevajući da se sve predstavke pred ESLJP proglaše neprihvatljivim ukoliko spadaju u neku od dve pomenute kategorije. Ovakav pristup smatra se preteranim iz dva razloga.

Prvo, sama suština klauzule o isključenju nadležnosti je u suprotnosti sa opšteprihvaćenom praksom međunarodnih ugovora jer bi se time napravio značajan izuzetak samo za neke ugovornice (para. 115–116 Mišljenja opšteg pravobranioca). Pored toga, sumnja se da bi ugovornice Konvencije koje nisu članice EU uopšte pristale na stvaranje takve podvojenosti, odnosno ustanovljenja dve kategorije ugovornica.

Drugo, po iskazanoj logici Suda pravde, brojni međunarodni ugovori koje je EU zaključila već su u suprotnosti sa čl. 344 UFEU (Johansen, 2015: 176), ukoliko ne sadrže klauzulu o isključenju nadležnosti rešavanja sporova

---

Council and Commission para.282; kao i u čl. 3 Protokola broj 8 uz Lisabonski ugovor.

21 Čl. 55 podrazumeva isključenje drugih načina za rešavanje spora, i glasi: Visoke strane ugovornice saglasile su se da se neće koristiti, izuzev ako postoji poseban sporazum, postojećim međusobnim ugovorima, konvencijama ili deklaracijama kako bi neki spor koji proizilazi iz tumačenja ili primene ove Konvencije pu tem predstavke podnele da se rešava nekim drugim načinom, a ne onima koji su predviđeni ovom Konvencijom.

22 Čl. 33 glasi: Svaka visoka strana ugovornica može ukazati Sudu na svaku povredu odredbi Konvencije ili protokola uz nju koju je navodno počinila neka druga strana ugovornica.

(para. 117 Mišljenja opšteg pravobranioca). Kao što se uvidelo u slučaju *MOX Plant*,<sup>23</sup> čim dve ili više članica EU postanu strane ugovornice međunarodnog ugovora koji predviđa poseban mehanizam rešavanja sporova, a sam ugovor sadrži odredbe koje se preklapaju u materiji sa pravom EU, čl. 344 UFEU biva ugrožen i predmetni ugovor je nespojiv sa autonomijom prava EU (Gragl, 2013: 45). Iako u skladu sa negativnim stavom Suda, time se stvara nedoslednost ne samo u pravnom poretku EU, već i u tretmanu koji dobijaju različiti međunarodni ugovori, u zavisnosti od toga da li je zatraženo savetodavno mišljenje ili ne.

Stoga, rešenje koje predlaže opšti pravobranilac čini se prihvatljivijim. U takvim situacijama predlaže se podizanje tužbe zbog neispunjenja obaveze protiv članice koja pristane da spor rešava pred drugom međunarodnom instancom (para. 118 Mišljenja opšteg pravobranioca). Na taj način se na treće subjekte, odnosno nečlanice- ugovornice ne primenjuju pravna pravila EU, već se ona strogo primenjuju samo prema članici. Radi obezbeđivanja efektivnosti čl. 344 UFEU, pre nego što se izvrši pristupanje, u praksi se može predvideti dodatna mera po kojoj bi članice EU dale obavezujuću izjavu da neće podnositi predstavke po čl. 33 Konvencije ukoliko predmet spora spada u materijalni domen prava EU (para. 120 Mišljenja opšteg pravobranioca). Time bi se praktično otklonila svaka mogućnost rešavanja spora pred ESLjP, pre nego se o tom pitanju izjasni Sud pravde.

#### **4. Mehanizam ko-tuženih stranaka**

Pravo EU pretežno primenjuju organi država članica. Stoga se čini logičnim da bi pristupanjem EU Konvenciji, podnosioci predstavki pred ESLjP najčešće "tužili" države članice EU, jer bi ih, kao subjekte koji pretežno primenjuju pravo EU, smatrali odgovornim zbog kršenja svojih prava. Međutim, članice nemaju diskreciono pravo da li treba da primene pravo EU i na koji način, već to moraju učiniti onako kako je utvrdila EU. U takvim situacijama mogući problemi na polju primene ljudskih prava unutar Unije zapravo bi poticali iz same mere EU, a ne iz ponašanja ili implementacije te mere od strane države članice.

U toj situaciji se postavlja kompleksno pitanje lociranja i eventualne podele odgovornosti za kršenje ljudskih prava između EU i države članice pred ESLjP. Upravo u cilju rešavanja takvih problema, čl. 3 Nacrta ugovora predvideo je mehanizam ustanovljavanja ko-tuženih stranaka

---

23 ECJ 30.5.2006, C-459/03 *Commission v Ireland*, u kom je Sud pravde Irsku oglosio odgovornom za kršenje čl. 344 UFEU.

– EU i odnosno članice ili članica. Po ovom mehanizmu, članica (ili više njih) i EU mogu biti zajednički odgovorne za kršenje Konvencije. Na osnovu mehanizma ko-tuženika, EU i članica EU postaju punopravne stranke u postupku sa svim odgovarajućim pravima i obavezama kad god analiza navodnog kršenja Konvencije podrazumeva i nadzor nad pravnim propisima EU, u smislu njihove kompatibilnosti sa Konvencijom. To će naročito biti slučaja kada je država članica povredu ljudskog prava jedino mogla izbeći istovremenim kršenjem prava EU (para. 55). Međutim, ispitivanjem takvih argumenata tužene i ko-tužene stranke stvara se mogućnost da ESLJP vrši proveru unutrašnje raspodele odgovornosti u EU, što je izrazito sporno za Sud pravde (Lazowski – Wessel, 2015: 199).

Nacrt ugovora predviđa dve mogućnosti za ustanovljenje mehanizma ko-tuženika. Čl. 3(5) Nacrta predviđa da ESLJP može pozvati državu da postane ko-tužena stranka ili pak da sama država članica zahteva da interveniše u sporu kao ko-tužena.

Iako samo upućivanje pozva ESLJP u prvoj situaciji nije obavezujuće za državu (para. 221) i ona ni na koji način ne može biti primorana da učestvuje u postupku (para. 219), slanje tog poziva od strane ESLJP podrazumeva njegovu prethodnu detaljnu analizu prava EU, radi lociranja subjekta kome treba uputiti takav poziv. Činjenica da će ESLJP, makar i posredno, tumačiti i analizirati pravo EU, kao prethodnu radnju radi utvrđivanja potrebe upućivanja poziva ko-tuženom, nedopustivo je za Sud pravde, koji smatra da je jedino on nadležan da vrši tumačenje prava EU (Eeckhout, 2015: 981). I u drugoj situaciji, kada država članica na sopstveni zahtev želi da se uključi u postupak koji se vodi pred ESLJP, ovaj sud, a ne Sud pravde, ovlašćen je da ispituje ispunjenost materijalnih uslova za primenu mehanizma ko-tuženih strana.

Sud pravde u mišljenju upravo kritikuje čl. 3(5) Nacrta, smatrajući da pitanje načina određenja ko-tuženika mora biti prepušteno isključivo EU i njenim članicama (para. 220). Čak i u situaciji kada članica dobrovoljno pristaje da interveniše kao ko-tuženik, neophodno je da pruži dokaze (argumente) o ispunjenosti uslova za to (para. 223). Iako se tada strazburški sud neće upustiti u analizu pravnih pravila kao što bi to bio slučaj u drugoj situaciji, moraće da se uveri u verodostojnost iznetih argumenata (para. 224). Čak i ovakvu ublaženu analizu prava EU od strane ESLJP iz prve situacije, Sud pravde posmatra kao moguću opasnost po ustanovljeni balans nadležnosti između EU i članica (para. 225).

Pretpostavka je da analiza pravnih pravila EU neće biti toliko detaljna kao što se pribojava Sud pravde. Štaviše, bilo kakvo tumačenje ESLJP



povodom pitanja raspodele vlasti između EU i država članica ne bi bilo obavezujuće ukoliko je suprotno ili drugačije postavljeno od rešenja iz osnivačkih ugovora. Stoga se smatra da je pristup Suda pravde u savetodavnom mišljenju po tom pitanju previše restriktivan.

## 5. Ostvarivanje indirektne nadležnosti Suda pravde

Zahtev za očuvanje autonomije pravnog poretka EU podrazumeva ovlašćenje Suda pravde da tumači i odlučuje o pitanjima iz domena prava EU pre nego što takvo pitanje stigne do Suda u Strazburu. Ključni problem nastaje kada se pred nacionalnim sudovima država članica pojavi sporno pitanje tumačenja ili primene prava EU. U takvim situacijama nacionalni sudovi nisu uvek u obavezi da upute prethodno pitanje Sudu pravde (Raičević, 2014: 826). Stoga se javlja ne samo teorijska, već i praktična mogućnost da se pitanje iznese pred ESLJP, iako Sud pravde nije odlučivao o tumačenju ili valjanosti pravnog akta EU. Rešenje takvog potencijalnog problema predloženo je od strane tada aktuelnih predsednika oba suda u zajedničkoj izjavi u kojoj je predviđeno da Sud pravde EU mora uvek imati priliku da se izjasni o pitanjima iz domena prava EU pre nego što se o suštini spora izjasni sud u Strazburu.<sup>24</sup> Predloženo rešenje inkorporirano je u Nacrt ugovora kao čl. 3(6). Uprkos tome što je njegov predsednik bio jedan od predlagača rešenja, kao i činjenice da je bio aktivan učesnik čitavog procesa pregovora,<sup>25</sup> Sud pravde se nije složio sa konačnom formulacijom čl. 3(6), smatrajući da on ne garantuje ekskluzivnu nadležnost Suda pravde, tačnije, ne isključuje nadležnost ESLJP u razmatranju prava EU.

Argumenti koji govore u prilog prethodnog odlučivanja Suda pravde o pitanjima iz domena prava EU kroz indirektni postupak, baziraju se prvenstveno na principu supsidijarnosti (koji proizilazi i iz konvencijskog sistema zaštite ljudskih prava), kao i pravilnom funkcionisanju pravosudnog sistema EU (para. 236). Sud pravde insistira na neophodnosti njegovog konačnog i obavezujućeg tumačenja svih spornih pitanja iz domena prava EU, i to ne samo prema subjektima unutar pravnog poretka EU, već i u odnosu prema ESLJP. U slučaju da Sud pravde nije dobio priliku da se izjasni o spornim tačkama, prema slovu spornog čl. 3(6), taj zadatak bi se nužno preneo na sud u Strazburu. Formulacijom čl. 3(6)

---

24 [http://echr.coe.int/Documents/UE\\_Communication\\_Costa\\_Skouris\\_ENG.pdf](http://echr.coe.int/Documents/UE_Communication_Costa_Skouris_ENG.pdf)

25 Predlozi Suda pravde dati su u: Discussion document of the Court of Justice of the European Union on certain aspects of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 5.5.2010, dostupno na: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu) (15.03.2016.)



Nacrta ugovora data je alternativna mogućnost odlučivanja i jednom i drugom sudu, što Sud pravde kritikuje, i predlaže da se jasno definiše dvostepeni i istovremeno isključivi pristup. Prihvatanjem tog pristupa Sud pravde bi dobio pravo da dâ svoju isključivu i konačnu reč o svim pitanjima koja se tiču prava EU, pre nego što se dopusti da pitanje kršenja ljudskih prava u vezi sa pravom EU razmatra ESLjP.

Pored toga, kako ističe Sud pravde, on nije u mogućnosti da zna koji se sporovi pred ESLjP odnose na pravo EU, jer ne postoji poseban mehanizam obaveštavanja EU o takvim predstavkama (Kuijer, 2011: 27). Međutim, Sud pravde nije uzeo u obzir obavezu lojalne saradnje<sup>26</sup> država članica iz domena prava EU prema kojoj bi članice imale indirektnu obavezu obaveštavanja Unije. Neki autori smatraju da ovoliko detaljisanje o sistemu informisanja EU nije trebalo da posluži Sudu pravde kao validan protivargument iz razloga što je reč o tehničkim detaljima kojima suštinski nije mesto u Nacrtu ugovora, već se pitanje informisanja moglo rešiti na neki drugi način (Jacqué, 2011: 1016). Sa svoje strane, i sama EU može internim aktom efikasno obezbediti sopstveno informisanje, preciziranjem sadržine obaveze lojalne saradnje država članica (Jacqué, 2011: 1019). Propust članice da obavesti Uniju o predstavi od velikog značaja doveo bi do podizanja tužbe zbog neispunjenja obaveze informisanja.

Sud pravde je ozbiljno zamerio i to što je u Objašnjenju uz Nacrt ugovora,<sup>27</sup> čl. 3(6) protumačen tako da se njime isključuje nadležnost Suda pravde u vezi sa tumačenjem sekundarne legislative. Naime, u ovom propratnom dokumentu objašnjeno je da bi Sud pravde samo mogao razmatrati usaglašenost Konvencije sa tumačenjem primarne legislative i valjanošću sekundarne legislative. Sa druge strane, Sudu pravde bi bila oduzeta nadležnost tumačenja sekundarne legislative EU na obavezujući način u odnosu na ESLjP, već bi sud u Strazburu mogao samostalno tumačiti sekundarnu legislativu EU, što za Sud u Luksemburgu nije prihvatljivo (para. 246).

## **6. Specifičnosti prava EU u oblasti zajedničke spoljne politike i politike bezbednosti**

Prema osnivačkim ugovorima, Sud pravde EU ima ograničenu nadležnost nad aktima donetim u okviru zajedničke spoljne politike i politike

---

26 Čl. 4(3) UEU.

27 Supra 6, para. 55.

bezbednosti (nadalje: ZSPPB), jer je ona svedena na pitanje poštovanja čl.

40 Ugovora o EU i preispitivanje zakonitosti pojedinih odluka donetih na osnovu čl. 275(2) UFEU. Zbog tako ograničene nadležnosti, prethodni koncept, po kome bi Sud pravde imao priliku da tumači pravo EU pre nego što se data problematika nađe pred strazburškim sudom, ne bi se mogao primeniti. Samim tim javila bi se specifična, a po nekima i paradoksalna situacija, po kojoj bi ESLJP imao ovlašćenje da samostalno tumači pravo EU, bez ikakve pomoći ili upliva Suda pravde. Stoga se postavlja ključno pitanje dokle može dosežati nadležnost ESLJP u ispitivanju kompatibilnosti pravnih akata sa Konvencijom, kada sam Sud pravde nije u mogućnosti da izrazi svoje stavove o takvim aktima.

Već je bilo primera u praksi strazburškog suda da su neke vojne akcije ugovornica okarakterisane kao kršenje ljudskih prava i to ne samo u evropskom pravnom prostoru, već i na teritorijama neugovornica (eksteritorijalna primena).<sup>28</sup> Analogno tome, moglo bi se desiti da nakon pristupanja EU Konvenciji, ESLJP odlučuje o kršenju ljudskih prava od strane EU prilikom sprovođenja antiterorističkih mera ili mirovnih operacija.

Sud smatra da je formulacija iz Nacrta ugovora neadekvatna jer nije uzela u obzir specifičnosti prava EU u vezi sudskog preispitivanja akata u sferi ZSPPB, i da se nikako ne može prihvatiti da ESLJP ima nadležnost nad tom oblašću. Sa aspekta Suda pravde, nedopustivo je da eksterni sud ima nadležnost nad oblašću nad kojom interni sud EU nikada nije imao. Takva situacija bi mogla ugroziti kako autonomiju prava Unije, tako i gledište o Sudu pravde kao isključivom tumaču prava EU.

Iako su argumenti Suda pravde validni, njegov konačan zaključak nedopustivosti ovakve specifične situacije nije prihvatljiv. U oblasti ZSPPB namerno je stvoren koncept u kome nacionalni sudovi u potpunosti zamenjuju Sud pravde (Lazowski–Wessel, 2015: 202). Imajući to u vidu, pristupanje EU Konvenciji ne bi trebalo osporavati isticanjem ovog argumenta, budući da ova problematična pravna situacija već sada postoji (Halberstam, 2015: 140). Pored toga, treba istaći da je Komisija zastupala stav da bi se uz pomoć sistematskog tumačenja moglo zaključiti da Sud pravde ima nadležnost za odlučivanje o svim pitanjima zaštite ljudskih prava u i oblasti ZSPPB, čime bi se nadležnosti Suda pravde i ESLJP u potpunosti izjednačile. Naposljetku, čini se da je Sud pravde u savetodavnom mišljenju otišao korak dalje u odnosu na svoja ovlašćenja.

---

28 Najpoznatiji slučaji su *Al-Skeini and others v. the United Kingdom*, European Court of Human Rights, Grand Chamber, Application no. 55721/07, 7 July 2011.

Njegova uloga se mora svesti na tumačenje svrhe i cilja osnivačkog ugovora. Lisabonski ugovor je jasno ustanovio obavezu EU da pristupi ESLJP sa jedne strane, i istovremeno namerno oduzeo generalnu nadležnost Suda pravde u oblasti ZSPPB, sa druge. Ukoliko je namera tvoraca jasno izražena u tekstu osnivačkog ugovora, postavlja se pitanje da li Sud ima ovlašćenje da ide šire i dalje u interpretaciji ističući argument da, ukoliko izvesna nadležnost nije data njemu kao internom sudu, ona ne može biti dodeljena ni nekom drugom sudu. Pojedini autori idu toliko daleko da čak pokušavaju da protumače ovakav stav Suda pravde kao vešt strateški potez kojim se on bori za uspostavljanje pune pravosudne kontrole u oblasti ZSPPB (Krenn, 2015: 166), (Habelstram, 2015: 144). Do tada, Sud zastupa stav da u ovoj osetljivoj oblasti nijedan eksterni sud ne može imati nadležnost, ili pak da će je imati oba suda. Sud pravde ne pristaje na situaciju isključenja sopstvene nadležnosti, a ustanovljenja nadležnosti ESLJP. Ovakva logika u tumačenju Suda pravde navodi na zaključak da bi se čak i upućivanje spora iz domena ZSPPB na rešavanje Međunarodnom sudu pravde u Hagu smatralo problematičnim (Peers, 2015: 220).

## 7. Zaključak

Negativno savetodavno mišljenje Suda pravde značajno otežava nastavak projekta pristupanja EU Evropskoj konvenciji. Sud pravde kao da je želeo da postavi što više prepreka, odnosno teza o neusklađenosti, kako bi u što većoj meri otežao pristupanje EU Konvenciji. Čini se da je Sud pravde prenglasio autonomiju pravnog poretka EU i nije uzeo u obzir širu sliku zaštite ljudskih prava i boljitka koji bi donelo pristupanje EU Konvenciji. Zauzeo je pretežno negativan stav umesto da, poput opšteg pravobranioca Kokot, pristupi konstruktivnom rešenju, uslovljavajući buduće pristupanje amandmanima koji bi se morali ugraditi u Nacrt ugovora. Dakle, Sud je trebalo da proglaši načelnu usaglašenost Nacrta ugovora sa Lisabonskim ugovorom, čime se ne bi onemogućilo dalje pregovaranje o pristupanju, uz uslovljavanje da sve neusaglašenosti budu otklonjene usvajanjem amandmana na Nacrt ugovora.

Imajući u vidu napred navedeno, opravdano se postavlja pitanje *bona fides* ponašanja "ustavnog" suda EU s obzirom na njegovo grubo zanemarivanje čl. 6(2) UEU. Ovaj član Sud pravde nije tumačio na afirmativan način, pospešujući obavezu pristupanja EU Konvenciji, već se postavio isuviše formalistički i rigidno (Lock, 2015: 265). Evropskoj uniji je nametnuta obaveza sopstvenim „ustavom“, čl. 6(2) Ugovora o EU da pristupi

Konvenciji, te je Sud pravde trebalo da pokaže konstruktivniji pristup. U tom smislu, valja podsetiti i na ulogu, odnosno privilegovanu poziciju samog Suda tokom pregovaračkog procesa, koji je bio član pregovaračkog tela i tako bio u poziciji da neposredno iznese svoje stavove u više navrata.

Svojevremeno je samo usvajanje konačnog Nacrta ugovora predstavljalo veliku pobedu, budući da je predstavljao maksimalni kompromis postignut nakon dugotrajnih pregovora. Svaki predlog za ozbiljniju izmenu Nacrta neće naići na dobar prijem kod ugovornih partnera, naročito nečlanica EU koje su ugovornice Evropske konvencije.<sup>29</sup> Opšta reakcija akademskih krugova na drugo negativno savetodavno mišljenje Suda pravde takođe je pretežno negativna.

Pošto su savetodavna mišljenja Suda pravde obavezujuća, EU ne može pristupiti zaključenju Ugovora o pristupanju Konvenciji prema sadašnjem Nacrtu. Istovremeno, odustanak od pristupanja predstavljao bi kršenje političke i pravne obaveze iz čl. 6(2) UEU.

Teorijski se uvek afirmiše izmena nacrta međunarodnog ugovora, dok je izmena osnivačkog ugovora manje poželjna (Peers, 2015: 218). Ipak, imajući u vidu da Nacrt ugovora predstavlja maksimum kompromisa koji se mogao postići, EU bi trebalo da razmotri i mogućnost izmene osnivačkog ugovora.<sup>30</sup> Suštinska inkopatibilnost po brojnim pitanjima je neotklonjiva bez izmene osnivačkog ugovora ili vođenja dugotrajnih i teških pregovora sa svim ugovornicama Konvencije. Realnost je takva da će nečlanice EU teško pristati na sve zahteve koje je Sud postavio. Ostaje da se vidi kojim putem će EU krenuti u razrešenju ovog pitanja, a naposletku i da li će uopšte to učiniti.

## Literatura

Douglas-Scott, S. (2006). A tale of two courts: Luxembourg, Strasbourg and the growing european human rights acquis, *Common Market Law Review*, no 43, pp. 629–665.

Douglas-Scott, S. (2013). The Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights after Lisbon, in: De Vries, S; Bernitz, U; Weatherill, S, (eds.), *The protection of Fundamental Rights in the EU after Lisbon*, Oxford: Hart Publishing

---

29 Naročito Švajcarske i Rusije.

30 Council Document 7977/15.

Douglas-Scott, S. (2015). Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas Bombshell from the European Court of Justice, U.K. Const. L. Blog, dostupno na: <http://ukconstitutionallaw.org> (15.03.2016.)

Eeckhout, P. (2015). Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR and judicial dialogue: autonomy or autarky?, *Fordham International Law Journal*, vol. 38, pp. 955–992.

Gaja, G. (2012). Accession to the ECHR, in: A. Biondi, P. Eeckhout and S. Ripley (eds.), *EU Law After Lisbon*, Oxford: OUP, 2012

Gragl, P. (2013). *The Accession of the European Union to the Convention on Human Rights*, Oxford: Hart Publishing.

Halberstam, D. (2015). "It's the Autonomy, Stupid!" A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the European Convention on Human Rights, *German Law Journal*, vol. 16, pp. 105–146;

Jacqué, J. P. (2011). The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, *Common Market Law Review*, Vol. 48 No. 4, pp. 995–1023;

Johansen, S. O. (2015). The Reinterpretation of TFEU Article 344 in Opinion 2/13 and Its Potential Consequences, *German Law Journal*, vol. 16, pp. 169–178;

Krenn, C. (2015). Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession after Opinion 2/13, *German Law Journal*, vol. 16, pp. 147–167;

Kuijer, M. (2011). The accession of the European Union to the ECHR: a gift for the ECHR's 60th anniversary or an unwelcome intruder at the party?, *Amsterdam Law Forum*, vol. 3:4, pp. 17–32;

Lazowski, A; Wessel, R. (2015). When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession of the European Union to the ECHR, *German Law Journal*, vol. 16, pp. 179–212;

Lock, T. (2015). The future of the European Union's accession to the European Convention on Human Rights after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?, *European Constitutional Law Review*, vol. 11, pp. 239–273

Peers, S. (2015). The EU's Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare, *German Law Journal*, vol. 16, pp. 213–222.

Raičević, N. (2014). Dejstvo presude Evropskog suda pravde o rešavanju prethodnog pitanja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 68, str. 825–842.

**Sanja Đorđević Aleksovski, LL.B.**

*Teaching Assistant,*

*Faculty of Law, University of Niš*

**OPINION 2/13 OF THE COURT OF JUSTICE AND OBSTACLES FOR EU  
ACCESSION TO THE EUROPEAN CONVENTION FOR THE PROTECTION  
OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS**

**Summary**

*The idea of accession of the European Union to the European Convention on Human rights dates back to more than 40 years. The aspirations to make that happen are embodied in a complex process that has been underway for a long period. While all EU member states have already acceded to the Convention (individually), for many reasons it is considered useful for the EU itself to approach it. After numerous and lengthy negotiations, the last step on this path seems to have been made with the adoption of the draft agreement on the accession of the EU to the European Convention. However, only then did the real obstacle emerge. Namely, in December 2014, the Court of Justice adopted a negative advisory opinion concerning the compliance of the aforementioned draft with the Treaty of Lisbon. The Court of Justice has pointed out several key problems on incompatibility of these two acts. In the Opinion of the Court of Justice, the non-compliance is related to: 1) the specificity and autonomy of EU law; 2) the monopoly of jurisdiction of the Court of Justice in the settlement of disputes, in accordance with Art. 344 TFEU; 3) the recently established co-respondent mechanism in the proceedings before the European Court of Human Rights; 4) the procedure for prior involvement of the Court of Justice; and 5) the specificity of the EU law on issues concerning the common foreign and security policy. The question remains how to overcome the deadlock in the process of EU accession to the European Convention of Human Rights, caused by the too rigid and inflexible Opinion of the Court of Justice, and whether the process will be continued at all.*

**Keywords:** *European Union, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights, Court of Justice, Lisbon Treaty, Draft revised agreement on the accession of the EU to the European Convention of Human Rights.*

## **SPECIFIČNE MERE „OZELENJAVANJA“ OSIGURANJA ZA SLUČAJ NEZAPOSLENOSTI**

**Apstrakt:** Put do efikasne zaštite od nezaposlenosti posut je brojnim normativnim i praktičnim izazovima. Zastupajući stav da izazove zaštite životne sredine i zaštite od nezaposlenosti treba rešavati u tandemu, autor usmerava istraživanje u pravcu pronalaženja odgovora na pitanje uloge osiguranja za slučaj nezaposlenosti u procesu eko-tranzicije. Ovaj rad predstavlja pokušaj dizajniranja eko-strateškog okvira za razvoj veština koje odgovaraju sadašnjim i budućim potrebama društva sa posebnim osvrtom na ulogu službi za zapošljavanje. Održivi razvoj je moguć samo uz aktivno angažovanje sveta rada. Zeleni i ozelenjeni poslovi, nazvani još i poslovi zelenog okovratnika, su poslovi budućeg tržišta rada. Kreatori politike zapošljavanja i zaštite od nezaposlenosti treba da budu pripremljeni za izazov promene strukture radne snage koji će ekološki čista industrija staviti pred njih. Svakako, treba ograničiti preterana očekivanja da će promenjena struktura radne snage u potpunosti da odgovori izazovima eko-tranzicije. Ipak, od izgradnje strateškog okvira za razvoj veština i povezivanja obrazovanja i rada mogu se očekivati minimalni rezultati na planu smanjenja stope nezaposlenosti.

**Ključne reči:** osiguranje za slučaj nezaposlenosti, obrazovanje, rad, eko-tranzicija, poslovi zelenog okovratnika.

---

\*jelenajankovicradno@gmail.com

## 1. Uvod

U fokusu pažnje teoretičara i praktičara poslednjih godina stalno je prisutna ideja o ekološki čistoj industriji, zaštiti, očuvanju i unapređenju životne sredine. Iako ova ideja nije nova, relativno su sveže ideje o povezivanju zaštite životne sredine i zapošljavanja. Među istraživanjima koja ispituju zelenu proizvodnju, zelene veštine, zeleno zapošljavanje i zeleni rast, malo je onih koji sistemu zaštite od nezaposlenosti daju aktivnu ulogu u procesu eko-tranzicije.

Zahvaljujući eko-intervenciji u proces proizvodnje i pružanja usluga nastaće neka potpuno nova zanimanja, dok će neki tradicionalni poslovi prestati da se obavljaju, ili se neće obavljati na način na koji su se do sada obavljali.

U praksi ovakav scenario prati povećanje broja nezaposlenih lica. U prvi plan izlazi nedostatak i neusklađenost veština kojima raspolažu radnici sa novim zahtevima ekološki čiste proizvodnje. Tako se armija nezaposlenih povećava zahtevajući javnu intervenciju u oblast zaštite od nezaposlenosti.

Revizijom politike zaštite od nezaposlenosti lako je uočiti da tradicionalni, kontributivni sistem osiguranja za slu čaj nezaposlenosti koji se bazira na uplati doprinosa i isplati novčane naknade nema veliku šansu u borbi protiv rastuće stope nezaposlenosti koja je dodatno povećana u uslovima eko-tranzicije.

Jasno je da postoji grupa ozbiljnih razloga za normativnu intervenciju u sistem zaštite od nezaposlenosti koja zahteva izgradnju eko-strateškog okvira za razvoj veština. Eko-strateški okvir razvoja veština, u normativnom i praktičnom smislu, identifikuje mere razvoja veština, relevantne subjekte koji primenjuju te mere kao i vreme preduzimanja mera.

Jedan od najvećih izazova sa kojim treba da se suoči ovako dizajnirana strategija razvoja veština jeste koordinacija ekonomskog rasta, zaštite, očuvanja i unapređenja životne sredine i zaštite od nezaposlenosti.

U tom okviru koordiniranog delovanja sistema zaštite od nezaposlenosti, sistema obrazovanja i zaštite životne sredine kao poseban zadatak se ističe osposobljavanje nezaposlenih lica za obavljanje novih zelenih i starih ozelenjenih poslova, koji se nazivaju i poslovima zelenog okovratnika.



S tim u vezi, može se bez preterivanja tvrditi da su poslovi zelenog okovratnika genusni pojam koji obuhvata potpuno nove poslove koji su ekološki čisti i koji su nastali kao posledica prelaska na ekološki čistu proizvodnju i poslove prljave industrije koji se menjaju uvođenjem eko-inovacija u proces proizvodnje.

Na taj način, rezultat procesa eko-reforme sistema osiguranja za slučaj nezaposlenosti postaje eko-modernizacija radne nage. Naime, osnovni cilj koji se postiže eko-intervencijom u sistem osiguranja za slučaj nezaposlenosti je promenjena struktura radne snage. Za novo upravljanje ljudkim resursima eko-modernizacija radne snage predstavlja značajan faktor povećanja stabilnosti zaposlenja i očuvanja vrednosti ljudskog kapitala.

Svakako, očekivati da će promenjena struktura radne snage u skladu sa zahtevima novog eko-menadžmenta iskoreniti problem nezaposlenosti bilo bi proizvoljno i nepraktično. Međutim, ipak se od eko-integracije obrazovanja i rada mogu očekivati pozitivni rezultati na planu smanjenja stope nezaposlenosti.

## **2. Zeleni rast i poslovi zelenog okovratnika**

Ozelenjavanje ekonomije, radnih mesta i obrazovanja je jedan od važnih alata za postizanje održivog razvoja koji može da obezbedi nove temelje za kreiranje politike zapošljavanja i zaštite od nezaposlenosti.

Na tripartitnom sastanku o održivom razvoju, pristojnom radu i zelenim poslovima održanim u Ženevi 2015. godine<sup>1</sup>, zaključeno je da ekologizacija ekonomije stvara brojne mogućnosti za postizanje socijalnih ciljeva, odnosno da ima potencijal da bude novi motor rasta, kako u naprednim, tako i u zemljama u razvoju. Osim toga eko-ekonomija je i generator pristojnih, zelenih poslova koji mogu značajno doprineti suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti. Takođe je zaključeno da će ekologizacija ekonomije povećati sposobnost upravljanja prirodnim resursima na održiv način, povećati energetske efikasnost, smanjiti otpad i doprineti borbi protiv klimatskih promena.

Ideja zelenog rasta nije nova. Međutim, zbog nekoliko razloga, ova ideja postaje naročito aktuelna poslednjih godina. Najpre, rast se vidi kao politički imperativ

---

1 International Labour Office. *Outcome of Tripartite Meeting of experts on Sustainable Development, Decent Work and Green Jobs (Geneva, 5-9 October 2015)* Preuzeto: 04.07.2016. [http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB325/pol/WCMS\\_420286/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB325/pol/WCMS_420286/lang--en/index.htm)

u vreme kada su mnoge zemlje prošle recesiju i gde je stopa rasta dugoročno ispod proseka. Zatim, rast se posmatra kao ključ za poboljšanje prilika za veoma siromašne ljude širom sveta, kao i za podsticanje razvoja zemalja sa niskim dohotkom. Konačno, opasnost od klimatskih promena izazvanih ljudskim faktorom dovela je zaštitu životne sredine na sve naslovne strane i na dnevni red političara širom sveta (Bowen, Hepburn, 2014: 408).

S tim u vezi, rastući značaj politike zaštite životne sredine i borba protiv klimatskih promena doprinose da kreatori politike zapošljavanja i zaštite od nezaposlenosti sagledaju mogućnosti do kojih dovodi zelena ekonomija.

Kako se preduzeća i drugi subjekti suočavaju sa izazovima i poteškoćama klimatskih promena, tako, sa druge strane, mnoge ekonomske prilike mogu nastati zahvaljujući programima politike zaštite životne sredine. Od posebnog značaja za ekonomski rast u ovoj situaciji je da naponi i aktivnosti preduzeća na planu ozelenjavanja proizvodnje naiđu na pozitivan odgovor kod potrošača. Naime, ukoliko se potrošačke navike modifikuju, ceo sistem snabdevanja proizvodima i uslugama može se značajno proširiti (Martinez-fernandez, Hinojosa, Miranda, 2010).

U praksi treba očekivati da će zahtevi za zaštitu i unapređenje životne sredine, zaštitu planete od posledica klimatskih promena i prelazak na ekološki održivu proizvodnju dovesti do zatvaranja brojnih radnih mesta u tzv. prljavoj industriji. Sa druge strane se može očekivati da će novo eko-upravljanje, bar u određenoj meri, smanjiti rast stope nezaposlenosti obukom za nova radna mesta koja su nastala kao isključiva posledica razvoja politike zaštite životne sredine i obukom za obavljanje već postojećih poslova kod kojih su nastale promene u načinu proizvodnje ili pružanja usluga zbog uvođenja čistih tehnologija i procesa.

Biro za statistiku rada SAD definiše zelene poslove kao poslove u preduzećima koja proizvode robu ili pružaju usluge koje imaju koristi za životnu sredinu i očuvanje resursa i poslovi kod kojih obaveze radnika uključuju rad u proizvodnom procesu koji je ekološki čist ili koji koristi manje prirodnih resursa. Sa druge strane, *ECO Canada (Environmental Carrers Organization of Canada)* definiše zelene poslove kao one u kojima se radi sa informacijama, tehnologijama ili materijalima koji umanjuju uticaj na životnu sredinu, a koji, takođe, zahtevaju stručnost, znanje, obuku ili iskustvo u vezi sa tim oblastima (Winter, Moore, 2013: 7).

Brojni autori u definisanju zelenih poslova polaze od načina na koji su ti poslovi ranije obavljani, pri tome zauzimajući stav da proces

proizvodnje i primena tehnologija koje smanjuju emisiju štetnih zračenja i potrošnju energije čine te poslove zelenijim nego ranije. S tim u vezi, ekološki održivi poslovi se mogu najbolje razumeti kada se posmatraju u kontinuitetu, pri čemu se na početku niza nalaze poslovi koji degradiraju životnu sredinu, nakon kojih sledi grupa sve zelenijih poslova koji uključuju mere čistije proizvodnje i tehnologija koja smanjuju uticaj na životnu sredinu, dok se na kraju niza nalaze poslovi koji imaju pozitivan uticaj na životnu sredinu (Bezdek, Wendling, DiPerna, 2008: 69).

S tim u vezi, može se bez preterivanja tvrditi da su poslovi zelenog okovratnika genusni pojam koji obuhvata potpuno nove poslove koji su ekološki čisti i koji su nastali kao posledica prelaska na ekološki čistu proizvodnju i poslove prljave industrije koji se menjaju uvođenjem eko inovacija u proces proizvodnje.

Zahvaljujući eko-intervenciji u proces proizvodnje i pružanja usluga nastala su neka potpuno nova zanimanja, kao što su ekološki inženjeri, ekološki inspektori, ekolozi, agrometeorolozi, operateri reciklaže, lica koja vrše selekciju otpada, lica koja upravljaju elektronskim otpadom i drugi. Sa druge strane, standardni poslovi vozača, ložaća, inženjera, radnika službi za održavanje čistoće, službi zoohigijene i drugih ne mogu ostati imuni na novine koje se uvode u proces obavljanja rada u skladu sa zahtevima eko-menadžmenta.

Pojam zeleni poslovi je, još uvek, u literaturi nedovoljno precizno određen, iako se masovno upotrebljava i postoji veći broj definicija. Neki autori smatraju da je pojam „zeleno“ izgubio značaj, fokus i vrednost zbog prekomerne upotrebe. Međutim, neki zajednički elementi tih definicija zelenih poslova su korišćenje obnovljivih izvora energije, povećanje energetske efikasnosti, ublažavanje i sprečavanje zagađenja životne sredine i očuvanje prirodnih resursa.

U okviru rasprava o zelenim poslovima i zelenoj ekonomiji retko se raspravlja o značaju i ulozi osiguranja za slučaj nezaposlenosti ili o programima zaštite od nezaposlenosti.

Održivi razvoj i zaštita životne sredine dovode do toga da neki poslovi prestanu da se obavljaju, ili prestanu da se obavljaju na način na koji su se ranije obavljali, dok se sa druge strane stvaraju novi poslovi i nova radna mesta. Osiguranje za slučaj nezaposlenosti ovde ima značajnu ulogu, jer će u prvom mahu prelazak na ekološki čiste poslove povećati nezaposlenost. Osiguranje za slučaj nezaposlenosti u smislu razvoja veština treba nezaposlena lica da osposobi da se vrate na rad u ekološki održivoj ekonomiji.

S tim u vezi, da bi bio moguć zeleni rast i prelazak na zelenu ekonomiju potrebni su specifični uslovi, među kojima je jedan od najznačajnijih promjenjena strukture radne snage tako da odgovara izazovima novog ekomenadžmenta.

### 3. Eko-modernizacija radne snage

Održivi razvoj je moguć jedino uz aktivnu i živu ulogu sveta rada. Zbog toga je potrebno politiku razvoja veština shvatiti u kontekstu šireg ekonomskog razvoja. Na konferenciji Ujedinjenih nacija o održivom razvoju 2012. godine, naročito je istaknuto da su mlađe generacije čuvari budućnosti, i da je potreba za boljim kvalitetom i za dostupnijim obrazovanjem na primarnom nivou. S tim u vezi, odlučeno je da se poboljša sposobnost obrazovnih sistema država članica, kako bi bili osposobljeni da pripreme ljude za rad u ekološki održivoj proizvodnji, uključujući poboljšanu obuku nastavnika, razvoj održivosti nastavnih planova i programa, razvoj programa obuke koje pripremaju studente za karijeru u oblastima vezanim za održivost, ali i efikasniju upotrebu informacionih i komunikacionih tehnologija za poboljšanje ishoda učenja. Organizacija ujedinjenih nacija posebno naglašava važnost podrške obrazovnim institucijama, naročito visokoškolskim institucijama u zemljama u razvoju, da sprovede istraživanja i inovacije za održivi razvoj, uključujući i oblast obrazovanja, i da razviju kvalitetne i inovativne programe, uključujući i programe preduzetništva i obuke za sticanje poslovnih veština, profesionalne, tehničke i stručne obuke i doživotnog učenja, koje su usmerene na premošćavanje nedostatka veština u cilju unapređenja nacionalnih ciljeva vezanih za održivi razvoj.<sup>2</sup>

Mere za razvoj veština koje podržavaju preduzetništvo, elastičnost, inovacije u preduzećima, uključujući i mala i srednja preduzeća i prelazak na održive prakse su ključni faktori za uspeh. Nedostatak veština je glavna prepreka u tranziciji. Bez kvalifikovanih radnika i kompetentnih preduzeća, prelazak na zelene ekonomije neće biti ni tehnički izvodljiv ni ekonomski održiv. Stoga je važno predvideti potrebe i izbeći nedostatak veština i obezbediti razvoj veština kao deo sveobuhvatne strategije zapošljavanja.<sup>3</sup>

---

2 United Nations. *The future we want – Outcome document of United Nations conference on Sustainable development, (Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June, 2012)*. Preuzeto: 04.07.2016. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>

3 International Labour Office. *Draft policy guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all – Raport for discussion at the Meeting of experts on Sustainable Development, Decent Work and green Jobs (Geneva, 5-9 October, 2015)*. Preuzeto:

S tim u vezi, nametnut pritisak od strane eko-tranzicije jača ulogu osiguranja za slučaj nezaposlenosti u procesu razvoja veština i povećanja zapošljivosti nezaposlenih lica. Ukoliko se procesom eko-tranzicije pravilno upravlja i ako se on koordinira sa politikom zaštite od nezaposlenosti, prelazak na ekološki čistu proizvodnju može da postane snažan pokretač privrednog i socijalnog razvoja.

Primeri pozitivne prakse su Indija i Danska. Naime, u Indiji novi profili zanimanja uključuju menadžere u postrojenjima za iskorišćavanje energije vetra, inženjere energije vetra, servisere turbina na vetar i druge. Studija koja je sprovedena među tehnološki čistim kompanijama u Danskoj dala je predlog da kreiranje novih profila profesija treba da cilja ne samo na energiju vetra, već i na solarnu energiju i energiju talasa, i to sa titulom klimatskih dizajnera (Strietska-Ilina, Hofmann, Haro, Jeon, 2011).

Praktična realizacija zadataka osiguranja za slučaj nezaposlenost na planu povećanja zapošljivosti nezaposlenih lica zahteva aktivnu i koordiniranu ulogu obrazovnog sistema. Naime, sistem osiguranja za slučaj nezaposlenosti i sistem obrazovanja, ujedinjeni u nameri da smanje stopu nezaposlenosti, zajedničkim naporima treba da promene strukturu radne snage u skladu sa zahtevima eko-tranzicije.

Nametnut pritisak od strane eko-tranzicije stvara potrebu da se proces promene strukture radne snage usmeri u pravcu kreiranja „zelenog“ sistema obrazovanja i obuke. Izvan spora je da su tzv. „zelenе veštine“ specifične veštine koje se primenjuju na novim poslovima nastalim u procesu prelaska na ekološki čistu proizvodnju. Međutim, kategorija tzv. „zelenih veština“ obuhvata i tradicionalne veštine koje se koriste u ekološki čistim procesima rada.

S tim u vezi, globalna ograničenja zaliha energije i potražnja za ekološki neutralnim robama i uslugama će zahtevati nove tehnologije i proizvodne prakse koje smanjuju potrošnju fosilnih goriva i čuvaju prirodne resurse. Takvi proizvodi se, obično, nazivaju zeleni proizvodi, koji su proizvedeni u zelenoj industriji korišćenjem zelenog rada. (Peters, 2014: 239) Za ovakve nove uslove radnog života, koji su nastali u izazovima eko-tranzicije neophodna je ekopromena strukture radne snage.

Naime, znanja i veštine su kritični faktor uspeha za lica koja traže zaposlenje. Globalna ekonomska kriza je povećala rizik da sve veći broj

Ljudi, naročito mladih i lica sa niskim obrazovanjem, postanu isključeni sa tržišta rada. Za marginalizovane radnike, zaštita i razvoj njihove zapošljivosti i veština je važna sa sprečavanje strukturalne nezaposlenosti. Borba protiv nezaposlenosti tokom krize zahteva upotrebu principa „podudarnosti veština“, koji obezbeđuje veštine potrebne za popunjavanje slobodnih radnih mesta, dok istovremeno uzrokuje neophodne ekonomske aktivnosti koje će podstaći otvaranje novih radnih mesta. S tim u vezi, aktivna politika tržišta rada i javne službe za zapošljavanje imaju značajnu ulogu u podršci jednom takvom pristupu za kontrolu rizika strukturalne nezaposlenosti. Javne službe za zapošljavanje deluju kao medijatori na tržištu rada u cilju jačanja efikasnosti principa „podudarnosti“. Službe pomažu tražiocima zaposlenja da se vrate na rad što je brže moguće, a poslodavcima da popune slobodna radna mesta.<sup>4</sup>

Međunarodni subjekti, ujedinjeni u nameri da obezbede ekonomski rast i socijalnu sigurnost u društvu za sve, među kojima naročito Međunarodna organizacija rada, pozivaju države članice da obezbede razvoj ljudskih resursa, obrazovanje, obuku i politiku doživotnog učenja i stave akcenat na značaj inovacija, konkurentnost, produktivnost, rast ekonomije, stvaranje pristojnih poslova i zapošljivost ljudi. Ovo je, naročito, važno, s obzirom da inovacije otvaraju nove mogućnosti za zapošljavanje, dok, sa druge strane, zahtevaju novi pristup obrazovanju i osposobljavanju koji može da zadovolji potražnju za novim veštinama.

Međutim, uprkos značajnom napretku na planu obezbeđenja pristupa obrazovanju pojedinci su i dalje u deficitu sa veštinama koje su potrebne poslodavcima. U tom okviru se kao poseban zadatak reforme sistema osiguranja za slučaj nezaposlenosti ističe koordinacija obrazovnog sistema sa dinamikom promena na tržištu rada.

S tim u vezi, promena strukture radne snage treba da prati promene koje nastaju na tržištu rada u uslovima prelaska na ekološki čistu proizvodnju. Ekomodernizacija strukture radne snage je složen proces koji zahteva u čestvovanje većeg broja relevantnih subjekata, jer obrazovanje za održivi razvoj nije posao pojedinca, već prioritet promene ka boljem kvalitetu života, koji je deo zajedničke vizije svih.

---

<sup>4</sup> World Economic Forum. *Matching Skills and Labour Market Needs, Building Social Partnership for Better Skills and Better Jobs*. Preuzeto 21.03.2016. [http://www.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF\\_GAC\\_Employment\\_MatchingSkillsLabourMarket\\_Report\\_2014.pdf](http://www.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_Employment_MatchingSkillsLabourMarket_Report_2014.pdf)

#### 4. Eko-strateški okvir razvoja veština

Put do efikasne zaštite od nezaposlenosti posut je brojnim normativnim i praktičnim izazovima. Jedan od najvećih izazova jeste koordinacija ekonomskog rasta, zaštite, očuvanja i unapređenja životne sredine i zaštite od nezaposlenosti.

Iako je proces koordiniranja obrazovanja i rada od prvorazrednog značaja za rešavanje problema dugoročne nezaposlenosti, u praksi se mogu očekivati novi izazovi koje treba ispitati i nova iskustva koja treba sistematizovati. Ovi novi izazovi u velikoj meri su uslovljeni tehnološkim napretkom. Tako se u žarištu ideje o povezivanju obrazovanja i rada treba naći izgradnja strateškog okvira za razvoj veština koje su potrebne novim uslovima tržišta rada, koje se menja pod pritiskom tehničke i ekološke revolucije.

Eko-strateški okvir razvoja veština, u normativnom i praktičnom smislu, identifikuje mere razvoja veština, relevantne subjekte koji primenjuju te mere kao i vreme preduzimanja mera. S tim u vezi, odgovarajući reformski potez treba povući polazeći od analize procesa traženja zaposlenja, koji se sastoji iz tri faze.

„Faza namere“ (inicijalna faza) je odlučujuća faza tokom koje lica koja traže zaposlenje obrađuju dostupne informacije. Ova faza se završava formiranjem namere za pronalaženje posla, i odražava određenu vrstu ponašanja (aktivnosti) koja nezaposlena lica nameravaju da preduzmu i napore koje planiraju da izvrše. Zatim sledi „faza ponašanja“ koja se odlikuje aktivnostima koje nezaposleno lice preduzima u nameri ostvarenja cilja koji je postavljen u fazi namere. Aktivnosti koje nezaposleno lice preduzima prilikom traženja zaposlenja odražavaju intenzitet ili vreme i napor koji pojedinci ulažu u traženje posla. Faza ponašanja je praćena „fazom postizanja cilja“. U literaturi se najčešće kao pokazatelj postignutog cilja u traženju posla navodi radni status, tj. da je nezaposleno lice koje traži posao ponovo zaposleno (Van Hooft, Noordzij, 2009: 1582).

Na samom početku procesa traženja zaposlenja kod nezaposlenog lica se formira namera za pronalaženje posla. U ovoj, inicijalnoj, fazi služba za zapošljavanje nezaposlenom licu obezbeđuje potrebne informacije u vezi izbora zanimanja, stručnog osposobljavanja, o mogućnostima za obrazovanje, izgledima za zapošljavanje i napredovanje na radu u ekološki čistoj proizvodnji, o uslovima rada i drugim aspektima radnog života u uslovima eko-tranzicije.

Pri tome je od presudnog značaja odnos poverenja između pružaoca informacije i nezaposlenog lica. Inferiorni položaj tražioca zaposlenja prema službi koja vrši poslove iz oblasti zapošljavanja treba da postane deo prošlih iskustava u realizaciji aktivne politike zapošljavanja. Tražioci zaposlenja i službe za zapošljavanje treba da postanu partneri i preuzmu živu i aktivnu ulogu u procesu rešavanja problema dugoročne nezaposlenosti, a što je jedna od glavnih preporuka Međunarodne organizacije rada.

Osim toga, u inicijalnoj fazi poseban značaj ima upotreba informacione i komunikacione tehnologije. Naime, ekologiju, očuvanje resursa, zaštitu životne sredine treba u činiti pristupačnijom mladim ljudima. Za postizanje ovog rezultata od vitalnog značaja je upotreba interneta, društvenih mreža, aplikacija, video-igara i drugih platformi za prenos informacija. U tom smislu, treba iskoristiti prednosti popularne internet kulture i preko odgovarajućih medija plasirati u javnost poruke održivog razvoja. Osim toga, službe za zapošljavanje na svojim zvaničnim internet sajtovima, profilima i stranicama na društvenim mrežama treba da promovišu razvoj zelenih veština, zeleno zapošljavanje i zeleno preuzetništvo. Na ovaj način odgovarajuće ekoporuke se prenose do geografski izolovanih zajednica.

Nadalje, u drugoj fazi, koja se naziva „faza ponašanja“, nezaposleno lice preduzima određene aktivnosti na planu pronalaženja zaposlenja. U ovoj fazi, za razvoj veština je naročito značajno da službe za zapošljavanje upućuju nezaposlena lica na odgovarajuće programe kvalitetnog obrazovanja i obuke. Ovi programi obrazovanja i obuke nezaposlenim licima treba da omoguće sticanje veština koje odgovaraju sadašnjim i budućim potrebama tržišta rada, da im pruže pomoć da se prilagode promenama na tržištu rada koje su nastale kao posledica eko-tranzicije, i da podrže učenje zasnovano na radu kao najbolji put između obrazovanja i rada.

Učenje zasnovano na radu je od strane brojnih međunarodnih organizacija određeno kao osnov budućnosti rada. U svojoj suštini, ovaj institut predstavlja učenje u preduzeću, učenje od rukovodilaca i saradnika u okviru rada kod poslodavca. Radnik-učenik stiče set specifičnih veština koje su mu potrebne za obavljanje posla kod određenog poslodavca.

U ovoj fazi je naročito važno da tražioci zaposlenja prihvataju različite programe obuke, prekvalifikacije ili dokvalifikacije na koje ih upućuje nadležna služba. Od mnogobrojnih izazova čije se rešavanje nameće u ovoj fazi, poseban značaj ima zastarelost veština



kojima raspolažu lica koja traže zaposlenje. Zastarelost veština se tiče i svih radnika i nezaposlenih lica bilo da su prekvalifikovani, dovoljno kvalifikovani ili nedovoljno kvalifikovani, jer stečene veštine zastarevaju zbog promena na tržištu rada koje su nastale u procesu prelaska na ekološki čistu proizvodnju.

Takođe, u ovoj fazi je od značaja i formiranje target grupa nezaposlenih lica. Ove grupe čine nezaposleni sa sličnim kvalifikacijama i služe za razmenu iskustava i najboljih praksi o načinima za povećanje zapošljivosti, posebno među mladim ljudima.

Kada nezaposleno lice bude radno angažovano, poseban značaj dobija institut doživotnog učenja. Dakle, treću fazu nalaženja zaposlenja, koja se naziva i „faza postizanja cilja“ karakteriše upotreba visokih performansi radne prakse, organizovanje obuke na radnom mestu i van radnog mesta, sa javnim i privatnim provajderima obuke, uz što veću upotrebu informacione i komunikacione tehnologije. Iako je pojedinac radno angažovan, ne prestaje potreba za daljim razvojem veština. Eko- inovacije i ekologizacija ekonomije su stalni i trajni procesi. Tržište rada se stalno menja i potrebe za radnom snagom za, određenim, novim, kvalifikacija uvek postoje. Službe za zapošljavanje treba da primenu svojih aktivnosti prošire tako da ciljna grupa korisnika njihovih usluga ne budu samo nezaposlena lica, već i nedovoljno zaposleni radnici, subjektivno nezaposleni radnici i radnici koji su u riziku od gubitka posla.

Jasno je da normativna eko-intervencija u sistem zaštite od nezaposlenosti treba da se fokusira na rešavanje problema nedostatka i neusklađenosti veština sa potrebama poslodavaca i promovisanje razvoja transparentnog, održivog i koordiniranog sistema obrazovanja i obuke u okviru koncepta doživotnog učenja, uz živu i aktivnu ulogu službi za zapošljavanje, ali i drugih, relevantnih, subjekata.

Svakako, treba ograničiti preterana očekivanja da će promenjena struktura radne snage u potpunosti odgovoriti izazovima eko- tranzicije, ali se, neminovno, nameće potreba izgradnje strategije za razvoj veština i povezivanje obrazovanja i rada.

## **5. Zaključak**

Ideje o zelenom rastu i održivom razvoju, koje su po svojoj prirodi veoma ambiciozne, treba, pre svega, da budu bazirane na ideji zelenog zapošljavanja.

Zeleni rad, poslovi zelenog okovratnika i zeleno zapošljavanje nameću potrebu stvaranja zelene radne snage koja raspolaže veštinama koje su potrebne promenjenim uslovima tržišta rada u uslovima eko-tranzicije.

Nametnut pritisak od strane eko-tranzicije stvara potrebu da se proces promene strukture radne snage usmeri u pravcu kreiranja „zelenog“ sistema obrazovanja i obuke. Izvan spora je da su tzv. „zelene veštine“ specifične veštine koje se primenjuju na novim poslovima nastalim u procesu prelaska na ekološki čistu proizvodnju. Međutim, kategorija tzv. „zelenih veština“ obuhvata i tradicionalne veštine koje se koriste u ekološki čistim procesima rada.

U normativnom i praktičnom smislu potrebno je identifikovati eko- strateški okvir za razvoj zelenih veština. Eko-strateški okvir razvoja veština identifikuje mere razvoja veština, relevantne subjekte koji primenjuju te mere kao i vreme preduzimanja mera.

Nedostatak brojnih pokušaja reforme sistema osiguranja za slu čaj nezaposlenosti sastoji se u tome što se reformske mere primenjuju isuviše izolovano. Naime, uspešnost procesa reforme zavisi od toga u kojoj su meri reformska sredstva pravilno organizovana i efikasno pimenjena.

U tom smislu, eko-strateški okvir razvoja veština koji je predložen u ovom radu zasniva se na faznoj primeni reformskih mera, koja svoju osnovu nalazi u procesu traženja posla.

U prvoj fazi eko-intervencije u sistem zaštite od nezaposlenosti od posebnog značaja je medijska i propagandna uloga službi za zapošljavanje koja treba da širi svest o zelenom zapošljavanju kod svih nezaposlenih lica, računajući i one koji žive u geografski izolovanim područjima. Platforme za širenje eko-informacija mogu da budu društvene mreže, aplikacije, video-igrice i drugi proizvodi popularne internet kulture.

U drugoj fazi, za razvoj veština je naročito značajno da službe za zapošljavanje upućuju nezaposlena lica na odgovarajuće programe kvalitetnog obrazovanja i obuke. Iz početne vizije integracije obrazovanja i rada kroz učenje zasnovano na radu, koje je osnov budućnosti rada, izviru izazovi sistematizacije i standardizacije znanja i veština, koji usmeravaju tok reforme sistema osiguranja za slučaj nezaposlenosti u pravcu kreiranja ekološki održivog programa obrazovanja i obuke. Zeleno obrazovanje će omogućiti nezaposlenim licima da steknu veštine koje predstavljaju potrebu sadašnjeg ali i budućeg tržišta rada. Na ovaj način se znatno

proširuju kapaciteti nezaposlenih lica da zauzmu svoje mesto na tržištu rada.

Kada nezaposleno lice bude radno angažovano poseban značaj dobija institut doživotnog učenja. Ovaj institut je naročito značajan jer sprečava da radnici budu „napadnuti“ rizikom zastarelosti veština. S tim u vezi, uloga službi za zapošljavanje ne prestaje kada nezaposleno lice bude radno angažovano. Ovo zbog toga što je važno ne samo povećati, već i održati stopu zaposlenosti na visokom nivou.

Eko-inovacije i ekologizacija ekonomije su stalni i trajni procesi. Tržište rada se stalno menja i potrebe za radnom snagom sa određenim, novim kvalifikacija uvek postoje. Službe za zapošljavanje treba da primenu svojih aktivnosti prošire tako da ciljna grupa korisnika njihovih usluga ne budu samo nezaposlena lica, već i nedovoljno zaposleni radnici, subjektivno nezaposleni radnici i radnici koji su u riziku od gubitka posla.

Konačni rezultat primene mera eko-strateškog okvira za razvoj veština, svakako, ne može biti iskorenjavanje problema nezaposlenosti. Međutim, ne treba izgubiti iz vida da se kroz harmoniju ekonomskih, ekoloških i socijalnih ciljeva, bar u određenoj meri, mogu očekivati pozitivni rezultati na planu rešavanja problema dugoročne nezaposlenosti.

## Literatura

Bezdek, R. H. Wendling, R. M. DiPerna, P. (2008). Environmental protection, the economy and jobs: National and regional analyses. *Journal of environmental management*. No 89. 63–79.

Bowen, A. Hepburn, C. (2014). Green growth: an assessment. *Oxford Review of Economic Policy*. Vol 30. No 3. 407–422.

Van Hooft, E. A. J. Noordzij, G. The effects of Goal Orientation on Job search and Reemployment: A field Experiment Among Unemployment Job seekers. *Journal of Applied Psychology*. 94:6. 1581–1590.

International Labour Office. *Draft policy guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all – Raport for discussion at the Meeting of experts on Sustainable Development, Decent Work and green Jobs (Geneva, 5-9 October, 2015)*. Презето: 09.07.2016. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/meeting\\_docu-ment/wcms\\_403170.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/meeting_docu-ment/wcms_403170.pdf)

International Labour Office. *Outcome of Tripartite Meeting of experts on Sustainable Development, Decent Work and Green Jobs (Geneva, 5-9 October 2015)* Прегледао:

04.07.2016. [http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB325/pol/WCMS\\_420286/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB325/pol/WCMS_420286/lang-en/index.htm)

Martinez-Fernandez, c. Hinojosa, C. Miranda, G. (2010). *Green jobs and skills: the local labour market implications of addressing climate change*. [Electronic version]. Прегледао: 04.07.2016. <http://www.oecd.org/regional/leed/44683169.pdf>

Peters, D. J. (2014). understanding green Occupations from a Task-Based Approach. *Applied Economic Perspectives and Policy*. Vol 36. No 2. 238–264.

Strietska-Ilina, O. Hofmann, Ch. Haro, M. D. Jeon, Sh. (2011). *Skills for green jobs, a global view – Synthesis Report based on 21 country studies*. [Electronic version]. Прегледао: 04.07.2016.

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_159585.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_159585.pdf)

United Nations. *The future we want – Outcome document of United Nations conference on Sustainable development, (Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June, 2012)*. Прегледао: 04.07.2016. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>

Winter, J. Moore, M. C. (2013). The „green jobs“ fantasy: why the economic and environmental reliry can never live up to the political promise. *The School of Public Policy Research Papers*. Vol 6. Issue 31. 1–28.

World Economic Forum. *Matching Skills and Labour Market Needs, Building Social*

*Partnership for Better Skills and Better Jobs*. Прегледао: 04.07.2016.

[http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF\\_GAC\\_Employment\\_MatchingSkillsLabourMarket\\_Report\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_Employment_MatchingSkillsLabourMarket_Report_2014.pdf)

**Jelena Janković, LL.B.**

*PhD student,*

*Faculty of Law, University of Niš*

## **SPECIFIC MEASURES OF “GREENING” THE UNEMPLOYMENT INSURANCE SYSTEM**

### **Summary**

*The path to the effective protection against unemployment is tiled with a number of normative and practical challenges. Arguing that environmental protection and unemployment protection are challenges which should be addressed together, the author’s research is aimed at finding the answer to the question concerning the role of unemployment insurance system in the process of eco-transition. This paper is an attempt to design eco-strategic framework for the development of skills that match the current and future needs of society, with special emphasis on the role of employment services. Sustainable development is possible only with the active participation and engagement of the workforce. Green jobs and made-green jobs, still named green-collar jobs, are the jobs of the future labour market. Employment policy makers should be well prepared for the challenge of changing the structure of the workforce in the conditions of ecologically clean industry. Anyway, exaggerated expectations that the changed structure of workforce will respond to all challenges of eco-transition should be limited. However, from the design of a strategic framework for skills development and integration of education and work, minimal results in term of reducing the unemployment rate can be expected.*

**Keywords:** *unemployment insurance, education, work, eco-transition, green-collar jobs.*



# V E R R A T U M

---

---





## Erratum

**Dr Olivera Vučić,\***

*Full Professor Faculty of Law, University of Belgrade  
Judge of the Constitutional Court of the Republic of Serbia*

**Dr Dragan M. Stojanović,\*\***

*Full Professor Faculty of Law, University of Niš  
Judge of the Constitutional Court of the Republic of Serbia*

PREŠTAMPAN RAD

### ***EUROPEAN MODEL OF CONSTITUTIONAL JUSTICE - ITS EXISTENCE AND PERSPECTIVE\*\*\****

Tehničkom greškom rad autora **O.Vučić, D. Stojanović** "EUROPEAN MODEL OF CONSTITUTIONAL JUSTICE - ITS EXISTENCE AND PERSPECTIVE", objavljen u Zborniku radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 69. 2015. str. 13-28, kategorisan je kao NAUČNI ČLANAK umesto napomene da je PREŠTAMPAN RAD. Mada je Redakcija časopisa jasno u fus noti naglasila da je rad objavljen u publikaciji Ustavnog suda Srbije i izložen na Konferenciji povodom godišnjice rada Ustavnog suda oktobra 2013. godine, radi se o tehničkom propustu prilikom pripreme broja.

Due to a technical error, the article authored by O. Vucic, D. Stojanovic "EUROPEAN MODEL OF CONSTITUTIONAL JUSTICE - ITS EXISTENCE AND PERSPECTIVE", published in the Proceedings of the Law Faculty in Nis, no. 69. 2015, p. 13-28, was categorized as a Scientific Article instead of being designated as a **Reprint**. Although the Editorial Board of the Law Faculty Journal clearly noted in the footnote that the paper was previously published in the monograph of the Constitutional Court of Serbia and presented at the Conference held in October 2013, on the occasion of the anniversary of the Constitutional Court of Serbia, hereby we acknowledge for the technical error that occurred in preparing that issue of the Law Faculty Journal for publication.

\* olivera.vucic.pfb@gmail.com

\*\* stojand@prafak.ni.ac.rs

\*\*\* This paper is presented at the International Conference „The Position and Perspective of Constitutional Justice“, Belgrade, 16-18 October 2013 and published in the Conference Publication, Belgrade, 2014, pp. 307-320.



**Dr Toma Birmontienė,\***

*Judge of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania*

*Professor, Mykolas Romeris University, Lithuania*

PREŠTAMPAN RAD

***THE CHALLENGES FACED BY THE CONSTITUTIONAL COURT  
OF LITHUANIA DURING THE GLOBAL ECONOMIC CRISIS\*\****

Tehničkom greškom rad autorke **T. Birmontienė** “**THE CHALLENGES FACED BY THE CONSTITUTIONAL COURT OF LITHUANIA DURING THE GLOBAL CONOMIC CRISIS**”, objavljen u Zborniku radova Pravnog fakulteta u Nišu br. 69 2015. str. 29-55, kategorisan je kao NAUČNI ČLANAK umesto napomene da je PREŠTAMPAN RAD. Mada je Redakcija časopisa jasno u fus noti naglasila da je rad objavljen u publikaciji Ustavnog suda Srbije i izložen na Konferenciji povodom godišnjice rada Ustavnog suda oktobra 2013. godine, radi se o tehničkom propustu prilikom pripreme broja.

Due to a technical error, the article authored by **T. Birmontienė** “**THE CHALLENGES FACED BY THE CONSTITUTIONAL COURT OF LITHUANIA DURING THE GLOBAL CONOMIC CRISIS**”, published in the Proceedings of the Law Faculty in Nis, br. 69. 2015. str. 29-55, was categorized as a Scientific Article instead of being designated as a **Reprint**. Although the Editorial Board of the Law Faculty Journal clearly noted in the footnote that the paper was previously published in the monograph of the Constitutional Court of Serbia and presented at the Conference held in October 2013, on the occasion of the anniversary of the Constitutional Court of Serbia, hereby we acknowledge for the technical error that occurred in preparing that issue of the Law Faculty Journal for publication.

---

\* t.birmontiene@lrkt.lt

\*\* This paper is presented at the International Conference „The Position and Perspective of Constitutional Justice“, Belgrade, 16-18 October 2013. and published in the Conference Publication, Belgrade, 2014, pp. 419-444.



# ZBORNİK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU (M51)

## UPUTSTVO AUTORIMA

<b>Opšte napomene</b>	Rukopis rada kompjuterski obraditi korišćenjem programa <i>Word</i> , u fontu <i>Times New Roman</i> ćirilica (Serbian-Cyrillic), (osim originalnih latinićnih navoda), <b>velićina fonta 12 pt</b> , razmak između redova 1,5. Format stranice treba da
<b>Obim rada</b>	Jedan autorski tabak - rad ne treba da ima više od <b>40.000 karaktera</b> ,
<b>Jezik i pismo</b>	Jezici na kojima se mogu objavljivati radovi su srpski, engleski, ruski, francuski i nemaćki.
<b>Naslov rada</b>	<b>Naslov rada</b> kucati velićinom fonta <b>14 pt, bold</b> , Times New Roman
<b>Autor(i)</b>	Ime i prezime autora, naziv i puna adresa institucije u kojoj autor radi, kontakt e-mail adresa (velićina fonta 12 pt). Sve podatke o autorima, titula i institucija,
<b>Podaci o projektu ili programu*</b>	Na dnu prve stranice teksta, treba navesti u fusnoti sledeće: Naziv i broj projekta, naziv programa, naziv institucije koja finansira projekat.
<b>Podaci o usmenom saopštenju rada*</b>	Ako je rad bio izložen na naućnom skupu u vidu usmenog saopštenja pod istim ili slićnim nazivom, podatak o tome treba navesti u
<b>Apstrakt</b>	Apstrakt sadži 100-250 reći.
<b>Ključne reći</b>	Ne više od 10 ključnih reći na srpskom i engleskom jeziku (Key words).
<b>Struktura teksta</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Uvod</li><li>2. Podnaslov 1<ol style="list-style-type: none"><li>2.1. Podnaslov 2<ol style="list-style-type: none"><li>2.1.1. Podnaslov 3</li></ol></li></ol></li><li>3. Podnaslov 2</li><li>4. Zaključak</li></ol> Naslovi i podnaslovi pišu se fontom 12 pt, <b>bold</b> .
<b>Literatura (References)</b>	Piše se nakon teksta, kao posebna sekcija. Poredati sve jedinice azbućnim redom po prezimenu autora, a kod istog autora, po godini izdavanja (od najnovije do najstarije). Molimo autore da iskljuće komandu numbering, tj. bez brojeva ispred. (Pogledati tabelu na kraju uputstva).
<b>Rezime (Summary)</b>	Piše se na kraju teksta posle Literature, dućine do 2 000 karaktera
<b>Tabele, grafikoni, slike</b>	Tabele uraditi u Wordu ili Excelu. Fotografije, grafikoni ili slike dostaviti u formatu jpg.
<b>Autorska prava</b>	Autori radova potpisuju saglasnost za prenos autorskih prava. Izjavu preuzeti <b>ovde</b> .
<b>Dostava radova</b>	Radovi se dostavljaju u elektronskom obliku ( <b>kao attachment</b> ) na sledeću adresu: <a href="mailto:zbornik@prafak.ni.ac.rs">zbornik@prafak.ni.ac.rs</a>
<b>Ogledni primerak rada</b>	Ovde možete preuzeti OGLEDNI PRIMERAK RADA

\* Ovi podaci unose se samo u slućaju da rad ispunjava navedene uslove (projekat ili saopštenje)

## UPUTSTVO ZA CITIRANJE LITERATURE

Navođenje citata treba uraditi **u tekstu**, kao što je navedeno u uputstvu. **Fus note** koristiti samo kada je neophodno pružiti dodatno objašnjenje ili propratni komentar, kao i u slučaju pozivanja na normativni akt, službena glasila i odluke sudova.

**Citati i pozivi na literaturu u tekstu i lista bibliografskih jedinica na kraju teksta moraju se u potpunosti slagati.** Svaki citat iz teksta i poziv na literaturu mora da se nađe na listi bibliografskih jedinica, odnosno, svaka bibliografska jedinica navedena u literaturi mora da se nađe u tekstu. Poziv na bibliografske jedinice navodi se u originalnom pismu, bez prevođenja.

Vrsta rada	Reference – literatura	Citiranje u tekstu
Knjiga, 1 autor	Kelzen, H. (2010). <i>Opšta teorija prava i države</i> . Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.	(Kelzen, 2010: 56)
Knjiga, Više autora	Dimitrijević, V. Popović, D. Papić, T. Petrović, V. (2007). <i>Međunarodno pravo ljudskih prava</i> . Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.	<b>Prvo citiranje u tekstu:</b> (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) <b>Naredno citiranje u tekstu:</b> (Dimitrijević et al. 2007: 200)
Kolektivno autorstvo	<i>Oxford Essential World Atlas</i> . (1996). 3.ed. Oxford: Oxford University Press.	(Oxford, 1996: 245)
Rad ili deo knjige koja ima priređivača	Nolte, K. (2007). Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga. U Pavlović, V. i Orlović, S. (Prir.). <i>Dileme i izazovi parlamentarizma</i> . Beograd: Konrad Adenauer Stiftung. 279-289.	(Nolte, 2007: 280)
Članak u časopisu	Marković, R. (2006). Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled. <i>Anali Pravnog fakulteta u Beogradu</i> . 2(LIV). 5-46	(Marković, 2006: 36)
Enciklopedija	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> . Vol. 2. Tokyo: Kodansha. 1-3.	(Pittau, 1983: 3)
Institucija kao autor	Republički zavod za statistiku. (2011). <i>Mesečni statistički bilten</i> . Br. 11.	(Republički zavod za statistiku, 2011)
Propisi	Zakon o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja. <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 62. 2004.	<b>Fus nota:</b> Čl. 12. Zakona o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja, <i>Sl. glasnik RS</i> , 62/04
Sudske odluke	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905 ili <i>Omojudi v UK</i> (2010) 51 EHRH 10 ili Odluka Ustavnog suda IU-197/2002. <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 57. 2003.	<b>Fus nota:</b> Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] <i>ullu</i> Одлука Уставног суда ІУ-197/2002
Elektronski izvori	Wallace, A.R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Preuzeto 15.11.2005. <a href="http://www.gutenberg.org/etext/2530">http://www.gutenberg.org/etext/2530</a> ili European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Preuzeto 24.5.2007. <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>	<b>Navođenje u tekstu:</b> (Wallace, 2001)  <b>Fus nota:</b> European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Preuzeto 24.5.2007. <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>

# Collection of Papers, Faculty of Law, Niš (M51)

## GUIDELINES FOR AUTHORS

<b>General notes</b>	The paper shall be processed in <i>MS Word (doc.)</i> format: paper size A4; font <i>Times New Roman (Serbian-Cyrillic)</i> , except for papers originally written in <i>Latin</i> script; font size 12 pt; line spacing 1,5.
<b>Paper length</b>	The paper shall not exceed 16 pages. <b>An article</b> shall not exceed 40.000 characters (including spaces). <b>A review</b> shall not exceed 6.000 characters (including spaces).
<b>Language and script</b>	Papers may be written in Serbian, English, Russian, French and German.
<b>Paper Title</b>	<b>The paper title</b> shall be formatted in font <i>Times New Roman</i> , font size <b>14 pt, bold</b> . The title shall be submitted in English as well.
<b>Author(s)</b>	After the title, the paper shall include the name and surname of the author(s), the name and full address of the institution affiliation, and a contact e-mail address (font size 12 pt). The data on the author(s), academic title(s) and rank(s), and the institution shall be provided in English as well.
<b>Data on the project or program*(optional)</b>	In the footnote at the bottom of the first page of the text shall include: the project/program title and the project number, the project title, the name of the institution financially supporting the project.
<b>Data on the oral presentation of the paper*(optional)</b>	In case the paper has already been presented under the same or similar title in the form of a report at a prior scientific conference, authors are obliged to enter a relevant notification in a separate footnote at the bottom of the first page of the paper.
<b>Abstract</b>	The abstract shall comprise 100 - 250 words at the most
<b>Key words</b>	The list of key words following the abstract shall not exceed 10 key words. The key words shall be submitted in both Serbian and English.
<b>Text structure</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Introduction</li> <li>2. Chapter 1             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Section 2                 <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1.1. Subsection 3</li> </ol> </li> </ol> </li> <li>3. Chapter 2</li> <li>4. Conclusion</li> </ol> <p>All headings (Chapters) and subheadings (Sections and Subsections) shall be in <i>Times New Roman</i>, font 12 pt, <b>bold</b>.</p>
<b>References</b>	At the end of the submitted text, the author(s) shall provide a list of References. All entries shall be listed in alphabetical order by author's surname, and each entry shall include the source and the year of publication. When referring to the same author, include the year of publication (from the most recently dated backwards). Please, see the table at the end of the <i>Guidelines for Authors</i> .
<b>Summary</b>	The summary shall be included at the end of the text, after the References. The summary shall not exceed 2.000 characters (including spaces) and it shall be submitted in both Serbian and English.
<b>Tables, graphs, figures</b>	Tables shall be prepared in <i>MS Word</i> or in <i>Excell</i> . Photos, graphs or figures shall be in <b>jpg</b> . format.
<b>Copyright</b>	The authors are obliged to sign a written consent on the transfer of copyright. The Author's Statement may be downloaded <a href="#">here</a> .
<b>Paper submission</b>	The papers shall be submitted in electronic format (as an <i>attachment</i> ) to the following address: <a href="mailto:zbornik@prafak.ni.ac.rs">zbornik@prafak.ni.ac.rs</a>

\* The data shall be included only if the paper is subject to such circumstances.

## CITATION GUIDELINES

The citations should be included in the text, in line with the guidelines provided below. Footnotes shall be used only for additional explanation or commentary and for referring to the specific normative act, official journals, and court decisions.

In-text citations and reference entries shall fully comply with the list of bibliographic units in the References, provided at the end of the paper. Each in-text citation and reference entry shall be clearly cross-referenced in the list of bibliographic units and, vice versa, each bibliographic unit shall be entered in the text of the submitted paper. The referential sources shall be cited in the language and script of the original work (without providing an English translation).

Type of work	References	In-text citation
Book (a single author)	Jones, C. P. (1994). <i>Investments: Analysis and Management</i> . New York: John Wiley & Sons. Ltd.	(Jones, 1994: 123)
Book (a number of authors)	Osterrieder, H., Bahloul, H., Wright, G., Shafner, K., Mozur, M. (2006). <i>Joining Forces and Resources for Sustainable Development Cooperation among Municipalities – A Guide for Practitioners</i> . Bratislava: UNDP	<b>First in-text citation:</b> (Osterrieder, Bahloul, Wright, Shafner, Mozur, 2006: 31) <b>A subsequent in-text citation:</b> (Osterrieder et al., 2006: 45)
Joint authorship (a group of authors)	<i>Oxford Essential World Atlas</i> (3rd ed.). (1996). Oxford, UK: Oxford University Press	(Oxford, 1996: 245)
An article or a chapter in a book with an editor	Scot, C., del Busto, E. (2009). <i>Chemical and Surgical Castration</i> . In Wright, R. G. (ed.), <i>Sex Offender Laws, Failed Policies and New Directions</i> (pp. 291-338). New York: Springer	(Scot, del Busto, 2009: 295)
Journal article	Sandler, J. C., Freeman, N. J. (2007). <i>Tipology of Female Sex Offenders: A Test of Vandiver and Kercher</i> . <i>Sex Abuse</i> . 19 (2). 73-89	(Sandler, Freeman, 2007: 79)
Encyclopedia	Pittau, J. (1983). <i>Meiji constitution</i> . In <i>Kodansha Encyclopedia of Japan</i> (Vol. 2, pp. 1-3). Tokyo: Kodansha	(Pittau, 1983: 3)
Institution (as an author)	Statistical Office of the Republic of Serbia, <i>Monthly statistical bulletin</i> , No. 11 (2011)	(Statistical Office RS, 2011)
Legal documents and regulations	Education Act, Official Gazette RS, No. 62 (2004)	<b>Footnote:</b> Article 12. Education Act, Official Gazette RS, 62/04
Court decisions	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905; or <i>Omojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10; or Constitutional Court decision IY-197/2002, <i>Official Gazette RS</i> , No. 57 (2003)	<b>Footnote:</b> Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] or Constitutional Court decision IY-197/2002
Online sources	Wallace, A. R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Retrieved 15 November 2005, from <a href="http://www.gutenberg.org/etext/2530">http://www.gutenberg.org/etext/2530</a> ; or European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24 May 2007, from <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>	<b>In-text citation:</b> (Wallace, 2001)  <b>Footnote:</b> European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24 May 2007, from <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>



