



UDK: 34 (05)

ISSN: 1450 - 8176

УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ГЛАСНИК ПРАВА

ГОДИНА XI | БРОЈ 1 | 2020.

HERALD OF LAW

Year XI | No. 1 | 2020.

Крагујевац, 2020.

ГЛАСНИК ПРАВА/HERALD OF LAW
часопис из области права и сродних друштвених наука

Издавач: Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу
Јована Цвијића 1, 34 000 Крагујевац, Република Србија
e-mail: faculty@jura.kg.ac.rs

Главни и одговорни уредник: Проф. др Нина Планојевић
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
e-mail: nplanojevic@jura.kg.ac.rs; тел. +381 34 306 514

Уређивачки одбор:

Проф. др Снежана Соковић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Проф. др Драган Вујисић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Проф. др Срђан Владетић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Проф. др Славко Ђорђевић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Проф. др Вељко Влашковић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

Секретар уређивачког одбора: доц. др Александра Павићевић

Контакт адреса уредништва:

Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Јована Цвијића 1, 34 000 Крагујевац, Република Србија
e-mail: glasnik@jura.kg.ac.rs; тел. +381 34 306 514; факс +381 34 306 540

Издавачки савет:

dr Günter Pütner, професор emeritus, СР Немачка
dr Hans Ankum, професор emeritus, Холандија
Проф. др Хрвоје Качер, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту, Република
Хрватска
dr Christa Jessel-Holst, Макс Планк институт за упоредно и међународно
приватно право у Хамбургу, СР Немачка
Проф. др Станко Бејатовић, професор у пензији Правног факултета Универзитета у
Крагујевцу
Звонко Марковић, председник Адвокатске коморе Крагујевца

Интернет адреса: <http://www.jura.kg.ac.rs/gp>

УДК чланака: Драгана Лекић, Весна Максимовић

Штампа: Графичка радња „Кварк“, Краљево

Тираж: 50 примерака

За претплату и наручивање појединачних примерака контактирати издавача.

Часопис излази у *штампаном облику* од 1992. (са прекидом у излажењу 1998.-2015.), а у *електронском облику* од 2010. Следбеник је часописа «Гласник Правног факултета у Крагујевцу», основаног 1979. Досадашњи главни и одговорни уредници су били: др Миленко Јовановић, др Живомир Ђорђевић, др Тодор Подгорац, др Ненад Ђурђевић, др Емилија Станковић, др Славко Ђорђевић.

© 1992 Гласник права (Glasnik prava/Herald of Law) / Правни факултет у Крагујевцу

ГЛАСНИК ПРАВА

Година XI, бр. 1, 2020.

САДРЖАЈ

НАУЧНИ РАДОВИ

1. Вишња Ранђеловић, МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ РЕГУЛИСАЊА ПОЛОЖАЈА МАЛОЛЕТНИХ ЖРТАВА КРИВИЧНИХ ДЕЛА 3
2. Бобан Видојевић, АРБИТРАЖА ЗА ИНДИВИДУАЛНЕ РАДНЕ СПОРОВЕ 17
3. Зоран Магделинић, ФУНДАМЕНТАЛНЕ КОНВЕНЦИЈЕ МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ РАДА И ЊИХОВА ПРИМЈЕНА У НАЦИОНАЛНИМ ЗАКОНОДАВСТВИМА 31
4. Дејан Вучинић, ЕЛЕКТРОНСКА УПРАВА - КОНЦЕПТ И УСЛУГЕ СА ОСВРТОМ НА ЕЛЕКТРОНСКУ УПРАВУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 45
5. Стефан Петрашиновић, КУЋНИ ЗАТВОР У СВЕТЛУ НАЈНОВИЈИХ ИЗМЕНА И ДОПУНА ЗАКОНА О ИЗВРШЕЊУ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА 57
6. Драган Нововић, РАТНА ШТЕТА И НАКНАДА ШТЕТЕ - Кратак осврт на нека од питања везаних за накнаду ратне штете из Другог светског рата 69

СТРУЧНИ РАДОВИ

1. Едина Кочан, ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ПРАВА ГРАЂЕЊА 85

ПРИКАЗИ

1. Ружица Кијевчанин: Јелена Вучковић, МЕДИЈСКО ПРАВО, Медивест, Ниш, 2019 101

- УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ** 107

HERALD OF LAW

Year XI, No. 1, 2020.

CONTENS

SCIENTIFIC PAPERS

1. Višnja Randelović, INTERNATIONAL STANDARDS
FOR REGULATION OF THE POSITION OF JUVENILE VICTIMS
OF CRIMINAL OFFENCES 3
2. Boban Vidojević, ARBITRATION FOR INDIVIDUAL
LABOR DISPUTES 17
3. Zoran Magdelinić, FUNDAMENTAL CONVENTIONS
OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION
AND IMPLEMENTATION HEREOF IN NATIONAL LEGISLATIONS 31
4. Dejan Vučinić, ELECTRONIC GOVERNANCE -
CONCEPT AND SERVICES WITH REFERENCE
TO ELECTRONIC GOVERNANCE IN THE REPUBLIC OF SERBIA 45
5. Stefan Petrašinović, HOUSE ARREST IN THE LIGHT
OF THE LATEST AMENDMENTS TO THE LAW
ON THE ENFORCEMENT OF CRIMINAL SANCTIONS 57
6. Dragan Novović, WAR DAMAGES AND COMPENSATION -
A brief overview of some of the issues related
to WWII compensation or war damage 69

PROFESSIONAL PAPERS

1. Edina Kočan, HISTORICAL DEVELOPMENT
OF CONSTRUCTION RIGHT 85

BOOK REVIEWS

1. Ružica Kijevčanin: Jelena Vučković, MEDIJSKO PRAVO,
Medinvest, Niš, 2019 101

MANUSCRIPT SUBMISSION 107

НАУЧНИ РАДОВИ

Вишња Ранђеловић*

Прегледни научни чланак
УДК: 343.211.3-053.6

МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ РЕГУЛИСАЊА ПОЛОЖАЈА МАЛОЛЕТНИХ ЖРТАВА КРИВИЧНИХ ДЕЛА¹

Рад примљен: 05. 08. 2020.
Рад прихваћен за објављивање: 24. 09. 2020.

Хуманистички оријентисана схватања друштва о потреби шире и интензивније заштите малолетних лица од вршења кривичних дела према њима, су довела до систематског уређења кривичноправне заштите малолетних лица у новијим кривичним законодавствима. Услед узајамног утицаја између националних и међународних легислативних активности, и на међународном нивоу долази до усвајања многобројних међународних стандарда који се односе на регулисање положаја малолетних лица онда када се јављају као жртве кривичних дела. У раду је дат приказ међународних аката, универзалних и регионалних (донетих у оквиру Европске уније), чији је циљ стандардизовање положаја малолетних лица онда када се јављају као жртве кривичних дела. Приликом формулисања међународних стандарда, приметно је настојање да они одразе разумевање осетљивости личности малолетних лица која се још увек налазе у фази развоја и сазревања, али и чињенице да је малолетно лице већ доживело трауму чињењем кривичног дела према њему, услед чега су неопходни обзиривост у поступању и специјализација органа.

Кључне речи: малолетно лице, жртва, кривично дело, међународни стандарди, специјализација органа, обзиривост у поступању.

I УВОД

Прописивање посебних кривичних дела чији је основни циљ заштита малолетних лица од повреде или угрожавања телесног интегритета, здравља, полне слободе и других добара, у кривичним законима великог броја земаља се

* Асистент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, vmilekic@jura.kg.ac.rs

¹ Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније“, који се финансира из средстава Факултета.

везује за 19. век, а већ у 20. веку је приметно прописивање све већег броја кривичних дела ради заштите малолетних лица, када почиње да се говори и о кривичноправној заштити малолетних лица.² Међутим, до једног систематског уређења кривичноправне заштите малолетних лица долази тек у новијим кривичним законодавствима, у оквиру којих се, са једне стране, у материјалном праву посебна пажња поклања случајевима када се малолетници и деца јављају као жртве, односно пасивни субјекти појединих кривичних дела, док се, са друге стране, у процесном праву посебно регулишу ситуације у којима се малолетно лице јавља као оштећени, односно сведок у кривичном поступку.³ Разлог свеобухватног регулисања кривичноправне заштите малолетних лица се може пронаћи у хуманистички оријентисаној потреби друштва да адекватније и ефикасније реагује на повреде и угрожавања усмерена према малолетним лицима, али и у криминално-политичкој стратегији модерних кривичноправних система.⁴ Оваква схватања су се одразила и у усвојеним међународним стандардима малолетничког правосуђа, пре свега у Конвенцији о правима детета⁵ (КПД).

Иако малолетно лице може да буде оштећено извршењем било ког кривичног дела, природа појединих кривичних дела је таква да она остављају знатно веће и штетније последице по малолетна лица у односу на нека друга кривична дела.⁶ Када су у питању кривична дела која за циљ имају заштиту малолетних лица, њихово прописивање се може остварити на неколико начина: 1. прописивањем посебних кривичних дела чији је циљ или кривичноправна заштита малолетних лица, или кривичноправна заштита других добара од посебног значаја за заштиту малолетних лица; 2. прописивањем, у оквиру одређене групе кривичних дела којом се штите нека добра, посебних кривичних дела која се могу учинити искључиво према малолетном лицу; 3. прописивањем посебних начина извршења кривичних дела онда када се чине према малолетнику или детету; 4. прописивањем квалификованих облика појединих кривичних дела онда када је основни облик почињен према малолетнику или детету; и 5. општом кривичноправном заштитом која се односи на сва, па и на малолетна лица.⁷

² F. Hirjan, M. Singer, *Maloljetnici u krivičnom pravu*, Globus, Zagreb, 1987, 227.

³ М. Шкулић, *Малолетници као учиниоци и као жртве кривичних дела*, Београд, 2003, 368.

⁴ *Ibid.*, 369.

⁵ Конвенција о правима детета, *Резолуција бр. 44/25* Генералне скупштине Уједињених нација од 20. новембра 1989. године.

⁶ С. Соковић, С. Бејатовић, *Малолетничко кривично право*, Крагујевац, 2009, 210.

⁷ М. Шкулић, *op.cit.*, 370.; слично: Према Симовић-Хибер кривична дела која за циљ имају заштиту малолетних лица се могу поделити на: 1. кривична дела код којих је статус малолетства искључив основ постојања кривичног дела; 2. кривична дела код којих је малолетство околност која од основног облика ствара квалификовани; 3. кривична дела која су у функцији супституције или појачавања мера изворно породичноправног карактера (нпр. недавање издржавања). И. Симовић-Хибер,

У корак са наведеним савременим тенденцијама у кривичноправној заштити малолетних лица иде и малолетничко кривично законодавство Србије, оличено у Закону о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица⁸ (ЗМУКД), чији трећи део носи назив "Посебне одредбе о заштити малолетних лица као оштећених у кривичном поступку". Могу се издвојити две основне специфичности овог дела ЗМУКД. *Прво*, предвиђена је *специјализација органа надлежних у поступку* онда када се као жртва јавља малолетно лице. *Друго*, прописана је *обазривост у поступању органа у поступку* за кривична дела учинења на штету малолетног лица, када су они дужни да воде рачуна о његовом узрасту, својствима личности, образовању и приликама у којима живи, којом приликом посебно морају да настоје да избегну могуће штетне последице по његову личност и развој. У том смислу и саслушање малолетних лица ће се обавити уз помоћ психолога, педагога или другог стручног лица (чл. 152. ст. 1. ЗМУКД). Овакво решење је последица разумевања осетљивости личности малолетних лица која се још увек налазе у фази развоја и сазревања, али и чињенице да је малолетно лице већ доживело трауму чињењем кривичног дела према њему.⁹

II МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ КРИВИЧНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ МАЛОЛЕТНИХ ЖРТАВА КРИВИЧНИХ ДЕЛА

Чињеница да се малолетна лица врло често јављају као жртве кривичних дела, је на међународном нивоу условила формирање посебних стандарда регулисања положаја малолетних жртава, који је одвојен и различит од положаја пунолетних жртава. Разлог треба пронаћи у признању међународне заједнице да су малолетне жртве *посебно рањива категорија*, због свог узраста и степена зрелости, и да њихов положај, заштита и пружање помоћи током кривичног поступка у коме се јављају као жртве, морају да одражавају њихову посебну рањивост.

А. Универзални међународни правни акти

1. Конвенција о правима детета

Четири основна принципа Конвенције о правима детета (принцип недискриминације, принцип најбољег интереса детета, право детета на живот,

Кривична дела на штету деце и малолетника (или малолетног лица), у: Кривичноправна питања малолетничке делинквенције, међународни научни скуп, Београд, 21-22. март 2008. године, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, 70.

⁸ Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005.

⁹ Перић, О., *Коментар Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица*, Београд, 2007, 262.

опстанак и развој и право детета на изражавање сопственог мишљења) се односе на свако дете, па и на дете које се јавља као жртва кривичног дела.¹⁰ Дакле, сва лица која у поступку долазе у контакт са малолетним жртвама кривичних дела, морају у поступању са њима да се придржавају ова четири принципа.

У односу на евентуално учешће малолетног лица у поступку као жртве, најважније је доследно спровести његово право да изрази сопствено мишљење о свим питањима која га се тичу, а његовом мишљењу ће се посветити дужна пажња у складу са његовим узрастом и зрелошћу (чл. 12. ст. 1). Детету се мора пружити могућност да буде саслушано у сваком судском поступку који га се тиче, било непосредно или преко заступника или одговарајућег органа (чл. 12. ст. 2). Ово право детету припада и када се јавља као жртва кривичног дела, што је посебно одбразложено у *Општем коментару бр. 12* Комитета за права детата,¹¹ према коме се детету жртви кривичног дела мора пружити прилика да у потпуности оствари своје право да слободно изрази своје мишљење у складу са *Смерницама за правосуђе у стварима које укључују децу жртве и децу сведоке кривичних дела*. Ово нарочито значи да треба осигурати да деца жртве кривичних дела буду консултовани о свим релевантним питањима која се односе на учешће у поступку, и да им буде омогућено да слободно, на њима својствен начин, изразе мишљење и интересе који се односе на њихово учешће у судском поступку. Ово њихово право је повезано са правом да буду информисани о питањима која се односе на доступност здравствених, психолошких и социјалних услуга, на њихову улогу у поступку, начин испитивања, на постојање механизма помоћи у улагању приговора и у учешћу у поступку, на доступност заштитних мера, могућност добијања репарације и на одредбе о жалби.

Следећа релевантна одредба КПД од значаја за заштиту малолетних лица јесте она којом се предвиђа заштита детета од свих облика физичког или менталног насиља, повређивања или злостављања, запостављања или немарног поступања, малтретирања или експлоатације, укључујући сексуално злостављање, док је оно под бригом родитеља, законских заступника или било које друге особе која се брине о детету (чл. 19. ст. 1).

Као последица свести да се малолетна лица често јављају као жртве кривичних дела, у КПД је унета и одредба која се искључиво односи на положај малолетних жртава кривичних дела. Према овој одредби државама се

¹⁰ У Конвенцији о правима детета, као и у већини других међународних аката, се уместо термина „малолетно лице“ користи термин „дете“ (енг. *child*), па је у циљу научне доследности важно појаснити да се под термином „дете“ у КПД сматра „свако људско биће које није навршило 18 година живота, уколико се, по закону који се примењује на дете, пунолетство не стиче раније“. У том смислу и термин „дете“ и термин „малолетно лице“ се односе на лице које није навршило 18 година старости.

¹¹ General Comment No. 12 (2009), The right of the child to be heard, United Nations, Committee on the Rights of the Child, *CRC/C/GC/12*, 20 July 2009, пар. 62-64.

намеће обавеза да предузму све одговарајуће мере у циљу подстицања физичког и психолошког опоравка и друштвене реинтеграције детета које је било жртва сваког облика занемаривања, искоришћавања или злостављања, мучења или било ког другог облика окрутног, нехуманог или понижавајућег поступања или кажњавања или оружаног сукоба. Такав опоравак и реинтеграција ће се вршити у условима који подстичу здравље, самопоштовање и достојанство детета (чл. 39), што представља руководећи принцип у осмишљавању и реализацији свих програма за опоравак и реинтеграцију.¹² Одредба чл. 39. се може посматрати кроз њена два дела, први који се односи на предузимање мера за опоравак и реинтеграцију детета жртве, и други који се односи на случајеве и ситуације у којима постоји потреба за применом таквих мера, као што је, на пример, постојање оружаног сукоба.¹³

2. Декларација о основним принципима правосуђа у односу на жртве кривичних дела и злоупотребе моћи

Генерална скупштина Уједињених нација је 1985. године усвојила *Декларацију о основним принципима правосуђа у односу на жртве кривичних дела и злоупотребе моћи*¹⁴, у чијој Преамбули се као разлог усвајања наводи чињеница да милиони људи широм света трпе повреде као резултат кривичних дела и злоупотребе моћи, а да при томе права ових жртава нису препозната на адекватан начин, и додатно се суочавају са тешкоћама када помажу у кривичном гоњењу починилаца. Из овог разлога постоји потреба да се на међународном и националном нивоу усвоје мере путем којих ће се осигурати универзално и ефективно признавање и поштовање права жртава кривичних дела и злоупотребе моћи.

Дефинисан је појам „жртве“, под којим се подразумевају сва лица која су, појединачно или колективно, претрпела штету, укључујући физичку или менталну повреду, емоционалну патњу, економски губитак или знатно кршење основних права, кроз чињење или пропуштање којим се крше кривични закони који се примењују у државама чланицама, укључујући и законе који забрањују злоупотребу моћи у криминалне сврхе (чл. 1). Поред директне жртве, под појмом „жртва“ се подразумевају и чланови уже породице, затим лица која су у зависном положају од директне жртве, као и лица која су претрпела штету приликом пружања помоћи директној жртви у невољи или у спречавању

¹² G. Van Bueren, *The International Legal Protection of Children in Armed Conflict*, The International and Comparative Law Quarterly, vol. 43, no. 4, 1994, 823.; R. Hodgkin, P. Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF, 2007, 596-597.

¹³ B. V. Nylund, *International Law and the child victim of armed conflict - Is the "First Call" for children?*, The International Journal of Children's Rights, no. 6, 1998, 28.

¹⁴ Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, United Nations General Assembly, A/RES/40/34, 29 November 1985.

виктимизације (чл. 2). Након дефинисања појмова, остале одредбе Декларације су подељене у четири области које се доносе на приступ правосуђују и фер третман, реституцију, компензацију и пружање помоћи.

У области која се односи на приступ правосуђу и фер третман се као основни принцип истиче поступање са жртвом уз саосећање и поштовање њеног достојанства (чл. 4). Све жртве имају право на приступ правосуђу и брзо и правично обештећење за претрпљену штету путем формалних или неформалних механизма, и о том свом праву морају бити обавештене (чл. 4. и 5). Како би се олакшало да правосуђе одговори на све потребе жртава, потребно је предузети следеће мере: 1. да се жртве информишу о својој улози и о свим дешавањима у поступку; 2. да њихово мишљење и интереси буду представљени и размотрени у одређеној фази поступка; 3. да им се обезбеди адекватна помоћ током поступка; 4. да се предузму мере путем којих се минимализују неугодности жртава, штити њихова приватност када је то потребно и осигурава њихова безбедност, као и безбедност њихове породице и сведока у њихову корист, од застрашивања и одмазде; 5. да се избегну непотребна одлагања у поступку и спровођењу наређења или одлука којима се додељују надокнаде жртвама (чл. 6).

Окривљени или трећа страна одговорна за његово понашање, треба, када је то прикладно, да изврши правичну реституцију жртвама, њиховим породицама или лицима која су у зависном положају од жртава, што може укључити повраћај имовине или плаћање за штету или губитак, накнаду трошкова насталих услед виктимизације, обезбеђивање услуга и поновно успостављање права (чл. 8).

Коначно, помоћ жртвама обухвата неопходну материјалну, медицинску, психолошку и социјалну помоћ путем владиних, добровољних, локалних и домаћих средстава, о ком праву жртве треба да буду обавештене, уз обезбеђивање приступа овим врстама помоћи (чл. 14. и 15). Сви који у поступку имају контакте са жртвама, треба да прођу обуку у циљу разумевања потреба жртава (чл. 17). Приликом пружања услуга и помоћи жртвама, пажња треба да се усмери на оне жртве које имају посебне потребе због природе претрпљене штете или фактора као што су *узраст*, пол, религија, инвалидитет итд. (чл. 17. у вези са чл. 3).

3. Смернице за третман малолетника у оквиру малолетничког кривичног правосуђа

У Бечу се у фебруару 1997. године састала група стручњака са циљем утврђивања програма и плана акције у погледу ефикасне примене међународних стандарда малолетничког правосуђа, што је резултирало усвајањем *Смерница за третман малолетника у оквиру малолетничког*

кривичног правосуђа¹⁵, тзв. *Бечких смерница*. Позивајући се на Декларацију о основним принципима правосуђа у односу жртве кривичних дела и злоупотребе моћи, у *Бечким смерницама* је прописано да деци жртвама треба обезбедити прикладан приступ правосуђу и правичном поступању, реституцији, компензацији и социјалној помоћи (смерница 43). Полиција, правници, судије и судско особље треба да прођу обуку за поступање у случајевима у којима се деца јављају као жртве (смерница 44), а са дететом жртвом треба да се поступа са саосећањем и уз поштовање његовог достојанства (смерница 45). Деца жртве су овлашћени на приступ правосудним механизмима и благовремено обештећење за претрпљену штету (смерница 45), и имају право на помоћ у задовољењу својих потреба, као што су заступање, заштита, економска помоћ, саветовање, услуге здравствене и социјалне заштите, друштвена реинтеграција и услуге физичког и психолошког опоравка (смерница 46).

Приступ паравичној и адекватној компензацији треба да буде омогућен сваком детету жртви кршења људских права, посебно жртви тортуре и другог окрутног, нехуманог или понижавајућег поступања или кажњавања, укључујући силовање и сексуално злостављање, незаконито или арбитрарно лишење слободе, неоправдано притварање и неспровођење правде (смерница 48).

У судском поступку треба избегавати директан контакт између детета жртве и окривљеног у свим фазама поступка у највећој могућој мери, а откривање идентитета детета жртве медијима треба да буде забрањено када је неопходно заштити његову приватност (смерница 49.). Подстиче се измена националних кривично-процесних прописа у смеру видео снимања дететовог сведочења и дозвољавања извођења тог снимка као доказа у поступку (смерница 50.).

Како би се адекватно одговорило на потребе детета жртве у поступку, њега треба информисати о његовој улози у поступку и упознати га са правилима самог кривичног поступка, треба дозволити да мишљење и интереси детета жртве буду изложени по свим питањима која га се лично тичу, и треба предузети мере за минимализовање одлагања у поступку, за заштиту приватности, и, када је то неопходно, за заштиту од застрашивања и одмазде (смерница 51).

4. Смернице за правосуђе у стварима које укључују децу жртве и сведоке кривичних дела

Саставни део активности Уједињених нација на плану регулисања положаја жртава кривичних дела, јесу и *Смернице за правосуђе у стварима које*

¹⁵ Guidelines for action on children in the criminal justice system, United Nations, Economic and Social Council, *Resolution 1997/30*, 21 July 1997.

укључују децу жртве и сведоке кривичних дела¹⁶. Смернице је усвојио Економско-социјални савет 2005. године, позивајући се на чињеницу да су деца као жртве и сведоци кривичних дела посебно рањиви, па им је потребна посебна заштита, помоћ и подршка која је прикладна њиховом узрасту, степену зрелости и посебним потребама ради спречавања даљих тегоба и траума које могу бити последица њиховог учешћа у кривичном поступку. Такође, Смернице су резултат признавања озбиљних физичких, психолошких и емоционалних последица кривичног дела и виктимизације по децу жртве и сведоке, поготово у случајевима сексуалне експлоатације, али и чињенице да је учешће деце жртава и сведока некада неопходно ради ефективног кривичног гоњења, поготово када је дете жртва уједно и једини сведок.

Смернице одражавају примере добре праксе засноване на савременим сазнањима и међународним и регионалним нормама, стандардима и принципима, и треба да буду имплементирани у складу са релевантним националним законодавством и судским поступцима, уз уважавање правних, социјалних, економских, културолошких и географских прилика (чл. 1. и 2). Ово треба да буде кључни разлог за државе да своје национално законодавство прилагоде Смерницама, које иако представљају "меко право" нуде низ добрих решења у регулисању положаја деце жртава и сведока кривичних дела.¹⁷

Смернице су засноване на сазнању да милиони деце широм света трпе повреде као последице кривичних дела, да њихова права нису адекватно призната и да трпе додатне тешкоће када учествују у кривичном поступку, као и да су деца рањива и зато захтевају посебну заштиту у складу са својим узрастом, степеном зрелости и индивидуалним посебним потребама, где су девојчице посебно рањиве и могу се сустрети са дискриминацијом у свим фазама поступка (чл. 7. а), б) и ц)). Потребно је осигурати да деца жртве добију једнаку заштиту у свим државама, имајући у виду различитости правних система и традиција, али и чињеницу да су кривична дела све више транснационална у својој природи (чл. 7. к)). Основни принципи које треба поштовати у односу на децу жртве кривичних дела јесу право на достојанство, право на недискриминацију, најбољи интерес детета који укључује његово право на заштиту и складан развој, и право на учешће у поступку (чл. 8). Право на учешће у поступку представља право детета да слободно изрази своје мишљење и да допринесе одлукама које утичу на њеног живот, укључујући оне које се доносе у било ком судском поступку, као и да се његово мишљење узме у обзир у складу са његовим способностима, узрастом, интелектуалном зрелошћу и развојним капацитетима (чл. 8. д)). Основни принципи Смерница уствари осликавају четири основна принципа на којима почива КПД, и један од

¹⁶ Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime, United Nations, Economic and Social Council, ECOSOC Resolution 2005/20, 22 July 2005.

¹⁷ I. Stevanović, *Posebne mere zaštite deteta u krivičnom postupku*, Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja, br. 3, 2017, 78.

основних приступа који се провлачи кроз све одредбе Смерница јесте поступање са децом жртвама на осетљив начин који је по мери детета. Тај осетљив начин подразумева да се, са једне стране, деци жртвама пружа заштита, и да се, са друге стране, истовремено поштују њихове потребе и права.¹⁸

Затим је дата дефиниција "детета жртве и сведока", према којој се ова фраза односи на децу и адолесценте, млађе од 18 година, који су жртве или сведоци кривичних дела, без обзира на њихову улогу у извршењу кривичног дела или у кривичном гоњењу наводног починиоца или групе починилаца (чл. 9. а)). "По мери детета" означава приступ који уважава право детета на заштиту и дететове индивидуалне потребе и гледишта (чл. 9. д)).

У односу на само учешће детета жртве у поступку, детаљно су регулисана његова следећа права: право да се са њим поступа на достојанствен начин и са саосећањем, право на заштиту од дискриминације, право да буде информисано, право да се чује и његов глас и да изрази своје мишљење и интересе, право на ефектну помоћ, право на приватност, право на заштиту од тешкоћа током судског поступка, право на безбедност, право на репарацију и право на специјалне превентивне мере.

Право детета да се са њим поступа на достојанствен начин и са саосећањем подразумева да током судског поступка морају да се узму у обзир личне прилике и тренутне потребе, узраст, пол, инвалидитет и степен зрелости детета, и да се поштује његов физички, ментални и морални интегритет, што значи да са сваким дететом треба да се поступа као са индивидуом са посебним потребама, жељама и осећањима (чл. 10. и 11). Како би се ово остварило, затим како би се што мање ометао приватни живот детета и како би се избегле даље тешкоће по њега у поступку, његово испитивање и друге врсте истражних радњи треба да спроводе обучени стручњаци на осетљив начин, уз његово поштовање (чл. 12. и 13).

Право на заштиту од дискриминације подразумева да приступ правосуђу али и услуге подршке током поступка треба да буду доступне сваком детету без икакве дискриминације по основу расе, боје, пола, језика, религије, политичког или другог мишљења, националног, етничког или друштвеног порекла, својине, инвалидитета, рођења или другог статуса (чл. 15. и 16). Ипак, у одређеним случајевима, посебне услуге и заштита ће морати да се пруже детету на основу пола или природе кривичног дела учињеног према детету, као што је сексуално насиље (чл. 17). У овом делу Смерница је садржана и једна врло важна одредба, која одражава савремена схватања о способностима детета, према којој узраст детета не треба да буде сметња његовом праву на учешће у поступку, јер свако дете треба да се третира као способан сведок за

¹⁸ A. Beijer, T. Liefwaard, *A Bermuda Triangle? Balancing Protection, Participation and Proof in Criminal Proceedings affecting Child Victims and Witnesses*, *Utrecht Law Review*, vol. 7, issue 3, 2011, 80.

испитивање, и не треба се претпостављати да је његово сведочење неважеће или непоуздано само на основу његовог узраста, докле год његов узраст и зрелост омогућавају давање разумног и веродостојног исказа, са или без помагања у комуникацији или друге помоћи (чл. 18).

Право на информисање означава право детета жртве, његових родитеља, старатеља и правних представника да од свог првог сусрета са судским поступком буду адекватно и неодложно обавештени о свим облицима помоћи који им стоје на располагању, о облицима заштите, о правилима поступка, као и о току конкретног поступка и свим одлукама које се у њему доносе (чл. 19. и 20).

У складу са *правом детета да се чује његов глас и да изрази своје мишљење и интересе*, стручњаци треба да се постарају да омогуће да дете жртва изрази своје мишљење и интересе у односу на своје учешће у поступку, своју безбедност у односу на окривљеног, начин на који жели да сведочи и на исход поступка (чл. 21).

Право на ефектну помоћ подразумева право детета жртве, али и чланова његове породице када је то прикладно, да има приступ помоћи од стране стручњака, што може да обухвата финансијске, правне, здравствене, социјалне, образовне услуге или услуге саветовања, услуге физичког или психолошког опоравка, као и услуге неопходне за дететову реинтеграцију (чл. 22). Стручњаци треба да развију и примене мере којима се олакшава детету да сведочи у свим фазама поступка, што може укључити и стручњака за децу жртве и сведоке који ће одговорити на њихове посебне потребе, особу за подршку током сведочења као што је претходно наведени стручњак или члан породице, или постављање старатеља за заштиту правних интереса детета када је то потребно (чл. 25).

Право на приватност детета жртве је од примарног значаја и подразумева да подаци о учешћу детета у судском поступку морају да буду заштићени, што се може остварити њиховом поверљивошћу или забраном њиховог обелодањивања које може водити идентификовању детета које као жртва учествује у поступку (чл. 26. и 27). У том смислу могу се предузети разне мере, као што је, на пример, искључење јавности или медија током дететовог сведочења (чл. 28).

Како би се реализовало *право детета на заштиту од тешкоћа током судског поступка*, стручњаци треба да пруже помоћ и буду уз дете жртву у свим фазама поступка, да их информишу о свим фазама поступка, да испланирају њихово учешће у поступку да се постарају да суђење почне што је пре могуће, осим уколико је одлагање у најбољем интересу детета, као и да сама истрага буде експедитивна онда када се дете јавља као жртва или сведок кривичног дела (чл. 29. и 30. а), б) и ц)). Ово даље подразумева да поступак буде по мери детета, укључујући просторије за саслушање које су прилагођене деци, интердисциплинарне услуге за децу жртве обједињене на истом месту, судницу модификовану по мери детета, паузе током дететовог сведочења,

саслушање заказано за део дана који је у складу са узрастом и зрелошћу детета, одлазак детета у суд само када је то неопходно и примену других мера које олакшавају дететово сведочење (чл. 30. е)). Стручњаци такође треба да примене мере које ће осигурати ограничење броја саслушања детета жртве или сведока, што може укључити и аудио или видео снимање његовог саслушања, затим његову заштиту од унакрсног испитивања од стране окривљеног, као и да начин његовог испитивања буде по мери детета (чл. 31).

Када је угрожена безбедност детета жртве или сведока, оно има *право на мере заштите* као што су избегавање директног контакта са окривљеним, забрана приласка, одређивање притвора окривљеном или јемства уз обавезу избегавања контакта са жртвом или сведоком, кућни притвор, пружање детету заштите од стране полиције или других агенција (чл. 32-34).

Дете жртва има *право на репарацију* у циљу његовог потпуног обештећења, реинтеграције и опоравка, што може укључити реституцију од стране окривљеног, помоћ од стране програма за компензацију жртвама, или накнаду штету у парници. Када је могуће, треба надокнадити и трошкове социјалне и едукативне реинтеграције, медицинског третмана, психолошке помоћи и правних услуга (чл. 35-37).

Како су деца жртве и сведоци посебно осетљиви и подложни поновној виктимизацији, стручњаци треба да развију посебну стратегију и мере интервенције, у виду *мера специјалне превенције*, у случајевима када постоји опасност да до њихове поновне виктимизације заиста дође (чл. 38-39).

Б. Регионални међународни правни акти

На нивоу Европске уније се такође чине напори да се положај жртава кривичних дела регулише на начин којим се признаје њихов статус жртава и сва права која тај статус повлачи. У том правцу је усмерена и законодавна активност, оличена, пре свега, у *Европској конвенцији о компензацији жртвама насилних кривичних дела*¹⁹, коју је усвојио Савет Европе 1983. године. Према овој Конвенцији, право на компензацију имају лица која су претрпела озбиљне телесне повреде или нарушавање здравља као директну последицу намерног насилног кривичног дела, као и лица која су у зависном положају од особе која је умрла услед таквог кривичног дела (чл. 2. ст. 1). Ова лица имају право на компензацију и у случају да починилац не може бити кривично гоњен или кажњен (чл. 2. ст. 2). Компензација најмање треба да покрије губитак зараде, медицинске и болничке трошкове и трошкове сахране, губитак издржавања у односу на лица која су у зависном положају у односу на жртву (чл. 4). Након тога је разрађена шема компензације, као и обавеза за државе да сарађују ради остваривања права на компензацију које регулише ова Конвенција.

¹⁹ European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes, Council of Europe, *European Treaty Series - No. 116*, Strasbourg, 24 October 1983.

Део законодавне активности Савета Европе јесте и *Оквирна одлука о положају жртава у кривичним поступцима*²⁰ из 2001. године. Према овој Одлуци жртвом се сматра физичко лице које је претрпело штету, укључујући физичку или менталну повреду, емотивне патње или економски губитак, директно проузрокован чињењем или пропуштањем које представља кршење кривичног права државе чланице (чл. 1. а)). Остале одредбе ове Одлуке се односе на право жртава на учешће у поступку, да се чује и њихов глас, да буду обавештене о свим релевантним информацијама, на помоћ приликом учешћа у поступку, затим право на заштиту и посебну заштиту у случају посебно рањивих жртава, и право на компензацију. Како су ове одредбе садржински веома сличне одредбама претходно анализираних докумената, нећемо их посебно наводити и образлагати. Ипак, значајно је поменути да је у пракси Европског суда за људска права често позивање на ову Одлуку онда када се као жртва јавља малолетно лице, и у том смислу је овај Суд заузео став да је постојање малолетства на страни жртве кривичног дела довољан основ за њено сврставање у "посебно рањиве жртве" према наведеној Одлуци.²¹

*Смернице Комитета министара Савета Европе о правосуђу по мери детета*²² такође предвиђају и поступање са децом коју треба саслушати као жртве или сведоке кривичних дела. Тако се предлаже да децу жртве саслушавају обучена стручна лица, и то у најповољнијој атмосфери и најпогоднијим условима, уз вођење рачуна о њиховом узрасту, зрелости и нивоу разумевања, као и евентуалним тешкоћама у комуникацији (смерница 64). Подстиче се аудио-визуелно снимање саслушања детета жртве (смерница 65). Број саслушања детета треба ограничити у што већој мери, дужину саслушања треба прилагодити узрасту детета и распону његове пажње (смерница 67), а када је потребно више од једног саслушања, пожељно је да се саслушања спроводе од стране истог лица (смерница 66). Препоручује се избегавање непосредног контакта, суочавања или интеракције између детета жртве и наводних починилаца, осим уколико дете то захтева (смерница 68), а деци треба омогућити да у поступку сведоче без присуства наводног починиоца (смерница 69). Затим су предвиђене неке смернице које се односе на веродостојност исказа детета, према којима мање формални приступ сведочењу детета, као што је, на пример, његово ослобађање дужности полагања заклетве, не треба да прејудицира неверодостојност његовог исказа (смерница 70), нити чињеница његовог узраста унапред да обележи његов исказ као неваљан или непоуздан (смерница 73). Судији треба оставити могућност да дозволи детету

²⁰ Council Framework Decision on the standing of victims in criminal proceedings, Council of Europe, 2001/220/JHA, 15 March 2001.

²¹ European Court of Human Rights, *Pupino Judgment of the Court (Grand Chamber)*, Case C-105/03, 16 June 2005, пар. 53.

²² Смернице о правосуђу по мери детета, Савет Европе, Комитет министара, усвојене 17. новембра 2010. године на 1.098. заседању заменика министара.

да не сведочи (смерница 72), а у случају узимања исказа од детета жртве треба настојати да се оно обави у објектима направљеним по мери детета и окружењу прилагођеном деци (смерница 74).

IV ЗАКЉУЧАК

Хуманистички оријентисана схватања друштва о потреби шире и интензивније заштите малолетних лица од вршења кривичних дела према њима, су довела до систематског уређења кривичноправне заштите малолетних лица у новијим кривичним законодавствима. Услед узајамног утицаја између националних и међународних легислативних активности, и на међународном нивоу долази до усвајања многобројних међународних стандарда који се односе на регулисање положаја малолетних лица онда када се јављају као жртве кривичних дела.

Међународни стандарди, који најчешће на обједињен начин регулишу положај и малолетних жртава и малолетних сведока,²³ се суштински могу поделити на кровне стандарде који се морају примењивати и када се малолетно лице јавља као жртва и када се јавља као сведок, и оне који се примењују онда када малолетно лице учествује у поступку као жртва, односно онда када се у поступку јавља као сведок.

Кровни стандарди који се морају примењивати и у односу на малолетне жртве и у односу на малолетне сведоке јесу: 1. поштовање права на достојанство, права на недискриминацију, најбољег интереса детета и права да се чује и његов глас, као четири основна принципа КПД; 2. специјализација органа надлежних у поступку и свих који током поступка на било који начин долазе у контакт са малолетним лицем, у смислу поседовања посебних знања из области права детета и кривичноправне заштите малолетних лица; 3. обазривост у поступању са малолетним лицем, које мора да буде "по мери детета", односно прилагођено његовом узрасту, зрелости и другим личним својствима и приликама у којима живи; 4. забрана мучења или било каквог нехуманог или окрутног поступања или кажњавања.

Основни стандарди примењиви у односу на малолетне жртве јесу: 1. право на приступ правосудју; 2. право да у поступку, самостално или преко правног представника, изнесу своје мишљење и интересе о свим питањима која их се лично тичу; 3. право да буду информисани о свом праву на учешће у поступку као жртве, о осталим правима које оно повлачи, као и о току самог поступка и свим одлукама које се у њему доносе; 4. право на помоћ током поступка, која у односу на малолетна лица може, између осталог, да обухвати и

²³ Више о малолетним лицима као сведоцима кривичних дела: V. Randelović, *The status of juvenile witnesses in juvenile criminal legislation of Serbian and EU standards*, у: *Towards a better future, democracy, EU integration and criminal justice* (eds. G. Ilik, A., Stanojoska), vol. II, Faculty of Law - Kicevo, University "St. Kliment Ohridski" - Bitola, Bitola, 2019, 211-222.

стручну помоћ психолога и педагога; 5. право на мере заштите када постоји опасност по безбедност жртве или њене породице; 6. право на заштиту приватности; 7. право на репарацију због повреде настале учињеним кривичним делом.

Višnja Randelović*

INTERNATIONAL STANDARDS FOR REGULATION OF THE POSITION OF JUVENILE VICTIMS OF CRIMINAL OFFENCES

Summary

Humanistically oriented understandings of the society about the need for wider and more intensive protection of juveniles from committing criminal offences against them, have led to the systematic regulation of criminal law protection of juveniles in recent criminal legislations. Due to the mutual influence between national and international legislative activities, numerous international standards are adopted at the international level, which refer to the regulation of the position of juveniles when they appear as victims of criminal offences. The paper presents international acts, universal and regional (adopted within the European Union), whose goal is to standardize the position of juveniles when they appear as victims of criminal offences. When formulating international standards, there is a noticeable effort to reflect the understanding of the sensitivity of the personality of juveniles who are still in the phase of development and maturation, but also the fact that the juvenile has already experienced trauma by committing a criminal offence against him, which requires prudence in handling and specialized organs.

Key words: *juvenile, victim, criminal offence, international standards, specialization of organs, prudence in handling.*

* Assistant, Faculty of Law, University of Kragujevac.

Бобан Видојевић*

Прегледни научни чланак
УДК: 349.2

АРБИТРАЖА ЗА ИНДИВИДУАЛНЕ РАДНЕ СПОРОВЕ

Рад примљен: 14. 11. 2019.
Рад прихваћен за објављивање: 24. 09. 2020.

Примарни циљ овог рада је да укаже на низ предности вансудског решавања радних спорова у односу на судско, а првенствено арбитраже, коју карактерише мериторно, брзо и компромисно решавање радних спорова. Усклађивање интереса социјалних партнера представља полазну основу у развоју овог начина решавања радних спорова. Стране решавају спор уз помоћ неутралног субјекта (арбитра), експерта у области радног права, који испуњава све законом прописане критеријуме, што доприноси, између осталог, брзом и правичном решавању ове врсте спора. Арбитража се сматра неформалним „цивилизованим методом“ који омогућава постизање социјалне правде јер доводи до решења спорова на добробит обе стране. Ефикасност, страначка аутономија, економичност, добровољност, неформалност и бесплатност, само су неке од предности овог метода. У раду се анализирају релевантни правни извори Републике Србије, настојећи да се да одговор због чега је арбитража за индивидуалне радне спорове најадекватнији миран метод решавања радних спорова, које су њене предности у односу на судско решавање спорова и на примену метода притиска (штрајк, lock-out), а који су недостаци у односу на упоредно-правна решења.

Кључне речи: арбитража, арбитар, неформалност, страначка аутономија, добровољност.

I УВОД

Решавање спорова из области радних односа је одлучујући фактор стабилности индустријског мира и превенције конфликта. Дакле, суштински проблем не представљају сами конфликти већ методе и начин решавања истих. Свака земља тежи да изгради систем у коме ће регулисати односе између рада и капитала на начин који спречава

* МУП РС, bobanvidojevic73@gmail.com

настанак конфликта и исте решава на начин који поспешује поверење социјалних партнера, а све у циљу изградње и очувања социјалног мира, тиме и политичке стабилности једног друштва. Најзначајнији и најобјективнији облик екстерне заштите права запослених је свакако у судском поступку. Међутим, последњих година на значају (све више) добијају ванинституционални облици заштите (алтернативно решавање радних спорова), нарочито арбитража као метод мирног решавања спорова. Арбитража представља и међународно признато право, што се истиче и у чл. 8. Конвенцији МОР бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца из 1982. године, којим се прописује да радник има право да се жали неком непристрасном телу, као што је суд, раднички суд, арбитражни комитет или арбитар.

У домаћој радноправној регулативи, арбитража је двојако уређена – Законом о раду, као општим законом, са једне стране и Законом о мирном решавању радних спорова, као *lex specialis* са друге стране.

II ПОЈАМ И ВРСТЕ РАДНИХ СПОРОВА

A. Појам радног спора

Историја радних спорова је прилично дуга. Њени зачеци запажени су још крајем феудализма, али се њихов настанак конкретно везује за 19. век и појаву и развој уговора о раду. Радни спорови представљају једну од најбитнијих тема не само радног права, већ права уопште. Супротстављеност интереса у овој области изазива низ последица, које дејствују на више нивоа – према појединцу, предузећу, привредној грани, па и на читаву економију једне државе. У теорији је присутна широка лепеза уских и свеобухватних, обимних дефиниција, али ћемо у раду навести само неке. Тако је, на пример, професор Александар Балтић, у својој књизи „Основи радног права ФНРЈ“, навео да су радни спорови у ствари спорови који настају између радника (намештеника), односно службеника и организације (послодавца), поводом повреде права или непосредних личних интереса признатих правним прописима (законом, уредбом или другим нормативним актом), колективним уговором или уговором о раду, за чије решавање је надлежан одређени орган”. Са друге стране имамо прилично једнострану дефиницију која радни спор дефинише као „судски спор у коме је предмет спора остваривање или заштита права радника из рада или по основу рада“. Обе дефиниције се превасходно фокусирају на индивидуални радни спор, и искључују постојање колективних радних спорова, па их то чини непотпуним.

Annie de Roo (Ени де Ру) и Rob Jagtenberg (Роб Јагтенберг), чувени по једној од најквалитетнијих студија о решавању радних спорова у Европи, за радне спорове кажу да су то “....сви спорови произашли из закључења,

дејства и раскида индивидуалног уговора о раду и/или колективних уговора о раду.”¹ На мане ове дефиниције и они сами указују, јер искључују спорове из социјалног осигурања и изједначавају уговор о раду са радним односом, што би и имало потпору у западним земљама, где је уговор о раду као синоним за радни однос прилично заступљен. Неизоставна је и дефиниција професора Боривоја Шундерића, који каже да “радни спор настаје између странака радног односа (индивидуалног или колективног) онда када једна странка чињењем или нечињењем онемогућава остваривање права или врши повреду права или, пак, интереса заснованог на праву друге странке или кад се супротставља захтеву друге стране за измену постојећих или утврђивање нових права и обавеза, односно услова рада”.²

Б. Врсте радних спорова

Правна наука и пракса познају низ подела радних спорова, који се разликују од земље до земље, у зависности од развијеног друштвено-економског и политичког система. Закон о мирном решавању радних спорова (у даљем тексту: ЗМРРС)³ из 2004. године, наводи поделу на индивидуалне и колективне радне спорове.

1. Индивидуални радни спор

Корени индивидуалних радних спорова запажени су још у римском праву. У савременом смислу, ова врста спора настала је почетком 19. века, првобитно у Француској, а потом и у другим земљама Европе. То се у Србији дешава почетком 20. века, кад се ствара и развија радно законодавство и радно судство, захваљујући чему долази до издвајања индивидуалних радних спорова као засебних спорова. Индивидуални радни спор је спор између радника, као појединца и послодавца поводом непризнавања или повреде каквог индивидуалног (појединачног) права из радног односа или непосредног личног интереса заснованог на праву или поводом повреде радне обавезе из радног односа утврђене правним прописима.⁴ Под индивидуалним правима из радног односа подразумевају се права која се појединачно остварују, попут права на дневни, недељни и годишњи одмор, право на зараду и друга права, која се, следствено

¹ A. de Roo, R. Jagtenberg, *Settling Labour Disputes in Europe*, Deventer-Boston, 1984, 21.

² Б. Шундерић, *Решавање спорова поводом закључивања и примене колективних уговора, Заштита права у споровима из радног односа, Судска и управна пракса-сталне тематске публикације*, Београд, бр. 3, 1994, 26.

³ Закон о мирном решавању радних спорова (ЗМРРС), Службени гласник РС, бр. 125/04, 104/09 и 50/18.

⁴ Б. Шундерић, *op.cit.*, 26.

поменутом, појединачно и штите. ЗМРРС, првобитно је под индивидуалним радним спором подразумевао само спор поводом отказа уговора о раду и исплате минималне зараде. Међутим, изменама из 2009. године, предмет индивидуалног радног спора је проширен, тако да се под индивидуалним радним спором, у смислу овог Закона, сматра спор поводом: а) отказа уговора о раду, б) уговарања и исплате минималне зараде, в) дискриминације и злостављања на раду, г) накнаде трошкова за исхрану у току рада, д) накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада, ђ) исплате јубиларне награде и е) исплате регреса за годишњи одмор.⁵

Индивидуални радни спорови се често подударају са колективним радним споровима. Јасну границу је тешко поставити, посебно због исказане солидарности, у ситуацијама када синдикат нађе да су повредом индивидуалног права повређени и колективни интереси радника.

2. Колективни радни спор

Настанак и еволуција колективних радних права везује се за 20. век. Развој колективних радних спорова, у целини, можемо поделити на две фазе: а) судску фазу, када су у развоју колективних радних спорова судови играли најзначајнију улогу и б) “фазу законског регулисања”, када законско регулисање ове врсте спорова долази до пуног изражаја.

Колективним радним спором се сматра спор између синдиката, већине запослених, а под одређеним условима и савета запослених, на једној страни, и послодавца, удружења послодаваца, у појединим земљама и привредне коморе, односно трговачке коморе, на другој страни, поводом повреде или угрожавања, односно поводом уређивања, примене или тумачења општих колективних права, обавеза или интереса из рада и по основу рада, утврђених законом или другим актом, који се, по правилу, решава мирним путем или у поступку пред надлежним судом, а изузетно путем штрајка, локаута и других облика притисака.⁶

Субјекти колективног радног спора, насупрот индивидуалном радном спору, су послодавац, или послодавачко удружење и синдикат, већина запослених, односно савет запослених, а предмет, колективна права, обавезе и интерес. У категорију колективних права запослених спадају право на синдикално организовање, право на колективно преговарање, право на партиципацију и право на колективну акцију.

⁵ ЗМРРС, чл. 3

⁶ Ж. Кулић, *Колективни радни спорови*, Београд, 2001, 41.

III АРБИТРАЖА

А. Појам, значај и предност арбитраже у односу на судско решавање радних спорова

*«Пред арбитре се излази у нади да се све неће изгубити,
али спремни на то да се све неће ни добити.»*
(Цицерон)

Етимологија појма арбитраже везује се за латинску реч *arbiter* - избрани судија, односно *arbitrari* - пресуђивати као избрани судија.⁷ У пренесеном смислу, арбитража се може дефинисати као метода мирног решавања радних спорова, код кога се неутрални субјект, један или више њих (арбитар), ангажује да донесе мериторну одлуку која треба да буде основ решења сукоба. Одлука која се доноси, правно је обавезујућег карактера и њоме се правноснажно окончава радни спор. Настанак арбитраже је последица незадовољства због строгог, скупог, спорог и неизвесног судског поступка. Она се временом толико развијала, да је од непризнате и факултативне институције, данас достигла правно регулисан положај и опстаје паралелно са државним институцијама.⁸ Арбитража представља миран, праведан и цивилизован метод решавања сукоба, где су изражени принципи правичности, добровољности, флексибилности, ефикасности и економичности, као и принцип интересне равнотеже страна у спору. Као *ultima ratio*, односно крајње средство, користи се тек онда кад се исцрпе све остале предвиђене методе мирног решавања, тј. након неуспело окончаног мирења и посредовања. За разлику од мирења и посредовања, арбитража је формалнији метод, где је акценат стављен на треће, неутрално лице, а не на стране у спору којима миритељ, односно посредник, помажу да се нагоде.

Изворно, о правној природи арбитраже формирала су се два супротна становишта (теорије) материјалноправна (уговорна) и процесноправна (јурисдикциона).⁹ Са аспекта материјалноправне теорије, арбитража се третира као орган страна(к)а, где је основ арбитражни споразум из кога арбитри црпе сва своја овлашћења, док супротна процесноправна теорија третира арбитражу као избрани суд, правосудни орган коме држава делегира прерогативе државног правосуђа. Генерално, немогуће је потпуно оспорити ни једну ни другу теорију, па је најбоље посматрати арбитражу као једну мешовиту творевину, која је у радном праву ближа материјалноправној теорији. Законска

⁷ С. Ковачевић - Перић, В. Боранијашевић, *Арбитража за радне спорове*, 647.

⁸ М. Милошевић, *Алтернативно решавање спорова с посебним освртом на медијацију*, Београд, 2014, 74.

⁹ Б. Лубарда, *Решавање колективних радних спорова - Методи и институције*, Београд, 1999, 93.

решења у вези са арбитражом у Републици Србији регулисана су двојако, тачније и Законом о раду и Законом о мирном решавању радних спорова.

У смислу реченог, Закон о раду у чл. 194. предвиђа заштиту појединачних права и наводи да се општим актом и уговором о раду може предвидети поступак споразумног решавања спорних питања између послодавца и запосленог, где спорна питања решава арбитар, кога споразумом одређују стране у спору.¹⁰ Са друге стране, арбитража у смислу ЗМРРС подразумева институционални метод решавања спорова у оквиру и пред Агенцијом за мирно решавање радних спорова. ЗМРРС дефинише арбитражу као поступак у коме арбитар одлучује о предмету индивидуалног радног спора¹¹ и окончава га решењем које је правноснажно и извршно даном достављања странама успору.¹²

Б. Врсте арбитраже

Подела се може извршити по основу различитих критеријума. Уколико се као *principium divisionis* узме принцип обавезности, односно необавезности приступања арбитражи, разликујемо:¹³ а) добровољну (факултативну) арбитражу и б) обавезну (законску) арбитражу.

1. Добровољна арбитража

Добровољна арбитража се још назива и уговорном, што нас наводи на кључни појам ове врсте арбитраже-сагласност воља страна у спору које имају могућност да се слободном вољом споразумеју око избора арбитра односно арбитражног решавања спора и домена дејства арбитражне одлуке, тачније да ли ће прихватити арбитражну одлуку као обавезујућу или не. Докле год постоји елемент добровољности, арбитража се неће сматрати обавезном. Добровољна арбитража чија одлука није обавезујућа, третира се као саветодавна арбитража.¹⁴

2. Обавезна арбитража

Под обавезном арбитражом се, према владајућем схватању, подразумева арбитража код које су стране дужне да приступе арбитражи и да поштују њену одлуку.¹⁵ Ова врста арбитраже носи са собом низ контрадикторности, који се

¹⁰ Д. Костић, *Потреба измене Закона о мирном решавању радних спорова, Радно и социјално право* : часопис за теорију и праксу радног и социјалног права бр.1, 2007, 226-232.

¹¹ ЗМРРС, чл 4.

¹² ЗМРРС, чл 36.

¹³ С. Јашаревић, *Решавање радних спорова мирним путем у теорији и пракси*, Нови Сад, 2000, 125.

¹⁴ Б. Лубарда, *op.cit.*, 100.

¹⁵ *Conciliation and Arbitration Procedures in Labour Disputes, International Labour Organization Office*, Geneva, 1989, 17.

огледају у искључењу основних принципа на којима се базира мирно решавање радних спорова, као што су добровољност и аутономија странака. Странке једино задржавају право избора арбитра пред којим ће се водити поступак.

3. Правна арбитража

Правна арбитража односи се на поступак решавања спорова поводом примене и тумачења права из колективног уговора или радног законодавства. Ова врста арбитраже присутна је у свим земљама у којима је развијено колективно преговарање. Нарочито је заступљена у Сједињеним Америчким Државама и Канади.¹⁶

4. Интересна арбитража

Интересна арбитража надлежна је за решавање интересних колективних радних спорова који за предмет имају спор поводом закључивања или ревизије колективног уговора. Карактеристично за ову арбитражу је слобода креације коју има арбитар. Он поступа по принципу правичности, *ex equo et bono*, узимајући у обзир све околности случаја, притом се првенствено фокусирајући на економски елемент.

5. Стална арбитража

Стална арбитража јавља се у институционалној форми, без временског ограничења, са утврђеном листом арбитра и прописаним правилима поступка, који су утврђени законом, подзаконским актом или неким другим прописом. Сталност је управо једна од круцијалних особености ове арбитраже. Континуитет у раду помаже унапређивању и уједначавању арбитражне праксе, као и стицању знања и искуства на страни арбитра. Сталној арбитражи се једино може замерити рутина и бирократија.¹⁷

6. Ad hoc арбитража

Ad hoc арбитража (привремена арбитража) је добровољна арбитража, која се формира од случаја до случаја, *in concreto*, за одређену ствар. Највише јој се приговара недостатак континуитета и сталних секретаријата. Међутим, са друге стране, као једна од предности наводи се неутралност и непристрасност арбитра.

7. Инокосна арбитража

Под инокосном (индивидуалном) арбитражом подразумева се арбитража у којој спор решава арбитар појединац. Сматра се ефикаснијим начином решавања радних спорова од колегијалне арбитраже, због брзине и

¹⁶ С. Јашаревић, *op.cit.*, 129.

¹⁷ С. Јашаревић, *op.cit.*, 128.

економичности.¹⁸ Индивидуална арбитража је заступљена у индивидуалним радним споровима и једноставнијим колективним радним споровима. Из свега наведеног произилази јасан закључак да је положај арбитра такав да изискује велику одговорност, с обзиром да сам одлучује о предмету спора. Тако на пример, приликом решавања колективног радног спора, уколико дође до грешке арбитра, потребно је покренути судски поступак како би се иста исправила, што изазива накнадне трошкове, време и заоштравање односа међу странама у спору.

8. Колегијална арбитража

Колегијална или колективна арбитража је такав облик арбитраже која се јавља у форми трипартитних већа. Ова већа могу да броје и више арбитра, када у њихов састав улазе експерти и представници власти.

IV СУБЈЕКТИ И ПОСТУПАК АРБИТРАЖЕ

А. Организација, састав и надлежност Републичке агенције за мирно решавање радних спорова

Република Србија дуго није познавала институцију у чијој би надлежности било мирно решавање радних спорова. Тек са усвајањем ЗМРПС 2004. године, конституисана је специјализована институција за мирно решавање индивидуалних и колективних радних спорова, Републичка агенција за мирно решавање радних спорова (у даљем тексту: Агенција), која са радом почиње 2005. године. Радом Агенције руководи директор ког поставља Влада Републике Србије и који је истој одговоран.¹⁹ Делокруг послова који су у надлежности Републичке агенције за мирно решавање радних спорова регулисан је чл. 8. ЗМРПС. Он обухвата: а) мирно решавање колективних и индивидуалних спорова; б) избор миритеља и арбитра; в) вођење Именика миритеља и арбитра (даље: Именик); г) стручно усавршавање миритеља и арбитра; д) одлучивање о изузећу миритеља и арбитра; ђ) евиденцију о поступцима мирног решавања радних спорова; е) друге послове одређене законом.

Именик арбитра и миритеља води Агенција и он садржи име и презиме миритеља, односно арбитра, затим адресу, стручну спрему, назив и седиште послодавца, ако је у радном односу, као и број и датум одлуке о избору и број и датум решења о упису и брисању из Именика.²⁰

¹⁸ G. E. Phillips, *Labour Relations and the Collective Bargaining Cycle*, Butterworths - Toronto, 1981, 222.

¹⁹ ЗМРПС, чл. 9.

²⁰ ЗМРПС, чл. 43.

1. Арбитри (избор, мандат, брисање, дужност и права)

Арбитар може бити лице које испуњава следеће основне услове:²¹ а) да је држављанин Републике Србије; б) да има високу стручну спрему и најмање пет година радног искуства у области радних односа; в) да није осуђивано за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини неподобним за обављање ових послова; г) да је достојно дужности арбитра.

Поред наведених услова, ЗМППС даље прописује да за арбитра може бити изабрано лице које има положен правосудни испит или је редовни професор факултета из позитивно-правних предмета.²² Арбитри се бирају на основу јавног огласа који објављује Агенција. Избор врши Комисија за избор арбитра, која бира председника из својих редова, а сачињена је од два представника Владе (именује их Влада), два представника репрезентативних синдиката основаних за територију Републике Србије и два представника удружења послодаваца основаних за територију Републике Србије (именује их Социјално економски савет, на предлог репрезентативних синдиката и удружења послодаваца).²³ Одлука се сматра донетом уколико је за њу гласало две трећине чланова Комисије. Комисија је дужна да поменути одлуку донесе у року од 15 дана од дана истека рока за подношење пријава. Ова одлука је коначна и против ње се тужбом може покренути управни спор.²⁴

Својство арбитра и миритеља губи се брисањем из Именика, из разлога таксативно наведених у чл. 45 Закона о мирном решавању радних спорова.²⁵ Мандат арбитра траје четири године, са правом реизбора.²⁶ Арбитар може бити изузет на захтев стране у спору. Захтев за изузеће арбитра стране у спору подносе директору и то у случају: а) ако заступа неку од страна у спору, или је у последњих пет година заступао неку од страна у спору; б) ако је сродник по крви у правој линији до било ког степена, а у побочној линији до четвртог степена неке од страна у спору, односно ако је брачни друг или сродник по тазбини до другог степена неке од страна у спору; в) ако је у радном или чланском односу са неком од страна у спору или је такав однос постојао у

²¹ ЗМППС, чл. 38, ст. 1.

²² ЗМППС, чл. 38, ст. 2.

²³ ЗМППС, чл. 39.

²⁴ ЗМППС, чл. 40.

²⁵ Арбитар (као и миритељ) се брише из Именика: а) ако се накнадно утврди да нису били испуњени услови из чл. 38. ЗМППС; б) ако престану да постоје услови из чл. 38. тач. 1), 3) и 4) ЗМППС; в) по истеку рока на који је изабран, ако није поново изабран; г) ако одбије да се стручно усавршава; д) ако нестручно и несавесно обавља дужности; ђ) ако се неуредно одазива на позив Агенција; е) ако неоправдано одуговлачи поступак мирног решавања радног спора и на лични захтев; ж) услед губитка пословне способности и услед смрти.

²⁶ ЗМППС, чл. 41.

последње две године; г) ако је повезан са странама у спору на било који други начин који би могао да утиче на његову непристрасност. Директор Агенције одлучује о изузећу арбитра по обавештењу арбитра и на захтев стране у спору у року од осам дана од сазнања за постојање разлога за изузеће.²⁷ У случају изузећа поступак мирног решавања радног спора наставља се избором новог арбитра.

2. Покретање поступка пред арбитражом

Смисао покретања поступка пред арбитражом (арбитром) је да се утиче на стране у спору да не дође до прекида рада, јер је то основни предуслов успешног спровођења арбитраже. Поступак арбитраже може да се подели у две фазе: а) истраживање и разјашњавање спора и б) доношење одлуке.²⁸ Поступак мирног решавања радног спора покреће се подношењем предлога Агенцији. Стране у спору могу да поднесу предлог заједнички или појединачно. Предлог обавезно садржи: а) име, презиме и адресу, односно назив и седиште страна у спору и б) предмет спора.²⁹ Уз предлог стране у спору достављају документацију у вези са предметом спора, као и имена сведока, ако их имају.

3. Ток арбитражног поступка

По подношењу предлога за мирно решавање спора, односно покретање арбитраже, Агенција утврђује да ли су стране заједнички или појединачно поднеле предлог за мирно решавање. Ако је предлог поднела само једна од страна у спору, Агенција доставља предлог и документацију другој страни у спору и позива је да се у року од три дана изјасни да ли прихвата мирно решавање спора.³⁰

Арбитра, у свом заједничком предлогу, споразумно одређују стране у спору из Именика арбитра који води Агенција, односно у року од три дана од дана прихватања предлога.³¹ Уколико стране у спору избор не изврше споразумно, директор Агенције одредиће арбитра, а потом ће предлог и документацију у вези са предметом спора доставити арбитра који је одређен за конкретан спор. Дужност на страни субјеката у спору састоји се у томе да, уколико су о истом предмету индивидуалног радног спора покренуле судски поступак, обавесте суд о покретању арбитраже, како би он застао са поступком. Дакле, реч је о законској обавези страна у спору, не арбитра. Расправа пред арбитром одржава се у просторијама послодавца, у складу са чл.12.

²⁷ ЗМППС, чл. 48. ст. 3.

²⁸ С. Јашаревић, *op.cit.*, 136.

²⁹ ЗМППС, чл. 10.

³⁰ ЗМППС, чл. 11.

³¹ ЗМППС, чл. 12.

Правилника о поступку мирног решавања радног спора.³² Одржавање расправе је јавно, али ако за то постоје оправдани разлози, на захтев страна у спору, арбитар може да искључи јавност. Расправи присуствују обе стране у спору и арбитар, а ако једна од страна неоправдано изостане, арбитар може да одржи расправу у њеном одсуству, притом узимајући у обзир документацију коју је та страна доставила. Свака страна у спору може да повуче предлог за покретање поступка пред арбитром до дана отварања арбитраже.³³ Арбитар руководи расправом, узима изјаве од страна и других лица у спору, изводи доказе и стара се да се у току расправе изнесу све чињенице релевантне за одлучивање. На захтев страна у спору, арбитар може и одложити расправу, с тим да је дужан да најкасније у року од пет дана од дана одлагања, закаже нову расправу. Арбитар има дужност да редовно обавештава Агенцију о покретању, току и окончању поступка мирног решавања радног спора.

4. Дејство одлука у поступку арбитраже

О току поступка, извођењу доказа и другим процесним радњама, арбитар одлучује закључком,³⁴ док о окончању спора, арбитар одлучује решењем. Реч је о акту против кога се не може изјавити жалба и који је правноснажан и извршан даном достављања странама у спору. Решење садржи увод, изреку и образложење, име, презиме и потпис арбитра, број и датум решења и печат Агенције.³⁵ Битан недостатак арбитражног поступка је непостојање права на жалбу или другог правног средства против решења арбитра. Изостанак двостепености је у супротности са Уставом Републике Србије³⁶, којим се гарантује да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу, у корпусу људских права и слобода. Међутим, Уставни суд је заузео став³⁷ да допуштеност жалбе на арбитражно решење није у супротности са Уставом, будући да се одлучивање арбитра не може сматрати одлучивањем државног органа, нити организације која врши јавна овлашћења већ одлуком појединца кога су стране у спору изабрале да реши спор.

V ЗАКЉУЧАК

Сви спорови из радних односа, како индивидуални тако и колективни, производе низ негативних последица по појединца и друштво, па је том

³² *Правилник о поступку мирног решавања радног спора*, Службени гласник РС, бр. 55/14.

³³ ЗМППС, чл. 31. ст. 5.

³⁴ *Правилник о поступку мирног решавања радног спора*.

³⁵ ЗМППС, чл. 36. ст. 2.

³⁶ Устав Р.Србије, Службени гласник РС, бр. 98/06.

³⁷ Решење Уставног суда, IV-15/05, необјављено.

проблему потребно приступити превентивно, са циљем елиминисања њихових узрока у пракси. Два су основна начина за решавање радних спорова: судско решавање радних спорова и вансудско (мирно) решавање радних спорова. Судско решавање се није значајано истакло и показало ефикасним, нарочито не у земљама као што је наша, јер не постоје радни, специјализовани судови, већ су радни спорови у надлежности судова опште надлежности. Све то доводи до дуготрајних, скувих и неефикасних поступака, јер заштита права после толиког времена потпуно изгуби смисао. Од 2005. године до 2016. године, Агенцији је поднето 13.934 предлога за покретање поступка мирног решавања радних спорова, а од тога је мериторно решено преко 5.000 спорова. Дугогодишњи рад Агенције оправдао је у потпуности њено постојање и увођење у област радног права, а активним учешћем у комплетној реформи радног законодавства, испуњени су задати циљеви од социјалног значаја и то: а) растерећење судова; б) унапређење социјалног дијалога; в) смањење броја штрајкова; г) стална комуникација са социјалним партнерима, сарадња са синдикалним организацијама и удружењима послодаваца. Колективни спорови решавају се такозваним мирењем, где миритељ покушава да дође до заједничког решења. Код индивидуалних радних спорова они се решавају поступком који се назива арбитража, где арбитар као независна трећа страна решава поступак и доноси одређене мере које имају правну тежину. Цео поступак је равноправан и идентичан судском поступку, када говоримо о примени права и прописа. Оно што га разликује од судског је да није репресиван, односно обе стране морају да пристану на овакав вид сарадње. Важно је напоменути да не кошта ништа и да се у току поступка не ремете односи између послодавца и радника, јер све време траје разговор.

Boban Vidojević*

ARBITRATION FOR INDIVIDUAL LABOR DISPUTES

Summary

The primary aim of this paper is to point out a number of advantages of out-of-court settlement of labor disputes over litigation, and above all arbitration, characterized by a meritorious, swift and compromise settlement of labor disputes. Reconciling the interests of the social partners is a starting point in developing this way of resolving labor disputes. The parties resolve the dispute with the assistance of

* Ministry of the Interior RS.

a neutral subject (arbitrator), an expert in the field of labor law, who meets all the statutory criteria, which contributes, among other things, to the prompt and fair resolution of this type of dispute. Arbitration is considered to be an informal "civilized method" that enables social justice to be achieved as it leads to the settlement of disputes for the benefit of both parties. Efficiency, party autonomy, economy, voluntariness, informality and gratuity are just some of the advantages of this method. The paper analyzes the relevant legal sources of the Republic of Serbia, trying to answer why arbitration for individual labor disputes is the most adequate peaceful method of resolving labor disputes, what are its advantages over litigation and the application of pressure methods (strike, lock-out), and what are the disadvantages of comparative solutions.

Key words: arbitration, arbitrator, informality, party autonomy, voluntariness.

Зоран Магделинић*

Прегледни научни чланак
УДК: 349.2:061.2
331.105:061.2

ФУНДАМЕНТАЛНЕ КОНВЕНЦИЈЕ МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ РАДА И ЊИХОВА ПРИМЈЕНА У НАЦИОНАЛНИМ ЗАКОНОДАВСТВИМА

Рад примљен: 14. 11. 2019.
Рад прихваћен за објављивање: 24. 09. 2020.

У овом раду анализираћемо конвенције које су фундаменталног карактера и које се односе на основна права човјека по основу радног односа,¹ почев од слободе удруживања, колективног преговарања, укидања принудног или обавезног рада, једнаких могућности и третмана у погледу запошљавања и занимања, па до заштите деце, забране и елиминације најгорих облика дјечијег рада. Међународни стандарди рада² (конвенције и препоруке) су специфични акти, који се по свом садржају разликују у односу на друге међународне инструменте.³ Осим анализе наведених основних међународних стандарда рада, даћемо и значај њихове примјене на националном нивоу путем законодавне легислативе.

Кључне речи: међународне конвенције, радни однос, Међународна организација рада, међународни стандарди рада, заштита дјеце.

I УВОД

Прошао је један вијек од како је у Паризу на Мировној конференцији⁴ основана 28. априла 1919. године Међународна организација рада (МОР). Бројни су разлози за њено оснивање, при чему су политички разлози врло

* Помоћник извршног директора за правне, кадровске и опште послове, Пошта Црне Горе, zoran.magdelinic@uip.gov.me

¹ Д. Паравина, *Радно право*, Београд, 1998, 24-25.

² А. Петровић, *Међународни стандарди рада*, Ниш, 2009, 114.

³ В. Buklijaš; А. Bilić, *Međunarodno radno pravo*, Split, 2006, 40.

⁴ На овој Конференцији је по први пут у свету дипломатије учествовала једна нова сила – рад, која је имала своје сопствене опуномоћенике – Р. Пешић, „Радно право“ Београд, 1964. 378.

значајни. Сводили су се на покушај очувања мира у свијету.⁵ Уз Црвени крст и Поштанску унију, једна од најстаријих међународних организација, која је на почетку свог рада, најтјешње била везана са Друштвом народа, а од 1946. године Уједињене нације је прихватају као специјализовану агенцију, што је и до данашњих дана остала, са сједиштем у Женеви. Сврха и циљеви ове међународне организације су садржани у њеном Уставу, а касније и у Филаделфијској декларацији из 1944. године.

Међународна организација рада састоји се од следећа три органа: Међународне конференције рада, Управног одбора и Секретаријата организације (Међународни биро рада). Прва два органа су трипартитног карактера, састоје се од представника радника, послодаваца и влада.⁶

Трипартитност у односу на сталност, непрекидност и универзалност је најважније обиљежје МОР-а, по којем се она разликује од других међународних универзалних организација. Ова организација се бави различитим дјелатностима, а три су посебно важне: нормативна, научно – истраживачка и практична (техничка сарадња).

Нормативна активност је најзначајнија и посебно изражена кроз два основна облика стандарда рада: конвенције и препоруке.⁷ Међутим, нормативна функција се не исцрпљује само у доношењу конвенција и препорука, већ и у постављању принципа рада и социјалне политике, чијим се спровођењем обезбјеђују бољи услови рада не само за запошљене, већ и за остале социјалне партнере.⁸

II УОПШТЕ О ФУНДАМЕНТАЛНИМ КОНВЕНЦИЈАМА МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ РАДА

Међународна организација рада (МОР) се квалификовала данас као креатор и регулатор у области рада. Од свог оснивања, па до данас је донијела око 180 конвенција и 200 препорука и мањи број нормативних инструмената.

Декларацијом из 1998. године о основним правима и начелима је установљена нормативна основа за регулисање права радника. Њој је претходило седам конвенција.⁹ Годину дана касније, донешена је Конвенција број 182 о најгорим облицима дјечијег рада. На тему доношења ове Декларације се најприје говорило на осамдесет првом засиједању, кад је отворена ова дискусија. Генерални директор Међународног бироа рада је изнио

⁵ П. Јовановић, *Радно право*, Нови Сад, 2015, 86.

⁶ L. Betten, *International Labour Law*, Klewer Deventer, Boston, 1993, 13.

⁷ Г. Обрадовић, *Примена међународних стандарда рада*, Ниш, 2011, 23.

⁸ Р. Пешић, *Међународна организација рада: порекло, структура, делатност*, Нови Сад, 1969, 118.

⁹ Вид. Конвенције број 29 и 105, које се односе на забрану принудног рада, 87 и 98, које се односе на слободу удруживања, 100 и 111, о једнаким могућностима и поступању и 138 о минималном броју година за запошљавање.

свој извјештај, из којег се јасно видјело да су евидентни нови изазови, настали као продукт глобализације и глобалних тенденција на међународном нивоу. Дешавања у XX вијеку су неминовно начинила нову међународну друштвено-политичку констелацију, а томе нарочито доприносе пад Берлинског зида, крах идеје комунизма, окончање Хладног рата, својинска трансформација и транзиција у многим неразвијеним и средње развијеним земљама свијета, што је додатно поспјешило стварању социјалне и економске сегрегације међу друштвеним слојевима и стварање велике масе сиромашних појединаца.¹⁰ На новонастале околности, већина земаља је изразила разумијевање и истакнута је подршка правима и принципима садржаним у конвенцијама МОР, али, упркос томе, многе земље су пролонгирале са њиховим ратификовањем. Наредна засиједања су настављена у овом правцу, да би на крају резултирало усвајањем Опште конвенције на 86. засиједању 1998. године. Овом Конвенцијом се жељело актуелизовати питање које је већ било обухваћено фундаменталним конвенцијама МОР-а.¹¹

Декларацијом о основним принципима и правима на раду се издваја посебна нормативна основа за регулисање забране принудног рада, слободе синдикалног удруживања, једнакости поступања, дискриминације полова и забране дјечијег рада. Та основа подржава већ донешене конвенције, које се путем ове Декларације додатно актуелизују, те им се додатно даје на значају.¹²

Права и начела из основних конвенција Међународне организације рада се односе на забрану принудног рада, слободу синдикалног удруживања, једнаке могућности и поступања и забрану дјечијег рада.

А. Право на слободу синдикалног удруживања

У савременом друштву без слободног дјеловања синдикалних организација нема ни демократије ни социјалне правде. Закржљалост или недовољна развијеност синдикалне активности омогућује постојање самовоље послодаваца са једне и државе са друге стране. То за крајњу посљедицу има доношење важних економских одлука и постављање услова који дезавуишу интересе радника. За стабилан економски развој једног друштва, као и уређењу синдикалних права, мора се поклонити велики значај и пажња. Зато се још прије седам деценија приступило регулисању и заштити права на синдикално удруживање. Од пресудне важности је било заштитити синдикалну слободу на међународном плану.

¹⁰ Г. Обрадовић, *МОР-ова Декларација о основним принципима и правима на раду из 1998. године*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, (ур. И. Пејић), бр. 12, Ниш, 2012, 271.

¹¹ Р. Брковић; Д. Вучинић, *Примена основних конвенција Међународне организације рада у законодавству Србије*, Зборник радова, Правни факултет Приштина, (ур. М. Поповић) Косовска Митровица, 2018, 307-322.

¹² L. L. Douglas, *Labour Law*, Minnesota, 1992.

У Црној Гори и у државама региона (Република Србија, Хрватска, БиХ, Сјеверна Македонија...), синдикална права су традиционално штићена и гарантована, што треба тражити у коријену социјалистичког уређења држава у релативно скорој прошлости. Слобода удруживања и оснивања синдиката спада у прву категорију, тј. генерацију људских права. Синдикалне слободе¹³ имају своје титуларе и они то могу бити, а не морају користити, или, боље речено, субјект доноси коначну одлуку о томе.¹⁴ У вријеме економског либерализма су права коалиције била строго забрањена. Погрешно се вјеровало да радни односи подлијежу аутономији воље странака у том односу, а да се уређују у поступку индивидуалних преговора. Усљед неједнакости положаја радника и послодаваца, права радника су често била занемаривана и нијесу рјешавана на задовољавајући начин. Тек у каснијем периоду, с краја XIX вијека, па до прве половине XX вијека се почињу формирати одређена обележја слободе удруживања у синдикалне организације као струковна удружења.¹⁵ Притисак на укидање забране синдикалне организације је вршен кроз радничке штрајкове и побуне, што је тадашњу владајућу класу приморало да учини уступак и омогући право на синдикално удруживање. Међутим, тек након Другог свјетског рата су и формално призната права на међународном плану на синдикално удруживање и дјеловање.¹⁶

Признавањем радничких права и слобода на синдикално удруживање и организовање, радницима је омогућено да иступају колективно и да преко синдикалних организација успјешније и дјелотворније преговарају са послодавцима, те да се супротстављају евентуалним покушајима наметања неповољних услова рада. У синдикална права се убрајају право свих радника да без разлике оснивају и учлањују се у синдикалне организације према властитом избору и без посебног одобрења државног органа. Синдикати уживају право на своју аутономију у смислу избора својих представника, организацију управе и органа управљања и формирања програма рада. Синдикати се могу удруживати у федерације и конфедерације и организације међународног карактера. Синдикати се не могу распуштати, а синдикална имовина је неповредљива. Радник који је онемогућен у синдикалном удруживању има право на посебну заштиту, а послодавцима се онемогућује уплитање у рад синдиката и њихову организацију, док се власт онемогућује да има уплива у синдикалне фондове и имовину. Синдикати учествују у колективним преговарањима у циљу регулисања права радника, услова рада и других

¹³ В. Симовић, *Слобода синдикалног организовања у позитивноправним прописима Црне Горе*, Социјално право и економска криза, Београд, 2009, 89.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ М. Матуловић, *Људска права*, Ријека, 1992, 10.

¹⁶ У Француској и Великој Британији је још у првој половини XIX вијека укинута забрана синдикалног дјеловања и организовања. У другим земљама је до укидања ове забране дошло крајем XIX и почетком XX вијека. више: Ж. Кулић, С. Перић, *Радно право*, Београд, 2016, 72.

**Зоран Магделинић, Фундаменталне конвенције МОР-а и њихова
примјена у националним законодавствима (стр. 31-44)**

релевантних питања за своје чланство. Синдикатима се мора омогућити дјеловање у оквиру радног мјеста, док се синдикалним вођама гарантује заштита од хапшења и тортуре због синдикалног рада. Главно средство којим синдикати располажу у циљу одбране својих економских и социјалних интереса је право на штрајк.

У преговорима на релацији држава – послодавци – синдикати, запошљенима се омогућује да партиципирају у вођењу макроекономске политике.¹⁷ Реализација ових права уз постојање јаких синдикалних организација поспјешују добре социјалне прилике и демократске услове у сфери рада. Сваки вид и облик дискриминације синдиката или чланова синдиката је строго забрањен и штетан за област радног права. Ова права на синдикално дјеловање су зајамчена и актима Међународне организације рада,¹⁸ а о значају који се овом питању даје најбоље свједочи сама Преамбула Устава МОР-а у којој се наводи синдикална слобода као једно од уставних начела.

Конвенција број 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права¹⁹ је један од основних докумената МОР-а којим се јасно дефинишу основни принципи осигурања послодаваца и запошљених у вршењу синдикалних активности у односу на власт.²⁰ Овом Конвенцијом се дају одређене гаранције и дају механизми њихове заштите. Она најприје гарантује право радника и послодавца у поступку формирања синдикалне организације, као и оних права која су од значаја за функционисање саме организације. Радници стичу право на синдикално дјеловање одмах након оснивања синдикалне организације.²¹ Право на синдикално дјеловање се сматра општим правом, које се стиче без икаквог посебног одобрења. То право је опште обавезујуће за све субјекте, па и саму државу. У ту сврху синдикатима је дато право да сами самостално доносе своје статуте и административне акте, бирају своје органе управљања, те да своју дјелатност усмјеравају у складу са донешеним акционим програмима. Конвенција 87 омогућује синдикалним организацијама право удруживања у федерације и конфедерације.²² Ради се о колективном аспекту права на синдикално удруживање на националном плану, као и интернационалном нивоу. Како се не би успостављао монопол једне одређене синдикалне организације, Конвенција садржи одредбе о репрезентативности синдикалних организација. Тиме се практично признаје предност организацији у процесу преговора и у консултацијама са владом око избора делегата у међународним институцијама.

¹⁷ В. Вуклијаš; А. Билић *op.cit.*, 63-73.

¹⁸ Р. Брковић; Б. Урдаревић, *Међународни правни акти као извор права на синдикално удруживање*, Правни живот, (ур. Р. Брковић) бр. 53, књига 486, 2004, 680-685.

¹⁹ „Службени лист ФНРЈ“ број 8/1958.

²⁰ Б. Шундерић, *Право Међународне организација рада*, Правни факултет у Београду, 2001, 194-195.

²¹ Према члану 2. Конвенције број 87.

²² Члан 5. Конвенције број 87.

На исти начин на удруживања имају право и послодавци.²³ Струковна удружења послодаваца, преко којих колективно иступају у односима са синдикалним организацијама, у поступку закључења колективних уговора и у социјалним дијалозима. Ова слобода се огледа и у могућности да се не буде члан ни једног синдиката, односно слободи напуштања чланства у синдикалним организацијама.²⁴

Конвенција број 87 представља прву фазу у међународном регулисању синдикалне слободе и заштите синдикалних права. Сваки члан МОП-а се обавезује да предузме све потребне мјере да би радницима омогућио слободно уживање синдикалних права.²⁵

Б. Право на колективно преговарање

Право на слободу синдикалног удруживања је у тијесној вези са правом на колективно преговарање, које је регулисано Конвенцијом број 98 Међународне организације рада. Конвенција број 98 се односи на примјену принципа права организовања и колективног преговарања.²⁶ Она је усвојена 01. јула 1949. године и допринијела је утврђивању принципа права организовања и колективног преговарања, уз утврђивање основних начела. Та начела се огледају у томе, да радници треба да користе одговарајућу заштиту против свих облика дискриминације у поступку запошљавања, а која би могла имати штетну последицу по слободу синдикалног удруживања. То се нарочито односи на ситуације кад се радници подређују и уцјењују да се не учлањују у синдикалну организацију, кад се пријети отказом, кад радник доживљава одређене репресије јер је члан синдиката и кад послодавац из тог разлога врши одређене притиске на запошљеног. Дуго времена право на колективно преговарање није било самостално право, већ се налазило у оквиру права на синдикално организовање. Иако су данас ова два фундаментална права самостална, уређена посебним конвенцијама – Конвенцијом број 87 и Конвенцијом број 98 она су ипак међусобно условљена. У пракси се допуњују „тако да запостављање и угрожавање једног права начелно води нарушавању другог односно“ неколицине других.²⁷ У литератури међународног радног права, ова два права се налазе једно иза другог, прво је обрађена слобода синдикалног удруживања, а након тога и право на организовање и колективно преговарање.²⁸ Сматрамо да је оваква научна методологија оправдана, јер

²³ П. Јовановић, *Актуелна питања колективних права запослених*, Радно и социјално право 1/2007, Београд, 12.

²⁴ Р. Брковић, Б. Урдаревић, *оп.цит.*, 688.

²⁵ Члан 11. Конвенције.

²⁶ *Службени лист ФНРЈ* бр.11/58.

²⁷ С. Јашаревић, *Социјалноекономска права у вези са радом у међународним и европским стандардима*, Радно и социјално право, бр. 1/08, 184-193.

²⁸ А. Николић, *Међународно радно право*, Београд, 1985, 94.

**Зоран Магделинић, Фундаменталне конвенције МОР-а и њихова
примјена у националним законодавствима (стр. 31-44)**

слобода синдикалног удруживања добрим дијелом се остварује кроз колективно преговарање. Тенденција у савременом свијету рада је да се конфликти у области рада рјешавају колективним преговарањем, а да се као крајња мјера, ако се колективни уговори не поштују, примјени и насилна метода рјешавања прије свега колективних радних спорова, од којих је право на штрајк најјаче средство радне борбе.²⁹

Филаделфијска декларација из 1944. године у свом програму о новим активностима Међународне организације рада у тачки 5. утврђује да се признавањем права на колективно преговарање омогућава сарадња послодаваца и радника, чији је циљ трајно побољшање производње и остваривање социјалне и економске политике, које су од непроцјењивог значаја за социјални мир и стабилност одређеног друштва.³⁰

Конвенција број 98 Међународне организације рада, донијета је годину дана касније у односу на Конвенцију број 87. Један од основних разлога доношења ове конвенције јесте да се запошљени адекватније заштите од дискриминације коју послодавац може предузети због чињенице припадности одређеном синдикату. Дакле, одредбама Конвенције број 98 утврђено је на који се све начин могу спријечити дискриминациони акти против синдикалних права запошљених.

За право на колективно преговарање, осим Конвенције број 98 и других наведених конвенција, посебно је значајана и Конвенција број 144 из 1976. године о трипартитиним консултацијама (иако она није фундаментална конвенција Међународне организације рада), којом се одређује појам репрезентативне организације, а који се односи на репрезентативност организације послодаваца, односно радника. Свака држава која ратификује ову Конвенцију мора одредити правила којима се обезбеђују ефикасне консултације између представника владе, послодаваца и радника о питањима која се уређују овом Конвенцијом. Представници организација послодаваца и радника бирају њихове репрезентативне организације, уз равномјерни избор и заступљеност чланова ових организација. Надлежни органи преузимају одговорност за административну подршку овим организацијама у оним поступцима који се регулишу овом Конвенцијом. Између ових репрезентативних организација се успостављају споразуми у вези са финансирањем обука чланова који воде и учествују у колективним преговорима.

Консултације се најчешће воде поводом владиних одговора на анкете у вези са радом Конференције Међународне организације рада, о владиним коментарима о нацртима који се на Конференцији разматрају, предлозима који се достављају надлежним органима у вези са препорукама и конвенцијама

²⁹ Р. Брковић; Р. Антоновић, Д. Миловановић, *Право на штрајк*, Радно и социјално право, бр. 2/2017, 12.

³⁰ А. Николић, *Радно право*, Београд, 1988, 36.

Међународне организације рада, преиспитивању нератификованих конвенција и препорука које још нијесу предмет реализације, питања која произилазе из извештаја Међународне организације рада, као и приједлозима у вези са отказивањем потписаних конвенција.

В. Принудни рад

Слобода је претпоставка заснивања радног односа. Без слободе нема ни права на рад, тачније, без слободе нема ни права. Слобода рада подразумијева слободу у избору запошљења, што подразумијева да свако има право да бира хоће ли или неће да ради. И одлука да се не ради је одраз ове слободе рада. Рад није обавезан, те су сви облици принудног рада строго забрањени.³¹

Принудни рад има елементе ропства. Принудни рад подразумијева многе облике који подразумијевају власништво над психо-физичким идентитетом радника.³²

Међународна организација рада регулише питање принудног рада кроз своје конвенције. Ту се убрајају Конвенција број 29. о принудном раду из 1930. године, као и Конвенција број 105. о укидању принудног рада од 1957. године. Ове конвенције третирају рад који је резултат пријетње, казне или принуде. Вид присиле који је најчешће примјењиван у радним односима јесте задржавање личних докумената радника и то најчешће радника који су страни држављани, мигранти или апатриди. Вид принуде је и онемогућавање раднику да да отказ или онемогућавање радника да одслужи војни рок.³³

Упркос свим овим нормама, принудни рад остаје један од највећих проблема, са којим се сусреће велики број локалних заједница, држава и међународна заједница. Препоруке МОР-а омогућују избјегавање сваке индиректне присиле која би тешко падала радницима. При том треба имати у виду расположивост радне снаге, радне навике, као и штетне посљедице услед наглих животних и социјалних навика. Стога, мора се приступити повећању распрострањености и броју индустријских, радничких и пољопривредних компанија, оснивању неаутохтоних елемената и у мање развијеним регионима, у којима постоје добри услови, додијелити концесије у шумска или друга добра, без монополског карактера. Тиме би се нарочито избјегли посредни начини принуде у раду и мјере које доприносе наметању пореских обавеза које би додатно отежавале и овако тежак економски положај радника и тиме их

³¹ Н. Тинтић, *Радно и социјално право*, Радни односи (II), Загреб, 1972, 161-164.

³² Ропство је контрола над одређеним лицем, са циљем економске експлоатације примјеном или пријетњом да ће бити примењено насиље, а ропство се прилагођава условима глобализације са својим новим појавним облицима, као што су: дужничко ропство, уговорно и власничко ропство. Видјети: K. Bales, *Expendable people: slavery in the Age of Globalisation*, Journal of International Affairs, 2/2000, Geneva, 462.

³³ C. Bartolomei, H. Potpobsky, G. von Swepston, *The international standards system and basic human rights*, International Labour Organization, Boulder, 1996, 144-145.

**Зоран Магделинић, Фундаменталне конвенције МОР-а и њихова
примјена у националним законодавствима (стр. 31-44)**

наводили да пристају на неповољне услове рада, наметање посредничких рестрикција, стварање потешкоћа пољопривредницима у обрађивању земљишта, као и неконтролисано кретање сиромашне радне снаге, тзв. бескућника, који прихватају увредљиве услове рада, чиме обарају критеријуме осталим радницима и радној снази.³⁴

Г. Дечији рад

Дјеца су током дуге еволуције радноправних односа, често била на мети експлоатације кроз ангажовање на најгорим пословима. Заштита дјеце и младих на раду као посебно рањиве категорије³⁵ представља једно од супстанцијалних питања у области радног права. Заштита дјеце и младих укључује мјере за њихово учешће на тржишту рада, побољшање услова рада и онемогућавање њихове дискриминације, као и искључивање и заштиту дјеце и младих од одређених врста послова који се могу понудити на тржиштима рада. У циљу заштите дјеце и младих, треба истаћи увођење минималног узраста за заснивање радног односа, који у већини законодаваста износи 15 година живота. Такође, дефинисано је на којим пословима дјеца и млади смију бити ангажовани, с обзиром на специфичност њиховог психо – физичког стања, условљеног њиховом старосном доби.

Како дјечији рад, због своје специфичне природе мора бити посебно регулисан да би се спријечила “злоупотреба таквог рада”³⁶, Међународна организација рада је посебну пажњу посветила овој категорији. Конвенцијом број 138. о минималном узрасту за запошљавање³⁷ и Конвенцијом број 182. о најгорим облицима дјечијег рада³⁸ су постављени још увијек важећи стандарди у тој области. Конвенцијом 138 се утврђује минимална старосна доб за заснивање радног односа, док Конвенција 182 утврђује најгоре облике дјечијег рада, односно послове које обављају дјеца, а који су по свом карактеру забрањени. Ти послови су традиционално били инкриминисани, а њихова природа је таква да могу нашкодити здрављу, безбиједности или моралу дјетета или младог човјека.

Ови стандарди МОР-а су компатибилни са стандардима које прописује Организација УН, с обзиром на то да и ова организација потврђује обавезну заштиту дјеце и младих од економског и социјалног искоришћавања и

³⁴ Д. Рончевић, *Примена аката Међународне организације рада у националним законодавствима*, (Докторска дисертација – необјављена), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2011, 171-178.

³⁵ R. Blanpan, *European Labour Law, Kuwer Law Internacional*, Hague- London-Boston, 2000, 282.

³⁶ П. Јовановић, *Кључни правни аспекти допуштеног и недопуштеног рада младих*, Радно и социјално право, 2019, 17.

³⁷ *Службени лист СФРЈ*, бр. 14/82.

³⁸ *Службени лист СРЈ* – Међународни уговори, бр.14/82.

законског кажњавања запошљавања дјеце и младих које може бити штетно по њихово здравље и које може да угрози њихов даљи раст и физички и ментални развој. Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима, из 1966. године, потврђена је обавеза заштите дјеце и омладине од социјалног и економског искоришћавања. Истим актом се предвиђају казнене мјере за запошљавање дјеце и младих које може бити штетно по њих. Такође, ваља поменути и Конвенцију Уједињених нација о правима дјетета, из 1989. године, која исто захтијева поштовање етичких оквира приликом процјене односа дјетета и младог човјека на радном мјесту и приликом вршења радне обавезе. Ту се као водећи мора узети интерес дјетета, односно лица које још увек није навршило осамнаест година живота, изузев ако по неком другом законском основу није дошло до ранијег стицања пунољетства. Међународни радни стандарди су допринијели томе да се строго забрањује запошљавање лица млађих од 15 година живота, осим изузетно лаких послова, који нијесу подобни да на било који начин угрозе живот или здравље дјетета, односно младог човјека. Ту се нарочито мисли на послове који су, поред своје ненапорности, уједно и едукативни по дијете. У те послове се убраја рад у кући, рад у породичним предузећима, као и послови у вријеме трајања школских распуста и одмора.

Конвенцијом број 138. МОР-а су потврђени и кодификовани међународни стандарди са циљем замјене до тада важећих секторских правила, правилима општег карактера. То су правила која се тичу минималног узраста за заснивање радног односа, као и врсти послова који могу и смију бити доступни дјечи, односно младима. Државе које су ову Конвенцију ратификовале, дужне су да поштују старосну границу за заснивање радних односа дјеце и младих, да поштују обавезни едукативни процес дјеце и младих и да се у вези са тим питањима консултују са синдикалним и организацијама послодаваца. Такође, њима се допушта могућност искључивања одређених категорија послова уколико би ти послови били подобни да проузрокују одређене проблеме. У изузетним случајевима, услед административних потешкоћа, а уз константну консултацију са синдикалним и организацијама послодаваца, може доћи до одређених ограничавања у примјени ове Конвенције. То би у пракси значило прецизирање свих привредних дјелатности, као и врста предузећа у којим ће се примјењивати одредбе ове Конвенције. Из примјене се једино не могу искључити рудници, каменоломи, прерађивачка индустрија, грађевински сектор, електро-дистрибутери, дистрибутери плином и водом, комунални сектор и сектор промета и складиштења. За све послове, који су евентуално изузети, мора се прецизно одредити старосна граница приликом запошљавања дјеце и младих. То одређивање се врши помоћу мјеродавних националних прописа, уз утврђивање и додатних услова приликом запошљавања ове категорије радника. Такође, земље које су ратификовале Конвенцију, имају дужност да обезбиједе забрану и ограничења у погледу рада који врше лица

**Зоран Магделинић, Фундаменталне конвенције МОП-а и њихова
примјена у националним законодавствима (стр. 31-44)**

испод предвиђеног старосног минимума.³⁹ Поред наведеног, приликом запошљавања дјеце и младих се примарно мора водити рачуна о праву на образовање, које дјетету и младом човјеку даје комплетност и оспособљеност за касније вршење радних обавеза и задатака.

Конвенција број 138 садржи у себи посебна правила која се односе на послове, који се могу категорисати на послове са вишим и нижим старосним прагом за запошљавање. Висина прага се одређује с обзиром на тежину и штетност датих послова по физички и ментални развој дјетета и младог човека. Штетност, у смислу одредби Конвенције се манифестује кроз негативан утицај на здравље, психо-физички развој, процес школовања, стицању знања и вјештина и томе слично. Сваки рад који дијете онемогућује у уживању дјетињства или угрожава његово достојанство, физички и психички развој, угрожава образовање, сматра се забрањеним по дијете.⁴⁰

Конвенција број 182. забрањује дјечији рад на најтежим пословима. Најтежи послови су они послови који се традиционално сматрају тешким пословима и могу се лако повезати са ропским радом, трговином дјецом, дужничким ропством, принудним и обавезним радом, коришћењем дјеце за послове проституције и порнографије, коришћење дјеце за обављање незаконитих послова, као што је продаја наркотика, на примјер. Овом Конвенцијом се такође забрањује и опасан рад чија је природа таква да може допринијети угрожавању здравља, безбједности и морала дјетету.

III ПРИМЈЕНА ФУНДАМЕНТАЛНИХ КОНВЕНЦИЈА МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ РАДА У НАЦИОНАЛНИМ ЗАКОНОДАВСТВИМА

Фундаменталне конвенције МОП-а садрже у себи принципе који се налазе и у Уставу МОП-а. Због њиховог посебног значаја, декларације их посебно издвајају. Ове конвенције су врло широко прихваћене и ратификоване од стране великог броја земаља. Тако је на примјер Конвенција број 29 о забрани принудног рада из 1930. године ратификована од стране 178 земаља, Конвенција број 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права из 1948. године од стране 153 земље, Конвенција број 98 о правима радника на организовање и колективно преговарање из 1949. године од стране 164 земље, Конвенција број 100 о једнакости награђивања мушке и женске радне снаге за рад једнаке вриједности из 1951. године од стране 172 државе, Конвенција број 105 о укидању принудног рада из 1957. године од стране 175 држава, Конвенција број 111 која се тиче дискриминације у погледу запошљавања и

³⁹ За сад се ова врста контроле и забране ефикасно спроводи у Колумбији, Луксембургу, Великој Британији и Швајцарској.

⁴⁰ Љ. Ковачевић, *Универзални међународни стандарди о забрани дечјег рада и њихова примена у праву Републике Србије*, Право и привреда, 2017, 59-66.

занимања из 1958. године од стране 173 земље, Конвенција број 138 о минималним годинама за запошљавање из 1973. године од стране 168 земаља и Конвенција број 182 о најгорим облицима дјечијег рада из 1999. године од стране 180 земаља.

Земље чланице Европске уније се максимално придржавају основних стандарда рада и стандарда које прописује МОР. Зато је и дошло до овако масовне ратификације ових конвенција, као и њихове имплементације на територији Уније. Из досадашње праксе се показало да су ове конвенције најцелисходнију примјену доживјеле управо на тлу Европске уније. Поштује се суштина стандарда прописаних овим конвенцијама, те се она инкорпорира у законодавне и друге оквире земаља чланица Европске уније.

Након обнављања чланства у Уједињеним нацијама, Црна Гора је такође поново приступила и Међународној организацији рада. Данас Црна Гора спада у ранг држава које су ратификовале свих осам фундаменталних конвенција МОР-а. Такође, црногорско национално законодавство је у потпуности усклађено са принципима прокламованим конвенцијама МОР-а. Тако на примјер, у Црној Гори нико не може бити држан у ропству или положају који је њему сличан. Забрањен је сваки облик трговине људима, сексуално или економско искоришћавање, као и принудни рад. Под принудним радом се не сматра рад лица која су на издржавању казне, лишени слободе, ако они раде на добровољној основи, у случајевима ванредних ситуација у вријеме трајања ванредних мјера и ситуација. Стога, законодавство Црне Горе је усклађено са одредбама Конвенција број 29. и 105. МОР-а, што се може констатовати и за државе у региону (Република Србија, Хрватска, БиХ, Сјеверна Македонија...). Све наведене државе,⁴¹ почев од устава, па преко закона о раду, закона о радним односима, закона о забрани дискриминације, створиле су претпоставке за примјену наведених фундаменталних конвенција Међународне организације рада, а што се може видјети из извештаја као контролних механизма о примени наведених конвенција од стране држава чланица које су их ратификовале.

У истом контексту, законодавство Црне Горе и земаља региона је компатибилно са конвенцијама МОР-а и по питању права на синдикално удруживање радника. Синдикалне организације се могу основати без претходно добијеног одобрења, а уз упис у регистар који води надлежни државни орган. Њихов рад једино може забранити Уставни суд на основу строго прописаних законских норми.

Кад се говори о једнакости на полној основи, Црна Гора и земље у региону уставно јамче да су оба пола у потпуности равноправна. Сматра се да и жене и мушкарци имају једнаке могућности, а сваки вид дискриминације по основу полне разлике је забрањен. Забрањена је дискриминација, непосредна или

⁴¹ М. Učur, S.Laleta, *Konvencije Međunarodne organizacije rada s komentarima*, Zagreb, 2007, 17-19.

посредна, по било ком основу, а посебно по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног поријекла, рођења, вјероисповијести, политичког и другог увјерења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.

Земље региона материју положаја дјете, по питању радних односа и радне експлоатације дјете регулишу кроз законске акте као што су Породични закон, Кривични закон и Закон о раду. Законом о раду и Законом о радним односима се регулише запошљавање дјете на општи начин, уз успостављање старосне границе од 15 година живота. Кривични законик предвиђа низ кривичних дјела која се односе на искоришћавање дјете и то посебно приказивање порнографског материјала, обљубе са дјететом, подвођење и посредовање у вршењу проституције, насиље у породици, запуштање породичних обавеза, трговина дјецом, заснивање ропског односа и томе слично.

IV ЗАКЉУЧАК

Међународна организација рада има водећу улогу у обликовању друштва, у циљу достизања универзалних стандарда у области рада. Она то постиже нормативном дјелатношћу, која је најважнија.

Међународна организација рада се још бави и промовисањем и техничком сарадњом која пружа подршку својим чланицама у самој реализацији. Међутим, од укупно свих усвојених конвенција, само осам има карактер фундаменталних конвенција. Оне представљају израз принципа садржаних у самом Уставу Међународне организације рада, оне су фундаменталне саме по себи, с обзиром на то да штите права радника. Декларација о основним правима и принципима на раду из 1998. године, издваја се и промовише као нормативни акт, примаран по свом значају, који је изнад осталих. Црна Гора је, као и већина земаља, чланица МОР-а, ратификовала осам фундаменталних конвенција. Оне регулишу забрану принудног рада, слободу синдикалног удруживања и колективног преговарања, једнакост полова и једнак третман и прилике за све и забрану дјечијег рада и елиминацију најгорих облика дјечијег рада. Законодавства држава региона су у потпуности усклађена са наведеним основним конвенцијама Међународне организације рада, јер се њима гарантују основна права човјека, како запошљених, тако и незапошљених лица.

Прихватање норми не значи и аутоматско рјешавање проблема на које се оне односе. Као примјер за то, наводи се проблем дјечијег рада, који није искоријењен, што се нарочито може примјетити кроз малољетничку проституцију, просјачење, кривична дела, физички рад, који нити је прилагођен њиховом узрасту, нити њиховом психо – физичком развоју. Исто се може рећи и код полне неједнакости.

Zoran Magdelinić *

**FUNDAMENTAL CONVENTIONS OF THE INTERNATIONAL
LABOUR ORGANISATION AND IMPLEMENTATION
HEREOF IN NATIONAL LEGISLATIONS**

Summary

In this paper there will be analysed conventions of fundamental character that refer to fundamental human rights at work, starting from freedom of association, collective bargaining, elimination of forced or compulsory labour, equal opportunities and treatment in respect of employment and occupation, to child protection and prohibition and elimination of the worst forms of child labour. International labour standards (conventions and recommendations) are specific acts, which differ from other international instruments in its content. In addition to the abovementioned fundamental international labour standards, this paper will present the importance of implementation hereof via national legislation.

Key words: *International conventions, employment, International labor organisation, labour standards, child protection.*

* Deputy executive director for legal, personnel and general affairs, Pošta Crne Gore.

Дејан Вучинић*

*Прегледни научни чланак
УДК:342.51:004(497.11)
35.077:004(497.11)*

ЕЛЕКТРОНСКА УПРАВА - КОНЦЕПТ И УСЛУГЕ СА ОСВРТОМ НА ЕЛЕКТРОНСКУ УПРАВУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Рад примљен: 15. 08. 2020.

Рад исправљен: 22. 09. 2020.

Рад прихваћен за објављивање: 24. 09. 2020.

Савремено друштво карактерише изузетна динамика политичких, друштвених и економских процеса, како на националном, тако и на глобалном нивоу. Више него икада, знање и информације постају кључни ресурси који одређују политички, економски, културолошки, научни, војни статус једне земље, тачније „премоћ“ једног националног система над другим. Речено не значи изолацију једне земље у односу на друге, уз ослањање само на сопствене ресурсе и достигнућа, већ на против. Повезивање са другим националним, регионалним и интернационалним субјектима, комуницирање, размена података и информација и искустава, претпоставка је развоја. Анализирајући развијене земље, тзв. државе благостања, можемо доћи до закључка да су у њима присутни такви модели јавне управе који у значајној мери примењују већину принципа тржишне економије, посебно у погледу принципа ефикасности и економичности – благовремена и квалитетна услуга уз најмањи утрошак времена и материјалних средстава. У том смислу, употреба савремених технологија долази посебно до изражаја, како у унутрашњој организацији рада јавне управе, тако и у односу управе према привреди, појединцима и свим другим субјектима. Управо примена савремених технологија у раду представља кључну карактеристику модела Електронске управе, која од класичне „папир управе“ чини модерну и оперативну, способну да брже и ефикасније одговори на изазове који се пред њом налазе.

У раду ће се анализирати концепт електронске управе, са освртом на електронску управу у Републици Србији, савремене технологије рада, предности и могућности преласка на електронску управу као и најзначајнији

* Сарадник у настави Правног факултета Универзитета у Крагујевцу,
dvucinic@jura.kg.ac.rs

сервиси односно услуге које електронска управа пружа привреди и појединцима.

Кључне речи: *концепт електронске управе, модели е-управе, е-управа у Србији, услуге електронске управе.*

І УВОД

Поред основне функције управе - функције вршења власти, управу карактерише и читав низ послова и задатака где она иступа неауторитативно. Наиме, наредбодавна улога, премда присутна и данас, ни изблиза нема значај и улогу коју је имала раније. Ни послови и задаци управе нису остали непромењени, већ су проширени на многе аспекте друштвеног живота. Истина, поједини послови управе због свог значаја за државу остали су у домену државних органа, док су други пренети на различите субјекте недржавног карактера. У свој укупности послова и задатака, као и субјеката који их обављају, јавна управа постаје такав фактор који утиче на динамику и квалитет бројних друштвених процеса. Да ли ће јавна управа стимулативно утицати на нпр. привреду, зависи прво од степена организације саме јавне управе, а потом од њене усмерености ка спољном окружењу.

Јавна управа је током времена мењала своју организацију и приоритете, па се тако поред модела државне управе јавља модел управе као јавне службе (Леон Диги), који подразумева да се владање људима замењује управљањем стварима. Дакле, социјална функција управе је сада остваривање друштвене добробити.¹ Модел Нове јавне управе јавља се средином XX века, ослања се на претходни модел, али и уводи тржишне механизме у њен рад. Суштински, он осликава потребу да се управом другачије управља у циљу њене веће ефикасности, ефективности и економичности („три Е“). Практично, уместо административне културе, која наглашава поштовање процедура, континуитета, правилности без обзира на трошкове и сигурност, уводи се нова менаџерска култура – култура одговорности, иновације, свести о тршковима и прогресивног развоја.²

Модел Е-управе, у суштини, почива на вредностима и принципима претходних модела, али и иде корак даље, имајући у виду тренутно широку распрострањеност интернета и информационо-комуникационих технологија (ИКТ). Степен научно-технолошког развоја друштва, са краја XX века па до савременог доба пружа такве могућности које значе побољшања како у самој јавној управи – у начину управљања и обављања различитих послова и задатака (процес рада), тако и у оном сегменту који се тиче рада са грађанима и

¹ Вид. L. Digi, *Preobražaji javnog prava*, Geca Kon, Beograd, 1929; Pravni fakultet u Beogradu, 1998.

² I. Koprić, *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*, Zagreb, 1999, 267.

различитим организацијама, где се управа јавља као јавна служба, пружајући различите сервисе и услуге.

Да би се сагледали сви елементи и својства Е-управе, није довољно само рећи поједностављен процес рада употребом нових информационо-комуникационих технологија и нови, поједностављени сервиси и услуге које ти сервиси нуде грађанима и правним лицима. Е-управа представља много више од тога, па ће тако у делу који следи бити анализирани различити аспекти Е-управе.

II КОНЦЕПТ Е-УПРАВЕ

Е-управа је појам за који се користе различити термини. Електронска Влада, електронска администрација, електронско управљање, „online“ управа, дигитална управа и други. Имајући у виду то да се на овом пољу преплићу различите научне дисциплине, попут правних, економских, социолошких, техничко-технолошких, организационих, то се и дефинисање Е-управе може извести из угла сваке од поменутих дисциплина. Свака од њих ставља акценат на поједине елементе онога што представља Е-управа, па је зато тешко наћи или тешко извести једну свеобухватну дефиницију. Додатна потешкоћа огледа се у томе што се поједини елементи који би морали бити обухваћени мењају, јер су везани за технолошки аспект у којем се веома често јављају иновације. Ипак, неки појмови, везани за Е-управу, опште су прихваћени: ефикасност и ефективност владе, унапређена испорука информација и услуга државне управе, подизање нивоа демократије, повећано учешће грађана у политичком животу заједнице и процесима одлучивања и повећана транспарентност владиних одлука и рада.³

Дефиниција Е-управе такође може да зависи од субјекта који је дефинише. Тако, према дефиницији Светске банке: Е-управа има за циљ да омогући лакшу, јефтинију, транспарентнију интеракцију између владе и грађана (G2C), владе и компанија (G2B), самих владиних агенција (G2G).⁴

Према дефиницији коју је дала Организација за економску сарадњу и развој (OECD), која прати развој Е-управе у многим државама, она значи: значи употребу информационо-комуникационих технологија, посебно Интернета, као оруђа за постизање бољих резултата владе.⁵

Влада Републике Србије означила је Е-управу као коришћење информационо комуникационих технологија (ИКТ), које пружају могућности грађанима и привреди да комуницирају и пословно сарађују са јавном управом,

³ G. Oyomno, *Towards a framework for assessing the maturity of government capabilities for e-government*, The Southern African Journal of Information and Communication, 2004/4, pp. 77-97.

⁴ <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2013/05/31/speech-eGovernment-transformation>, приступљено: 10.04.2020.

⁵ <http://www.oecd.org/internet/digital-government/>, приступ: 10.04.2020.

користећи електронске медије (интернет, мобилни телефон, паметне картице итд).⁶

Према дефиницији појединих аутора, Е-управа је генерични термин за услуге које владе (локалне, државне и федералне) пружају преко интернета. Том приликом, Е-управа користи информационе технологије, посебно интернет, које подржавају владине операције, укључују грађане и обезбеђујући им пружање поменутих услуга. Ова интеракција може бити у облику: обезбеђивања информација, регистрација, вршење плаћања, и читавог низа других услуга преко глобалног система рачунарских мрежа (world wide web-a).⁷

Дакле, бројне су дефиниције које варирају углавном од угла посматрања, међутим, ако бисмо уопштено издвојили суштину, по мишљењу аутора, Е-управа не представља другачију, нову филозофију или идеологију, већ другачију димензију деловања (трансформацију) према спољним субјектима – грађанима, привреди и јавним институцијама. Трансформација подразумева и промене у организовању и функционисању унутар саме управе, а све ово уз примену савремених информационо-комуникационих технологија.

III МОДЕЛИ КОМУНИКАЦИЈЕ Е-УПРАВЕ

За моделе комуникације Е-управе можемо рећи исто што и за дефиницију, односно, да постоји мноштво различитих модела преко којих управа ступа у интеракцију са корисницима. Међутим, чини се да се најчешће може сresti класификација која прави три основне типове модела комуникације на основу тога ко је учесник е-комуникације.

У првом моделу комуникације (G2C)⁸ учесници су управа (влада) и грађани. Овај модел је можда и најважнији управо из разлога што се највећи број услуга Е-управе управо налази окренут ка појединцу, знатно више него према пословним субјектима или према другим јавним институцијама. Е-Европа (акциони план Европске комисије) који садржи пројекат развоја Е-управе, предвиђа 20 основних електронских сервиса и то 12 услуга за грађане, а осам услуга било је дефинисано за привреду.⁹

Разлог томе лежи у чињеници да су управо грађани (појединци) субјекти који стоје најчешће у интеракцији са управом и који овим путем обављају

⁶ Ј. Ђурашковић, *Унапређење модела ефективног комуницирања електронске управе са привредним друштвима* (докторска дисертација), Универзитет у Новим Саду – Факултет техничких наука, Нови Сад, 2016, 17.

⁷ З. Јовановић, *Електронска управа - Пут ка услужној управи*, Право и услуге, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу - Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2012, 745-746.

⁸ G2C (Government to Citizen) – скраћеница која у енглеском језику значи: управа (влада) ка грађанима.

⁹ Ј. Ђурашковић, *op.cit.*, 18.

различите послове попут: прибављања извода и уверења, пријаве пореза, захтева за издавање различитих дозвола, личних докумената и др.

Други модел комуникације (G2B)¹⁰ учесници су управа (влада) и привреда, односно, пословни субјекти. Сервиси Е-управе који пружају услуге имају за циљ подршку привреди кроз е-услуге којима се пословним субјектима обезбеђује лакши приступ информацијама, уштеда времена и средства у односу на класичне административне процедуре, смањењу регулаторног оквира и сл. На овај начин подстиче се конкурентност привредних субјеката и стварају предуслови за развој економије уз максималну примену принципа ефикасности и економичности.

Управа се у односу према овој врсти субјеката појављује у двојакој улози. С једне стране, имајући у виду њихов економски значај, управа кроз своје мере и активности и услуге подстиче њихов развој, односно, има улогу фактора који треба позитивно да утиче на опште пословно окружење. Са друге, управа је регулатор активности привредних субјеката, кроз креирање регулаторног оквира – прописа, којима се обезбеђују предуслови за „фер“ и коректно тржишно надметање и пословање.

Због великог општег значаја који привреда има, како за државу тако и за целокупно друштво, даљи развој G2B модела комуникације Е-управе мора да иде у корак са потребама привредних субјеката. У том смислу, посебно су значајна постојећа истраживања која се баве овим моделом комуникације са аспекта корисника услуга, без обзира у оквиру које научне дисциплине се врше, јер доприносе развоју и унапређењу ове области комуникације Е-управе. Потенцијал који пружа G2B модел комуникације Е-управе за привреду је изузетан.

Трећи модел комуникације (G2G)¹¹ предвиђен је за интеракцију разних субјеката јавне управе, за сарадњу између владиних служби, као и између савезне или републичке владе и локалних органа власти. Постоје две врсте овог модела комуникације и то хоризонтални и вертикални. Хоризонтални се односи на сарадњу и комуникацију структура власти на истом нивоу, док вертикални на комуникацију између хијерархијски различитих структура власти, нпр. (нпр. општина и влада).

Овај модел комуникације сматра се основним (базичним), од којег зависе сви други сегменти Е-управе. Од интерне комуникације и степена ефикасности и економичности у унутрашњем систему зависи колико ће исто тако управа бити ефикасна у комуникацији и пружању услуга грађанима и пословним субјектима. Као неки од интерних сервиса са услугама намењених корисницима у „G2G“ моделу можемо навести: е-седнице - вођење

¹⁰ G2B (Government to Business) – скраћеница која у енглеском језику значи: управа (влада) ка пословним субјектима.

¹¹ G2G (Government to Government) – скраћеница која у енглеском језику значи: између владе и органа државне управе, јавних служби и агенција, на свим нивоима власти.

електронских седница владе: е-писарница - евиденцију предмета, праћење кретања предмета; е-захтеви - управљање електронским документима и др.¹²

Поред поменутих модела комуникације Е-управе за које смо рекли да су најчешће истицани и такорећи неспорни, поједини аутори наводе да поред ова три постоји још један, тзв. G2E¹³ модел. Корисници сервиса и услуга Е-управе у овом моделу су запослени. Овај сервис се ослања на коришћење интранет мрежне инфраструктуре, која омогућава низ услуга за запослене: електронску пријаву годишњих одмора, електронске извештаје о исплатама запосленима, е-учење, е-обуку, ефикаснију размену знања и друге активности, а увођењем овог домена смањују се трошкови функционисања управе, повећавају ефикасност, поузданост, сигурност и квалитет рада укупне администрације.¹⁴

Приметно је да је у земљама које тренутно спроводе трансформацију јавне управе, сегмент "G2G" најмање развијан (што се односи и на G2E ако га посматрамо као посебан модел).

IV Е-УПРАВА У ЗЕМЉАМА У РАЗВОЈУ

Развој Е-управе у земљама у развоју ослања се у највећој мери на искуства развијених земаља. Међутим, мотивација за трансформацију јавне управе и начин на који се то чини ни изблиза нису слични. Земље у развоју покушавају да „прескоче“ заостатак, надоместе пропуштено и приближе се развијеним земљама, често користећи мере *ad hoc* карактера. Наиме, претпоставке функционалних сервиса Е-управе није само нормативни оквир, већ и континуирано улагање у јавну управу, у њену техничку опрему, информациону инфраструктуру, едукацију кадрова и њихово усавршавање, другим речима у компјутерску писменост запослених, бољу међусобну повезаност и сарадњу субјеката јавне управе, едукацију крајњих корисника о начину и бенефитима коришћења услуга Е-управе и др. Не треба занемарити ни друге аспекте једног ширег друштвеног контекста, попут стања у погледу корупције, транспарентности пословања, слободе медија, политичке стабилности...

Осим тога, стратегије развоја Е-управе често су засноване на пракси успешних земаља, која у овом случају не могу бити непосредно примењена.

¹² З. Обрадовић, *Електронска држава у обостраном интересу грађана и институција*, доступно на: http://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/elektronska-drzava-u-obostranom-interesugradjana-i-institucija_403937.html, приступљено: 15. 05.2020.

¹³ G2G (Government to Employee) – скраћеница која у енглеском језику значи: између владе (управе) и запослених.

¹⁴ Вид. W. Seifert, *A Primer on E-Government: Sectors, Stages, Opportunities, and Challenges of Online Governance*, Congressional Research Service: The Library of Congress, 2003; S. Ivanov, *Menadžerski informacioni sistemi*, Fakultet za menadžment, Zaječar, 158.

Главни проблем остаје трансформација наслеђених бирократских и административних процеса.¹⁵

V СЕРВИСИ Е-УПРАВЕ (УСЛУГЕ)

Концепт Е-управе, са једне стране, представља значајну унутрашњу реорганизацију органа јавне управе, бољу функционалност, бољи интерни проток информација и података, као и већу ефикасност у процесу рада. Другим речима, примена нове информационо-комуникационе технологије доводи до промена у раду управе, што за последицу има: (1) комбинацију више послова у један - некада раздвојени послови сада су поново интегрисани, (2) већу самосталност у доношењу одлука, (3) комуникација је интензивнија и индиректна путем интернета, (4) смањује се време провера и контроле, (5) информације које се креирају у току процеса рада постају доступне свима за које се одреди да их могу користити, (6) све процесне информације се могу користити за његову анализу и унапређење (базе података процеса и резултата) и (7) токови информација су континуални (послови око дистрибуције информација су сувишни - састанци, курири, архиве докумената).¹⁶

Са друге стране, за појединце и пословне субјекте Е-управа представља могућност да већину својих послова (обавеза или разних потреба) могу завршити без одласка у просторије државних органа, различитих јавних служби и др. Начелно, све што је неопходно јесте поседовање рачунара, „таблет“ уређаја или „паметног“ телефона, као и интернет конекције и електронске услуге постају доступне свима.

Имајући у виду да се Е-управа заснива на примени информационо-комуникационих технологија, у којима се често јављају различите иновације и могућности, сервиси који грађанима и привреди стоје на располагању су у сталном процесу развоја. С тим у вези, број е-услуга је променљив и има тенденцију раста, па је незахвално говорити бројкама конкретних е-услуга. Осим тога, наведене услуге пружају различити субјекти, најчешће локалног нивоа, али и покрајинског и републичког, па је отуда још теже направити тачан попис наведених.

На овом месту поменућемо сервисе које пружа највећи број земља са развијеном Е-управом, па тако грађани имају на располагању:

изводи из матичних књига рођених, венчаних, умрлих; пријава промене пребивалишта; лични документи; тражење запослења; накнаде социјалне заштите; пријаве годишњег пореза на доходак грађана; регистрација и одјава

¹⁵ Вид. L. Šereš, I. Horvat, *eGovernment in Serbia*, Prospects and Challenges, доступно на: https://www.researchgate.net/publication/290981830_eGovernment_in_Serbia_Prospects_and_challenges, приступ: 10.04.2020.

¹⁶ P. Dimitrijević, *Menadžment javne uprave*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš, 2015, 133-134.

возила; пријаве полицији; грађевинске дозволе; пореска пријава, захтев за продужење рока; здравствене услуге; јавне библиотеке; уписи на високо образовање; приступ законодавству и др.

Привреди је такође доступан одређени број сервиса, али са значајно мањим бројем услуга. Разлог томе лежи у чињеници што су управо грађани субјекти који најчешће ступају у контакт са јавном управом. Привредни субјекти могу путем ових сервиса обављати различите послове везане за: регистрацију предузећа; порез на добит предузећа; порез на додату вредност (ПДВ); допринос за запослене; царинску декларацију, статистичко извештавање, еколошке дозволе, јавне набавке и друго.

На подручју Европе лидер на пољу развоја и имплементације Е-управе је Литванија, што представља посебан куриозитет имајући у виду да је она једна од земаља која је прошла транзициони период након 90-их. Готово да не постоји услуга Е-управе која се не може обавити употребом рачунара (са интернет конекцијом) који у себи садржи читач електронских картица – личне карте, платних картица и др.

VI Е-УПРАВА У СРБИЈИ

Дигитализација података у Србији коришћена је од 90-их година прошлог века, као начин да се створе и сачувају различити подаци у дигиталним базама државних органа. Међутим, у контексту Е-управе, тек након 2004. године и усвајања Стратегије реформе државне управе у Републици Србији¹⁷ ствара се почетна основа за њен развој. Овај документ представља настојање да се државна управа осавремени, реорганизује и припреми за нове изазове које носи савремено друштво. Једним делом, Стратегија помиње и шире увођење ИКТ технологија у рад управе.

Како је управо Е-управа кључни елеменат развоја целокупне јавне управе, убрзо су уочене главне нормативне и техничке препреке за њено успостављање и функционисање у пуном капацитету. Зато су у наредном периоду донети значајни документи и прописи.

Како је Стратегија реформе државне управе обухватала циљано само државне органе, као ужу целину од које је започета реформа, следећи корак био је усвајање Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији¹⁸ 2014.године, како би се домашај реформе проширио на све субјекте јавне управе. Једно од поглавља односи се директно на Е-управу, а према Стратегији, употреба информационо-комуникационих система треба да буде усмерена на

¹⁷ Доступно на: <http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html>, приступ 10.04.2020.

¹⁸ "Сл. Гласник РС", 9/2014, 42/2014 - испр. и 54/2018.

Дејан Вучинић, Електронска управа - концепт и услуге са освртом на електронску управу у Републици Србији (стр. 45-56)

ефикасност и економичност обављања послова органа јавне управе, али и на пружање јавних услуга грађанима и правним лицима.¹⁹

У даљој фази, усвојен је документ који се односи искључиво на Е-управу – Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015-2018.²⁰ Уз стратегију је усвојен и Акциони план за њено спровођење 2015-2016.год. Стратегија тежи да обједини различите области у којима се одвијају послови Е-управе попут образовања, здравства, социјалних политика, сектора јавних набавки и др. у један дигитални систем. Још једно значајно питање којим се Стратегија бави представља сигурност података, како оних из појединачних трансакција, тако и података о грађанима који су „поседу“ субјеката јавне управе, али и питањем отворених података као посебне категорије.

Општи циљеви развоја електронске управе према Стратегији су: повећање задовољства корисника јавних услуга; смањење терета администрације за привредне субјекте и грађане; повећање ефикасности јавне управе употребом информационо-комуникационих технологија; национална и прекогранична интероперабилност.²¹

Што се тиче законске регулативе, у Србији је недавно ступио на снагу Закон о електронској управи²² којим се уређује обављање послова органа јавне управе употребом ИКТ и електронске комуникације, као и размена информација (података) између јавне управе и осталих субјеката. Занимљиво је да закон садржи одредбу о односу према другим законима, којом се наводи да питања Е-управе, која су одређена овим законом, не могу се друкчије уредити посебним законом, осим у случајевима предвиђеним овим законом. (чл. 3) Треба имати на уму да у овом тренутку постоје бројни закони из различитих области који делом уређују поједина питања из области Е-управе, те да њихово усаглашавање тек предстоји у наредном периоду.

Без даљег залажења у питања правног оквира Е-управе у Србији, фокусираћемо се на практичне аспекте Е-управе у Србији.

Наиме, главна додирна тачка Е-управе са грађанима и привредом представља портал еУправа²³ који је замишљен као „е-шалтер“. Портал представља јединствени шалтер ка електронским услугама државних органа које су намењене физичким и

¹⁹ С. Н. Андоновић, *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти* (докторска дисертација), Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2019, 56.

²⁰ Доступно на: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2015_12/t12_0326.htm, приступ: 10.04.2020.

²¹ Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2015-2018, 16.

²² "Сл. гласник РС", 27/2018.

²³ <https://euprava.gov.rs/>

правним лицима.²⁴ Портал представља систем дигиталног умрежавања субјеката јавне управе путем којег корисници (грађани и привреда) ступају у контакт са управом поводом својих права и интереса. Информације које су изложене на порталу представљају информације од јавног значаја.

За приступ порталу неопходно је претходно поседовати електронску адресу, па је за пријаву само неопходно унети адресу (email) и креирати шифру налога. За пословне субјекте, додатни услов је да администратор портала добије потврду о томе да је овлашћено лице (или лица) у правном лицу званично овлашћено од стране правног лица. Сем наведеног могућ је приступ и путем електронског сертификата.

Већ на почетку налазе се три одељка са називом „Грађани“, „Привреда“ и „Држава“. У оквиру сваке од примарних области, даља класификација се врши према животним областима у оквиру којих се остварује одређено право, обавеза или правни интерес грађана.²⁵

У делу који се односи на грађане, као понуђене области (које садрже подкатеорије где грађани могу добити одређену услугу, електронски поднети захтев, приступити потребној документацији и обрасцима и сл.) у оквиру којих се може електронски приступити одређеним услугама јавне управе, јављају се: лична документа (уверење о (не)кажњавању, матична књига рођених, исправе о оружју), деца (бебо, добродошла на свет, еВртић, еВртић – родитељ странац, одбијеница), здравље (здравствено осигурање, здравствена заштита), образовање (еДневник, интересовање за упис у ОШ), саобраћај (регистрација возила), туризам (пријава боравишта странца), финансије (локална пореска администрација, подстицаји), посао (Служба за управљање кадровима, Национална служба за запошљавање, стручна усавршавања, конкурси за радна места), пројекти (наука, интелектуална својина, јавни позиви), ванредна ситуација (дозволе).

У делу који се односи на привреду, јављају се: оснивање бизниса (регистрација предузећа), здравље (регулатива), имовина (еГрађевинске дозволе), инспекцијске службе (еИнспектор), туризам (пријава туриста), саобраћај (регистрација возила), оружје (исправа о оружју).

Део који носи назив „Држава“ садржи списак услуга које пружају државни органи, а које се поклапају са претходно поменутиим областима којима се може приступити путем портала.

Међутим, свака од ове три почетне категорије (грађани, привреда, држава) садржи и одељак „све услуге“ где се налазе линкови који усмеравају корисника портала на интернет страницу одређеног органа јавне управе, где може даље добити једну или више конкретних услуга. О значају оваквог начина пружања

²⁴ З. Јовановић, *Дигиталне услуге државе са посебним освртом на доношење закона о електронској управи у Републици Србији*, Мајско саветовање - Савремени правни промет и услуге, Универзитет у Крагујевцу, 2018, 681-696.

²⁵ С. Н. Андоновић, *op.cit.*, 68.

услуга говори званична статистика доступна на порталу еУправа, према којој тренутни број грађана који користи портал износи 1.002.291.²⁶

VII ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

На основу свега изложеног можемо извући неколико закључака. Наиме, управа као сложена друштвена појава подложна је променама. Развој друштва, идеологија, свест о потреби поштовања људских и грађанских права и савремени техничко-технолошки трендови обликују данашњу управу. Од првобитне управе као репресивног апарата, савремену управу карактерише значајно већи број послова и задатака где се управа јавља као служба односно сервис грађана.

Једна од појава која је имала изузетан утицај на управу је управо појава нових информационо-комуникационих технологија, која је трансформисала традиционалне процедуре и обрасце понашања до те мере да је данас немогуће обављати чак и најобичније свакодневне животне активности без њихове употребе.

Употреба информационо-комуникационих технологија у раду управе отвара нове могућности и доприноси начелима економичности, ефикасности, демократичности рада целокупне јавне управе. Концепт електронске управе представља нови вид јавне управе са другачијим начином и сврхом обављања послова. Осим наведеног, ове технологије, информације и податке чине лако доступним за груписање и анализу и тако доприносе укупној реформи и развоју јавне управе. Грађани и привреда лако прихватају услуге које им пружа Е-управа имајући у виду олакшан приступ поузданим информацијама, остваривању права, измирењу обавеза и др.

Е-управа пружа бројне могућности, па ће тако њен пун потенцијал бити видљив у годинама које следе.

У случају Србије, Е-управа је млада појава која свој замах има тек последњих десет година. Постоје бројне области које имају значајан потенцијал за дигитализацију и које би на такав начин допринеле функционисању јавне управе као јавне службе. Нове могућности отварају и нова правна питања, па је тако и питање правне регулативе добило на значају. Осим Закона о Е-управи, одредбе од значаја за електронско пословање садржане су бројним посебним законима и прописима, па је рад на њиховој усаглашености неопходан предуслов бољег рада Е-управе и веће правне сигурности.

Морамо поменути и портал еУправа као најзначајнији вид комуникације између јавне управе, грађана и привреде. Портал је испунио позитивна очекивања јер омогућава различите услуге грађанима и привреди, али и подиже ниво ефикасности и економичности јавне управе, што у крајњој линији стимулативно утиче на цивилни сектор, привреду и друштво у целини. У

²⁶ <https://euprava.gov.rs/>, приступ: 10.05.2020.

будућем периоду остаје потреба да се што већи број субјеката јавне управе прикључи мрежи портала еУправа, као и да се већи број процедура дигитализује како би се створио још већи број доступних услуга.

Dejan Vučinić*

ELECTRONIC GOVERNANCE - CONCEPT AND SERVICES WITH REFERENCE TO ELECTRONIC GOVERNANCE IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Modern society is characterized by exceptional dynamics of political, social and economic processes, both nationally and globally. More than ever, knowledge and information are becoming key resources that determine the political, economic, cultural, scientific, military status of one country, more precisely the "superiority" of one national system over another. That said, it does not mean the isolation of one country in relation to others, relying only on its own resources and achievements, but on the contrary. Connecting with other national, regional and international entities, communication, exchange of data and information and experiences, is a prerequisite for development. Analyzing developed countries, the so-called welfare states, we can conclude that they have such models of public administration that significantly apply most of the principles of market economy, especially in terms of efficiency and economy - timely and quality service with the least time and material resources. In that sense, the use of modern technologies is especially pronounced, both in the internal organization of public administration, and in the relationship of administration to the economy, individuals and all other entities. The application of modern technologies in the work is a key feature of the e-government model, which makes the classic "paper administration" modern and operational, able to respond faster and more efficiently to the challenges ahead.

The paper will analyze the concept of e-government, with reference to e-government in the Republic of Serbia, modern work technologies, advantages and possibilities of transition to e-government as well as the most important services provided by e-government to the economy and individuals.

Key words: *e-government concept, e-government models, e-government in Serbia, technologies, advantages, e-government services.*

* Teaching associate, Faculty of Law, University of Kragujevac.

Стефан Петрашиновић*

Прегледни научни чланак
УДК: 343.8

КУЋНИ ЗАТВОР У СВЕТЛУ НАЈНОВИЈИХ ИЗМЕНА И ДОПУНА ЗАКОНА О ИЗВРШЕЊУ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА

Рад примљен: 12. 11. 2019.
Рад прихваћен за објављивање: 20. 08. 2020.

Чл. 3. Закона о изменама и допунама Закона о извршењу кривичних санкција додат је нови чл. 41а под називом „Поступак по молби за извршење казне затвора у просторијама у којим станује осуђено лице“. Овом новелом у Закону о извршењу кривичних санкција (која је по својој правној природи и материјална и процесна), дата је могућност и нада великом броју осуђених лица на казну затвора до једне године да се, по њиховој молби, до тренутка ступања на извршење изречене казне, још једном преиспита осуда и евентуално промени начин извршења казне затвора у неком од завода за извршење кривичних санкција, извршењем у просторијама у којима осуђено лице станује („кућни затвор“). У овом раду аутор ће указати на легитимност и усклађеност ове новеле са основним начелима кривичног права, однос са појединим одредбама Кривичног законика и Законика о кривичном поступку, намеру законодавца приликом њеног увођења, као и на њену правну природу.

Кључне речи: Закон о извршењу кривичних санкција, извршење казне затвора, казна „кућног затвора“, осуђено лице.

I КАЗНА „КУЋНОГ ЗАТВОРА“ У КРИВИЧНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Законом о изменама и допунама Кривичног законика из 2009. године, по први пут у наш Кривични законик¹ (у даљем тексту: КЗ) уведена је казна „кућног затвора“ (чл. 45. ст. 3-5 КЗ), али не као посебна врста казне у оквиру кривичних санкција, већ као модалитет извршења казне затвора. Другим речима, казна кућног затвора је казна затвора која се извршава у просторијама у

* Сарадник у настави Правног факултета Универзитета у Крагујевцу,
spetrasinovic@jura.ac.rs

¹ Кривични законик („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19)

којима осуђени живи. Иако не и формално, већ суштински, такав начин извршења казне значи посебну казну лишења слободе.² Одређене недоречености и нејасноће законских одредби, отклоњене су Законом о изменама и допунама Кривичног законика из 2012. године, када су утврђени јасни услови и критеријуми за њено изрицање. Чл. 45. ст. 3. КЗ је прописано да ако учиниоцу кривичног дела изрекне казну затвора до једне године, суд може истовремено одредити да ће се она извршити тако што ће је осуђени издржавати у просторијама у којима станује уколико се с обзиром на личност учиниоца, његов ранији живот, његово држање после учиненог дела, степен кривице и друге околности под којима је дело учинио може очекивати да ће се и на тај начин остварити сврха кажњавања, док је ст. 4 прописано да осуђени којем је одређено извршење казне затвора на начин предвиђен у ставу 3. овог члана не сме напуштати просторије у којима станује, осим у случајевима прописаним законом који уређује извршење кривичних санкција. Уколико осуђени једном у трајању преко шест часова или два пута у трајању до шест часова самовољно напусти просторије у којима станује, суд ће одредити да остатак казне затвора издржи у заводу за извршење казне затвора. У чл. 45. ст. 5. КЗ прописана је једна забрана, а то је да се осуђеном за кривично дело против брака и породице који живи са оштећеним у истом породичном домаћинству не може одредити извршење казне затвора на начин прописан у ставу 3. овог члана.

Сам поступак извршења казне кућног затвора регулисан је Законом о извршењу ванзаводских санкција и мера³, као и Правилником о начину извршења ванзаводских санкција и мера⁴. Овакво решење је сасвим оправдано, имајући у виду да се спроводи ван завода за извршење кривичних санкција (за разлику од ранијег решења када је то питање било регулисано Законом о извршењу кривичних санкција). У складу са чл. 20. поменутог закона, суд у одлуци (пресуди) може одредити да ће се казна кућног затвора извршити са или без примене електронског надзора, а у зависности од тога да ли постоје технички услови и друге могућности за примену истог или не.⁵ Казна кућног

² З. Стојановић, *Кривично право-општи део*, 23. издање, Београд, 2016, 295. Више о томе вид. М. Шкулић, *Кућни затвор (самостална казна или начин извршења казне затвора)*, у: *Алтернативне кривичне санкције (регионална кривична законодавства, искуства у примени и мере унапређења)* (ур. С. Бејатовић, И. Јовановић), Мисија OEBS-а у Србији, Београд 2018, 31-56.

³ *Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера* („Службени гласник РС“, бр. 55/14 и 87/18)

⁴ *Правилник о начину извршења ванзаводских санкција и мера* („Службени гласник РС“, бр. 55/14)

⁵ И у чл. 424 ст. 2. Законика о кривичном поступку је прописано да ако је оптужени осуђен на казну затвора до једне године, у пресуди се може навести да ће се казна затвора извршити у просторијама у којима осуђени станује, са или без примене електронског надзора.

Стефан Петрашиновић, Кућни затвор у светлу најновијих измена и допуна Закона о извршењу кривичних санкција (стр. 57-68)

затвора представља једну од алтернативних кривичних санкција⁶ која се најчешће изриче у Србији. У току 2018. године, кућни затвор у оба модалитета представљао је 61% свих извршених алтернативних санкција и мера, односно 1.416 извршених казни кућног затвора у 2018. године.⁷ Кућни затвор, због своје природе, омогућава већу укљученост заједнице у извршење ове алтернативне санкције. Јаке везе осуђеног са заједницом током извршења представљају додатни ниво подршке у реинтеграцији и мотивишу осуђеног да се мења.⁸ Осим тога, њиме се избегавају негативни ефекти затворске средине, осуђени трпе далеко нижи степен депривације и стигматизације и није изложен криминалној инфекцији.⁹

II КАЗНА „КУЋНОГ ЗАТВОРА“ У СВЕТЛУ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ИЗВРШЕЊУ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА ИЗ 2019. ГОДИНЕ

Полазећи од садржине прописане у чл. 1. Закона о извршењу кривичних санкција¹⁰ (у даљем тексту: ЗИКС) и основне сврхе извршења кривичних санкција прописане у чл. 2. (остваривање опште и индивидуалне сврхе њиховог изрицања у циљу успешне реинтеграције осуђених лица у друштво), може се закључити да се наведени закон, као део материје кривичног извршног права, надовезује на КЗ и служи остваривању основне функције кривичног права-заштитне функције, кроз примену репресивних мера и средстава и постизање специјалне превенције на учиниоце кривичних дела, посредно и генералне превенције.

Сходно наведеном, циљ овог закона је да, не залазећи у правноснажне одлуке суда у вези постојања кривичног дела и изречене кривичне санкције према учиниоцима кривичних дела, доследно изврши и спроведе у живот изречена кривичну санкцију и оствари сврху извршења кривичних санкција. У

⁶ Више о томе вид. С. Соковић, Б. Симоновић, *Алтернативне кривичне санкције: основна законска обележја и искуства у примени*, у: Актуелна питања кривичног законодавства (нормативни и практични аспект) (ур. С. Бејатовић), Српско удружење за кривично правну теорију и праксу, “INTERMEX” - Београд, Златибор-Београд 2012, 380-393.

⁷ Према статистичким подацима о извршеним алтернативним санкцијама и мерама за 2018. годину Пробационе службе Министарства правде Републике Србије.

⁸ М. Матић Бошковић, Ј. Костић, *Кућни затвор: искуства у примени*, у: Измене у кривичном законодавству и статусу носилаца правосудних функција и адекватност државне реакције на криминалитет (међународни правни стандарди и стање у Србији) (ур. С. Бејатовић), Српско удружење за кривично правну теорију и праксу, “INTERMEX” – Београд, Златибор-Београд 2019, 223.

⁹ М. Јанковић, *Кућни затвор*, у: Људска права између идеала и изазова садашњости (ур. М. Крвавац), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица 2016, 573-574.

¹⁰ *Закон о извршењу кривичних санкција* („Службени гласник РС“, бр. 55/14 и 35/19)

овој фази непосредно се остварује и сврха сваке посебне кривичне санкције, тако да извршење кривичних санкција чини природан и логичан завршетак процеса произашлог из материјалног и процесног кривичног права.¹¹ Међутим, законодавац је Законом о изменама и допунама Закона о извршењу кривичних санкција¹² из 2019. године, одступио од основног циља овог закона, тиме што је дао могућност суду да поново преиспита одлуку о казни, у овом случају казни затвора, на тај начин што може променити модалитет њеног извршења и одредити да се иста изврши у просторијама у којима осуђено лице станује.

Основне карактеристике кривичних санкција, које се превасходно односе на њихово извршење, значајне за генерално превентивни учинак, и за „генерално застрашивање“ и за тзв. позитивну генералну превенцију, јесу: строгост, извесност и благовременост.¹³ Овом новелом, доводе се у питање основне карактеристике кривичних санкција, пре свега строгост, а затим и извесност. Сваки потенцијални учинилац кривичног дела, може поћи од тога, да ће без обзира на исход кривичног поступка, моћи и након правноснажности пресуде „ублажити“ своју осуду. Сасвим је извесно да је намера законодавца приликом увођења ове могућности, пренатрпаност завода за извршење кривичних санкција и сходно начелу економичности, смањење трошкова које држава сноси приликом боравка осуђених лица у заводима.¹⁴ Са друге стране, занемарује се и чињеница да у ситуацијама извршења казне кућног затвора, посебно са применом електронског надзора, осуђена лица чекају неоправдано дуго на извршење исте, због недовољне опремљености, неадекватних техничких услова и недовољних ресурса држаних органа надлежних за извршење ове казне.

Чл. 41а ЗИКС носи назив „Поступак по молби за извршење казне затвора у просторијама у којим станује осуђено лице“. Из назива можемо закључити се да је законодавац више поклонио пажњу самом поступку, тј. процесном аспект промене начина извршења казне затвора, него материјалним условима за то, што апсолутно може довести до арбитрерног и неутемељеног одлучивања. Субјект права на подношење молбе је свако осуђено лице на казну

¹¹ С. Соковић, *Извршење кривичних санкција*, Београд, 2008, 13.

¹² *Закон о изменама и допунама Закона о извршењу кривичних санкција* („Службени гласник РС“, бр. 35/19)

¹³ С. Соковић, *Извршење кривичних санкција-могућности и перспективе*, у: Актуелна питања кривичног законодавства (нормативни и практични аспект) (ур. Л. Крон, Б. Кнежић), Криминал и државна реакција: феноменологија, могућности и перспективе, Београд 2011, 312.

¹⁴ У образложењу Предлога Закона о изменама и допунама ЗИКС, предлагач (Министарство правде Републике Србије) је навео да је план предлога прописивање нових алтернативних мера којима се мења начин извршења казне затвора, као и проширење надлежности судије за извршење (између осталог и доношење одлуке да се изречена казна затвора у трајању до једне године, извршава у просторијама у којима осуђени станује (кућни затвор)).

затвора до једне године, а рок за подношење ове молбе је ограничен на временски период након правноснажности пресуде до ступања на извршење казне затвора (ст. 1.). О молби одлучује судија за извршење суда који је донео првостепену пресуду, односно уколико је пресуду донео основни суд, одлуку доноси судија за извршење непосредно вишег суда (ст. 2.). Функционално надлежан за одлучивање о молби је судија за извршење. Међутим, можемо закључити да је у сваком случају стварно надлежан виши суд (јер исти као стварно надлежан суди за одређена кривична дела из своје надлежности као првостепени суд, а увек је непосредно виши суд у односу на основни суд), па је једноставније номотехнички било навести да о молби одлучује судија за извршење вишег суда. Остале одредбе овог члана такође се односе на сам поступак одлучивања о молби и то у вези остваривања начела контрадикторности, доношења одлуке, изјављивања правног лека и надлежности за одлучивање по правном леку, као и о два модалитета и условима самог извршења казне кућног затвора.¹⁵ Једини материјални услов за промену начина извршења казне затвора је предвиђен као обавеза судији за извршење да ће приликом доношења одлуке по молби „водити рачуна“ да ли се променом начина извршења казне затвора може остварити сврха кажњавања (чл. 41а ст. 4. ЗИКС).

III ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА О МОЛБИ ОСУЂЕНОГ

До покретања поступка промене начина извршења казне затвора долази на основу молбе осуђеног лица (а свакако и његовог браниоца, иако није експлицитно наведено). Пре доношења одлуке, судија за извршење прибавиће мишљење јавног тужиоца (чл. 41а ст. 3. ЗИКС). Имајући у виду стварну надлежност судије за извршење садржану у чл. 34. ЗИКС, овај поступак се може подвести под генералну норму да исти одлучује и у „другим случајевима

¹⁵ У ст. 3. је прописано да ће судија за извршење пре доношења одлуке прибавити мишљење јавног тужиоца, у ст. 5. је прописано да ће у одлуци којом се усваја молба из става 1. овог члана, судија за извршење одредити да се извршење казне затвора у просторијама у којима осуђени станује одређује уз примену мере електронског надзора или без његове примене, у ст. 6. је прописано да ће пре доношења одлуке става 5. овог члана, судија за извршење водити рачуна о техничким могућностима извршења казне, као и о другим околностима од значаја за њено извршење, у ст. 7. је прописано да против одлуке судије за извршење из става 2. овог члана, осуђени и јавни тужилац могу изјавити жалбу ванрасправном већу истог суда, преко судије за извршење који је донео првостепену одлуку, у року од три дана од дана пријема одлуке, у ст. 8 је прописано да о жалби на одлуку судије за извршење одлучује ванрасправно веће истог суда, сходном применом закона који уређује кривични поступак и у ст. 9 је прописано да на извршење казне затвора до једне године у просторијама у којима осуђени станује на начин одређен у одлуци из става 5. овог члана, сходно се примењују одредбе закона којим се уређује извршење ванзаводских санкција и мера.

предвиђеним законом“, чиме је његова надлежност исувише проширена. Поставља се питање, да ли судија за извршење о молби одлучује искључиво на основу писмене документације (саме молбе, евентуално достављених доказа, списка предмета у вези осуде, дописа или извештаја суда који је стварно и месно надлежан за извршење казне затвора у случају пружања обавештења да ли је осуђени ступио на извршење у заводу и тсл.) или на основу одржаног рочишта на коме ће се осуђени усмено изјаснити о чињеницама и доказима важним за доношење судске одлуке (чл. 38. ст. 1. ЗИКС). У сваком случају, иако увођење овог института по ЗИКС нема никаквог оправдања у нашем позитивном праву, сматрамо да ни одлучивање на основу само писмене документације, а ни на основу одржавања рочишта (попут неког квазикривичног поступка), не даје довољне гаранције за закониту и правилну одлуку суда. Заправо, законодавац није уопште навео на који начин ће се донети одлука и на бази којих чињеница и доказа. Осим тога, у току целог поступка, и о поднетој молби и у жалбеном поступку од стране ванрасправног већа истог суда доноси се одлука, без прецизирања у форми које одлуке. Наиме, одлука се доноси у форми решења, а како се у кривичном поступку казна кућног затвора изриче искључиво пресудом (као мериторном одлуком), тиме се још више деградирају основна начела кривичног и кривично процесног права. Осим тога, законодавац је предвидео двостепеност у одлучивању. Међутим, одлучивање по изјављеној жалби, која се подноси у року од три дана од дана пријема одлуке преко судије за извршење, у надлежности је истог суда који је одлучивао о молби, тачније, о жалби одлучује ванрасправно веће истог суда. За разлику од последњег, у кривичном поступку о жалби на првостепену пресуду у погледу одлуке о кривичној санкцији (тако и казне кућног затвора) увек одлучује непосредно виши суд, чиме се доприноси свестранијој и целисходнијој провери првостепене судске одлуке.¹⁶ Непотпуност законског решења се огледа и у томе што није предвиђен ни императивни, ни инструктивни рок одлучивања о молби. У том случају, неефикасност и неажурност суда, као и неодлучивање суда у разумном року, може довести до ситуације да суд испитује молбу, која је иначе поднета у законском року, након ступања осуђеног на извршење казне затвора у заводу за извршење кривичних санкција. Тада се поставља питање, да ли осуђени губи статус лица која могу тражити промену начина извршења казне затвора коју предвиђа ЗИКС. Сматрамо да у том случају осуђени не смеју трпети последице пропуста на страни суда. Уколико је осуђени поднео молбу у законом прописаном року, истовремено је стекао право да се о његовој молби одлучује и након ступања осуђеног на извршење у заводу. Не постоји законска

¹⁶ Неретка је ситуација, поготово у вишим судовима са мањим бројем судија, да ванпретресно веће чине судије који годишњим распоредом председника суда нису распоређени да суде у кривичном одељењу, већ у другим одељењима попут извршног, парничног итд. Тада се неформално одлука по жалби своди искључиво на одлуку судије кривичара, коју други члан/ови подрже.

Стефан Петрашиновић, Кућни затвор у светлу најновијих измена и допуна Закона о извршењу кривичних санкција (стр. 57-68)

сметња да се, уколико се молба осуђеног усвоји, време проведено на издржавању казне затвора до тренутка правноснажности решења којим је усвојена молба, урачуна у казну кућног затвора.¹⁷

IV УСКЛАЂЕНОСТ ЗАКОНСКОГ РЕШЕЊА СА ОСНОВНИМ НАЧЕЛИМА КРИВИЧНОГ ПРАВА И ПОЈЕДИНИМ ОДРЕДБАМА КРИВИЧНОГ ЗАКОНИКА

Промена начина извршења казне затвора по ЗИКС (иако законодавац говори о промени начина извршења, суштински може се говорити о изрицању казне кућног затвора) за осуде на казну затвора до једне године је у директној супротности са начелом законитости, начелом легитимности, начелом праведности и сразмерности, као и одредбама којима је регулисан институт казне затвора (пре свега нормом из чл. 45. ст. 3. КЗ). Наиме, *lex certa*, као један од сегмената начела законитости, захтева да кривичноправне норме у што већем могућем обиму буду прецизне и одређене. Односно, представља захтев законодавцу да законски текст језички мора садржати висок степен (стандард) прецизности, одређености у предвиђању инкриминација и кривичних санкција.¹⁸ Прописивањем обавезе судији за извршење да ће водити рачуна да ли се променом начина извршења казне затвора може остварити сврха кажњавања¹⁹ (чл. 42. КЗ), без предвиђања неких ближих услова и критеријума,

¹⁷ Супротно томе Виши суд у Крушевцу у решењу СИК 99/19 од 15.10.2019. године (необјављено). У образложењу решења, између осталог, наводи се да „како је бранилац поднео молбу да осуђени издржава казну затвора дана 25.09.2019. године, те како је осуђени ступио на издржавање казне затвора дана 08.10.2019. године, то је судија за извршење нашао да у време одлучивања о поднетој молби (15.10.2019. године) осуђени више нема статус лица које није ступило на извршење казне затвора, а који статус му даје право на подношење и одлучивање о молби и у том смислу молба браниоца осуђеног је неоснована“.

¹⁸ И. Симовић-Хибер, *Начело законитости и легитимности кривичног законодавства*, у: Актуелна питања кривичног законодавства (нормативни и практични аспект) (ур. С. Бејатовић), Српско удружење за кривично правну теорију и праксу, “INTERMEX” - Београд, Златибор-Београд, 2012, 372.

¹⁹ У оквиру опште сврхе кривичних санкција (чл. 4. ст. 2. КЗ), сврха кажњавања је: 1) спречавање учиниоца да чини кривична дела и утицање на њега да убудуће не чини кривична дела; 2) утицање на друге да не чине кривична дела; 3) изражавање друштвене осуде за кривично дело, јачање морала и учвршћивање обавезе поштовања закона; 4) остваривање праведности и сразмерности између учињеног дела и тежине кривичне санкције (ово последње је додато Законом о изменама и допунама Кривичног законика из 2019. године са почетком примене од 01.01.2020. године).

указује на непрецизност и неодређеност ове одредбе.²⁰ Осим тога, олако се дерогирају поједине одредбе КЗ и то пре свега одредба чл. 45. ст. 3 којом је прописано да ако учиниоцу кривичног дела изрекне казну затвора до једне године, суд може истовремено одредити да ће се она извршити тако што ће је осуђени издржавати у просторијама у којима станује *уколико се с обзиром на личност учиниоца, његов ранији живот, његово држање после учињеног дела, степен кривице и друге околности под којима је дело учинио може очекивати да ће се и на тај начин остварити сврха кажњавања*. Самим тим, судија за извршење нема обавезу да испитује и ове остале наведене чињенице и околности. Такође, на овај начин се доводи у питање и правна сигурност, јер може до доћи до арбитрерности у одлучивању. Казна кућног затвора је искључиво резервисана за предмет кривичног поступка (решавање кривичне ствари, а самим тим и изрицања адекватне и сразмерне кривичне санкције) пред надлежним судом у законито спроведеном кривичном поступку, те не може бити предмет оцене и истовремено „изречена“ након правноснажности пресуде од стране за то некомпатибилног судије за извршење (имајући у виду његову стварну надлежност из чл. 34. ЗИКС²¹). Питање је да ли ће промена начина извршења казне затвора бити праведна и сразмерна учињеном делу у конкретном случају²². Сматрамо да је одговор на ово питање негативан. Разлог томе лежи у чињеници да суд приликом пресуђења, односно изрицања и одмеравања казне затвора, утврђује све олакшавајуће и отежавајуће околности и остварује непосредан увид у остале околности које указују на то да ли ће у конкретном случају казна кућног затвора бити праведна и сразмерна учињеном делу. Судија за извршење, по правилу, не остварује непосредни контакт са осуђеним лицем, већ на основу расположивог материјала у списима предмета и

²⁰ Законодавац је могао да пропише, иако не баш као најсрећније решење, као додатне критеријуме - постојање околности из чл. 45. ст. 3. КЗ за које суд није знао у моменту пресуђења.

²¹ Судија за извршење штити права притвореника, осуђеника, лица којем је изречена мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, обавезног лечења наркомана или обавезног лечења алкохоличара када се спроводи у заводу, надзире законитост у поступку извршења кривичних санкција и обезбеђује равноправност и једнакост ових лица пред законом. Судија за извршење одлучује и о: заштити права по притужби притвореника и захтеву за судску заштиту осуђеника, лица којем је изречена изречена мера обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, обавезног лечења наркомана или обавезног лечења алкохоличара када се спроводи у заводу; заштита права осуђеника одлучивањем о жалби против одлуке управника завода или директора Управе, у случајевима предвиђеним овим законом; у другим случајевима предвиђеним законом.

²² У вези са последњом изменом и допуном КЗ из 2019. године, са одложеном применом од 01.01.2020. године, обавеза судије за извршење у оквиру сврхе кажњавања биће и испитивање остваривања праведности и сразмерности између учињеног дела и тежине кривичне санкције.

Стефан Петрашиновић, Кућни затвор у светлу најновијих измена и допуна Закона о извршењу кривичних санкција (стр. 57-68)

на бази већ претходно утврђених чињеница одлучује, а самим тим остаје ускраћен за одговоре на поједина питања. Неоправдано је увођење такве могућности, да се може променити извршење казне затвора, без обзира што је постављена граница одлучивања за осуде на казну затвора до једне године, заобилажењем целокупног кривичног поступка и ангажовања државног апарата, а самим тим и основних одредби којима је прописана казна кућног затвора.

У прошлости, законодавац је скоро на идентичан начин предвиђао могућност промене начина извршења казне затвора до једне године Законом о изменама и допунама раније важећег Закона о извршењу кривичних санкција из 2011. године²³, али је након тога доношењем садашњег ЗИКС из 2014. године та могућност дерогирана.

V ПРОМЕНА НАЧИНА ИЗВРШЕЊА КАЗНЕ ЗАТВОРА НАКОН ПРАВНОСНАЖНОСТИ ПРЕСУДЕ ПО ЗАКОНИКУ О КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ

Предмет Законика о кривичном поступку²⁴ (у даљем тексту: ЗКП) је утврђивање правила чији је циљ да нико невин не буде осуђен, а да се учиниоцу кривичног дела изрекне кривична санкција под условима које прописује кривични закон, на основу законито и правично спроведеног поступка (чл. 1. ст. 1. ЗКП). Другим речима, основни задатак кривичног процесног права (чији је основни извор ЗКП) јесте расветљење и решавање кривичне ствари и примена материјалног права на тако расветљену и решену кривичну ствар.²⁵ Само чињенице и околности које су утврђене на основу изведених доказа на главном претресу (као централној фази кривичног поступка), могу довести до остваривања правне сигурности и гаранција правне државе да се учиниоцу кривичног дела изрекне адекватна и сразмерна кривична санкција прописана КЗ. Поред редовног кривичног поступка, законодавац је предвидео могућност понављања правноснажно окончаног кривичног поступка у корист окривљеног, по ванредном правном леку-захтеву за понављање кривичног поступка (чл. 470-481 ЗКП). Између осталог, као један

²³ Наведеним законом је чак била проширена могућност примене промене начина извршења, јер је промена могла уследити и након ступања осуђеног лица на извршење казне затвора, а и круг субјеката права на подношење, тада предлога, је био проширен (осуђени, јавни тужилац и директор Управе). Осим тога, у првом степену, о предлогу је одлучивао председник суда који је донео првостепену пресуду, док је о жалби на одлуку одлучивао председник непосредно вишег суда (чл. 174е тада важећег ЗИКС-а).

²⁴ *Законик о кривичном поступку* („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14 и 35/19).

²⁵ С. Бејатовић, *Кривично процесно право*, Треће измењено и допуњено издање, Београд, 2014, 33.

од разлога за понављање кривичног поступка предвиђено је и то да се кривични поступак може поновити ако се изнесу нове чињенице или поднесу нови докази којих није било када је изрицана казна затвора или суд за њих није знао иако су постојали, а они би очигледно довели до блаже кривичне санкције (чл. 473. тач. 6 ЗКП). Сходно томе, на овај начин сва осуђена лица на казну затвора до једне године имају могућност преиспитивања своје осуде у погледу изречене казне и, условно речено, промене начина извршење казне затвора у просторијама у којим та лица станују, под условом да изнесу нове чињенице или нове доказе, а које се имају ценити у смислу чл. 45. ст. 3. КЗ. Али и тада, последица усвајања захтева осуђеног за понављање кривичног поступка је одређивање новог главног претреса на коме ће се свестраном и целокупном оценом свих изнесених нових чињеница и доказа утврдити да ће се кроз изрицање казне кућног затвора остварити сврха кажњавања, а која свакако суштински представља блажи облик лишења слободе (блажу кривичну санкцију) од казне затвора, имајући у виду да се извршава у просторијама у којима осуђени станује (што је свакако лагодније и повољније од услова у заводима за извршење кривичних санкција) и омогућава велике погодности за осуђеног (нпр. одлазак на посао, похађање наставе током редовног школовања, обављање сезонских пољопривредних радова, итд.).²⁶

VI ЗАКЉУЧАК

Од тренутка увођења казне кућног затвора у наше кривично законодавство до данашњег дана, приметно је да је иста у великој мери оправдала свој циљ и сврху увођења (растерећење завода за извршење кривичних санкција и релативно смањење трошкова државе, уз истовремено постизање специјалне и генералне превенције, као и већу укљученост заједнице у реинтеграцију и ресоцијализацију осуђеног у друштво), с обзиром да се често изриче учиниоцима за лакше или релативно лакше облике криминалитета и не наизлази на веће потешкоће у директној примени.

²⁶ Тако нпр. Основни суд у Трстенику у пресуди К.бр.16/17 од 02.03.2017. године (необјављено). Наведеном пресудом, у поновљеном кривичном поступку, остављене су на снази првостепена и другостепена пресуда којима је окривљени осуђен због кривичног дела тешка телесна повреда из чл. 121. ст. 1. КЗ на казну затвора у трајању од 6 месеци, с тим што је одредио да се изречена казна сада има извршити у просторијама у којима окривљени станује. У образложењу се, између осталог, наводи да су „испуњени услови из (тада важећег) чл. 45. ст. 4. КЗ, те да ранији живот окривљеног, његово држање после учиненог кривичног дела, његов степен кривице, а посебно његово здравствено стање које није цењено ни приликом ранијег одмеравања казне како од стране овог суда тако и од стране другостепеног суда, да окривљени изречену казну затвора издржи у просторијама у којима станује и да ће се на тај начин остварити сврха његовог кажњавања“.

Стефан Петрашиновић, Кућни затвор у светлу најновијих измена и допуна Закона о извршењу кривичних санкција (стр. 57-68)

Чини се да теорија и пракса стоје на истом становишту да се из криминално-политичких разлога у ближој будућности казна кућног затвора и формално уведе у КЗ као посебна врста казне, а не да само представља модалитет извршења казне затвора. Постоје одређена мишљења да се примена ове казне треба проширити, на тај начин што ће се померити граница у погледу висине изречене казне затвора, са садашњег законског решења од годину дана на више година (две или три).

Оно што је сигурно, формалним увођењем казне кућног затвора у КЗ, онемогућили би се покушаји законодавца, да се кроз одредбе других закона, најпре одредби ЗИКС (као што је то учињено последњом изменом и допуном овог закона, а и ранијом), дерогирају основна начела кривичног права и основни институти КЗ. Не постоји никакво оправдање и утемељење у позитивном праву, то што је законодавац последњом изменом и допуном ЗИКС, омогућио одређеној категорији осуђених лица да захтевају „промену“ начина извршења казне затвора. Уколико је намера законодавца била да растерети заводе за извршење кривичних санкција и смањи трошкова, једно од решења могла би да буде амнестија тих лица. На крају, сматрамо да ЗКП једини предвиђа правилан и законит начин евентуалне могућности промене начина извршења казне затвора након правноснажности пресуде.

Stefan Petrašinić*

**HOUSE ARREST IN THE LIGHT OF THE LATEST
AMENDMENTS TO THE LAW ON THE ENFORCEMENT
OF CRIMINAL SANCTIONS**

Summary

Art. 3 of the Law on amendments to the Law on Execution of Criminal Sanctions, a new Art. 41a. entitled “Procedure for petition to execute imprisonment in the premises of the convicted person”. This amendment to the Law on Execution of Criminal Sanctions (which is both substantive and procedural in nature) gives the possibility and hope to a large of sentenced persons to imprisonment for up to one year, by their request, by the time they enter the sentence, re-examines the conviction and possibly changes the manner in which the prison sentence is served in one of the penitentiary institutions by executing it in the premises where the convicted person resides (“house arrest”). In this paper, the author will point out the legitimacy and

* Teaching associate, Faculty of Law, University of Kragujevac.

compliance of this novelty with the basic principles of criminal law, the relationship with the certain provisions of the Criminal Code and the Code of Criminal Procedure, the intention of the legislator in its introduction, as well as its nature.

Key words: *Law on Execution of Criminal Sanctions, imprisonment, “house arrest”, convicted person.*

Нововић Драган*

Прегледни научни чланак
УДК: 341.348"1939/1945"

РАТНА ШТЕТА И НАКНАДА ШТЕТЕ

Кратак осврт на нека од питања везаних за накнаду ратне штете из Другог светског рата

Рад примљен: 17. 11. 2019.
Рад прихваћен за објављивање: 21. 11. 2019.

*Ратна штета увек погађа и лична грађанска права. По завршетку Другог светског рата ни раније југословенско, а после распада Југославије ни српско законодавство још увек нису дали одговор на питање како ће појединци надокнадити претрпљену ратну штету. У овом раду аутор анализира националне и међународне прописе којима се регулишу питања одговорности за штету, и различите приступе решавања проблема наплате потраживања насталих по основу причињене штете у рату. На крају долази до закључка да међународно право не садржи прецизне нормативне стандарде и критеријуме, па ни инструменте принуде, којима би наметнуло исплату ратне штете државама одговорним за чињење исте, већ је та проблематика, чини се још увек, под утицајем констелације односа у међународној заједници, што нужно води примени *jus ad bellum* у датој материји.*

Кључне речи: *ратна штета, наплата ратне штете, Хашке конвенције, Женевске конвенције.*

I УВОД

Циљ накнаде штете постиже се давањем повређеној особи адекватне ствари на име компензације (обично је то новац) за претрпљену штету, која би га вратила у позицију у којој би био да се догађај који је проузроковао штету није ни десио. Штета је поправљена када повређена страна прими све што је неопходно да се уједначи разлика проистекла из инцидента који је узроковао штету¹.

* Адвокат у Адвокатској канцеларији „Нововић“ и академика Српске Краљевске академије научника и уметника (СКАНУ), adv.novovic@gmail.com

¹ А. К. Georgiades; *Уговорно право општи део*, део I, 2007, 345.

Како би се остварила компензација, морају бити кумулативно испуњена три услова: да постоји штета, да је прописан разлог за одговорност и да постоји узрочна веза између узрока одговорности и штете.

Појам штете подразумева било какву повреду проузроковану добрима и имовини, као и онима на личности и физичком интегритету повређеног.²

Прописани разлог за одговорност (правне последице императивних и забрањујућих правних норми), је одређени случај или понашање, који у складу са законодавчевом проценом, ствара одговорност за накнаду штете. Закон познаје различите разлоге за обавезу одштећења, као што је кршење већ постојеће уговорне обавезе, предуговора, уговора, случајеви посебне судске одговорности за накнаду штете и деликт као један од најважнијих случајева прописаних разлога за одговорност.

Деликт³, у ширем значењу појма, је свако људско понашање (чињење или нечињење) које је забрањено по закону. У грађанском праву, неодобравање одређеног понашања је у вези са чињеницом да је такво понашање узрок штете, односно, да производи резултат, који је такође забрањен законом. Због тога закон тера оне који су проузроковали штету да је и надокнаде. Компензација је санкција за кршење правних норми. Зато, деликт је један незаконит акт који ствара одговорност. У оквиру регулативе о одговорности за деликт опште је прихваћен принцип да је то једно објективно некоректно или незаконито понашање, којим је добро, које је заштићено правним поретком, повређено неком радњом. Незаконито понашање је такође кршење било које законске одредбе, која штити одређене приватне интересе, често назване правним интересима, који су повређени овим кршењем. Непоступање по закону такође постоји у случају кршења друштвене етике, која се изражава кроз правила морала и добре вере.

Позитивна законска правила чије кршење представља незаконито понашање, су такође неписана правила марљивости чије очување намећу, у сваком случају, потребе модерних друштвених пословања, подразумевајући под тим укупност људских активности у друштвеној заједници. Коначно, нечињење се сматра незаконитом радњом ако постоји законска обавеза за радњом, а она изостане.

За настанак грађанске одговорности за другога, није довољна само потврда незаконитости одређеног понашања. Потребно је да се радња или изостанак радње могу доделити вољи неког да дела и не, тако да је то понашање последица његове воље. Одговорност је нечије прекорљиво ментално стање против свог незаконитог понашања.

Последњи захтев за одговорност за накнаду штете је постојање оправдане узрочне везе између незаконитог и одговорног понашања и штете. Према преовлађујућем мишљењу, оправдавајућа веза треба да буде подесна, а као

² A. Manesis, *Civil libertis*, 1982, 116.

³ Deligiannis – Kornilakis, *Посебно уговорно право III*, 1992, 101.

таква постоји када према поукама заједничког искуства и логике, радња или одсуство радње, у време и под условима под којима се десила, може, према објективном предвиђању и према уобичајеног току догађаја (без мешања других, потпуно непредвиђене или безначајне и необичне околности) да проузрокује штету (теорија прикладног узрока).⁴

II ШТЕТА У СРПСКОМ ПРАВУ

А. Историјски осврт на прописе

Србија има дугу правну традицију и културу. Номоканон Светог Саве и Законик цара Душана могу послужити као карактеристични примери за то, настали на основама европске цивилизације и подржани правном свешћу људи током дуготрајне окупације од стране Турака. Србија је била четврта земља, после Француске, Аустрије и Холандије, која је донела грађански законик и то 1844. године усвајањем законика који је написао Јован Хацић.⁵ Последњи законик из области грађанског права, који је усвојило Савезно веће Скупштине СФРЈ је Закон о облигационим односима објављен 30. марта 1978. и који је ступио на снагу 1. октобра 1978.⁶

Б. Одговорност за штету у србијанском праву

У принципу, србијанско право познаје два облика одговорности: уговорну и вануговорну (деликтну) одговорност. Основна разлика између уговорне и вануговорне одговорности за накнаду нанете штете у вези је са постојањем или непостојањем обавезе која претходи одговорности за штету. Код деликата одговорност произилази из једног самог по себи незаконитог акта, док код уговора она произилази из повреде услова самог уговорног односа. Самим тим, код деликта може бити више људи одговорних за насталу штету: и оних који су извршили такве радње и оних који су на неки начин повезани, па тако имамо 'одговорност за друге' и праву одговорност. У том смислу, деликтна одговорност делује *erga omnes*.⁷ Вануговорна одговорност је много шири појам: под њим се подразумева комплетно обештећење (обична штета и изгубљена добит), а када је штета настала вршењем кривичног дела са умишљајем онда је обештећење посебно и прати субјективну вредност -

⁴ Deligiannis – Kornilakis, op. cit., 170, под Е, Spiliotopoulos *Приручник јавног права*, 2002, 237; В.С.1136/1980 НоБ 1981, 522; В.С. 316/1982 НоБ 1983, 1571; В.С.913/1988 Елл. Дни 1989, 1331; В.С.1320/1988 НоБ 1987, 906.

⁵ О. Антић, *Облигационо право*, Београд, 2008.

⁶ „Службени лист СФРЈ“ 29/78, Амандмани су донети 1985, 1989, 1993; „Сл. лист“ СФРЈ бр. 39/85 и 59/89; „Сл. листу“ СРЈ 31/93. Са неким изменама ЗОО је примењиван у свим бившим југословенским републикама. Ово доказује висок квалитет рада проф. Михајла Константиновића и уопште београдске и србијанске правне школе у целини.

⁷ О. Антић, op. cit., 444 и даље.

praetium affectionis. Код деликтне одговорности битно је и то да она доводи до пуне компензације штете.

Дакле, деликтна одговорност постоји у три случаја: по основу кривице (понекад се назива и одговорност за своје поступке), одговорност за друге и објективна одговорност (одговорност за штету од опасне ствари и делатности). *Neminim laedere* је општа норма, којом се забрањује наношење штете. ЗОО уводи ову забрану користећи основне принципе: „Свако је дужан да се уздржи од поступка којим се може другом проузроковати штета”.⁸ Ова општа норма санкционисана је посебном одредбом: „Ко другоме проузрокује штету дужан је накнадити је, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице”.⁹ Међутим, одговорност за накнаду штете може постојати и без кривице¹⁰.

Србијанско право одређује штету на следећи начин: „Штета је умањење нечије имовине (обична штета) и спречавање њеног повећања (измакла корист), као и наношење другоме физичког или психичког бола или страха (нематеријална штета).”¹¹ У дефинисању штете, наша литература обично се веже за „умањење“ нечије имовине, права или лица, као и изгубљену добит, која се могла очекивати¹². У суштини, ово је парафразирање дефиниције из Аустријског грађанског законика имајући у виду да Српски грађански законик није имао одредбу којом се дефинише штета. У свом Нацрту Закона о облигацијама и уговорима, професор Константиновић дефинисао је штету не само као умањење нечије имовине и спречавање њеног увећања, „већ и кришење законитог интереса као и повреде личних права: слободе, части, угледа, стидљивости, личног и породичног мира и других личних вредности као и наношење физичког и психичког бола“ (материјална и нематеријална штета). Закон о облигацијама даје дефиницију штете: умањење нечије имовине (обична штета) и спречавање њеног повећања (измакла корист), као и наношење другоме физичког или психичког бола или страха (нематеријална штета). Материјална штета погађа директно имовину оштећеног и умањује је (обична штета), и индиректно (измакла добит) када је сам штетни догађај спречио имовину да се увећа.

Штета увек погађа и лична грађанска права. Накнада се увек може изразити у новчаном еквиваленту. Као што је већ речено, штета може да буде материјална и нематеријална. Материјалне штете су поремећаји узроковани деликтом. Кад је обична штета у питању, постоји директан поремећај, а кад је у питању изгубљена добит поремећај је индиректан. Ипак, могуће је успоставити пређашње стање ако штетник или одговорно лице да део своје имовине у ову сврху. Што се тиче нематеријалне штете, успостављање равнотеже је

⁸ Закон о облигационим односима, Члан 16.

⁹ Исто, Члан 154, тачка 1.

¹⁰ Исто, Члан 154, тачка 2. и 3.

¹¹ Исто, Члан 155.

¹² О. Станковић, *Компензација*, Београд, 1998.

специфично јер није у питању материјална равнотежа као у претходном случају, већ нематеријална, психичка равнотежа. Одавде долазе различити принципи који се тичу накнаде штете. Дакле, у свим овим случајевима наношења штете, та повреда се може претворити у новчани еквивалент. Ова могућност новчаног изражавања повреде је битан предуслов за олакшање исправљања последица деликата. Коначно, одговорност за накнаду штету нанете деликтом може се успоставити ако постоје три услова: а) штета; б) одговорност особе чији су поступци изазвали штету; и 3) каузалност¹³.

В. Ратно обештећење – правни оквир ратних сукоба

Србијанско право исцрпно и детаљно уређује питање компензације за насталу штету, дозвољавајући такав захтев оштећеног до пуне накнаде. Оно у уређењу накнаде штете полази од саме наредбе у правној норми да се штите правна добра људи од било каквих напада трећег лица, чак и ненамерних. Узнемирујући пораст штета узрокованих средствима које је технолошки напредак последњих деценија донео људима, у вези са порастом захтева за сигурношћу и заштитом законских права од било каквих напада, уздрмао је традиционалну функцију деликтне одговорности, њену детаљну регулативу и супротстављеност као једног од најважнијих случајева легитимне одговорности.

Ствари, међутим, нису тако јасне и једноставне у случају ратних репарација. Национална законодавства, па ни српско законодавство нису одговорила на питање како и ко ће надокнадити ратну штету оштећенима.

III ПРОБЛЕМИ НАПЛАТЕ РАТНЕ ШТЕТЕ

Питање ратне одштете је посебно контроверзно и компликовано из више разлога.¹⁴ Крај Другог светског рата дочекао је све земље учеснице уништеним. И за победнике и за побеђене људски и материјални губици су били скоро непроцењиви. Традиционално, поражени сnose терет репарационих захтева победника, који могу имати застрашујуће последице. Један од разлога који су и довели до Другог светског рата, били су окрутни услови примирја и тешке репарације наметнуте Немачкој после Првог светског рата. Раније моћна Немачка представљена је од стране својих савезника као једина одговорна за рат и, самим тим, била је оптужена за морално понижавање, економско уништење и друштвену изолацију. У својој књизи *Економске последице мира*, 1999, британски економиста *Keins* критиковао је Версајски уговор (мировни уговор којим је окончан Први светски рат) због „бандитских

¹³ О. Антић, *op. cit.*, 454.

¹⁴ А. Gattini, *У којој мери су државни имунитет и судска неспособност главне препреке појединачних захтева за накнаду штете?*, Журнал међународног кривичног правосудја, 2003, 348, 358-359.

репарација“ које би, по његовој оцени, могле да доведу до новог рата. Немци, заправо, нису никада прихватили у својим умовима овај мировни уговор што је врло мудро искористио Адолф Хитлер, проповедајући војну експанзиону политику Немачке која би отклонила последице пораза, осветила се непријатељима и створила од Немачке највећу силу у Европи.

Друга битна ствар у вези ратних репарација је финансијска немоћ да се обнови све што је током рата уништено и да се надокнади штета свим грађанима. То се одразило на значајне уговоре потписане од савезничких снага којима се уређивало питање ратних репарација¹⁵.

И треће подједнако важно питање, је оно најочигледније: који закон треба применити? С обзиром да су у рату умешане најмање две земље, шта би био правни оквир по коме би се решавали захтеви и потраживања оштећених? Да ли је могућа примена националног права или смо упућени искључиво на терен међународног права? И шта је тачно предвиђено међународним правом?

Традиционални приступ претпоставља да су појединачна потраживања у вези са ратом уређена мировним уговорима или њиховим еквивалентима. По другом становишту, појединачни захтеви у вези рата третирају се као појединачни захтеви против страних влада поднети у условима мира. Треће становиште изједначава у потпуности ратне захтеве са захтевима у вези људских права уопште. Свако од три становишта ствара посебне импликације поштујући механизме представљања захтева у вези са ратом. Традиционални приступ решавања ратних потраживања мировним уговорима везује појединачна и потраживања влада са концептом репарација и тражи њихово решавање на бази влада - влада у ширем оквиру мировних аранжмана, наравно у мировним уговорима. Други приступ, који не прави разлику између захтева постављених у миру и у рату, захтевао би да се потраживања у вези рата третирају у складу са правилима дипломатске заштите, и један такав захтев могла би да постави само влада. Тек треће становиште, поистовећујући потраживања у вези рата са потраживањима у вези људских права, предвиђа да би погођени појединац могао да подигне захтев пред националним судом у земљи која није оптужена.¹⁶

А. Међународно ратно право и штета

Рат, као међународни феномен, предмет је међународног јавног права. То је карактеристика светске историје која се непрекидно понавља, и то како древне тако и модерне; из тог разлога правила су уређења законом, чији је циљ ублажавање катастрофалних последица рата. Јавно право рата разликује *ius ad*

¹⁵ R. Dozer, "Нагодба о захтевима у вези рата: да ли међународно право признаје приватно право жртава на тужбу? Лекције након 1945", Berkeley, Журнал међународног права, 2002, 296, 317.

¹⁶ Ibid, 296-297.

*bellum u ius in bello*¹⁷. *Jus ad bellum* односи се на законитост или незаконитост употребе силе у међународним односима, ако је рат уопште оправдан¹⁸. *Ius in bello* садржи правне принципе који се примењују на зарађене стране и у вези је са ограничењима у употреби силе током непријатељства. Ови правни принципи постоје без обзира на то да ли су зарађене стране у рату, оправданом или не.¹⁹ Чак и кад је рат потпуно неоправдан, јавно право се примењује на државе учеснице.

Jus in bello је традиционално подељено у тзв. "хашко право", које чине правила (обичајна или писана) која се односе на средства и начине извођења војних акција у оквиру оружаних сукоба (нпр. забрана изузетно разорног оружја) и "женевско право" које чини хуманитарно право (нпр. заштита небораца)²⁰.

Правила којима се уређује рат су обичајне и уговорне природе. Најважнији уговори су: Париска декларација из 1856.²¹, која забрањује пиратство, Женевске конвенције из 1864. и 1906. о заштити повређених,²² Хашка конвенција из 1899.²³ која је измењена 1907., и Декларације и Споразуми о разним питањима ратног права из 1907.,²⁴ Женевска конвенција о затвореницима, рањенима и оболелима²⁵ и Додатни протоколи.²⁶

При крају 19. века, такмичење између империјалистичких држава за контролу извора сировина и инвестиционих фондова, довела је до акутних неслагања између њих постао је видљив страх од светских сукоба. Тако, Хашке

¹⁷ M. Frostad: *Jus in bello после 11. септембра 2001*: Веза између *jus ad bellum* и *jus in bello* и захтеви за добијање статуса ратног заробљеника, издавач Nomow, 2005.

¹⁸ C. Stahn: "Jus ad bellum", "jus in bello"... "jus ois bellum" - *Промишљање о концепцији права оружане силе*, Европски журнал међународног права 17 (2006), 921.

¹⁹ A. Orakhelashvili: *Преклапање и конвергенција: Интеракција између Jus ad bellum и jus in bello*, Журнал о сукобу безбедносног права 12 (2007), 157.

²⁰ G. Mintsis, *Ратни злочини и накнада штете*, 1998, Научни годишњак Арменопулос 24 (2003), 176.

²¹ Декларација поморског права. Париз, 16.април 1856, Британски државни папири 1856, вол.LXI, 155-158.

²² Конвенција о побољшању услова рањеника и болесника у сувоземном рату. Женева, 22. август 1864, D.Schmidler и J.Toman, *Право оружаних сукоба*, Martinus Nijhoff 1988, 280-281, 285-288.

²³ N, Martinus, *Завршни акт међународне мировне конференције*, Харг, 1899, 69-93, D. Schmidler и J. Toman, *Право оружаних сукоба*, 1988, 50-51, 289-292.

²⁴ Ibid, 53-59.

²⁵ Завршни акт дипломатске конференције у Женеви, 12. август 1949, Конвенција (III) о третману ратних заробљеника. Женева, 12. август 1949, Женевске конвенције од 12. августа 1949, Међународни комитет црвеног крста, Женева, стр. 75-152, Конвенција (IV) о заштити цивила током рата. Женева, 12. август 1949, Женевске конвенције од 12. августа 1949, Међународни комитет црвеног крста, Женева, 153-221.

²⁶ Додатни протоколи Женевских конвенција од 12. августа 1949, Међународни комитет црвеног крста, Женева, 1977, 123-124.

конвенције изражавају жељу да државе буду што уздржаније од употребе силе и да оне треба да примењују мирна средства за решавање својих спорова. Основне одреде Хашке конвенције из 1907. прописују обавезу избегавања насиља и мирног решавања спорова (члан 1), и ако то околности дозвољавају медијацију једне или више пријатељских сила (члан 2).

Још већи напредак у ограничавању могућности ратовања, постигао је Пакт Лиге нација који прописује (члан 12), да државе чланице, кад се међу њима појави спор који би могао да води рату, треба да га изнесу пред арбитражу или неку законску институцију или пред Савет Лиге нација (у будуће СЛН). Штавише, обавезује државе чланице, у сваком случају, да не започињу рат пре истека периода од три месеца од проглашења арбитраже или одлуке суда или од извештаја СЛН. И коначно прописује који спорови су подобни за арбитражу или законски аранжман (спорови око тумачења конвенција, око питања међународног права, итд.).

Победничке силе Другог светског рата, укључиле су у Повељу Уједињених нација (УН)²⁷ мировни споразум као основни принцип решавања међународних спорова. „Све чланице решавају своје спорове мирним путем тако да мир у свету, сигурност и правда не буду повређени“ (члан 2, тачка 3); „све чланице се у међусобним односима уздржавају од претње силом или употребе силе“ (тачка 4).

Повеља УН овлашћује Савет безбедности да утврди да ли постоји претња миру, ометање мира или агресивна радња и да предлаже или одлучује о мерама које треба предузети, у складу са чл. 41. и 42, да обезбеди или обнови мир у свету и сигурност (чл. 39). Повеља забрањује употребу силе и ствари оружја од стране чланица УН (чл. 2, т. 4.), али дозвољава употребу оружја од стране политичког инструмента УН, Савета безбедности (чл. 39.). Овим правилима Повеље право на употребу силе пренето је са чланица Организације на колективно тело, на Савет безбедности.

Постоји разлика између употребе силе од стране државе и употребе силе од стране колективног тела. Док државе примењују силу ради задовољења својих интереса, Савет безбедности примењује силу ради очувања или обезбеђења мира и сигурности у Свету (чл. 39.), речју ради остварења заједничког интереса свих чланица УН.

Примена одговорности од стране УН суочава се са проблемима који извиру из статутарних одредаба. У пракси, државе које објаве незаконит рат, према Повељи осим усмених осуда не трпе материјалне санкције. Ово се дешава због тога што је међународно право - упркос свом развоју у постратном периоду - и даље на почетку (*lex imperfecta*), све док не постоји елемент принуде учиниоца, како би се вратила претходна правна ситуација или како би се спречиле офанзивне незаконите радње. То је урођени недостатак

²⁷ Повеља Уједињених нација, Уједињене нације, 24. октобар 1945. Серија уговора Уједињених нација 1 XVI.

међународног права и јер је, на крају, међународна политика та која примењује (преко УН) *ius ad bellum* у данашњем свету.

Победничке силе Другог светског рата потписале су 1945. у Лондону споразум којим је установљен Међународни војни суд, где би они који су одговорни за злочине против мира, рата и човечанства требали да буду осуђени. Суд је радио у Нирнбергу од 1945. до 1946. и пресудио 24 - орици нацистичких вођа заједно. Али није истовремено осудио Немачку. Сличан суд оформљен је и функционисао је у Јапану од 1946. до 1948. године.

1998. потписана је Римска конвенција (ступила на снагу 1.7.2002.), којом је основан стални Међународни кривични суд, са овлашћењима против оних који су починили ратне злочине и уопште злочине из домена међународног права (нпр. геноцид), међу којима објаву незаконитог рата. Осмишљено је да се овај нови суд састоји од судија из земаља које нису умешане у одређени рат, како би се правда задовољила независно од политичких искустава.

IV ОСНОВАНOST ЗАХТЕВА СРБИЈЕ ЗА РАТНУ ОДШТЕТУ ИЗ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА ОД НЕМАЧКЕ

Током немачке окупације, југословенско не-барачко становништво на територији Србије је насилно уништавано од стране немачких трупа. Цена овог рата у људским и материјалним губицима била је страховито велика. Обзиром да жртвама са територије Србије штета коју су појединачно претрпели у Рату никада није исплаћена, поставља се више питања: Да ли је данас могуће покренути судске поступке против Немачке за штету проузроковану српском народу?; Да ли се надлежност за суђење може засновати пред српским судовима као што је био случај у Грчкој?; Да ли захтеви српских држављана уопште могу бити изнети против савремене државе Немачке? Да би се бар приближно могло одговорити на ова питања која су нераскидиво везана са политичком, а не искључиво правном проблематиком, неопходно би било много више простора него што обим једног оваквог рада допушта. Уместо тога у овом раду ћемо размотрити правни аспект немачке окупације југословенског правног поретка у Другом светском рату, као и обавезе и одговорност окупационих власти према грађанима/цивицима на окупираним територијама и њихове приватне имовине.

А. Окупиране територије према јавном ратном праву

1. Обавезе окупационих власти

Злочини против не-бараца догодили су се када је Југославија и у оквиру ње Србија била под немачком окупацијом. Речено је²⁸ да је појам ратне окупације

²⁸ К. Иоанноу, *Правно мишљење о немачким репарацијама*, НоБ 37, 1526

повезан са војним присуством окупатора, које се протеже кроз време ван обичне војне операције. Ово продужено управљање страном територијом узрокује, према међународном праву, посебне обавезе окупатора, поред повреде своје примарне обавезе да не употребљава оружану силу за окупацију стране територије.²⁹

Једна од правних последица војне окупације је и та да су, имајући у виду чињеницу да не долази до промене суверенитета већ само до привремене промене носиоца неких њених аспеката, права и обавезе окупатора током управљања окупираном територијом уређена међународним правом.

Правила међународног права која уређују војну окупацију садржана су у Регулативи о законима и обичајима рата на копну, која је донета на IV Хашкој конвенцији 19. Октобра 1907 (у даљем тексту Регулатива). Хашка регулатива је уговорни текст, који подлеже ратификацији од стране држава. Хашка правила су опште прихваћена правила међународног права која чине међународни обичај³⁰. И међународни и национални судови су дошли до овог закључка. Тако Међународни војни суд у Нирнбергу у својој пресуди од 1. октобра 1946. констатовао је поводом IV Хашке конвенције из 1907 да су „1939, правила постављена у Конвенцији, на које се чл. 6. Повеле односи, призната од стране свих цивилизованих нација и прихваћена као декларација закона и обичаја рата“. Осим тога и Међународни војни суд Далеког истока, у пресуди из 1948. прихватио је IV Хашку конвенцију као "добар доказ обичајног права народа".³¹

Регулатива, у трећем делу, чл. 42-46, садржи правила која уређују обавезе окупатора у односу према влади окупиране територије. Према овим одредбама територија се сматра окупираном „када је под влашћу непријатељских копнених снага“ (чл. 42.), што се несумњиво односило и на Југославију односно Србију као њену федералну јединицу. Окупатор према овим одредбама има делимичну привремену управну власт на окупираним територијама и, као такав, развија "привремено право да влада територијом и њеним становништвом"³², одговоран је уместо суверене државе, чију власт у ствари врши, да дела у интересу популације и територије, коју назива "репрезентативном". Према томе, он само има фактичку власт, као резултат

²⁹ К. Tenekidou – G. Tenekidou, *Occupatio bellica. Правна природа војне окупације*, Атина, 1945, N. Masourides, *Правни поредак током и након ратне окупације*, Атина, 1945, D. Evrigenis, *Питања војног окупационог права*, Солун, 1959, S. Perakis, *Војна окупација у савременом међународном праву* (А), Атина – Комотини, 1990; O. Debbash, *Војна окупација*, Париз, 1962; Ch. Rousseau, *Право оружаних сукоба*, Париз, 1983, 133 и даље; A. Roberts, *Шта је војна окупација?*, Британски годишњак међународног права 1984 (55), 249 и даље.

³⁰ J. M. Henckaerts, *Међународно хуманитарно право као обичајно међународно право*, Квартална анкета избеглица, 21 (2002), 186.

³¹ L. Oppenheim – H. Lauterpatch, *Међународно право, вол. II., Спорови, Рат и неутралност*, 7. издање, Лондон-Њујорк-Торонто, 1953, 822 и даље.

³² Ibid, 436.

војне акције и из тог разлога субјект је регулативе јавног права ратовања (*ius in bello*). У оквиру ове функције, држава која је окупатор (чл. 43. Регулативе), има овлашћење и обавезу да „предузме све мере које од ње зависе, како би што је могуће више сачувала и обновила јавни ред и јавни живот и то, све док не постоји препрека, придржавајући се закона окупиране државе“. У овој материји, углавном су умешана два интереса: прво, очување сигурности и реда у региону и, друго, очување интереса популације на тој територији. Једна од примарних обавеза окупатора је гаранција хуманог третирања грађана окупиране територије. У сваком случају, према закону окупације, не треба дати предност интересима окупатора.³³ Ово је једна обавеза која је наметнута међународним правом. Обавеза јавног права ратовања је ублажавање људске патње што је више могуће током окупације. Из овог разлога, окупатор је одговоран и као чувар администрације на окупираној територији и постојећег права суверене државе, све док питање националног суверенитета буде коначно уређено мировним споразумом. Сврха *ius in bello* је да правно обавезе зараћене стране, чак и током рата, како би на тај начин створило околности за брз и коректан мировни споразум. Из овог разлога, мировно право треба примењивати на окупирану територију што је дуже могуће.

Једнако важно питање је и обавеза окупатора да поштује законодавство окупиране државе. Окупирајуће снаге дужне су да поштују (члан 42), са изузетком потпуне немогућности, важеће законодавство на окупираној територији. Осим тога, као што је горе поменуто, војна окупација не доводи до укидања или до промене суверенитета и зато не доводи ни до укидања важећих закона у окупираној држави. Апелациони суд у Атини, у случају грчке окупације територија у Малој Азији, пресудио је да „...током војне окупације, законодавство окупиране земље примењивало се у целини (...) осим одредаба које су биле у супротности са законима о јавном реду (окупатора) или кадгод постоји несавладива препрека у примени домаћег права“³⁴. Карактеристична је одлука Врховног суда Грчке из 1928., која се тиче бугарске окупације грчких територија, која је понављана у скоро свим каснијим одлукама грчких судова, чак и данас. „...само због окупације једног дела територије неке земље од стране друге земље као акта ратовања, окупирани део више није део територије те земље, али закони на снази на почетку окупације не укидају се нити суспендују (...) већ остају на снази, уколико их окупаторска власт не укине или суспендује...“³⁵

2. Обавеза окупационе власти према цивилном становништву

Један од циљева нацистичке Немачке, између осталог, био је систематско погубљење и истребљење етничких група, које су сматране ниже вредним, без

³³ Ibid, 434, 437.

³⁴ Апелациони суд у Атини, Пресуда 22/1928, тх 38, 428.

³⁵ Врховни суд Грчке 167/1928, тх.38, 627.

прављења разлике између војника и не-бораца, под очигледним кршењем основних правних принципа у вези рата. Све то резултирало је веома ниском применом позитивноправних одредаба Регулative, које су тежиле ефикасној заштити не-бораца од окупаторских снага. Из овог разлога, ти основни принципи заштите неборачког становништва садржани у IV Женевској конвенцији из 1949, који су већ били општеприхваћени у јавном обичајном праву, добили су место и у писаном праву. Самим тим била је неопходна већа заштита небораца кроз међународно позитивно право.

Хашке конвенције, које су током Другог светског рата представљале срж окупационог права, садрже правила међународног јавног права која уређују један апсолутни минимум заштите небораца на окупираној територији. Као што је већ речено, ово се може објаснити тренутним положајем неборачког становништва на окупираним територијама у време закључења Конвенције. Штавише, окупаторска држава, већ тада, морала је да окупациону власт заснује на основама признатих основних принципа међународног обичајног јавног права. Слична регулатива постоји и у прологу Хашке конвенције: „у нади, да ће касније бити могуће издавање комплетнијег закона о праву ратовања, уговорне стране сматрају да је целисходно разјаснити да у случајевима када нема предострожности у усвојеним одредбама, становништво и они који ратују остају под заштитом и доминацијом основних принципа међународног јавног права, који су настали применом обичаја од стране земаља потписница, закона хуманости и захтевима опште свести“.

Према томе, одговорност окупирајућих снага обухвата више од просте заштите јавног реда и безбедности, као што је речено. Окупатор је дужан да обезбеди примену најприкладнијих мера за регулисање јавног живота на окупираним територијама и једноличан свакодневни живот, с обзиром на ратне услове. У овој обавези налази се заштита људских права цивила на окупираним територијама.

3. Обавеза поштовања приватне имовине грађана на окупираним територијама

Једно од основних правила установљено Хашком регулативом из 1907 је обавеза окупатора да поштују приватну имовину грађана на окупираној територији, да се „...част и породично право, живот цивила и њихова имовина (...) морају поштовати (члан 46). Упркос општој применљивости одредаба IV Хашке конвенције из 1907, постоји низ одлука националних судова, које их прихватају као опште призната правила међународног права.³⁶

Треба истаћи да напади на личну имовину грађана окупиране државе, од стране окупатора, могу бити директни (као што је нпр. конфискација од стране

³⁶ Одлука италијанског Касационог суда од 15. јуна 1951, случај Амбриола, Извештаји међународног права 1951, стр.690-693. Наглашавамо да Италија није потврдила IV Хашку конвенцију.

војних окупаторских власти) и индиректни (нпр. принуђивање цивила да прода своју имовину по понижавајућој цени окупаторским властима или телима на која они упуте). То поред осталог, могу бити посредно пљачкање усвајањем произвољног курса марке, систематска примена клиринга, итд.

Непоштовање међународноправне обавезе окупаторске државе да поштује приватну имовину грађана окупираних држава, има две директне последице: а) приватна имовина која је објект директног или индиректног напада изједначава се са украденом, односно имовином која је узета од законитог власника,³⁷ и б) одговорност за накнаду проузроковане штете пада на терет окупатора. „Зараћена страна која прекрши одредбе Регулative (која је измењена Конвенцијом) биће одговорна ако постоји разлог (s' il y lieu) за накнаду штете, и такође ће бити одговорна за сваку радњу коју изврши припадник њених војних снага“ (члан 3. IV Хашке конвенције из 1907). Треба напоменути да фраза "ако постоји разлог" није клаузула флексибилности, већ наглашавање да мора постојати штета на имовини.³⁸

По завршетку рата, према општеприхваћеним правилима међународног права које је било на снази током немачке окупације Југославије од 1941 до 1944, као и данас, Немачка је одговорна за накнаду штете по основу напада на приватну имовину југословенских и држављана Републике Србије као њене федералне јединице. Међутим, остало је отворено питање могућности наплате те штете на било који други начин осим споразумом између влада две државе.

V ЗАКЉУЧАК

Одговорност за накнаду штете увек постоји када између штетникове радње и настале штете постоји узрочно последична веза. Последица утврђене одговорности за настанак штете огледа се у обавезивању штетника да насталу штету и надокнади. Док је у унутрашњем праву релативно лако спровести поступак за утврђивање одговорности за настанак штете и за исплату обештећења, дотле је питање наплате ратне одштете веома конктоверзно и компликовано. Након завршетка Другог светског рата силе победнице нису осудиле Немачку на плаћање ратних репарација већ су питања обештећења регулисале мировним уговорима. Међутим, између Немачке и Југославије уговор о миру никада није закључен па су оштећени грађани из Србије као правне следбенице Југославије, остали ускраћени за наплату обештећења за штету коју су претрпели. Међународно право упркос свом развоју у послератном периоду и даље је на почетку када је у питању наплата ратног

³⁷ Ad hoc пресуда Касационог суда Француске од 7. децембра 1955, Преглед јавног права и политичких наука 1956, 1008.

³⁸ К. Efstathiadis, *Санкције због повреда правила ратовања*, Атина, 1943, и објављивање у Студијама међународног права, вол. II, Атина 1959, 321. Наглашавамо да Грчка није ратификовала IV Хашку конвенцију.

обештећења, јер не постоје прописана правила са елементима принуде или принудне наплате према одговорнима за проузроковану штету. То је урођени недостатак међународног права које је условљено односом снага у свету и политичким одлукама за примену *jus ad bellum* у данашњем свету.

Dragan Novović*

WAR DAMAGES AND COMPENSATION
A brief overview of some of the issues related to WWII
compensation for war damage

Summary

*War damage always affects personal civil rights. At the end of the Second World War, neither the legislation of the former Yugoslavia nor the Serbian legislation, after the breakup of Yugoslavia, had yet answered the question of how individuals would compensate for war damage suffered. In this paper, the author analyzes national and international regulations governing liability for damages, and various approaches to solving the problem of collecting war claims. Finally, it is concluded that international law does not contain elements of coercion against war-makers and states responsible for paying war damages, and that international policy on the relation of forces in the world applies *jus ad bellum*.*

Key words: *War damage, War damages collection, Hague conventions, Geneva conventions.*

* Attorney at Law Office Novović, Academic at SRASA.

СТРУЧНИ РАДОВИ

Едина Кочан*

Стручни чланак
УДК: 347.2

ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ПРАВА ГРАЂЕЊА

Рад примљен: 04. 08. 2020.

Рад исправљен: 22. 09. 2020.

Рад прихваћен за објављивање: 24. 09. 2020.

Да би се разумео било који правни институт који егзистира или је егзистирао у ма којем правном систему, неопходно је поћи од друштвених прилика које су постојале или које и сада постоје, а које су као такве довеле до његовог настанка, развоја, модификације или престанка. Такав је случај и са правом грађења, институтом савременог стварног права, које српско право не познаје, али је Преднацртом Грађанског законика Србије предложено његово увођење. С обзиром на то да се ради о новом стварном праву, сматрамо да је веома важно, између осталог, сагледати и његову генезу. Аутор ће у раду приказати историјски развој права грађења, почев од римског права па све до појаве првих грађанских кодификација у Европи с краја 19. и почетком 20. века, са циљем да читаоцима пружи увид у мотиве регулисања како би се потпуније разумела његова сврха. Посебна пажња биће посвећена институту трајног права коришћења грађевинског земљишта, којим се у периоду социјалистичког политичког уређења омогућавало грађење на земљишту у друштвеној/државној својини.

Кључне речи: стварно право, ограничена стварна права, право грађења, superficies solo cedit, emphyteusis, superficies, трајно право коришћења.

I УВОД

Право грађења је институт грађанског права који не постоји у домаћем праву, али је његово увођење предложено Преднацртом Грађанског законика Србије¹, чл. 2019.-2042., а пре тога регулисао га је нацрт Законика о својини и

* ОДС „ЕПС Дистрибуција“ д.о.о. Београд, Огранак Нови Пазар, edinakocan86@gmail.com

¹ Влада Републике Србије, Грађански законик РС, трећа књига, Стварно право, део трећи, Београд, 2015, 514., доступно на <https://www.mpravde.gov.rs/files/NACRT.pdf>

другим стварним правима² (који није ступио на снагу) у делу VI који носи назив "Службености", а само право има назив "Право службености грађења" и уређено је члановима 336.-347.. Са друге стране, овај правни институт регулише већина земаља које су настале распадом бивше Југославије³, док су бројни правни системи континенталне Европе регулисали право грађења, али и нешто другачији институт - суперфицијарно право, још крајем 19. и почетком 20. века⁴.

Разлози нерегулисања права грађења у домаћем праву до сада нису потпуно јасни, нарочито имајући у виду потребе становништва које се њиме задовољавају, али би их могли тражити у чињеници да смо у прошлости имали друштвену/државну својину као доминантан облик права својине на непокретностима и са тим у вези трајно право коришћења грађевинског земљишта, којим су се на неки начин остваривали интереси друштва слично као код права грађења.

Циљ нам је да у овом раду представимо настанак и развој права грађења и суперфицијарног права кроз различита историјска раздобља, узимајући у обзир друштвене и економске прилике које су довеле до афирмације истих у тадашњем тренутку, како би утврдили оправданост актуелизације права грађења у домаћем праву у садашњем тренутку.

С обзиром на то да је реч о правном институту којем у домаћој правној теорији није посвећена довољна пажња, у циљу његовог бољег разумевања рад ћемо започети излагањем појма права грађења, а затим ћемо наставити са његовим коренима и даљом еволуцијом у упоредном праву све до појаве првих савремених грађанских кодификација с краја 19. и почетком 20. века. У последњем делу рада приказаћемо институт права трајног коришћења ради грађења који је настао у југословенском праву, а који је по много чему сличан са савременим правом грађења.

II ПОЈАМ ПРАВА ГРАЂЕЊА

У већини удбеника стварног права⁵ и законских текстова у упоредном праву право грађења се дефинише као наследиво и отуђиво (ограничено) стварно право које овлашћује његовог имаоца да на површини или испод површине туђег земљишта има сопствену грађевину (по правилу) на одређено

² Нацрт Закона о својини и другим стварним правима, Министарство правде Републике Србије, Београд, 2012. (доступно на интернет адреси: <https://arhiva.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/zakonik-o-svojini-i-drugim-stvarnim-pravima-radni-tekst.html>)

³ Хрватска, Словенија, Босна и Херцеговина...

⁴ Немачка, Аустрија, Италија, Француска...

⁵ Р. Ковачевић-Куштримовић, М. Лазећ, *Стварно право*, Ниш, 2009.; Д. Стојановић, *Стварно право*, Крагујевац, 1998.; V. Dabetiћ-Troglić, *Stvarno pravo*, Bijeljina, 2013.; N. Gavella, T. Josipović, I. Gliha, V. Belaj, Z. Stipković, *Stvarno pravo*, svezak drugi, Zagreb, 2007.

време, уз обавезу плаћања накнаде за употребу земљишта, а власник земљишта је дужан да то трпи. Након истека рока на који је основано право грађења, изграђени грађевински објекат прелази у својину власника парцеле, уз одговарајућу накнаду носиоцу права грађења.

Дакле, власници грађевинских парцела имају могућност да на свом земљишту успоставе право у корист одређеног лица да на том земљишту изгради грађевински објекат на коме стиче (по правилу) орочено право својине као и право употребе грађевинске парцеле на којој је објекат изграђен, уз обавезу плаћања месечне или годишње накнаде. По истеку рока на који је основано право грађења грађевински објекат прелази у својину власника парцеле, који заузврат, по правилу, исплаћује носиоцу права грађења одређену накнаду.

Из приложене дефиниције се јасно могу уочити елементи овог права који га чине специфичним у односу на остала стварна права. С обзиром на то да би елаборирање сваког од елемената појма права грађења захтевало много више простора⁶, ми ћемо се у наставку осврнути само на оне који су у директној вези са римским начелом *superficies solo cedit*, са намером да објаснимо како је могуће успоставити право својине на објекту који је изграђен на туђем земљишту и како то утиче на поменуто римско начело, које се до данас задржало у бројним правним системима.

Начело *superficies solo cedit* представља правило по којем све што је трајно спојено са земљиштем дели његову правну судбину⁷. Дакле, све што створи трајну везу са земљиштем, било да се изгради, посеје или засади, сматра се саставним делом тог земљишта као главне ствари. Ако неко засади дрво или сазида својим материјалом зграду на туђем терену, то припада власнику терена. Доследна примена овог начела значи да не може једно лице бити власник земљишта, а друго лице власник објекта на том истом земљишту, без разлике да ли је изградило објекат својим или туђим материјалом. Према поменутој дефиницији права грађења, власник земљишта не постаје власник изграђеног грађевинског објекта, све док траје успостављено право грађења, што је неспорно у супротности са римским начелом *superficies solo cedit*. Међутим, одређене друштвене прилике (о којима ће у раду бити речи) су још за време трајања римског царства довеле до одступања од поменутог принципа, које је свој израз нашло у институту *superficies*.

У модерним кодификацијама германског правног круга (немачко право, аустријско право...) створена је законска фикција да је право грађења

⁶ Више о елементима права грађења вид.: Н. Планојевић, *Стицање и трајање права грађења у Преднацрту Грађанског законика Србије*, Гласник права, бр. 1, 2016, 3-4.

⁷ Lat. *superficies* је сложеница речи *super* - горе, над и *facies* - површина, спољашност и "представља у ширем смислу све оно што је спојено са земљиштем, било да из њега расте (као што је биље, дрвеће...) или да је на њему саграђено (грађевина)", А. Ромац, *Ријечник римског права*, Загреб, 1975, 548.

непокретност у правном смислу, ”јуристичко земљиште”, које ступа на место природног земљишта, чиме се на један специфичан начин одржало начело *superficies solo cedit*. Са друге стране, у правним системима романског правног круга (италијанско право, француско право...) таква фикција не постоји, већ се овим правом само поништава атракциона снага земљишта, што је опет изазвало бројне теоријске расправе у тамошњој правној јавности.

III ПРАВО ГРАЂЕЊА У РИМСКОМ ПРАВУ

Потреба људи за коришћењем туђег земљишта постојала је одувек, па зато и зачетке права грађења налазимо још у римском праву, кроз уговоре о дугорочном закупу земљишта (*emphyteusis* и *superficies*), који су претече савременом праву грађења.

A. *Emphyteusis*⁸

Римско царство је током многих векова свог постојања прошло кроз бројне територијалне реорганизације, све са циљем боље и ефикасније управе и што чвршће контроле од стране императора над разним народима и регијама империје. Једну од најзначајних промена свакако представља настанак државне и приватне својине, која је у најранијем периоду римске државе постојала само на покретним, личним, стварима. Из својине, као апсолутне власти на ствари и државине, као њеног спољашњег вида, римљани су креирали остала стварна права, у првом реду заложна и службености. С обзиром на владајући принцип римског права *superficies solo cedit*, било је тешко замислити формирање још неких стварних права, која исти не би нарушила. Но, економске и друштвене прилике ипак доводе до стварања таквих односа између државе, велепоседника и осталих становника Рима, који наизглед доводе до одступања од принципа *superficies solo cedit*. Оно што је мотивисало римљане на такав корак су нагомилани земљишни поседи настали освајањем (*ager publicus*) у власништву римског народа (*dominium populi romani*), који су у доба кризе остали без обрађивача.

У циљу превазилажења таквих проблема, држава је одлуком додељивала земљишне поседе становницима Рима у закуп (најчешће на период од 100 година), како би исто обрађивали и тиме побољшавали његов квалитет. Закупопримци су на земљишту стицали право коришћења, плодуюживања, али и располагања, што је довело у питање правну природу права које су римљани назвали *emphyteusis*. Захваљујући правној заштити коју је уживао закупопримац (*rei vindicatio utilis*), створена је фикција о његовом власништву, условљеном плаћањем закупнине. То значи да је закупопримац у односу на земљиште имао право са дејством *erga omnes* све док је уредно плаћао закупнину држави. Након раскида или истека уговора о закупу, начело

⁸ Настала од речи *emfiteuein*, што значи сађење винове лозе и маслина.

superficies solo cedit било би у потпуности успостављено, а фикција о власништву закупопримца срушена, заједно са свим његовим овлашћењима, осим права да од закуподавца захтева надокнаду за побољшање земљишта.

Б. Superficies

Стварањем градских и руралних средина долази до миграције становништва из провинција у градско подручје. Највећи део градског земљишта и даље је био у државној својини или у својини императора. Слично данашњим условима, тржишна цена градског земљишта је била веома висока, па су само имућнији слојеви могли себи приуштити градске парцеле. Са развојем трговине, али и општим развојем државе и порастом броја становништва, расла је и потреба за грађењем пословних простора и вишеспратних зграда за становање, а самим тим и потражња градских парцела. Узимајући у обзир високе цене земљишта и владајуће начело *superficies solo cedit*, по коме све што се изгради, посеје и засади на туђој земљи припада власнику земљишта⁹, било је потребно успоставити такав правни режим који би земљиште у државном (а касније и приватном) власништву учинио доступним заинтересованим лицима за изградњу објеката, без угрожавања права власништва дотадашњих власника земљишта. То је учињено управо кроз институт *superficies*, који представља наследиво и отуђиво право коришћења зграде изграђене¹⁰ на туђем земљишту, уз плаћање годишње ренте (*solarium*)¹¹, које се могло оснивати уговором *locatio – conductio*, тј. узимање земљишта у закуп, или *emptio – venditio*, тј. куповина права уживања зграде.

У ту сврху, најпре држава¹², а потом општине и приватници, почели су путем уговора допуштати појединцима изградњу зграда на туђем земљишту, признајући им право уживања на самој згради, уз обавезно плаћање годишње ренте¹³. С обзиром на то да је у питању уговор о закупу/најму, закупци нису

⁹ Правило *superficies solo cedit* изражава бит природе римског права власништва које се протеже све до пакла и до звијезда..., P. Simonetti, *Evolucija ustanove superficijarnog prava i usporedba sa pravom građenja*, Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 33, br. 1, 2012, 6.

¹⁰ Пандектно право дозвољава оснивање суперфицијарног власништва и на већ изграђеној згради, или на само једном спрату као право надоградње, па и на подруму, те на насадима и стаблима на туђем земљишту. P. Simonetti, *ibid*, 14-15.

¹¹ М. Šarac, Z. Lučić, *Rimsko privatno pravo*, Sarajevo, 2006, 140.

¹² Овде је заправо реч о концесији за грађење на јавном земљишту, која је претходила успостављању дугорочног закупа, и која се по садржини разликовала од уговорног *superficies*. Концесионар је стицао право коришћења и располагања зградом коју изгради, уз обавезу плаћања накнаде власнику земљишта. Више о томе у: Е. Pašalić, *Historijski razvoj savremenog instituta prava građenja u evropsko-kontinentalnom pravnom sistemu*, *Evropska revija*, god. 2, br. 2, Brčko, 2016.

¹³ Обавеза плаћања ренте, за разлику од класичног римског права, није била нужан елемент *superficies* у пандектном праву. Међутим, уколико би била основана, обавеза плаћања прелазила је на наследника права *superficies*, попут стварног терета. Е. Pašalić, *ibid*.

уживали стварноправну заштиту суперфицијарног права на земљишту. Правна природа овог права није била упитна - радило се о облигационом уговору, па су с тим у вези закупци уживали само облигационоправну заштиту према закупадавцу или ранијем власнику (*actio conducti, actio empti*), а право су могли штити и према каснијем власнику, али само ако је између претходног и будућег власника земљишта договорено да ће будући власник поштовати права закупца.

Касније, мешањем класичног римског права са правима барбарских провинција, долази до промене у схватању суперфицијарног права као облигационог права, односно до његове трансформације у стварно право. Захваљујући преторском деловању на пољу друштвених односа, које је било усмерено на хармонизацију права и праксе, створено је *ius honorarium*, које имаоцу овог права даје заштиту против сваког лица у случају сметања или одузимања поседа и то у виду посесорних интердиката, као и посебног интердикта *de superficie*. То је знатно приближило *superficies* стварном праву.

Коначно, у Јустинијановом праву, *superficies* представља стварно право на туђој ствари, чији је ималац имао право располагања *inter vivos* и *mortis causa*, а могао се оснивати правним послом, легатом као и одржањем (пре тога само на основу уговора о закупу), а престајао је истеком рока на који је основано, одрицањем или дереликцијом, пропашћу ствари, стављањем зграде ван промета, конфузијом, застарелошћу, када суперфицијар умре а нема наследника и испуњењем раскидног услова. И према Јустинијановом праву суперфицијар је имао обавезу плаћања накнаде и осталих дажбина, а признате су му као *utiles* све тужбе које припадају власнику ствари (*utilis rei vindicatio, negatoria i confessoria*).

Уз мање измене, концепт овог права задржан је и у средњовековним државама које су реципирале римско право. У пандектном праву плаћање годишње ренте за коришћење земљишта (*solarium*) није било нужно. Осим тога, ово се право могло оснивати и на постојећој згради, па чак и на само једном њеном делу (спрату, подруму), супротно когентној норми римског права која је искључивала хоризонталну поделу некретнина.

IV ПРАВО ГРАЂЕЊА У ПОЈЕДИНИМ ЕВРОПСКИМ ПРАВНИМ СИСТЕМИМА ДО ПОЧЕТКА XX ВЕКА

У феудалном систему друштвеног уређења, који је у средњем веку захватио највећи део европског континента, *superficies* се доста добро уклапао. У таквом систему, *superficies* није представљао стварно право на туђој ствари, већ посебан облик колективног феудалног власништва - користовно власништво.

Врховни власник (*dominus directus*) има голо право својине (*nuda proprietas*), са релативним правом располагања, док сењор има користовно власништво (*dominium utilis*) са ограниченим правом располагања, које

укључује право преноса користовног власништва на друго лице, све до кмета, тј. кметског селишта (*sessio colonialis*). Захваљујући чињеници да је користовно власништво представљало преносиво и отуђиво право, римски суперфицијес се могао трансформисати у исто. Разлика је постојала у објекту суперфицијарног права и користовног власништва. Објекат преображеног суперфицијарног права јесте земљиште које се може користити искључиво наменски, тј. за изградњу грађевинског објекта и то само његова површина, без могућности да се из тог површинског слоја извлаче руде, јер то није улазило у намену коришћења.¹⁴ Након укидања феудалног власништва, те фаворизовања индивидуалистичког концепта права својине и растуће потребе становништва за грађењем на туђем земљишту, поново је дошло до оживљавања римског суперфицијеса.

Паралелно са развојем европских континенталних држава развијало се и право. Као последица довољне зрелости појединих правних поредака настају прве велике грађанске кодификације и то најпре у Француској, 1804. године, затим у Аустрији, 1811. године, Немачкој, 1900. године, од којих су неке директно, а неке индиректно уредиле материју права грађења и суперфицијарног права.

Увођење права грађења и суперфицијарног права у поменутим правним системима је мање-више мотивисано сличним разлозима: већа концентрација земљишта у рукама мањег броја људи, миграција становништва из села у градове услед индустријске револуције, висока цена грађевинских парцела и раст најамнина у објектима за становање. Тиме је радничка класа доведена у тежак положај и управо под њеним притиском институт права грађења добија изражену социјалну компоненту, што се нарочито примећује у немачком и аустријском праву.¹⁵

А. Аустријско право

Упркос укидању кметских односа из феудализма као друштвеног облика уређења, у Аустријском грађанском законнику (1811.) наилазимо на делимичну рецепцију феудалног подељеног власништва, у виду наследног закупа, који се у пракси све мање користио. Много значајнији је институт поднине (*Bodenzis*). Поднина представља дугорочни наследни закуп земљишта у својини врховног власника, на основу којег купац (користовни власник) стиче право уживања површине земљишта (зграде, дрвеће, биљке), уз плаћање годишње ренте. Ово право не престаје уништењем ствари које се налазе на површини земљишта, што значи да користовни власник, све док постоји и најмања честица земљишта, изнова може подићи зграду на његовој површини, засадити га, посејати.

¹⁴ P. Simonetti, *ibid*, 18.

¹⁵ Више о томе: P. Simonetti, "Pravo građenja", Sarajevo-Beograd, 1986, 29-42.

Савремено право грађења у Аустрији је уведено 1912. године, Законом о праву грађења¹⁶. Анализом законских одредби се јасно може уочити његова социјална компонента, а то је пружање могућности економско слабијем слоју становништва да на туђем земљишту изграде сопствену грађевину, уз релативно малу надокнаду. Тиме се избегава плаћање високих цена грађевинског земљишта, а са друге стране таква лица постају кредитно способна¹⁷, чиме се на један начин превазилази стамбена криза. Аустријско право предвиђало је да се право грађења може засновати само на земљишту државе, покрајине, округа, општине, а само изузетно, уз посебно одобрење, цркве и задужбине, и удружења која имају добротворне циљеве. Касније су ове одредбе новелиране и такво ограничење је искључено.

Б. Немачко право

И пре рецепције римског права у Немачкој се развио институт посуђивања грађевинског земљишта, који се може сматрати претечом савременог права грађења, а чија је сврха била да омогући изградњу и развој немачких градова. Експропроисано земљиште држава и градова учинили су доступним капиталистима који су били заинтересовани за изградњу, најчешће бесплатно. Ово право било је вечно и наследно и опстало је све до укидања феудалних односа, када се допуштало откупљивање права власништва на земљишту у корист лица којима је земљиште било посуђено.¹⁸ Са новим успостављањем индивидуалистичког концепта права својине извршена је конверзија ових права у право својине дотадашњих корисника. Међутим, са том променом нису престале потребе појединаца за градњом на туђем земљишту. Напротив, оне су константно расле.

Немачки грађански законик из 1896. године¹⁹ врло је штуро регулисао материју наследног права грађења (параграфи 1012-1017.), што је директно последица феудалног режима и чињенице да се ово право врло мало користило у пракси, али је обухватио претходна правила која су важила у појединим

¹⁶ Baurechtsgesetz vom 26. April 1912 - BauRG, RgBl, br. 86/1912, BGBl, br. 403/1977, 258/1990, BGBl I, br. 111/2010 i 30/2012

¹⁷ Аустријско право је увело фикцију о праву грађења као "јуристичком земљишту" и из разлога што је предмет залоге у то време могла бити само непокретност. Да би право грађења могло послужити и за добијање кредита (нарочито пре изградње зграде), законодавац се одлучио за такву правну конструкцију. Више о томе: A. Vlahek, *Stavbna pravica- sedem let po njeni uveljavitvi*, Pravni godišnjak, br. 1., Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet, Ljubljana, 2010, 166.

¹⁸ P. Simonetti, *Pravo građenja*, doktorska disertacija Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 1983, 27.

¹⁹ Законик је објављен 24.08.1896. године у Службеном гласнику Царства, с тим што је ступио на снагу 01. јануара 1900. године. Преузето од Л. Глишовић, *Немачки грађански законик- од правног партикуларизма до кодификације грађанског права*, Страни правни живот, бр. 1, 2015, 237.

покрајинама и исто јединствено уредио за целу територију Немачке. Под притиском радничке класе и њихове борбе за побољшање социјалног статуса, донета је Уредба о наследном праву грађења²⁰, која је детаљно уредила институт права грађења и која је, уз одређене измене, остала до данас на снази.

В. Француско право

Француски грађански законик из 1804. године, а по узору на њега и Италијански грађански законик из 1865. године, не регулишу конкретно суперфицијарно право, али оба допуштају правно раздвајање земљишта и зграде на површини или испод површине земљишта. Начело по коме је зграда прираштај земљишта представљало је обориву претпоставку. Претпоставка да је власник подигао зграду могла се обарати било којим доказним средством, а претпоставка да зграда припада власнику земљишта могла се оспорити само позивањем на писани правни посао.²¹

Савремено суперфицијарно право у Француској је уређено посебним Законом од 1964. године, установом *bail a construction*- закуп ради градње, док је у Италији то учињено Грађанским закоником из 1942. године (*Codice civil*).

У ПРАВО ГРАЂЕЊА У СРПСКОМ ПРАВУ

У нашем позитивном праву, као што је већ истакнуто, право грађења није нормирано, али је његово увођење предложено Преднацртом.

Посматрано са аспекта мотива успостављања овог права у другим правним системима, логично је што у Србији током двадесетог века није дошло до његовог настанка и развоја. Наиме, потреба за правом грађења јавила се у оним државама у којима је дошло до великог привредног развоја градова што је имало за последицу неједнак однос понуде и потражње грађевинског земљишта за изградњу стамбених и пословних објеката. У Србији је у то време, још увек, постојао велики број сеоских подручја, са довољно простора за изградњу кућа, без значајније миграције становништва ка још увек недовољно развијеним градовима.

²⁰ Verordnung über das Erbbaurecht vom 15.01.1919 - ErbbauVO, *Reichsgesetzblatt* - *RGBl*, I S. 72, ber. S. 122, последњи пут изменjen кроз Закон од 8.12.2010, *Bundesgesetzblatt* - *BGBl*, I S. 1864.

²¹ P. Simonetti, *Pravo građenja u Republici Hrvatskoj*, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, vol 52, br. 1-2, Beograd, 2004, 144.

Након окончања Другог светског рата, на територији бивше Југославије²², у чијем је саставу била и Србија, успостављен је друштвено-економски и политички поредак који се заснивао на друштвеној својини. Својински односи на градском грађевинском земљишту су у праву бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, због свог значаја, били у специјалном режиму, јер је ово земљиште увек третирано као добро у општем интересу.²³ Крајем педесетих и почетком шездесетих година 20. века донети су прописи који су уредили режим грађевинског земљишта и који су предвиђали национализацију неизграђеног и изграђеног градског грађевинског земљишта у друштвеној својини.²⁴ Касније је материја детаљније уређена Законом о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера²⁵, којим је успостављена друштвена својина на земљишту у градовима и насељима градског карактера²⁶. Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године²⁷ утврђен је основ за подруштвљавање земљишта у градовима и осталим подручјима које је било намењено за стамбену и комплексну градњу, па сходно томе на њему није могло постојати право приватне својине. Дефинисање земљишта које је било намењено за стамбену и комплексну градњу било је у надлежности општина, која је осим тога одређивала и висину накнаде за земљиште као и начин и услове коришћења истог, у складу са законом. Коришћење грађевинског земљишта у друштвеној својини било је двојако:

- 1) коришћење грађевинског земљишта ради грађења и
- 2) трајно право коришћења грађевинског земљишта.

А. Право коришћења грађевинског земљишта ради грађења

Право коришћења ради грађења се успостављало на неизграђеном земљишту грађевинског карактера које је било у друштвеном власништву²⁸, са

²² Формирана је 1945. године, као наследница Краљевине Југославије под називом Демократска Федеративна Југославија. Исте године мења назив у Федеративна Народна Република Југославија, да би коначно 1963. године променила назив у Социјалистичка федеративна Република Југославија, у чијем саставу су биле следеће, данас независне, државе: Србија, Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Северна Македонија.

²³ М. Лазић, *Својински режим на грађевинском земљишту и урбана комасација*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 76, 2017, 354-355.

²⁴ Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, Сл. Лист ФНРЈ, бр. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61, 1/63.

²⁵ Сл. лист СФРЈ, бр. 56/68, престао да важи 1971. год.

²⁶ С. Николић, *Претварање (конверзија) права коришћења у право својине на грађевинском земљишту у Србији*, Нова правна ревија, Часопис за домаће, њемачко и европско право, бр. 1/2016, 2016, 41.

²⁷ Сл. лист СФРЈ, бр. 9/74, престао да важи 1990.

²⁸ На земљишту у приватној својини није постојала могућност конституисања овог права.

циљем да имаоцу овлашћења омогући легалну изградњу грађевинског објекта. Давалац права грађења је општина или град као власник земљишта (ово право се није могло успоставити на приватној својини), која заузврат од имаоца права грађења (физичког или правног лица) добија одговарајућу накнаду.²⁹ За овакву врсту изградње била је потребна грађевинска дозвола надлежног органа. Са изградњом објекта, што је и сврха оснивања, гасило би се успостављено право. Након тога активирало би се право трајног коришћења изграђеног земљишта као и неизграђеног земљишта које служи редовној употреби објекта. У случају рушења или пропасти изграђеног објекта није била могућа поновна изградња истог, осим ако је таква могућност била предвиђена оснивачким актом или законом. Право коришћења ради грађења представљало је лично право, са ограниченом могућношћу отуђења и наслеђивања (пренос је био могућ само на одређени круг физичких лица), без могућности да на истом буду успостављени терети.

Б. Трајно право коришћења грађевинског земљишта

Трајно право коришћења земљишта успостављало се на изграђеном грађевинском земљишту, као и на неизграђеном грађевинском земљишту које је служило за редовну употребу објекта. Ово право пратило је правни живот грађевинског објекта. Грађевински објекат који је изграђен на основу права коришћења ради грађења власништво је имаоца права. С тим у вези, власник објекта имао је сва својинска овлашћења у односу на изграђени објекат. Располагањем објектом, власник је располагао и правом трајног коришћења грађевинског земљишта, јер, као што је већ речено, ово право прати правни живот објекта³⁰, док је само земљиште остајало у друштвеној својини, и као такво- ван промета. На основу тога закључујемо да је право трајног коришћења изграђеног грађевинског земљишта правно раздвајало земљиште од објекта, чиме се одступило од римског начела *superficies solo cedit*. Трајање права коришћења грађевинског земљишта, иако дефинисано као „трајно“, заправо је било ограничено временским трајањем грађевинског објекта у чију је корист установљено.

Након распада бивше Југославије започет је процес приватизације са циљем успостављања приватне својине првенствено на непокретностима је су биле у режиму друштвене/државне својине, што је за последицу имало и конверзију до тада стечених права на истим. Свака од држава чланица бивше Југославије је након стицања независности уредила област својинскоправних

²⁹ „На државном грађевинском земљишту је признавано право коришћења уз симболичну накнаду, тако да је овај институт добио обележја социјалне категорије.“ М. Лазић, *Право грађења*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Ниш, 2002, 203.

³⁰ Више о томе: Р. Simonetti, *Priroda prava korišćenja građevinskog zemljišta u društvenoj svojini*, Forum za građansko pravo za jugoistočnu Evropu, Izbor radova i analiza, Друга regionalna konferencija, knj.2, Skoplje, 2012, 11-34.

односа на грађевинском земљишту доношењем прописа, који су представљали основ за поступак приватизације.

У Републици Србији поступак приватизације градског грађевинског земљишта започет је 2003. године, доношењем Закона о планирању и изградњи³¹, али тај покушај није резултирао озбиљнијим помаком. Тек доношењем Устава из 2006. године³² предвиђена је равноправност свих облика својине, као и претварање друштвене својине у приватну. Ова конверзија права на градском грађевинском земљишту детаљније је уређена доношењем Закона о планирању и изградњи³³ и иста је била могућа уз накнаду и без накнаде. Међутим, ни у овом Закону није истакнут принцип јединства непокретности, као мотив конверзије. То је учињено тек Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи³⁴, којим је предвиђено да се право својине на земљишту на коме је до тада постојало право коришћења стиче самим ступањем Закона на снагу. Управо је то и довело да актуализације института права грађења у домаћем праву, који би требало да омогући изградњу грађевинских објеката на туђем земљишту, у складу са уставном гаранцијом приватне својине, потребама појединаца али и друштва у целини.

VI ЗАКЉУЧАК

На основу свега изнетог у раду можемо рећи да право грађења није ни нова, али ни тако стара правна установа. Она је у модерном смислу речи обликована у прошлом веку, иако се помиње још од римског права, у виду суперфицијеса, који је у почетку представљао установу облигационог права (дугорочни закуп), да би касније, захваљујући посебној заштити, добио карактер стварног права на туђој ствари, а чија је сврха била да омогући грађење на туђем земљишту на начин да се не наруши начело *superficies solo cedit*.

За разлику од римског суперфицијеса, право грађења је у већини савремених правних система уређено као ограничено стварно право посебне врсте, које не мора искључиво постојати на туђој непокретности. Након рецепције римског права, од суперфицијеса су настала два облика овог правног института и то: суперфицијарно право, које је карактеристично по томе што се њиме поништава атракциона снага земљишта и одступа од начела *superficies solo cedit*, а које примењују правни системи романског правног круга; и право грађења које егзистира у системима германског правног круга, специфично по

³¹ Закон о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, бр. 47/2003.

³² Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.

³³ Закон о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009.

³⁴ Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, бр. 132/2014.

томе што преузима улогу природног земљишта, чиме се на један специфичан начин одржало поменуто начело римског права.

У нашој правној историји ово право никада није постојало у облику коју срећемо у упоредном праву. Југословенско право познавало је институт трајног права коришћења грађевинског земљишта у друштвеној/државној својини, којим су се на неки начин задовољавале потребе становништва.

С обзиром на то да садашњи правни поредак почива на приватној својини, као доминантном облику права својине, као и чињеницу да је потреба за грађењем на туђем земљишту вишеструко увећана миграцијом становништва из сеоских у градска подручја, што је условило неједнак однос понуде и потражње истог, сматрамо да су разлози за увођење права грађења у наш правни систем, без обзира на велику временску дистанцу, скоро истоветни са разлозима за увођење *superficies-a* у римском праву.

Уколико Преднацрт буде усвојен, ово „ново“ право допринеће пре свега рационалнијем коришћењу грађевинског земљишта и јефтинијој изградњи грађевинских објеката, што ће се одразити и на развој грађевинске делатности у целини, о чему сведочи пракса правних система у којима овај институт егзистира дужи временски период.

Edina Kočan*

HISTORICAL DEVELOPMENT OF CONSTRUCTION RIGHTS

Summary

The author presents the historical genesis of the institute of construction law, with the purpose of presenting the reasons for its introduction in the first place, starting from Roman law to the first civil codifications that can be called modern. In this regard, this paper presents Roman long-term land leases first (emphyteusis and superficies). Superficies are considered the forerunner of modern construction law, because, among other similarities, it had almost the same purpose that is achieved today by construction law: to enable cheaper construction of buildings on someone else's land.

Part of this paper is dedicated to the reasons for the revival of the institute of construction rights in the first civil codifications from the end of the 19th and the beginning of the 20th century (Austrian law, German law, French law). This part of the paper will also reflect the forms of this right (construction rights and

* ODS „EPS Distribucija“ d.o.o. Beograd, Ogranak Novi Pazar.

superficiary rights) which occurred when the Roman law was accepted in the countries of the Germanic and Roman legal circles.

In the same period in Serbian law, there was an institute of permanent right to use construction land in social or state ownership, which was in accordance with the, now abandoned, collectivist concept of property rights and which in some way satisfied the interests of individuals and society as a whole.

Today, construction right is regulated by most of the legal systems in the region, but also by the countries of continental Europe. In Serbia, this legal institute has never been regulated in the form we find in comparative law, but its introduction was proposed by the preliminary draft of the Civil Code of Serbia, which, if accepted, will, in our opinion, be fully applied in domestic social relations.

Key words: *property law, limited rights of ownership, construction rights, superficies solo cedit, emphyteusis, superficies, permanent right of use.*

ПРИКАЗИ

Ружица Кијевчанин*

**Приказ књиге: Јелена Вучковић, „МЕДИЈСКО ПРАВО“,
Медивест, Ниш, 2019.**

Књига са наведеним називом је резултат дугогодишњег рада професорке уставног права, др Јелене Вучковић. Са њеном посвећеношћу, стручношћу и професионализмом су, пре свега, упознати студенти Крагујевачког Правног факултета. Ауторкин приступ послу и жеља за буђењем нових интересовања код младих људи, изнедрио је поменути монографију која се користи као уџбеник обавезног предмета на мастер студијама. Материја која је обухваћена уџбеником се бави медијском сценом савременог друштва, како на националном, тако и на глобалном нивоу. Др Вучковић испитује границе остваривања основних, уставом загарантованих људских права и слобода, а њихова свакодневна кршења представља кроз анализу практичних случајева. Ауторка је књигу започела од уставних и неприкосновених права, сагледавајући и обрађујући једну конкретну сферу савременог живота и заокружујући је у нову, још увек недовољно формирану и истражену грану права, па је значај ове књиге утолико већи. Анализа медијског законодавства и питања која су данас од непроцењивог значаја, попут положаја новинара, заштите личних података и приватности уопште, са једне стране, али и задовољавање јавног интереса, са друге стране, су само нека од питања која су обухваћена «Медијским правом». У овом раду врши се приказ трећег измењеног и допуњеног издања књиге «Медијско право», а новине ћемо хронолошким редом анализирати, уз осврт на претходна издања.

Књига је састављена из седам делова. Почетно излагање носи назив «Медијско право», и у оквиру њега ауторка је превасходно дефинисала појам и предмет медијског права, осврћући се на историјски развој, у циљу потпуног приближавања читаоцима нових појмова. У оквиру првог дела представљена су и начела медијског права, као водиле за нормативну разраду ове области, а потом се надовезују и наслови о изворима и развоју медијског законодавства у нашој држави. Ауторка медијско право дефинише као „систем правних, али и етичких (моралних) норми, којима се регулишу медији и друштвени односи у вези са медијима, а чији је циљ да правно регулише производњу и дистрибуцију медијских садржаја.“¹ Фундаментална медијска права и слобода на којима почивају сва демократска друштва су слобода изражавања и слобода јавног информисања. Професорка Вучковић већ на почетку наглашава њихову

* Сарадник у настави Правног факултета Универзитета у Крагујевцу,
ruzicakijevcanin@yahoo.com

¹ Ј. Вучковић, *Медијско право*, Ниш, 2019, 7.

важност, да би им касније посветила цело поглавље књиге и детаљно их обрадила. Историја медијског права је сагледана кроз две фазе: традиционална и савремена.² Традиционалну фазу карактерише контрола и ограничавање медија од стране државе, и она је приближена читаоцима кроз постепену анализу Старог, Средњег и Новог века. Савремена фаза се огледа кроз настојање да се медији заштите од државе и осталих центара моћи, и то кроз подвођење ове материја под правну регулативу. У оквиру ње се диференцирају фазе развоја ове гране права, од настанка, па до данас. Такође, ауторка овде наводи међународне, регионалне и националне изворе медијског права који су послужили као основ разградње и напретка медијског права, остављајући најзначајнији печат и повезујући сва друштва на планети у неколико тачака. Прву главу новог издања књиге карактерише почетна основа свих подналова, па је допуна садржаја уочљива једино у делу који се односи на развој медија. Ауторка је додала још једну фазу у савременом развоју медија, која се односи на појаву дигиталних медија и потребу за њиховим правним уоквиравањем.

Друга глава је насловљена „Медији“ и у њој је ауторка подробно објаснила овај појам, његов значај, врсте, слободу и ограничења, итд. „Под појмом *медиј* (medium) подразумева се свако средство или начин помоћу кога се преносе информације. Медиј је посредник између оног ко информацију шаље (комуникатор) и оног ко је прима (реципијент).“³ Поред своје дефиниције, професорка Вучковић наводи и законско одређење медија којим се на прецизан начин, таксативним навођењем представља овај појам. Следећа питања која су анализирана јесу врсте медија, медијски плурализам, али и сам значај и улога медија у данашњем друштву. Значајан поднаслов у овом делу монографије тиче се медија и људских права, у коме су два основна, уставом загарантована: право на обавештеност и слобода медија. Наведена права су у нераскидивој и условној вези са правом на јавно информисање, а свако од њих је сложено и сублимира мноштво других права и слобода, па је професорка већ у наредном наслову већи број страна резервисала за слободу медија, у оквиру које је објаснила појам, садржину, као и њене уставне гаранције и ограничења, посебну пажњу посвећујући цензури, као најчешћем облику ограничења слободе. Уставом су прописана и следећа права: право на исправку неистините, непотпуне или нетачно пренете информације, право на одговор на објављену информацију, као и право на заштиту података о личности, али ће она бити предмет анализе у наредним главама. У овој глави, ауторка пише и о јавном интересу, као и о начинима на који га држава остварује, али и власништву медија и пројектном финансирању од стране државе, аутономне покрајине или локалне самоуправе. Медијске услуге су дефинисане као „аудио и/или визуелне услуге пружања аудио-визуелних програмских садржаја неограниченом броју корисника, путем електронских комуникационих мрежа, са уређивачком

² *Ibid.*, 9.

³ *Ibid.*, 37.

одговорношћу пружаоца услуге“.⁴ О начинима пружања услуга, врсти, условима под којима је пласирање робе дозвољено, али и о медијској концентрацији, транспарентности и плурализму, нарочито о заштити, писано је у остатку главе. Допуна претходног издања књиге се уочава и у другој глави, а посебну пажњу привлачи ново обрађено питање - власништво и приватизација медија, док је пројектном финансирању медија значајно посвећен простор, за разлику од његове претходне обраде када је било само поменуто кроз дефиницију.

Трећи део монографије је означен „Субјекти медијског права“, а први поднаслов је посвећен Регулаторном телу за електронске медије, као самосталној и независној регулаторној организацији, која је основана са циљем унапређивања квалитета и разноврсности медијских услуга, заштити и развоју медијских права и слобода и очувању јавног интереса. Она за свој рад одговара Народној скупштини, која бира чланове њеног органа, односно Савета. Професорка Вучковић указује на значај овог тела кроз прецизну обраду његових надлежности, начина финансирања, рада, итд. Следећи поднаслов се односи на пружаоце медијских услуга, а то је „физичко или правно лице које има уређивачку одговорност за избор аудио-визуелног садржаја медијске услуге и које одређује начин организације садржаја“.⁵ У даљем тексту, ауторка таксативно наводи опште обавезе које пружалац услуге има у односу на свој програмски садржај, али и посебне, тј. обавезе које се не постављају свакодневно као изазов. Такође, читалачка публика је прецизно упозната са питањем ко и на који начин може пружати медијске услуге: 1) без претходно прибављеног одобрења или дозволе, 2) на основу одобрења или 3) на основу дозволе. Евидентан је велики труд и перфекционизам који је професорка Вучковић утиснула у свој рад, а он испливава управо кроз студиозан начин слагања информација, где се увиђа тежња да се читаоцима поставе елементарна знања, а потом прошире подробнијим залажењем у материју. Следеће питање које припада овој глави се односи на издавача медија, на његово одређивање, као и набрајање обавеза које су у његовом делокругу. Ауторка посебну пажњу посвећује поднаслову „Уредник медија и новинари“, као питању које је постало врло актуелно последњих година и деценија. Новинарска професија, правни положај новинара, њихова права и обавезе, новинарска етика, као допуна законских прописа моралним, људским принципима, односи између новинара и уредника, оператор за дистрибуцију медијских услуга, медијска саморегулација, као и заштита новинара и притисци на медије прожети случајевима из праксе, питања су без чије се регулативе не може замислити данашњица и која су обрађена тако да буде интересовање и мотивацију читаоца да анализирају појединачно сваку наведену тезу. „Новинарство је професија, која се бави прикупљањем, писањем и објављивањем информација за медије и

⁴ *Ibid.*, 72.

⁵ Закон о електронским медијима, *Сл. гласник РС*, 83/2014.

њу врше новинари. Новинари се деле на новинаре писце и на новинаре уреднике.⁶ Први обично прикупљају и пишу информације у облику текста, док други обављају посао који претходи раду новинара или се настављају на њега. Најважнији извори на којима почива новинарска делатност, али и сигурност јесу Закон о јавном информисању и медијима, у којем су прецизно наведена права и дужности новинара, као и два кодекса: Кодекс новинара Србије и Етички кодекс електронских медија, у којима се као примарни принцип наводи начело истине и обавеза новинара да истинито, непристрасно и благовремено извештавају јавност. Ипак, стање у пракси често не прати прописе, па постоји велики број прекршаја закона и новинарских кодекса, како од стране медија, тако и од стране лица која физички и психички нападају новинаре, а неретко се дешава да насиља ескалирају у убиства. Професорка Вучковић се у овој глави осврнула и на јавни сервис, одговарајући на питање његове организације, надлежности, начела која га карактеришу, али и положаја на медијском тржишту. У претходном издању Медијског права у неким деловима је сажетије изложена материју из ове главе, док су неке теме своје место обезбедиле у поднасловима. Значајнија промена коју доноси ово издање монографије тиче се изостављања засебног обрађивања утицаја технологије на јавни медијски сервис и његов опстанак уопште, јер су ове информације неприметно подељене на другим местима.

Четврта глава носи назив „Пружање медијских услуга“. Ауторка је у њој обрадила актуелна питања која изазивају пажњу стручне јавности, али и лаика. Она је најпре дефинисала појам „импресум“ као скуп основних података о медију, али је и таксативно навела који подаци чине импресум, а који скраћени импресум. Такође, професорка је објаснила дискриминацију медија и поступак заштите издавача медија чија је дистрибуција медија обустављена. Говор мржње и право приватности су изложени у овом делу. Говор мржње је изричито забрањен у медијима Законом о јавном информисању и медијима, али и другим законима, док је у Устав Републике Србије то учињено на посредан начин, гарантујући слободу изражавања мишљења и прописујући услове под којима се она може ограничити. Професорка Вучковић наводи ситуације у којима ће се сматрати да не постоји прекршена забрана говора мржње, али и тужбу, као правно средство које је на располагању уколико дође до говора мржње. Ауторка дефинише и право приватности, и то као постојање опште забране објављивања информација из приватног живота. Ипак, то се може учинити само уз пристанак лица, или без пристанка у законом предвиђеним случајевима. Такви случајеви су детаљно објашњени, баш као и средства која наш правни поредак оставља на располагање уколико дође до повреде овог права. Новина коју је са собом донело последње издање јесте анализа заштите података о личности, што је логичан след научног истраживања, јер се последњих година уочава тренд дељења личних података на интернету, као

⁶ Ј. Вучковић, *op.cit.*, 99. и 101.

последнице праћења нових друштвених вредности и начина живота. Устав Републике Србије из 2006. године јемчи заштиту података о личности, која се ближе одређивала Законом о заштити података личности из 2008. године, а сада истоименим законом донетим 2018. године. „Лични податак је свака информација која се односи на идентификовано физичко лице или физичко лице које се може идентификовати.“⁷ Ауторка је пажљиво изложила основне принципе на којима почива обрада личних података, правне основе за обраду података, права грађана у овој области, као и ограничења заштите личних података. Последњи наслов који припада овом делу односи се на медијско оглашавање и спонзорство, коме је поклоњена нарочита пажња и које је сагледано са више аспеката. Тако, ауторка је започела ово питање са дефинисањем наведених појмова, навођењем врста медијског оглашавања, а уз то и предности, односно недостатке сваког од њих, набрајањем и образлагањем начела оглашавања, врста, начина и облика оглашавања, ограничења оглашавања и правна средства уколико дође до кршења правила оглашавања. Сродна питања су предмет анализе и у области спонзорства.

Пети део «Медијског права» је «Одговор на информацију и исправка информације» и у оквиру њега ауторка се позабавила правом на одговор и исправку објављене информације, као и поступком који се води зарад остваривања наведених права, односно заштите у случају његовог кршења. Она је ову главу позитивноправно анализира, заокружујући је теоријско-доктринарним платном и суверено износећи свој став у више наврата, посебно на недореченим местима која захтевају ближа појашњења или нова решења.

Шеста глава је именована „Контрола и одговорност“ и њен садржај се тиче питања које се поставља приликом савесног и законитог обављања сваке делатности. Значај и улога медија опредељују нас пре за употребу синтагме медијске власти, него професије у оквиру медија. Стога, постављање питања одговорности и контроле над пружаоцима медијских услуга је неопходно. Ауторка је, ослањајући се на прописе, приближила и објаснила права, дужности, поступак, санкције, али и карактеристичне термине из ове области. Један од таквих је *дужност новинарске пажње* за који професорка правилно констатује да је његово значење да су новинар и уредник медија дужни да пре објављивања сваке информације, која садржи податке о одређеном догађају, појави или личности, провере информацију која се треба објавити.⁸ Провера подразумева утврђивање порекла, истинитости и потпуности информације.

Последња глава носи назив „Слободан приступ информацијама од јавног значаја“, па сам наслов наводи на закључак да је у њему изложена материју која се тиче права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, почев од његовог значаја, појма, правне регулативе, до заштите. Право на слободан приступ информацијама је фундаментално људско право и услов постојања

⁷ *Ibid.*, 148.

⁸ *Ibid.*, 198.

демократског друштва. Ово право можемо дефинисати као право сваког лица да од органа јавних овлашћења добије информације од јавног интереса. У зависности да ли је интерес оправдан или не, одредиће се и могућност остваривања овог права. „Информација од јавног значаја јесте свака информација којом располаже орган јавне власти, а која је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, и при томе се односи на све оно о чему јавност има оправдани интерес да зна.“⁹ У нашој држави, наведено право свој основ налази како у закону, тако и у уставу. Ауторка је правну регулативу, баш као и сва кључна питања у књизи, сагледала компаративно, служећи се богатом страном литературом у виду уџбеника, устава, конвенција, закона, судских одлука. На овај начин, професорка је свеобухватно сагледавала материју медијског права и читаоцима омогућила хронолошко упознавање са материјом и попуњавање свих празнина које би могле да изазову питања и нејасноће. Поступак за остваривања права на слободан приступ информацијама је првостепен и води се пред органом јавне власти. Уколико се јави потреба за заштитом права, она се може обезбедити на два начина, и то вођењем поступка пред Повереником за информације од јавног значаја или пред Управним судом (управни спор). Поред управно судске заштите, тражиоцу информације стоји на располагању и заштита права у прекршајном поступку, као и у парничном поступку, због накнаде штете. Последње три дела садржаја нису претрпела неке значајније измене.

На крају монографије, ауторка наводи литературу коју је користила приликом уобличавања „Медијског права“. Позитиван утисак оставља коришћење многобројног домаћег, али и страног штива, што ауторку чини једним од најеминентнијих познавалаца медијског права на нашим просторима. Ауторку одликују прецизни ставови, јасан, концизан и препознатљив стил писања. Она материју прилагођава различитим читаоцима, чинећи је пријемчивом и једноставном, одржавајући пажњу и изазивајући интересовање за наставком читања, али и придруживањем у проучавању ове области. Све ово чини ауторку и једним од најцитиранијих аутора у овој грани права.

⁹ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл. гласник РС*, бр. 120/04

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

НАУЧНИ И СТРУЧНИ ЧЛАНЦИ

Научни и стручни чланци могу се објавити на српском (ћирилица или латиница), енглеском, немачком, француском и руском језику. Аутори који своје радове доставе на српском језику дужни су да на почетку рада напишу апстракт, обима до 250 речи, и од пет до десет кључних речи, а на крају рада резиме, обима до 1/10 дужине чланка, и исти број кључних речи на енглеском језику. Аутори који своје радове доставе на страним језицима дужни су да на почетку рада напишу апстракт, обима до 250 речи, и пет кључних речи, а на крају рада резиме, обима до 2/10 дужине чланка, и исти број кључних речи, који ће бити објављени на српском језику. Превод резимеа и кључних речи на српски језик обезбеђује Редакција часописа..

Аутори су дужни да, поред свог имена и презимена, наведу назив установе у којој је аутор стално запослен, као и своју контакт адресу, која укључује и е-адресу.

Обим научних и стручних чланака је ограничен на максимално два ауторска табака. У изузетним случајевима, редакција може одлучити да се прихвате и обимнији радови.

Редакција прима искључиво необјављене радове (научне и стручне чланке) који подлежу двострукој анонимној рецензији и класификацији у складу са Типологијом докумената/дела за вођење библиографија у систему COBBIS. Радови који су прихваћени за објављивање или су већ објављени у „Гласнику права“, аутор може објавити у другим публикацијама, али само уз допуштење Редакције и уз јасну назнаку о њиховом објављивању у „Гласнику права“. Ако је чланак, пре објављивања у „Гласнику права“, био изложен на научном скупу у виду усменог саопштења (под истим или сличним насловом), податак о томе се наводи у посебној напомени на дну прве странице чланка.

Радови аутора морају бити достављени у WORD, Times New Roman, фонт 12 (фусноте 11), проред 1,5 (фусноте 1), величина стране А4, лева и десна маргина 3цм и горња и доња маргина 2,5цм.

Радови морају бити структурирани на следећи начин :

I., II., III, итд.

A, B, C итд. односно A, B, V, итд.

1., 2., 3.,

a), б), ц) итд. односно а), б), в) итд.

Наслов рада и поднаслови се пишу на средини.

ОСТАЛИ ПРИЛОЗИ

Остали прилози (семинарски радови, избор судских одлука, прикази књига итд.) могу се, такође, објавити на било ком од горе наведених језика и морају бити достављени у WORD, Times New Roman, фонт 12, 1,5 проред.

Редакција задржава право да достављене прилоге (научне и стручне чланке и остале прилоге) прилагођава општим правилима уређивања часописа и стандардима српског језика.

Радови се могу доставити у електронском облику на CD на адресу уредништва или на мејл адресу уредништва (укључујући и адресе главног и одговорног уредника и секретара уредништва).

ПРАВИЛА ЦИТИРАЊА

1. Књиге

Прво слово имена, презиме аутора, наслов књиге (*italic*), место и година издања, број странице (без скраћенице стр.). Пример: Н. Ђорђевић, *Практикум за облигационо право*, Крагујевац, 2002, 22.

Уколико се у књизи помиње више места издања, наводе се прва два раздвојена цртицом. Пример: F. Bydliniski, *Juristische Methodenlehre*, Wien-New York, 1991, 55.

2. Часописи (чланци)

Прво слово имена, презиме аутора, наслов чланка, број часописа, година часописа, број странице. Пример: Ј. Радишић, *Нацрт кодекса лекарске етике Србије*, Правни живот бр. 9, 2003, 222.

3. Текстови из зборника радова

Прво слово имена, презиме аутора, наслов текста, у: наслов зборника (ур. име уредника), место и година издања, број странице. Пример: С. Ђорђевић, *Приватноправни односи са елементом иностраности и интернет*, у: Слободе и права човека и грађанина у концепту новог законодавства Републике Србије (ур. С. Бејатовић), књ. 2, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2003, 261.

4. Електронски текстови

Прво слово имена, презиме аутора, наслов текста (веб странице), УРЛ, датум посете (дан, месец и година). Пример: K. Boele-Woelki, *Internet und IPR*:

Wo geht jemand ins Netz?, <http://cui.unige.ch/~billard/ipilec/BOELED1.HTM>, датум посете: 14. 02. 2002.

5. Нормативни акти

Назив правног акта, назив гласила у коме је објављен, број и година објављивања. Ако ће се наведени пропис цитирати и касније, приликом првог помињања у загради се наводи његова скраћеница под којом ће се даље појављивати. Пример: Закон о парничним поступку (ЗИП), *Службени гласник РС*, бр. 125/04.

6. Судска пракса

Врста одлуке и назив суда, број одлуке, датум (дан, месец, година) доношења, назив публикације у којој је објављена, и број странице у публикацији. Пример: Решење Окружног суда у Београду, Гж. 1782/04, Избор судске праксе, 2/2005, 62). Ако одлука није објављена, потребно је то и назначити. Пример: Решење Окружног суда у Београду, Гж. 1782/04, необјављено.

7. Остала правила

1. Уколико постоји више аутора књиге или чланка, њихова имена се раздвајају зарезом. Пример: С. Ђорђевић, В. Станковић, *Облигационо право*, Београд, 1987. Када књига има више од три аутора, наводи се прво слово имена и презиме првог аутора, уз додавање скраћенице *et al.* (*et alia*). Пример, Т. Варади *et al.*, *Међународно приватно право*, Београд, 2008.

2. Када се цитира више тачно одређених страница, оне се раздвајају цртицом, а када се цитира више страна које се не одређују тачно, после навођења броја прве странице додају се речи „и даље“. Пример: Н. Ђурђевић, *Практикум за облигационо право*, Крагујевац, 2002, 22-27. Пример: Ј. Радишић, *Нацрт кодекса лекарске етике Србије*, Правни живот бр. 9, 2003, 222 и даље.

3. Код поновљеног цитирања текста одређеног аутора, после првог слова имена и презимена аутора, следи, уместо наслова текста, скраћеница *op.cit.*, после које следи број странице. Пример: Ј. Радишић, *op.cit.*, 222.

4. Ако се цитира исто дело и иста страница као и у претходној фусноти (узастопно) користи се само скраћеница *Ibid.* А ако се цитира текст дела, наведеног у претходној фусноти, који се налази на различитој страници, после *Ibid.* назначује се број странице (пример: *Ibid.*, 55.).

5. За „видети“ се користи скраћеница „Вид.“, а за „Упоредити“ скраћеница „Уп.“

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34

ГЛАСНИК права = Herald of Law : часопис из области права и
сродних друштвених наука / главни и одговорни уредник Нина Планојевић.
- Књ. 1, св. 3 (1992)-1997, књ. 6 ; 2016, br. 1-2 ; Год. 8, бр. 1 (2017)- . -
Крагујевац : Правни факултет, 1992-1997 ; 2016 ; 2017- (Крагујевац :
Графопромет)
. - 24 cm

Полугодишње. - Је наставак: Гласник Правног факултета у Крагујевцу =
ISSN 0351-2207. - Друго издање на другом медијуму: Гласник права
(Online) = ISSN 1821-4630
ISSN 1450-8176 = Гласник права
COBISS.SR-ID 65313282