

ГЛАСНИК

ПРАВА

HERALD OF LAW

• UDK 34 (05) • ISSN 1450-8176 •

ГОДИНА XII
БРОЈ 2
2021.



УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



UDK: 34 (05)

ISSN: 1450 - 8176

УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ГЛАСНИК ПРАВА

ГОДИНА XII | БРОЈ 2 | 2021.

HERALD OF LAW

Year XII | No. 2 | 2021.

Крагујевац, 2021.

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 Срђан Владетић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Проф. др Славко Ђорђевић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Проф. др Вељко Влашкивић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Проф. др Зоран Јовановић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Доц. др Миливоје Лапчевић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Доц. др Јован Вујичић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

Извршни уредник: 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, CP Немачка
dr Hans Ankum, професор emeritus, Холандија
др Хрвоје Качер, професор Правног факултета Свеучилишта у Сплиту, Република
Хрватска

dr Christa Jessel-Holst, Макс Планк институт за упоредно и међународно
приватно право у Хамбургу, CP Немачка
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.

Оцене изнете у радовима објављеним у часопису лични су ставови аутора и не представљају ставове Уредништва и Издавача.

ГЛАСНИК ПРАВА

Година XII, бр. 2, 2021.

САДРЖАЈ

НАУЧНИ РАДОВИ

1. Милица Маринковић, ПОЈАВА УСЛОВНЕ ОСУДЕ
У СЈЕДИЊЕНИМ АМЕРИЧКИМ ДРЖАВАМА 3
2. Аника Ковачевић, УЛОГА МЕДИЈА У ОСТВАРИВАЊУ
ПРЕДСТАВНИЧКЕ ФУНКЦИЈЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 21
3. Јакуб Лековић, УСТАВНИ ДИЗАЈН ПОЛОЖАЈА
ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ ТУСКЕ 37
4. Милан Савић, ПОНИШТАЈ АРБИТРАЖНЕ ОДЛУКЕ
ДОНЕТЕ ОД СТРАНЕ АГЕНЦИЈЕ ЗА МИРНО РЕШАВАЊЕ
РАДНИХ СПОРОВА 55

СТРУЧНИ РАДОВИ

1. Жарко Ђорић, ИЗАЗОВИ И КАПАЦИТЕТИ
ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ЗЕМЉАМА БРИКС-А 69
2. Дарко Божић, Амира Селимовић Маљишевић,
ТРОШКОВИ ИЗВРШНОГ ПОСТУПКА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ 95

ПРИКАЗИ

1. Милош Прица: Др Зоран Јовановић, Др Стефан Андоновић,
ПРАВО ЕЛЕКТРОНСКЕ УПРАВЕ, Правни факултет
Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2021 115

IN MEMORIAM

1. Срђан Ђорђевић, Зоран Јовановић,
АСИСТ. ДР СТЕФАН АНДОНОВИЋ (1991–2021) 119
2. Зоран Јовановић,
ПРОФ. ДР БРАНИСЛАВ МАРКОВИЋ (1938–2021) 121
3. Срђан Ђорђевић,
ПРОФ. ДР ИВАН ЧУКАЛОВИЋ (1956–2021) 123

- УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ 125

HERALD OF LAW

Year XII, No. 2, 2021.

CONTENS

SCIENTIFIC PAPERS

1. Milica Marinković, THE EMERGENCE OF PROBATION
IN THE UNITED STATES OF AMERICA 3
2. Anika Kovačević, THE ROLE OF THE MEDIA
IN REALIZING THE REPRESENTATIVE FUNCTION
OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SERBIA 21
3. Jakub Leković, CONSTITUTIONAL DESIGN OF POSITION
OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF TURKEY 37
4. Milan Savić, ANNULMENT OF ARBITRATION DECISION PASSED
FROM PEACEFUL SETTLEMENT LABOR DISPUTES AGENCY 55

PROFESSIONAL PAPERS

1. Žarko Đorić, CHALLENGES AND CAPACITIES
OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE BRICS COUNTRIES 69
2. Darko Božić, Amira Selimović Maljišević,
COSTS OF INFORCEMENT PROCEEDINGS
IN THE REPUBLIC OF SRPSKA 95

BOOK REVIEWS

1. Miloš Prica: Др Зоран Јовановић, Др Стефан Андоновић,
PRAVO ELEKTRONSKE UPRAVE, Pravni fakultet
Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac, 2021 115

IN MEMORIAM

1. Srđan Đorđević, Zoran Jovanović,
ASIST. DR STEFAN ANDONOVIĆ (1991–2021) 119
2. Zoran Jovanović,
PROF. DR BRANISLAV MARKOVIĆ (1938–2021) 121
3. Srđan Đorđević,
PROF. DR IVAN ČUKALOVIĆ (1956–2021) 123

MANUSCRIPT SUBMISSION 125

НАУЧНИ РАДОВИ

ПОЈАВА УСЛОВНЕ ОСУДЕ У СЈЕДИЊЕНИМ АМЕРИЧКИМ ДРЖАВАМА¹

*Рад примљен: 30. 08. 2021.
Рад прихваћен за објављивање: 29. 12. 2021.*

Аутор у раду даје преглед настанка установе условне осуде на тлу Сједињених Америчких Држава. Условној осуди у данашњем облику претходило је више установа насталих у судској пракси, којима су судије и порота покушавали да ублаже објективну строгост кривичног поступка и казнене политике.

Установа условне осуде је настала у Сједињеним Америчким Државама, што је било могуће захваљујући особеностима англо-саксонског права, на првом месту његовом прецедентном карактеру и креативним слободама судије. Допринос Џона Огастуса и осталих волонтера инспирисаних протестантским врсностима био је немерљив. Током XIX и почетком XX века постало је јасно да краткотрајна казна затвора има више штете него користи за одређене категорије учинилаца, тако да је условна осуда уведена као средство за избегавање краткотрајног затвора, уз истовремено задржавање репресивног карактера казне.

Из Сједињених Америчких Држава, где се показала добром, условна осуда се брзо ширила преко океана на тло Европе. Данас је условна осуда општеприхваћени правни институт са широким пољем примене у свим савременим правним системима.

Кључне речи: условна осуда, Масачусетс, Џон Огастус, прецедентно право, случај Килитс.

I ПРЕТЕЧЕ УСЛОВНЕ ОСУДЕ

Условна осуда какву познаје савремено кривично право није настала одједном, већ као плод дугог еволутивног развитка. Еволутивни настанак

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

¹ Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу "Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније".

условне осуде стоји у вези са прецедентним карактером англосаксонског права у коме је иначе зачет овај кривичноправни институт.²

Настанак установе условне осуде под тим називом традиционално се везује за Сједињене Америчке Државе и средину XIX века, али су и пре тога у англосаксонском праву постојале установе помоћу којих се ублажавала строгост кажњавања појединих категорија криваца. У Енглеској је још од XIII века постојала установа „привилегија клира“ (*benefit of clergy*), односно црквени имунитет одређен према *ratione personae*), која је омогућавала клирицима да буду изузети из надлежности световних судова и да им уместо тога буде суђено пред црквеним судовима који су по правилу изрицали блаже казне.³ До владавине краљице Ане (1702-1707) круг потенцијалних корисника ове привилегије је проширен, па су њоме могли да се користе не само клирици, већ и сви оптужени који су знали да читају и пишу.⁴ Од XVII века свештена лица у бискупјама почела су да оцењују да ли је једно лице подобно да користи ову привилегију.⁵ Енглески досељеници су ову установу пренели на тло Америке, па је она постала стандардни део правног система и у америчким колонијама до уједињења. И британски војници 29. пешадијске регименте осуђени у Масачусетсу након Бостонског масакра 5. марта 1770. године позвали су се у својој одбрани на *benefit of clergy*.⁶ Последњи забележен случај примене овог института на америчком континенту десио се 1773. године, а након ратификације Устава Сједињених Америчких Држава ова установа је због неуједначене примене укинута.⁷

² Речима Б. Марковића, судија је у Енглеској „одвајкада имао огроман ауторитет, тако да се у његову правичност и непристрасност никада не сумња. Зато су судије у Енглеској могле судити и мимо закона“. Захваљујући томе судије су кроз судску праксу могле стварати различите правне институте, међу којима и условну осуду. Б. Марковић, *Средства за замену кратковремене казне лишењем слободе с нарочитим обзиром на условну осуду*, Београд, 1909, 95, 96.

³ D. McElreath et al., *Introduction to Corrections*, London, New York, 2012, 66.

⁴ F. Grinnell, *The Common Law History of Probation—An Illustration of the Equitable Growth of Criminal Law*, *Journal of Criminal Law and Criminology*, Volume 32, Issue 1, 1941, 17.

⁵ M. Vanstone, *Supervising Offenders in the Community: A History of Probation Theory and Practice*, Aldershot, 2004, 3. Критеријум писмености није био строг и односио се на могућност да се прочита први стих Псалма 51: "Have mercy upon me". C. Webster, *The Evolution of Probation in American Law*, *Buffalo Law Review*, vol. 1, no. 3, 1952, 251.

⁶ F. Grinnell, *op. cit.*, 18.

⁷ *Ibid.*, 19, H. Pigeon, *Probation and Parole in Theory and Practice. A Study Manual*, New York, 1942, 84. У преамбули закона којим се ова установа укида (*An Act for Taking Away the Benefit of Clergy in All Cases Whatsoever, and Directing Adequate Punishments for the Crimes Where the Same Used to Be Allowed*) говори се да је привилегија клира настала захваљујући „неправди и сујеверју“ и да је дугом применом постала нераскидив део англосаксонског кривичног права. Истовремено се констатује да се ова установа примењивала неадекватно и непропорционално, те да постоје адекватнији „лекови“ за суровост казненог система. *The Perpetual Laws of the Commonwealth of Massachusetts*,

Друга установа која се може сматрати претечом условне осуде била је „судско одлагање“ (*judicial reprieve*), помоћу које је суд могао да одложи изрицање или извршење казне,⁸ нарочито смртне, како би се оптуженом, односно лицу проглашеном кривим, дало време да пронађе додатне доказе за евентуалну жалбу.⁹ Амерички кривичар Чарлс Вебстер је коришћење ове установе описао као „дискреционо право председавајућег судије у случају да није задовољан одлуком пороте (о кривици оптуженог, прим. аут.), а докази су сумњиви, оптужница непотпуна, прекршај је мање вредности или ако се појаве било које друге околности које иду у корист оптуженог“.¹⁰ Овакво одлагање осуде је било само привремено.

Не сме се заборавити ни пракса подвргавања судске пресуде „најдетаљнијој техничкој провери“ и улагања бројних жалби и приговора у циљу поништења осуђујуће и доношења ослобађајуће пресуде. Иако је овакво детаљисање било исмевано, оно је заправо имало хуманистичко оправдање у периоду када је казнени систем и даље био претерано строг.¹¹

У англосаксонском праву, како у Енглеској, тако и на америчком континету, суровост казног система неретко је ублажавана тзв. саосећајним одлукама о кривици (*compassionate verdicts*), чија се суштина према енглеском судији Семјуелу Ромилију састојала у томе да пороте из самилости према окривљеном доносе (ослобађајуће – прим. аут.) одлуке о кривици (*verdict*) које су директно супротне предоченим доказима.¹²

Тзв. јемство за добро владање (*recognizance on good behavior, binding over on good behavior, security for good behavior, good abearance*) сматра се највероватнијом претечом условне осуде, пошто највише личи на данашњу англо-америчку варијанту ове установе.¹³ Након утврђивања кривице од стране

from the Establishment of Its Constitution in the Year 1780 to the End of the Year 1800: With the Constitutions of the United States of America, and Commonwealth, Prefixed. To which is Added, an Appendix, Containing Acts and Clauses of Acts, from the Laws of the Late Colony, Province and State of Massachusetts, which Either Are Unrevised or Respect the Title of Real Estate. In Three Volumes, vol. 1, Boston, 1801, 227.

⁸ L. Diana, *What is Probation*, Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science, vol. 51, no. 2, 1960, 189.

⁹ Reprieve, <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/reprieve>, датум посете: 24.3.2020.

¹⁰ C. Webster, *op. cit.*, 251.

¹¹ F. Grinnell, *Probation as an Orthodox Common Law Practice in Massachusetts prior to the Statutory System*, Massachusetts Law Quarterly, vol. 2, 1917, 600.

¹² F. Grinnell, *The Common Law History of Probation—An Illustration of the Equitable Growth of Criminal Law*, Journal of Criminal Law and Criminology, Volume 32, Issue 1, 1941, 20.

¹³ Постоје два главна система условне осуде: англо-амерички и француско-белгијски. У првом порота доноси одлуку о кривици, а одлаже се изрицање пресуде, а у другом се након спроведеног кривичног поступка изриче пресуда, али се одлаже њено извршење. Б. Марковић, *op. cit.*, 95.

пороте (*verdict*), уместо да се окривљеном изрекне казна њено изрицање се одлаже, а он се писмено обавезује да ће се уздржати од чињења нових кривичних дела.¹⁴ У супротном, окривљени ће се позвати на суд ради изрицања казне.¹⁵ Оваква пракса је била распрострањена у Новој Енглеској. Познат је случај из Њу Хемпшира 1746. године када је судија Бернс на овај начин одложио казну оптуженом који је отровао комшије мишомором помешаним с кукурузом од којих је већина умрла.¹⁶ До тридесетих година XIX века *recognizance* је била раширена и призната пракса пред судовима у Масачусетсу и одређене врсте осуђеника су могле бити пуштене без изрицања казне уколико би имале пријатеља који би гарантовао за њихово будуће добро понашање.¹⁷

II ПРАКСА ИСПРЕД ЗАКОНА

Пракса изрицања јемства за добро владање (*recognizance*) била је позната и судији Тачеру (*Peter Oxenbridge Thacher*) приликом доношења пресуде у случају *Commonwealth v. Chase* из 1831. године. Тачер није изрекао казну Церуши Чејс (*Jerusha Chase*) оптуженој за крађу, већ ју је на молбу њене родбине и пријатеља, а уз сагласност државног правобраниоца, пустио на слободу без икаквог надзора, само под условом да се појави на суду када буде позвана.¹⁸

Мишљење које је судија Тачер формулисао у овом предмету представља прво забележено судијско мишљење о питању условне осуде.¹⁹ Оптужена је признала кривицу, судски поступак је одржан и процедура је испоштована. Судија се позвао на то да је „повремено практиковано у овом суду, у случајевима од нарочитог интереса, и у нади да ће оптужени убудуће избегавати чињење било каквог прекршаја, пуштање оптуженог на слободу на начин сличан описаном“.²⁰ Оптуженом кога порота огласи кривим који би се уздржао од извршења новог деликта не би била изречена казна за дело за које је оглашен кривим. Доношење пресуде је одложено, а Тачер је рекао да ће се казна изрећи само ако јавни правобранилац по својој дискреционој одлуци процени да оптужена током времена одлагања казне није испоштовала евентуалне додатне услове које је суд приликом изрицања одлагања наредио оптуженој.

¹⁴ *Recognizance*, *West's Encyclopedia of American Law*, 2nd Edition, Detroit, San Diego, 2005, стр. 253.

¹⁵ M. Vanstone, *op. cit.*, 3.

¹⁶ F. Grinnell, *op. cit.*, 20.

¹⁷ H. Pigeon, *op. cit.*, 85.

¹⁸ C. Lindner, *Thacher, Augustus and Hill – The Path to Statutory Probation in the United States and England*, Federal Probation, vol. 71, number 3, 2007, 2.

¹⁹ H. Woodman, *Reports of Criminal Cases Tried in the Municipal Court of the City of Boston Before Peter Oxenbridge Thacher*, Boston, 1845, 267.

²⁰ *Ibid.*, 268.

Током суђења у предмету *Commonwealth v. Chase* поставило се питање да ли је могуће и легитимно поново „оживети“ предмет који је годинама „био осуђен да чами међу предметима у суду“ ако Чејс која је оглашена кривом прекрши услове одлагања пресуде. Судија Тачер је у свом мишљењу изнео став да је оживљавање могуће. Држава се одлагањем изрицања пресуде не лишава права да касније оптуженог и осуди, али се одлагање изриче из разлога саосећајности и хуманости. Уосталом, писао је Тачер, оптужена се и сама може појавити пред судом и захтевати изрицање пресуде.²¹ У случају који се нашао пред судијом Тачером оптужена је проглашена кривом за злочин који је извршила и није постојао ниједан разлог да не буде осуђена. Тачер је, ипак, био мишљења да би одлагање изрицања казне у овом конкретном случају било разумно и правично. Сматрао је да онај ко има право да изрекне казну располаже и дискреционим правом да одложи њено изрицање.

У збирци судских мишљења *Law reporter* од 1839. године помиње се случај *Commonwealth v. Chase*, уз напомену да су „принципи на којима почива ова одлука одавно познати у Бостону“.²² Мишљење изнето на овом суђењу пред Општинским судом у Бостону подржао је и Врховни суд округа Сафок у Масачусетсу.²³ Ова пресуда служила је као преседан за будуће исте или сличне случајеве.

Иако је установа „јемства за добро владање“ (*recognizance on good behavior*) иницијално коришћена да се оптужени пусти на слободу у периоду између утврђивања кривице од стране пороте и изрицања казне од стране судије, Тачер је својим креативним тумачењем закона *praeter legem* проширио поље његове примене. Омогућавање лицу коме је утврђена кривица, а који није рецидивиста да избегне казну и негативне последице краткотрајног затвора представља кључни елемент, мада још увек у рудиментарној форми, англо-америчке варијанте условне осуде.²⁴ То се најбоље види из сличности које тадашња установа *recognizance* има са данашњом англо-америчком условном осудом: слободан боравак у друштвеној заједници уместо затварања, одлагање казне, услови одлагања прописани од стране суда и претња казном у случају да се било који од тих услова прекрши.²⁵

Две године касније, 1832, судија Тачер је у случају *Commonwealth v. Miller Snell* пресудио на исти начин. Оптужени је био дечак који је покушао да изврши убиство тровањем. Тачер је у образложењу пресуде написао да је циљ свих казни које изричу судови двојак: да поправе кривца, али и да одврате друге од чињења истог кривичног дела. Докази су као и у случају оптужене

²¹ *Ibid.*, 270.

²² F. Grinnell, *Probation as an Orthodox Common Law Practice in Massachusetts prior to the Statutory System*, 604.

²³ C. Chute, *John Augustus – Pioneer of Probation*, *Federal Probation*, vol. 5, no. 2, 1941, 36.

²⁴ C. Lindner, *op. cit.*, 2.

²⁵ *Ibid.*

Чејс јасно упућивали на то да је оптужени крив, али Тачер се „трудио да нађе такве олакшавајуће околности које ће му омогућити да одложи изрицање казне и слање оптуженог у малолетнички поправни дом“.²⁶

III ДОПРИНОС ЏОНА ОГАСТУСА НАСТАНКУ УСЛОВНЕ ОСУДЕ

Велики број англосаксонских аутора „оцем условне осуде“ сматра бостонског обућара Џона Огастуса (*John Augustus*). Он је не само кроз своју волонтерску праксу установио један од кључних елемената данашње англо-америчке условне осуде - заштитни надзор, већ је смислио и термин *probation* којим се ова установа означава у англо-саксонским правним системима.²⁷

Огастус је свој рад започео 1841, па се ова година често узима као моменат појаве условне осуде, иако је захваљујући судији Тачеру слична пракса постојала већ од тридесетих година XIX века.

Огастус је, иначе, рођен 1785. године у градићу Вобурн надомак Бостона у држави Масачусетс. По доласку у Бостон, где се бавио обућарским занатом, Огастус је увидео да је правосудни систем немоћан да ресоцијализује починиоце лакших кривичних дела. Проститутке, пијанци и ситни крадљивци завршавали су у затвору, да би се након тога „вратили на улицу неспособни да живе живот уз поштовање закона.“²⁸ Доста оваквих нересоцијализованих делинквената је поново вршило сличне деликте због којих би поново завршавали у затвору и тако би настајао зачарани круг. Стога је Огастус закључио да би правосудни систем морао да ресоцијализује делинквенте када год је то могуће. Учланио се у „Вашингтонско друштво за потпуну апстиненцију“ које је сматрало да је алкохол у корену криминалитета у Америци и које се залагало за хумани третман и ресоцијализацију делинквената и помоћ алкохоличарима при излечењу путем подршке и саветовања.²⁹

У сарањи са „Вашингтонским друштвом“ Огастус је 1841. године почео да посећује судове и интересује се за претходни поступак у случајевима где се окривљенима на терет стављало пијанство (*common drunkards* – осведочени пијанци).³⁰ Исте године Огастус је имао свој први случај који га је прославио

²⁶ F. Grinnell, *Probation as an Orthodox Common Law Practice in Massachussets prior to the Statutory System*, 604.

²⁷ J. Petersilia, *Probation in the United States, Crime and Justice*, Vol. 22, 1997, 155, 156. Сам термин *probation* изведен је од латинског *probare* што значи испитати, доказати. Лице коме је одложено изрицање казне било би на проби, односно требало би да се докаже достојним те милости. W. Miller, *The Social History of Crime and Punishment in America, an Encyclopedia*, Los Angeles, 2012, 79.

²⁸ *Ibid.*, 79.

²⁹ M. Vanstone, *op. cit.*, 9, D. Moreland, *John Augustus and His Successors*, Yearbook, 1941, 3, 4.

³⁰ K. Hamai et. al., *Probation Round the World. A comparative study*, London, New York, 1995, 28.

најпре у Бостону, а потом и широм света. Радило се о осведоченом пијанцу који је био осуђен на казну лишења слободе. Огастус је замолио судију да окривљеног стави под његов привремени надзор и одложи изрицање казне за три седмице. Осуђени је имао обавезу да потпише заклетву трезвености. Након што су истекле три седмице, Огастус је окривљеног довео пред суд и, према речима самог Огастуса, „његов комплетан изглед се променио и нико, чак ни сумњичави судски службеници, нису могли да верују да је то иста особа.“ „Судија је изразио задовољство и уместо уобичајене казне лишења слободе казнио га је новчаном казном од једног цента и накнадом судских трошкова,“ а осуђени је, према речима Огастуса, „наставио живот као марљив и трезан човек.“³¹

Охрабрен почетним успехом Огастус је наставио своју волонтерску праксу, а поред мушкараца пажњу је усмерио на жене и децу. Рад на спасавању деце од одласка у затвор је био од посебног значаја, будући у то време у Масачусетсу није било социјалних служби које би дете послале у поправни дом или на друге начине радиле на његовом поправљању и ресоцијализацији. Казна лишења слободе за малолетнике у пракси је изгледала исто као и код пунолетних учинилаца.³² У првих десет година рада Огастус је под свој надзор узео 1102 особе, од чега 674 мушкараца и 428 жена. До 1858. године, годину дана пре своје смрти, Огастус је на овај начин успео да одложи изрицање затворске казне за око 1946 људи.³³

Иако Огастусова идеја није била оригинална, новине које је он унео у праксу одлагања казни за мање опасне починиоце донеле су му славу и титулу „оца условне осуде.“ Реч је о обавезном заштитном надзору током трајања одлагања, прецизној селекцији кандидата погодних за условну осуду и, на крају, самом називу *probation* који се у англо-саксонским правним системима користи за означавање условне осуде.

Огастус је, пре него што би предложио одлагање казне, сам вршио проверу породичних и других околности оптуженог како би видео да ли је оптужени прави кандидат за условну осуду. Поред осведочених пијанаца,³⁴ избављао је и жене пијанице, децу и младе проститутке.³⁵ Критеријуми за одабир лица која су су подобна за примену условне осуде били су следећи: да је лице учинилац лакших кривичних дела, да је повратник, да његова прошлост и животне околности указују на то да може да се поправи и, најзад, да лице пристане да се

³¹ C. Lindner, *op. cit.*, 3.

³² *Ibid.*, 4.

³³ C. Chute, *op. cit.*, 37.

³⁴ Према ондашњој законској дефиницији „осведоченим пијанцем“ се сматрало лице које би било ухапшено због пијанства најмање три пута у току шест месеци. R. Panzarella, *Theory and Practice of Probation on Bail in the Report of John Augustus*, Federal Probation, vol. 66, no. 3, 2002, 39.

³⁵ R. Panzarella, *op. cit.*, 39-41.

повинује условима одлагања осуде.³⁶ С друге стране, постојале су бројне категорије прекршилаца који нису били подобни за примену условну осуду, какви су, између осталог, „осведочени лопови и разбојници“. Огастус је сматрао да је условна осуда средство које може бити ефикасно само за починиоце мање опасних деликата.³⁷

Рехабилитација и ресоцијализација уместо казне лишења слободе биле су суштина рада Џона Огастуса. Он је од својих штићеника захтевао да дају писану заклетву да ће се понашати као корисни чланови друштва, а чинило се да је „заклетва имала магијске ефекте на тадашње хроничне алкохоличаре више него што слична церемонија има данас“.³⁸ Рехабилитација Огастусових штићеника била је у највећој мери усмерена на поновно враћање у породицу. Циљ Огастусовог деловања био је, заправо, да бившег алкохоличара „поново учини човеком“, а под тиме је он подразумевао *породичног човека*, главу куће и човека способног да издржава своју породицу.³⁹ С тим у вези, било је неопходно да се штићеницима одмах нађе посао.⁴⁰ У доста случајева је штићенике привремено запошљавао у својој обућарској радњи да би научили занат од ког су касније могли да се издржавају породицу.⁴¹

За свој рад Огастус није узимао никакав новац од криваца које је избављао. Штавише, сам је од својих средстава плаћао уобичајени износ досуђиван кривцима при пуштању на условну осуду - судске трошкове и симболичну новчану казну од једног centa.⁴² Ако би лицу коме је утврђена кривица било изречено плаћања кауције и ову обавезу је Огастус често добровољно преузимао на себе. Крајем 1851. године Огастус је објавио да је за десет година свог рада укупно платио 19.464 долара кауције и 2.415,65 долара судских трошкова и новчаних казни и та средства најчешће му нису била надокнађивана, пошто су лица у чије је име плаћао углавном била лошег материјалног стања.⁴³ Због неразумевања и скепсе према његовом раду у јавности су се могле чути бројне критике на Огастусов рачун. По речима Доналда Морленда (*Donald Moreland*) „називан је фанатиком, будалом и био је оптуживан да подржава криминал“.⁴⁴ Сумњичили су га да узима новац од својих штићеника, те да присваја средства добијена као помоћ од добротворних

³⁶ R. Gray, *Probation: An Exploration in Meaning*, Federal Probation, vol. 50, no. 4, 1986, 29.

³⁷ R. Panzarella, *op. cit.*, 29.

³⁸ C. Lindner, *op. cit.*, 4.

³⁹ Нема података о томе да је Огастус икада узео у заштиту неожењеног или пијанца без деце, већ се искључиво бавио пијанцима који су имали породицу. R. Panzarella, *op. cit.*, 39, 40.

⁴⁰ R. Panzarella, *op. cit.*, 39.

⁴¹ C. Lindner, *op. cit.*, 4.

⁴² D. Moreland, *op. cit.*, 5.

⁴³ *Ibid.*, 6.

⁴⁴ *Ibid.*, 7.

организација и индивидуалних добротворитеља.⁴⁵ Неретко му је било и онемогућавано да уђе у судницу када се судило неке од његових штићеника, а био је и спречаван да посети штићенике у притвору. У локалним новинама из 1847. године је чак објављено писмо где се каже да Огастус подрива основне темеље Цркве и државе, а народ се позивао да баца боце са катраном кроз прозоре његове куће.⁴⁶

IV СЛЕДБЕНИЦИ ЦОНА ОГАСТУСА

Када је Огастус због старости морао да смањи интензитет рада на избављању криваца, поставило се питање будућег карактера ове активности, тачније да ли ће је и даље обављати волонтери или ће ова активност прећи на плаћене службенике. С обзиром да је међу судским службеницима била распрострањена корупција, волонтери су јавности у том тренутку били прихватљивији.⁴⁷

Један од волонтера који је радио са Огастусом и који је наставио његов рад био је Џон Мари Спир (*John Murray Spear*). У време док је Огастус био активан, Спир се често био повезиван с њим, како у негативном тако и у позитивном контексту. Ипак, Спиоров самостални допринос развоју условне осуде није био нарочито велики, између осталог и зато што он није био посвећен само волонтерском избављању криваца, већ је радио и као проповедник, наставник и помоћник у затворима.⁴⁸

Следећи значајан настављач Огастусовог рада био је велечасни Џорџ Ф. Хаскинс. Он је 1851. године основао „Кућу анђела чувара“, католички азил за напуштене дечаке у Бостону. Овај азил је био намењен „зависним, занемареним и делинквентним католичким дечацима“.⁴⁹ Хаскинс је до своје смрти, 1872. године, уз помоћ свог удружења спасао затвора преко три хиљаде дечака. Неки од тих дечака били су, како је сам записао, „толико мали да су морали бити подигнути да би их судија и порота видели.“ „Упркос свом положају, били су превише невини да би се према њима поступало као са криминалцима и да би били сврстани са лоповима и провалницима,“ закључује Хаскинс, и додаје: „И саме судије оклевају да их пошаљу у затвор и драго им је када могу да им нађу одговарајући дом где могу да буду на условној осуди“.⁵⁰ Извештаји „Куће анђела чувара“ не дају детаљнији преглед рада ове организације, али се у извештају Комитета државних добротворних организација (*Board of State Charities*) из 1868. године о „Кући анђела чувара“ наводи следеће: „Установа

⁴⁵ C. Lindner, *op. cit.*, 5.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ R. Panzarella, *op. cit.*, 42.

⁴⁸ D. Moreland, *op. cit.*, 14, 15.

⁴⁹ *Ibid.*, 15.

⁵⁰ *Ibid.*, 16.

прима дечаке старе између девет и 18 година, задржава их у просеку годину дана, а онда их отпушта на друга места или код пријатеља у овој и другим државама. Седам од девет дечака су сирочад, а скоро трећина је доведена пред суд и избављена од стране оца Хаскинса ректора установе“.⁵¹ Иако његов рад није био запажен као Огастусов, Хаскинсов азил је био значајан корак у развоју установе условне осуде. Он показује да је од самих почетака условна осуда служила као замена краткотрајног затвора за малолетнике.⁵²

Једна од активности Бостонског друштва за помоћ деци (*Children's Aid Society of Boston*), које је основано је 1863. године, било је пружање помоћи налик надзору код условне осуде малолетних починилаца.⁵³ Најпознатији чланови Друштва били су „Чика“ Руфус Р. Кук (*“Uncle” Rufus R. Cook*) и госпођица Бернам (*L.P. Burnham*). Кук је судијама обећавао и гарантовао пажљив и детаљан надзор над малолетним учиниоцима, па су судије овој категорији извршилаца кривичних дела радо изрицале условну осуду. Судови су Куку предавали дечаке на надзор у трајању од шест недеља до шест месеци.⁵⁴ Он је о њима водио темељну евиденцију, а приступао им на пријатељски начин, они су за узврат морали да му се јављају било преко суда, било код куће сваке или сваке друге седмице.⁵⁵ Госпођица Бернам, прва позната жена надзорник над осуђеницима којима је изречена казна условне осуде, такође је водила детаљну евиденцију о свом раду.⁵⁶

У УСЛОВНА ОСУДА У ЗАКОНУ

Захваљујући успешној пракси судије Тачера, већ 1835. године је оформљена комисија која је требало да изврши свеобухватну ревизију закона државе Масачусетс. Сачињен је предлог закона који је омогућавао да суд у било ком стадијуму кривичног поступка пусти оптуженог на слободу уз јемство за добро понашање, с тим што тај период није могао бити краћи од шест месеци нити дужи од две године, а оптужени би морао да плати и судске трошкове. Таква могућност је према овом предлогу закона постојала је за „све доконе и беспослене људе који време проводе просећи“, уличне циркузанте и свираче, „тврдоглаву децу“, пијанице, „ноћне шетаче“, „све развратне, безобзирне и ласцивне особе у говору или у понашању“, расипнике, неовлашћене продавце алкохолних пића, оптужене за крађу

⁵¹ *Ibid.*

⁵² C. Lindner, M. Savarese, *The Evolution of Probation*, Federal Probation, vol. 48, no. 2, 1984, 5.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ D. Moreland, *op. cit.*, 17.

⁵⁵ *Ibid.*, C. Lindner, M. Savarese, *op. cit.*, 5.

⁵⁶ D. Moreland, *op. cit.*, 18.

новца или добара у вредности мањој од пет долара.⁵⁷ Међутим, овај закон није ступио на снагу, али је већ следеће 1836. године у Масачусетсу ступио на снагу закон који је омогућавао да малолетном починиоцу буде изречено „јемство за добро владање“ (*recognizance*) и то у било ком стадијуму поступка, а „уз напомену да ће тужени убудуће испољавати добро понашање“.⁵⁸

Током шездесетих година XIX века, тачније 1865. и 1869. године у Масачусетсу су донети закони (*An Act to Prevent Evasions of the Provisions of Section Fifty-Eight of the Eighty-Six Chapter of the General Statutes, An Act Concerning the Manufacture and Sale of Intoxicating Liquors*) који су омогућавали да се „јемство за добро владање“ примени и на лица оптужена за нелегалну производњу и продају алкохолних пића.⁵⁹ Иако у овом случају намера законодавца није била да створи нови правни институт, већ да регулише начин поступања са лицима оптуженим за ова кривична дела, наведени закони такође представљају значајан корак ка дефинитивном усвајању условне осуде у Масачусетсу.⁶⁰ Пракса настала као судски експеримент била је од стране судова „толико опште прихваћена да ју је законодавство преузело и омогућило њен развој у ширем обиму него што би то другачије било могуће“, па се систем условне осуде настао у Масачусетсу проширио по целој земљи.⁶¹

За малолетне делинквенте у Масачусетсу било је посебним законом из 1868. године уведено „нарочито поступање“, а 1869. године и службеници под називом *state agent* које је држава постављала са циљем да се старају о малолетницима изведеним пред суд.⁶² Одмах по отпочињању кривичног поступка против малолетника млађег од 17 година суд је обавештавао *state agent*-а. Агент је имао да се обавести о „прошлости окривљенога, карактеру, породичном стању и његовој економској ситуацији“.⁶³ У тежим случајевима, када по мишљењу агента не би био довољан прост укор, изгредник се могао ставити под надзор самог агента који га је предавао родитељима или заводу за „поправку морално напуштене деце“.⁶⁴ За све то време је окривљени био стављан на пробу, а изрицање казне је током

⁵⁷ F. Grinnell, *Probation as an Orthodox Common Law Practice in Massachussets prior to the Statutory System*, 609.

⁵⁸ C. Lindner, *op. cit.*, 3.

⁵⁹ Acts and Resolves Passed by the General Court of Massachusetts in the Year 1865, Chapter 223; Acts and Resolves Passed by the General Court of Massachusetts in the Year 1869, Chapter 415, Section 60

⁶⁰ F. Grinnell, *Probation as an Orthodox Common Law Practice in Massachussets prior to the Statutory System*, 612.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² T. Vasiljević, *Uslovna osuda*, doktorska disertacija, Beograd, 1935, 54, 55.

⁶³ *Ibid.*, 54.

⁶⁴ *Ibid.*, 55.

трајања пробе било одложено. У пракси се показало да је овај метод репресије давао одличне резултате код малолетника којима би строги надзор агента и претња слањем у поправни завод били довољни да се окрену непорочном животу.⁶⁵

Пошто се добро показао код малолетника, систем надзора је проширен и на пунолетне делинквенте. Законом од 1878. године (*An Act Relative to Placing on Probation Persons Accused or Convicted of Crimes and Misdemeanors in the County of Suffolk*)⁶⁶ овај систем је установљен прво за округ Сафок, чији је највећи град био Бостон. Посебан службеник кога би градоначелник Бостона именовао из редова полиције или обичног грађанства био би задужен за надзор над окривљенима. Овај службеник је био под контролом шефа полиције у датом граду округа Сафок и могао је да користи просторије полиције за обављање своје делатности.⁶⁷ Први *probation officer* био је бивши управник полиције Едвард В. Севиц (*Edward V. Savage*).⁶⁸

Закон од 1878. године, као нормативна кулминација претходне вишедеценијске судске праксе у Масачусетсу, увео је условну осуду на велика врата у округу Сафок, да би крајем XIX века, 1891. године, био донет закон (*An Act to Provide for the Appointment of Probation Officers*)⁶⁹ којим је ова установа проширена на целу државу Масачусетс. При сваком општинском и окружном суду у Масачусетсу требало је да буде именован по један надзорник (*probation officer*), који је требало да има исту улогу као дотадашњи *state agent*, с том разликом што није могао бити именован из редова полицијских службеника.⁷⁰ Такав систем у Масачусетсу се задржао до 1900. године, када је уведен тзв. „мешовити систем,“ који је подразумевао да суд није одлагао одмеравање и изрицање казне, већ извршење већ одмерене казне. Осуђени је стављан на пробу и под надзор *probation officer*-а.⁷¹

Условна осуда се током последње деценије XIX века убрзано ширила и по другим америчким савезним државама. Илиноис, Минесота и Роуд Ајленд своје законе о условној осуди по масачусетском моделу усвојили су 1899. године. На федералном нивоу прихватање условне осуде је ишло нешто спорије. Додуше, федерални судови су током више деценија имали установљену праксу одлагања пресуде „стављањем предмета међу списе“

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Acts and Resolves Passed by the General Court of Massachusetts in the Year 1878, Boston, 1878, chapter 198.

⁶⁷ Acts and Resolves Passed by the General Court of Massachusetts in the Year 1878, Boston, 1878, chapter 198, section 1

⁶⁸ Б. Марковић, *op. cit.*, 99.

⁶⁹ Acts and Resolves Passed by the General Court of Massachusetts in the Year 1891, Boston, 1891, chapter 356

⁷⁰ Acts and Resolves Passed by the General Court of Massachusetts in the Year 1891, Boston, 1891, chapter 356, section 1, 2

⁷¹ T. Vasiljević, *op. cit.*, 57.

(*laying the case on file*) или проглашавањем одлагања пресуде до будућег наређења суда (*proclaiming the sentence deferred until further order of the court*).⁷²

Завршна фаза борбе за увођење условне осуде на нивоу федерације отпочела је 1916. године када је Врховни суд донео пресуду у чувеном случају Килитс.⁷³ Годинама пре овог случаја државни тужиоци су изреда били против увођења условне осуде, а овај случај је тадашњи државни тужилац Т. В. Грегори (*Thomas Watt Gregory*) искористио да се, како је мислио, коначно обрачуна са судијама које су практиковале изрицање ове казне.

Судија Џон Милтон Килитс (*John Milton Killits*) из Северног дистрикта у држави Охајо одложио је 1915. године „због доброг понашања“ извршење петогодишње казне затвора изречене оптуженом који је први пут извршио кривично дело. Оптужени је био младић Џејмс Џ. Хенехан запослен у експозитури једне банке у граду Толеду у држави Охајо. Фалсификујући банкарске књиге проневерио је 4700 долара. Хенехан је признао кривицу и вратио проневерени новац, а банка није желела даље да га гони. Како је показао кајање и спремност да учињено кривично дело исправи, судија Килитс је закључио да би слање Хенехана на издржавање затворске казне донело више штете него користи. Килитсовом одлуком је издржавање казне одложено, а суд је требало да остане у *заседању* током пет година, што је заправо значило да се одлагање изрицања казне постиже тако што се судски поступак не сматра завршеним током трајања пробе осуђеног. Међутим, државни тужилац је захтевао да одлука судије Килитса буде стављена ван снаге, пошто превазилази уставна овлашћења суда. Килитс је то одбио, на шта је државни тужилац одговорио захтевом Врховном суду да изда мандамус⁷⁴ којим би се судији Килитсу наредило да своју пресуду донесе у складу са Уставом. Килитс је у својој одбрани тврдио да је употреба условне осуде неопходна, као и да ова установа није у супротности са судском праксом, с обзиром на то да су судови широм Сједињених Америчких Држава већ деценијама користили различите облике суспензије казне. Његово мишљење је у својству *amicus curiae* подржала и Њујоршка државна комисија за условну осуду.⁷⁵ Врховни суд се једногласно сложио са захтевом државног тужиоца и донео одлуку да нема разлога нити оправдања

⁷² B. Meeker, *Probation as a Sentence*, Canadian Journal of Corrections, issue 4, vol. 9, 1967, 282.

⁷³ Ex Parte United States, 242 U.S. 27 (1916) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/242/27/>, датум посете: 7. 1. 2021.

⁷⁴ Мандамус је наређење суда којим се нижем државном службенику наређује да исправно врши своју функцију или да исправи неку грешку коју је у вршењу своје функције направио. Mandamus <https://www.law.cornell.edu/wex/mandamus> датум посете: 7. 1. 2021.

⁷⁵ J. M. Master, *Legislative Background of the Federal Probation Act*, Federal Probation, vol. 14, no. 2, 1950, 13.

да се „настави са праксом неспојивом са Уставом пошто њена употреба по својој природи представља одбијање судске власти да изврши дужност која је на њој, и као последицу тога мешање у законодавну и извршну власт онако како су оне утврђене Уставом“.⁷⁶

У тренутку када је ова одлука Врховног суда донета, према неким проценама било је преко 2000,⁷⁷ а према другим преко 5000⁷⁸ осуђених на условну осуду, па се поставило питање шта ће се десити са њиховим казнама. Тадашњи председник Вудро Вилсон није имао другог избора него да 11. јуна 1917. године потпише прокламацију о амнестији и помиловању за већи део ових криваца. У стручној јавности је постало јасно да амнестија и помиловање нису адекватан начин за решавање проблема избегавања слања осуђеника на краткотрајне затворске казне, чиме су додатно оснажени гласови за увођење условне осуде на федералном нивоу.

Борба за увођење условне осуде пресељена је у Конгрес. Сваке године је подношен макар један предлог закона о условној осуди, али ови покушаји су остајали без успеха. Јака прохибиционистичка⁷⁹ струја у Конгресу бојала се да би увођење условне осуде на федералном нивоу омогућило да се кријумчари алкохола пуштају на слободу без казне,⁸⁰ а и Управа за затворе и државни тужилац су остајали при ставу да је условна осуда штетна и неуставна. Друга значајна група аргумената против увођења условне осуде на нивоу целе федерације тицала се наводно огромних трошкова које би настали после законског увођења условне осуде. Ти трошкови процењивани су на око 500.000 долара годишње, што је тада био огроман новац. Ипак, према подацима из Западне Вирџиније тридесетих година XX века, ти трошкови били су процењени на око два долара годишње по условно осуђеном, док је годишњи трошак за једног затвореника био преко 260 долара. Према томе, условна осуда се испоставила двоструко корисном. Не само да се спречавао пораст поврата услед кварења током издржавања краткотрајне казне затвора, него је остваривана и велика уштеда за државни буџет.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ V. Evjen, *The Federal Probation System: The Struggle to Achieve It and Its First 25 Years*, Federal Probation, vol. 61, no. 1, 1997, 81.

⁷⁸ J. M. Master, *op. cit.*, 13.

⁷⁹ Термин „прохибиција“ у Сједињеним Америчким Државама означава период између 1920. и 1933. године. Под утицајем тзв. „трезвењачког покрета“ 1919. године донет је 18. амандман на Устав Сједињених Америчких Држава, којим је била забрањена производња и продаја алкохолних пића. Жељени ефекат је изостао, а уместо њега је цветала илегална производња и шверц из Канаде. Двадесет трећим амандманом Устава из 1933. године 18. амандман је стављен ван снаге и алкохолна пића су поново уведена у легалне токове. Prohibition <https://www.britannica.com/event/Prohibition-United-States-history-1920-1933/Repeal>, датум посете: 13.8. 2021.

⁸⁰ V. Evjen, *op. cit.*, 82, 84.

Један од чиновника Управе за затворе је 1924. године пред Конгресом дао несмотрену изјаву у којој је рекао да „човек који у затвору остане неколико година и нема шта да ради изађе тек нешто бољи него што је био кад је ушао“ и да је преко 3000 од око 6500 затвореника у федералним затворима лежало беспослено⁸¹, па није могло бити говора о томе да затворска казна осуђенике на било који начин поправља. Постало је јасно да је увођење условне осуде на нивоу федерације заиста неопходно. Чак је и Демократска странка своју предизборну кампању 1924. године базирала на овој идеји. Притисак јавног мњења учинио је своје и предлог закона о условној осуди је усвојен у Представничком дому већином од 170 према 49 гласова, док је у Сенату усвојен једногласно. Председник Сједињених Америчких Држава Калвин Кулиц, будући и сам бивши гувернер државе-колевке условне осуде Масачусетса, био је добро упућен у предности ове установе и лако је прихватио да потпише закон. Тако је 4. марта 1925. године ступио на снагу федерални закон о условној осуди (*An Act to Provide for the Establishment of a Probation System in the United States Courts, Except in the District of Columbia*, познатији као *Federal Probation Act*).⁸²

Тиме су Сједињене Америчке Државе први пут добиле јединствено законски уређену условну осуду на целој територији федерације (са изузетком Дистрикта Колумбија). Судије су могле одложити *изрицање или извршење* сваке казне осим смртне или доживотне робије.⁸³ Период одлагања могао је трајати најдуже пет година, а током тог периода суд би о понашању осуђеног био обавештаван од стране надзорника. Сам надзорник се у свом раду могао служити свим дозвољеним средствима како би помогао оптуженом да изађе на прави пут. Било када током трајања периода одлагања суд је могао захтевати да осуђени буде изведен пред суд и да се упути на издржавање казне.⁸⁴ Надзорници су били лица именована од стране суда. Први задатак надзорника било је истраживање свих случајева који доспеју пред суд, како би судију могли обавестити не само о детаљима кривичног дела, него и о пређашњем животу и карактеру оптуженог. У случају да лице буде осуђено на условну осуду, надзорник је имао задатак да се увери да осуђени поштује услове одлагања казне.⁸⁵ У почетку су ову функцију вршили волонтери, а касније је постала плаћено занимање при суду.

⁸¹ J. M. Master, *op. cit.*, 14.

⁸² Statutes at Large: 68th Congress, session 2, chapter 521, <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/68th-congress/session-2/c68s2ch521.pdf> датум посете: 8. 1. 2021.

⁸³ Federal Probation Act, section 1

⁸⁴ Federal Probation Act, section 2.

⁸⁵ *The Massachusetts Probation System, Its Administration and Operation*, Publications of the American Statistical Association 10, no. 77, 1907, 236-252.

VI ЗАКЉУЧАК

Настанку и развоју условне осуде у англо-саксонској варијанти допринело је више фактора. На првом месту, богата правна традиција која је вукла порекло још из средњевијековног енглеског права. Током векова се у судској пракси појавило неколико средстава за генерално ублажавање строгости кривичног поступка и казненог система. Привилегија клира (*the benefit of clergy*) била је првобитан начин избегавања казне у Енглеској, а њена употреба пренела се и на амерички континент. Казна се у англо-саксонском праву током историје могла привремено одложити и коришћењем института судског одлагања (*judicial reprieve*), како би се оптуженом дала прилика да пронађе нове доказе у своју корист. Уколико би судија сматрао да је оптужени заслужио милост, у недостатку правно дозвољених могућности олакшавање положаја кривца, осуђујућа пресуда је могла бити подвргнута врло детаљној провери, како би оптужени, иако крив, био ослобођен због техникалија. Забележено је и да је порота знала директно да крши кривичне норме, па је упркос очигледним доказима у прилог кривице оптуженог доносила ослобађајуће пресуде, уколико је сматрала да је прописана казна у датим околностима престрога. Сматра се да је условна осуда директно настала из института јемства за добро владање (*recognizance on good behavior*), које је заиста највише личило на условну осуду каква се данас виђа у англо-саксонском праву. Након што порота утврди кривицу, судија је користио могућност да одложи изрицање казне током одређеног периода, а оптужени би се обавезивао да се уздржи од будућих деликата да му казна не би била изречена.

Други фактор који је омогућио да условна осуда настане управо у англо-саксонском праву био је његов прецедентни карактер. Условна осуда у англо-америчком облику на најбољи могући начин осликава начин настанка правних института у прецедентном праву. Кроз своју еволуцију условна осуда и њене претече мењале су свој конкретан облик, али суштина је остајала иста: помоћ неисквареним учиниоцима да се поправе уместо да се додатно покваре у казним заводима. За разлику од континенталних судије англо-саксонских правних система у свом раду су имале већу креативну слободу, па не изненађује што је идеја условне осуде постојала и што се установа, макар у свом рудиментарном облику, примењивала у судској пракси неколико векова пре њеног законског санкционисања. У XVIII веку био је значајан случај судије Бернса из 1746. године, поводом тровања мишомором, а у XIX веку чувени случај *Commonwealth v. Chase*. У образложењу судске одлуке у случају Чејс први пут је званично изложено судијско резонување иза одлагања изрицања казне, па се овај случај, и јемство за добро владање изречено том приликом, сматрају најдиректнијом претечом условне осуде.

Наведеним факторима се, захваљујући Џону Огастусу и његовим настављачима, придружио и волонтерски рад. Добре стране одлагања

изрицања казне у пракси не би могле бити спроведене да су кривци пуштани на улицу где би били препуштени сами себи. У условима либералне државе и последичног одсуства органа социјалног старања било је неопходно да се вршења надзора над кривцима лате волонтери. Протестантске вредности на којима је почивало америчко друштво подстицале су жељу да се допринесе друштву, нарочито оним његовим категоријама које су имале мање среће у животу. Последично, многи волонтери су радо без икакве накнаде вршили надзор над осуђенима на условну осуду и помагали им на сваки начин да изађу на прави пут. На тај начин је и настао заштитни надзор, битан елемент условне осуде који и дан данас карактерише англо-амерички варијетет ове установе. Данас, додуше, заштитни надзор не врше волонтери, него посебни службеници који су прошли неопходну психолошку и другу обуку и за свој посао су плаћени.

Борба за озакоњење условне осуде трајала је неколико деценија, чак и током Првог светског рата, а интензивирана је након чувеног случаја Килитс. До усвајања федералног закона о условној осуди дошло је у међуратном периоду, 1925. године. Упркос јаком противљењу присталица прохибиције, превагнули су економски и аргументи штетности краткотрајне казне затвора и условна осуда је коначно на велика врата уведена у правни систем Сједињених Америчких Држава.

Milica Marinković*

THE EMERGENCE OF PROBATION IN THE UNITED STATES OF AMERICA

Summary

The author gives an overview of the origin of the institution of probation in the United States. Probation in its current form was preceded by several institutions created in judicial practice, by which judges and juries tried to alleviate the objective severity of criminal procedure and penal policy.

The institution of probation originated in the United States, which was possible thanks to the peculiarities of Anglo-Saxon law, in the first place its precedent character and the creative freedoms of a judge. The contributions of John Augustus and other volunteers inspired by Protestant values were immeasurable. During the nineteenth and early twentieth centuries, it became clear that short-term

* Assistant, Faculty of Law, University of Kragujevac.

imprisonment did more harm than good to certain categories of perpetrators, so probation was introduced as a means of avoiding short-term imprisonment while maintaining the repressive nature of punishment.

From the United States, where it proved to be good, probation quickly spread across the ocean to European soil. Today, probation is a generally accepted legal institute with a wide field of application in all modern legal systems.

Key words: *probation, Massachusetts, John Augustus, case law, Killits case.*

УЛОГА МЕДИЈА У ОСТВАРИВАЊУ ПРЕДСТАВНИЧКЕ ФУНКЦИЈЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

*Рад примљен: 20. 08. 2021.
Рад прихваћен за објављивање: 29. 12. 2021.*

Са настанком и развојем нових информационих и комуникационих технологија, истинита, правовремена и потпуна информација, као и зајемчено право на исту, постаје изузетно моћно средство. Такође, неумитни и свеприсутни процес глобализације упућује на слику света као заједничког простора у којем се нити међузависности – технолошке, политичке, економске и еколошке – плету огромном брзином, поништавајући географске дистанце, универзализујући демократски облик власти. Медији су, данас, чувари демократског правног и политичког поретка савремених држава. Они представљају главни комуникациони канал између Народне скупштине и грађана и најзначајније средство информисања грађана о јавним пословима. Како би слободно изабрали своје представнике и тако учествовали у доношењу најважнијих одлука и креирању политика, грађанима је неопходно обезбедити слободу изражавања и учинити доступним истините, потупне и благовремене информације - о представничким кандидатима, изборном поступку, резултатима избора и деловању представника у току мандатног периода.

Кључне речи: медији, Народна скупштина, представничка функција, избори, јавно слушање, грађани.

I УВОД

Иако је на први поглед реч о експлоатисаној теми, која је у теорији објашњавана бројним концепцијама, а у пракси остваривана различитим облицима - демократија несумњиво представља неисцрпан извор идеја и надахнућа великог броја аутора. Са сигурношћу се може тврдити да је демократија у XXI веку однела тријумф у већини земаља света, и то, са једне

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

стране, као идеал и „универзална вредност“, која „не припада само једној земљи“¹, а са друге стране, као скуп политичких институција и праксе. Демократија подразумева постојање представничких институција, владу која полаже рачуне, уставом гарантовани корпус људских права и слобода, активно грађанско, тј. цивилно друштво и многобројне институције које посредују између власти и грађана, међу којима су најважније политичке странке и медији. Њени појавни облици су у свакој земљи различито дефинисани и уређени - у зависности од историјског наслеђа, степена социоекономске развијености и политичке културе дате државе.

Парламент представља централну институцију представничке демократије. Као изабрано тело, које би требало да представља све структуре друштва, парламент има јединствену одговорност да демократским дијалогом и компромисом, усклађује све супротстављене интересе и очекивања различитих група и заједница.

Медији су, данас, чувари демократског правног и политичког поретка савремених држава. Они представљају главни комуникациони канал између Народне скупштине и грађана и најзначајније средство информисања грађана о јавним пословима. Како би слободно изабрали своје представнике и тако учествовали у доношењу најважнијих одлука и креирању политика, грађанима је неопходно обезбедити слободу изражавања и учинити доступним истините, потупне и благовремене информације - о представничким кандидатима, изборном поступку, резултатима избора и деловању представника у току мандатног периода. Ради даље надградње транспарентног, доступног, одговорног и надасве демократског Парламента наше земље, потребно је анализирати улогу медија у остваривању представничке функције Народне скупштине, и то током изборног процеса, и након спровођења избора, односно током рада Народне скупштине.

II ПРЕДСТАВНИЧКА ФУНКЦИЈА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

Парламент је политичко тело грађана које за основни задатак има остваривање опште функције репрезентације, апстрактне воље народа или нације организоване као државе.² Народна сувереност се испољава кроз делегирање од стране грађана, појединих политичара или колективних актера у виду политичких партија. Идеал представничке демократије био би парламент који представља огледало друштва и интегришући фактор. Само адекватно представљен парламент који одражава разноликост у структури становништва

¹ Вид. United Nations, General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005, World Summit Outcome*, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf, датум посете: 08.07.2021.

² Д. Стојановић, *Уставно право*, Ниш, 2013, 308.

једне земље – у погледу пола, расе, језика, етичке припадности и др., може обезбедити остваривање јавног интереса и квалитетног јавног живота, стабилност политичког поретка, а самим тим и друштва уопште.³

Изборни модели примењени у парламентарним државама, омогућили су у већој или мањој мери да у парламенту седе представници грађана изабрани према личним афинитетима (већински избори) или према политичким афинитетима (пропорционални избори). Имајући у виду доминацију политичких партија у савременим државама, изборни системи омогућавају представљање грађана према њиховој политичкој вољи.⁴ Треба имати у виду да су политичке партије неизоставни чинилац система представничке демократије, остваривања бирачког права грађана и тиме избора народних представника. У демократском моделу друштва, однос и комуникација између народних представника и народа се не може завршити у моменту гласања бирача. У току мандатног периода представника, грађани настоје да утичу на ток јавних послова, те се тако удружују у различите организације и групе, као што су политичке странке.⁵ Без политичких странака не би било јавног мишљења, опште воље, повезане у складну и логичну целину, у виду програма странке, којим се утиче на државну власт.

Из опште функције репрезентације произилазе конкретне правне и политичке функције парламента, које се, по правилу писаним уставом утврђују као његове надлежности.

Као централни представнички орган у држави, парламент је носилац законодавне, у већем броју држава и уставотворне функције. Иако је примарни креатор права, парламент није носилац суверености - народ остаје титулар суверености у демократији. Положај, организација и функционисање парламента, као законодавне власти, начелно се уређују уставом, тако да је парламент потчињен владавини објективног права.

Репрезентативна функција парламента извире из начела народне/националне суверености⁶, према којем је извор власти у народу. Грађани на непосредним, слободним изборима тајно одлучују о томе коме поверавају мандат, да би изабрани представници до наредног изјашњавања, вршили власт у њиховом интересу. Када грађани сувереност не врше директно,

³ D. Beetham, *Parlament i demokratije u XXI veku, vodič ka dobroj praksi*, Beograd, 2013, 13.

⁴ И. Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2011, 28.

⁵ Вид. Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2014, 249.

⁶ Појам суверености представља сложен, трансцедентни феномен правне и политичке теорије. Различите историјске епохе, изнедриле су различите теорије извора и носилаца суверености. Па тако, имамо народ, парламент, нацију, државу, право и устав као носиоца суверености. У већиних савремених држава носилац суверености је народ, нација или сви грађани, те некадашње оштро постављене теоријске разлике, данас, у пракси губе значај. Такође, треба узети у обзир призму посматрања појма суверености. Нпр. сувереност државе је везана за поређење односа државе са другим политичким институцијама у земљи, а појам народна сувереност -указује коме припада оригинална власт.

у форми народне иницијативе, референдума или другог облика непосредне демократије, то чине преко својих слободно изабраних, односно чланова народног представништва.

Чланови парламента у највећем броју савремених држава располажу слободним мандатом, односно, у правном смислу, нису одговорни грађанима за своје поступке, дат глас, изречену дискусију, нити се могу опозвати пре истека мандата. Дакле однос грађана и парламентарца представља однос јавноправног заступања.⁷ Следствено томе, оно што демократске режиме чини демократским је управо то што садрже механизме помоћу којих грађани, главни налогодавци у демократским друштвима, могу да бирају и контролишу своје представнике. Под окриљем представничке демократије, политичке странке, како је поменуто, имају незаобилазну улогу у процесу избора представника, односно делегирања овлашћења за заступање, касније при избору органа извршне власти од стране парламента. На тај начин, долази до јаке страначке контроле представничких кандидата и одношења преваге партијских утицаја и претеране, негативне политизације читаве институционалне структуре, а стављања у заборав носиоце суверености и налогодавце - бираче. У таквој правној и политичкој организацији, медији доприносе успостављању равнотеже. Сервирањем потпуних, истинитих и правовремених информација о раду парламента - предлозима закона, уопште законодавном поступку, контроли и раду извршне власти, могућности обраћања парламенту, грађани опет добијају своју изворну моћ.

У Републици Србији Народна скупштина је највише представничко тело.⁸ Парламент чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом.⁹

Устав Републике Србије садржи одредбу којом су таксативно предвиђене основне надлежности Народне Скупштине и којом се истиче да Скупштина може обављати и друге послове одређене Уставом и законом.¹⁰ Анализирајући наведену одредбу, може се закључити да Скупштина има следеће функције: 1) уставотворну, 2) законодавну, 3) контролну, 4) квазисудску и 5) изборну функцију.¹¹ Са друге стране, Законом о Народној скупштини, прописано је да Скупштина, у оквиру својих надлежности обавља: 1) представничку, 2)

⁷ Вид. Б. Пастор, *Ограничење законодавне функције парламента у савременој држави*, Београд, 2018, 31.; С. Leston Bandeira, P. Norton, *Parliamentary Institutions – Basic Concepts*, Ha noi – Viet nam, 2005, 23-30.

⁸ Устав Републике Србије (Устав), *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 98.

⁹ Устав, чл. 100.

¹⁰ Устав, чл. 99.

¹¹ Чланом 99. Устава, нису наведене све надлежности Народне скупштине. Тако су чланом 105. Устава, којим се регулише начин одлучивања у Народној скупштини, наведене и друге надлежности које нису прописане чланом 99., али се могу сврстати у једну од наведених пет функција. Видети: Устав, чл. 105.

законодавну, 3) изборну и 4) контролну функцију¹². Може се закључити да Законом уређена класификација није свеобухватно и доследно спроведена. Такође, законом се наглашава представничка функција. Законом су разрађене побројане функције, па тако, представничку функцију чини „разматрање представки и предлога грађана“ и „одржавање састанака са грађанима у Народној скупштини и канцеларијама Народне скупштине ван седишта Народне скупштине“.¹³ Из овакве законске формулације би се могло закључити да је представничка функција сведена на евентуалне контакте са грађанима, што је у супротности са концептом представничке демократије. С обзиром да су грађани носиоци суверенитета, потребно је обезбедити могућност адекватног и перманентног укључивања грађана у нормативне поступке и процесе креирања политика.

III УЛОГА МЕДИЈА У ИЗБОРНОМ ПРОЦЕСУ

Са настанком и развојем нових информационих и комуникационих технологија, истинита, правовремена и потпуна информација, као и зајемчено право на исту, постаје изузетно моћно средство. Такође, неумитни и свеприсутни процес глобализације упућује на слику света као заједничког простора у којем се нити међузависности – технолошке, политичке, економске и еколошке сфере – плету огромном брзином, поништавајући географске дистанце и универзализујући демократски облик власти. Са друге стране, долази до пораста опасности од неистинитих, непотпуних и других штетних информација, и поставља императив, истовремено и непрестани изазов на пољу правне заштите људских права и слобода, у овој материји, као и у свим другим.

Ако кренемо од основних претпоставки за демократско друштво, у њима се свакако налази и развијена медијска сфера. Без транспарентности и јавности рада, нема демократије, а у том домену медији имају најважнију улогу.¹⁴ Организација, поступак и услови за остваривање слободних и поштених избора су од велике важности за очување суштине система представничке демократије. Да би избори били демократски, потребно је да постоји равномеран приступ медијима, разноликости извора информисања о изборној понуди и средствима за учешће. Дакле, начин на који демократије спроводе изборне кампање подједнако је важан, као и сами резултати гласања.

Уставом Републике Србије прописано је да сувереност потиче од грађана и да је нико не може присвојити, нити успоставити власт мимо слободно

¹² Закон о Народној скупштини Републике Србије (ЗНСРС), *Службени гласник РС*, бр. 9/2010, чл. 7.

¹³ ЗНСРС, чл. 15., ст. 4.

¹⁴ D. Kovačević, *Uloga medija u slobodnim i poštenim izborima – problem „funkcionerske kampanje“ u Srbiji*, CM Komunikacija i mediji, br. 96, 2019, 155.

изражене воље грађана.¹⁵ Слободни и непосредни избори, уставна јемства људских и мањинских права и слобода, подела власти, независна судска власт и повиновање власти Уставу и закону, представљају основне претпоставке остваривања начела владавине права.

Током развоја изборног права, право на информисање није увек било детаљно регулисано прописима о изборима. Изборна кампања као део изборног поступка, представља најзначајнији облик путем којег се остварује право на информисање о изборима. Раније се одвијала углавном на јавним скуповима грађана на којима су кандидати износили своје изборне програме. Са појавом политичких странака, нарочито развоја њихове информативне и васпитне улоге, као и нових информативних медија, првобитни облици права и начин информисања о изборима, су измењени. Промене до којих је у међувремену дошло, како у самој политици, у партијама и изборним кампањама, тако и у начину и технологији масовних комуникација, су показале да су избори незамисливи без присуства медија. Такође, постало је јасно да демократски карактер избора подразумева једнаке шансе изборних учесника да комуницирају са бирачима, тј. постојање одређене правне регулативе понашања медија током изборне кампање.¹⁶

Данас је очигледно да су изборне кампање у великом делу света који практикује демократске изборе, у суштини, медијске кампање. Највећи број грађана основне информације о изборним учесницима добија преко медија и нема директног контакта са кандидатима.

Основу демократског развоја и упориште медијских права и слобода, представља слобода изражавања, гарантована Уставом Републике Србије¹⁷ и међународним документима¹⁸. Појам медија је позитивноправни појам, дефинисан Законом о јавном информисању и медијима: Медиј је средство јавног обавештавања које речима, сликом, односно звуком преноси уреднички обликоване информације, идеје и мишљења и друге садржаје, који су намењени јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника.¹⁹

С обзиром на то да је дошло до значајног утицаја медија на политику, тј. не постоји важније средство промоције политика у демократском систему од медија, важно је истаћи да они постају централно место политичке конкуренције.²⁰

¹⁵ Устав, чл. 2.

¹⁶ С. Недовић, *Медији и избори*, Београд, 2002, 14.

¹⁷ Вид. Устав, чл. 2.

¹⁸ Вид. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода. потписана 4. новембра 1950. године у Риму, чл. 10

¹⁹ Закон о јавном информисању и медијима (ЗЈИМ), *Службени. гласник РС*, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016, чл. 29., ст.1.

²⁰ K. Voltmer, & L. Sorensen, *Media, Power, Citizenship: The Mediatization of Democratic Change*, in: *Media, Communication and the Struggle of Democratic Change – Case Studie on*

Уставом Републике Србије је прописано да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и да су средства јавног обавештавања дужна да то право поштују, као и да свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења²¹. Наведено право је детаљније регулисано Законом о јавном информисању и медијима. Законом је прописано да се слобода јавног информисања не сме повређивати злоупотребом службеног положаја и јавних овлашћења, својинских и других права, као ни утицајем и контролом над средствима за штампање и дистрибуцију новина или мрежама електронских комуникација које се користе за дистрибуцију медијских садржаја. Забрањен је сваки вид дискриминације, притиска, претњи и насиља над уредницима медија, новинарима и другим лицима из области јавног информисања.²²

Уређивање рада медија за време избора представља комплексну тему због потребе да се успостави равнотежа између права гласача да буду информисани, права кандидата и политичких странака да преносе политичке поруке и права медија на слободу изражавања. Медији, као и медијска регулатива, с једне стране, преузимају улогу едукатора бирача, чине доступнијим, препознатљивим и приступачнијим дату изборну кампању и партијску понуду, са основним разликама у ономе што им се нуди - како би направили добар избор о томе ко ће то њих представљати и креирати најзначајније нормативне и политичке акте, а са друге стране, једнаке шансе изборним учесницима да бираче увере у своје предности над политичким конкурентима.

У теорији је, на основу изборне законске регулативе, учињена подела права која чине садржај права на информисање о изборима, у три групе²³: 1) Права на информисање о изборима која се остварују у току целог изборног поступка. Ова група права обухвата са једне стране права грађана, права предлагача кандидатских листа и права именованих кандидата, а са друге стране, обавезе државних органа за спровођење избора и информативних медија; 2) Права на информисање о изборима у току кампање. Ова права су везана за једну фазу изборног поступка и представљају веома значајан сегмент изборног поступка с обзиром да је окренут бирачима и придобијању њиховог поверења и на крају гласова, те је ова група права веома значајна за остваривање сврхе изборног процеса. Ова права су загарантована као права бирача, као права предлагача кандидатских листа или кандидата и као права кандидата; 3) право на заштиту права на информисање о изборима. Ово право садржи три подгрупе, груписане према изборним субјектима чија се права

Contested Transition (ed. Palgrave Macmillan K. Voltmer, C. Christensen), Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2019, 46.

²¹ Устав, чл. 51.

²² ЗИМ, чл. 4

²³ Вид. М. Пајванчић, *Изборно право*, Нови Сад, 2008, 121 -130.

штите. Прва група се односи на права бирача, политичких кандидата и кандидатских листа. У другој групи су права која остварују надлежни органи, а пре свега органи за спровођење избора. Трећу групу чине права посебних органа (медији, надзорни орган) којима је закон ставио у надлежност да обављају својеврстан надзор над остваривањем права на информисање о изборима.

У свим фазама изборног поступка, неопходно је уважавати принципе равноправног и довољног медијског приступа. Политичким партијама и кандидатима треба омогућити равноправан приступ и третман у медијима, нарочито оних које контролише или који су у власништву државе.

Примере минимума стандарда који се морају испоштовати садрже ставови Ставови 7. 6. и 7. 8. Копенхагеншког документа ОЕБС-а из 1990. Правна регулатива једне земље, која жели да обезбеди демократске и фер изборе, треба да садржи ове гаранције и да обезбеди њихову правовремену имплементацију, пре и у току избора. Поступак приступа медијима и равноправног третмана у медијима за време избора, треба да буде општеразумљив и да буде могућ за објективну примену.²⁴ Такође, неопходно је уважавање потпуног медијског приступа, како би јавност имала потпуну слику о изборним кандидатима, њиховим програмима и деловањима.

Питање утицаја медија на изборе је најдетаљније регулисано Правилником о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током изборне кампање, који је донело Регулаторно тело за електронске медије, као и изборним законима који уређује све врсте избора, како на државном, тако и на покрајинском, односно локалном нивоу.²⁵ Прецизније, правилником су предвиђена ближа правила за извршавање обавеза јавних медијских сервиса у вези са емитовањем програма у предизборној кампањи.²⁶ Оваква одредба, на самом почетку, намеће питање, какве су обавезе комерцијалних радио и телевизијских станица за време изборног поступка? Такође, прописано је да јавни медијски сервис је дужан да приликом информисања о предизборним активностима подносилаца изборних листа и кандидата, обезбеди њихову заступљеност у програму без дискриминације, имајући у виду значај политичких странака и кандидата, односно значај догађаја у којима они учествују. Из овакве формулације се може закључити да је уређивачком тиму јавног сервиса остављено на процену колико времена ће у програму одвојити за конкретног политичара, односно политичку странку у односу на значај који

²⁴ Ј. Вучковић, *Однос медија и политичких странака у изборном процесу* (Основни принципи медијског приступа), Дијалог о изборима 2020 - Медији и избори, Електронски билтен, бр. 4, 2020, 37.

²⁵ Р. Кијевчанин, *Медији и њихов утицај на изборе*, у: Услуге и владавина права (ур. Д. Вујисић), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2021, 545.

²⁶ Правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током изборне кампање, *Службени гласник РС*, бр. 11/ 2020, чл. 1.

имају. Овде је неопходно указати на принцип равноправног (једнаког) медијског приступа који представља конкретизацију основних принципа медијског права, који регулише односе у области електронске комуникације, као што су: слобода и независност медија, забрана дискриминације, поштовање људских права и слобода, а посебно слободе изражавања и плурализма мишљења.²⁷ Па је с тога наведена одредба у супротности са наведеном законском одредбом, остављајући простор арбитрном тумачењу и различитим злоупотребама јавних ресурса и јавних функција. Такође, нарушавањем принципа равномерног представљања, отварају се врата тзв. функционерској кампањи. Наиме, све чешће се дешава да у предизборном периоду извештавање медија о активностима јавних функционера које спадају у њихов редован посао, суштински може бити усмерен на њихову политичку активност. Тако се у оквиру информативног програма, функционери додатно промовишу, док су осталим учесницима политичког изборног процеса на располагању тзв. “изборни блокови” у оквиру плаћеног политичког оглашавања, што их доводи у неравноправни положај.²⁸ Недовољно јасно одвојене јавне функције и кандидатско, партијско деловање, често доводи грађане у заблуду и нарушава демократско надметање кандидата из власти и опозиције.²⁹

IV УЛОГА МЕДИЈА ТОКОМ ТРАЈАЊА СКУПШТИНСКОГ САЗИВА

Право јавности да зна, једно је од основних људских права што је потврђено различитим међународним документима. Универзалном декларацијом о правима човека, дефинисано је да свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе.³⁰ Сличне одредбе наведне су и у Међународном пакту о грађанским и политичким правима из 1966. и Европској конвенцији о људским правима из 1950. године.

Парламентарна скупштина Организације за европску безбедност и сарадњу, у августу 2013. године усвојила је Декларацију о отворености парламената. Декларација о отворености парламената представља позив организација цивилног друштва које врше мониторинг рада парламената државним парламентима, ентитетским и транснационалним законодавним телима да се обавезу на отвореност и омогућавање учествовања грађана у раду парламента. У декларацији се као основне вредности наводе: промовисање културе отворености, осигуравање транспарентности информација о раду

²⁷ Закон о електронским медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/14 и 6/16-др. закон.

²⁸ J. Вучковић, *op. cit.*, 35.5

²⁹ D. Kovačević, *op. cit.*, 165.

³⁰ Универзална декларација о људским правима, усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација од 10. децембра 1948, чл. 19.

парламента, олакшавање приступа информацијама о раду парламента као и омогућавање електронске размене информација о раду парламента.³¹

Рад државних органа у свим савременим демократијама, данас, базира се на начелу јавности рада. Устав Републике Србије, међутим не садржи јасну одредбу о јавности рада. Она би се могла извести из дела Устава који се односи на људска права, који укључује и слободу мишљења и изражавања, слободу медија и право на обавештеност. Последње наведено право, интегрисање два права: право на јавно информисање и слободу приступа информацијама. Кроз њих се посредно обезбеђује и јавност рада државних органа, као фундаментални елемент унапређивања представничке функције Скупштине и даљег јачања демократских капацитета нашег друштва. Законом³², а прецизније Пословником Народне скупштине³³, дефинише се да се јавност обавештава о предлогу дневног реда, датуму, времену и месту одржавања седнице Народне скупштине, осим у случајевима када је то законом другачије уређено. Такође, пленарне седнице као и седнице радних тела Народне скупштине су јавне, али постоје случајеви када су оне затворене за јавност. Пословником Народне скупштине предвиђено је да седница може бити затворена за јавност у случајевима одређеним законом, ако то предложи Влада, одбор или најмање двадесет народних посланика. Такође, наводи се да седница радног тела може да буде затворена за јавност, на образложен предлог најмање трећине од укупног броја чланова тог радног тела. О том предлогу радно тело одлучује без претреса.

Пословником Народне скупштине предвиђено је да представници средстава јавног информисања имају слободан приступ седницама Народне скупштине и њених радних тела, ради обавештавања јавности о њиховом раду, у складу са прописима о унутрашњем реду у Народној скупштини.³⁴ Такође, представницима средстава јавног информисања обезбеђују се услови неопходни за праћење рада на седницама Народне скупштине и њених одбора, у складу са актом надлежног одбора. Новинари акредитовани за праћење рада Народне скупштине, могу да користе стенографске белешке Народне скупштине, стављају им се на располагање предлози закона и других општих аката, као и информативни и документациони материјал о питањима из рада Народне скупштине и њених радних тела.

Генерални секретар Народне скупштине, 2011. године, је донео Одлуку о вишегодишњем плану развоја комуникација Службе Народне скупштине³⁵, за

³¹ Opening Parliament.org, *Declaration on Parliamentary Oppenss*, <https://www.openingparliament.org/static/pdfs/english.pdf>, датум посете: 05.07.2021.

³² ЗНСРС, чл. 11.

³³ Пословник Народне скупштине Републике Србије (Пословник НСРС), *Службени гласник РС*, бр. 20/2012, чл. 255-261.

³⁴ Пословник НСРС, чл. 257 и 258.

³⁵ Одлука о вишегодишњем плану развоја комуникација Службе Народне скупштине, бр. 02-2670/11.

период од 2011. до 2015. године којом је предвиђено да ће кроз екстерну комуникацију Служба Народне скупштине развијати и усмеравати комуникацију са медијима (страним, националним и локалним), пратити медијске извештаје и вршити анализе ради унапређења комуникационих активности. Екстерна комуникација је комуникација која се остварује између Народне скупштине, њених функционера, сталних радних тела, генералног секретара и Службе Народне скупштине са једне, и јавности у најширем смислу речи, са друге стране (грађана, медија, научних установа, удружења грађана, других државних органа и организација, политичких странака), средствима и начинима (оруђима) којима се обезбеђује дистрибуција информација о њеном раду и активностима, путем различитих канала комуникација и пружањем одређених врста информација на основу идентификованих група субјеката спољне комуникације.³⁶

Информације о раду и активностима Народне скупштине, представници медија могу добити у Одељењу за односе с јавношћу Народне скупштине³⁷. „Рад највишег законодавног тела је јаван, стога смо на располагању јавности да обезбедимо све тражене информације о раду Народне скупштине, али и оне које нису у делокругу њеног рада, тако што ћемо пронаћи начин да дођемо до жељених информација. „ Оваква информација на интернет страници, није довољно прецизна и потпуна. Поставља се питање о којим информацијама, и о којим органима је реч? Одељење за односе с јавношћу омогућава годишње и дневно акредитовање представника медија за праћење рада Народне скупштине. У организационој структури Народне скупштине, Одељење се налази у Секретаријату и за свој рад одговара генералном секретару.

Новинари несметано присуствују седницама Народне скупштине и могу пратити цео ток заседања. Постоји и посебна просторија у Дому Народне скупштине, са постављеним микрофонима у којима се налазе новинари који могу узимати изјаве од народних посланика.

Телевизијски преноси пленарних седница Народне скупштине један су од начина којима се обезбеђује транспарентност рада. На другом каналу националног јавног сервиса РТС грађани могу да прате како народни посланици дебатују. Али, уколико узмемо у обзир чињеницу да се седнице одржавају углавном радним данима, од 10 до 16 часова, понекад и након тога, мали број грађана је заиста у могућности да прати њихов рад. У више наврата услед различитих домаћих и међународних дешавања, ови преноси су прекидани. Постоји потреба за увођењем парламентарног канала, и с времена на време, ова тема је покретана, али никада није заживела.

³⁶ А. Јовановић, *Принцип проактивне транспарентности и отворености у раду парламента: случај Србија*, Политичка ревија, бр. 1, 2015, 165.

³⁷ Интернет страница Народне скупштине Републике Србије, Одељење за односе с јавношћу, <http://www.parlament.gov.rs/mediji/odeljenje-za-odnose-s-javnoscu.1428.html>, датум посете: 09.07.2021.

Велика новина коју је Скупштина Србија увела средином 2013. године јесу уживо интернет преноси пленарних седница, рада свих радних тела, конференција за новинаре посланика, јавних слушања, активности председника Скупштине, као и других догађаја у организацији парламента. На сајту Народне скупштине доступна је и архива свих ових преноса тако да сви заинтересовани грађани могу у било ком тренутку погледати како је протекао радни дан парламента.

Интернет и дигиталне технологије суштински мењају медијско окружење у погледу начина производње, дистрибуције и пријема медијских садржаја. Дигитализација је пружила могућност да публика још активније учествује у дебатама и креирању медијског садржаја.³⁸ Интернет страница Народне скупштине Републике Србије обилује бројним информацијама. Према одредби Пословника Скупштине Србије³⁹, на службеној интернет страници објављују се: предлог дневног реда и усвојени дневни ред седнице Народне скупштине и њених радних тела, усвојени записник са седнице Народне скупштине и њених радних тела, предлози закона и других аката поднетих Народној скупштини, закони и други акти Народне скупштине, амандмани на предлоге закона и других аката, извод гласања на седници Народне скупштине, време одржавања и дневни ред састанка Колегијума, информатор о раду Народне скупштине, дневне информације о раду Народне скупштине и њених радних тела, извештај о раду одбора, друге информације и документи настали у раду или у вези с радом Народне скупштине који су од значаја за информисање јавности. Иако су наведени у Пословнику, подаци о поднетим амандманима се не могу пронаћи на сајту.

Оно што још увек недостаје, јесте транспарентност радних тела Народне скупштине и информисање јавности о темама које ће се наћи на дневном реду. Још увек постоји честа пракса да се одбори заказују без претходне најаве и саопштавања дневног реда седнице одбора, што свакако захтева детаљно нормативно регулисање.

Грађани до ове информације могу доћи преко стенографских белешки пленарних седница које су доступне на сајту, али нису видно обележене и лако доступне. Народна скупштина је учинила значајан прогрес када је 4. јуна 2012. године почела да објављује транскрипте са скупштинских седница. Још значајнији корак је направљен када су јавности учињени доступним резултати гласања. Сада сви заинтересовани грађани могу брзо и лако сазнати како је сваки посланик гласао за одређени закон.⁴⁰

³⁸ Вид. Ј. Вучковић, *Нека питања дигитализације медија*, у: Услуге и владавина права (ур. Д. Вујисић), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2021, 531.

³⁹ Пословник НСПС, чл. 260.

⁴⁰ Т. Тепавац, Ј. Субић, *Отвореност парламента у региону и Србији*, Београд, 2020, 9.

Потребно је напоменути, иако друштвене мреже, према Закону⁴¹, не спаду у медије, да Народна скупштина активно ажурира само Јутјуб налог, на коме се редовно објављују преноси скупштинских седница, седница одбора као и конференција за медије које организују народни посланици, председник и потпредседници Народне скупштине, што доприноси додатној видљивости и доступности рада Скупштине грађанима.

У ЈАВНО СЛУШАЊЕ У ФУНКЦИЈИ ЈАЧАЊА ПРЕДСТАВНИЧКЕ ФУНКЦИЈЕ СКУПШТИНЕ

Јавно слушање као институт, вуче корене из XVII века, са простора англосаксонских земаља, са превасходним циљем контроле министара. Данас, јавно слушање омогућава очување и надградњу демократског нивоа поступка доношења закона, потпуније остваривање контролне функције Народне скупштине и коначно, подизање нивоа јавности рада Народне скупштине, односно приближавање њених активности грађанима, као и заинтересованости грађана и њиховом активирању у процесу изналажења најбољих начина за остваривање њихових интереса и заштиту права. Учешћем представника цивилног друштва у јавним слушањима ставља се већи акценат на потребе и мишљење грађана, јача се поверење у парламент и Владу, а институције кроз овај процес свој рад приближавају грађанима. На тај начин се власт чини транспарентном и одговорном, подстиче њена демократичност и јача цивилно друштво. Сврха јавних слушања је да изабрани представници, како законодавне тако и извршне власти раде у интересу оних који су их изабрали.

О јавном слушању говори се у два општа правна акта: Закону о Народној скупштини и Пословнику Народне скупштине. Према Закону о Народној скупштини, одбор може да организује јавно слушање, док народни посланик има право да подноси предлог за спровођење јавног слушања о питањима од јавног интереса.⁴² Одбори могу да организују јавна слушања ради прибављања информација, односно стручних мишљења о предлогу акта који је у скупштинској процедури, разјашњења појединих решења из предложеног или важећег акта, разјашњења питања значајних за припрему предлога акта или другог питања које је у надлежности одбора, као и ради праћења спровођења и примене закона, односно остваривања контролне функције Народне скупштине.⁴³

Медији имају значајан допринос у развоју јавне дебате, политичког плурализма и свести о различитим мишљењима, првенствено тиме што различитим друштвеним групама, укључујући етичке, верске, културне и друге

⁴¹ ЗЈИМ, чл. 30., ст. 2.

⁴² ЗНСРС, чл. 27., ст. 7. и чл. 40., ст 1., тач. 7.

⁴³ Пословник НСРС, чл. 83.

мањине, пружају могућност да примају и саопштавају информације, да артикулишу ставове и размењују идеје.⁴⁴

У складу са скупштинском праксом, јавно се оглашава место јавног слушања, тачно време, дневни ред и списак учесника, најмање недељу дана унапред.⁴⁵ Медијско извештавање треба да буде такво да поштује професионалне стандарде, саме учеснике јавних слушања, као и парламент у целини. Повремено се јавна слушања преносе на телевизији. Штавише, она се генерално одржавају у конференцијским салама како би се укључио што већи број заинтересованих људи, посебно новинара у праћењу њиховог тока. Медијско праћење не сме се користити у сврху страначке кампање или промовисања, или негативног представљања одређених личности.

Одбор одлучује до које мере је јавно слушање отворено за присуство оних који не учествују непосредно у јавном слушању. Углавном је отворено за заинтересоване грађане. У случају отворености за ширу јавност, претпоставља се евидентирање и регистрација, као и претходно пријављивање заинтересованих за присуство и учешће. Иако је отворено за јавност, води се рачуна о радној атмосфери, без добацивања, испитивања и коментара изван предвиђене процедуре.

У протеклом периоду, пажњу јавности привукла су јавна слушања о промени Устава Републике Србије. Одржано је седам јавних слушања. Поред слушања која су одржана у Дому Народне скупштине Републике Србије, слушања су организована у Новом Саду, Нишу и Крагујевцу. Оваква пракса доприноси укључивању цивилног дрштва на свим нивоима и подстицању непосредног укључивања и информисања стручне јавности и уопште грађана ван институционалног центра. На интернет страници Народне скупштине постоје видео записи одржаних јавних слушања.⁴⁶ Замерка која се може упутити тиче се уређивања интернет странице Скупштине. Наиме, поменути видео записи јавних слушања могу се пронаћи у оквиру „Активности“ Скупштине, а не у оквиру „Преноса“

VI ЗАКЉУЧАК

Транспарентност, отвореност и интегритет представљају фундаменталне принципе у раду парламената, као предуслова за квалитетно функционисање законодавне власти. Поштовање ових принципа и промовисање културе отворености у раду парламената неопходно је за очување поверења у ову

⁴⁴ Ј. Вучковић, *Медијско право*, Ниш, 2019, 45.

⁴⁵ С. Орловић, *Јавна слушања као институција парламентарне праксе*, Београд, 2007, 27.

⁴⁶ Интернет страница Народне Скупштине Републике Србије, јавна слушања <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/javna-slusanja.3012.html>, датум посете: 05.07.2021.

институцију, омогућавање већег учешћа грађана у њеном раду и изградње приступачних парламената који представљају кључ демократизације друштва.

Начин на који медији извештавају о изборима и представљају изборне учеснике, постао је важна друштвено-политичка и научно-истраживачка тема. Међуутицај политике и медија је веома значајан и за саму одрживост демократског система. У савременим политичким системима нема слободних и поштених избора без слободних и независних медија. Можемо констатовати да, данас, не постоји важније средство промоције политика у демократском систему од медија, те они постају централно место политичког надметања.

Јавно слушање омогућава да се целокупна јавност укључи у обликовање јавних политика које утичу на свакодневни живот људи. Такође, она представљају иновативни модел за унапређење учешћа грађана и цивилног друштва у раду парламента и истовремено начин да се унапреде одлуке које доноси парламент, како на националном, тако и на локалном нивоу.

Медијско праћење скупштинског живота има незаобилазну улогу у политичком образовању грађана и у легитимизовању власти, јачању демократичности и базичне представничке функције Народне скупштине.

Anika Kovačević*

THE ROLE OF THE MEDIA IN REALIZING THE REPRESENTATIVE FUNCTION OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

With the emergence and development of new information and communications technologies, true, timely and complete information, as well as one's guaranteed right to it, becomes an extremely powerful means. Also, the inevitable and omnipresent globalization process implies a picture of the world as a joint space in which the technological, political, economic and ecological threads of interdependence are woven at great speed, thereby negating geographical distances and making the democratic form of government universal. Today, media are the keepers of democratic legal and political systems of modern countries. They represent the main communications channel between the National Assembly and the citizens and the most significant means of informing the citizens about public affairs. In order for the citizens to freely elect their representatives and take part in the making of the most important decisions and the creation of policies, it is necessary that they have freedom of expression and that true, timely and complete information is made

* Assistant, Faculty of Law, University of Kragujevac.

available to them, which includes information about the representative candidates, the elections procedure, the elections results, as well as the actions of their representatives during their term in office.

Key words: *media, National Assembly, representative function, elections, public hearing, citizens.*

УСТАВНИ ДИЗАЈН ПОЛОЖАЈА ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ ТУРСКЕ

*Рад примљен: 29. 03. 2021.
Рад исправљен: 13.07.2021
Рад прихваћен за објављивање: 14. 07. 2021.*

Уставним реформама 2017.године у Републици Турској је настављено са приметном тенденцијом јачања извршне власти оличене у институцији шефа државе. Коначно је ова институција уставно дизајнирана у облику који изазива значајне расправе у правној и политичкој јавности, што предметно интересовање чини додатно провокативним и атрактивним. У раду се настоји изложити разумевање постојећег система власти у Турској са доминантном позицијом институције председника Републике. У циљу заокруживања објективне представе о централном истраживању, претходно је потребно извршити анализу развоја новије турске уставне историје током овог века и истражити персонални елемент институције шефа државе препознатљив у актуелном председнику, Реџеу Таипу Ердогану. Да би се потпуније овладао предметним проблемом, потребно је одговарајућу пажњу посветити и институцији војске. У коначном, закључни епилог спроведеног истраживања може бити прилог расправама о квалификацији типа система власти предметне државе.

Кључне речи: *Турска, устав, Ердоган, реформа, председнички систем.*

I УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ У ТУРСКОЈ ТОКОМ XXI ВЕКА

Импулсивност политичког живота обележава Турску у периоду који траје довољно дуго уз непрестана ишчекивања да ће се успоставити коначна стабилизација државно-политичког система. Увидом у једновековни период од оснивања тзв. Ататуркове државе, приметимо да је реч о готово непрекинутом низу развојних процеса који су праћени честим кризама. Разлоге томе треба потражити у напорима турског друштва да успостави кохезију у условима вишеслојевите фрагментираности сопствене структуре. Реч је о

* Директор Уреда за Дијаспору Ријасета ИЗ-е Србије, jakub.lekovic@gmail.com

сложеној многољудној друштвеној заједници чија је модерна форма настала као резултат распаднуте Отоманске империје. Таква сложеност је додатно закомпликована, с обзиром да је реч о држави са геополитичком стратешком позицијом према којој велике силе имају изражену заинтересованост.

Набујали друштвено-политички живот Турске подстицајно је мотивисао уставотворне процесе са напорима да се прилике у друштву стабилизују и утврди одрживост државно-правног поретка. Да би се могло објективно овладати приликама у Турској, потребно је узимати у обзир утемељивачку визију која је конституционализована формирањем републике; тај оснивачки друштвено-политички капитал чине оне основне вредности око којих се непрестано воде уставне и политичке борбе већ више од сто година. Мустафа Кемал Ататурк као иницијални утемељивач и афирматор тих вредности успео је да општеприхваћеном формулом турског националног интереса повеже секуларност државе и војску као чувара модерне Турске. Ове две основне вредности представљају суштину идеологије тзв. „кемализма“ који је временом постао и друштвени култ специфичне тежине. Зато су вршене уставне промене у претходном периоду увек додатно пропитиване са становишта тих основних вредности. Пракса друштвених промена сведочи да се војска, према неписаном правилу, појављује као чинилац који својим активизмом подстиче приступање уставним ревизијама.

У линији овог тока уставног развоја Турске може се евидентирати и постепено ревидирање парламентаризма стварањем уставног простора за успостављање новог модела организовања државне власти увођењем елемената председничког система и јачањем позиције извршне власти, те коначно, шефа државе. Осим тога, може се уочити фактичка и уставно-политичка веза у троуглу између државе, војске и религије. Наглашене тенденције приметне су и у XXI веку; у том циљу треба издвојити три уставне реформе које су извршене 2007., 2010. и 2017. године.

Читав једновековни период развоја турске државе праћен је импулсивним изливима уставних промена, што је последица друштвених губања у циљу стабилизовања друштвених односа. Уставна теорија заузима став да је свака уставна промена одраз напора уставотворца да избалансира односе између устава и друштвене стварности; такав став требало би да буде подједнако важећи за све државно-правне поретке. Турски уставни документи у досадашњем периоду (1921, 1923, 1961, 1982) нису једине тачке преламања у уставном развоју, већ напротив, јер се и међууставним реформама обележава уставни динамизам. Чак, ревизија уз задржавање првобитног уставног текста може бити израз крупнијих промена него када се доноси потпуно нов устав. Управо у том смислу и треба разумети реформисање Устава из 1982. године, који је још увек задржао своју позитивно-правну тежину. „На пољу уставног права, сам текст

Устава из 1982. мијењан је амандманима у чак 17 наврата¹, којима је интервенисано у преко стотину уставних чланова.

Вреднујући садржину извршених уставних реформи приметно је преобликовање саме суштине система организације државне власти, тако да су савремена уставна решења у овој области драстично различита у односу на првобитна решења из 1982. године.²

Овом Уставу претходио је крупан друштвени догађај 1980. године, када је војска заузела позиције централне моћи.³ Врх војне власти је насилним путем преузео државну власт формирајући Савет за националну безбедност на чијем челу се налазио начелник Генералштаба генерал Кенан Еврен. Савет за националну безбедност је убрзо донео посебан Закон о уставном поретку, како би се правним путем обликовала успостављена војна диктатура до доношења новог Устава 1982. године.

Првобитним уставним текстом ојачана је извршна власт председника државе и председника Владе.⁴ У односима између шефа државе и владе успостављена је конструкција председникове доминације, као у случају француских уставних решења, тако да се у уставно-правној литератури истиче да је Устав из 1982. године дао председнику Републике широка овлашћења.⁵ Оно што турског шефа државе издваја у односу на стандард хибридног модела система власти огледа се у чињеници да се не бира непосредно, али ипак поседује капацитете изражене моћи утицаја на владу и скупштину уз посебна овлашћења којима располаже у стању тзв. државне нужде.

Посредан избор шефа државе са израженим капацитетима снажних овлашћења постао је уставно упитан у довољној мери да је ово питање изнето на уставном референдуму организованом 2007. године. У амбијенту доминације Ердоганове политичке партије у време његовог премијерског

¹ В. Златић, *Република Турска у свјетлу резултата референдума од 16. IV. 2017. г. – повратак у прошлост стопама „изабраног султана“*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 54, 4/2017, 958.

² “Упоредно посматрано, Турска је једна од ретких држава на европском уставном подручју (а њена припадност том подручју не би требало да буде спорна, ако не из географских, онда из историјско-политичких разлога) чији највиши правни акт није усвојен нити потврђен од стране редовног законодавног органа или уставотворне скупштине”.- В. Микић, *Перспектива президентијализације уставног система Турске*, Страни правни живот, 60 (2), 2016, 91.

³ Државни удар извршен 1980. године разликује се у односу на војни пуч из 1960. године, између осталог, и зато што је изведен од стране лица која су заузимала врх војне хијерархије, док се двадесет година раније радило о групи млађих официра који су се налазили на средњим позицијама у војној организацији.

⁴ Вид. В. Kuzu, 1982 *Anayasasının Temel Nitelikleri Ve Getirdiği Yenilikle*, Filiz Kitarevi, İstanbul, 1990. Такође: К. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Yayınevi, 2000.

⁵ S. Ayan, *SİYASİ YAPILANMA SÜRECİNDE 1961 ve 1982 ANAYASASI*, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 2, 2007, 11.

мандата, 2007. године извршена је озбиљна уставна промена у правцу даљег јачања позиције председника државе. Кључно питање ревизије односило се управо на начин избора председника Републике, тако да је промењено уставно решење прописано Уставом из 1982. године. Осим непосредног начина избора председника, извршена је и промена у погледу мандата: дужина трајања је скраћена са 7 на 5 година,⁶ уз могућност да једно лице може највише два пута бити изабрано на функцију шефа државе. Запажена је и промена поводом мандата Велике националне скупштине, тако да он траје пет година (уместо дотадашњег четворогодишњег мандата), чиме је дошло до уједначавања и истовременог временског изборно-политичког позиционирања извршне и законодавне власти.

Тренд постепеног јачања позиције председника државе настављен је и уставном реформом 2010. године прописивањем његових изборних овлашћења у односу према уставно-судској и судској грани власти. Повећан је број судија Уставног суда на 17, а шеф државе има пресудну улогу на именовање њих 14. Имајући у виду значај уставно-судске институције у систему Турске поводом заштите темељних вредности кемализма које су уградјене у матрицу поретка, постаје јасније значење пораста утицаја шефа државе на структуру састава Уставног суда. Осим тога, треба имати у виду и овлашћење председника на именовање четири члана врховног судско-тужилачког тела (чију је укупан број значајно повећан са 7 на 22), а није безначајна ни промена која се односи на сужавање овлашћења војних судова, чиме генерално опада капацитет моћи институције војске.

Да уставном реформом извршеном 2010.године није окончан процес дефинитивног уобличавања система организације власти, показује садржина следеће ревизије извршене 2017. године, чији резултат чини представа о довољно иновираном уставном тексту којим је апсолутно ревидиран концепт установљен 1982. године. Како су резултати најновије уставне ревизије инкорпорирани у важећи устав, њему ће бити посвећена пажња на наредним страницама рада у оном делу који се односи на нашу централну тематску заинтересованост.

II УЛОГА ВОЈСКЕ И ПОКУШАЈ ПУЧА 2016. ГОДИНЕ

Институцији војске у турском систему власти припада знатно јача позиција у односу на њене уобичајене стандарде у модерној држави. Читав век од успостављања турске републике протицао је у активизму релација између војне и цивилне власти, а разлоге томе треба потражити још на самом почетку прошлог века. Политичка улога војске утемељена је револуционарним променама изведеним под вођством Мустафе Кемала Ататурка, што је

⁶ Подсећања ради, и француском уставном ревизијом од 2002. године скраћен је председнички мандат са 7 на 5 година.

оставило дубоке и далекосежне последице на даљи ток развоја државног и политичког система у Турској. Вишевековно изграђиван војнички дух унутар отоманског друштва временом је трансформисан у турском националном ткиву уз додатну политичку надградњу.

С почетка XX века појављују се младотурци као весници модернизације турског друштва са плановима његове вестернизације увођењем новог система институција којима би се успоставила чврста државна организација и омогућило национално јединство.⁷ За период владавине младотурског триумвирата (1913-1918)⁸ може се рећи да представља наставак и стабилизацију политичке ангажованости војног апарата, који се намеће као способан да преузме целокупан државни апарат. Доминација над цивилним институцијама додатно је подстицана и друштвеним околностима распада отоманске империје и почетка Првог светског рата, али ће овај триумвират доживети свој катастрофални пораз, чиме се показало оправданим Ататурково упозорење о хендикепу триумвирата због недостатка политичке зрелости и искуства.

Међународним признањем са одређењем граница, Република Турска⁹ постаје субјект који поприма потпуно ново државно обличе. Челне позиције заузима војна елита израсла из младотурског покрета трансформишући се сада у цивилну елиту, чиме се успоставља нераскидива политичка веза између војне и цивилне власти. Институција војске тако постаје моћан фактор који подстиче стабилизацију курса модернизације друштва заснованом на републиканским и секуларним идејама, чиме је потврђиван отклон према превазиђеној и застарелој отоманској политици религијске утемељености. За период XX века може се рећи да је протекао у политичкој активацији институције војске. Њена улога је више него значајна у процесима уклањања старог отоманског режима и успостављања нове државе са републиканском формом персоналне власти оличене у Ататурку као оснивачу секуларне Републике Турске, који је такође

⁷ „Студенти Војномедицинске академије у Истанбулу, добро упознати с идејом националног буђења и парламентаризма по узору на Запад, основали су 1889. године тајну опорбену организацију, касније прозвану „Јединство и напредак“ (Ittihat ve Terakki) која је, ширећи се изван пријестолнице, брзо окупљала и припаднике војне и цивилне интелигенције. Према имену емиграцијског часописа Млада Турска, ови критичари султанове самовладе из редова цивила и војске називају се младотурци.“ - Д. Мујаџевић, *Војска и политика у Републици Турској*, 1998, 214.

⁸ „Њихови лидери, Енвер, Талат и Кемал укидају устав и владају као тријумвират. Њихова политика имала је за циљ да се Османска Царевина реформира правно и економски по узору на Њемачку и њезине ауторитарне структуре.... Националистичка идеологија овог милитаристичког режима (војни заповједници уједно доминирају цивилним дијелом политике) огледала се у инзистирању на увођењу турскога као службеног језика и у арапске покрајине, те у ускраћивању права на политичко организовање свим не-Турцима.“ - *Ibid.*

⁹ Међународним уговором закљученим у Лозани 1923. године.

издана војске. Таква позиција ове институције никако није случајна, већ реалан политички одраз традиционалних вредности које су неговане вековима кроз ратну политику отоманске империје. Инкорпорираност војске у структуру државне организације истовремена је слика стања турског друштва у којем војна част и углед спадају у круг врховних колективних и индивидуалних вредности. С друге стране, не треба испустити из вида чињеницу да се на такву вредносну оријентацију наслања прихватање лидерства као обрасца политичке владавине. Тиме је дошло до амалгамске везе између војске и појединца као лидера-државника; као што се у ланцу војног управљања увек налази командант, тако се од државног система очекује да њиме управља појединац. Ататурк је био истовремени ауторитет за државни и војни апарат, што је омогућило институцији војске да се позиционира као најстабилнији елемент од чије снаге зависи опстанак читавог државног система.

Дакле, битно је приметити постојање политизације институције војске, без обзира на чињеницу да је она подвргнута контроли државне власти, не налазећи се ван оквира својих уобичајених војничких дужности. Та политичка школованост војске усаглашена са званичном идеологијом државе додатно је омогућила да се настави правац дубоке политичке укореењености суштине институције војске. Симбиотичко повезивање државе са култом Ататуркове личности и политичком филозофијом кемализма није истовремено значило и деполитизацију војске, већ напротив. Индоктринираност војске званичним политичким програмом допринела је уклањању опозиционе опасности унутар њених редова, уз истовремену изражену заинтересованост војске за политику. Тиме је она била увек спремна да гарантује реализацију успостављене политичке догме и да реагује својим апаратом силе, уколико би се скренуло са курса кемализма.

Уз такво историјско наслеђе војска се политички јавља 2016. године када група официра у спрези са Гуленовим покретом (који се у Турској сматра терористичком организацијом) изводи неуспешан пуч; ова чињеница је оставила дубоке последице по наредни уставни редизајн система власти, померајући клатно уставне моћи ка председнику Републике.

Током вишедеценијских друштвених превирања у Турској, војска је постепено губила ауторитет институције способне да усмерава ток државно-правног развоја, тако да долази до све израженијих супротстављености између структура државне и војне власти. Чини се да је тај ривалитет ушао у коначницу неуспешним покушајем пуча 2016. године. У прилог изнете тезе можда и понајбоље сведочи обраћање нацији Таипа Ердогана непосредно након увођења ванредног стања 2016. године:

„Наш народ је чврсто стао у одбрану националне воље и наше државе, тако да њихови хеликоптери, тенкови, авиони нису били довољни да нас поразе. Били су то у ствари терористи у војним одорама и наш народ је стао против њих... Стали су против издајника који су покушали да изведу војни удар. Сви они који се осјећају синовима и кћерима ове државе, стали су против тог удара.

1960. године смо имали војни удар и наш народ тада није успео да заштити премијера Мендереса и то је оставило траг на ову нацију. У следећем војном удару¹⁰ имали смо многа вјешања. И опет наш народ није успио да заштити невинне. Међутим, 15. јула 2016. године дошли смо до тачке гдје је наш народ рекао „доста“. Први пут у историји наше земље акцијом народа заустављен је и угушен је. Турска је показала своју везу и доказала везу са демократском државом... Ово што се десило биће свијетли примјер наше историје“.¹¹

Након једновековне егзистенције модерне турске републике, а сумирајући улогу војске у њеној изградњи, сматрамо да постоји довољно чињеница којима се оправдава закључак о коначном подводјењу ове институције под државне регулаторне оквири; оно што је у фактичком смислу битније јесте и чињеница о коначној доминацији политичке моћи државне власти деполитизацијом војних структура. Ове чињенице су релевантне за разумевање савременог уставног тренутка, посебно имајући у виду потпуну редифиницију односа на релацији „држава-војска“ с обзиром да је тиме учињен и велики заокрет у односу према Ататурковом програмском концепту овим поводом. Наравно, треба објективно сагледати и целокупан сплет друштвених околности које су постојале приликом конструисања државе тридесетих година прошлог века, а које су значајно различите у односу на актуелни тренутак.

III ОСНОВНЕ УСТАВНЕ КОНТУРЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ ТУСКЕ

Уставном ревизијом од 2017. године институција шефа државе дизајнирана је тако да несумњиво представља централну фигуру целокупног уставно-политичког система Турске. У прилог томе сведочи и уставно-нормативни податак о организационој моноцефалности егзекутиве и њеном препуштању председнику републике. Нема спора да је тиме уведен елемент који представља стандардно обележје класичног председничког система САД као земље која се сматра моделом-узором председничког система организације власти. У циљу објективног сагледавања савремене турске варијанте система власти потребно је узети у обзир и све друге делове конструкције извршне власти и њеног односа према другим уставним институцијама. Тек након тога, ствара се основ за извлачење закључака о мери сличности или разлике у односу на амерички председнички систем, односно, о истој таквој мери у односу према хибридном француском моделу система власти. Наравно, већ нас поглед на организацију извршне власти упозорава да је турска варијанта удаљена од хибридног модела,

¹⁰ Мисли се на војни удар из 1980. године који се сматра најкрвавијим због великог броја ухапшених, мучених, затворених и убијених људи.

¹¹ Из говора председника Републике Турске, Т. Ердогана одржаног 20.07.2016. године. <https://balkans.aljazeera.net/news/world/2016/7/20/uzivo-erdogan-za-danas-najjavio-objavu-vazne-odluke>. Датум посете: 15.12.2020.

па преостаје одговор на питање о компетенционом оквиру и успостављеним релацијама шефа држава у целокупном институционалном систему. При томе, увек треба имати у виду да „свако уставно решење представља резултат постојећих политичких прилика и околности и односа политичких снага у друштву. Уставна решења су одговори на стицај релевантних друштвених околности у датом тренутку“.¹²

Основ легитимитета председника Републике Турске директно је садржан у вољи бирачког тела с обзиром да је важећим Уставом утврђена непосредност његовог избора. Овим уставним прописом створена је легитимациона претпоставка за оправдавање респектабилне уставно-политичке моћи и позиционирање институције шефа државе на врху пирамиде моћи у државној организацији. „На значај непосредног избора председника указује познати мислилац Морис Диверже: сваки председник републике, изабран непосредно од стране грађана стварни је носилац демократског легитимитета и моралног ауторитета државе.“¹³

Непосредност избора припада кругу препознатљивих обележја, не само председничког, већ и хибридног, мешовитог председничко-парламентарног модела система организације државне власти. И иначе је приметна тенденција да се излаз из недовољне способности извршне власти класичног парламентарног система да одговори динамичним изазовима друштвеног живота тражи у редизајнирању система власти; и то управо кроз формуле јачања извршне власти и решењима успостављања њене непосредне везе са бирачким телом. „Начин избора председника републике је тесно везан за примењени организациони облик поделе власти и повратно опредељује унутрашње организационе и, у одредјеној мери, функционалне односе органа егзекутиве“.¹⁴ Како у систему бицефалне егзекутиве извршна власт везу са бирачима остварује посредством законодавне власти која је бира, онда је политички логично да се непосредност избора очекује у организационој варијанти моноцефалне егзекутиве. Непосредност избора шефа државе ставља ову институцију у легитимациону конкурентност са законодавцем као непосредно изабраним представничким телом, због чега структура расподеле друштвене моћи првенствено зависи од уставне расподеле надлежности између извршне и законодавне власти.

Уставном одредбом чл. 101. утврђени су статусни услови које претходно мора да испуни једно лице да би могло бити шеф државе: држављанство, најмање 40 година живота,¹⁵ високо образовање, али и услови који постоје за

¹² Ј. Вучковић, *Уставна ревизија институције председника Србије*, Гласник права, Год. IX, бр. 1, 2018, 9.

¹³ А. Феровић, *Уставно право*, II, Плав, 2008, 273.

¹⁴ И. Пејић, *Избор и престанак функције председника републике*, магистарски рад одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу, 1994, 4. Наведено према: Ј. Вучковић, *op. cit.*, 8.

¹⁵ На старосни цензус као услов за кандидатуру за шефа државе наилазимо и у другим уставним системима. Тако, на пример, минималних 35 година живота је услов за

избор посланика. Турски уставотворац се није задржао само на уобичајеним условима као што су држављанство и старосни цензус, већ је листу услова проширио и на ниво образовања, али и за ограничавање пасивног бирачког права за председника државе као у случају посланика. Не улазећи овом приликом у оправданост тих ограничења, потребно је истаћи да се њиховим равноправним везивањем за носиоце законодавне и извршне власти додатно подстиче ефекат ставова о њиховој паралелној и конкурентној легитимности. Тако постоји више основа за инкомпатибилност између функције члана законодавног органа и вршења других послова, као што су: војна служба, правосуђе, професура у високошколским установама, чланство у Савету за високо образовање, функционери у јавним службама.¹⁶ Осим тога, пасивно бирачко право за посланика забрањено је и лицима којима је забрањен рад у јавним службама, лицима која су правноснажно осудјена за кривична дела на затворску казну од најмање годину дана, лицима која су осудјена за кривична дела проневере, корупције, мита, крадје, преваре, фалсификовања, шверц, одавање државне тајне, тероризам или подстицање на терористичке активности, и то без обзира уколико су амнестирана.¹⁷

Принцип неспојивости између законодавне и извршне власти Уставом је дефинисан прописом о немогућности истовременог обављања посланичке и председничке функције, чиме се онемогућава персонална повезаност између ове две гране државне власти, што је сагласно основним принципима председничког (и хибридног у условима бицефалне егzekутиве) система власти. Вреди запазити да не постоји инкомпатибилитет између функције шефа државе и председника политичке партије, чиме се додатно подстиче улога и значај политичке партије у функционисању државног система. Мада, Уставом је изричито прописано да суверенитет припада нацији, те да вршење суверенитета никако не може бити пренето појединцу или групи, под којом треба подразумевати свакако и политичку партију и у том контексту тумачити ово уставно правило као уставну брану успостављању партократске државе.¹⁸

Значајност политичке моћи једне институције условљена је правним оквиром, али и релевантним политичким околностима, које нарочито долазе до изражаја уколико је реч о индивидуализираној институцији, као што је то случај са шефом државе. У случају Турске приметна је тенденција постепеног

председника САД, председника Руске Федерације; у њима постоји и резиденцијални цензус, што није случај са турским уставним решењем.

¹⁶ Уставна листа неспојивости функције шефа државе са другим пословима проширена је Законом о изборима за председника Републике.

¹⁷ О детаљније уређеним питањима инкомпатибилитета функције посланика видети: MİLLETVEKİLİ SEÇİMİ KANUNU Kanun Numarası: 2839, *Yayımlandığı Resmî Gazete*: Tarih: 13/6/1983, Sayı: 18076. Првобитни текст овог Закона донет 1983. претрпео је неколико измена, а последња међу њима из 2018. године односи се на повећање броја посланика са 550 на 600.

¹⁸ Чл. 6. Устава Републике Турске.

заокруживања политичке моћи у правцу јачања извршне власти кроз политичке форме институционалне персонализације. На линији таквог курса турске политичке динамике нашао се Таип Ердоган са израженом политичком амбицијом овладавања ефектном државном влашћу. Уставно-правно редизајнирање поретка и моделирање председничког система власти усаглашено је са Ердогановом харизмом лидера са респектабилном политичком упорношћу. У друштвеној литератури је већ наглашено да „одустајање, напосто, никада није било део његовог политичког деловања.“¹⁹ Комплементарним деловањем правних и политичких чинилаца формулише се целовит систем којим се уско централизована индивидуализирана власт легализује конститутивним актом државне заједнице, као основу, али и подстицају за освајање вишег нивоа политичког легитимитета. Потребно је уважити чињеницу да се у том преплитању права и политике огледа методологија функционисања савремених друштвених заједница, па се пред уставно-правном науком постављају изазови прихватања ставова пристиглих из политиколошке науке. Управо у том контексту и треба нагласити да је динамични уставни ревизионизам савремене Турске додатно подстакнут и чињеницом снажног и популарног лидера који се налази на челу државе, успевајући да програмски усмери ток развоја целокупног државно-правног поретка и политичког система.

Томе доприноси и уставно решење о игнорисању проблематичности истовременог обављања функције председника државе и председника политичке партије. Пропис о допуштености да једно лице буде и шеф државе и партије треба различито вредновати у различитим моделима система организације државне власти. Конкретно, у условима бицефалне егzekутиве уставно-политичка теорија не сматра спорним партијску ангажованост носиоца премијерске функције извршне власти због специфичне политичке релације која се успоставља између легислативе и егzekутиве. Но, када се исто питање постави за председнички систем власти, онда се спојивост функције председника државе и председника политичке партије може појавити као проблем. Разлоге томе треба потражити првенствено због концентрације велике количине политичке моћи у једној личности, те партијској идентификацији и симбиози која се успоставља између законодавне и извршне власти.²⁰ Зато данас важеће уставно решење којим се регулише наведено питање треба тумачити и кроз промену правила из Устава од 1982. године, којим је било стриктно прописан инкомпатибилитет између функције председника Републике и функције у политичкој партији.²¹ Стога је укидање ове уставне забране доприноси тези о медјусобној повезаности између политичких околности и уставних решења, јер председник као шеф

¹⁹ И. Војновић, *Априлска прекретница у Турској*, Нови погледи, 2017, <http://www.novipogledi.rs/tekstovi/aprilska-prekretnica-u-turskoj/>. Датум посете: 19.10.2020.

²⁰ Ближе о овом уставно-правном питању погледати: С. Ђорђевић, *Инкомпатибилитет функције председника Републике Србије од 2012. године*, Гласник права, бр. 1, 2012.

²¹ Чл. 101. ст. 4. Устава Републике Турске од 1982. године.

странке утиче на изборну листу своје странке и контролише посланике који су чланови његове странке.²²

Председнички мандат траје пет година, уз могућност да једно лице може највише два пута бити изабрано за председника државе. У односу на ово правило постоји и један изузетак који се односи на ситуацију ванредних председничких избора, тако да уколико је једном лицу у његовом другом председничком мандату он скраћен, онда се може кандидовати и на ванредним изборима још једном. На слично правило наилазимо у уставном систему САД, с тим што је оно перфектуирано половином обављеног мандата: уколико једно лице врши функцију председника (мање од половине мандата) мењајући председника коме је превремено престао мандат, тај период му се неће рачунати као посебан мандат, па би имало право још на два пуна мандата.²³ У политичком систему Турске важи правило о идентичној дужини трајања мандата легислативе и председника Републике, па је прописано и да се председнички и парламентарни избори одржавају истовремено. За саму кандидатуру неопходно је обезбедити подршку 100 000 бирача или предлог парламентарних политичких странака које су освојиле најмање 5% гласова на последњим парламентарним изборима.

Изборни процес се одвија двокружно: уколико у првом кругу гласања ниједан кандидат на освоји апсолутну већину од укупног броја важећих гласова, организује се други изборни круг у којем се надмећу прва два кандидата. Кандидат који у другом кругу добије већину од укупног броја важећих гласова сматраће се изабраним за председника Републике. Али, уколико се из било ког разлога деси да се у другом кругу избора појави само један кандидат,²⁴ онда се захтева референдумска, апсолутна већина од укупног броја важећих гласова, као услов за избор тог лица за председника Републике.

Почетак мандата изабраног шефа државе условљен је полагањем заклетве, као стандардног тренутка који се и иначе може сматрати уобичајеним опредељењем савремених уставотвораца. Текст заклетве који председник државе полаже пред Великом националном скупштином гласи:

„Заклињем се својом чашћу пред великим турским народом и пред историјом да ћу бранити независност, недељивост и интегритет државе и нације;

²² Z. Yilmaz, *Erdoğan's presidential regime and strategic legalism: Turkish democracy in the twilight zone*, Southeast European and Black Sea Studies, 2020, 12.

²³ А тако је формулисано и законско правило из чл. 3. ст. 6. Закона о изборима за председника Републике: CUMHURBAŞKANI SEÇİMİ KANUNU, Kanun Numarası: 6271, *Yayımlandığı Resmî Gazete*: Tarih: 26/1/2012, Sayı: 28185.

²⁴ Наведеним Законом о избору председника Републике прописана је могућност да се упразни једно кандидатско место за други круг председничких избора, па се оно попуњава следећим, трећим кандидатом по броју освојених гласова из првог круга, уз обавезу да се ова замена упражњеног места региструје до 17,00 часова наредног дана након објављивања привремених резултата првог круга председничких избора. Уколико се то не деси, онда се у другом кругу појављује само један кандидат из првог круга. Видети: чл. 4. ст. 2. наведеног Закона о избору председника Републике.

да ћу поштовати апсолутну свереност нације; придржавати се Устава, владавине закона, демократије, принципа Ататуркове реформе и принципа секуларне републике; да никада нећу одступити од идеала људских права и слобода, националног мира, просперитета и духа националне солидарности; да ћу учинити све што могу да сачувам и уздигнем славу и част Републике Турске, а функцију председника Републике обављати објективно и непристрасно“.²⁵

Заклетва и иначе „представља церемонијални чин и садржи у себи текст који има карактер свечаног текста, али истовремено, у правном смислу, има и карактер акта са конститутивним дејством, јер тек изговорени текст заклетве у пуном обиму означава ступање на дужност...заклетва истовремено представља и високообразан чин, високоморалан гест којим се исказује спремност онога ко се заклиње да неће својим понашањем доћи под удар клетве. У системима са уставном одговорношћу шефа државе, заклетва може представљати и додатни основ за утврђивање одговорности шефа државе у поступку анализе и оцене његовог понашања.“²⁶ У циљу разумевања уставних актуелности којима се бавимо поводом институције шефа државе, потребно је запазити да је у суштини текста заклетве садржан дух Ататуркових идеја, принципа и програмског опредељења; реч је о програмском концепту којим је утемељена модерна турска држава.²⁷ Иако се ради о заклетви као тексту деклараторне садржине, она ипак има изражену моралну вредност у турском друштву које се базира на поштовању патријархалних вредности; изговорена јавна реч у форми обећања с позивом на част представља извор значајне обавезе са посебном тежином у јавном животу.

Уставни положај председника Републике одређен је већ на самом почетку уставног текста, у оквиру уводних нормативних одредби којима се конституционализују темељи на којима почива структура државног поретка. Анализа одредбе чл. 8. нас упућује да се уставотворац определио за председнички систем, с обзиром да је извршна власт поверена председнику државе. Извршна власт је органски моноцефална и сконцентрисана у институцији председника државе, те истовремено и функционално поједностављена; непостојање владе као другог дела егзекутиве потврђује почетни став о уводјењу председничког система у организацији државне власти. Без обзира на високи ниво институционалне персонализације извршне власти, треба имати у виду уставно „упозорење“ да ниједан појединац (или група) не могу имати овлашћење да преузму (читај: злоупотребе) поверено им вршење суверености у име нације, јер је турска нација једини изворни носилац државне суверености. Приликом изношења ове анализе, указујемо да се придржавамо

²⁵ Члан 103. Устава Републике Турске.

²⁶ С. Ђорђевић, *О Митровданском уставу*, Крагујевац, 2009, 84-85.

²⁷ Текст заклетве је истовремено и идејно-нормативна потврда суштине преамбуле турског Устава у којој се посебно наглашава концепт који је увео оснивач „Ататурк, бесмртни вођа и херој без премца...“. И у класичном нормативном исказу одредбе чл. 2. Устава такође се наилази на позивање на лојалност Ататурковом концепту.

принципа који су сагласни методолошком догматско-нормативном терену, баш као што истичемо и супрематију Устава која се односи на све органе власти, појединце и институције.²⁸

Конструкција институције председника Републике Турске као носиоца целокупне извршне власти подразумева институционално обједињавање бицефалне егзекутиве као организационог модела примереног парламентарном и парламентарно-председничком систему. Концентрацијом функција извршне власти, председник Турске обавља, с једне стране, функције као класичан шеф државе, али и ефективне функције извршне власти, што му даје изражену политичку моћ. Биполарност институције изражена је и уставним исказом којим се она одредјује двојачко: „Председник Републике је шеф државе. Извршна власт припада председнику Републике“.²⁹

Сагледавајући уставни оквир његових компетенција, прво наилазимо на круг тзв. репрезентативно-титуларних или церемонијалних овлашћења, која представљају минимум надлежности везаних за шефа државе. Тако је утврђено да он представља Републику Турску и изражава њено јединство, односно, јединство турске нације са задатком обезбедјивања спроводјења Устава и функционисање државних органа. Оваквом концепцијом доњег прага овлашћења, од председника Републике се очекује да буде обједињујући фактор на државном, националном и друштвеном нивоу; да се стара о спроводјењу уставних норми и да подстиче хармонију у односима између органа јавне власти, како би она функционисала у уставним оквирима и у условима међусобне ускладјености. Наравно да се може поставити и питање да ли је реално очекивати од носиоца целокупне извршне власти, дакле, једне гране власти да буде у довољној мери објективан и непристрасан тако да обезбедјује међусобно повезивање и равнотежу свих грана државне власти. Такво очекивање јесте извесно у условима пасивније позиције шефа државе, као што је то случај у парламентарном систему власти; биран најчешће у самом парламенту са прописаним искључиво доњим прагом надлежности, шеф државе се и може наметнути изнад свих других грана власти. Кохезивна улога у друштву и држави увек ће, у коначном, зависити од личности појединца који је носилац функције; зависиће од његовог ауторитета и угледа који ужива у читавом друштвеном и државном систему.

Уставом је прописано правило по којем председник Републике располаже правом да се обрати Великој националној скупштини говором на почетку њеног годишњег заседања, чиме шаље поруку о унутрашњој и спољној политици органу законодавне власти, али и целокупној јавности. Овим обраћањем шеф државе, заправо, јавно презентира садржину сопственог видјења програмске оријентације којом би требало да се креће државна политика. На овакве јавне манифестације шефа државе према парламенту и јавности наилазимо у свим

²⁸ Чл. 11. Устава.

²⁹ Чл. 104., ст. 1. Устава.

моделима организације власти: парламентарном, председничком и хибридном. Потребно је нагласити да није реч о новом уставном решењу у Турској, с обзиром да је овакво право шефа државе постојало и у претходним турским уставима из XX века. Наравно, у условима председничког система власти, обраћање шефа државе има специфичну тежину и представља облик односа између извршне и законодавне власти, односно, део је сегмента његове моћи да утиче на ток развоја законодавних активности. Иако постоји у континуитету, може се рећи да је право председника Републике Турске у савременом уставном систему другачије контекстуирано у односу на раније уставне периоде, тако да представља саставни део утицајности његове политичке улоге у систему јавне власти.

Кругу репрезентативних овлашћења којима располаже припада и именовање амбасадора, као и примање акредитивних писама дипломатских представника других држава у Турској. У односу на овај уставни ангажман у сектору дипломатије, израженија је његова улога у репрезентацији државе приликом закључивања међународних уговора, јер је примарни носилац овог вида дипломатске активности као искључиви носилац целокупне извршне власти.

Сагласно уобичајеном стандарду улоге шефа државе у процесу коначног објављивања закона, и председник Републике Турске располаже правом суспензивног вета, што га не разликује у односу на глобално обележје овлашћења овог државног органа. Чл. 89. Устава Републике Турске прописано је да председник државе проглашава законе које усвоји Велика национална скупштина у року од 15 дана са правом да цео закон или поједине његове одредбе врати законодавцу на поновно одлучивање. Разлози због којих шеф државе сматра усвојени закон неподобним крећу се од процене о његовој неуставности до процене о нецелисходности, што такође спада у домен ширих дискреционих овлашћења председника приликом оправдавања стављања вета, уз напомену да је реч о домену уобичајених уставних формулација приликом регулисања председничке одложне суспензије у односу према закону. Велика национална скупштина је у обавези да о суспендованом закону поново гласа и исти усвоји апсолутном већином у односу на укупан број посланика, чиме се ствара коначна и неопозива уставна обавеза за председника да донесе акт о проглашењу закона. Уколико би се десило да се, приликом поновног одлучивања законодавца о враћеном закону измени првобитно усвојени текст, то би онда подразумевало ново право председника државе на одложни вето, чиме се одржава логички принцип на основу кога је и прописано примарно уставно правило о вету.

Овлашћење на проглашење ратног стања спада у ред изузетно важне полуте државне моћи, те је поверено у првом реду Великој националној скупштини, а тек уколико су околности такве да захтевају хитну реакцију државног апарата, право на проглашење ратног стања и ангажовање оружаних снага припада председнику Републике. У складу са логиком уставног тумачења, ова

секундарна председничка компетенција је условљена фактичким стањем ствари на терену, што значи да је потребан такав стицај околности да Скупштина није у могућности да се састане у кратком року како би се благовремено предузеле све неопходне мере у вези са ратним стањем. Чл. 92. турског Устава (чијом је одредбом и регулисана материја стања државне нужде) посебно је наглашено да се ангажовање турских оружаних снага има сматрати оправданим када је такво ангажовање легитимно и у складу са међународним правом, а посебно када је такво ангажовање сагласно међународно преузетим обавезама од стране Републике Турске.

Председник располаже и правом сазивања Велике националне скупштине у периоду када она није у заседању, када постоји одмор, односно, пауза у активности законодавног органа. Овим правом на заказивање седнице Велике националне скупштине у одређеном временском периоду превазилази се ниво овлашћења којима располаже шеф државе у стандардно моделираном председничком систему власти, што је уставни индикатор специфичности и саме турске варијанте система власти. Јер, налазимо се на терену односа између извршне и законодавне власти, па би сагласно принципу стриктне поделе власти у председничком систему требало очекивати и немешање законодавне и извршне власти у иницирање њихових активности.

Концепција одговорности председника државе представља посебан други смер односа законодавног органа према шефу државе. Уставом је прописано овлашћење Велике националне скупштине да може позвати председника Републике на кривичну одговорност и покренути поступак против њега апсолутном већином од укупног броја њених чланова. Процедура која се спроводи подразумева отварање истраге у посебном законодавном истражном поступку са могућношћу упућивања предмета уставно-судској власти на коначно одлучивање о постојању кривичне одговорности председника Републике.

IV ЗАКЉУЧАК

Надлежности председника можемо поделити на две основне групе, у складу са институционално сконцентрисаном извршном влашћу. Тако би првој групи припадала тзв. класична овлашћења примерена за савремене шефове држава без обзира на усвојен систем власти, па се у њима препознаје минимум или доњи праг надлежности. Зато нам постојање тих класичних овлашћења којима се бележе церемонијалност и титуларност ове институције не може бити поуздано мерило за квалификовање уставно-теоријске вредности посматраног шефа државе. Када би постојао поменути само први круг тих овлашћења, онда не бисмо били у дилеми да се налазимо на терену парламентарног система који познаје тзв. „слабог“ шефа државе. Зато је за објективну анализу позиције шефа државе у уставном систему Турске значајније имати у виду ону другу групу овлашћења којима се излази из оквира церемонијалности, јер се њима изражава суштина односа према другим гранама власти.

Успостављањем моноцефалне егzekутиве неусмњиво се индикативно упућује на организациони модел примерен председничком систему власти, чему је такође сагласан и непосредан начин избора шефа државе, што ће бити и прве претпоставке председничког система. Не сматрамо ни да предвиђена савремена уставна овлашћења председника Турске излазе из стандардизованих оквира компетенција шефа државе председничког система. Нормативна овлашћења којима располаже реализује двополну функцију; с једне стране доноси председничке указе и акта као шеф државе, а с друге стране доноси их као носилац ефективног дела извршне власти, с обзиром на непостојање институције владе. Међутим, изборна овлашћења председника треба политички контекстуирати анализом њиховог утицаја на целокупну позицију председника, што се посебно односи на концепт одговорности и структуру састава највиших органа судске власти. Осим тога, сматрамо битним још једном указати на партократску тежину уставног решења којим се не забрањује истовремено шефовање државом и политичком партијом, чиме се утиче на аутономност законодавног органа чији су посланици истовремено партијски чланови. Такво решење се може сматрати рањивим са становишта бране прекомерном утицају и непосредном инкорпорирању политичких партија у структуре државне власти, јер постоји опасност недовољне дистанце саме државе у односу на друге форме политичке организованости друштва. Тиме се истовремено доводи у питање и очекивана међусобна независност законодавне и извршне власти. А „француски конституционалиста, Жорж Бирдо (Burdeau) је указао да је одлика председничког система његово обезбеђивање максимума независности власти и уједно остваривање њихове најпотпуније поделе. У релевантној литератури ипак није без поговора прихваћено да је искључиво карактеристика председничког система механизам „кочница и равнотежа“, и да није реч о толико израженој независности власти“.³⁰

У динамичном току турског уставног развоја последњих пар деценија приметна је тенденција јачања моћи извршне власти са циљем председничког система. Чини се да је постепено слабљење утицаја војних структура на функционисање и усмеравање државног развоја коначно дефинисано неуспехом покушаја војног пуча 2017. године који је изазвао ефикасну реакцију државне власти, али и убрзао уставотворни процес конституисања председничког система организације државне власти.

Велики број уставних промена којима је ревидиран уставни текст из 1982. године могу бити основ за претпоставку да Турску очекују даље активности уставотворца, које би биле усмерене у правцу креирања потпуно новог устава, а у складу са усаглашеном и утврђеном програмском оријентацијом доминантних и релевантних друштвених чинилаца и снага.

³⁰ М. Рапајић, *Извршна власт у полупредседничким системима*, докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, 2016, 37.

Jakub Leković*

CONSTITUTIONAL DESIGN OF POSITION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF TURKEY

Summary

The constitutional reforms of 2017 in the Republic of Turkey continued with the noticeable tendency of strengthening the executive power embodied in the institution of the head of state. Finally, this institution is constitutionally designed in a form that provokes significant debates in the legal and political public, which makes the subject interest even more provocative and attractive. The paper tries to present the understanding of the existing system of government in Turkey with the dominant position of the institution of the President of the Republic. In order to complete the objective notion of central research, it is first necessary to analyze the development of recent Turkish constitutional history during this century and explore the personal element of the institution of the head of state recognizable in the current president, Recep Tayyip Erdogan. In order to fully master the problem in question, it is necessary to pay appropriate attention to the institution of the army. Finally, the concluding epilogue of the conducted research can be a contribution to the discussions on the qualification of the type of government system of the state in question.

Key words: Turkey, constitution, Erdogan, reform, presidential system.

* Director of the Diaspora Office Riasah of ICS, jakub.lekovic@gmail.com

ПОНИШТАЈ АРБИТРАЖНЕ ОДЛУКЕ ДОНЕТЕ ОД СТРАНЕ АГЕНЦИЈЕ ЗА МИРНО РЕШАВАЊЕ РАДНИХ СПОРОВА

*Рад примљен: 09. 11. 2020.
Рад исправљен: 22. 09. 2021.
Рад прихваћен за објављивање: 27. 09. 2021.*

Питање дејства арбитражних одлука разматрано је приликом доношења Препоруке МОР бр. 92. У пракси је прихваћено становиште ограничене судске контроле ових одлука. Предмет овог рада је анализа коначности арбитражних одлука донетих од стране Агенције за мирно решавање радних спорова. Ове одлуке, донете у облику решења су коначне и извршне. У законима у којима се налазе одредбе о арбитражи као алтернативном начину решавања радних спорова нема одредница о могућности поништења решења донетих од стране арбитра. Ова могућност се претпоставља аналогним тумачењем Закона о арбитражи који је донет 2006. године. Важно је утврдити границе недодирљивости одлука арбитра.

Закључак је да се мирним решавањем радних спорова на ефикаснији начин штите права радника, али да је неопходно донети законска решења поводом могућности преиспитивања ових одлука као средстава заштите и контроле.

Кључне речи: *арбитри, Агенција за мирно решавање радних спорова, мирно решавање радних спорова, поништај арбитражне одлуке.*

I УВОД

Неспоразуми у области рада и радних односа су наша реалност. Када кажемо неспоразуми, мислимо на свако неслагање у области радних односа. Ови неспоразуми могу се једноставно пренебрегнути или се уложити напор у покушају да се превазиђу. Уколико се не превазиђу консензусом супротстављених страна, извесно је да ће прерасти у институционализовани неспоразум у облику радног спора. Реч спор примарно асоцира на интервенцију суда. То је традиционални начин решавања радних спорова.

* Мастер правник, Царински заступник у СПИРОС Д.О.О., milan.savic81@gmail.com

Тенденција у свету је да се што већи број ових спорова реши на миран, брз и правичан начин уз ниске трошкове. Избегавањем судског одлучивања повећава се шанса за изналажење повољног решења за обе супротстављене стране. Алтернативни методи решавања радних спорова у позитивном праву помињу се у одредбама Закона о раду¹ и Закона о мирном решавању радних спорова.² Чланом 7. ЗОМРПС образована је Републичка агенција за мирно решавање радних спорова као посебна организација. Основни послови агенције су поступци мирења и арбитраже, као и избор миритеља и арбитра. Нарочито је битна улога арбитра као стручног лица које се налази ван спора у ефикасном решавању радних спорова. Ефикасност подразумева скраћене рокове и извесност спровођења донетог решења од стране арбитра. Али, као што постоји изрека да “ко ради тај и греша”, поставља се питање облика контроле и могућности „нападања“ арбитражног решења које је правноснажно и извршно. У овом раду ће се указати на могућност поништаја решења донетог од стране арбитра.

II АРБИТРАЖА

Арбитража је метод решавања спорова који представља алтернативу у односу на методе које примењују државни судови. Она има дугу историју и широку примену, „стога је разумљиво да се она у теорији, у различитим временима и на различитим просторима, дефинише на различите начине.“³ Арбитража се одређује и као недржавна активност у решавању спорова којој су странке за то повериле мандат. Ово поверавање почива и темељи се на поверењу у објективно и ефикасно превазилажење спорних ситуација. Многи аутори се у дефинисању арбитраже одлучују на избегавање дефинисања појма арбитраже у једној реченици. „Иако представља алтернативни метод, арбитража се разликује од осталих алтернативних начина решавања спорова.“⁴ Разлика у односу на медијацију се исказује кроз њену судску природу. Арбитри обављају функцију пресуђења и овлашћени су да мериторном одлуком коначно реше спор који им је поверен.

Постоје покушаји дефинисања арбитраже еnumerацијом битних карактеристика.⁵ Овај начин дефинисања набраја битне елементе арбитраже

¹ *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 –одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

² *Сл. гласник РС*, 125/2004, 104/2009, 50/2018.

³ Д. Јанићијевић, *Арбитража*, Ниш, 2011, 3.

⁴ *Ibid.*, 4.

⁵ Професор Кнежевић у свом делу *Међународна трговачка арбитража*, Београд, 1999, 20, наводи следеће битне елементе: 1) арбитража је метод, начин решавања спорова, 2) спор мора постојати између најмање две странке (може и више), 3) спор решава трећа особа, 4) та особа мандат добија од странака, 5) одлука арбитра је за странке обавезујућа јер су оне прећутно на то пристале.

као појма. Ти елементи подразумевају арбитражу као метод, тј. пут за решавање спора који већ постоји. У том спору постоји обавезност постојања две стране које се налазе у спорном односу да би арбитража уопште могла да постоји. Ово је конститутивни елемент арбитраже. Спор се решава доношењем решења од стране арбитра који је мандат за ово решавање добио од странака које се налазе у спору. Донето решење је за странке учеснике обавезујуће и коначно.

III АРБИТРАЖА КАО МЕТОД МИРНОГ РЕШАВАЊА РАДНИХ СПОРОВА

Запослени и послодавац могу споразумно да повере решавање њиховог спора трећем лицу – арбитрау. Све врсте индивидуалних радних спорова (без обзира на њихов предмет) могу бити решаване на овај начин. Према ЗОМРПС индивидуални радни спор може да се решава пред арбитром ако је настао поводом: 1) дискриминације, 2) злостављања на раду, 3) отказа уговора о раду, 4) уговарања и исплате минималне зараде и 5) остваривања појединачних права утврђених колективним уговором, другим општим актом или уговором о раду – накнада трошкова за исхрану у току рада, накнада трошкова за долазак и одлазак са рада, исплата јубиларне награде, исплата регреса за коришћење годишњег одмора.⁶ Главне предности решавања радних спорова на алтернативан и вансудски начин су економичност и брзина њиховог решавања. Ова брзина, која представља можда и најдоминантнији *бенефит* огледа се у комбинацији кратких рокова и коначности одлуке арбитра у виду доношења решења. Како је ЗОМРПС предвидео, против решења није дозвољена жалба и оно је правноснажно и извршно даном достављања странама у спору.⁷

Ако међу странама у индивидуалном радном спору пред арбитром истовремено тече и судски поступак у вези са истим спором, тј. по истом чињеничном и правном основу, стране у спору дужне су да обавесте суд о покретању поступка пред арбитром.⁸ У овом случају, арбитражни поступак има суспензивно дејство у односу на судски поступак јер ће суд застати са својим радњама. Оваквим решењем признаје се извесна супремација арбитраже у односу на суд. Индивидуални радни спорови ограничени су учешћем неуких страна у спору или саме неуке стране. Обично је радник који настоји да оствари своја права или да их заштити лице скромних знања у погледу начина и могућности заштите својих права из радног односа или поводом рада. Његово

⁶ Други индивидуални радни спорови не могу се решавати арбитражом у оквиру и преко Агенције за мирно решавање радних спорова, већ у смислу Закона о раду.

⁷ Уколико је у решењу одређено да се радња која је предмет извршења може извршити у остављеном року, решење постаје извршно истеком тог рока.

⁸ Ова два поступка не могу се истовремено водити, јер постоје исти чињенични и правни основ.

одсуство познавања законских решења и других прописа ствара страх и бојазан поводом спорних ситуација. Из тог разлога арбитар мора бити изузетно учена страна која у потпуности мења суд и наступа као квазисудска инстанца. Зато је арбитража махом окренута индивидуалним радним споровима.

Код колективних радних спорова ситуација је знатно другачија. Уместо неуких или неуке стране имамо две итекако учене стране. На супротстављеним странама налазе се организације које имају своје представнике који су упућени у правила и процедуре и баве се овом активношћу као професионалном делатношћу. Ова лица свакодневно продубљују своја знања и имају капацитете да на професионалан и адекватан начин учествују у поступку мирења, па миритељ за разлику од арбитра не мора бити дипломирани правник нити се захтева положен правосудни испит. Овом спознајом схватамо да је решавању колективних радних спорова окренуто мирење као доминантан облик мирног решавања радних спорова.⁹

Арбитража као метод мирног решавања радних спорова у Србији је била позната још у време „самоуправног права.“¹⁰ „Самоуправни судови рјешавају спорове из односа који се уређују самоуправним правом или о споровима о правима којима грађани слободно располажу. Самоуправни судови су: судови удруженог рада, арбитраже, мировна вијећа, изборни судови и други облици.“¹¹ Самоуправни судови за одређене врсте спорова могу се утврдити и законом. Тако су законом формирани судови удруженог рада. Уставни судови били су знатно строжи према самоуправном него државном праву. Може се закључити да радници немају право да погрешно регулишу неки однос, већ је то право резервисано за државне органе.

IV ПОНИШТАЈ АРБИТРАЖНЕ ОДЛУКЕ КОД МИРНОГ РЕШАВАЊА РАДНИХ СПОРОВА

Већ је напоменуто које су предности арбитраже у поступку мирног решавања радних спорова. Тенденција је повећање овог алтернативног начина у односу на судско из разлога ефикасности и даљег релаксирања преоптерећености судова. Ова ефикасност и експедитивност подразумева коначност арбитражних одлука, односно решења. Овако постављено процесно решење које се огледа у члану 36. ЗОМРРС да против решења није дозвољена жалба носи одређену дозу опасности погрешно донете арбитражне одлуке. Уколико се догоди да арбитражна одлука повреди неко право, а

⁹ У смислу да учесници већ имају та знања – циљ је успешан социјални дијалог.

¹⁰ Самоуправном праву одговара самоуправно судовање. Устав СФРЈ (члан 217) утврђује да судску функцију обављају редовни судови као органи државне власти и самоуправни судови.

¹¹ А. Вратуша *et al.*, *Самоуправно право удруженог рада*, Београд, књ. 2, 1986, 44.

против ње није дозвољена жалба, поставља се питање заштите повређених права.

Када је неко право из радног односа или поводом рада повређено, лице које тражи заштиту тог права има две алтернативно постављене могућности. Једна се огледа у покретању спора пред надлежним судом, а друга у покретању поступка пред Агенцијом за мирно решавање радних спорова. Ова два поступка не могу се истовремено водити. Уколико одлука падне на поступак пред Агенцијом, доноси се правноснажно решење и о томе се не може поново расправљати у парницама из радних односа.¹² За заснивање надлежности суда у овој правној ствари не може се применити одредба члана 57. Закона о арбитражи јер одлука Агенције чији се поништај тражи нема карактер одлуке арбитражног суда прописан наведеним законом.¹³ Врста спорног односа између странака нема карактер имовинског спора. Поступак се води по правилима поступка пред органима како је то прописано ЗОМППС.

Наведени ЗОМППС не предвиђа могућност жалбе против решења које донесе арбитар. Овако одређено решење арбитра поставља на пиједестал непогрешивости. Тешко је поверовати да неко ко је одређен да пресуђује и да доноси одлуке никада не погрешити. Ове грешке могу настати због разних узрока. Они могу да се односе на недовољну стручност (мада сам процес њиховог селектовања то не би требало да дозволи), а могу се односити на унутрашње и спољашње узроке. Унутрашњи подразумевају коруптивни елемент, док спољашњи почивају на одређеном степену притиска од којих, нажалост, арбитри нису ни на који начин заштићени. Ако арбитри, као особе које нису службена лица нити државни службеници „међају“ суд, онда би требало да уживају заштиту једнаку једноме судији. То је једини начин одупирања спољашњим притисцима. Решавање радних спорова подразумева потенцијалну опасност, а арбитар је синоним стручности, независности и ауторитета, а не оличење суперхероја. Овако постављено законско решење не гарантује независност арбитра у свом раду.

Због свега наведеног неопходно је предвидети могућност да „непогрешиви арбитар“ погрешити. Неостављањем права на жалбу против решења, омогућава се брзина у решавању спора, али се истовремено ставља неописиво тежак терет на све учеснике па и на самога арбитра. Арбитража је метод мирног решавања радних спорова у коме стране у спору поверавају трећем лицу решавање спора. То треће лице као својеврстан орган за странке

¹² На то упућује и одредба члана 30. ЗОМППС према којој ако међу странкама у индивидуалном спору тече судски поступак из истог чињеничног и правног основа суд ће застати са поступком (став 2) и да су стране у спору дужне да суд обавесте о покретању поступка у складу са Законом (став 3).

¹³ Чланом 5. став 1. Закона о арбитражи (*Сл. гласник РС*, бр. 46/2006) прописано је да се арбитража може уговорити за решавање имовинског спора о правима којима странке слободно располажу, осим спорова за које је одређена искључива надлежност суда.

доноси правно обавезујуће мериторне одлуке којима се правноснажно окончава радни спор. Странке у поступку поверавају неутралној трећој страни обавезујуће решавање спора. Битна обележја су добровољност и брзина, односно ефикасност. Члан 36. ЗОМРПС прописује решење арбитра правноснажним и извршним даном достављања странама у спору. Закон не прописује могућност поништаја одлуке арбитра за разлику од Закона о арбитражи који такву могућност пружа странама у спору, али само из процесних разлога.¹⁴ Према Закону о арбитражи, поништај одлуке суд ће изрећи и ако утврди да: 1) по праву Републике предмет спора није подобан за арбитражу, или 2) су дејства одлуке у супротности са јавним поретком Републике.

Суштина алтернативног начина решавања радних спорова је решити спор на брз и ефикасан начин без покретања судског поступка. Он се огледа у једноступеном одлучивању. Уколико су се обе стране, што је неопходно за заснивање арбитражног поступка, договориле и пристале на миран начин решавања спора, такав пристанак гаси могућност преиспитивања одлуке арбитра. Супротним тумачењем поставило би се питање оправданости постојања Закона о мирном решавању радних спорова и правне сигурности тако решених спорова а чија је сврха решавање, а не настанак нових радних спорова.

Поставља се питање да ли је радни спор имовински, односно привредни „сукоб“ две стране. У ЗОМРПС прописано је да у индивидуалним споровима арбитар спорове окончава решењем које је коначно, правноснажно и извршно, на које не постоји могућност жалбе и које обавезује стране у поступку – може се принудно извршити.¹⁵ Након окончања поступка решењем које доноси арбитар, стране у спору немају право вођења судског спора по истом основу. Страна која је незадовољна решењем има право на тужбу за поништај домаће арбитражне одлуке. Решење арбитра има снагу извршне исправе.¹⁶ За разлику од мирења, арбитражни поступак је

¹⁴ Члан 58. Закона о арбитражи предвиђа поништај од стране суда у следећим случајевима: 1) споразум о арбитражи није пуноважан, 2) странка против које је одлука донета није уредно обавештена о именовању арбитра или поступку, 3) арбитражном одлуком су прекорачене границе споразума, 4) састав арбитраже или поступак нису у складу са споразумом о арбитражи, 5) арбитражна одлука се заснива на лажном исказу сведока или вештака или на фалсификованој исправи или је до одлуке дошло услед кривичног дела арбитра.

¹⁵ Члан 41. став 7. Закона о извршењу и обезбеђењу (*Сл. гласник РС*, 106/2015, 106/2016 – аутентично тумачење, 113/2017 – аутентично тумачење и 54/2019) прописује да извршна исправа јесте споразум о решавању спора путем посредовања, који испуњава услове одређене законом којим се уређује посредовање у решавању спорова као и исправа која је овим или другим законом одређена као извршна исправа.

¹⁶ ЗОМРПС у члану 35а прописује да се поступак пред арбитром окончава решењем: 1) на основу споразума страна у спору, 2) којим арбитар одлучује о предмету спора, 3) ако

формалнији и правила арбитраже углавном настоје да се поступци воде брзо и једноставно, без одуговлачења како би се избегла сличност са дуготрајним судским поступцима. Сам закон успоставља модел добровољне арбитраже где се тражи сагласност страна у спору да се исти реши пред арбитром. Ова добровољност представља легитимитет коначне одлуке арбитра која неће бити доведена у питање. Она се заснива на унапред постигнутом заједничком договору да се одлука прихвати као коначна и обавезујућа.

Члан 31. ЗОМРПС оставља могућност странама у спору да одустану од даљег поступка и да повуку предлог за покретање поступка пред арбитром најкасније до дана отварања главне расправе. Поштовање принципа правичности и једнакости у радним споровима налаже одређена истражна овлашћења. Арбитар има могућност извођења доказа и узимања изјава, а стране у спору су дужне да у току расправе изнесу релевантне чињенице од значаја за одлучивање. У обавези су да се изјасне о предмету спора као и да одговоре на наводе друге стране. Решење које доноси арбитар изједначено је у правној снази са судском одлуком. Усвајањем измена и допуна ЗОМРПС укинут је поступак вештачења који је неопходан у споровима који се односе на спорове поводом новчаних потраживања запослених у случајевима када се новчани износи могу одредити. Правилник о МРПС није довољно прецизан. Надлежност арбитра је ограничена из разлога непостојања опште надлежности арбитражног решавања свих индивидуалних радних спорова. Стране могу повући сагласност за вођење поступка до почетка главне расправе. Након тога, остављена је могућност одлучивања у одсуству уколико се уредно позвана страна не одазове. На основу расположиве документације и доказа коју је та страна доставила арбитар је дужан да донесе решење. У оваквим ситуацијама доказни поступак није спроведен и није дошло до оспоравања навода из предлога за покретање поступка. Није на адекватан и потпун начин утврђено чињенично стање, а основно правно начело је да се спор мора решити на основу спроведеног доказног поступка. С обзиром да је право на жалбу искључено, у случају арбитраже у одсуству није обезбеђена делотворна заштита права, као гарант правне сигурности и правичности.

Ради превазилажења оваквих недостатака могуће је предвидети допуштеност жалбе и успоставити другостепени поступак. Многи аутори се залажу да се као решење уведе „Веће арбитра“ које би могло својом одлуком првостепено решење потврдити, вратити на поновни поступак који би водио други арбитар или мериторно решити, уколико има довољно доказа. Преиспитивање арбитражне одлуке на коначна арбитражна решења, са аспекта уставом гарантованог права на жалбу, судске контроле законитости и заштите права разматрана је пред Уставним судом Републике Србије. Решење

је арбитражни поступак постао немогућ, 4) о обустави поступка у складу са овим законом. Решење из става 1. тачка 1. и 2. овог члана има снагу извршне исправе.

Врховног касационог суда је потврдило надлежност судова поводом тужбе за поништај арбитражне одлуке.¹⁷

Закон о извршењу не предвиђа експлицитно решење као извршну исправу. Уколико је решењем одређено да се радња која је предмет извршења може извршити у одређеном року, тј. ако је одређен парациони рок за извршење, решење постаје извршно протеком тог рока. Легитимитет одлуке арбитра се заснива на претходно постигнутом споразуму да се решење прихвати као коначно. Ради лакшег решавања спорова било би пожељно предвидети Веће арбитрара које би могло преиспитивати правилност побијаног решења арбитра.

Сама арбитража је алтернатива судском одлучивању у радним споровима. У свим правним системима је уведена ограничена судска контрола арбитражних одлука, а у Републици Србији је Законом о арбитражи прописан поступак за поништај одлуке арбитраже, као и разлози за поништај. Коначност јесте једна од примарних користи арбитражне одлуке и у том смислу она не би требало да буде предмет контроле. Ово је главна разлика између арбитражне одлуке и одлуке суда, јер за разлику од пресуда првостепених судова, арбитражне одлуке се не могу побијати жалбом чак и ако постоје неке уочљиве грешке.¹⁸ Објашњење ове особине лежи у самој структури арбитраже. Када дође до арбитражног споразума, странке се одричу свога права да се обрате државном суду у корист јурисдикције арбитражног суда. Сама воља странака да повере решавање спора арбитражи била би доведена у питање када би знали да одлука којом је решен њихов предмет може поново бити предмет разматрања пред државним судом.

¹⁷ Решење Врховног касационог суда, Рж 146/2014, Рев2 653/2014/10. 09. 2015. Београд – У конкретном случају парничне странке, тужилац У. н. о., као послодавац и тужени Љ. М., као запослени, били су учесници арбитражног поступка пред арбитром при Републичкој агенцији за мирно решавање радних спорова, који је спроведен на основу Закона о мирном решавању радних спорова и у коме је донета арбитражна одлука – решење број 116-02-143/2011 од 22. 03. 2012. године. Тужба коју је поднео тужилац у овој парници је тужба за поништај арбитражне одлуке (тако је и насловљена), а предмет тужбеног захтева је поништај наведеног решења, па су судови били дужни да расправљају о постављеном тужбеном захтеву аналогном применом одредаба члана 57. до 63. Закона о арбитражи, посебно водећи рачуна да су разлози за поништај прописани чланом 58. тог закона. Како су нижестепени судови погрешно закључили да преиспитивање арбитражне одлуке Републичке агенције за мирно решавање радних спорова не спада у судску надлежност, учињена је битна повреда парничног поступка из члана 374. став 2. тачка 2. ЗПП, која увек постоји ако је суд одбио да одлучује о захтеву за који је надлежан, због чега су нижестепене одлуке укинуте. У поновном поступку првостепени суд ће одлучити о захтеву тужиоца тако што ће имати у виду примедбе на које је указано овим решењем.

¹⁸ Не залазе у меритум арбитражне одлуке о самом спору, већ се фокусирају на специфичне процесне грешке, у случају чијег постојања се одлука мора поништити.

Када говоримо о могућности нападања арбитражне одлуке, странци стоје на располагању две опције. Прва, да се у поступку признања и извршења арбитражне одлуке иницираном од друге стране противи, или друга да не чека да до те ситуације дође, већ да подношењем тужбе за поништај доведе у питање правилност арбитражне одлуке. Испитујући законитост одлуке арбитраже Основни суд удруженог рада у свој поступак обавезно укључује арбитражу чија је одлука предмет оцене пред судом удруженог рада.¹⁹ У равноправној активности арбитраже и суда могу се открити пропусти и недостаци у раду арбитражног одлучивања, па арбитража може на бази допунских чињеница донети нову одлуку у поступку преиспитивања првобитне одлуке по налогу суда и уз сагласност учесника. Суд удруженог рада ће наставити свој поступак само уколико учесници не буду задовољни поновном арбитражном одлуком. „Пошто су унутрашње арбитраже врста сталних самоуправних судова за решавање спорова из унутрашњих односа које су ООУР утврдиле као надлежност арбитража самоуправним споразумом, сарадња са судом удруженог рада их обогаћује новим сазнањима и практичним искуством те им се неће поновити сличне или исте грешке у раду.“²⁰ Одлука арбитраже је коначна и извршава се чиме се брже успоставља самоуправни однос. Оваква решења су била лепа обећања али се у пракси нажалост нису остварила нити показала делотворним.²¹ Замисао је била да арбитраже и судови функционишу по принципу допуњавања и партнерства. Постојала је могућност преиначења арбитражне одлуке уз судско сугерисање и сагласност учесника. Данас у Србији то није могуће. Арбитража и суд су постављени алтернативно и нема сарадње између њих. Постоји једино надлежност суда приликом тужбе за поништај арбитражне одлуке.

¹⁹ Арбитража је за самоуправни суд самостална у оквиру своје надлежности. Без обзира што је покренут спор за испитивање одлуке арбитраже, арбитража се не сматра учесником у поступку. Међутим, као равноправан партнер суда удруженог рада, она може непосредним излагањем сопствених сазнања олакшати и убрзати прикупљање и сагледавање потребних чињеница.

²⁰ А. Вратуша, *op. cit.*, 398.

²¹ У одсуству посебних судова (других самоуправних судова) овај суд није остварио неку значајнију сарадњу са арбитражама. Уколико може уопште да се говори о неким контактима са арбитражама, то се чини на посредан начин – кроз решавање спорова за поништавање коначних одлука које су донеле арбитраже. У овим споровима примећено је да се арбитраже често пута уопште нису ни састајале да би донеле одлуку преваходно због одсуства и незаинтересованости чланова, тако да странка трпи. Због тога суд мора да односе регулише судском одлуком. Суд практикује и сарадњу са синдикатом, што чини када процес води у просторијама организације удруженог рада или радне заједнице, тако што на расправу позива и представнике синдикалне организације. Поред овог вида сарадње суд са синдикатом сарађује и путем разговора у циљу превентивног деловања, кроз учешће на саветовањима а понекад се од синдикалне организације тражи да посредује или активно учествује у разрешавању конфликтних ситуација.

V ЗАКЉУЧАК

Питање дејства арбитражних одлука и могућност оспоравања пред судом или другим органом разматрано је приликом доношења Препоруке МОР бр. 92. У пракси је прихваћено становиште ограничене судске контроле арбитражних одлука. У случајевима обавезне арбитраже тужба је дозвољена. Стране у спору могу покренути поступак пред надлежним судом ради поништаја арбитражног решења, где су разлози за поништај таксативно утврђени законским прописима што произлази из аналогне примене Закона о арбитражи. На овај начин сужена је контрола арбитражне одлуке јер се контрола своди на недостатке у процедуралном смислу. Постоје недоумице везане за добровољност вођења арбитражног поступка. Добровољност је постављена као обавеза. Напоменуто је да свака страна може да повуче предлог за покретање поступка или дату сагласност најкасније до отварања расправе, што се у пракси читава као мана. Елемент добровољности би требало да постоји током трајања читавог поступка, односно у свим његовим фазама. Запослени су у већини случајева неупућени, нису информисани о својим правима и о могућности вођења арбитражног поступка.

Арбитража је добровољан начин решавања радних спорова. Он је алтернативно постављен у односу на судско решавање спорова. Самим тим, она треба да има снагу и ауторитет судског одлучивања, а не да представља предворје или генералну пробу пред судску представу. Проширена судска контрола меритума одлуке била би неспојива са идејом арбитраже као брзе методе решавања спорова. Уколико би се оставила могућност по којој би арбитражна одлука могла да се напада жалбом из истих разлога као и пресуде судова, то би довело до тога да странке морају да чекају дуго док не дођу до пресуђене ствари у њиховом предмету. Ова дужина трајања поступака пред судовима је у супротности са идејом арбитраже као брзе, јефтине, ефикасне и надамце мирне методе решавања радних спорова.

Увођење двостепености арбитражног решавања радних спорова пресликало би судско одуговлачење у доношењу одлука. Суштина и сврха арбитраже је брзина и ефикасност које би се додатно оптеретиле уколико одлука арбитра не би била коначна. Неизвесност природе одлуке отежало би већ довољно окрњен положај радника јер чињеница је да неспоразум тј. спор већ постоји. Анулирана би била арбитражна ефикасност у односу на судско одлучивање. Суд у односу на арбитражу треба да има само надзорну функцију у смислу могућности поништаја решења из чисто процедуралних разлога. Мешањем у меритум одлуке арбитражи би била одузета независност и ефикасност.

Milan Savić, MA*

ANNULMENT OF ARBITRATION DECISION PASSED FROM PEACEFUL SETTLEMENT LABOR DISPUTES AGENCY

Summary

Word of the dispute is primarily associated with the intervention of the court. This is a traditional way of resolving labor disputes. The tendency in the world is to get as many of these disputes resolved peacefully, fast and fair manner at low cost. Avoiding court decision increases the chance of finding a favorable solution to the two opposing sides. The content of an arbitration agreement is of great importance to the parties in the arbitration proceedings. An arbitration agreement express the contractual freedom of the parties and list of facultative elements of an arbitration. Main benefits from peaceful solving labor disputes are expediency and cheap costs of the arbitration process. The arbitrator represents quasi – judicial instance and him may be wrong in his decision. The decision process is single and there is no possibility of appeal. This option would slow down the process of resolving issues. But, it can not be situation that would not be any way to void the wrong decision of the arbitrator. It could be chance to avoid this situation. Exactly because of that case, it must be provided for the possibility of annulment decision from peaceful settlement labor disputes agency. Reasons for cancellation must be a procedural character. Courts should not enter into the merits because it would further slow the troubleshooting. This would replicate the slowness of the trial in arbitration deciding. This length of proceedings before the courts is contrary to the idea of arbitration as a quick, cheap, efficient and above all peaceful methods of resolving labor disputes. Court in relation to arbitration should have only a supervisory function. Blending the merits of arbitration decisions would be deprived of independence and efficiency.

Key words: *arbitrators, Agency for peaceful settlement of labor disputes, peaceful resolution of labor disputes, annulment of the arbitral award.*

* Customs agent at SPIROS D.O.O.

СТРУЧНИ РАДОВИ

Др Жарко Ђорић*

Стручни чланак
УДК: 340.131(100)
DOI: 10.46793/GP.1202.069DJ

ИЗАЗОВИ И КАПАЦИТЕТИ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ЗЕМЉАМА БРИКС-А

*Рад примљен: 07. 09. 2021.
Рад исправљен: 22. 12. 2021.
Рад прихваћен за објављивање: 29. 12. 2021.*

Растуће незадовољство процесом модернизације у новије време довело је до појаве новог концепта: јавног управљања. У целини узев, јавно управљање сматра се пресудним за постизање одрживог развоја и инклузивног раста, оснаживање одговорности влада према својим грађанима и за успешно решавање изазова повезаних са корупцијом. У овом раду испитујемо различите показатеље квалитета управљачких перформанси сваке државе чланице БРИКС-а на основу извештаја релевантних међународних организација, при чему треба подсетити да је Бразил млада демократија, Кина је једнопартијска ауторитарна држава која спроводи либералне економске реформе, Индија је стара демократија са колонијалним наслеђем, а Русија је млада демократија са ауторитарним тенденцијама. За потребе рада коришћена је метода студије случаја, а главни налаз до кога се дошло јесте тај да земље БРИКС-а карактерише изузетно низак ниво квалитета јавног управљања, са посебним мањкавостима који се манифестују у домену владавине права, коју је у наредном периоду потребно значајно и суштински унапредити.

Кључне речи: БРИКС, јавно управљање, владавина права.

I УВОД

Промене у савременом друштву, узроковане глобализацијом, економском конкуренцијом, друштвеним и политичким превирањима, технолошким променама, глобалним загревањем, исцрпљивањем природних ресурса итд., довеле су и до промена у приступу креирању и спровођењу јавних политика, при чему се све више истиче хоризонтална

* Професор струковних студија, Висока школа струковних студија за криминалистику и безбедност, Ниш, e-mail: zdjoric82@gmail.com

димензија, односно сарадња различитих друштвених актера и структура у процесу колективног одлучивања. У том контексту, јавно управљање (енг. *public governance*) представља сложен процес колективног управљања привредом и друштвом, који поред државе укључује и друге друштвене актере попут пословног сектора, синдиката, професионалних удружења, грађана, невладиних организација, који су у међусобном односу структурне интеракције. Растући значај концепта јавног управљања у друштвеним наукама утемељен је на претпоставци да је квалитет јавног управљања један од одлучујућих фактора економског развоја и друштвеног благостања.

С друге стране, БРИКС (енг. BRICS) је акроним за удруживање пет главних растућих националних економија, које се налазе у различитим деловима света: Бразилу, Русији, Индији, Кини и Јужној Африци. И поред високих стопа привредног раста у овим земљама, по којима су и препознатљиве друштвени развој није ишао у корак са наглашеним економским развојем који су доживеле ове земље, што је резултирало све већом „потражњом” за dobrим праксама управљања и демократске партиципације.¹

У раду се пошло од базичне претпоставке која гласи: Земље БРИКС-а карактерише изузетно низак ниво квалитета јавног управљања, са посебним слабостима које се испољавају у области владавине права. За испитивање наведене претпоставке коришћена је методологија квалитативног карактера, уз сагледавање релевантних секундарних извора публикованих од стране међународно препознатљивих међународних организација које се систематски баве овом проблематиком.

Рад је структуриран тако да обухвата четири дела, који чине логички повезану целину. У првом делу разматрају се теоријски аспекти концепта јавног управљања. У другом делу, акценат је на анализи квалитета и перформансама јавног управљања у посматраним земљама према добро познатој методологији Светске банке. У трећем делу рад се бави детаљнијим процењивањем квалитета јавног управљања по појединачним земљама БРИКС-а, док се у четвртном делу нуде препоруке за побошљање стања у овој области у истим.

II ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ - ТЕОРИЈСКИ ФУНДАМЕНТИ

Јавно управљање, као средство развојне политике и праксе, је сложен и мултидимензионалан концепт који разбија традиционалне форме власти (централизоване, хијерархијске и вертикалне) и чини их децентрализованим, хоризонталним и отвореним. У целини узев, у концепту јавног управљања

¹ M. Pinheiro, L. Pedro de Barros, S. Rômulo Alves., M. Mendes De Luca, Martins, A.C. de Vasconcelos, A.C. *Global Governance Indicators: how they relate to the socioeconomic indicators of the Brics countries.*. Rev. Adm. Pública— Rio de Janeiro, 50(5), 2016, 721-743.

идеал "минималистичке државе" замењен је максимом "ефективне државе". Израз управљање (енг. governance) означава нови облик везе политике, управе и друштва, који се више не заснива на искључивој доминацији сфере политике у односу на хоризонталну сферу друштва.

Не постоји општеприхваћена дефиниција јавног управљања. Једна од најчешће цитираних је дефиниција UNDP-а, која каже да је јавно управљање: употреба економских, политичких и административних овлашћења за управљање државним пословима на свим нивоима. То укључује механизме, процесе и институције кроз које грађани и групе артикулишу своја интересовања, остваривање својих законских права, испуњавање обавеза и посредовање у њиховим разликама.² Јавно управљање има 8 главних карактеристика. Оно је партиципативно, консензусно оријентисано, одговорно, транспарентно, респонзивно, ефикасно и ефективно, фер и инклузивно и почива на владавини права.

У циљу потпуније анализе, концепт управљања може се рашчланити на три основне димензије: 1. економску (мисли се на структуру и функционисање институција које подржавају економске активности и економске трансакције путем заштите својинских права, спровођења уговора и предузимања колективних акција); 2. политичку (тиче се легитимности владе, одговорности власти, поштовања људских права и владавине права) и 3. друштвену (односи се на изградњу, јачање и промовисање демократских институција, као и толеранције у читавом друштву, где је акценат на једнакости, инклузивности и усмерености ка консензусу).

У процесу јавног управљања главни актери су грађани, влада, бирократија, пословни сектор и медији. Јавно управљање укључује доношење закона, изградњу институција, регулацију и администрацију. Данас су академици, научници и истраживачи једногласни у тези да јавно управљање игра важну улогу у трансформацији предаторске државе у развојну државу. Због тога брига за јавно управљање привлачи пажњу креатора политике и грађана.

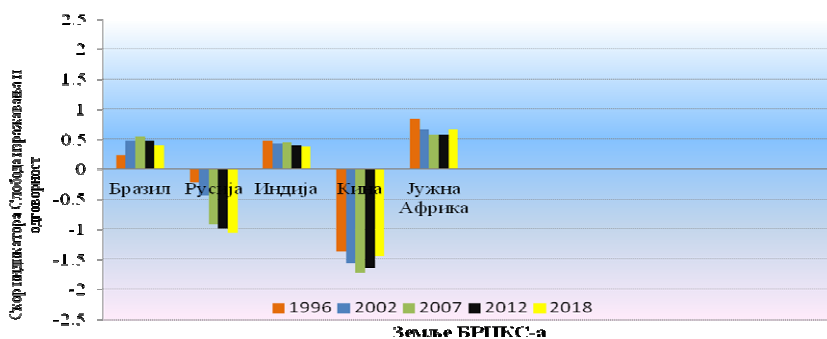
III АНАЛИЗА КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ЗЕМЉАМА БРИКС-а ПРЕМА МЕТОДОЛОГИЈИ СВЕТСКЕ БАНКЕ

Откако их је 1996. године први пут публиковала Светска банка, Светски индикатори управљања (*Worldwide Governance Indicators* - WGI) један су од најчешће коришћених показатеља квалитета јавног управљања. Ови показатељи укључују: 1. Слободу изражавања и одговорност; 2. Политичку стабилност и одсуство насиља/тероризма; 3. Ефикасност владе; 4. Регулаторни квалитет; 5. Владавину права и 6. Контролу корупције. Индикатори квалитета управљања крећу се од -2,5 (слаба) до 2,5 (снажна) учинковитост управљања.

² United Nations Development Program. 1997. Governance & Sustainable Human Development., A UNDP Policy Document, 2-3.

Слобода изражавања и одговорност (енг. *Voice and accountability*) одражава перцепцију у којој мери грађани учествују у избору своје владе, као и слободу изражавања, слободу удруживања и слободу медија. Главни трендови овог показатеља у земљама БРИКС-а приказани су на графикону 1.

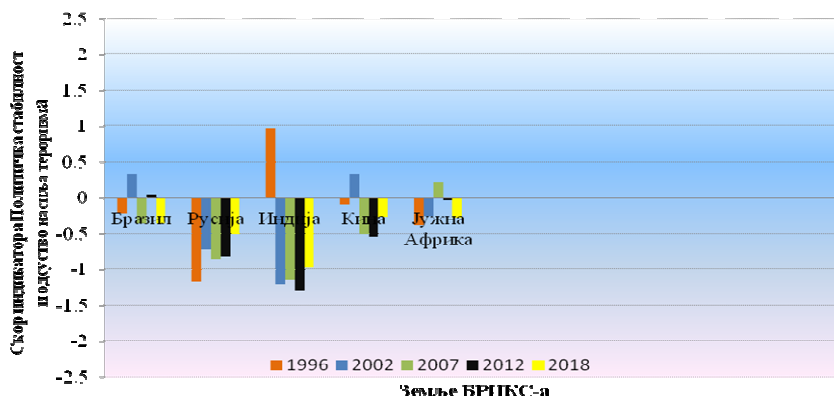
Графикон 1. Слобода изражавања и одговорност, земље БРИКС-а, одабране године, 1996-2018



Извор: WGI dataset/The World Bank, доступно на: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Политичка стабилност и одсуство насиља/тероризма (енг. *Political stability & no violence/terrorism*) мери перцепцију вероватноће политичке нестабилности и/или политички мотивисаног насиља, укључујући тероризам. Главни трендови овог показатеља у земљама БРИКС-а приказани су на графикону 2.

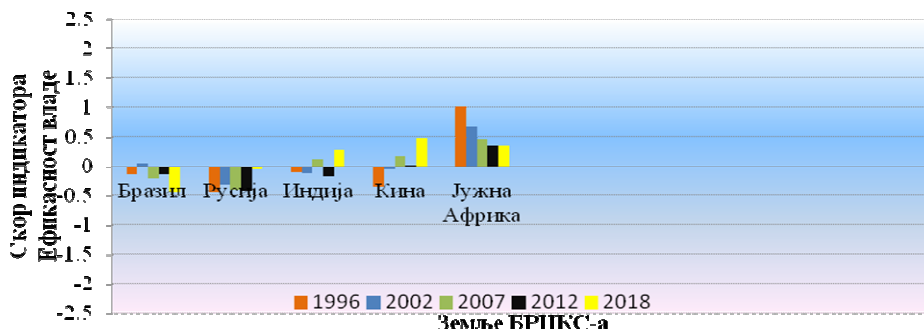
Графикон 2. Политичка стабилност и одсуство насиља/тероризма, земље БРИКС-а, одабране године, 1996-2018



Извор: WGI dataset/The World Bank, доступно на: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Ефикасност владе (енг. *Government effectiveness*) одражава перцепцију квалитета јавних услуга, квалитета државне службе и степена њене независности од политичких притисака, квалитет формулисања и спровођења политике и веродостојност посвећености владе таквим политикама. Главни трендови овог показатеља у земљама БРИКС-а приказани су на графикону 3.

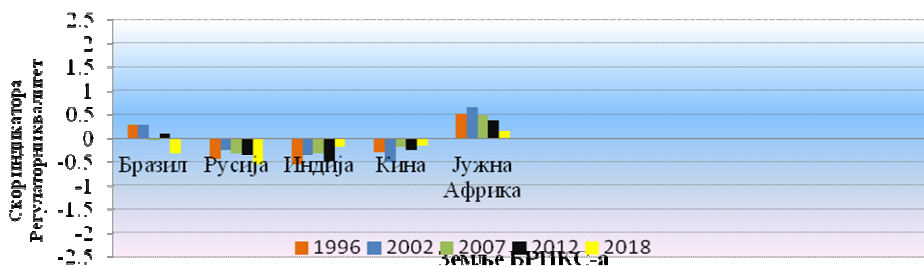
Графикон 3. Ефикасност владе, земље БРИКС-а, одабране године, 1996-2018



Извор: WGI dataset/The World Bank, доступно на: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Регулаторни квалитет (енг. *Regulatory Quality*) одражава перцепцију способности владе да формулише и примењује здраве политике и прописе који подстичу развој приватног сектора. Главни трендови овог показатеља у земљама БРИКС-а приказани су на графикону 4.

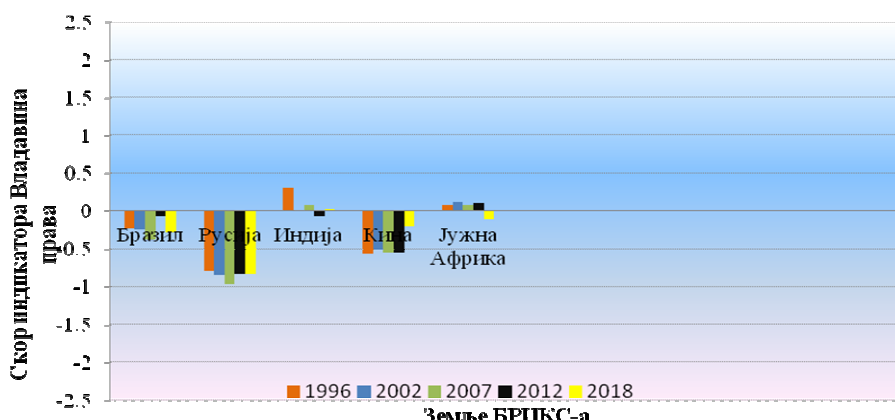
Графикон 4. Регулаторни квалитет, земље БРИКС-а, одабране године, 1996-2018



Извор: WGI dataset/The World Bank, доступно на: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Владавина права (енг. *Rule of law*) одражава перцепцију у којој мери актери у друштву имају поверења и поштују се правила друштва, посебно у домену квалитета извршења уговора, својинских права, полиције и судова, као и вероватноће криминала и насиља. Главни трендови овог показатеља у земљама БРИКС-а приказани су на графикону 5.

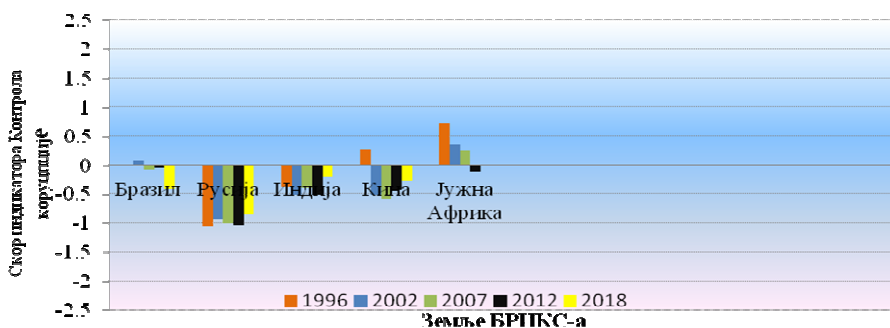
Графикон 5. Владавина права, земље БРИКС-а, одабране године, 1996-2018



Извор: WGI dataset/The World Bank, доступно на: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Контрола корупције (енг. *Control of corruption*) одражава перцепцију у којој се мери јавна власт врши у приватну корист, укључујући и ситне и крупне облике корупције, као и „заробљеност” државе од стране елита и приватних интереса. Главни трендови овог показатеља у земљама БРИКС-а приказани су на графикону 6.

Графикон 6. Контрола корупције, земље БРИКС-а, одабране године, 1996-2018



Извор: WGI dataset/The World Bank, доступно на: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

У целини узев, на основу претходних налаза квалитет јавног управљања међу земљама БРИКС-а није висок, и постоје значајни проблеми и простор за напредак. Нарочито дефицити владавине права представљају даље изворе дестабилизације у земљама БРИКС-а, па је у наредном пероиду неопходна већа ангажованост на заштити својинских права и јачању владавине права.

Осим тога, различите врсте корупције, укључујући ситну корупцију, корупцију средњег нивоа, трговину утицајем и неформалне патронажне мреже, које утичу на пословне трансакције, укључујући ефекат корупције на стране инвеститоре, па чак и „заробљеност” државе, итекако карактеришу сваку од земаља БРИКС-а. Стога борба против корупције и доследност владавине права нису само важни за ефикасно спровођење политике у овим земљама; они су од суштинског значаја за обезбеђивање стабилности и легитимитета политичког система.

IV ПРОЦЕЊИВАЊЕ КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА ПО ПОЈЕДИНАЧНИМ ЗЕМЉАМА БРИКС-а

Слободе у свету (*Freedom in the World*) је годишњи глобални извештај о политичким правима и грађанским слободама за сваку земљу појединачно и одабрану групу територија. Фридом Хаус (*Freedom House*), организација која публикује поменути извештај, ради на одбрани људских права и промоцији демократских промена са фокусом на политичка права и грађанске слободе. На индивидуалне слободе - у распону од права гласа до слободе изражавања и једнакости пред законом - могу да утичу државе или недржавни актери. У Табели 1 дат је глобални скор слобода за земље BRICS-a.

Табела 1. Глобални скор слобода за земље BRICS-a

Земља	Укупан скор и статус	Политичка права	Грађанске слободе
Бразил	75 Слободна	31	44
Кина	10 Неслободна	-1	11
Индија	71 Слободна	34	37
Русија	20 Неслободна	5	15
Јужна Африка	79 Слободна	33	46

Извор: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>

У Русији влада показује значајне слабости у области управљачких способности. Путинова редовна, директна интервенција и утицај („чврста рука”, „снажно председавање”, „вертикална моћ”, „хипер-легалizam”), умањују стратешки капацитет централне владе и ефикасност међуминистарске координације. Русију одликује низак квалитет инвестиционе климе, системска корупција и селективна владавина права, при чему су институције неефикасне, конкуренција је ограничена (релативно затворено тржиште са високим царинама), док влада има претерану улогу (превелика економска регулација). Кључни симптоми лошег управљања у Русији односе се на: недостатак и/или изопаченост владавине права, трагање за рентом, корупцију, слаб квалитет државне регулације, раширену злоупотреба јавних фондова и свеопшту неефикасност владе. Одсуство позитивних подстицаја за добро управљање у

савременој руској држави правда се следећим разлозима³: 1. правни оквири, успостављени безбројним законима, уредбама и инструкцијама, допринели су феномену „прекомерно-уређене државе”, која комбинује врло високу густину некавалитетних државних прописа са широким дискреционим правом регулаторних агенција и државних надзорних органа; 2. Други разлог неуспеха подстицаја за добро управљање лежи у изборној природи руског ауторитаризма, који у великој мери зависи од политичких, а не економских перформанси „вертикале моћи“. Учинак регионалних и општинских власти оцењује се према изборним резултатима, а не према социјално-економским достигнућима. Стављање политичке лојалности изнад професионалне ефикасности служи као Ахилова пета за бројне ауторитарне режиме, а Русија никако није изузетак. Позитивни подстицаји (нпр. Јака репутација, званичне награде, могућности за мобилност у каријери) могу бити недовољно ефикасни за промоцију доброг управљања. Недостатак конкуренције међу агентима за боље перформансе само повећава произвољност процена унутар „вертикале моћи“. Стога је тешко очекивати систематско гајење дугорочних подстицаја за предузетништво и промоцију јавног управљања у Русији. Премда је од стране руских врховних лидера понуђено неколико рецепата за унапређење управљачких перформанси у земљи, који се могу сажети као микс три главна правца или ЗД - дерегулација, дигитализација и децентрализација, они су се ипак показали као несавршени. Што се тиче дерегулације, она у руском контексту не може пружити позитивне подстицаје за побољшање квалитета јавног управљања *per se*, с обзиром на недостатак транспарентног меритократског механизма за награде и напредовање у каријери у оквиру државне структуре. Када је у питању дигитализација, у позадини изолационистичких трендова и опседнутости руског руководства претњама суверенитету, иста се суочава са бројним политичким ограничењима, која су допринела покушајима „национализације” руског Интернета. Даље, влада није у стању да се одупре посебним интересним групама, које теже да прилагоде алгоритамско управљање како би служило њиховим сопственим интересима, што је тешко компактибилно са идејама о ефикасности, непристрасности и транспарентности. Напоследку, алгоритми и онлајн услуге могу побољшати квалитет јавног управљања само ако су ови механизми комплементарни са непристрасним и ефикасним управљањем ван мреже, али не и ако су усмерени на његову супституицију. Напоследку, након одређеног таласа децентрализације у земљи, иста се претворила у своју супротност где је већина региона и локалитета у земљи постала у великој мери зависна од централне владе, а њихова аутономија је знатно смањена. Због тога су многи пројекти и програми, усмерени на унапређење регионалног друштвено-економског развоја, готово осуђени да буду веома централизовани. Једно од привремених решење је

³ Види: V. Gel'man, M. Zavadskaya, *Explaining Bad Governance in Russia - INSTITUTIONS AND INCENTIVES*, PONARS Eurasia Policy Memo No. 634, January 2020, 1-6, 3-4.

стварање специјализованих политичких и географска подручја која уживају преференцијални третман као и одређени степен децентрализације и дерегулације које су одобриле централне власти.⁴ Корупција представља константу руске политичке економије. Корупција у Русији повећава економску неефикасност, нарушава политички систем и смањује легитимитет државе. Корупција се манифестује кроз следеће облике:⁵ а) Први облик је употреба праксе јавних набавки за крађу средстава од владе преко прецењених уговора. Тренутни поступак набавке, успостављен током 2000-их, нуди бројне могућности крађе. Аукције се или брзо најављују или се уопште не објављују; понуђачима је забрањен преглед техничке документације; а лицитацијама се манипулише да би се осигурала неправедна предност инсајдерима; б) Други истакнути начин прикривања системске корупције тиче се сложених уговора о власништву над имовином. Ренационализација командних висова економије под Путином, као што је централизација већине руске производње нафте и гаса у Gazprom-у и Rosneft-у, отворила је значајан простор за мутне договоре. Примера ради, профит од трговине нафтом засењен је непрозирним споразумима са холдинг компанијама у швајцарском и кипарском власништву. Нечасно стечени добици од изнуђивање руских предузећа се преусмеравају на *offshore* рачуне и в) Трећи облик корупције је класичан, мање прикривена корупција: ситно подмићивање од стране грађана и исплате преузете од предузећа. Најефикаснији лек за борбу против корупције у Русији је повећана политичка конкуренција.

У настојању да консолидују власт и повећају контролу над руским елитама, председник и његова влада заправо су створили ауторитарно-бирокаратски систем номенклатуре кога карактерише:⁶

- мала група људи у Савету безбедности која доноси одлуке са мало контроле од стране представника на савезном или регионалном нивоу;
- још израженија улога „силовика” (тј. политичара који су каријеру започели у службама безбедности или војсци), док је улога правосуђа постала слабија;
- доминација вертикалног над хоризонталним одлучивањем, што се између осталог осигурава уклањањем старих кадрова и постављањем лојалних младих технократа на високе положаје;
- све флексибилније тумачење моралних и правних норми за оне који су на власти у односу на обичне грађане.

⁴ *Ibid.*

⁵ Foreign Policy Research Institute. 2018. “CORRUPTION AND POWER IN RUSSIA.”, RUSSIA POLITICAL ECONOMY PROJECT, Foreign Policy research institute, April, 2018, 1528 Walnut Street, Suite 610, Philadelphia, PA 19102, 9-10.

⁶ Bertelsmann Stiftung, BTI 2020a Country Report — Russia. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, 3.

И поред тога што устав гарантује слободу изражавања, држава директно контролише најутицајније медије.⁷ То не значи да у руским медијима нема критике званичне политике нити контроверзних дебата. Али Кремљ дефинише обим контроверзних питања о којима се може разговарати. Критички настројени новинари и медији често су изложени административном узнемиравању, у виду великих новчаних казни за клевету или интензивне истраге државних органа о избегавању пореза, између осталог.⁸ Постоје озбиљни недостаци у механизму теже и противтеже између законодавне, извршне и судске власти, са поделом власти само *de jure*. У руском систему, председник тренутно *de facto* контролише парламент. Законодавно тело своју надзорну функцију врши само у врло ограниченом степену и ниједан закон не може бити усвојен без претходног одобрења Кремља.⁹

У Индији је на снази чврста изборна демократија са конкурентним вишестраначким системом на савезном и државном нивоу, мада је политика омеђена корупцијом.¹⁰ У индијској економији стварање нових предузећа и даље спречавају корупција, неразвијена инфраструктура и велики административни терет који оптерећује покретање и вођење компанија.¹¹ Слобода изражавања у Индији загарантована је законом, али забрињавају случајеви убиства новинара која су се догодила у последњем посматраном периоду.¹² Законодавну контролу извршне власти отежавају углавном структурни фактори као што су ограничена надлежност многих чланова парламента и кратки периоди парламентарних заседања. Штавише, рад парламента је такође ометан честим прекидањем сесија и напуштањем опозиционих партија. Правосуђе је кроз историју играло главну улогу у консолидацији индијске демократије. Што се тиче вертикалне поделе власти, аутономија државних влада у савезном систему гарантована је на пољима предвиђеним уставом. Систем фискалног федерализма јача аутономију савезничких држава обезбеђујући трансфере са централне владе на државне владе. Штавише, представничка тела на локалном нивоу имају одређени степен административне аутономије и омогућавају политичку заступљеност до нивоа села.¹³ Уставом Индије предвиђено је да то буде држава којом господари владавина права. Судске одлуке играју неопходну улогу у супротстављању било каквој произвољности државе. У складу са трећим принципом владавине права, Индија има независно правосуђе које врши контролу над другим

⁷ *Ibid.*, 11.

⁸ *Ibid.*.

⁹ *Ibid.*.

¹⁰ <https://freedomhouse.org/country/india/freedom-world/2020>, датум посете 21.4.2021.

¹¹ WORLD ECONOMIC FORUM. (2017). *The Inclusive Growth and Development Report 2017*, Insight Report, Geneva, January 2017.

¹² Bertelsmann Stiftung, BTI 20206 Country Report — India. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, 8.

¹³ *Ibid.*, 10.

органима власти, док независно обавља своје функције¹⁴. Својим одлукама судови су се трудили да ојачају ове механизме и осигурају несметано извршење правде свим грађанима, мада и даље изостаје снажнија практична примена владавине права, а као додатни проблеми наводе се и застарелост законодавства, високе судске таксе, раширеност државног правног система и урбаним срединама и слаба покривеност руралних подручја¹⁵, одсуство реформе федерализма што је довело до неправедности у погледу расподеле економских ресурса и политичке моћи, пречесто формирање коалиционих влада што резултира политичком нестабилношћу, колапс еманципације у регулацији (исцрпљеност парадигме модерности) у смислу одсуства духовне слободе и заједничке интерсубјективности и претрпаност судова. Индијско правосуђе је институционално диференцирано и углавном је независно од законодавне и извршне власти. Врховни суд ужива висок степен аутономије и игра главну улогу у систему теже и противтеже.¹⁶ Главни проблем индијског правосуђа је његова ограничена функционална оперативност, која произилази углавном из недовољног броја особља, посебно на нижим нивоима правосуђа. Владавину закона у Индији масовно подрива политичка корупција. Корупција је и даље присутна на свим нивоима и у секторима као што су полиција, правосуђе и јавне службе, као и у поступцима јавних набавки.¹⁷ Демократски принципи су чврсто укорењени у индијској популацији. Чак и сиромашније друштвене класе верују у тежину свог гласа и учествују у изборима. У ствари, опште је познато да су индијски избори у великој мери одређени гласовима руралног становништва. Занимљиво је, међутим, да припадници растуће средње класе све више изражавају своје незадовољство политиком и „политичком класом“.¹⁸ Власничка права у Индији су, у целини, адекватно дефинисана па тако главни политички актери не доводе у питање принципе приватног власништва, приватне иницијативе и потребе за привлачењем страних инвестиција. Ипак, политичка воља за спровођењем адекватне политике заштите имовинских права понекад недостаје или је поткопана корупцијом и бирократским препрекама.

За разлику од осталих земаља БРИКС-а, *Кина* има недемократску политичку структуру коју предводи Комунистичка партија.¹⁹ Услед једнопартијске

¹⁴ Види: <https://blog.ipleaders.in/rule-of-law-india-analysis/>, датум посете 15.4.2021.

¹⁵ Присуство *KhapPanchayats* и убиства из части, једног од најгорих облика вансеријске пресуде у руралним подручјима Индије, одражавају оштру потребу за јачим механизмом владавине права.

¹⁶ Bertelsmann Stiftung, BTI 20206 Country Report — India. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, 10.

¹⁷ *Ibid.*, 11.

¹⁸ *Ibid.*, 14.

¹⁹ Види: N. Ramanujam, M. Verna, J. Betts, K. Charamba, M. Moore, *Rule of law and economic development: A Comparative Analysis of Approaches to Economic Development across the BRIC Countries*, Rule of Law and Economic Development Research Group – ROLED, Montreal, December 2012, 2012.

ауторитарности, у Кини постоји проблем одговорности, док механизам теже и противтеже, карактеристичан за либералну демократију, не постоји. У Кини је стабилност политичког система нарушена корупцијом и правном несигурношћу. Упркос реформама, може се тврдити да многи кључни проблеми у Кини произлазе из дефицитарности у јавном управљању. Систем је прожет корупцијом, сигурним знаком лошег јавног управљања, с тим да званичници злоупотребљавају службени положај ради личне користи и продаје владиних позиција, подривајући појам напредовања заснован на меритократским принципима. Доминантан облик корупције у Кини представља трагање за рентом, што је повезано са креирањем монопола у одређеним секторима. Иако је загарантована уставом, слобода изражавања и даље је озбиљно умањена. Ипак, кинески грађани све више користе интернет, друштвене медије и друге технологије масовне комуникације да би изразили критичке ставове, подигли свест јавности и критиковали владине поступке. Влада реагује на овај изазов поопштравањем контрола над овим технологијама, на пример затварањем критичких веб локација, блокирањем услуга слања текстуалних порука и цензурисањем садржаја на мрежи; штавише, надгледају се електронска пошта и телефонска комуникација политичких активиста.²⁰ Иако је правосуђе институционално диференцирано и упркос новим прописима који формално јачају управљање засновано на закону, постоји знатан недостатак судске независности. Упркос поновљеној гласној посвећености руководства владавини закона, кинески правни систем остаје чврсто под контролом КПК и мешање у рад правосуђа и даље се често дешава. Судије су посебно подложне корупцији, посебно у нижим судовима.²¹ Иако се чини да је руководство странке забринуто због ширења и високог нивоа корупције и да то исправно види као један од главних камена спотицања легитимитета и ефикасности режима, логика политичког опстанка дистрибуцијом плена и привилегованим приступом ексклузивним добрима (као у сваком једнопартијском режиму или диктатури) значи да су проблеми корупције и недостаци антикорупцијских напора системски.²² Приватно власништво признато је државним уставом, а први кинески закон о приватном власништву ступио је на снагу у октобру 2007. године. Међутим, примена и оснаживање ових формалних прописа је недоследна и произвољна због слабог правосуђа и корупције у административним агенцијама. Сво власништво над земљиштем и даље остаје у власништву државе; то значи да не постоје сигурна имовинска права за сељаке.²³ Перзистентност и ситних и крупних облика корупције у конеском друштву последица је недостатка: конкуренције у политичком процесу, институционалног механизма

²⁰ Bertelsmann Stiftung, BTI 2020в Country Report — China. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, 9.

²¹ *Ibid.*, 11.

²² *Ibid.*, 6.

²³ *Ibid.*, 21.

теже и противтеже, механизма одговорности, независног судства и слободе штампе.²⁴ Владавина права значајна је за Кину не само због бржег даљег економског раста услед већег привлачења страних директних инвестиција, већ и због чињенице да ће, како средња класа у Кини наставља да јача, грађани више очекивати основни ниво заштите потрошача, инвеститора и власника приватне својине.²⁵ Разлог недавног окретања Кине ка реформи владавине права проистиче из веровања да су законске реформе неопходне за економски развој. Комунистичка партија Кине улаже огромне напоре да трансформише земљу у *fazhi* (法制) нацију или државу под владавином права (енг. “*a country under the rule of law*”). Међутим, супротно владавини права (енг. *rule of law*), Кина представља стандардни случај владавине човека (иако у облику владавине странке). У том случају, неки су означили напоре Кине на развоју владавине права као владавину закона (енг. *rule by law*), „управљање засновано на закону” (依法治国), или „социјалистичку владавину права са кинеским карактеристикама” (чувена кинеска изрека која каже „да закон треба следити” и „да се следи закон који постоји”), или пак „владавину политике” (енг. “*the rule of politics*”) која је у њиховој верзији и интерпретацији заправо коришћење закона као средства за ефикасно вршење владавине странке и, према томе, супротно је идеалу владавине права²⁶. Сходно томе, уместо да промовише основне принципе као што су супремација закона, правна одговорност и сигурност, независност судства и фер поступање пред законом, непристрасност, одговорност, транспарентност, *Fazhi* се уместо тога користи као реторичко средство за легитимизацију владавине странке²⁷.

У Јужној Африци круцијални проблем што се тиче квалитета јавног управљања представљају корупција, патронажа и непотизам. Контрола јужноафричке државе над својом територијом је неоспорна, иако су елементи организованог криминала последњих година успели да изврше утицај на начин на који се врши власт.²⁸ Што се тиче индивидуалне слободе говора, домен друштвених медија добија све већи значај. Последњих година, случајеви расизма, ксенофобије и хомофобије на платформама као што су Твитер и Фејсбук допринели су значајној друштвеној поларизацији.²⁹ Иако грађани углавном поштују институције демократске државе и владавине закона, које би

²⁴ *Ibid.*, 30.

²⁵ D. Lawrence, J. Patterson, *FPC Briefing: Rule of Law in China: A priority for businesses and Western Governments*, The Foreign Policy Centre, 24 September 2018, www.fpc.org.uk, датум посете 5.5.2021.

²⁶ Види: <https://americanaffairsjournal.org/2019/08/china-and-the-rule-of-law/>, датум посете 20.4.2021.

²⁷ Види: <https://www.justsecurity.org/58544/china-rule-law-cautionary-tale-international-community/>, датум посете 21.5.2021.

²⁸ Bertelsmann Stiftung, *BTI 2020r Country Report — South Africa*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, 6.

²⁹ *Ibid.*, 10.

те институције требале подржавати, поверење јавности у институције значајно опада.³⁰ Парламент се сматра главним поприштем политичког оспоравања у земљи и политички ангажман се одвија унутар његовог оквира. Јужна Африка има веома динамично и разнолико цивилно друштво, које се састоји од око 121 000 организација цивилног друштва. Већина је, међутим, слабо финансирана и послује на нивоу егзистенције. Нема много оних који поседују средства и способност да учествују и утичу на процесе националне политике. Иако је финансирање постало све мање, током протекле деценије појавио се динамични активизам друштвеног покрета у бројним областима које погађају обичне Јужноафричане, као што су спречавање корупције, пружање квалитетног образовања, приступ правди и спречавање и лечење ХИВ/АИДС-а. Финансирање остаје вишегодишњи изазов, док стална зависност од донаторских средстава западних демократија чини ове организације изузетно рањивим.³¹ Потребно да се ојача и одржи владавина права у Јужној Африци проистиче из потпуне заробљености државе, недостатка воље од стране владајуће елите да се ојача судска ревизија, чести инциденти који сугеришу да је политичка елита изнад закона, а нису сви једнаки по закону, јавност губи поверење у способност полиције да их штити, кривично-правне институције се узурпирају да би заштитиле политичку елиту, кривично-процесном праву недостаје ефикасност, државна безбедност користи се као оправдање за дерогирање владавине права, недовољну одговорност и партиципацију у одлучивању, пад у стандардима људских права и угроженост правосудне независности.³²

Бразил је демократија која се одликује компетитивним изборима, а политичку арену карактерише вибрантна јавна дебата³³. Бразил се суочава са кризом поверења услед, између осталих фактора, корупционашких скандала, институционалних неравнотежа и проблема у гарантовању одређених основних уставних права, што подрива поверење грађана у владу и ефикасност јавних услуга.³⁴ Заједно са својом агендом отворене владе и дигитализацијом јавних услуга, Бразил настоји грађанима приближити владине одлуке - јачајући тако интегритет својих активности и промовишући поверење у јавне институције. Штавише, Бразил је учинио значајне кораке ка унапређењу кохерентности, квалитета и ефикасности јавних политика и програма кроз рад Одбора за праћење и евалуацију савезних јавних политика, који је својим активностима праћења и евалуације показао стварно залагање у промоцији за

³⁰ *Ibid.*, 14.

³¹ *Ibid.*, 35.

³² P. C., Bester, *South Africa: The current state of the rule of law and key challenges in strengthening the rule of law*, Unpublished manuscript, Wits School of Governance, University of Witwatersrand, Johannesburg, South Africa, 2017, 4

³³ <https://freedomhouse.org/country/brazil/freedom-world/2020>, датум посете 16.4.2021.

³⁴ OECD (2018). *Public governance*, Brazil Policy Brief, February 2018, www.oecd.org/policy-briefs, датум посете 18.5.2021.

већу одговорност, интегритет и транспарентност у јавној потрошњи.³⁵ У Бразилу корупција остаје главни проблем, поткопавајући поверење у систем и отежавајући постизање многих развојних циљева.³⁶ Једна од предности Бразила јесте активно и вибрантно цивилно друштво, што је суштински ресурс за одрживо јавно управљање. Упркос многим добрим приступима и развоју, управљачки капацитети бразилске извршне власти и даље су ометани због преовладавања краткорочне политике над дугорочним интересима. То доводи до недостатака у погледу солидног планирања и подрива стабилност управљачких структура које би се иначе могле боље одупрети различитим политичким утицајима и омогућити већу институционалну ефикасност и транспарентност. Бразил се суочава са проблемом одсуства одговорности, посебно у спровођењу закона. Државни монопол над употребом силе у начелу је успостављен широм земље, али не функционише у потпуности. Постоје уопштени проблеми повезани са неуспехом безбедносних политика и сталним недостацима у спровођењу закона. У неколико великих градова држава није у стању да у потпуности гарантује приватну и јавну безбедност.³⁷ Учешће организованих група цивилног друштва у бразилској политици интензивирало се од (ре) демократизације. Важан елемент омогућавања учешћа цивилног друштва у политичком процесу било је увођење партиципативног буџетирања у многим бразилским градовима.³⁸

Квалитет јавног управљања у земљама БРИКС-а доминантно је условљен напретком на пољу владавине права, који се може пратити уз помоћ међународних индекса, какви су: 1. Индекс економских слобода Херитиц Фондације, 2. Индекс владавине права Светског пројекта правде (World Justice Project - WJP) и 3. Индекс економских слобода у свету (EFW index) Фрејзеровог института.

Индекс економских слобода Херитиц Фондације фокусира се на четири кључна аспекта економског окружења у којима владе обично врше политичку контролу: 1. Владавина права (својинска права, ефикасност судства и интегритет владе), 2. Величина државног сектора, 3. Регулаторна ефикасност и 4. Отвореност тржишта. Свака од ових компоненти се оцењује на скали од 0 до 100. Што је ефикаснија правна заштита имовине, то је виши резултат земље. Скор економских слобода изражен је на следећи начин: 80–100 Слободан, 70–79,9 Углавном слободан, 60–69,9 Умерено слободан, 50–59,9 Углавном неслободан, 0–49,9 Репресиван.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ WORLD ECONOMIC FORUM. (2017). *The Inclusive Growth and Development Report 2017*, Insight Report, Geneva, January 2017.

³⁷ Bertelsmann Stiftung, BTI 2020 Country Report — Brazil. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2020, 6.

³⁸ *Ibid.*, 37.

Табела 2. Индекс економских слобода, 2019, земље БРИКС-а

Земља	Рангирање у свету	Статус економских слобода	Скор економских слобода	ВЛАДАВИНА ПРАВА		
БРАЗИЛ	150 (од 180)	Углавном неслободна	51.9	Својинска права	Ефикасност правосуђа	Интегритет владе
				57.3	51.7	28.1
				(+1.5)	(-3.8)	(-3.3)
Земља	Рангирање у свету	Статус економских слобода	Скор економских слобода	ВЛАДАВИНА ПРАВА		
РУСИЈА	98	Углавном неслободна	58.9	Својинска права	Ефикасност правосуђа	Интегритет владе
				52.4	45.1	36.6
				(+3.7)	(-1.8)	(-1.5)
Земља	Рангирање у свету	Статус економских слобода	Скор економских слобода	ВЛАДАВИНА ПРАВА		
ИНДИЈА	129	Углавном неслободна	55.2	Својинска права	Ефикасност правосуђа	Интегритет владе
				57.3	61.6	47.8
				(+1.9)	(+7.3)	(+0.6)
Земља	Рангирање у свету	Статус економских слобода	Скор економских слобода	ВЛАДАВИНА ПРАВА		
КИНА	100	Углавном неслободна	58.4	Својинска права	Ефикасност правосуђа	Интегритет владе
				49.9	75.2	49.1
				(+3.2)	(+9.8)	(+1.8)
Земља	Рангирање у свету	Статус економских слобода	Скор економских слобода	ВЛАДАВИНА ПРАВА		
ЈУЖНА АФРИКА	102	Углавном неслободна	58.3	Својинска права	Ефикасност правосуђа	Интегритет владе
				58.8	39.3	39.7
				(-8.9)	(-26.6)	(-5.7)

Извор: Т. Miller, K. Anthony B., Roberts, M. James. (2019). 2019 INDEX OF ECONOMIC FREEDOM, 25TH ANNIVERSARY EDITION, The Heritage Foundation, Washington, DC 20002.

Индекс владавине права Светског пројекта правде (*World Justice Project - WJP*) мери перформансе владавине права одређене земље на бази осам фактора: 1. Ограничења владине моћи (у којој мери су они који владају везани законом); 2. Одсуство корупције (мери одсуство корупције у влади. У оквиру овог фактора укључена су три облика корупције: подмићивање, непримерен утицај јавних или приватних интереса и злоупотреба јавних средстава или других ресурса. Ова три облика корупције се посматрају у односу на владине службенике у извршној

власти, правосудју, војсци, полицији и законодавству); 3. Отворена влада (у којој мери влада дели информације и подстиче учешће грађана у расправама о јавним политикама); 4. Основна права (систем позитивног права који не поштује основна људска права установљена међународним правом у најбољем случају представља "владање законом" и не заслужује да се назива системом владавине права); 5. Ред и сигурност (мери колико добро друштво осигурава сигурност људи и имовине), као предуслов остваривања основних права и слобода; 6. Спровођење прописа (мери степен до којег се прописи поштено и ефикасно примењују); 7. Доступност правде у грађанском поступку (мери да ли обични људи могу решити своје притужбе на миран и ефикасан начин. Овај фактор мери да ли су системи грађанског правосудја приступачни као и да ли су ослобођени дискриминације, корупције и непримереног утицаја од стране јавних службеника. Он испитује да ли се судски поступци воде без неразумних одлагања и да ли се одлуке ефикасно спроводе. Такође мери приступачност, непристрасност и делотворност алтернативних механизма за решавање спорова; 8. Доступност правде у кривичном поступку (оцењује кривични систем земље). Ефикасан кривични поступак је кључни аспект владавине права, јер представља конвенционални механизам за решавање притужби и покретање поступака против појединаца за кривична дела против друштва. Процена ефикасности кривичног поступка треба да узме у обзир цео систем, укључујући полицију, адвокате, тужиоце, судије и затворске службенике).

Табела 3. презентује скор и рангирање земаља БРИКС-а према WJP Индексу владавине права за 2017-2018 и 2019 годину.

Табела 3. WJP Индекс владавине права за 2017-2018 и 2019 годину, земље БРИКС-а

Земља	2017-2018		2019	
	Скор	Глобално рангирање	Скор	Глобално рангирање
БРАЗИЛ	0.54	52/113	0.53	58/126
РУСИЈА	0.47	89/113	0.47	88/126
ИНДИЈА	0.52	62/113	0.51	68/126
КИНА	0.5	75/113	0.49	82/126
ЈУЖНА АФРИКА	0.59	44/113	0.58	47/126

Напомена: Оцене се крећу од 0 до 1, при чему 1 означава највишу оцену (снажну приврженост владавини права), а 0 означава најнижу могућу оцену (слабо придржавање владавине права).

Извор: World Justice Project (2017-2018). *Rule of Law Index 2017-2018*, доступно на: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018>; World Justice Project (2019). *Rule of Law Index 2019*, доступно на: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>

Табела 4. приказује скор по факторима за земље БРИКС-а. Што се тиче Бразила кључни проблеми су корупција и доступност правде у кривичном поступку. У Русији постоје ограничења у вршењу власти и проблем доступности правде у кривичном поступку. У Индији проблем су корупција и доступност правде у грађанском и кривичном поступку. У Кини постоје значајна ограничења у вршењу власти и по питању основних права, док у Јужној Африци егзистира проблем корупције као и проблем доступности правде у кривичном поступку.

Табела 4. WJP Индекс владавине права за 2017-2018 и 2019 годину, земље БРИКС-а, скор по факторима

Фактори	БРАЗИЛ		РУСИЈА	
	Скор 2017-2018	Скор 2019	Скор 2017-2018	Скор 2019
Ограничења у вршењу власти	0.58	0.56	0.39	0.37
Одсуство корупције	0.46	0.45	0.43	0.45
Отворена влада	0.61	0.62	0.48	0.49
Основна права	0.57	0.55	0.44	0.45
Ред и сигурност	0.65	0.65	0.65	0.66
Спровођење прописа	0.52	0.52	0.48	0.49
Доступност правде у грађанском поступку	0.53	0.55	0.53	0.52
Доступност правде у кривичном поступку	0.37	0.35	0.33	0.34

Фактори	ИНДИЈА		КИНА	
	Скор 2017-2018	Скор 2019	Скор 2017-2018	Скор 2019
Ограничења у вршењу власти	0.63	0.61	0.40	0.33
Одсуство корупције	0.45	0.43	0.55	0.55
Отворена влада	0.63	0.61	0.45	0.42
Основна права	0.52	0.53	0.31	0.32
Ред и сигурност	0.59	0.59	0.80	0.79
Спровођење прописа	0.49	0.48	0.48	0.48
Доступност правде у грађанском поступку	0.42	0.45	0.54	0.54
Доступност правде у кривичном поступку	0.42	0.40	0.48	0.47

ЈУЖНА АФРИКА

Фактори	Скор	Скор 2019
	2017-2018	
Ограничења у вршењу власти	0.61	0.62
Одсуство корупције	0.53	0.48
Отворена влада	0.62	0.62
Основна права	0.63	0.64
Ред и сигурност	0.62	0.61
Спровођење прописа	0.55	0.55
Доступност правде у грађанском поступку	0.61	0.59
Доступност правде у кривичном поступку	0.52	0.52

Напомена: Бодови се крећу у распону од 0 до 1, при чему 1 означава највећу приврженост владавини права.

Извор: World Justice Project (2017-2018). *Rule of Law Index 2017-2018*, доступно на:

[https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-](https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018)

[2017%E2%80%932018](https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018); World Justice Project (2019). *Rule of Law Index 2019*, доступно на:

<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>

Индекс економских слобода у свету (EFW index) Фрејзеровог института мери степен економске слободе присутан у пет главних области: (1) Величина државног сектора, (2) Правни систем и својинска права, (3) Здрав новац (4) Слобода трговине на међународном нивоу и (5) Регулисање кредита, рада и бизниса. У оквиру пет главних области у индексу се налази 24 компоненте. Многе компоненте су састављене од неколико под-компоненти. Укупно, индекс укључује 42 различите варијабле. За нас је интересно подручје 2: Правни систем и својинска права које се фокусира на важност правног система као детерминанте економских слобода. Заштита лица и њихове имовине је централни елемент економске слободе и многи су чак склони да тврде да је то најважнија функција државе. Кључни састојци правног система који су конзистентни са економском слободом су владавина права, сигурност својинских права, независно и непристрасно судство, и непристрасно и ефикасно спровођење закона. Што се тиче Бразила, највећи проблеми везују се за (Табела 5) непристрасност судова, интегритет правног система, законско извршење уговора и трошкове пословања условљених криминалом. Када је реч о Русији (Табела 6), потешкоће се везују за непристрасност судова, независност правосуђа и заштиту својинских права. Што се тиче Индије (Табела 7) проблеми се доводе у везу са законским извршењем уговора, заштитом својинских права и независношћу правосуђа. У Кини (Табела 8) слабости се испољавају по питању непристрасности судова и војног уплитања у владавину права и политику. У Јужној Африци (Табела 9) проблеми постоје када је у питању

интегритет правног система, законско извршење уговора, поузданост у полицију и трошкови пословања условљени криминалом.

Табела 5. Оцене економске слободе (рангирање) за Бразил

БРАЗИЛ (укупно 162 земље)	2010	2015	2016
Преглед оцена (ранг)	6.46(103)	5.75(140)	5.75(144)
2. Правни систем и својинска права	5.06	4.45	4.58
А. Независност правосуђа	4.56	4.61	5.18
В. Непристрасност судова	4.30	2.90	3.01
С. Заштита својинских права	5.69	5.22	5.52
Д. Војно уплитање у владавину права и политику	6.67	6.67	6.67
Е. Интегритет правног система	3.33	3.33	3.33
Ф. Законско извршење уговора	4.00	3.74	3.66
Г. Регулаторна ограничења продаје некретнина	8.51	8.39	8.35
Н. Поузданост у полицију	5.42	4.04	4.30
И. Трошкови пословања условљени криминалом	3.97	2.77	2.81

Напомена: Свака компонента (и под-компонента) је постављена на скали од 0 до 10 која одражава дистрибуцију основних података, где веће вредности означавају боље перформансе.

Извор: J. Gwartney, R. Lawson., J. Hall., R. Murphy, Economic Freedom Dataset, published in *Economic Freedom of the World: 2018 Annual Report*. Fraser Institute, <www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>, 2018.

Табела 6. Оцене економске слободе (рангирање) за Русију

РУСИЈА (укупно 162 земље)	2010	2015	2016
Преглед оцена (ранг)	6.54(99)	6.65(93)	6.83(87)
2. Правни систем и својинска права	5.17	4.85	4.96
А. Независност правосуђа	2.66	3.94	4.20
В. Непристрасност судова	2.88	3.72	3.92
С. Заштита својинских права	3.02	4.14	4.32
Д. Војно уплитање у владавину права и политику	7.50	6.67	6.67
Е. Интегритет правног система	6.67	5.00	5.00
Ф. Законско извршење уговора	7.53	6.92	6.92
Г. Регулаторна ограничења продаје некретнина	9.12	9.65	9.69
Н. Поузданост у полицију	2.72	4.16	4.61
И. Трошкови пословања условљени криминалом	5.31	5.83	5.91

Извор: J. Gwartney, R. Lawson., J. Hall., R. Murphy, Economic Freedom Dataset, published in *Economic Freedom of the World: 2018 Annual Report*. Fraser Institute, <www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>, 2018.

Жарко Ђорић, Изазови и капацитети јавног управљања у земљама БРИКС-а (стр. 69-93)

Табела 7. Оцене економске слободе (рангирање) за Индију

ИНДИЈА (укупно 162 земље)	2010	2015	2016
Преглед оцена (ранг)	6.39(107)	6.61(98)	6.63(95)
2. Правни систем и својинска права	5.45	5.10	5.16
A. Независност правосуђа	5.57	5.51	5.60
B. Непристрасност судова	4.69	5.86	5.74
C. Заштита својинских права	5.49	4.90	5.60
D. Војно уплитање у владавину права и политику	6.67	6.67	6.67
E. Интегритет правног система	6.67	7.50	7.50
F. Законско извршење уговора	2.59	2.59	3.12
G. Регулаторна ограничења продаје некретнина	6.77	6.58	6.24
H. Поузданост у полицију	5.15	6.23	5.93
I. Трошкови пословања условљени криминалом	6.36	5.60	5.64

Извор: J. Gwartney, R.Lawson., J. Hall., R. Murphy, Economic Freedom Dataset, published in
Economic Freedom of the World: 2018 Annual Report. Fraser Institute,
<www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>, 2018.

Табела 8. Оцене економске слободе (рангирање) за Кину

КИНА (укупно 162 земље)	2010	2015	2016
Преглед оцена (ранг)	6.26(115)	6.39(113)	6.46(107)
2. Правни систем и својинска права	6.13	5.63	5.65
A. Независност правосуђа	4.89	5.27	5.82
B. Непристрасност судова	5.21	4.97	5.17
C. Заштита својинских права	6.74	5.87	5.96
D. Војно уплитање у владавину права и политику	5.00	5.00	5.00
E. Интегритет правног система	6.67	5.83	5.83
F. Законско извршење уговора	6.73	6.07	5.74
G. Регулаторна ограничења продаје некретнина	8.27	8.51	8.51
H. Поузданост у полицију	5.95	6.15	5.98
I. Трошкови пословања условљени криминалом	6.77	6.49	6.31

Извор: J. Gwartney, R.Lawson., J. Hall., R. Murphy, Economic Freedom Dataset, published in
Economic Freedom of the World: 2018 Annual Report. Fraser Institute,
<www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>, 2018.

Табела 9. Оцене економске слободе (рангирање) за Јужну Африку

ЈУЖНА АФРИКА (укупно 162 земље)	2010	2015	2016
Преглед оцена (ранг)	7.05(65)	6.84(82)	6.45(110)
2. Правни систем и својинска права	5.70	5.76	5.19
А. Независност правосуђа	6.62	8.03	6.52
В. Непристрасност судова	6.46	7.42	5.45
С. Заштита својинских права	7.15	7.39	5.86
Д. Војно уплитање у владавину права и политику	8.33	8.33	8.33
Е. Интегритет правног система	4.17	3.33	3.33
Ф. Законско извршење уговора	3.93	3.93	3.93
Г. Регулаторна ограничења продаје некретнина	7.72	7.17	7.07
Н. Поузданост у полицију	4.38	3.86	3.60
И. Трошкови пословања условљени криминалом	2.52	2.39	2.59

Извор: J. Gwartney, R. Lawson., J. Hall., R. Murphy, Economic Freedom Dataset, published in *Economic Freedom of the World: 2018 Annual Report*. Fraser Institute, <www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>, 2018.

V ТЕМЕЉНЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ КВАЛИТЕТА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ЗЕМЉАМА БРИКС-а

Одмах треба имати у виду да је јавно управљање контекстуално специфичан феномен, те да не постоји јединствени (енг. *one-size-fits-all*) рецепт, оквир или акциони план за исцрпну експликацију и побољшање квалитета јавног управљања. Као приоритетне области и кључне препоруке могу се навести:

- Развити јасне критеријуме одрживости и циљеве перформанси,
- Дефинисање улоге владе *vis-à-vis* приватног сектора.
- Давање већег степена аутономије јавној администрацији и њиховим функционерима.

- За добро управљање захтевају се прави правни оквири који се примењују непристрасно, као и пуна заштита људских права, а посебно мањина.

- Важно је преиспитати претходна институционална ограничења како би се мапирала будућност са одрживим опцијама, јер лош систем управљања служи приватним интересима на штету сиромашних. Исправна дијагноза претходног лошег управљања важна је јер она одређује практичне стратегије које су одрживе и ефикасне у смањењу сиромаштва.

- Потребно је подстицати нови модел владиног управљања, при чему влада мора да има и етичку конзистентност и организациону

флексибилност како би остала верна циљевима јавне службе. Ради доброг јавног управљања владе треба да функционишу на мисионарској, егалитарној и енергичној начин, а да имају мање машинску и мање хијерархијску структуру и процедуре.

- Успоставити јасне методологије и процесе за евалуацију и јачање државних и корпоративних система.

- Ојачати оквир политике како би се осигурала усклађеност с међународним људским правима и гарантовала примена највиших доступних стандарда у овој области.

- Осигурати ригорозан и партиципативан *due diligence*, мониторинг и евалуацију током целог периода животног циклуса пројеката.

- Алоцирати потребне ресурсе и ускладити подстицаје државног особља са захтевима одрживог развоја и политиком усаглашености.

- Ефикасна децентрализација пребацивањем функција, фондова и надлежности на локалне самоуправе.

- Побољшање одговорности мерама попут ревизије учинка и друштвене ревизије.

- Побољшање транспарентности помоћу алата е-управе.

- Ојачати јавну подршку демократским принципима улагањем у грађанско образовање.

- Усвојити родну политику са опредељењима за родну равноправност и женска права.

- Осим слабих институција и одсуства учешћа и демократизације, недостатак социјалног капитала представља главни изазов за приближавање добром јавном управљању, а на њега се гледа као на настајање из колекције норми, уверења, ставова и пракси који управљају односима између појединаца и група у друштву.

- Ослобађање од дисторзијских подстицаја - кроз корупцију, непотизам, патронажу или „заробљавање државе” од стране привредних олигарха или картела политичке елите. У том смислу, институције применити на сваки аспект спровођења закона као зид ожичен са „високонпонским далеководом”.

- Укључивање владавине права у развојне циљеве. Наиме, искуство Миленијских циљева развоја (MDG) указало је на важност владавине права за шире развојне исходе. Успостављањем транспарентних и легитимних правних оквира, обезбеђивањем предвидивог спровођења правила и поступака и смањењем корупције у широком спектру земаља омогућено је ефикасно пружање здравствених, образовних и других социјалних услуга. Одсуство ових елемената често се наводи као фактор у неуспеху земаља да испуне циљеве. На пример, легитимни закони и веродостојни механизми примене посебно су допринели ширењу могућности да жене и рањиве групе партиципирају у економском и

политичком животу - како то захтева трећи Миленијски развојни циљ о родној равноправности.

- Употреба нових информационо-комуникационих технологија има потенцијал за демократизацију партиципативног ангажмана, политичког ангажмана и активизма и тиме ојачава политичку равноправност и помаже у повећању притиска за политичким и демократским променама.

- Стављање грађана у средиште управљања.

Државе чланице БРИКС-а требале би разменити искуства и побољшати постојеће иницијативе за добро јавно управљање и транспарентност како у оквиру глобалне мултилатералне сарадње, тако и унутар земаља чланица.

VI ЗАКЉУЧАК

Концепт јавног управљања разматра се у контексту потребе за преиспитивањем односа политике и тржишта, односно политике и друштва, где се напушта разумевање улоге државе у друштву као актера који утиче на тржишне и друштвене процесе по хијерархијском принципу. Уместо тога, истиче се значај координираног деловања у процесу доношења јавних одлука, у којем различити нивои власти у формулисању и спровођењу тих одлука сарађују с различитим актерима и секторима. Лидери који практикују јавно управљање користе динамику економског просперитета како би унапредили реформе у току чиме би се постигао одрживи раст са широким утицајем на цело друштво.

У целини узев, на основу претходних налаза квалитет јавног управљања међу земљама БРИКС-а није висок, и постоје значајни проблеми и простор за напредак. Нарочито дефицити владавине права представљају даље изворе дестабилизације у земљама БРИКС-а, па је у наредном периоду неопходна већа ангажованост на заштити својинских права и јачању владавине права. Осим тога, различите врсте корупције, укључујући ситну корупцију, корупцију средњег нивоа, трговину утицајем и неформалне патронажне мреже, које утичу на пословне трансакције, укључујући ефекат корупције на стране инвеститоре, па чак и „заробљеност” државе, итекако карактеришу сваку од земаља БРИКС-а. Стога борба против корупције и доследност владавине права нису само важни за ефикасно спровођење политике у овим земљама; они су од суштинског значаја за обезбеђивање стабилности и легитимитета политичког система.

Како би се у наредном периоду унапредио одрживи развој, осим економског раста, у свакој од земаља БРИКС-а постоји огромна потреба за реформама у кључним областима политике и повезаним структурама управљања. Лидери БРИКС-а признали су потребу за промовисањем, између осталог, принципа мултилатерализма, демократије,

транспарентности и међусобног поверења, на чему у наступајућем периоду свакако интензивније треба радити.

Žarko Đorić, LL.D.*

CHALLENGES AND CAPACITIES OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE BRICS COUNTRIES

Summary

In the last decade, the BRICS countries have undoubtedly become the epicenter of global economic growth. However, dissatisfaction with the modernization process has led to the emergence of a new concept: public governance. Politically, BRICS is made up of three democracies (including the largest in the world, India), a totalitarian regime (China) and a nation characterized by significant authoritarian tendencies (Russia). Several issues that are important to the BRICS member states for the coming period concern the stability of constitutional systems, anti-terrorist efforts, accounting for corruption and security.

The BRICS countries have relatively well-developed institutional and legal frameworks necessary to foster the rule of law regime. However, strong corruption and political indulgence have led to erosion in political, economic and legal institutions, a weakening of judicial independence and a lack of democratic accountability. For the success of the BRICS countries, strengthening the rule of law is more critical than ever for further economic progress, which is a long-term process and requires adequate measures to be taken to ensure respect for the principle of superiority of law, equality before the law, responsibility under the law, fairness in the application of the law, division of power, participation, legal certainty in decision making, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency.

Key words: BRICS, public governance, rule of law.

* Professor of Vocational Studies, College of Vocational Studies for Criminology and Security Niš.

Дарко Божич*
Амира Селимовић Маљишевић**

Стручни чланак
УДК: 347.952:347.921.6(497.6)
DOI: 10.46793/GP.1202.095B

ТРОШКОВИ ИЗВРШНОГ ПОСТУПКА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Рад примљен: 20. 09. 2021.
Рад исправљен: 23. 12. 2021.
Рад прихваћен за објављивање: 29. 12. 2021.

У овоме раду аутори анализирају уређење института трошкова извршног поступка у Републици Српској. У том смислу аутори се баве питањима која се односе на важећу законску регулативу, појам трошкова извршног поступка, правну природу трошкова извршног поступка, захтев за надокнаду трошкова извршног поступка, одлучивање о сношењу трошкова извршног поступка, ослобађање од плаћања трошкова извршног поступка и *cautio iudicatum solvi*. Намера аутора је да се кроз излагање наведених питања стекне целовита слика о трошковима извршног поступка.

Кључне речи: извршни поступак, трошкови извршног поступка, појам и правна природа трошкова извршног поступка, захтев за надокнаду трошкова извршног поступка, одлука о трошковима извршног поступка.

I УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Свака активност судова усмерена на пружање правне заштите повређеним или угроженим субјективним грађанским правима изискује одређене трошкове. У судском извршном поступку¹, као поступку принудног остваривања

* Дипломирани правник, стручни сарадник у Основном суду Зворник, Република Српска, Босна и Херцеговина, darko.bozic.zv@pravosudje.ba

** Дипломирани правник, судија у Основном суду Зворник, Република Српска, Босна и Херцеговина, Amira.Selimovic@pravosudje.ba

¹ У пракси Европског суда за људска права извршење пресуда (engl. *execution of a judgment*) представља саставни део судске заштите (engl. *integral part of the „trial“*) у складу са чланом 6. Европске конвенције о људским правима и основним слободама. Вид. *Hornsby v. Greece*, ECtHR 19 March 1997, no. 18357/91. Вид. *Position Paper, The*

потраживања на основу извршних или веродостојних исправа, успостављају се и други процесни односи који су у непосредној вези са њим, а захтевају учешће и одлуку суда. Један од тих односа везан је за трошкове настале у току и поводом извршног поступка.

Трошкови извршног поступка представљају значајно правно питање из више разлога. Прво, треба имати у виду то да се из државног буџета надокнађују само трошкови судова који се односе на њихов рад, односно држава не сноси трошкове странака настале поводом извршног поступка. Друго, уређена правила о трошковима извршног поступка су претпоставка правне сигурности странака. Треће, уређена правила трошкова извршног поступка су претпоставка квалитетног вођења извршног поступка.

Институт трошкова поступка у извршном поступку није у потпуности уређен Законом о извршном поступку Републике Српске² који је најважнији процесни пропис Републике Српске у овој области. Код таквог стања ствари, треба консултовати Закон о парничном поступку Републике Српске³, јер на то упућује чл. 21.(1) ЗИПРС.

Ни правна теорија у Републици Српској није се озбиљније бавила овим питањем. Пажња теоретичара углавном је усмерена на питања која се тичу покретања поступка, начела извршног поступка, правних лекова и др.

Аутори у раду настоје да на целовит начин прикажу институт трошкова извршног поступка у Републици Српској. У складу с тим, у првом делу рада баве се законским регулисањем трошкова извршног поступка у Републици Српској, док се у другом делу баве свим питањима која се по мишљењу аутора тичу трошкова извршног поступка.

II ЗАКОНСКИ ОКВИР

ЗИПРС садржи само једну одредбу која уређује питање трошкова извршног поступка. Тако чл. 16. поменутог закона говори искључиво о надокнади трошкова извршног поступка.⁴ Према чл. 16. ЗИПРС, трошкове одређивања и спровођења извршења претходно сноси тражилац извршења.

Judicial Officer in Europe, Presented by the International Union of Judicial Officers, 2010. 1-3. <https://www.uihj.com/downloads/position-papers>, датум посете 01.06.2021. године.

² Закон о извршном поступку Републике Српске (ЗИПРС), *Службени гласник Републике Српске*, бр. 59/03, 85/03, 64/05, 118/07, 29/10, 57/12, 67/13, 98/14 и 66/18.

³ Закон о парничном поступку Републике Српске (ЗППРС), *Службени гласник Републике Српске*, број 58/2003, 85/2003, 74/2005, 63/2007, 105/2008, 45/2009, 49/2009 и 63/13.

⁴ Иста ситуација је и у: Закону о извршном поступку Федерације Босне и Херцеговине, *Службене новине Федерације Босне и Херцеговине*, број 32/03, 52/03, 33/06, 39/06, 39/09, 35/12, 46/16, 42/18 (чл. 16.); Закону о извршном поступку пред судом Босне и Херцеговине, *Службени лист Босне и Херцеговине* број 18/03 (чл. 14) и Закону о извршном поступку Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, *Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине*, број 39/13, 47/17 (чл. 18).

Дарко Божић, Амира Селимовић Маљишевић, Трошкови извршног поступка у Републици Српској (стр. 95-111)

Тражилац извршења дужан је да предујми трошкове у складу са законом када га суд позове да то учини, а у супротном ће суд обуставити поступак. Уколико је поступак покренут по службеној дужности трошкове поступка претходно сноси суд из својих средстава. Извршеник је дужан да тражиоцу извршења накнади трошкове који су били потребни за извршење док је тражилац извршења дужан да извршенику надокнади неосновано проузроковане трошкове. Захтев за надокнаду трошкова подноси се најкасније у року од 15 дана од дана завршетка поступка. О трошковима поступка одлучује суд у извршном поступку.

Треба напоменути да и Закон о извршном поступку из 1978. године,⁵ који се у Републици Српској примењивао до 2003. године (до доношења тренутно важећег закона), није садржавао значајно различите одредбе о трошковима извршног поступка. Према чл. 32. ЗИП из 1978., исти су били регулисани под називом „Трошкови извршења“, па је оваква непрецизна стилизација текста у правној теорији, водила мишљењу да се разликују трошкови поступка на које сходно треба примењивати одредбе ЗПП, јер су наведеном одредбом регулисани само трошкови извршења у које би спадали трошкови предузимања извршних радњи и према којем таксе и други издаци суда и странака, који настају у стадијуму одлучивања о доношењу решења о извршењу и правним лековима против одлука суда, не би имали својство трошкова извршења.⁶

Употребом термина „трошкови поступка“, уместо „трошкови извршења“ избегла су се непотребна тумачења у ширем и ужем смислу па се у вези с тим, под трошковима извршног поступка, подразумевају судске таксе те други издаци суда и странака који настају у стадијуму одлучивања о доношењу решења о извршењу и правним лековима, трошкови за састав предлога

⁵ Закон о извршном поступку, *Службени лист СФРЈ*, број 20/78, 6/82, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90 и 35/91, у даљем тексту: ЗИП из 1978. Према чл. 12. Уставног закона за спровођење Устава Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске* број 21/92, до доношења одговарајућих закона и других прописа Републике примењиваће се закони и други прописи СФРЈ и СР БиХ, који су у сагласности са Уставом Републике и који нису у супротности са законима и другим прописима које је донела Скупштина српског народа у Босни и Херцеговини, односно Народна скупштина.

Све до доношења овога закона примењивана су на основу Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла и за вријеме непријатељске окупације, правна правила Закона о извршењу и обезбеђењу Краљевине Југославије из 1930. године. Прије доношења Закона о извршном поступку из 1978. године били су донети прописи којима је парцијално регулисана материја извршења и то Уредба о поступку ради извршења над имовином страних држава у ФНРЈ, *Службени лист ФНРЈ*, број 39/1952 и Закон о извршењу ради намирења новчаних потраживања корисника друштвених средстава *Службени лист ФНРЈ*, број 52/1971. Вид. Р.Кеча, *О основним начелима Закона о извршењу и обезбеђењу*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, вол. 46. бр. 1, 2012, 149 и даље.

⁶ Б. Старовић, *Кометантар закона о извршном поступку*, Београд, 1987, 92.

пуномоћника адвоката, као и они трошкови који настају предузимањем извршних радњи, издаци које имају службена лица у вези са предузимањем радњи извршења, као што су дневнице службених лица, трошкови за употребу службених аутомобила, трошкови објављивања јавних огласа, трошкови банака, вештака и других субјеката који предузимају радње по налогу суда.⁷

III ТРОШКОВИ ИЗВРШНОГ ПОСТУПКА

Као што је то поменуто у уводном делу рада, правна теорија Републике Српске није се озбиљније бавила трошковима извршног поступка. У уџбеницима грађанског процесног права или извршног процесног права, те доступним научним и стручним радовима о овој теми, не наилази се на целовит приказ института трошкова извршног поступка. Углавном се прави кратак осврт на једини члан (чл. 16. ЗИПРС), који уређује трошкове извршног поступка. Целовит приступ би подразумевао дефиницију трошкова извршног поступка, анализу правне природе трошкова извршног поступка, врсту трошкова извршног поступка, право на накнаду трошкова извршног поступка, одлучивање о захтеву на накнаду трошкова, ослобађање од плаћања трошкова извршног поступка, *cautio iudicatum solvi*, спровођење извршења ради накнаде трошкова извршног поступка. Аутори се баве и трошковима извршног поступка покренутог по службеној дужности и трошковима извршног поступка код предмета који пређе из извршног у парнични поступак.

А. Дефиниција трошкова извршног поступка

ЗИПРС не садржи дефиницију трошкова извршног поступка. Код оваквог стања ствари неопходно је консултовати ЗППРС, те сходно примјенити дефиницију трошкова садржану у ЗППРС, па трошкове дефинисати тако да су то издаци учињени у току или поводом извршног поступка.

У најопштијем смислу, трошкови извршног поступка би били новчани издаци странака, суда и других учесника у извршном поступку, учињени у извршном поступку или у вези са њим. Трошкови извршног поступка су сви издаци странака и других судионика у поступку, али и суда онда када их је он

⁷ У Републици Српској, при одмеравању висине трошкова које треба надокнадити странци која је имала адвоката, додаје се порез на додату вредност (ПДВ). У Републици Србији постоје и другачија мишљења. Тако у једној одлуци наилазимо на став да се: „при одмеравању висине трошкова које треба надокнадити странци која је имала адвоката, примењује Тарифа о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката, без додатка пореза на додату вредност.“ Пресуда Привредног апелационог суда, Пж 3942/2014(1) од 10.7.2014. године – *Билтен судске праксе привредних судова*, број 1/2015, <https://pa.sud.rs>, датум посете 22.08.2021. године.

Дарко Божић, Амира Селимовић Маљишевић, Трошкови извршног поступка у Републици Српској (стр. 95-111)

дужан предујмити из својих прорачунских средстава, настали у току или у поводу одређеног овршног поступка или поступка осигурања.⁸

Трошковима извршног поступка припадају судске таксе, издаци у вези са извођењем доказа, одржавање рочишта изван судске зграде, издаци за објављивање огласа у дневним новинама и Службеном гласнику, лични трошкови странака и њихових заступника у вези са доласком у суд, трошкови за награду адвоката и других лица која на њу имају право, трошкови омбудсмена, правобранилаца и Центра за пружање бесплатне правне помоћи у вези са извршним поступком, трошкови одређивања привремених мера.⁹

Б. Правна природа права на надокнаду трошкова извршног поступка

Право на накнаду трошкова извршног поступка је процесно правно, односно јавноправно овлашћење и треба га разликовати од приватноправног овлашћења за накнаду штете.¹⁰ Захтев за надокнаду трошкова извршног поступка се може поставити само у оквиру извршног поступка и без постојања извршног поступка не може опстати, што га чини јавноправним овлашћењем и акцесорним (споредним) правом. Ово право би изгубило своју акцесорност, а такође и своју јавноправну природу, у случају када настану неки претпроцесни трошкови након чијег настанка не дође до покретања извршног поступка или када би се странке споразумеле о надокнади трошкова. У оваквом случају право на надокнаду трошкова извршног поступка би се могло остварити само тужбом. Право на надокнаду трошкова извршног поступка је и процесноправни терет. Значајно је истаћи и да, према мишљењу Уставног суда Босне и Херцеговине, трошкови поступка представљају „имовину“ апеланата у смислу чланка 1. Протокола број 1 уз Еуропску конвенцију¹¹ што је битно код подношења апелације против одлуке о трошковима извршног поступка.¹² Такође, Европски суд за људска права, у својој досадашњој пракси заузео је јасан став да одлука о трошковима поступка спада у материју „грађанских

⁸ М. Дика, *Грађанско овршно право, I свеска, Опће грађанско овршно право*, Загреб, 2007, 204. Велики број аутора није се бавио појмом трошкова извршног поступка. Вид.: Б. Чалија, С. Омановић, *Грађанско процесно право*, Сарајево, 2000, 371 и даље; Р. Рачић, *Извршно процесно право*, Бања Лука, 2009, 64 и даље; А. Јакшић, *Грађанско процесно право*, Београд, 2010, 830; А. Радованов, *Грађанско процесно право, парнични, ванпарнични и поступак извршења и обезбеђења*, Нови Сад, 2014, 152; Р. Кеча, М. С. Кнежевић, *Грађанско процесно право*, 2021, 535 и даље.

⁹ Вид. В. Пезо, *Правни лексикон*, Загреб, 2007, 1635-1636.

¹⁰ М. Дика, *op. cit.*, 204.

¹¹ Уставни суд Босне и Херцеговине, *Преглед праксе Уставног суда Босне и Херцеговине*, треће измјењено и допуњено издање, Сарајево, 2020, 241. <https://www.ustavnisud.ba>, датум посете 11.06.2021. године.

¹² Вид. Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине број АП 2422/07 од 11.11.2007. године, <https://www.ustavnisud.ba>, датум посете 11.06.2021. године.

права и обавеза”, у смислу права на правично суђење, које се гарантује чланом 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.¹³

В. Претходно сношење трошкова извршног поступка

Трошкове поступка, у вези са одређивањем и спровођењем извршног поступка у Републици Српској, претходно сноси тражилац извршења. Треба имати у виду и да извршник сам претходно сноси трошкове за радње које он предузима, попут подношења приговора, трошкова доласка у суд, извођења доказа које он предложи итд. Исто се односи и на друге учеснике у поступку ако предузимају радње поводом којих настају трошкови.¹⁴ Према судској пракси: „Када тражилац извршења не поступи по закључку извршног суда да се уплати предујам трошкова провођења извршења, пописом покретних ствари (укључујући трошкове превоза за судског извршитеља до мјеста гдје се налазе покретне ствари), без чега се извршење не може провести, прије доношења решења о обустави извршног поступка, извршни суд ће, у смислу чл. 63 ст. 4 а у вези са чл. 8 ст. 3. позвати тражиоца извршења да у року од 15 дана предложи ново средство и предмет извршења. Тек ако у том року тражилац извршења не поступи по налогу, извршни суд ће, у смислу чл. 16 ст. 2 ЗИПРС, донети решење о обустави поступка.”¹⁵ У случају обуставе поступка због неуплаћеног предујма, тражилац извршења може поднети нови предлог за извршење, уколико његово потраживање није намирено.

Г. Надокнада трошкова извршног поступка покренутог по службеној дужности

Трошкове извршног поступка покренутог по службеној дужности претходно сноси суд из својих средстава, али се исти намирају од извршеника, што је потпуно идентично и ситуацији када тражилац извршења предходно сноси трошкове у поступку који није покренут по службеној дужности, у

¹³ Вид. образложење судских одлука у предметима: *Robins v. United Kingdom*, (App. No. 22410/95), para. 29. i *Rataru v. Romania*, (App. No. 28341/95), para. 78. доступно на <http://hudoc.echr.coe.int>, датум посете 31.08.2021. године.

¹⁴ Види: Е. Зечевић, *Нови извршни поступак*, Сарајево, 2003, 200 -201.

¹⁵ Одлука Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине број: 43 0 V 113820 17 Spr од 03. 04. 2017. године. Вид. Д. Божић, *Извешаје на покретним стварима као посебан извршни поступак у Републици Српској*, Српска правна мисао, бр. 52, Бања Лука, 2019, 210.

„Обавеза на предујам трошкова извршења односи се и на друштвено политичку заједницу када се налази у положају повјериоца. Зато је друштвенополитичка заједница дужна да поступи по рјешењу извршног суда, саопштеном јавном правобраниоцу, као њеном законском заступнику и у одређеном року предујми трошкове који су неопходни за успјешно спровођење извршења. Уколико то не учини, суд ће услед пропуштања обуставити поступак извршења.“ (И. Црнић, *Извршни поступак у пракси*, Загреб, 1989, 52). Вид. Одлука Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине број: 43 0 V 113820 17 Spr од 03. 04. 2017. године, необјављена.

Дарко Божић, Амира Селимовић Маљишевић, Трошкови извршног поступка у Републици Српској (стр. 95-111)

складу са одредбом чл. 16.(4) ЗИПРС, према којој је извршеник дужан надокнадити трошкове тражиоцу извршења који су били потребни за извршење.

Извршни поступак по службеној дужности се покреће ради наплате трошкова судских кривичних поступака у корист буџета, наплате новчаних казни у парничном или другом поступку, наплата судских такси, мера сигурности одузимања имовинске користи и предмета и друго.¹⁶ ЗИПРС, у чл. За., наводи да, у случају, када осуђени не плати трошкове кривичног поступка, по правоснажној одлуци суда или по споразуму о признању кривице, у року одређеном у судској одлуци или споразуму о признању кривице, суд ће по истеку тог рока, извршни наслов доставити Пореској управи Републике Српске, која ће спровести принудну наплату трошкова кривичног поступка, сходно одредбама закона којим се уређује порески поступак.

Принудна наплата трошкова кривичног поступка је другачије решена у Федерацији БиХ. Суд у извршном поступку, који је покренут по службеној дужности ради наплате трошкова кривичног поступка, нема статус тражиоца извршења. Тражиоцем извршења, у том поступку, сматра се Федерација БиХ, као лице у чију се корист тај поступак покреће по службеној дужности, при чему се не подноси предлог за извршење већ се извршни поступак покреће достављањем правоснажне пресуде суду надлежном за извршење. Поступак покренут предлогом за извршење не може се сматрати поступком покренутим по службеној дужности. Извршни поступак, ради наплате трошкова кривичног поступка по службеној дужности, може проводити и Општински суд који је донио правоснажну и извршну кривичну пресуду, којом је извршеник обавезан на плаћање тих трошкова, ако је тај суд месно надлежан за одређивање и провођење извршења.¹⁷ Овакво различито регулисање принудне наплате трошкова кривичног поступка на нивоима ентитета у БиХ може довести до проблема у случају када такав поступак покреће Федерација БиХ пред судовима у Републици Српској, обзиром да се поступак, пред судом надлежним за извршење, не покреће предлогом за извршење него само достављањем правоснажне пресуде те се указује на потребу регулисања те ситуације.

Д. Трошкови извршног поступка код предмета који пређе из извршног у парнични поступак

Ако у извршном поступку, који је покренут на основу веродостојне исправе, странка изјави приговор против решења о извршењу, којим се решење

¹⁶ Ш. Јашарспахић, Б. Дабић Јовичић, *Модул 4 – Извршна и управна област*, Сарајево, Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине, 2009, 15, <http://www.rs.cest.gov.ba>, датум посете 20.06.2021. године.

¹⁷ Одлука Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине број: 70 0 И 006748 18 Spr од 31.10.2018. године, <https://www.pravobih.com>, датум посете 07.07.2021. године.

побија у целини или делу у коме је утврђено постојање потраживања, извршни поступак ће прећи у парнични поступак. Односно, у том случају ће се предлог за извршење сматрати тужбом, извршни поступак ће се одгодити и наставит ће се по предлогу тражиоца извршења ако успе са тужбом. Овде је неопходно направити разлику између трошкова извршног и трошкова парничног поступка.¹⁸ Тако, трошкови за састав предлога за извршење сматрат ће се парничним трошком¹⁹, јер се предлог за извршење сматра тужбом, док ће се приговор извршеника сматрати одговором на тужбу, односно улазиће у парничне трошкове. Што се тиче судске таксе, плаћа се судска такса према висини судске таксе за тужбе, а не предлога за извршење.

Ђ. Право тражиоца извршења на надокнаду трошкова извршног поступка

Извршеник је дужан да тражиоцу извршења надокнади трошкове извршног поступка који су били неопходни за вођење извршног поступка. О томе да ли су неки трошкови извршног поступка били потребни или не, као и о висини трошкова, одлучује суд оцењујући брижљиво све околности.

Једно од основних начела извршног поступка јесте начело економичности. У самом извршном поступку, економичност се огледа у томе да суд, са најмање могућих трошкова уз најмање одлагања и са најмањим последицама за учеснике у поступку, спроведе извршење.²⁰ Економичност се огледа у томе да ће суд, када је тражилац извршења предложио само једно средство и предмет извршења, па се покаже да спровођење извршења на предложеном средству и предмету није могуће, позвати тражиоца извршења да, у одређеном року, предложи други предмет и средство извршења. Исто тако, ако је тражилац извршења предложио више средстава и предмета извршења, па се покаже да извршење на једном од предложених средстава и предмета није могуће, суд ће извршење спровести на следећем предложеном средству и предмету извршења. Дакле, није потребно да тражилац извршења, ради намирења свог потраживања, покреће више извршних поступака, јер то није у складу са чл. 8. ЗИПРС.

У праву Републике Српске, трошкови извршног поступка признају се у целости тражиоцу извршења и у случају када није успио у потпуности да намири своје потраживање у извршном поступку. Другим речима, право на накнаду трошкова извршног поступка не зависи од исхода извршног поступка.

¹⁸ Одлука Окружног суда у Бијелини, број 83 0 И 029768 18 Гж од 19.09.2018. године, необјављена.

¹⁹ Одлука Врховног суда БиХ, број Пж 368/88 од 31.05.1989. године, објављена у Билтен судске праксе Врховног суда БиХ, број 2/1989, 81.

²⁰ М. Шобат, И. Стојшић, *Извршни поступак и повреда права на правично суђење, европски контекст и ново српско законодавство*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2, 2009, 354 и даље.

Овде је довољно да извршеник није испунио своју обавезу и тиме довео тражиоца извршења у ситуацију да покрене извршни поступак.

Тражилац извршења неће имати право на надокнаду трошкова извршног поступка ако је предлог за извршење одбачен или одбијен. Такође, ако исправа на основу које је донето решење о извршењу није извршна исправа и није стекла својство извршности, односно ако је извршна исправа укинута, преиначена, поништена, стављена ван снаге, односно ако је на други начин изгубила своју делотворност или је утврђено да је без учинка, тражилац извршења неће имати право на накнаду трошкова. Исти случај ће бити и када су се странке јавном, или по закону овереном приватном исправом састављеном након настанка извршне исправе, споразумеле да неће на основу извршне исправе, трајно или на одређено време тражити извршење, па тражилац извршења не поступи у складу са наведеним исправама.

Тражилац извршења има право на накнаду трошкова независно од исхода поступка које је противна странка узроковала својом кривицом. Такође, тражилац извршења има право на законску затезну камату на трошкове извршног поступка почев од дана доношења решења о извршењу.

Е. Право извршеника на надокнаду трошкова

Тражилац извршења је дужан да извршенику надокнади трошкове извршног поступка који су му неосновано проузроковани. Под неосновано проузрокованим трошковима поступка извршенику сматрају се трошкови извршног поступка у случају противизвршења, као и трошкови настали у претходно проведену извршном поступку чије се противизвршење тражи, под условом да је удовољено предлогу за противизвршење.

„Трошкове укинутих процесних радњи у извршном поступку сноси повјерилац, без обзира што су ове радње предузете прије укидања извршне исправе.”²¹ Такође су то трошкови где је дошло до обустављања извршног поступка поводом приговора извршеника.²² Извршеник има право на надокнаду трошкова, независно о исходу поступка, које је тражилац извршења проузроковао својом кривицом или случајем у складу са принципом кривице.

²¹ Пресуда Окружног суда у Загреб, Гж-2066/85 од 07.05.1975. године, Вид. И. Црнић, *op. cit.*, 46.

²² Разлози за приговор у ЗИПРС су прописани чл. 47. па се приговор може поднети само из разлога који спречавају спровођење извршења. Ти разлози се могу поделити у 4 групе: разлози који се односе на правилност извршног поступка, разлози који се тичу својства извршне исправе, разлози који се односе на постојање тражбине (опозицијски разлози) и опугнатијски разлози ако исправа на основу које се тражи извршење није стекла својство извршности. Вид., Е. Кунштек, Д. Бодул, *Парнице ради проглашења оврхе недопуштеном, проблем правне природе рокова за њихово покретање*, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, 2008, 6.

Као што је то случај са тражиоцем извршења и извршеник има право на камату на трошкове извршног поступка.

Ж. Трошкови других учесника у поступку

ЗИПРС под учесницима у поступку означава лица која у поступку извршења нису странке, а у поступку учествују због тога што се у њему одлучује о неком његовом праву или због тога што за то има оправдан интерес.²³ Учесници у поступку имају право и обавезу на накнаду трошкова поступка по општим правилима ЗППРС. То се односи на сведоке, вештаке, тумаче, умешаче, трошкове трећих лица итд.

3. Захтев за надокнаду трошкова поступка

Једна од новина, у тренутно важећем ЗИПРС, јесте да је скраћен рок за подношење захтева за накнаду трошкова извршног поступка, па се исти подноси најкасније у року од 15 дана од дана завршетка поступка, за разлику од ЗИП из 1978. године, где је рок био 30 дана. Рок од 15 дана има преклузивни карактер, што значи да се захтев поднет након истека тог рока, одбацује као недопуштен.

У захтеву су странке дужне опредељено навести трошкове за које се тражи накнада у складу са правилима ЗППРС.

Вредност предмета спора извршног поступка одређује се уз одговарајућу примену ЗППРС о утврђивању вредности спора.²⁴ Тако, ако је у питању новчано потраживање, меродавна је вредност главнице потраживања чија се наплата тражи. Ако су у питању неновчана потраживања, као вредност спора меродавна је она вредност из поступка спора у коме је донесена одлука или закључено судско поравнање, или вредност која је означена у предлогу за извршење односно вредност коју је одредио суд.

О трошковима поступка одлучује суд у извршном поступку и у том поступку може одредити, на предлог странке, извршење ради њихове наплате. Дакле, одлука о одређивању трошкова извршног поступка представља извршну исправу на основу које се може одредити извршење. У том смислу, поступак за наплату трошкова поступка би био инциденталне, адхезијске и акцесорне природе. Треба истаћи да тражилац извршења има могућност да поднесе и предлог за принудну наплату трошкова извршног поступка, при чему је потребно разликовати захтев за надокнаду трошкова извршног поступка и предлог за принудну наплату трошкова извршног поступка. Док се захтев за накнаду трошкова извршног поступка подноси у оквиру самог извршног поступка, предлог за наплату трошкова извршног поступка се може поднети у

²³ Чл. 2.(5) ЗИПРС.

²⁴ Вид.: Н. Тешић, *Идентитет предмета извршења, основ за утврђивање трошкова поступка*, Хармониус, 2015, 262, <https://www.harmonius.org>, датум посете 01.09.2021. године.

Дарко Божић, Амира Селимовић Маљишевић, Трошкови извршног поступка у Републици Српској (стр. 95-111)

истом или неком посебном извршном поступку где се такав предлог подноси на основу решења о трошковима поступка као извршне исправе донесене у извршном поступку.²⁵ Како се у извршном поступку на одговорајући начин примењују одредбе ЗППРС, сматрамо да се у погледу захтева за надокнаду трошкова извршног поступка примењују правила која важе за захтев за надокнаду трошкова парничног поступка док у погледу предлога за надокнаду трошкова извршног поступка је битно истаћи да се он темељи на решењу о извршењу које представља извршну исправу.

II. Ослобађање од плаћања трошкова поступка

У складу са чланом 6. Европске конвенције о људским правима и основним слободама, ефективно и ефикасно право на тужбу је гарантовано свима па и онима који нису у могућности да снесу трошкове поступка.²⁶ На државама је обавеза да у својим националним законодавствима, уграде механизме који ће свима обезбедити право на приступ суду. Институт који служи остварењу тог циља је тзв. сиромашно право, односно право странке да буде ослобођена сношења трошкова парничног поступка.

Одредбом чл. 85.(1) Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља у одређеним односима²⁷, прописано је да страни држављани имају право на ослобађање плаћања судских трошкова уз услов узајамности. У случају постојања сумње у постојање узајамности, објашњење даје Министарство правде Босне и Херцеговине. Општа правила о ослобађању од плаћања парничних трошкова садржана су у одредбама ЗППРС (чл. 400-405) иста правила се примјењују и на случајевима у којима страни држављани и особе без држављанства, траже ослобађање од парничних трошкова, уз допунски услов узајамности за стране држављане, који немају пребивалиште у БиХ.

Суд ће ослободити од плаћања трошкова поступка странку, која према свом општем имовном стању није у могућности да сноси ове трошкове без штете по нужно издржавање своје и своје породице.²⁸ Као што се из цитиране

²⁵ Пресуда Окружног суда Крагујевац број Гж-316/96 од 22.3.1996. године: „Захтев за надокнаду трошкова подноси се најдоцније до завршетка расправљања које претходи одлучивању о трошковима, а ако се ради о доношењу одлуке без претходног расправљања, странка је дужна да захтев за накнаду трошкова назначи у предлогу о коме суд треба да одлучи“. Вид. З. Куленовић *et al.*, *Коментар Закона о парничном поступку Републике Српске*, Савјет Европе, Сарајево, 2005, 634.

²⁶ Ослобађање од плаћања парничних трошкова предвиђају и Хашке конвенције о грађанском судском поступку из 1905. и 1954. године (чл. 21) и Хашка конвенција о олакшању међународног приступа судовима из 1980. године (чл. 1.(1)), <http://www.mpr.gov.ba>, датум посете 05.09.2021. године.

²⁷ Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља у одређеним односима, *Службени лист СФРЈ*, број 43/082 и 72/82 – 1645, *Службени лист БиХ* 2/92-5,13/94-189.

²⁸ Чл. 400. ЗППРС.

законске одредбе види, ослобађање се односи само на физичка а не и на правна лица. Даље, оно што се види је да законодавац употребљава правне стандарде „опште имовно стање“ „без штете по нужно издржавање“ и „породица странке“.²⁹ Под „општим имовним стањем“ подразумева се разлика између прихода и расхода. У приходе се убрајају приходи из радног и другог односа који се остварује у дужем временском периоду те исти или слични приходи чланова породице.³⁰ Правни стандард „без штете по нужно издржавање“ значи да сношење трошкова поступка не сме утицати на остваривање основних животних потреба. И на крају, „породица странке“ обухвата лица која је странка, по позитивним прописима, дужна издржавати.

Дужност суда да брижљиво оцени све околности указује на потребу суда да пружи максималан напор да оцени све околности. Немогуће је ближе конкретизовати све правно релевантне чињенице.³¹ ЗППРС не прописује имовински цензус, као услов за ослобађање, већ је суду препуштено да с обзиром на све околности случаја, оцени јесу ли испуњени сви услови за ослобађање странке од плаћања трошкова поступка, без обавезе да, за случај да је странка незапослена и без својине на некретнинама, мора усвојити предлог.

Ослобађање се не односи на све трошкове поступка. Ослобођање од плаћања трошкова обухвата ослобађање од полагања предујма за трошкове сведока, вештака, увиђаја, превођења и судских огласа, па суд може ослободити странке од плаћања свих трошкова или једног дела трошкова поступка.³² Ослобађањем нису обухваћени адвокатски трошкови.³³

Суд не може ослободити странку, која није успела у поступку, обавезе надокнаде трошкова противној страни, без обзира на имовинско стање странке која није успела у поступку. Другим речима, трошкови на које се односи ослобађање су трошкови странке која захтева ослобађање и нису везани за успех странке у спору. На који начин ће странка, која је успела у поступку, наплати трошкове од странке која није успела у поступку, суд није овлаштен одлучивати.

²⁹ „У поновљеном поступку суд ће провјерити опште имовно стање туженог. При том нису од значаја само чињенице о висини пензије и посједу земљишта него све околности везане за издржавање као: где тужени живи, какви су му услови становања, има ли других извора прихода или помоћи, има ли дјецу и какве су њихове могућности, да ли га неко издржава или помаже и има ли уштеђевине, има ли супруга прихода или имовине и у којој висини.“ Одлука Окружног суда у Бијелини, број 83 0 Мал 023408 17 Гж од 24.01.2018. године, необјављена.

³⁰ Одлука Врховног суда ФБиХ, број 32 0 П 002778 14 Рев од 29.10.2014. године, необјављена.

³¹ А, Полић, *Трошкови парничног поступка и вриједност предмета спора*, Привредна штампа, Сарајево, 2019, 237.

³² Чл. 400. (2). ЗППРС.

³³ Одлука Врховног суда ФБиХ, број 070-0-Рев-08-000662 од 13.10.2009. године, Билтен судске праксе Врховног суда ФБиХ, 2/10, 71.

Да би суд донио одлуку о ослобађању странке од плаћања трошкова поступка, потребно је да странка поднесе предлог, односно суд не може по службеној дужности ослободити странку од плаћања трошкова поступка. Странка је дужна да благовремено поднесе предлог и да у истом прецизно наведе за које трошкове тражи ослобађање. Уз предлог се подносе докази о имовинском стању. Када је то потребно, суд може по службеној дужности прибавити потребне податке и обавештење о имовном стању странке која тражи ослобађање.

Када утврди неопходне правно релевантне чињенице суд ће донети одлуку којом ће ослободити странке од плаћања свих или једног дела трошкова поступка. Против решења којим се усваја предлог странке за ослобађање плаћања трошкова није дозвољена жалба. С друге стране, против решења којим се одбија предлог дозвољена је жалба, али законодавац није прописао рок у коме се подноси. Код таквог стања ствари примјењује се рок за жалбу зависно од врсте спора. Предујам за трошкове од чијег је плаћања странка ослобођена, исплатит ће се из средстава суда.

Решење о ослобађању од плаћања трошкова поступка првостепени суд може у току поступка укинути ако утврди да је странка у стању да сноси трошкове поступка. Том приликом ће се решити да ли ће странка потпуно или делимично надокнадити и оне трошкове и таксе од којих је раније била ослобођена. Првенствено ће се надокнадити трошкови исплаћени из средстава суда.

Такса и трошкови исплаћени из средстава суда чине дио парничних трошкова.

J. Cautio iudicatum solvi

У ЗРСЗ садржане су одредбе о обезбеђењу трошкова поступка у споровима са међународним елементом, о претпоставкама за ослобађање од давања обезбеђења те о самој процедури одлучивања.

Институт обезбеђења парничних трошкова познавао је и римско право где је његова сврха била да обезбеди туженог од непотребног узнемиравања кроз тзв. парничење. Данас, у споровима са иностраним елементом, објективно постоји већа опасност да тужилац, који је покренуо парнични поступак у БиХ, а који није држављанин БиХ, односно нема пребивалиште, боравиште, нити имовину у БиХ, избегне плаћање судских трошкова и трошкова уколико не успе у парници.³⁴

Одредбом чл. 82.(1) ЗРСЗ прописано је да, кад страни држављанин или лице без држављанства које нема пребивалиште у Социјалистичкој

³⁴ Вид. Т. Варади *et al.*, *Међународно приватно право*, Београд, 2016, 522; А. Радловић, *Страни држављанин као странка у парничном поступку*, *Грађанско парнично право у пракси*, Зборник радова, Загреб, 1989, 65; Е. Муминовић, *Процесно међународно приватно право*, Сарајево, 2008, 6.

Федеративној Републици Југославији покреће парницу пред судом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, дужан је да туженом, на његов захтев, обезбеди парничне трошкове. У ставу 2. истог члана прописано је да је тужени дужан да овај захтев стави најкасније на припремном рочишту, а ако припремно рочиште није одржано, на првом рочишту за главну расправу, прије него што се упусти у расправљање о главној ствари, односно чим је сазнао да постоје претпоставке за тражење обезбеђења. У ставу 3. прописано је да се обезбеђење парничних трошкова даје у новцу али да суд може одобрити да се обезбеђење даје и у другом погодном облику.

У чл. 83. прописани су изузетци од правила да се од страног држављанина може тражити акторска кауција. Тужени нема право на обезбеђење парничних трошкова: 1) ако у држави чији је држављанин тужилац држављанин Социјалистичке Федеративне Републике Југославије нису дужни да дају обезбеђење; 2) ако тужилац ужива у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији право азила; 3) ако се тужбени захтев односи на потраживање тужиоца из његовог радног односа у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији; 4) ако су у питању брачни спорови или спорови о утврђивању или оспоравању очинства или материнства и ако је у питању законско издржавање; 5) ако је у питању менична или чековна тужба, противтужба или издавање платног налога. У случају сумње да ли су држављанин Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, у смислу тачке 1. става 1. овог члана, дужни да дају обезбеђење у држави чији је држављанин тужилац, објашњење даје савезни орган управе надлежан за послове правосуђа.³⁵

³⁵ У Уговору између Босне и Херцеговине, Србије и Црне Горе о правној помоћи у кривичним и грађанским правима од 24.02.2005. године прописано је у чл. 16. да од држављанина једне државе уговорнице који учествује у поступку пред судом друге државе уговорнице као тужилац или умешач није дозвољено захтевати обезбеђење парничних трошкова само зато што је страни држављанин и на територији те државе нема пребивалиште док је у истом члану али у ставу 2. прописано да предујам таксе и трошкове поступка које сноси странка може се захтевати од држављана друге државе уговорнице под истим условима и у истом обиму као и од сопствених држављана. („Службени гласник БиХ“ - Међународни уговори број: 11/2005; ступио на снагу 09.02.2006. године и „Службени гласник БиХ“ – Међународни уговори број: 8/10, ступио на снагу 10.02.2011); преузето са интернет странице Министарства правде БиХ: http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/medj_pravna_pomoc/bilateralni_ugovori/ugovori/default.aspx?id=3813&langTag=bs-BA, приступ 11.09.2021. године.

Споразумом између Босне и Херцеговине и Републике Хрватске о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима прописано је у чл.16.(1). да од држављана једне државе уговорнице који учествују у поступку пред судом друге државе уговорнице, као тужитељ или умешач, није допуштено захтјевати осигурање парничних трошкова, само зато јер страни држављанин и на територији те државе нема стално пребивалиште док је у ставу 2. прописано да се одредба првог става примјењује и на правна лица. („Службени лист Р. БиХ“ - Међународни уговори број: 1/96, привремена примјена од

Дарко Божић, Амира Селимовић Маљишевић, Трошкови извршног поступка у Републици Српској (стр. 95-111)

У чл. 84. ЗРСЗ садржани су одређени аспекти поступка поводом захтева за осигурање парничних трошкова, те правне последице неполагања тог права.

Обезбеђење парничних трошкова може тражити сваки тужени без обзира да ли се ради о физичком или правном лицу. Обезбеђење парничних трошкова може се тражити од физичких и правних лица под условом да немају пребивалиште или боравиште односно седиште у Босни и Херцеговини.

Када су у питању супарничари, полази се од тога о каквом супарничарству се ради. У случају обичног супарничарства код којег се сваки тужилац третира као посебна странка, тужени може тражити акторску кауцију од тужилаца од којих би могао тражити када би они били самостални тужиоци. Другачија је ситуација када се ради о материјалним супарничарима. Ако је један од материјалних супарничара домаћи држављанин, према њему се неће тражити акторска кауција већ само према страним правним субјектима, јер су они јединствени супарничари само у погледу главне ствари, док су у погледу трошкова они обични материјални супарничари. Ако је у питању пасивно супарничарство, супарничари траже акторску кауцију сваки за себе, а умешач, који се придружио туженом, може тражити акторску кауцију за себе и странку којој се придружио. У случају да су тужени јединствени супарничари, сваки је овлаштен захтевати акторску кауцију за све супарничаре. Исто је и код умешача са положајем јединственог супарничара.

Одредбе о акторској кауцији из ЗРСЗ на одговарајући начин се примјењују и у извршном поступку. Важност акторске кауције битно је умањена околношћу да је БиХ потписала билатералне и мултилатералне конвенције којима се елиминише потреба за акторском кауцијом.

IV ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Добро уређена правила о трошковима извршног поступка су претпоставка правне сигурности и квалитетног вођења извршног поступка. Аутори су мишљења да је неопходно да законодавац уреди трошкове у ЗИПРС на начин како су они уређени у ЗППРС. Поред постојеће одредбе, потребно је у ЗИПРС унети одредбе којима ће се дефинисати трошкови извршног поступка (као што је то случај у чл. 383.(1) ЗППРС). Затим, неопходно је у ЗИПРС унети одредбу којом ће се уредити питање надокнаде

дана потписивања, ступио на снагу 20.12.1996. и „Службени гласник БиХ“ - Међународни уговори број: 11/05 , примјена од дана потписивања, ступио на снагу 08.02.2006.) преузето са интернет странице Министарства правде БиХ, http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/medj_pravna_pomoc/bilateralni_ugovori/hrvatska/default.aspx?id=976&langTag=bs-BA , приступ 11.09.2021. године.

трошкова извршног поступка. Тако нпр., у случају да тражилац извршења не успе намирити своје потраживање у извршном поступку Републике Српске, овде се неће применити одредба чл. 386. ЗППРС у вези са чл. 21. ЗИПРС, према којој трошкове сноси странка која је изгубила парницу, већ трошкови извршног поступка признају се у целости тражиоцу извршења и у случају када није успео у потпуности да намири своје потраживање у извршном поступку. Иста је ситуација и када је тражилац извршења предложио као средство и предмет извршења потраживање које има извршеник према свом дужнику, па се покаже као неоснован такав предлог те тражилац извршења проузрокује трошкове извршениковом дужнику. У том случају, на тражиоцу извршења је да надокнади трошкове извршениковом дужнику. Зато је неопходна одредба о надокнади трошкова учесницима и трећим лицима у извршном поступку. Иако странке, у извршном поступку, имају могућност да поднесу предлог за принудну наплату трошкова извршног поступка у истом или посебном поступку, аутори су става да је из разлога економичности пожељно да то буде у истом извршном поступку те да законодавац и такву одредбу треба да унесе у ЗИПРС. Аутори овде указују и на сам образложен захтев за надокнаду трошкова извршног поступка, јер странке и њихови пуномоћници, немају навику да га подносе када се заврши поступак већ трошкове наводе или у самом предлогу за извршење или током предузимања радњи. Сходно томе, неопходно је прописати правне последице непоступања странака у вези са подношењем захтева за накнаду трошкова извршеног поступка. ЗИПРС не садржи одредбе о ослобађању од плаћања трошкова извршног поступка и ретки су случајеви у судској пракси Републике Српске да странке, предлогом у извршном поступку, траже ослобађање од плаћања трошкова извршног поступка. У вези с тим, потребно је да законодавац унесе одредбе о ослобађању од плаћања трошкова поступка у ЗИПРС. Одредбе о акторској кауцији из ЗРСЗ на одговарајући начин се примењују и у извршном поступку. Важност акторске кауције битно је умањена околношћу да је БиХ потписала билатералне и мултилатералне конвенције којима се елиминише потреба за акторском кауцијом (Србија, Црна Гора, Хрватска). Аутори сматрају да ЗИПРС треба да садржи и одредбу у вези са акторском кауцијом иако је она примарно садржана у ЗРСЗ.

Darko Božić*

Amira Selimović Maljišević*

COSTS OF ENFORCEMENT PROCEEDINGS IN THE REPUBLIC OF SRPSKA

Summary

In this paper, the authors analyzes the regulation of the institute of costs of enforcement proceedings in the Republic of Srpska. In that regard, the authors elaborates important questions related to legislation, the term costs enforcement proceedings, the legal nature costs enforcement proceedings, the request for compensation of costs, deciding on costs of proceedings, exemption from the reimbursement of the costs of the proceedings, caution iudicatum solvi. The goal is to create a complete picture of costs enforcement proceedings.

Key words: *enforcement proceedings, costs of enforcement proceedings, the term and legal nature costs enforcement proceedings, the request for compensation of costs and deciding on costs of proceedings.*

* Bachelor of Laws, Legal associate at the Basic Court in Zvornik, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina.

* Bachelor of Laws, Judge, Basic Court in Zvornik, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina.

ПРИКАЗИ

**др Зоран Јовановић, др Стефан Андоновић: ПРАВО
ЕЛЕКТРОНСКЕ УПРАВЕ, Правни факултет
Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2021.**

Развој информационих технологија узрок је снажних преображаја у поретку правне државе, особито у погледу односа између органа државне управе и грађана. С једне стране, развој информационих технологија проузрокује опасност јачања моћи органа државне управе на уштрб субјективних права, што би, примерице, наступило са увођењем биометријских идентификационих докумената, док, с друге стране, примена информационих технологија може обезбедити да тас пређе и на страну индивидуалних права, тако што ће државна управа путем информационих технологија боље служити правним интересима странака. Државна управа тиме постаје електронска управа, а електронска управа данас представља оличење државне управне управе као јавне службе и добре управе.

Имајући ово у виду, *"Право електронске управе"* — коауторска научна монографија др Јовановића и др Андоновића — већ по наслову и садржају заслужна је пажње читаоца, имајући у виду да је реч о првом делу у нас које обухвата све елементе правног режима електронске управе. Но, предмет наше пажње је садржина ове монографије, због њеног наглашеног научног и етичког карактера.

Монографија представља коауторско дело др Зорана Јовановића и др Стефана Андоновића. Коауторство је опредељено. Прве две главе монографије написао је професор Зоран Јовановић, а две потоње др Стефан Андоновић.

У монографији су изложени теоријски аспекти односа државе и информационог друштва, као и основни елементи државне управе и електронске управе као правних појмова. Размотрен је општи законски правни режим електронске управе — у упоредноправној и повесној перспективи. Ова монографија је прво дело у нас у коме је изложено електронско управно поступање у целости: у општем управноправном режиму и у посебним правним режимима управног поступања. Уз то, у монографији је електронска управа сагледана у односу на питања обраде података о личности и остваривања права грађана на приступ информацијама од јавног значаја. Методолошки посматрано, целовитост разматрања електронске управе прати

* Доцент Правног факултета Универзитета у Нишу, pricamilosdjuradj@gmail.com

јасноћа и прегледност излагања, следствено чему ће монографија о којој говоримо представљати пожељну литературу на свим степенима студија права.

Одлазак колеге Андоновића, објављивању ове монографије даје особит морални карактер. Ово дело је показатељ снаге научног талента колеге Андоновића, али и његове харизматичне личности и духа који данас живи на земљи, једнако као и на небу. Са овом монографијом наставиће да живи и Андоновићево дело. Монографија је и диван пример колегијалности и моралности, што је важно истаћи због моралне лењости са којом се данас суочава универзитетска заједница у Србији. Узвишено поступање професора Јовановића гарантује да ће светлост лика и дела колеге Андоновића и убудуће сијати на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу.

Имајући све ово у виду, монографија *"Право електронске управе"* — научно гледано — служиће као незаобилазна литература на основним, мастер и докторским студијама права, док је у моралном смислу овој монографији намењено да буде светионик са зрачећим дејством.

IN MEMORIAM

Др Срђан Ђорђевић*
Др Зоран Јовановић**

АСИСТ. ДР СТЕФАН АНДОНОВИЋ



(1991–2021)

До пре само годину дана Правни факултет у Крагујевцу био је богатији за још једног члана колектива, који је свечаност поводом нове академске године тада прокоментарисао речима: „Понос, узбуђење и ентузијазам за нова остварења и циљеве... Чврсто верујем у заједничка дела и велике домете!”

Избором Стефана Андоновића за асистента са докторатом остварен је део његове научно-наставне мисије и оплемењен млађи део универзитетске заједнице. Тако је академска 2020/2021. година на крагујевачком Правном факултету започела оправдано очекиваним постигнућима колеге Андоновића у даљем развоју правне мисли, посебно у ужој управноправној научној области. Његови научноистраживачки потенцијали, као и већ остварени резултати у назначеном темату, оправдавали су наша очекивања, без обзира што је реч о младом научнику, који је био на почетку озбиљне академске каријере. Склоност да показује интересовање за мултидисциплинарно овладавање

* Редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Продекан за наставу и студентска питања, sdjordjevic@jura.kg.ac.rs.

** Ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Шеф Катедре за управно, радно и социјално право, zjovanovic@jura.kg.ac.rs.

широким пространством права, била је одраз карактера и интелектуалних капацитета колеге Стефана.

Поседовао је неисцрпну енергију несебичног даривања позитивних емоција свима, и онима који су му већ били пријатељи, али и онима који су тек постали његови познаници. Племенитом нарави ширио је културу господствености и поштовања саговорника, неретко је прикривао интелектуалну надмоћ, страхујући да друге не повреди. Добром правнику предуслов је добар човек, јер правном науком промишљамо човека у праву и кроз право. Ваљда је и зато било лако примећивати ауру доброте која је обасјавала колегу Стефана.

Истраживачким опусом усмерио је себе ка креативном доживљају науке управног права, свестан утицаја убрзаног друштвеног развоја на разумевање управе. Спреман да зналачки уплива у непрегледна научна пространства, показао је посебан интерес ка научним анализама заштите података. А тиме је, заправо, откривао интимну страст да проникне у суштину људске личности која је исконски епицентар права, саопштавајући како је треба заштитити.

Познат по спортском духу, успео је да део научне радозналости усмери и ка спортском праву. Јер није могао да одоли да изазове свакодневног личног спортског живота не повеже са правом и правном науком.

Његов животопис био је испуњен успесима. Узоран и угледан младић који је прса украсио златним одличјем државног првенства у пливању, док су му плећа зналачки носила озбиљне научне резултате.

Изненадним одласком колеге Андоновића утиснут је дубоки траг нашег болног, али и поносног сећања, које ће трајати онолико колико и ми.

Др Зоран Јовановић*

ПРОФ. ДР БРАНИСЛАВ МАРКОВИЋ



(1938-2021)

Проф. др Бранислав Марковић је рођен 17.11.1938. године у Душановцу код Призрена. Основну и средњу школу завршио је у Призрену, а Правни факултет у Београду. Магистрирао је и докторирао на Правном факултету у Београду. Др Бранислав Марковић је био на Правном факултету у Приштини до 1981. године, а од тада је у сталном радном односу на Правном факултету у Крагујевцу. Био је продекан и декан Правног факултета у Приштини, декан Правног факултета у Крагујевцу, судија Уставног суда Косова, члан Правног савета СИВ-а, председник Удружења за управне науке и праксу Косова, као и члан многобројних стручних и научних удружења и одређених редакција. Објавио је велики број научних и стручних радова од којих издвајамо: *Улога Јавног тужиоца у заштити законитости управних аката; Управа и друштво; Колективно одлучивање и колективна одговорност; Кадровска политика и друштвене противуречности; Основи науке о управљању (коаутор); Положај и улога странке у управном поступку; Управно право – општи део (коаутор); Есеји о управи; Наука о управљању.*

* Ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Шеф Катедре за управно, радно и социјално право, zjovanovic@jura.kg.ac.rs

Проф. др Бранислав Марковић је аутор и бројних научних и стручних радова у области Управног права и Науке о управљању.

Последњи опроштај од професора Марковића прилика је да се са осећајем туге

и поноса сетимо колико су велика дела којима нас је задуживао. Његов живот протицао је у чињењу добра и борби против зла. Од када је кренуо подно Шар планине ка савијању породичног гнезда у Шумадији, несебично је жртвовао себе како би обезбедио срећу својој деци и унуцима. Прерана смрт супруге створила је за нашег драгог професора нове родитељске напоре које је са муком, али успешно носио.

Академску заједницу у којој је деловао оплемењивао је својом добротом, колегијалношћу и честитошћу. Генерације студената, професора и асистената Правног факултета у Крагујевцу и Приштини памтиће га као професора благе и пријатне нарави. Разговори са њим увек су били духовна инспирација за нове успехе и задовољства.

Нека му је вечна слава и хвала.

Др Срђан Ђорђевић*

ПРОФ. ДР ИВАН ЧУКАЛОВИЋ



(1956-2021)

Смрћу недавно пензионисаног редовног професора Ивана Чукаловића обележена је неумитна спирала вечитих одлазака. У његовим последњим данима као да му је спакована животна судбина, јер га је болест последњи пут довела са Косова до Крагујевца; Града у којем је завршио права, да би магистрирао и докторирао на београдском Правном факултету, под менторством професорке Смиље Аврамов.

Сав предан међународном јавном праву, међународним односима и дипломатији, успешно је специјализирао на Универзитету у Лондону, Академији за међународно право у Хагу, Руској академији за дипломатију и Факултету за међународно право у Москви. Дугогодишњи шеф Катедре за међународно јаво право на Правном факултету у Крагујевцу и некадашњи предавач на Дипломатској академији Министарства спољних послова Савезне Републике Југославије препознат је као изврстан стручњак способан да обавља низ одговорних јавних послова у временима тешким по државу.

У периоду 1999-2001. године радио је као заменик шефа правних саветника у Министарству спољних послова Србије. Био је и представник

* Редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Продекан за наставу и студентска питања, sdjordjevic@jura.kg.ac.rs.

Међународне организације за заштиту византијске културе на Балкану, члан Извршног одбора Друштва за кривично међународно право Србије и члан Асоцијације међународног права са седиштем у Лондону. Током своје академске каријере био је ментор многим студентским групама које су учествовале на међународним такмичењима, међу којима је и група која је победила на такмичењу БИМУН 2008.

Коначно је пронашао сопствени и трајни мир. Својим одласком још једном нас је окупио уз снажну поруку о људској вери. То је она вера у људе необојене приземним и најчешће ирационално схваћеним разликама. Косово је за њега било и остало прво и последње уточиште; место живота и смрти, страдања и успеха, боли и љубави.

Колегу Чукаловића памтићемо по ведром духу, бистром уму и несебичном даривању знања генерацијама студената.

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, B, итд.

1., 2., 3.,

a), б), c) итд. односно a), 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. Ђурђевић, *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

