
UDK 34(058)



ISSN 2620-1674

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ПРАВНИ ХОРИЗОНТИ

Година VIII | Број 10 | 2025

LEGAL HORIZONS

Volume VIII | N° 10 | 2025

Ниш, 2025.

ПРАВНИ ХОРИЗОНТИ

Издавач

Правни факултет Универзитета у Нишу

За издавача

Проф. др Предраг Цветковић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Милош Прица

Чланови Редакционог одбора:

Проф. др Ирена Пејић, Правни факултет Универзитета у Нишу,
Проф. др Срђан Голубовић, Правни факултет Универзитета у Нишу,
Проф. др Предраг Цветковић, Правни факултет Универзитета у Нишу,
Проф. др Марко Трајковић, Правни факултет Универзитета у Нишу,
Проф. др Горан Марковић, Правни факултет Универзитета у Источном
Сарајеву, Република Српска, Босна и Херговина,
Проф. др Милица Шутова, Правни факултет Универзитета „Гоце Делчев“
у Штипу (Северна Македонија),
Доц. др Ивана Канцелјак, Правни факултет Универзитета у Загребу
(Хрватска),
Проф. др Александар Ђорђевић, Правни факултет Универзитета у Нишу,
Проф. др Душица Миладиновић-Стефановић, Правни факултет
Универзитета у Нишу,
Проф. др Сања Марјановић, Правни факултет Универзитета у Нишу

Секретар Редакционог одбора: др Филип Мирић

Преводи резимеа: Гордана Игњатовић (енглески)

Технички уредник: Владимир Благојевић

Штампа: Атлантис Ниш

Тираж: 100

У току једне године објављују се две свеске часописа.

Часопис „Правни хоризонти“ индексиран је у бази HeinOnline.

САДРЖАЈ

I ОДАБРАНЕ ТЕМЕ

Гордана Игњатовић

AI IN LEGAL EDUCATION: TEACHERS AND STUDENTS
ATTITUDES ON AI INTEGRATION IN LEGAL EDUCATION
AT THE LAW FACULTY IN NIŠ.....9

Филип Мирић

УЛОГА ФОРЕНЗИЧКЕ ЛИНГВИСТИКЕ У СУЗБИЈАЊУ
КРИМИНАЛИТЕТА.....41

Александар Михајловић

ДИСКРИМИНАЦИЈА ЖЕНА НА ТРЖИШТУ РАДА И РОДНО
ОДГОВОРНО БУЏЕТИРАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ53

Тијана Митровић Антић

ЗНАЧАЈ ПРИПРЕМНЕ ФАЗЕ У ПОСТУПЦИМА ДЕОБЕ
ЗАЈЕДНИЧКЕ ИМОВИНЕ СУПРУЖНИКА.....73

Стефан Стефановић

КОНКУРЕНЦИЈА У ПОСТУПКУ ЈАВНИХ НАБАВКИ КАО
ФАКТОР ПОДСТИЦАЊА ЛОКАЛНОГ ЕКОНОМСКОГ
РАЗВОЈА.....97

Милош Деновић

ПРАВНА ЗАШТИТА ГРАЂАНА У ПОСТУПКУ ПРЕД
ЗАШТИТНИКОМ ГРАЂАНА.....115

Катарина Коцић

ИНСТИТУТ ОПШТЕ ПРИНУДНЕ ЛИЦЕНЦЕ – ТЕОРИЈСКА
РАЗМАТРАЊА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА УСЛОВЕ И
РАЗЛОГЕ ЊЕНОГ ИЗДАВАЊА.....137

Јован Цонић

СТИЦАЊЕ АУТОКЕФАЛНОСТИ СРПСКЕ ЦРКВЕ ЗА ВРЕМЕ
ДИНАСТИЈЕ НЕМАЊИЋА.....159

Александар Арсић

НЕЗАКОНИТИ ДОКАЗИ У КРИВИЧНОПРОЦЕСНОМ
ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....173

Марија Милојевић

ПОЛОЖАЈ ОШТЕЋЕНОГ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ - *DE LEGE LATA И DE LEGE FERENDA*.....189

Јован Божовић

ЈУГОСЛОВЕНСКИ КАРАКТЕР КОРУПЦИЈЕ У КРАЉЕВИНИ
СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА.....207

Александар Луковић

АЛТЕРНАТИВНЕ КРИВИЧНЕ САНКЦИЈЕ И АДЕКВАТНОСТ
ДРУШТВЕНЕ РЕАКЦИЈЕ НА МАЛОЛЕТНИЧКУ
ДЕЛИКВЕНЦИЈУ.....227

II НАУЧНА КРИТИКА И ПРАВНА ПОЛИТИКА

Ана Катић

АКТУЕЛНИ ПРАВНИ РЕЖИМ ПРЕДМЕТА УПРАВНОГ
СПОРА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ - ПРОБЛЕМИ
И ИЗАЗОВИ.....243

III СЛОВО О ПОСЛЕНИЦИМА ПРАВНЕ НАУКЕ

Милош Прица

АДВОКАТ ДРАГИЋ ЈОКСИМОВИЋ — БРАНИЛАЦ ВРЛИНЕ
И ДЕМОКРАТСКЕ ПРАВНЕ СВЕСТИ.....263

IV ПОРУКЕ И ПУТОКАЗИ

Александар Петровић

СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ — *DE LEGE LATA И DE LEGE
FERENDA*.....283

Упутство ауторима.....311

CONTENTS

I SELECTED TOPICS

Gordana Ignjatović

AI IN LEGAL EDUCATION: TEACHERS AND STUDENTS
ATTITUDES ON AI INTEGRATION IN LEGAL EDUCATION
AT THE LAW FACULTY IN NIŠ.....39

Filip Mirić

THE ROLE OF FORENSIC LINGUISTICS IN SUPPRESSION
OF CRIME.....52

Aleksandar Mihajlović

DISCRIMINATION AGAINST WOMEN IN THE LABOR
MARKET AND GENDER - RESPONSIVE BUDGETING IN
THE REPUBLIC OF SERBIA.....70

Tijana Mitrović Antić

THE IMPORTANCE OF THE PREPARATORY PHASE IN
PROCEEDINGS FOR THE DIVISION OF JOINT
MATRIMONIAL PROPERTY.....95

Stefan Stefanović

COMPETITION IN THE PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURE
AS A FACTOR FOR ENCOURAGING LOCAL ECONOMIC
DEVELOPMENT.....113

Miloš Denović

LEGAL PROTECTION OF CITIZENS IN PROCEEDINGS
BEFORE THE OMBUDSMAN.....136

Katarina Kocić

THE INSTITUTE OF GENERAL COMPULSORY LICENSE:
THEORETICAL CONSIDERATIONS, WITH SPECIFIC
REFERENCE TO CONDITIONS AND REASONS FOR ITS
ISSUANCE.....157

Jovan Conić

AUTOCEPHALY OF THE SERBIAN ORTHODOX CHURCH
DURING THE NEMANJIC DYNASTY.....172

Aleksandar Arsić ILLEGAL EVIDENCE IN CRIMINAL PROCEDURE LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA.....	188
Marija Milojević THE POSITION OF THE INJURED PARTY IN THE LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA: DE LEGE LATA AND DE LEGE FERENDA.....	206
Jovan Božović THE YUGOSLAV CHARACTER OF CORRUPTION IN THE KINGDOM OF SERBS, CROATS AND SLOVENES.....	226
Aleksandar Luković ALTERNATIVE CRIMINAL SANCTIONS AND ADEQUACY OF STATE RESPONSE TO JUVENILE DELINQUENCY.....	240

II SCIENTIFIC CRITICISM AND LEGAL POLICY

Ana Katić CURRENT LEGAL REGIME PERTAINING TO THE SUBJECT MATTER OF ADMINISTRATIVE DISPUTES IN THE LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA: PROBLEMS AND CHALLENGES.....	259
--	-----

III HOMAGE TO NOTEWORTHY LEGAL SCHOLARS

Miloš Prica DRAGIĆ JOKSIMOVIĆ – ATTORNEY, DEFENDER OF VIRTUE AND DEMOCRATIC LEGAL CONSCIOUSNESS.....	279
---	-----

IV LANDMARKS AND SIGNPOSTS

Aleksandar Petrović SOCIAL INSURANCE - DE LEGE LATA AND DE LEGE FERENDA.....	310
Guidelines for Authors.....	311

I ОДАБРАНЕ ТЕМЕ

Gordana Ignjatovic, BA¹
ESP/LE Lecturer,
Faculty of Law, University of Niš

UDK: 004.8:378.147.091.32
UDK: 378.096:340.12(497.11 Niš):004.8

DOI: 10.5281/zenodo.15772682

Оригиналан научни чланак

Примљен: 16. 05. 2025.

Прихваћен: 28. 05. 2025.

AI IN LEGAL EDUCATION: TEACHERS AND STUDENTS ATTITUDES ON AI INTEGRATION IN LEGAL EDUCATION AT THE LAW FACULTY IN NIŠ

Abstract: Artificial Intelligence (AI) has had a major transformative impact in many sectors but it has also generated different opinions on many unresolved AI-related issues. Diverse attitudes are particularly prominent in educational contexts, where the use of AI technologies involves an additional set of pedagogical considerations. Their application in legal education and practice entails further concerns due to the distinctive nature of the legal profession and prevalent conventional approach to managing data, documents and human interactions. In an attempt to examine the current situation concerning AI integration in Serbian legal education, this paper presents the results of the empirical research aimed at assessing the attitudes and perceptions of the teaching staff and students at the Law Faculty in Niš on the use of AI technologies in legal education and related AI integration issues at the personal, academic/scientific research, educational, and institutional level. The first part of the paper provides an overview of the key findings and analyzes the major AI integration issues raised by respondents in the two surveys. With reference to the conceptual framework of agency in education, the second part focuses on the stakeholders' roles and possible courses of action in the AI integration process. Based on the provided analysis, the author draws conclusions on future considerations in the process of AI integration in Serbian legal education.

Keywords: Artificial Intelligence (AI), legal education, LF Niš empirical survey results, Serbia.

¹ Corresponding author: Gordana Ignjatovic, BA (MA Equivalent), ESP/Legal English Lecturer, Faculty of Law, University of Niš, Serbia; e-mail: goga@prafak.ni.ac.rs; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6393-4933>

1. Introduction

Artificial Intelligence (AI) has generated a lot of hype since 2020, when international organizations and developed countries embarked on establishing a regulatory framework for ethical and human-centered application of AI technologies.² The Republic of Serbia set out on this path by adopting the first National AI Development Strategy (2020-2025), focusing on the national infrastructure and applied AI (Ignjatović, 2024:245-246). Serbia has recently adopted a new National AI Development Strategy (2025-2030),³ which envisages the development of regulatory framework, investments in infrastructure, human resources and education, particularly in non-tech sectors. These issues are to be addressed in the forthcoming period but Serbia still does not have any regulatory framework on AI integration. Thus, as AI technologies keep evolving, many technical, socio-political, legal, ethical and educational issues still remain unresolved.

Prior theoretical research on AI integration at the national level shows that the Serbian legal sector seems to be lagging behind the proactive approach to AI integration in developed countries.⁴ The formal integration of AI technologies in Serbian legal education is underdeveloped, primarily due to the lack of systemic and structured approach to a range of AI integration issues: regulatory framework, investments, infrastructure, tech support, resources, guidelines, AI literacy/skills courses and training programs, risk-assessment and supervision mechanisms (Ignjatović, 2025: 304, 305).

Based on the prior research, there seems to be a lack of empirical research on AI integration in Serbian legal education, particularly in terms of assessing the current situation and attitudes of key participants on different AI-related issues. In this contexts, this article presents and discusses the empirical research results on the attitudes of the teaching staff and students at the Law Faculty, University of Niš (hereinafter: LF Niš) on the use of AI technologies in legal education. The survey results may contribute to raising awareness about this highly relevant subject matter, ensure better understanding of impediments and concerns which have to be adequately addressed in the prospective AI integration processes, and provide ideas for designing viable solutions for AI integration in Serbian legal education.

²For more on the AI regulatory framework at the international, regional and national level, see: Ignjatović, 2024: 239-247.

³See: GovRS/NITRA (2025). Strategija razvoja veštačke inteligencije 2025-2030 (AI Development Strategy 2025-2030), *Službeni glasnik RS*, br. 5/2025, Vlada RS/Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija RS, 17.01.2025.

⁴For more on the AI integration issues in legal education and practice at the global and national level, see: Ignjatović, 2025.

2. Law Faculty Niš: Teacher and Student Surveys on AI in Legal Education (2024)

This part of the paper presents the results of two small-scale surveys on the attitudes of the teaching staff and students at the LF Niš on the use of AI technologies in legal education. The surveys aimed to examine the respondents' actual use of AI for personal, educational, academic/scientific and professional purposes, and their opinions on advantages and disadvantages of AI integration in legal education. The survey findings will be analyzed with reference to the conceptual framework of agency⁵ in education.

2.1. LF Niš Teacher Survey on AI in Legal Education: Summary and analysis of results

To explore the current attitudes to AI integration in legal education, the author first conducted an empirical research (survey), titled *LF Niš Teacher Survey on AI in Legal Education (2024)*.⁶ The target group included LF Niš teaching staff (46 in total). The responses were submitted by 24 respondents (52%).⁷

⁵ In education, *agency* is the capacity to identify values, goals, priorities and outcomes, to take proactive, purposeful and effective action to pursue them, and to take responsibility for one's decisions, actions and growth. It entails a number of core components: autonomy, freedom of choice, motivation, active engagement, self-awareness, confidence and self-efficacy, self-regulation, self-reflection (Education Hub, 2020). The common types of agency are: a) *collective agency* (of authorities and institutions); b) *multi-party agency* (of management, departments, services) and *individual agency* (of their representatives); c) *co-agency* (of peers, teachers-students, teachers-parents); d) *community agency*; e) *teacher agency*, and f) *student/learner agency* (OECD, 2019:1, 4-8).

⁶ The research was conducted in the period 7-31 Oct. 2024, on a voluntary basis. Research data were collected via a Google form semi-structured questionnaire, including 14 prompts: 9 structured (multiple choice) and 5 open-ended prompts. The survey questions were: Q1. Name 5 AI-based tools you have used/are aware of; Q2. Do you use AI tools, for which purposes?; Q3. AI tools in private life; Q4. AI tools in academic/professional life; Q5. AI tools in the teaching/learning process; Q6. AI at the Uni Niš; Q7. AI at the LF Niš; Q8. AI tools in the LF Niš curricula; Q9. AI use in LF Niš instruction; Q10. AI content in class; Q11. Advantages of AI use in legal education; Q12. Disadvantages of AI use in legal education; Q13. AI integration in legal education at LF Niš; Q14. Further comments/concerns on other relevant issues (LF Niš Teacher Survey: AI in Legal Edu, 2024, 5.10. 2024).

⁷ In addition to equal gender representation: 12 female and 12 male respondents (50% each), there was an even distribution of respondent' academic ranks: 10 full professors (41.6%), 7 associate professors (29.1%), 3 assistant professors (12.5%), and 4 teaching assistants/associates (16.6%). The percentage of surveyed respondents (52%) formally makes the survey representative.

In response to the open-ended prompt on AI tools (**Q1**), the respondents demonstrated awareness of a range of common and purpose-specific AI tools.⁸ In terms of frequency of using AI tools for different needs (**Q2**), the *overall average* results show that they are *occasionally* used by 55.55%, *never* used by 31.24%, and *daily* used by 13.2% of teachers, but the results on specific use vary (*Table 1*).⁹ Focusing on three education-related uses (b/c/d), most teachers (61%) *occasionally* use AI tools for these purposes; the average *daily* AI use is fairly low (11%) while some teachers (27.7%) *never* use AI for these purposes. As for personal use *in private life* (**Q3**), 45.45% of teachers use AI for different practical purpose,¹⁰ while one (4.2%) reported not using AI at all. In terms of personal use for *academic/scientific/professional purposes* (**Q4**), 25% of teachers do not use AI tools while 25.58% use them to a varying degree per purpose.¹¹ As for *personal AI use in the educational process* (**Q5**), 33.35% of respondents expressly reported not using AI at all, while 14.81 % use AI, largely as an assistive tool, to gather teaching resources and visualize content, while other uses are significantly lower¹² (LF Niš Teacher Survey: AI in Legal Edu, 2024).

⁸ In response to *Q1*, the respondents identified the common AI platforms/tools: Google Maps (24), Translate (21), Open AI ChartGPT (14), Earth (12), Lens (6), Gemini (5), Google Scholar (2), Law ChatGPT (2), and other purpose-specific tools: DALL-e, Bing/Copilot, Adobe Designer, Moveit, Michelin maps, Peak Lens, Sky map, AirVisual, Grammarly, Duoligo, Suno, Siri/Alexa/Cortana AI assistants.

⁹ Most teachers *occasionally* use AI tools for private (62.5%), educational (66.6%), academic/professional purposes and professional development (58.3% each), financial (50%), and administrative purposes (37.5%). The results on *daily* use are lower: for personal/private purposes (25%), academic/professional, professional development and work-related purposes (16.6% each), and financial purposes (4.2%). Many respondents *never* use AI for administrative and financial purposes (45.8% each), educational (33.3%), academic/professional and professional development (25% each).

¹⁰ As for *personal* use, AI tools are mainly used for: information/directions (83.4%), translation/revising (79.1%), payment (66.7%), personal learning (62.5%), grammar/plagiarism check (50%), image recognition (41.6%), entertainment/leisure/health (37.5%), speech/text/image recognition (25%), creating artistic content (16.7%), chat-bot (25%) and AI assistants use (12.5%).

¹¹ As for *personal* use for *academic/scientific/professional purposes* (**Q4**), most teachers use AI for scientific research: collecting resources/comparing results/summarizing content (58.4%), and reviewing/revising data: plagiarism/grammar/spell check (41.6%); fewer teacher use AI for: scientific writing: generating ideas, analyzing/interpreting results (20.8%); automating administrative tasks: reports/reviews/presentations (20.8%), drafting documents: reports, reviews, contracts (16.7%), visualizing content: presentations, charts/graphs/images (12.5%), and predicative analysis: data/performance, statistics (8.3%).

¹² As for *personal AI use for educational purposes* (**Q5**), AI tools are mostly used to gather teaching resources (41.6%) and visualize content (20.8%), and less so for generating/

Table 1. LF Niš Teacher Survey Q2: Teachers' personal use of AI tools for different purposes

Q2: Do you use AI-powered platforms/tools? For what purposes? How often?	Never	Occasionally	Daily
a) personal use of practical AI-powered apps in private life	12.5% (3)	62.5% (15)	25% (6)
b) academic/professional purposes (data research, writing, summarizing, etc.)	25% (6)	58.3% (14)	16.5% (4)
c) professional development/learning purposes	25% (6)	58.3% (14)	16.5% (4)
d) educational purposes (teaching and learning, training others, etc.)	33.3% (8)	66.6% (16)	0
e) workplace-related purposes (time/work-management, automating paperwork)	45.8% (11)	37.5% (9)	16.5% (4)
f) financial, commercial, business transaction purposes	45.8% (11)	50% (12)	4.2% (1)
Total: Average	31.24%	55.55%	13.2%

Source: LF Niš Teacher Survey: AI in Legal Education (prepared by author based on Google form calculations, 10.11.2024).

Thus, *at the personal level*, although almost half of respondents (45.45%) use AI for different personal needs (Q3), largely on the occasional basis (55.55%), very few teachers (13.2%) use AI daily (Q2). As for AI use for *personal education-related purposes*, most teachers (61%) use AI tools occasionally but very few (11%) use them daily. AI use for *personal academic/scientific/professional development purposes* (Q4) is much lower (25.58%). Even fewer teachers (14.81%) use AI *in the educational process*, largely as an assistive tool, while many (33.35%) do not use AI (Q5). The teachers' fairly low use of AI tools for *personal educational, academic/scientific and professional development purposes* raises the issues of their motivation, willingness and competencies to use AI in formal legal education settings.

Table 2. LF Niš Teacher Survey: Q 6: AI technology at UNI Niš, and Q7: AI technology at LF Niš

Q6. AI technology at UNI Niš Q7. AI technology at LF Niš Does the UNI Niš/ LF Niš provide any of the following opportunities to teachers, students, and administrative stuff? (check all that apply)	Q6. AI technology at UNI Niš				Q7. AI technology at LF Niš			
	for teaching staff	for students	for administrative staff	NO/ not available	for teaching staff	for students	for administrative staff	NO/ not available
a) in/formal AI introductory courses	20.8% (5)	8.3% (2)	12.5% (3)	70% (17)	16.6% (4)	12.5% (3)	8.3% (2)	70% (17)
b) formal/informal training on AI literacy	16.6% (4)	14.2% (1)	12.5% (3)	75% (18)	16.6% (4)	8.3% (2)	8.3% (2)	75% (18)
c) prof. development for scientific purposes	16.6% (4)	4.2% (1)	4.2% (1)	79% (19)	16.6% (4)	4.2% (1)	4.2% (1)	79% (19)
d) prof. development for educational process	16.6% (4)	4.2% (1)	4.2% (1)	79% (19)	20% (5)	4.2% (1)	4.2% (1)	75% (18)
e) prof. development on AI-tools for administration: admission, enrollment	4.2% (1)	8.3% (2)	12.5% (3)	79% (19)	8.3% (2)	4.2% (1)	8.3% (2)	83% (20)
f) AI tools for administrative purposes (course registrations, record keeping)	4.2% (1)	14.2% (1)	8.3% (2)	87.5% (21)	8.3% (2)	8.3% (2)	12.5% (3)	75% (18)
g) legal framework for AI use in education	12.5% (3)	8.3% (2)	4.2% (1)	83% (20)	20.8% (5)	4.2% (1)	8.3% (2)	70% (17)
h) AI-development strategy, policy in edu.	12.5% (3)	4.2% (1)	8.3% (2)	83% (20)	8.3% (2)	4.2% (1)	8.3% (2)	79% (19)
i) academic integrity policy on AI in edu.	16.6% (4)	4.2% (1)	8.3% (2)	79% (19)	12.5% (3)	4.2% (1)	0	79% (19)
j) relevant infrastructure for using AI	8.3% (2)	4.2% (1)	8.3% (2)	87.5% (21)	16.6% (4)	4.2% (1)	4.2% (1)	79% (19)
Total: Average	11.15%	7.43%	8.33%	80.2%	14.38%	5.85%	6.66%	76.4%

Source: LF Niš Teacher Survey: AI in Education (prepared by author based on Google form calculations, 10.11.2024).

drafting documents (16.7%), assistance in syllabus/lesson planning (16.7%), creating tasks (12.5%), assessment: quizzes, rubrics, feedback (12.5%), AI in tasks/activities (8.3%), and predictive analysis (4.2%).

The next part of the survey examined the institutional approach to AI integration in terms of available learning opportunities for students, teachers and administrative staff provided at the University (Uni Niš) (Q6) and the LF Niš level (Q7). *Table 2* shows fairly similar overall average results.

In terms of AI *opportunities at the University Niš level (Q6)*, **80.2%** of respondents (on average) think that there are *no available opportunities* at the Uni Niš level. Most respondents report on the general lack of AI infrastructure (87.5%), AI tools for administration (87.5%), legal framework for AI use (83%), AI development policy (83%), academic integrity policy (79%), professional development opportunities for scientific, educational, and administrative purposes (79% each), formal/informal AI competencies training (75%), and AI literacy courses (70%). The results per individual groups are much lower: a few respondents note some *opportunities for teachers (11.15% on average)*, *the administrative staff (8.33%)*, and *students (7.43%)*;¹³ the overall average for all three groups is **9%** (LF Niš Teacher Survey: AI in Legal Edu, 2024).

As for AI *opportunities at the institutional LF Niš level (Q7)*, **76.4%** of respondents (on average) think that there are *no relevant opportunities* at the LF Niš. Most respondents report on the lack of AI development policy, academic integrity policy, infrastructure (79% each), AI training for scientific (79%) and educational purposes (75%), formal/informal AI literacy training (75%), introductory AI courses and AI legal framework (70% each), professional development for administrative purposes (83%) and AI tools training for such purposes (75%). The results on *available opportunities* per group are much lower: a few respondents noted some *opportunities for teachers (14.38% on average)*, while very few noted *opportunities for the administrative staff (6.6% on average)* and *students (5.85% on average)*;¹⁴ the overall average for all three groups is **8.96%** (LF Niš Teacher Survey: AI in Legal Edu, 2024).

¹³ At the *Uni Niš level*, some *opportunities for teachers* (11.15 %) are: introductory AI courses (20%), AI literacy training, professional development and academic integrity policy (16.6% each), legal framework and AI development policy (12.5% each), and AI infrastructure (8.3%). The *opportunities for the administrative staff* (8.33%) are: AI courses and AI literacy (12.5% each), AI training for administrative purposes (12.5%), and AI tools training (8.3%). The *opportunities for students* (7.43%) are: introductory AI courses, legal framework for AI and for administrative purposes (8.3% each), AI development policies and academic integrity policy, AI literacy training, professional development for scientific and educational purposes (4.21% each).

¹⁴ At the LF Niš level, some *opportunities for the teaching staff* (14.38% on average) are: AI legal framework and professional development on AI use (20% each), AI literacy and training courses (16.6% each), AI infrastructure and development for scientific purposes (16.6% each), academic integrity policy (12.5%), AI development strategy, AI training, and

The next part of the survey examined the current *AI learning opportunities in the LF Niš curricula* at the undergraduate, master, and doctoral degree level **(Q8)**. The results presented in *Table 3* show to what extent AI content and activities are present in the LF Niš curricular and extracurricular activities. The overall average results show that **71.4%** of respondents consider that there are *no available opportunities* for integrating AI tools, skills and contents in the curricula, syllabi, courses and extracurricular activities. Most teachers note a lack of opportunities for: AI pedagogy training, AI literacy/skills training (83% each), academic/scientific research (79%), recommended self-study resources (75%), legal research (70%), extracurricular activities (70%), AI content (66.6%), and AI modules/courses (41.6%). Notably, 70% of teachers think that new AI modules/courses are not under consideration, but 20.8% note that they are available at the master degree level (Law&ICT program). Most opportunities are available in the master degree curriculum (**18.9%** on average), but there are very few opportunities in the undergraduate curriculum (**7.8%**) and the doctoral degree curriculum (**2.7%**);¹⁵ the overall average of available opportunities at all three institutional levels is **9.8%** (LF Niš Teacher Survey: AI in Legal Edu, 2024).

prof. development for administrative purposes (8.3% each). Some *opportunities for the administrative staff* (6.6% on average) are: AI tools training (12.5%), legal framework and AI development policies (8.3% each), introductory AI courses and AI literacy training (8.3% each), development for administrative purposes (8.3% each), and AI infrastructure (4.2%). Some *opportunities for students* (5.85% on average) are: introductory AI courses (12.5%), AI literacy and AI training for administrative purposes (8.3% each), legal framework and AI development policies (4.2% each), AI infrastructure and academic integrity policy (4.2%), prof. development for scientific, educational and administrative purposes (4.2% each) (LF Niš Teacher Survey: AI in Legal Edu, 2024).

¹⁵ At the LF Niš *master degree level*, respondents report on AI and law courses (50%), AI-related units/topics (29.1%), AI training for prof. practice and extracurricular activities (16.6% each), academic research and education training (12.5% each), recommended self-study resources (8.3%), and formal/informal AI literacy/skills training (4.2%). At the *undergraduate degree level*, a few respondents noted some AI-related content in classes and extracurricular activities (12.5% each), AI and law courses, informal AI literacy/skills training, AI tools for academic/professional purposes, and recommended self-study (8.3% each). At the *doctoral degree level*, very few respondents report on AI and law courses/content, extracurricular activities, and recommended self-study resources (8.3% each) (LF Niš Teacher Survey: AI in Legal Edu, 2024).

Table 3. LF Niš Teacher Survey Q8: AI in the LF Niš curricula/syllabi/courses

Q8. AI in the LF Niš curricula/syllabi/courses: Are any of these offered within the LF Niš curricula, syllabi, courses, or extracurricular/informal training opportunities? (check all that apply)	LF Niš undergraduate curriculum	LF Niš master degree curriculum	LF Niš doctoral degree curriculum	NO/ no available opportunities
a) new AI & Law courses/modules (policy, practice, ethics, problems)	8.3% (2)	50% (12)	8.3% (2)	41.6% (10)
b) practical (hands-on) training on AI tools for academic (research)	8.3% (2)	12.5% (3)	0	79% (19)
c) practical training on AI tools for professional/legal purposes	8.3% (2)	16.6% (4)	0	75% (18)
d) pedagogy-related training on AI use in the classroom	0	12.5% (3)	0	83% (20)
e) informal/optional training in AI literacy and related skills	8.3% (2)	4.2% (1)	0	83% (20)
f) recommended self-study online to develop AI literacy/skills	8.3% (2)	8.3% (2)	8.3% (2)	75% (18)
g) some AI-related units/lessons and topics in the course syllabus	12.5% (3)	29.2% (7)	0	66.6% (16)
h) extracurricular activities (courses, clinics, projects)	12.5% (3)	16.6% (4)	8.3% (2)	70% (17)
i) LF considers introducing new modules/courses on AI literacy/skills	4.2% (1)	20.8% (5)	0	70% (17)
Total: Average	7.85%	18.9%	2.76%	71.46%

Source: LF Niš Teacher Survey: AI in Education (prepared by author based on Google form calculations, 10.11.2024).

Overall, *at the institutional level*, the results show insufficient *institutional agency*¹⁶ in addressing AI integration issues for educational, scientific and administrative purposes. The high averages on the *lack of AI learning opportunities* at the *Uni Niš* (**80%**) and at the *LF Niš* (**74.4%**) are supported by the low averages of available opportunities for all groups (teachers, students and administrative staff) both at the *Uni Niš* and at the *LF Niš* (**9%** each) (Q6-Q7). It seems that neither *Uni Niš* nor *LF Niš* has even started tackling AI issues, which are the cornerstone for AI integration in the teaching/learning process. Similarly, most LF teachers (**71.46%**) report on a *lack of learning opportunities in the LF Niš curricula*, while the available opportunities in the undergraduate, master and doctoral degree curricula are low (**9.8%** on average) (Q8). The available opportunities in a master program (18.9%) indicate that there is some education *about* and *for* AI but education *with* AI is non-existent across the LF Niš curricula. The high averages on insufficient learning opportunities and the low figures on available opportunities indicate the need to provide relevant AI literacy/skill and pedagogy-training courses, revise the institutional curricula, and explore opportunities for incorporating AI-and-law content in subject-specific instruction.

To examine the current teaching staff activities, the next part of the survey examined the *actual AI use, experimentation with AI tools, consideration and intention to use AI* in educational contexts (**Q9**). The overall average results (in Table 4) show that **10.98%** of respondents use AI for some teaching purposes, **10.2%** experiment with AI tools, **40.1%** still consider AI use, and **40.5%** have no intention to use AI. Some teachers (10.98%) report on *using AI*: to incorporate AI topics (20.8%), research/collect and generate teaching material (12.5% each), instruct on AI use for legal purposes (12.5%), research

¹⁶ *Collective agency* includes collaboration, joint action and shared responsibility on a macro-scale (by society, competent authorities, departments, institutions, community) aimed at achieving common goals and general welfare (OECD, 2019:9).

and recommend self-study resources (8.3% each), while some (6.25%) are still learning about AI use. Some teachers (10.2%) report on *experimenting with* AI tools: to research/collect and generate material (16.6% each), develop students' AI literacy/skills, incorporate AI topics, introduce AI administrative routines, recommend self-study resources (12.5% each), and introduce new summative/formative assessment forms (8.3%), but some (16.6%) need more experimentation. Many teachers (40.1%) report on *considering AI use*: to promote ethical/critical AI use (54.3%), research/collect and generate material (45.8% each), introduce AI routines, instruct on AI use for legal research, AI literacy/skills, introduce new assessment forms (41.6% each), recommend self-study resources (29.1%), and incorporate AI topics (25%), while 33.3% of teachers are still considering AI opportunities. On the other hand, **40.5%** of teachers (on average) report that they *do not intend* to use AI in instruction, which clearly indicates the prevalent respondents' mindset: skepticism, reluctance, strong resistance and disinterest. Notably, 25% of teachers from this group noted the need for further learning, experimentation and consideration; their replies per several educational purposes reflect critical assessment and recognition that AI tools may be useful for some goals: to instruct on academic research and recommend self-study resources (50% each), introduce new assessment forms (45.8%), AI administrative routines, develop students' AI literacy/skills, incorporate AI topics and instruct on AI legal drafting (41.6% each), promote ethical AI use (37.5%), and research/collect (33.3%) and generate teaching material (37.5%). Notably, respondents from all groups (25% using, 16.6% experimenting, 33.3% considering, and 25% non-users) express the need for further learning, experimentation and consideration before reaching an informed decision on AI integration (LF Niš Teacher Survey: AI in Legal Edu, 2024).

Table 4. LF Niš Teacher Survey Q9: Teachers' use of AI in instruction (for teaching/learning purposes)				
Q 9. AI in instruction (for teaching/learning purposes): Do you use, consider using, or experiment with AI tools for teaching/learning purposes in your classes? For which purposes? (check all that apply)	USE	Experiment with	Consider using	NO intention to use AI in instruction
a) research and collect relevant teaching/learning material	12.5% (3)	16.6% (4)	45.8% (11)	33.3% (8)
b) generate relevant teaching/learning material, activities, tasks	12.5% (3)	16.6% (4)	45.8% (11)	37.5% (9)
c) develop students' AI literacy and skills	4.2% (1)	12.5% (3)	41.6% (10)	41.6% (10)
d) promote ethical/responsible AI use, fact-checking, problem solving	4.2% (1)	4.2% (1)	54.1% (13)	37.5% (9)
e) incorporate AI-related topic in class activities	20.8% (5)	12.5% (3)	25% (6)	41.6% (10)
f) introduce AI-based course administration of (papers/ tasks/projects)	8.3% (2)	12.5% (3)	41.6% (10)	41.6% (10)
g) instruct Sts on AI use in academic research	8.3% (2)	0	41.6% (10)	50% (12)
h) instruct Sts on AI use for legal purposes (drafting legal docs)	12.5% (3)	0	41.6% (10)	41.6% (10)
i) introduce new AI-based forms of summative/formative assessment	4.2% (1)	8.3% (2)	41.6% (10)	45.8% (11)
j) recommend AI-based tools/platforms/courses for students' self-study	8.3% (2)	12.5% (3)	29.2% (7)	50% (12)
k) I'm still learning to use/experimenting with/considering AI use.	25% (6)	16.6% (4)	33.3% (8)	25% (6)
Total: Average	10.98%	10.2%	40.1%	40.5%

Source: LF Niš Teacher Survey: AI in Education, (prepared by author based on Google form calculations, 10.11.2024).

The teaching staff activities reflect the current *teacher agency*.¹⁷ Considering that the teachers' *actual use* of AI tools (**10.9%**) and *experimentation* with AI tools (**10.2%**) are quite low, that many teachers are still *considering* AI use (**40.1%**), and that **40.5%** of surveyed teachers have *no intention to use* AI (Q9), these results reveal a significant lack of proactive approach to exploring available AI opportunities for instructional design and teaching/learning purposes. Despite the prevalent negative mindset (40.5%), a sub-group of respondents (25%) within that group critically assessed that AI may be useful for some educational purposes. It also seems promising that teachers from all groups (including 25% of non-users) note the need for further learning, experimentation and consideration, which is confirmed in their comments on the lack of AI literacy/skills courses and teacher training on AI integration (Q14).

The survey further explored *the actual integration of AI-related content in subject-specific contexts* (Q10). In the open-ended prompt, respondents were asked to specify AI-and-law content, legal contexts and activities used in LF Niš classes. The results show that **62.5%** (15) teachers have *not* included any AI content, while **37.5%** (9) provided subject-specific examples of content, contexts and tasks: a) AI and law (4): discussions on AI in legal/judicial practice (videos, documents); b) AI in criminal law (1): predictive justice; c) AI in civil law (2): tort liability (lectures, cases, discussion); d) AI in constitutional law (2): constitutional process, elections, AI/digital transformation and human rights; f) AI in master Law&ICT courses (2): law&programming, blockchain; international law) (LF Niš Teacher Survey: AI in LE, 2024). These findings indicate that some teachers have recognized the importance of AI in legal discourse and exerted efforts to provide new insights by integrating AI issues in their course syllabi. Thus, they have demonstrated some *teacher agency*, proactive approach to facilitating new learning opportunities. To promote their agency, teachers should revise and update their syllabi, consider more extensive integration of subject-specific AI-and-law issues, and thus facilitate students' learning *about* AI and *for* AI. The new insights may contribute to promoting learning *with* AI in legal education, research and practice. Yet, these individual efforts hardly suffice in terms of a structured AI integration across the LF Niš curricula.

¹⁷ Generally, *teacher agency* the capacity to design and facilitate supportive learning, act purposefully and effectively, contribute to student/institutional growth, and direct one's own professional development. (OECD, 2019:8).

The next question (**Q13**) surveyed the teaching staff attitudes on whether AI-powered technologies should be integrated in legal education at the LF Niš (assessed on the 5-point Likert scale). *Table 5* shows divided opinions: 25% of respondents strongly agreed, 29.2% agreed, 29.2% had mixed opinions, 12.5% disagreed, and 4.2% strongly disagreed. Overall, the results show that the largest number of respondents **54.2%** respondents are *positive* about AI, **29.2%** have *mixed* opinions, while **16.7%** have a *negative* stance on AI integration in legal education at the LF Niš (LF Niš Teacher Survey: AI in Legal Edu, 2024).

Table 5. LF Niš Teacher Survey Q13: LF Teachers’ attitudes to AI integration in legal education at LF Niš				
Q 13. Do you think AI-powered technologies should be part of legal education at LF Niš? (scale 1-5) 24 responses				
Strongly agree	Agree	Neither agree not disagree	Disagree	Strongly Disagree
25% (6)	29.2%(7)	29.2% (7)	12.5% (3)	4.2% (1)
Total: 54.2% (13)		29.2% (7)	16.7 % (4)	
Source: LF Niš Teacher Survey: AI in Education (prepared by author based on Google form calculations, 10.11. 2024).				

To cast more light on the respondents' mindset, the next two open-ended prompts examined the respondents' attitudes on advantages (Q11) and disadvantage (Q11) of AI integration in legal education.

The teachers' responses on *advantages, benefits and opportunities*(**Q11**) may be grouped as follows:¹⁸

- a) *pragmatic goal-oriented benefits* (11): AI tools provide quick, time-efficient and cost-effective access to data, enable search for up-to-date material in subject-specific areas, summarize and analyze data and provide process/performance/product-driven results (lectures, presentations, documents, papers, etc.);
- b) *instruction-oriented benefits* (10): interesting content and interactive classes enhance motivation, engagement, interaction, personalized learning for academic/professional and self-study purposes; AI tools connect students and promote alignment of syllabi at the national/international level;
- c) *pedagogy-oriented benefits* (6): AI tools may save time and assist teachers in preparing classes, lectures, teaching material, generating ideas; they facilitate experiential learning and professional development; their integration across the curricula may promote interdisciplinary education;

¹⁸The responses were provided by 18 respondents (75%), 2 respondents (8.3%) stressed the need for caution, 2 respondents (8.3%) provided no reply, 1 respondent (4.2%) had no specific opinion, and 1 respondent (4.2%) found no benefits.

d) *scientific research-oriented benefits* (6): AI tools facilitate research on subject-specific topics, offer new ideas for consideration, compare legal solutions, save time in drafting scientific papers, provide better structure of the final product and valuable assistance in writing (grammar/spelling/plagiarism check);

e) *competence/skills-oriented benefits* (5): AI tools promote teacher research, critical material selection, lesson planning and material development skills; they promote students' legal research, analysis, problem-solving and writing skills (LF Niš Teacher Survey: AI in Legal Edu, 2024).

The responses on *disadvantages, challenges, concerns and risks* (Q12) may be grouped as follows:¹⁹

a) *overreliance* (7): dependence on quick-and-easy AI-generated outputs raises concerns: plagiarism and copyright issues; less thinking, no individuality, lack of intellectual vigour; recursive AI use without critical consideration; AI addiction: inability to work on one's own; stagnation of cognitive functions or "mind-dumbing" while "students should be encourage to think for themselves and express their own opinions without heavily relying on AI";

b) *bias, inaccuracies and hallucinations* (5): there are concerns about reliability and inaccuracies in AI outputs "based on input data whose quality and accuracy are not verified"; AI may misinterpret data, provide inaccurate conclusions; students may use AI-generated content "without critical assessment" and without using their own knowledge, argumentation, legal reasoning and creativity in problem-solving;

c) *privacy and security risks* (3): we should consider "possible costs" (risks and effects) of AI use on privacy, data protection, security; there is "a lack of information on dangers of using AI";

d) *ethical and professional issues* (3): there are concerns about plagiarism, unethical, irresponsible use and abuse; there is a need for plagiarism-detection tools and training "to identify bias and check facts";

e) *inadequate legal framework, information and education* (3): there is a lack of AI strategies, policies, regulations, guidelines for institutions, teachers and students; there is a lack of AI literacy/competence training, and a lack of information on risks of using AI in legal education;

f) *AI limitations and drawbacks* (4): AI integration should be explored and addressed with caution: "AI cannot understand the complexities of human

¹⁹The responses were provided by 19 respondents (79.1%); 4 (16.6%) provided no response, and 1 had no opinion (4.2%).

language and conduct”; AI can be used for research and statistics but “it is unsuitable for complex interpretation tasks and conclusions, which should be handled by traditional legal methods”; “AI is still unable to implement legal norms in daily situations; it should not to be used as a panacea for (resolving) legal issues, nor should it serve as a substitute for addressing matters which shall stay out of its reach” (LF Niš Teacher Survey: AI in Legal Edu, 2024).

In the final open-ended prompt (**Q14**), respondents were invited to share opinions on AI issues that may not have been covered in the questionnaire. In their comments, the teachers (12) reiterated their prior positions: one respondent had no dilemma about AI integration in legal education, hoping that the survey findings may be an incentive for AI integration at the institutional level; two respondents expressed intention to increase AI use for educational purposes. Some teachers (3) urged for caution due to risks, called for “proper regulation, ethical and responsible use”, and warned about possible abusive practices. Some teachers (3) noted that “AI cannot replace human creativity”, emphasizing that students should exercise critical thinking “without heavily relying on AI for quick solutions” and warning about the “mind-dumbing” effects.²⁰ One teacher outlined the future course of action: “successful AI use in education requires careful planning, teacher training, good infrastructure, and constant evaluation; HE institutions need to set clear goals how they want to use AI: for personalized learning, automating administrative tasks, or enhancing engagement”. One teacher noted the need for “a balanced, human-centered and pedagogy-driven approach, aligned with ethical standards, legal framework, good practices, institutional needs and educational goals” (LF Niš Teacher Survey: AI in Legal Edu, 2024).

Overall, the presented survey results clearly indicate divided opinions of the teaching staff at LF Niš on AI use in legal education, ranging from full rejection and reluctance to full acceptance (Q13). On the one hand, more than half of respondents (**54.2%**) are *positive* about AI integration in legal education, recognizing the increasing need for AI as a practical assistive tool which may improve some aspects of legal education. This stance is substantiated by responses on observed advantages of AI use in legal education: pragmatic goal-oriented, instruction-oriented, pedagogy-oriented, scientific

²⁰ In recent literature, there is a term “*brain rot*”, announced as the OUP word of the year 2024 and defined as follows: “brain rot” (n.): the supposed deterioration of a person’s mental or intellectual state, especially viewed as the result of overconsumption of material (particularly online content) considered to be trivial or unchallenging; or something characterized as likely to lead to such deterioration” (OUP, 2024). In the context of AI technologies, “brain rot” entails deterioration of the human mind under the detrimental impact of the latest GenAI technologies (Forbes, 2024).

research-oriented and competence/skills-oriented benefits (Q11). Due to observed limitations, drawbacks and concerns, some teachers (29.2%) have *mixed* feelings, emphasizing the need for a cautious, well-structured and responsible approach to AI integration, more AI learning opportunities and relevant safeguards to address risks. On the other hand, some respondents (16.7%) have a *negative* attitude to AI integration in legal education, illustrated in the observed disadvantages: overreliance; bias, inaccuracies, hallucinations; ethical and professional concerns, privacy/security risks; inadequate legal framework, information on AI integration, and AI literacy/skills training (Q12). However, we may not disregard a large group of teachers (48%) who opted out of the survey but whose “silence” may be interpreted as strong rejections, skepticism, disagreement or indifference. These distinctive perspectives should be properly considered in the AI decision-making processes as a valuable source of constructive criticism on issues that have to be addressed in the AI decision-making and integration processes.

2.2. LF Niš Student Survey on AI in Legal Education: Summary and analysis results

In order to explore the perceptions of LF Niš students’ on AI integration in legal education and their actual use of AI technologies, the author conducted a small-scale (pilot) student survey, titled *LF Niš Students’ Survey on AI in Legal Educations* (2024),²¹ including a sample of law students who attended ELP/Legal English courses at the LF Niš.²² The survey was forwarded to a total of 45 ELP/LE students and responses were submitted by 10 students (22%).²³ The research sample is by no means representative, which is certainly a limiting factor that may make the quantitative results tentative and generate certain reservations, but it does not diminish the value of students’ qualitative (narrative) responses. The pilot survey results are indicative of the students’ attitudes and actual AI use for different purposes, which may

²¹ The survey included 14 questions: Q1. Name 5 AI tools; Q2. Do you use AI tools? For which purposes?; Q3. AI tools in private life; Q4. AI tools in academic/professional life; Q5. AI tools in the learning process; Q6. AI at the Uni Niš; Q7. AI at the LF Niš; Q8. AI in the LF curricula; Q9. AI use in LF instruction; Q10. AI-related content in class; Q11. AI advantages in legal education; Q12. AI disadvantages in legal education; Q13. AI integration at LF Niš; Q14. Further comments (LF Niš Students Survey, 2024).

²² For the lack of direct contact with students in the autumn term 2024, the survey focused on students who had attended the first-year ELP course and the third/fourth-year LE courses in the spring term 2024.

²³ In addition to equal gender representation: 5 female and 5 male respondents (50% each), there was an even distribution across courses: 5 first-year ELP students, 4 student from the 3rd/4th year LE courses and 1 PhD student (LF Niš Students’ Survey, 2024).

serve as a stepping stone for further research and consideration at both institutional and individual level.

In response to the open-ended prompt on AI tools (*Q1*), students' replies indicate their awareness of the common AI-based platforms/tools and many purpose-specific applications.²⁴ As for the frequency of using AI tools for different personal purposes (*Q2*), the overall average results show that **38.33%** of students *never* use AI, **45%** *occasionally* use AI, and **16,66%** use AI on a *daily* basis, but percentages vary per specific usage (*Table 6*).²⁵ The three personal education-related purposes (b/c/d) show that most students use AI tools *occasionally* (50%), some students (23.3%) use them *daily*, and some students (26.6%) *never* use them for these purposes (LF Niš Students' Survey: AI in Legal Edu, 2024).

Table 6. LF Niš Students' Survey: **Q2:** Personal use of AI tools for different purposes

Q2: Do you use AI-powered platforms/tools? For what purposes? How often?	Never	Occasionally	Daily
a) personal use of practical AI-powered apps in private life	10% (1)	70% (7)	20% (2)
b) academic/professional purposes (data research, writing, summarizing, etc.)	30% (3)	50% (5)	20% (2)
c) professional development/learning purposes	20% (2)	60% (6)	20% (2)
d) educational purposes (teaching and learning, training others, etc.)	30% (3)	40% (4)	30% (3)
e) workplace-related purposes (time/work-management, automating paperwork	60% (6)	30% (3)	10% (1)
f) financial, commercial, business transaction purposes	80% (8)	20% (2)	0
Total: Average	38.33%	45%	16.66%

Source: LF Niš Students' Survey: AI in Legal Education, 2024 (prepared by author based on Google form calculations, 5.3. 2025).

As for *personal use* of AI tools in *private life* (*Q3*), **61%** of students (on average) reported using AI, largely on the occasional basis (45%) (*Q2*), for different practical purposes.²⁶ Considering AI use *for personal academic/scientific/professional purposes* (*Q4*), **32.85%** use AI tools for: reviewing/revising data (80%) and scientific research (60%), while other uses are much lower: writing, administrative tasks (20% each); predicative analysis, drafting documents, visualizing content (10% each); one student (10%) reported not

²⁴ In response to *Q1*, students noted: Open AI ChartGPT (10), Google Maps (8), Translate (8), Lens (5), Earth (4), Grammarly (3), MS Bing/Copilot (4), Gemini (2), G-Assistant (2); Pinterest, Duoligo, Craiyon, Quilbo, MyAI, Apple Intelligence, InferKit (1 each).

²⁵ Most student *occasionally* use AI purposes (20%). The *daily* use is much lower: educational (30%), personal/ needs, research, prof. development (20% each), and work-related purposes (10%). Most students *never* use AI for financial (80%), work-related (60%), academic/professional/educational purposes (30% each), and prof. development (20%) (LF Niš Students' Survey, 2024).).

²⁶ As for *personal use in private life* (*Q3*), most students use AI for: information/direction (90%), translation/revising (90%), image recognition (80%), chatbots (70%), grammar/plagiarism check, speech/text/image recognition (60% each), entertainment/leisure, learning languages/skills, AI assistants (50% each), artistic content (40%), and payment (30%).

using AI. In terms of using AI *for personal educational purposes (Q5)*, **40%** of students do not use AI tools while **20%** use AI to gather resources (50%) and generate material (20% each), for extracurricular activities (30%), to visualize content, draft documents, assessment, predictive analysis (10% each) (LF Niš Students' Survey: AI in LE, 2024). Although the LF students' results on using AI tools for personal needs are higher than the LF teachers' results across several factors²⁷, they raise the issues of students' motivation, willingness and perhaps competencies to use AI in formal legal education settings.

The next part of the survey examined the students' perceptions on the institutional approach to AI integration in terms of available learning opportunities provided for students and teachers at the university level (Uni Niš) (Q6) and at the LF Niš level (Q7). The collected data are shown in *Table 7*.

Table 7. LF Niš Students' Survey: Q6: AI technology at UNI Niš; and Q7: AI technology at LF Niš

Q6. AI technology at UNI Niš Q7. AI technology at LF Niš Does the UNI Niš/ LF Niš provide any of the following opportunities to teachers/students?	Q6. AI technology at UNI Niš				Q7. AI technology at LF Niš			
	for teaching staff	for students	NO/ not available	I don't know	for teaching staff	for students	NO/ not available	I don't know
a) formal/informal AI introductory courses	0	20% (2)	60% (6)	40% (4)	0	20% (2)	70% (7)	10% (1)
b) formal/informal training on AI literacy	0	0	70% (7)	30% (3)	0	0	80% (8)	20% (2)
c) prof. development for scientific purposes	10% (1)	20% (2)	60% (6)	30% (3)	10% (1)	10% (1)	80% (8)	10% (1)
d) prof. development for educational process	0	10% (1)	50% (5)	40% (4)	0	0	80% (8)	20% (2)
e) prof. development for administration, admission, registration for courses/exams	0	0	60% (6)	40% (4)	0	0	80% (8)	20% (2)
f) AI tools training for administrative purposes	0	0	50% (5)	50% (5)	0	0	70% (7)	20% (2)
g) legal regulation for AI use in education	20% (2)	20% (2)	40% (4)	30% (3)	0	0	60% (6)	30% (3)
h) AI-development strategy, policy in edu	0	0	50% (5)	50% (5)	0	0	70% (7)	30% (3)
i) academic integrity policy on ethical AI use	0	0	50% (5)	50% (5)	0	10% (1)	70% (7)	20% (2)
j) relevant infrastructure for using AI	0	10% (1)	50% (5)	40% (4)	0	0	80% (8)	20% (2)
Total: Average	3%	8%	54%	39%	1%	4%	74%	20%

Source: LF Niš Students' Survey: AI in Education, 2024 (prepared by author based on Google forms calculations, 5.3. 2025).

In terms of AI *learning opportunities at the University Niš level (Q6)*, **54%** of students (on average) think that there are *no opportunities* in terms of: AI literacy training (70%), AI introductory courses (60%), training on AI use for scientific (60%) and educational purposes (50%), AI strategy/policies, academic integrity policy, AI infrastructure (50% each), training for administration (60%) and administrative purposes (50%), and AI legal framework (40%). Many students (**39%**) are unaware or barely aware of such opportunities for students (8%) and teachers (3%) (LF Niš Students' Survey: AI in Legal Edu, 2024).

²⁷ E.g. in Q3, students' results are 35-45% higher for image/speech/text recognition; 23-25% for chatbots/AI assistants, leisure/art purposes; 7-10% higher for translation/ text revising, information/directions; but 16% lower for personal learning.

As for *AI learning opportunities at the LF Niš level (Q7)*, **74%** of students (on average) think that there are *no opportunities* in terms of: AI infrastructure (80%), AI literacy/skills training (80%), AI courses (70%), AI policies and academic integrity policy (70% each), AI legal framework (60%), professional development for scientific, educational, administration (80% each) and administrative purposes (70%). On average, **20%** have *no knowledge* about this matter while very few students are aware of some opportunities for students (4%) and teachers (1%) (LF Niš Students' Survey: AI in Legal Edu, 2024).

Overall, **at the institutional level**, the survey results on the *AI learning opportunities* at the *Uni Niš* and at the *LF Niš* (Q6-Q7) indicate insufficient institutional agency to provide relevant conditions for AI integration. Most students report on the *lack of opportunities* at the *Uni Niš* (**54%**) and *at LF Niš level* (**74%**); some students have no knowledge about such opportunities (39% for *Uni Niš*, and 20% for *LF Niš*), but very few are aware of some opportunities for students and teachers (11% at *UNI Niš*, 5% at *LF Niš*).²⁸ Considering the high figures on insufficient opportunities and lack of knowledge about them, students' perceptions indicate not only the need for more AI learning opportunities for both groups (at both levels) but also the need to provide transparent information on such opportunities (if any).

As for the *AI learning opportunities in the LF Nis curricula (Q8)*, Table 8 shows to what extent AI contents are available in the undergraduate, master, and doctoral degree curricula. On average, **78.88%** of students think that there are *no opportunities* for: AI training for academic/professional and educational purposes (100% each), AI literacy/skills training (90%), AI contents (80%), recommended self-study resources (70%), AI modules/course (50%), and extracurricular activities (40%). While 80% of students think that new AI modules/courses are not under consideration, 20% think they are part of the master degree curriculum. They note some opportunities in the master degree (**15.55%**), the undergraduate degree (**12.22%**), and the doctoral degree (**5.5%**) curricula (LF Niš Students' Survey, 2024).²⁹ Overall, these

²⁸ Notably, LF teachers' responses on lacking opportunities are higher: *at the Uni Niš* (80%) and *at the LF Niš* (74.4%), while available opportunities for teachers and students at both institutions are similar (9.5% on average) (LF Nis Teacher Survey, 2024).

²⁹ At the LF Niš *master degree level*, students note some learning opportunities in AI courses/modules (50%), extracurricular activities (30%), AI-related classes/topics and recommended self-study resources (20% each). At the LF Niš *undergraduate level*, students note extracurricular activities (50%), recommended self-study resources (20%), informal AI literacy/skills training, and AI-related content (10% each). At the LF Niš *doctoral degree level*, very few students note new AI courses/modules (20%), recommended self-study resources,

results indicate a general *lack of AI learning opportunities* across the LF Niš curricula (**78.88%**); while most opportunities are available at the master degree (15.55%), the overall average of available opportunities in the undergraduate, master and doctoral degree curricula is low (**11%**) (Q8).³⁰ Thus, students' perceptions confirm the insufficient institutional agency to explore AI opportunities, revise and update the curricula, and more substantially include AI content in curricular and extracurricular activities. As AI tools are not formally used in instruction, teachers/students may be lacking AI competencies. Thus, LF Niš may institute an extensive needs analysis on the teachers/students stance on AI use in legal contexts, provide AI literacy/skills training for all interested parties, introduce (risk-free) AI tools for experimentation and instruction, and gradually promote AI use for legal education purposes.

Table 8. Question 8: LF Niš Students' Survey: AI in the LF Niš curricula/syllabi/courses

Q8. AI in the LF Niš curricula/syllabi/courses: Are any of these offered within the LF Niš curricula, course syllabuses, individual courses, or informal training opportunities? (check all that apply)	LF Niš undergraduate curriculum	LF Niš master degree curriculum	LF Niš doctoral degree curriculum	NO/no opportunities available
a) new AI and Law courses/modules (policy, practice, ethics, risks)	10% (1)	50% (5)	20% (2)	50% (5)
b) practical (hands-on) training on AI tools for academic (research)	0	0	0	100 % (10)
c) practical training on AI tools for professional/legal purposes	0	0	0	100 % (10)
d) pedagogy-related training on AI use in the classroom	0	0	0	100 % (10)
e) informal/optional training in AI literacy and related skills	10% (1)	0	0	90% (9)
f) recommended online resources for self-study for AI literacy/skills	20% (2)	20% (2)	10% (1)	70% (7)
g) some AI-related units/lessons and topics in the course syllabus	10% (1)	20% (2)	0	80% (8)
h) extracurricular activities (courses, clinics, projects)	50% (5)	30% (3)	10% (1)	40% (4)
i) LF considers introducing new modules/courses on AI literacy/skills	10% (1)	20% (2)	10% (1)	80% (8)
Total: Average	12.22%	15.55%	5.55%	78.88%

Source: LF Niš students' Survey: AI in Education, 2024 (prepared by author based on Google forms calculations, 5.3. 2025).

The next part surveyed the students' perceptions on the *teachers' current use, experimentation with, and consideration/intention to use AI tools in the educational process (Q9)*. The results in Table 9 show that **32%** (on average) consider that teachers have *no intention* to use AI tools in the educational process, **58%** report having *no knowledge* about it, while very few students report on teachers' actual AI use (1%), *experimentation with* AI (4%), and *consideration to use* AI (7%)³¹ (LF Niš Students' Survey: AI in LE, 2024). The

and extracurricular activities (10% each) (LF Niš Students' Survey, 2024).

³⁰ By comparison, most LF teachers (71.46%) noted a general *lack of AI opportunities at LF Niš*, while available opportunities at the undergraduate, master and doctoral degree levels are low (9.8% average) (LF Nis Teacher Survey, 2024).

³¹ By comparison, 40.5% of teachers reported having *no intention to use* AI for educational/scientific/professional purposes, while 10.9% *actually use*, 10.2% *experiment with*, and 40.1% *consider* using AI for these purposes (LF Nis Teacher Survey, 2024, Q9).

results indicate insufficient teacher agency in exploring subject-specific AI learning opportunities and the need to transparently address the listed educational goals to enhance the *student agency*.³²

Table 9. Question 9: LF Niš Students’ Survey: AI in the classroom (for teaching/learning purposes)

Q 9. AI in the classroom (for teaching/learning purposes): Do your teachers use, experiment with, or consider using AI tools? For which teaching/learning purposes?	USE	Experiment with	Consider using	NO intention to use AI in instruction	I don't know
a) research and collect relevant teaching/learning material	0	20% (2)	10% (1)	20% (2)	60% (6)
b) generate relevant teaching/learning material, activities, tasks	0	10% (1)	10% (1)	30% (3)	50% (5)
c) develop students' AI literacy and skills	0	0	0	50% (5)	50% (5)
d) promote ethical AI use, fact-checking, problem solving	0	0	10% (1)	40% (4)	50% (5)
e) incorporate AI-related topic in class activities	0	0	10% (1)	20% (2)	70% (7)
f) introduce AI course administration (papers, tasks/projects).	0	0	10% (1)	30% (3)	60% (6)
g) instruct Sts on AI use in academic research	10% (1)	0	10% (1)	20% (2)	60% (6)
h) instruct Sts on AI use for legal purposes (drafting legal docs)	0	10% (1)	10% (1)	40% (4)	50% (5)
i) introduce AI-based forms of summative/formative assessment	0	0	0	30% (3)	70% (7)
j) recommend AI tools/platforms/courses for students' self-study	0	0	0	40% (4)	60% (6)
Total: Average	1%	4%	7%	32%	58%

Source: LF Niš Students’ Survey: AI in Education, 2024 (prepared by author based on Google forms calculations, 5.3. 2025).

The survey further explored the actual *integration of AI-related content in subject-specific contexts (Q10)*. In the open-ended prompt, students were asked to specify AI-related content, legal contexts and types of activities used in LF Niš classes. Notably, 80% of students did not have any AI-related content and **20%** provided examples of AI-and-law content in curricular or extracurricular activities.³³ Two students (20%) had class discussions on AI use in legal and judicial practice, and two students (20%) participated in extracurricular courses/conference on AI use in legal research, drafting documents, crime monitoring and prevention (LF Niš Students’ Survey: AI in Legal Education, 2024). Overall, as the students’ views reflect a very limited scope of integration of AI-and-law contents in LF Niš courses, the findings confirm the insufficient teacher agency in facilitating students’ learning *about* AI and *for* AI, while students comments (Q14) indicate that learning *with* AI is formally unavailable. Thus, in order to enhance enhancing *students’ agency*, trust and collaboration in the AI integration process, LF teachers have to take a more proactive approach: revise and update the syllabi, incorporate AI-related legal issues in subject-specific courses, promote students’ learning

³² *Student agency* is the capacity to actively participate in shaping one’s learning, make responsible choices, develop a autonomy and a growth mindset, i.e. to have a voice, choice and take ownership of one’s learning (OECD, 2019:2,5).

³³ By comparison, LF teachers’ responses on *actual integration of AI-related content in subject-specific contexts (Q10)* show that 37.5% included AI-and-law content while 62.5% did not include such content in their classes (LF Nis Teacher Survey, 2024).

about and *for* AI, raise students’ awareness about AI competencies for specific legal purposes, and eventually enhance learning *with* AI.

The next question surveyed the students’ attitudes on whether AI technologies should be integrated in legal instruction at the LF Niš (**Q13**). The overall results (*Table 10*) show that half of the students (**50%**) are *positive* about AI integration, some (**30%**) have *mixed* opinions, while some (**20%**) have a *negative* opinion about AI use in legal education (LF Niš Students’ Survey: AI in Legal Education, 2024). Although these results are similar to the LF teachers’ results, students have a slightly more negative attitude than their teachers.³⁴ Based on the students’ narrative responses (Q14), it may be explained by uncertainty and observed lack of knowledge and transparent information about the AI integration.

Table 10. Question 13: Students’ attitudes to AI integration in legal education at LF Niš				
Q 13. Do you think AI-powered technologies should be part of legal education at LF Niš? (scale 1-5) 24 responses				
Strongly agree	Agree	Neither agree nor disagree (mixed)	Disagree	Strongly Disagree
10% (1)	40%(4)	30% (3)	20% (2)	0%
Total: 50% (5)		30% (3)	20 % (2)	

Source.: LF Niš Students’ Survey: AI in Education, 2024 (prepared by author based on Google forms calculations5.3. 2025).

To cast more light on the students’ opinions, the survey next explored their perceptions on the advantages (Q11) and disadvantages (Q12) of using AI technologies in legal education.

In response to the open-ended question on the *advantages, benefits and opportunities* of integrating AI in legal education (**Q11**), the students’ responses (10) may be grouped as follows:

- a) *pragmatic goal-oriented benefits* (9): AI tools provide quick and easy access to data, facilitate research, recommend references, locate sources in specific legal areas, simplify and summarize complex topics, provide process/performance/product-driven support (synonyms, rephrasing, rewriting, proofreading, spelling/grammar and plagiarism check), speed up text analysis, save time and enhance efficiency in task-completion, provide better structure and “boost precision” of the final product, facilitate immediate communication, guidance and help via virtual assistants that address “every single detail”;
- b) *competence/skills-oriented benefits* (6): AI tools may facilitate and promote students’ research skills, gathering/selecting relevant material, generating

³⁴ The LF Niš teachers’ opinions (Q13): positive (54.3%), mixed (29.2%) and negative (16.7%) (LF Nis Teacher Survey, 2024).

and drafting legal documents; they may enhance students' legal skills: legal analysis, problem-solving skills, task organization and management skills, efficiency in task-completion; they may promote critical thinking, attention to detail, precision, careful wording and structure, academic/scientific writing skills, proofreading, etc.;

c) *learning-oriented benefits* (6): AI tools save time, quickly find answers, generate ideas, resources and educational material, simplify legal texts, organize written work, rephrase/rewrite and provide writing assistance (grammar/spell check, synonyms), generate text/visuals; they may modernize legal education and promote research in AI technologies for legal purpose.³⁵

In terms of *disadvantages, challenges, concerns and risks* of using AI in legal education (**Q12**), the students' responses (10) may be grouped as follows:

a) *AI technology and legal/professional issues* (7): there is a lack of legal AI tools in Serbian, trained on Serbian legal sources; legal AI tools may be costly and inaccessible; there are modernization costs, potential risks and difficulties in introducing new technologies; AI use is unregulated: there are safety, data protection and privacy issues; AI tools are prone to malfunctioning (e.g. plagiarism, grammar and spell-checkers); humans are currently competing with AI which may soon replace humans in legal jobs;

b) *overreliance on AI* (6): overuse and abuse of easily accessible AI tools generates overdependence on AI-generated results, less effort to do the independent "manual work" and less thinking as "the robot does all the work for you"; no critical thinking, lack of individuality, creativity and authenticity; it is "risky" in legal contexts as it may cause serious mistakes, misunderstanding, misuse/abuse and violations of law;

c) *unreliability, inaccuracies and malfunctions* (5): AI use raises concerns about reliability and accuracy of AI-generated data: outdated information (legislation no longer in force), "shallow approach to legal tasks", limited scope of applicable law, wrong sources, imprecise citation, missing references, inaccuracies in legal texts, which makes them "useless" because one has to "double-check everything"; it particularly refers to Serbian legal sources where the AI-generated results may be oversimplified, oversummarized, misinterpreted or manipulated to such an extent that the essential meaning is lost;

³⁵ In comparison to teachers' responses, LF students focus on practical goal-oriented, competence/skills-oriented and learning-based benefits, while LF teachers note a wider range of practical, educational, academic/scientific and professional purposes (practical goal-oriented, instruction-oriented, pedagogy-oriented, research-oriented, and competence/skills-oriented advantages).

d) *AI integration in legal education (2)*: it takes time and money to adopt and integrate new technologies, address risks, “think outside the box”, set “foundations” for future AI use, and “keep up with the AI evolution”; students need training on effective use of AI tools for legal purposes;

e) *AI limitations and shortcomings(4)*: AI can assist lawyers in certain “manual” tasks but the results may be superficial, misleading or mistaken; GenAIs “give an impression” of assistance but cannot be fully trusted as they do not provide relevant legal assistance in Serbian contexts; AI tools cannot replace human lawyers and outperform human creativity (LF Niš Students’ Survey: AI in Legal Edu, 2024).³⁶

In the final open-ended prompt (**Q14**), respondents were invited to share opinions on AI-related issues that may not have been covered in the survey. In addition to previously presented positions, two students stressed that AI should not be used in legal education and expressed preference for “classical” forms of learning and research. One student noted that “legal profession is not about knowing a solution to every problem in advance but about knowing where to find possible answers and how to use them creatively”. One student noted that legal education should be modernized but AI tools should be carefully assessed, pre-tested and integrated due to observed risks, which have to be kept under control. Based on the experiential learning activities, some students noted that distinctive lawyer skills are needed to address highly complex legal issues which cannot be adequately resolved by AI tools, particularly in Serbian contexts due to the lack of legal AI tools, which are inaccessible.³⁷ In view of prospective human redundancy (being replaced by intelligent machines), one student noted that human-AI collaboration would be “a winning combination”: combining AI and humans who can provide expert guidance on legal issues that cannot be properly addressed by AI alone (LF Niš Students’ Survey: AI in LE, 2024).

Overall, comparing the LF students and teachers’ response on advantages of AI integration (Q11), there is an obvious difference in priorities: LF students focus on major practical goal-oriented, competence/skills-oriented and learning-based benefits; LF teachers’ priorities are more versatile, covering a range of practical, educational, academic/scientific research, and professional

³⁶ By comparison, we may note that LF teachers cover a wider range of issues (overreliance, unreliability, ethical/professional issues, legal framework, privacy/security, and social/legal limitations) but students have raised new important issues: lack of legal AI tools, human redundancy, human-AI collaboration, and structured AI integration in legal education.

³⁷ This stance is in line with the opinions of Serbian legal practitioners; for more, see: Ignjatović, 2025:298.

development purposes (practical goal-oriented, instruction-oriented, pedagogy-oriented, research-oriented, and competence/skills-oriented benefit). While both students and teachers recognize the practical (applicative) use of AI technologies as supplementary and assistive tools, both groups stress the need for more learning opportunities, practical AI literacy/skills training, safeguards to counter observed risks, and a cautious, structured and ethical approach to AI integration in educational and legal contexts. As for observed disadvantages (Q12), teachers' responses cover a wider range of issues (overreliance, unreliability, legal framework, privacy/security, ethical/professional issues, and social/legal limitations). However, students' replies raise new practical issues: the lack of legal AI tools in Serbia, lack of structured AI integration, redundancy and loss of legal job, and human-AI collaboration as a prerequisite for preserving human agency, creativity and supervision. Some students raised the issue of adequate approach to AI integration, which should take into account the major features of legal education: a complex set of lawyer (discursive) competencies, legal conventions (managing documents, data, oral/written communication), communicative and interpersonal (soft) skills.³⁸ The negative attitudes to AI integration are based on critical assessment of disadvantages and risks (Q12), which generate criticisms, distrust, skepticism, hesitation or reluctance to use AI in legal education.³⁹ These diverse perspectives should be properly addressed in the prospective AI integration process.

On the whole, the empirical research results seem to confirm many conclusions of the author's prior theoretical research on this matter.⁴⁰ In the next part, we will consider the major issues raised by the survey participants and possible courses of action in prospective AI integration in Serbian legal education.

3. Agency-based Considerations for prospective AI integration at LF Niš

Based on the presented analysis, we may revisit the major issues raised in the two surveys from the perspective of agency in education, by focusing to the prospective roles and actions of key participants.

³⁸ Some legal scholars in developed countries have similar opinions; see: Ignjatović, 2025: 292,303.

³⁹ In developed countries, legal scholars/practitioners have similar critical attitudes; see: Ignjatović, 2025: 292.

⁴⁰ For more, see: Ignjatović, 2025: 304-306.

First, the survey results indicate insufficient ***institutional agency*** in view of providing relevant AI learning opportunities at the Uni Niš and LF Niš. Considering the reported lacks (infrastructure, resources, AI policies, guidelines, tech support, AI literacy/skills training) and students' insufficient awareness of such opportunities, both institutions should more substantially invest in material and human resources, provide and learning opportunities for teachers, students and administration staff, as well as transparent information about such opportunities. At the Uni Niš level, it is essential to cater for the needs of the non-tech faculty (in social sciences and humanities) by providing safe experimentation hubs, AI literacy/skills and pedagogy training courses, and opportunities for experiential learning *about, for* and *with* AI. At the LF Niš level, although there are some forms of learning *about* and *for* AI (in a master program), there are no formal/informal opportunities for learning *with* AI. It hardly suffices in terms of an extensive AI integration across the LF Niš curricula and taking advantage of the observed AI benefits in legal education and practice.⁴¹ Although prior research demonstrated some institutional agency at the Uni Niš and LF Niš,⁴² both institutions should take a more proactive approach by assessing the needs of all stakeholders, providing AI literacy/skills training, safe experimentation spaces (hubs, sandboxes) and experiential learning opportunities, promoting the use of risk-free AI tools (MS Notebook), providing AI integration resources, guidelines and pedagogy training in subject-specific contexts. It may contribute to raising awareness about the relevance of using AI technologies in different legal education contexts, promote constructive dialogue and promote the actual learning *about, for* and *with* AI. To that end, law schools may refer to good comparative practices in developed countries which provide an extensive range of curricular and extracurricular opportunities for safe, critical and creative AI use in education.⁴³

Second, the survey results indicate insufficient ***teacher agency***, reflected in modest use of AI tools for legal education purposes and sporadic integration of AI-and-law content across the LF Niš curricula. It is likely caused by the passive institutional approach to AI integration, the lack of AI literacy/skills training, AI integration guidelines and pedagogy training, which ultimately generate uncertainty and affect the teachers' mindset on AI use in

⁴¹ For more, see: Ignjatovic, 2025: 287, 290-292

⁴² Uni Nis participated in the Applied AI Erasmus project, LF Nis introduced AI courses in the Law&ICT master degree program and is currently involved in the DigiRights project, see: Ignjatovic, 2025: 296 (fn 76, 77), 297 (fn 85)

⁴³ For examples of *available AI opportunities* at law schools in developed countries, see: Ignjatović, 2025: 286-287, 293-294.

legal education. The diverse attitudes (ranging from full acceptance to overt rejection and indifference) and distinctive shades of perception (hesitation, skepticism, reluctance, resistance, indifference) indicate the need to properly address the teachers' mindset issues. Although some teachers have recognized the relevance of integrating AI-and-law content in their subject-specific contexts and resorted to self-study, it hardly suffices in terms of AI integration across the LF Niš curricula. The comparative practices in developed countries may serve as a good starting point for addressing these issues, developing strategies to counter the negative mindset, providing incentives for professional development, and enhancing AI competencies for legal purposes.⁴⁴ To enhance their agency, teachers should take a more proactive approach: assess students' opinions on AI integration in subject-specific contexts, revise and update the syllabi, carefully plan and incorporate AI-and-law content in their courses, raise students' awareness about AI tools and competencies for legal purposes, facilitate learning *about* and *for* AI, and learning *with* risk-free AI-powered tools (PDF Gear, NoteBook). The key prerequisites are continuous education, training, experimentation and gradual integration in line with the learners' and subject-specific needs, institutional resources, transparent AI integration policies and procedures, academic integrity policies, ethical standards and pedagogical goals. The flexible and proactive approach will contribute to enhancing *student agency*, trust and collaboration in the AI integration process.

Third, the survey results indicate insufficient ***student agency*** considering the sporadic and quite low use of AI tools for educational, academic/scientific research and professional development purposes. Notably, LF students' attitudes to AI use in legal education are slightly more negative than their teachers'. It may be explained by the observed lack of knowledge and transparent information about the AI integration, the lack of AI literacy/skills training for educational purposes, unavailability of reliable AI tools in formal legal education, and sporadic integration of AI-related content in curricular/extracurricular activities. Thus, the student agency may be enhanced by addressing these observed issues, introducing risk-free (assistive) AI tools in instruction, raising students' awareness about the relevance of AI tools in legal education and practice, and providing meaningful experiential learning which promotes critical thinking, creativity and responsible AI use in line with the highest academic integrity standards and envisaged pedagogical goals. In addition, some students urge for an adequate approach to AI integration, which should cater for the essential discursive (lawyer) skills and the human nature of the legal profession reflected in communication,

⁴⁴ For more on *good practices* in developed countries, see: Ignjatovic 2025: 293-294, 300-302.

interpersonal and life skills, which cannot be replaced by AI tools.⁴⁵ Students' critical assessment and experiential learning show that available (open) AI tools are rather unreliable and ineffective in Serbian legal contexts. It indicates the need for procuring trustworthy legal AI tools in Serbian language, which are currently in short supply because AI tools have not been trained on Serbian legal sources, which are either inaccessible or incomprehensively consolidated.⁴⁶ As a solution for precluding human redundancy, some students propose an approach based on human-AI collaboration in resolving issues that cannot be properly addressed by AI tools. These observations are in line with the contemporary human-centric literature on interactive learning environments where the AI analytical and assistive capacities are combined with the human touch in order to create engaging learning opportunities (Chiu & Pericles, 2025: 923) and keep human intelligence "in the loop" by preserving human creativity, critical thinking and supervision over AI at all times (Ignjatović, 2025: 292, 306).

Fourth, the survey results clearly indicate the need for *collective agency* of all stakeholders involved in the AI integration process (competent administrations, tech and legal sectors, institutions, teachers, students, employers). While each participant plays a specific role in the process, their activities are correlated, interdependent and complementary; thus, the efficiency and final outcomes of AI integration largely depend on their constructive dialogue, collaboration, joint decision-making and joint efforts to create a sustainable AI integration framework, including investments and funding, structure and organization, institutional/curricular design, instructional design, integration in the educational process, continuous assessment and supervision to address emerging impediments, risks and concerns.⁴⁷ The stakeholders' collective agency may significantly contribute to assessing AI issues in specific educational contexts from different perspectives in AI decision-making processes, as well as to building trust, responsibility and ownership of the process, which will gradually counter the negative stance to AI integration (hesitation, reluctance, skepticism, distrust and indifference). The collaborative approach should also include *human-AI collaboration*, embodied in teacher-AI collaboration and student-AI collaboration in creating engaging interactive learning environments (Chiu & Pericles, 2025:921-922) focusing on developing the participants' critical thinking, creativity, multiple intelligences and wellbeing.

⁴⁵ In comparative literature, there is a similar stance; see: Ignjatović, 2025: 292, 297-298.

⁴⁶ For more on, see: Ignjatovic, 2025: 297-298.

⁴⁷ For more, see: Ignjatovic, 2025: 305-306.

4. Concluding remarks: Considerations for future action

The swift evolution of AI technologies has generated ample technical, legal, ethical, socio-economic and educational dilemmas, which are even more prominent in fairly traditional legal education settings, particularly in terms of establishing a relevant pedagogical framework for AI integration. The conducted empirical research aimed to assess the views of the teaching staff and students at the Law Faculty in Niš on AI integration in legal education. As expected, the survey results yielded a full scale of diverse opinions and distinctive perspectives to an almost equal extent among LF teachers and students alike.⁴⁸ The findings reflect common attitudes, dilemmas and concerns observed worldwide:⁴⁹ some people are instantly thrilled to try out the latest high-tech “thingamajigs”, while others are intrigued but cautious, carefully selecting, assessing and learning about new tools before using them for specific purposes; some are distrustful, skeptical and reluctant to use the “fancy toys” due to many unknowns, concerns or unease, while others are expressly opposed due to observed risks, inadequate safeguards or ethical issues; some are indifferent or disinterested in using AI for any purpose. While respondents with positive attitudes may be intrinsically motivated to use AI for different purposes, it is more important to properly address the issues raised by respondents who may have mixed or negative opinions about AI integration, and the “silent” stance of those who may be indifferent or disinterested.

These diverse perspectives are by no means negligible. First, the respondents’ careful consideration of benefits and critical comments on observed drawbacks should be considered with utmost care as they may be a valuable source of valuable information and constructive criticism on ample technical, social, legal, ethical and pedagogical issues which have to be carefully assessed and properly addressed in complex AI decision-making and integration processes.⁵⁰ They may also serve as guidelines in devising an acceptable blended learning approach to AI integration or integrating some alternative (digital) learning solutions in Serbian in legal education. *Second*, the unavoidable issues of skepticism, resistance and reluctance should be addressed by providing transparent information on available learning opportunities, infrastructure and resources, practical AI literacy/skills training, experimentation

⁴⁸ LF teachers: positive (54.3%), mixed (29.2%), negative (16.7%); LF students: positive (50%), mixed (30.2%), negative (20%)

⁴⁹ For more on *attitudes* to AI integration in different legal contexts in developed countries, see: Ignjatović, 2025: 289-292.

⁵⁰ For more on some *AI integration issues* and how they are addressed in developed countries, see: Ignjatović, 2025: 300-303.

opportunities in subject-specific contexts, integration guidelines, technical and pedagogical support in developing teaching/learning resources, assessment, risk-management, monitoring, supervision, etc. The gradual integration of assistive (risk-free) AI-powered tools and balanced integration of AI-and-law contents in subject-specific contexts may eventually promote learning with AI for legal purposes. *Third*, in terms of the observed overreliance on AI and abusive practices which may hinder intellectual growth, undermine critical thinking and creativity, it is essential to consider a balanced blended learning approach to AI integration in legal education. Such an approach may promote a holistic human-centered, pedagogy-driven and competency-based learning in legal contexts, which would promote ethical/responsible use, critical thinking and creativity at all stages of the educational process. *Fourth*, AI integration cannot be forced on institutions, teachers or students. It should be a matter of voluntary choice and voice of all participants, constructive dialogue and collaborative efforts of all stakeholders and joint agreement of direct participants on the most appropriate approach to AI integration. It should be based on voluntary and informed consent, preceded by strategic planning, infrastructure, support, guidance, training and, above all, a gradual and balanced integration in the curricula in line with ethical and professional principles, academic integrity standards, and envisaged educational and professional goals. Above all, the integration framework should be flexible and adaptable enough to provide sufficient latitude for the selection and pre-testing of AI tools, safe experimentation, modification and constant updating of AI tools and safeguards. *Fifth*, in order not to remain stuck in the rut amidst the fast-changing AI-powered world, it is essential to keep learning, experimenting and gradually introducing carefully selected tools and acceptable (automated and assistive) forms of AI integration. In that process, there is no doubt that each teacher may find a comfortable scope and form of using AI technologies for legal education purposes. *Sixth*, given the lack of normative framework, guidance and support from competent national authorities and insufficient opportunities at the institutional level, interested parties may take alternative pathways to AI integration. Instead of waiting for the top-down intervention, the key participants (institutions, teachers, students) may exercise their collective and individual agencies and take a proactive *bottom-up* approach: develop the institutional or individual AI integration frameworks (policies, strategies, guidelines, resources) based on existing good practices; enhance cooperation with AI industry (legal tech sector), practitioners specializing in AI and other entities in instituting joint educational programs; and provide extensive learning opportunities for the administration, teaching staff and students in line with the institutional,

curricular and subject-specific needs. *Seventh*, considering the increasing application of AI tools in many sectors, AI technologies cannot be ignored. Thus, humans have to learn to coexist and collaborate with AI technologies, put them to good use, and constantly keep them under human scrutiny. These activities will empower the participants, enhance their motivation, facilitate their constructive dialogue and collaboration, actively involve them in decision-making processes, gradually contribute to changing their mindset, and promote their agency in the prospective AI integration for legal education purposes.

On the whole, the empirical research findings confirm the need for a more strategic, comprehensive and well-balanced approach to AI integration in Serbian legal education in order to keep pace with the latest technological developments for legal education purposes. In order to promote positive use of AI and not keep lagging behind, the stakeholders in legal education should not rule out viable alternative options and should remain vigilant in terms of current and future AI integration opportunities. As the ultimate goal of AI integration is ethical, critical and creative AI use in subject-specific contexts, all stakeholders should exercise their individual and collective agency by participating in all decision-making and integration processes aimed at devising the relevant institutional and subject-specific AI integration solutions. In that context, the presented analysis of the empirical research results is a modest contribution to raising the stakeholders' awareness about the observed AI integration issues, ensuring better understanding of the impediments and concerns, encouraging cooperation in exploring learning opportunities, and promoting the stakeholders' collective agency in instituting viable AI integration solutions. As AI technologies keep evolving, there is a need for regular assessment of key participants' opinions on AI-related issues, particularly in terms of instituting a relevant pedagogical framework. The AI pedagogy-related issues will be the subject matter of subsequent research on AI integration in legal education.

References

Chiu, Th. K. F. & Pericles 'asher' Rospigliosi (2025). Encouraging human-AI collaboration in interactive learning environments (Editorial), In: *Interactive Learning Environments*, 33 (2), 921-924, Taylor & Francis online, DOI: 10.1080/10494820.2025.2471199, <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/10494820.2025.2471199>

Ignjatović, G. (2024). AI Technologies in Education: Regulatory frameworks at the international, regional and national level, *Zbornik radova Pravnog*

fakulteta u Nišu, br.103/2024 (pp.235-260), <https://doi.org/10.5937/zrpfn1-55374>; <https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpfn/article/view/55374/26839>

Ignjatović, G. (2025). AI Technologies in Legal Education: Milestones and Signposts for AI Integration, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, Vol. 1, br. 104/2025 (pp. 283-312), DOI: <https://doi.org/10.5937/zrpfn1-56986>, <https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpfn/article/view/56986/27842>

OECD (2019). Future of Education and Skills 2030: Conceptual Learning Framework, OECD, 2019; https://www.oecd.org/education/2030-project/teaching-and-learning/learning/student-agency/Student_Agency_for_2030_concept_note.pdf

Legal documents

GovRS/NITRA (2025). Strategija razvoja veštačke inteligencije 2025-2030 (AI Development Strategy 2025), *Službeni glasnik RS*, br.5/2025, Vlada RS/Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija **17.01.2025**.

Online sources

Education Hub (2020).The Role of Agency in Learning, The Education Hub, New Zealand, 20.1.2020, <https://theeducationhub.org.nz/agency/> (assessed 20.12.2024).

Forbes/Eliot (2024): Generative AI and Brain Rot, (L. B. Eliot), Forbes, 18 June 2024, <https://www.forbes.com/sites/lanceeliot/2024/06/18/generative-ai-and-brain-rot/> (accessed 10.12.2024)

OUP/ (2024).“Brain rot” named Oxford word of the year 2024, Oxford University Press, 2.12.2024; <https://corp.oup.com/news/brain-rot-named-oxford-word-of-the-year-2024/> (accessed 10.12.2024)

Empirical research sources

LF Niš Teacher Survey: AI in Education (2024), prepared 5.10.2024, analyzed 10.11. 2024.

LF Niš Students’ Survey: AI in Education (2024), prepared 10.10.2024, analyzed 5.3. 2025.

Гордана Игњатовић,

Предавач Енглеског језика правне струке,

Правни факултет Универзитета у Нишу

ВЕШТАЧКА ИНТЕЛИГЕНЦИЈА У ПРАВНОМ ОБРАЗОВАЊУ: СТАВОВИ НАСТАВНИКА И СТУДЕНАТА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ

Sažetak

Све већа примена вештачке интелигенције (Artificial Intelligence) у многим секторима доноси значајне трансформативне промене али бројне дилеме и различита мишљења о многим нерешеним питањима. Различити ставови о вештачкој интелигенцији су још израженији у сектору образовања где њена употреба обухвата додатни корпус педагошко-методолошких питања. Примена вештачке интелигенције у правном образовању доноси нове дилеме због карактеристичне природе правне професије која почива на правним конвенцијама у разним облицима усмене и писане комуникације, тако да су мишљења о употреби вештачке интелигенције у правничком образовању и пракси прилично подељена. У настојању да се прикаже тренутна ситуација и мишљења кључних актера у образовном процесу о употреби вештачке интелигенције у правничком образовању у Србији, овај рад представља резултате емпиријског истраживања о ставовима наставног особља и студената Правног факултета, Универзитета у Нишу. У првом делу рада даје се преглед резултата истраживања (анкета) и анализирају кључна питања о употреби/примени вештачке интелигенције на личном, академском/научноистраживачком, образовном и институционалном нивоу. На основу приказаних резултата, у другом делу рада се разматрају улоге и активности кључних актера (високошколских институција, наставника и студената) у предстојећем процесу увођења вештачке интелигенције у образовање правника, са посебним освртом на проактивно деловање кључних актера у том процесу. На основу дате анализе, аутор размарта кључна питања на које су анкете указале и предлаже правце даљег деловања у процесу интеграције вештачке интелигенције у правничко образовање у Србији.

Кључне речи: вештачка интелигенција, образовање правника, емпиријско истраживање ПФ Ниш, Србија.

Др Филип Мирић,¹
научни сарадник,
самостални стручно-технички сарадник
за студије и студентска питања
II и III степена студија,
Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 343.983:81'23
UDK: 343.85
DOI: 10.5281/zenodo.15772732

Прегледни научни чланак

Примљен: 02. 01. 2025.
Прихваћен: 28. 05. 2025.

УЛОГА ФОРЕНЗИЧКЕ ЛИНГВИСТИКЕ У СУЗБИЈАЊУ КРИМИНАЛИТЕТА²

Апстракт: Сузбијање криминалитета је сложена активност која захтева мултидисциплинаран приступ. У савременом свету криминалитет је попримио сложене облике, за чије сузбијање су потребна високоспецијализовања знања и вештине. У мноштву наука и научних дисциплина од значаја за сузбијање криминалитета, посебно место заузима форензичка лингвистика. Задатак ове научне дисциплине је изучавања језика извршилаца кривичних дела. Имајући у виду да је језик најважније средство комуникације, а да комуникацију извршилаца кривичних дела често одликује конспиративност, сасвим је јасно да његово изучавање представља предуслов креирања механизма за сузбијање криминалитета. Ово се нарочито односи на организоване, високотехнолошке и друге савремене облике криминалитета. У том смислу, форензичка лингвистика представља спону између кривичног права, лингвистике и криминалистике. Предмет рада је анализа њихове међусобне повезаности. Према мишљењу аутора, знања из области форензичке лингвистике се недовољно користе у раду органа унутрашњих послова и правосуђа у Србији. Овај рад представља покушај да се научној и стручној јавности укаже на могућности примене форензичке лингвистике, имајући у виду њен мултидисциплинарни карактер.

Кључне речи: кривично право, криминалистика, форензичка лингвистика, сузбијање криминалитета.

¹ filip@prafak.ni.ac.rs

² Рад је у форми необјављеног реферата изложен на међународној научној конференцији „Право и мултидисциплинарност“ која је одржана 12-13. априла 2019. на Правном факултету Универзитета у Нишу.

1. Уводна разматрања

Развојем способности говора и апстрактног мишљења човек је постао најсавршеније биће. Језик је вредан научног проучавања зато што представља једно од темељних обележја људских бића: човек без језика не би био – човек (Бугарски, 2003: 11). Преношење порука путем језика довело је до незамисливог развоја човечанства који је постао практично неограничен. С друге стране, развој језика је и омогућио да се људи са антисоцијалним намерама и понашањем лакше и брже удружују, са циљем остварења својих злочиначких намера. На тај начин језик постаје њихово најсигурније уточиште. Развојем форензичке лингвистике, наука о језику се ставља у службу свих оних који активно раде на откривању кривичних дела и њихових извршилаца. Форензичка лингвистика је, дакле, нужен одговор на (зло)употребу језика од стране извршилаца појединих кривичних дела. Софистицираним језичким облицима које користе криминалци широм света, треба супроставити још софистициранија лингвистичка знања. Због тога, овај рад представља покушај да се сагледа могућност примене форензичке лингвистике у криминалистици. Како би се указало на досадашњи степен развоја форензичке лингвистике у Србији и на могућност њене употребе у криминалистичке и безбедносне сврхе, у раду ће, где год је то могуће, бити коришћени подаци из релеванте српске криминалистичке и криминолошке литературе. Инострана литература ће бити коришћена за потребе истицања примера добре праксе у овој области. Овакав приступ има своје оправдање јер је у Србији форензичка лингвистика на почетку свог развоја. На тај начин ће се указати на неопходност шире примене лингвистичких знања у криминалистици и форензичкој лингвистици, што у нашој земљи до сада није био случај. Рад је својеврсни омаж свим научним и стручним напорима да се у процес откривања и процесуирања извршилаца кривичних дела укључе и стручњаци и других научних дисциплина (сем права и криминалистике), међу којима форензичким лингвистима припада посебно место.

2. Примена форензичке лингвистике у криминалистици

Из литературе је познато да се криминалистика састоји из три области проучавања: криминалистичке технике, криминалистичке тактике, и криминалистичке методике (Ђурђић, 2012: 2). Криминалистичка техника је грана криминалистике која се бави проналажењем, изучавањем, усавршавањем и применом најпогоднијих метода и средстава природних и техничких наука за обезбеђење материјалних извора

доказа о кривичном делу и учиниоцу (Ђурђић, 2012: 2). Иако је реч о друштвеној науци, сасвим је јасна повезаност између криминалистике и форензичке лингвистике јер се до доказа о кривичном делу и учиниоцу може доћи и анализом употребљених језичких израза, а понекад и сам језик може бити и средство извршења кривичног дела.³

Потенцијали ове научне дисциплине у Србији нису у довољној мери искоришћени. Неколико је разлога за овакво стање у савременој науци о језику. Један од најважнијих је и чињеница да је у нашој земљи веома мало стручњака за ову област. Чињеница да форензичка лингвистика још увек нема своје место у правној и нарочито у криминалистичкој и полицијској теорији и пракси у Србији, довољан је показатељ о степену развика ове научне дисциплине (Мirić, 2017: 490). Непостојање специјалиста из ове области у полицији, последица је немогућности да се спозна шта се подразумева под отвореном проблемском систематизацијом за напредак савремене полицијске делатности. Увођење савремених метода за борбу против криминалитета, нужно захтева и запошљавање специјалиста из ове области. Преписивање или описивање и преношење пресретнутог разговора из електронског облика на папир од стране службеника других профила, а не форензичара лингвиста, не доприноси ефикасности ни криминалистичког ни кривичноправног поступка (Манојловић, Николић-Новаковић, 2009: 126). Све су ово области где је рад форензичких лингвиста од изузетне помоћи полицији, тужилаштву и судовима у борби против све софистициранијих облика криминалитета, попут различитих форми организованог или високо-технолошког криминалитета (Мirić, 2016: 556). Када је реч о примени форензичке лингвистике у криминалистици, основно је питање код откривања којих кривичних дела и у којим фазама кривичног поступка се њена знања могу применити.

3. Примена форензичке лингвистике у кривичном поступку

Форензичка лингвистика највећу примену, бар засада, има у истражном поступку. Она посебно добија на значају у савременом свету, где се поруке и писма не пишу руком, већ електронски. Анализирају се и СМС поруке, претње које се шаљу електронском поштом, уцене, захтеви за откуп, застрашивања сведока, изнуђивање...⁴ Осим тога, од посебног

³ Кривично дело увреде је карактеристично у овом смислу јер се оно и врши употребом језика.

⁴ Novosti (2007). *I govor otkriva ubice*, (Z.Uskokovic) 31. 03. 2007, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.69.html:196189-I-govor-otkriva-ubice>, приступ 17.08.2024

значаја за откривање појединих наведених облика криминалних понашања су и криминалистичка вештачења рукописа.⁵ Искуства форензичких лингвиста су значајна и приликом откривања претњи и уцена, нарочито ако су оне учињене употребом писаног језика.⁶ Међутим, знања из области форензичке лингвистике могу бити веома корисна и код откривања кривичних дела попут тероризма, различитих фалсификовања, организованог криминалитета итд. Форензичка лингвистика свакако има своје место и у фази главног претреса, нарочито у ситуацијама када треба пружити одговор на питање да ли спорни документ или видео запис потичу од окривљеног. Применом знања из области форензичке лингвистике може се открити читав низ карактеристика извршиоца кривичних дела попут пола, старости, националности, религијских опредељења итд. Све ово може допринети његовом лакшем откривању или бар сужавању круга потенцијалних извршилаца конкретног кривичног дела (Kašić, Đorđević, 2010: 124).

Посебно је занимљива примена лингвистичке анализе код кривичног дела угрожавање сигурности. Елемент бића овог кривичног дела јесте претња да ће се напасти на живот и тело другог лица. Да би претња била правно релевантна морају да буду испуњени следећи услови: говорник прети да ће лично и непосредно напасти на живот и тело жртве; говорник да ће претња проузроковати штету оном коме прети; извршилац има намеру да заплаши жртву (Николић-Новаковић, 2017: 151-152). Индиректна претња иако не представља елемент бића кривичног дела угрожавање сигурности у српском кривичном законодавству, може бити итекако опасна и код жртве изазвати осећај страха и узнемирености.⁷

⁵ О вештачењу потписа и рукописа видети више (Ђурђић, 2012: 109-114).

⁶ Видети више: *Sveučilište u Zadru (2010). Forenzička lingvistika, hvatanje ucjenjivača analizom pisma*, https://www.unizd.hr/Portals/32/medijska%20pracenost/2010_17_velj%20Unizd_%20Forenzi%C4%8Dka%20lingvistika,%20hvatanje%20ucjenjiva%C4%8Da%20analizom%20pisma.pdf (приступљено 17.08.2024).

⁷ О опасности индиректне претње довољно сведочи и случај новинарке Бранкице Станковић, којој су навијачи за време утакмице Партизан-Шахтјор 16. децембра 2009. године скандирали: „Отровна си као змија, проћи ћеш као Турувија.“ Према одлуци Првог Основног суда у Београду у овом случају није било елемената кривичног дела које се гони по службеној дужности, већ евентуално кривичног дела увреде, за које се гоњење предузима по приватној тужби. Колико су озбиљне последице овог случаја, довољно говори и чињеница да је новинарки Бранкици Станковић, одмах после критичног догађаја додељено полицијско обезбеђење (Николић-Новаковић, 2017:155-156). Имајући у виду овакве случајеве, требало би размислити о измени кривичног законодавства у Србији, у правцу признавања индиректне претње као правнорелевантне у свим оним случајевима када она може довести до наступања штетних последица по жртву

Форензичка лингвистика се доста дуго користи у многим европским државама. Она се интензивно развија последњих деценија нарочито у Америци и Енглеској. У Енглеској су разговори са осумњиченима почели да се снимају на магнетофонску траку тек 1984. године, када је усвојен *Police and Criminal Evidence Act* (PACE).⁸ Службеници полиције морали су да записују све што осумњичени каже од речи до речи и могли су да бележе две врсте доказа: разговор са осумњиченим, када су морали да записују и своја питања и одговоре осумњиченог, и исказ, када је осумњичени диктирао своју верзију догађаја током чега службеницима полиције није било дозвољено да постављају питања. Међутим, овај начин узимања исказа и саслушавања окривљеног водио је разним злоупотребама. Осумњичени су неретко тврдили да су им службеници полиције постављали питања и потом тај дијалог бележили као монолог. Снимање разговора са осумњиченима је све то променило и данас је могуће проверити истинитост разних тврдњи, на пример, када окривљени тврди да је његово признање изнуђено (Манојловић, Николић-Новакровић, 2009: 118). У англосаксонском правном систему, лингвистика има запажено место у расветљењу кривичних дела. Применом знања форензичке лингвистике се заиста може доћи до материјалне истине, што је и најважнији циљ вођења кривичног поступка. Ово веома упечатљиво илуструје и случај Тимотија Еванса који је 1950. године проглашен кривим за убиство свога детета и жене и осуђен на смрт. Казна је извршена вешањем. Главни доказ против Еванса била је изјава дата лондонској полицији 2. децембра 1949. године у којој је признао убиства детета и жене. Еванс је био готово сасвим неписмен па је изјаву дао усмено, полицијским службеницима на записник. Током суђења се бранио да није знао шта говори да је изјаву дао из страха да ће бити изложен полицијској тортури уколико не буде признао убиства. Лингвистичком анализом је утврђено да део изјаве који се односи на признање убиства стилски и језички значајно одудара од осталих делова Евансових изјава које садрже готово 5.000 речи. Форензичким налазом су потврђени наводи Евансове одбране и он је постхумно помилован 1966. године после спроведене јавне истраге.⁹

Када је реч о лингвистичким дисциплинама које могу имати форензички значај, посебно се издваја фонетика. На основу специфичних и софистицираних фонетских анализа могуће је утврдити да ли спорни

у кратком временском периоду после њеног упућивања.

⁸ UK Government: *Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE)*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/60/contents>, приступљено 17.08.2024.

⁹ Случај описан према Кристал, 1987: 69.

фонетски узорак припада окривљеном. Овај поступак је значајан код расветљења свих кривичних дела код којих се користи усмена претња или принуда. Форензичка лингвистика је почела да се развија шездесетих година прошлог века у САД (Kašić, Đorđević, 2010: 112). Иако је форензичка фонетика на почетку свог развоја у нашој земљи, важно је истаћи да Србија једина у региону има судског вештака за глас, односно дефектолога-сурдоаудиолога. Случајеви на којима ради најчешће су везани за организовани криминалитет, отмице и уцене.¹⁰

4. Форензичка лингвистика као научна дисциплина

Форензичка лингвистика се развија и као научна дисциплина у оквиру одговарајућих института. Пример добре праксе је Институт за форензичку лингвистику (*Forensic Linguistics Institute*) из Велике Британије, који је основан 1995. године. Стручњаци ангажовани у овом институту успешно примењују принципе форензичке лингвистике у решавању бројних кривичних случајева, међу којима се издвајају убиства, тероризам, све врсте напада, утицаја на сведоке, анализе опроштајних писама итд. Осим делатности у оквиру института за форензичку лингвистику, ова научна дисциплина се проучава и примењује за анализу докумената од значаја за кривични поступак (сведочења, одбране окривљеног свих врста писних доказа итд). Овакав приступ је довео до убрзаног развоја форензичке лингвистике, нарочито у САД. У оквиру Форензичке лабораторије Федералног истражног бироа САД (FBI), постоји Одељење за анализу докумената, у оквиру кога се врши и њихова лингвистичка анализа.¹¹ Формирање оваквих научних института у Србији би допринело развоју форензичке лингвистике, као апликативне научне дисциплине.

Постоји још много других области у криминалистици у којима је могуће применити знања из форензичке лингвистике. Између осталог, важан задатак криминалне лингвистике јесте проучавање сленга извршилаца кривичних дела. По дефиницији, сленг је нестандардни, некњижевни језички облик и као такав има своје лингвистичке карактеристике које га одвајају од књижевног језика (Mirić, 2016: 557; Кристал, 1987: 53). Са кривичнопроцесног становишта, проучавање криминалног сленга у сваком конкретном случају извршења кривичног дела има форму

¹⁰ PTC (2012). Вештак за глас, 18.03.2012, <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/124/drustvo/1065338/vestak-za-glas.html>, приступљено 17. 08.2024.

¹¹ Видети: FBI Services (n.d). Law Enforcement Resources: Scientific Analysis (Questioned documents), <https://www.fbi.gov/services/laboratory/scientific-analysis/questioned-documents>, приступљено 17. 08.2024.

вештачења обављеног од стране вештака за криминалну лингвистику. Вештачења су процесне радње доказног карактера уређене процесним закоником, чији резултати могу бити чињенични основ пресуде. Вештачење се одређује када је за утврђивање или оцену неке важне чињенице потребно прибавити налаз и мишљење од лица које располаже потребним стручним знањем или умењем (Mirić, 2016: 557). Знања из области форензичке лингвистике се могу примењивати у свим фазама кривичног поступка (истражни поступак), главни претрес, поступак по правним лековима.¹² У предистражном поступку улога форензичких лингвиста је компатибилна са активностима полиције на расветљавању кривичног дела и откривању учиниоца. У фази главног претреса улога форензичког лингвисте је да суду помогне у утврђивању чињеница од значаја за пресуђење, у вези са говорним или писаним језиком, а у поступку по правним лековима улога форензичких лингвиста је да помогну суду приликом оцене изведених доказа и првостепене пресуде. Дакле, форензички лингвисти имају процесни положај вештака или стручног лица.¹³ Иако Законик о кривичном поступку Републике Србије пружа довољно могућности за ангажовање форензичких лингвиста у кривичном поступку, према нашим сазнањима и подацима којима располажемо, она није коришћена у пракси, што се негативно одражава и на могућност развоја форензичке лингвистике као научне дисциплине у Србији, о чему ће у наставку рада бити више речи.

5. Перспективе развоја форензичке лингвистике у србији

Нажалост, форензичка лингвистика у Србији је тек на почетку свог развоја. Она се још није уобличила ни као практична дисциплина, чији би се резултати значајније користили у криминалистичкој пракси и безбедносним наукама. Форензичка лингвистика нам пружа знања и вештине како да препознамо лавиринт безбедносних појава у безбедносном миљеу, она нам открива методе и проналази средства за такво деловање (Манојловић, 2009: 49). Она пружа одговоре на савремене безбедносне претње, које често изазивају велику пажњу јавности, али та пажња, нажалост по правилу, траје веома кратко.¹⁴ Форензичка

¹² Видети: Olsson J., *What is Forensic Linguistics*, http://www.thetext.co.uk/what_is.pdf, приступ 17. 08.2024.

¹³ Одредбом чл.114. Законика о кривичном поступку ("Службени гласник РС", бр.72/2011...62/2021-Одлука УС) прописано је да је вештак лице које располаже потребним стручним знањем за утврђивање или оцену неке чињенице у поступку.

¹⁴ Примера оваквог понашања јавности има много. Тако, 2009. године, човек са бомбом кашикаром ушао је у председништво Србије и предао писмо са захтевима за

лингвистика се у Србији недовољно примењује, а томе доприноси и недостатак стручњака одговарајућег профила. Овакво могло би се рећи, поражавајуће стање, отвара нови проблем – место форензичке лингвистике у систему високог образовања (Mirić, 2017: 493).

Форензичка лингвистика је недовољно заступљена у студијским програмима факултета у Србији. Према нашим сазнањима, форензичка лингвистика се изучава једино на Филолошком факултету у Београду као изборни наставни предмет на IV години студија (Filološki fakultet Beograd, 2023:2).¹⁵

Оснивање института за форензичку лингвистику у Србији, попут оних у Великој Британији и САД, би, као што је већ речено, у многоме, допринело побољшању ефикасности борбе против криминалитета. Форензички лингвисти својим знањем могу бити од изузетне помоћи криминалистима, судијама, адвокатима, криминолозима и осталим стручњацима различитих специјалности, у процесу откривања кривичних дела и процесуирања њихових учиниоца.

Један од могућих праваца развоја форензичке лингвистике у Србији је свакако проширивање надлежности криминалистичко-техничких центара и на вештачења из области лингвистике. Неопходни предуслов за то је и образовање одговарајућег кадра. Због тога је неопходно да се, уз постојеће образовне профиле из области лингвистике, уведу и нови. Увођење форензичке лингвистике на правним факултетима допринело би ширем и потпунијем образовању будућих правника и унапредило њихове професионалне капацитете да активно раде на сузбијању криминалитета (Mirić, 2017: 493-494).

6. Закључна разматрања

Примена знања форензичке лингвистике може да допринесе расветљењу најтежих кривичних дела. Треба имати у виду и значај

тадашњег председника Србије. Нападач се неколико сати по уласку у зграду предао полицији. Видети више: Novosti (2009). *Са две бомбе тражио правду код Тадића*, 21.5.2009, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:240500-Sa-dve-bombe-trazio-pravdu-kod-Tadica>, приступљено 17. 08.2024. Овакви догађаји указују на потребу да се оваква писма анализирају и са аспекта форензичке лингвистике, како би се утврдила њихова аутентичност и спречиле несагледиве последице које могу настати по безбедност друштва и државе.

¹⁵ Filološki fakultet u Beogradu (2023). *Opsta lingvistika sa stranim jezikom*, приступ 17.08.2024., <https://www.fil.bg.ac.rs/uploads/files/Budu%C4%87i%20studenti/Lifleti%202023/opsta%20lingvistika%202023.pdf>.

вештачења различитих докумената у судском поступку, што такође, спада у област форензичке лингвистике. Када се све ово узме у обзир сасвим је јасно да форензичка лингвистика и криминалистика и остале кривичноправне науке научне дисциплине имају много заједничких области изучавања.

Знања из области форензичке лингвистике су значајна за сузбијање најтежих облика криминалитета попут организованог и високотехнолошког криминалитета. Она се могу користити у свим фазама кривичног поступка. За даљи развој ове научне дисциплине у Србији неопходно је вршити сталну едукацију и супервизију кадрова, пре свега, лингвиста и киминолога, што захтева кадровска и финансијска улагања. Осим наведеног од суштинског значаја би било увођење форензичке лингвистике, као изборног предмета на основним, специјалистичким, мастер и докторским студијама релевантних факултета из поља друштвено-хуманистичких наука. Иако је форензичка лингвистика на почетку свог развоја у Републици Србији, као научна дисциплина поседује веома важан потенцијал у откривању учинилаца и кривичних дела. Да би се он искористио, неопходно је, осим кадровских и финансијских улагања, обезбедити и одговарајући образовни и научни оквир за њен даљи напредак и развој, што би се могло постићи на већ описан начин.

И на крају, може се констатовати да, иако је форензичка лингвистика у Србији још увек на почетку свог развоја, ентузијазам свих оних који се свакодневно баве применом лингвистичких знања за потребе расветљења и разрешења кривичних ствари, даје основа за веровање да ће се у будућности форензичка лингвистика развијати заједно са другим криминалистичким и криминолошким наукама и научним дисциплинама. Мултидисциплинарни приступ изучавању криминалитета једини је сигуран начин за његово ефикасно сузбијање.

Литература

Kašić, Z., Đorđević, J. (2010). Forensic linguistics in criminal investigation, *Nauka, bezbednost, policija*, vol. 15, no. 1, pp. 111-126.

Mirić, F. (2016). Drug addicts' slang through the prism of forensic linguistics, in *Archibald Reiss Days, Thematic conference proceedings of international significance*, Academy of Criminalistic and Police Studies, vol. 2, pp. 556-551.

Mirić, F. (2017) The Application of Forensic Linguistics in Criminalistics, *Archibald Reiss Days, Thematic conference proceedings of international significance*, Academy of Criminalistic and Police Studies, vol. 1, pp. 490-495.

Бугарски, Р. (2003). *Увод у општу лингвистику*, Београд: Чигоја штампа и XX век.

Ђурђић, В. (2012). *Основи криминалистике*, Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу.

Кристал, Д. (1987). *Кембричка енциклопедија језика*, Београд: Нолит.

Манојловић, Д. (2009) Форензичка лингвистика у безбедносној теорији и пракси, *Ревизија за безбедност*, год. 3, бр. 11, стр. 45-50.

Манојловић, Д., Николић-Новакровић, Л. (2009). Форензичка лингвистика-упоредноправни и криминалистички аспекти, *Страни правни живот*, бр. 3, стр.109-128.

Николић-Новакровић, Л. (2017). *Форензичка лингвистика - примена метода форензичке лингвистике у криминалистичким истрагама претње*, Бањалука: Европски дефендологија центар.

Правни извори

UK Government: *Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE)*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/60/contents>, приступљено 17.08.2024.

Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр.72/2011... 62/2021-Одлука УС.

Електронски извори

FBI Services (n.d). Law Enforcement Resources: Scientific Analysis (Questioned documents), <https://www.fbi.gov/services/laboratory/scientific-analysis/questioned-documents>, приступ 17. 08.2024.

Filološki fakultet u Beogradu (2023). *Opsta lingvistika sa stranim jezikom*, <https://www.fil.bg.ac.rs/uploads/files/Budu%C4%87i%20studenti/Lifleti%202023/opsta%20lingvistika%202023.pdf>, приступљено 17.08.2024.

Novosti (2007). *I govor otkriva ubice*, (Z.Uskoković) 31. 03. 2007, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.69.html:196189-I-govor-otkriva-ubice>, приступ 17.08.2024

Novosti (2009). *Sa dve bombe tražio pravdu kod Tađića*, 21.5.2009, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:240500-Sa-dve-bombe-trazio-pravdu-kod-Tadica>, приступљено 17. 08.2024.

Olsson J. (n.d). *What is Forensic Linguistics*, http://www.thetext.co.uk/what_is.pdf, приступљено 17.08.2024.

PTC (2012). Vestak za glas, 18.03.2012, <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/124/drustvo/1065338/vestak-za-glas.html>, приступљено 17. 08.2024.

Sveučilište u Zadru (2010). Forenzička lingvistika, hvatanje ucjenjivača analizom pisma, https://www.unizd.hr/Portals/32/medijska%20pracenost/2010_17_velj%20Unizd_%20Forenzi%C4%8Dka%20lingvistika,%20hvatanje%20ucjenjiva%C4%8Da%20analizom%20pisma.pdf, приступ 17.08.2024.

Filip Mirić, LL.D.,
Research Associate,
Associate for Postgraduate Studies Services,
Faculty of Law, University of Niš

THE ROLE OF FORENSIC LINGUISTICS IN SUPPRESSION OF CRIME

Abstract

Suppression of crime is a complex activity which necessarily involves a multidisciplinary approach. In the contemporary world, there are complex forms of crime whose suppression depends on highly specialized knowledge and skills. Among many sciences and scientific disciplines, forensic linguistics has a special role and relevance in combating crime. The primary aim of this scientific discipline is to explore the language of criminal offenders. Considering that language is the most important means of communication and that communication between criminal offender is often conspirative, clandestine and collusive, the study of language use in a specific criminal setting is a prerequisite for creating mechanisms for combating crime. This particularity refers to organized crime, cybercrime and other contemporary forms of crime. In this context, forensic linguistics is a link between criminal law, linguistics and criminalistics (crime investigation). This paper analyzes their interconnectedness and correlations. In the author's opinion, the knowledge of forensic linguistics is insufficiently used in the work of the interior affairs and judicial authorities in Serbia. Bearing in mind the multidisciplinary nature of forensic linguistics, this paper is an attempt to draw attention of the scientific and professional public to this scientific discipline and to indicate the possible applications of forensic linguistics in combating crime.

Keywords: criminal law, criminalistics, forensic linguistics, crime suppression.

Александар Михајловић,¹
Истраживач сарадник,
Институт за упоредно право, Београд

UDK: 331.5:343.62-055.2(497.11)

UDK: 336.14:305-055.1/2(497.11)

UDK: 342.726-055.2(497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.15781539

Оригиналан научни чланак

Примљен: 07. 05. 2025.

Прихваћен: 18. 06. 2025.

ДИСКРИМИНАЦИЈА ЖЕНА НА ТРЖИШТУ РАДА И РОДНО ОДГОВОРНО БУЏЕТИРАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Апстракт: У овом раду аутор настоји да укаже на међусобну повезаност и зависност појава дискриминације жена на тржишту рада и родно одговорног буџетирања као усмерене државне и друштвене акције, кроз деловање јавних политика, да спречи ову појаву. Циљеви рада јесу да се укаже на основне поставке родне дискриминације на тржишту рада, родно одговорно буџетирање као средство борбе против родне дискриминације и домети родног буџетирања у Републици Србији. Методе које ће се применити јесу дескриптивни метод, метод анализе и догматски метод.

Кључне речи: дискриминација; жене; родно одговорно буџетирање; Србија.

1. Уводна разматрања

Дискриминација у области рада и запошљавања видљивија је онда када погађа посебно осетљиве категорије становништва, дакле: жене, особе са инвалидитетом, припаднике мањинских заједница (Роми, ЛГБТ+

¹ **Александар Михајловић**, Истраживач сарадник, Институт за упоредно право, Београд, Република Србија, електронска адреса: a.mihajlovic@iup.rs; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8309-7896>. Овај рад је настао као резултат истраживања у оквиру пројекта „Прилагођавање правног оквира друштвеним и технолошким променама са посебним освртом на регулисање вештачке интелигенције“, који у 2025. години спроводи Институт за упоредно право уз финансијску подршку Министарства науке, технолошког развоја и иновација (евиденциони број: 451-03-136/2025-03/200049 од 04. 02. 2025). У складу са Агендом за одрживи развој 2030 (А/РЕС/71/313), овај документ је повезан са Циљем одрживог развоја бр. 5: Постићи родну равноправност.

особе), а за јавно указивање на ове облике дискриминације нарочито су заслужни медији, који о томе опширно извештавају. Чак и у приликама када такво извештавање поприма особине сензационализма, ипак, бар код једног броја становника, језички омеђеног доступности објављених вести, утиче на опажање и размишљање о последицама које те особе доживљавају, са чиме се може саживети свако, или пак, себи поставити питање: „Да ли ми се исто може догодити?“.

Сензитивност на различите облике дискриминације, ка видљиво и циљно означеним групама посебно осетљивих категорија становништва, представља уочљивији сегмент дискриминације, док се механизми контроле и спречавања ове појаве теже примећују. У обимној литератури из области феминистичке економије, наводи се да су буџети, усвојени у складу са прихваћеним јавним политикама, политички документи и инструменти који усмеравају и приказују како се расподељују ресурси. Методологија израде буџета представља сложен рачуноводствени процес, који одражава резултате преговора између различитих и бројних субјеката у том процесу који су репрезенти односа друштвене моћи. Ако појединци нису неутрални или безлични и имају различите мотиве, одговорности, друштвене услове и политичку заступљеност, утицај политике је неизбежно другачији. Међутим, како примећују Addabbo, Lanzi i Picchio, „јавне политике и буџети генерално пате од родног сле-пила“ (Addabbo, Lanzi, Picchio, 2010: 479). Ови аутори наглашавају мета-фору „родног слепила“ која у својој бити обухвата све историјске дубоко укоренење родне разлике, које су скоро невидљиве јер се генерацијски преносе кроз обрасце понашања у обављању свакодневних активности у процесу друштвене репродукције, у породици, кућном простору, кућним односима у припреми хране, одржавању хигијене, старању о потребама укућана (Addabbo, et al., 2010: 480).

Овде треба поменути и једно од питања економије идентитета које се односи на радну сегрегацију (сегрегацију занимања), за коју се тврди да представља једно од најригиднијих обележја америчког тржишта рада. Неки се послови сматрају примеренијим за жене, а неки примеренијим за мушкарце, а оне особе оба пола које се усуде да прекрше неписане законе полне подвојености занимања често буду изложене злостављању, чак насиљу (Akerlof, Kranton, 2012: 84-85).

Предмет овог рада је да укаже на узрочно последични однос између родно засноване виктимизације кроз феномен дискриминације жена на тржишту рада, с једне стране, и родно одговорног буџетирања (у даљем тексту: РОБ), као усмерене државне и друштвене акције кроз деловање

јавних политика, с друге стране, а све у борби против дискриминације жена у области рада и запошљавања. Свакодневна питања: шта радити, за шта и за кога, која обликују фундаментално питање како живети, налазе се у основи предмета овога рада. Ова питања нису прозаични одјек стварности већ стварни живот на који утичу поимања принципа јавних политика у области РОБ-а. Циљеви рада јесу да се укаже на основне појаве родне дискриминације на тржишту рада, РОБ као средство борбе против родне дискриминације и донети родног буџетирања у Републици Србији. Методе које ће се применити јесу дескриптивни метод, метод анализе и догматски метод.

2. Забрана дискриминације жена на тржишту рада у Републици Србији

Према нормама позитивног законодавства Републике Србије забрањен је било какав облик дискриминације и по било ком основу према свим грађанима и грађанкама. Прописано је да су пред Уставом Републике Србије² и законом сви једнаки, као и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације.³ Забрањен је сваки облик дискриминације, укључујући и непосредну или посредну дискриминацију, и то по било ком основу, при чему су посебно препозната лична својства, као што су: раса, пол, национална припадност, друштвено порекло, рођење, вероисповест, политичко или друго уверење, имовно стање, култура, језик, старост и психички или физички инвалидитет.⁴ Устав Републике Србије предвиђа изузетак у смислу да се неће сматрати дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.⁵ Гарантована је равноправност жена и мушкараца и развијање политике једнаких могућности.⁶

Закон о забрани дискриминације⁷ (у даљем тексту: 33Д) гарантује да су сви једнаки и да уживају једнак положај и једнаку правну заштиту, без обзира на лична својства, а свако је дужан да поштује начело јед-

² Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006, 115/2021 - Амандмани I-XXIX, 16/2022

³ Члан 21 ст. 1-2 Устава РС

⁴ Члан 21 став 3 Устава РС

⁵ Члан 21 став 4 Устава РС

⁶ Члан 15 Устава РС

⁷ Закон о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“, бр. 22/2009, 52/2021

накости, односно забрану дискриминације.⁸ Поред различитих облика дискриминације који су побројани у овом закону, ЗЗД препознаје и посебне случајеве дискриминације⁹ где спада и *дискриминација у области рада*.

ЗЗД дефинише *дискриминацију* и *дискриминаторско поступање* као „свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, роду, родном идентитету, сексуалној оријентацији, полним карактеристикама, нивоу прихода, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима“.¹⁰

Забрањена је дискриминација односно нарушавање једнаких могућности за заснивање радног односа, као и остваривање права на рад, на слободан избор запослења, на напредовање у служби, на стручно усавршавање и професионалну рехабилитацију, на једнаку накнаду за рад једнаке вредности, на правичне и задовољавајуће услове рада, на одмор, на образовање и ступање у синдикат, као и на заштиту од незапослености.¹¹ Оваквом формулацијом законодавац забрањује дискриминацију приликом приступа тржишту рада, као и на тржишту рада, и гарантује да под једнаким условима запослени остварују сва права која им припадају по основу радног односа тј. по основу процеса рада.

⁸Члан 4 ЗЗД

⁹Поред дискриминације у области рада (члан 16), ЗЗД препознаје и остале *посебне случајеве дискриминације*, као што су: дискриминација у поступцима пред органима јавне власти (члан 15), дискриминација у пружању јавних услуга и коришћењу објеката и површина (члан 17), забрана верске дискриминације (члан 18), дискриминација у области образовања и стручног оспособљавања (члан 19), дискриминација на основу пола, рода и родног идентитета (члан 20), дискриминација на основу сексуалне оријентације (члан 21), дискриминација деце (члан 22), дискриминација на основу старосног доба (члан 23), дискриминација националних мањина (члан 24), дискриминација због политичке или синдикалне припадности (члан 25), дискриминација особа са инвалидитетом (члан 26), дискриминација с обзиром на здравствено стање (члан 27), дискриминација у области становања (члан 27а).

¹⁰Члан 2 став 1 тачка 1) ЗЗД

¹¹Члан 16 став 1 ЗЗД

Закон о раду¹² забрањује дискриминацију на исти начин као и ЗЗД, како према лицима која траже запослење, тако и према запосленима.¹³

Законом о родној равноправности¹⁴ је поред једнаких могућности за жене, мушкарце и припаднике осетљивих друштвених група у области рада и запошљавања, уведена и новина кроз препознавање и вредновање неплаћеног кућног рада, као и могућности остваривања здравственог осигурања по овом основу уколико није остварено на неки други начин.¹⁵ Забрањена је дискриминација лица која траже запослење, запослених и других радно ангажованих лица на основу пола, односно рода и породичног статуса у односу на: 1. услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла; 2. услове рада и сва права из радног односа; 3. стручно усавршавање и додатно образовање; 4. напредовање на послу; 5. отказ уговора о раду.¹⁶

3. Појам родно одговорног буџетирања

Важан сегмент залагања за/или промовисање родне равноправности јесте и равноправност у области економских односа, односно једнаки приступ ресурсима. Пре тога, јавља се дилема формулисана питањем на кога, односно, на шта, се односи родни приступ, који у својој бити има једноставан одговор. Родни приступ указује на друштвене улоге које носе сви мушкарци и жени, дечаци и девојчице, као и на односе између њих и међу њима, у датом друштву, у одређено време и на одређеном простору. Родно одређење је кључна детерминанта која утиче на то ко шта ради, ко шта има, ко одлучује и ко има моћ. Друштвене норме о женама и мушкарцима, о девојкама и младићима – у комбинацији са другим друштвеним категоријама, као што су класна припадност, етничка припадност и сексуална оријентација – побољшавају или ограничавају стварне слободе сваког појединца у остваривању његових

¹² Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017, 95/2018 – аутентично тумачење

¹³ Члан 18 Закона о раду. Према члану 20 Закона о раду, забрана дискриминације се односи на: 1. услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла; 2. услове рада и сва права из радног односа; 3. образовање, оспособљавање и усавршавање; 4. напредовање на послу; и, 5. отказ уговора о раду.

¹⁴ Закон о родној равноправности, „Службени гласник РС“, број 52/2021

¹⁵ Члан 28 ст. 2-4. Закона о родној равноправности. Више информација о начину обрачуна неплаћеног кућног рада је садржано у Правилнику о методологији за обрачун неплаћеног кућног рада, „Службени гласник РС“, број 18/2024.

¹⁶ Члан 29 ст. 1-4 Закона о родној равноправности

људских права. Они такође обликују рутинске аспекте свакодневног живота, који се намерно или по имитацији преносе с једне генерације на следећу генерацију (LeMoynes, 2005).

Из родне перспективе друштвених улога особа оба пола произилази питање суштине родне равноправности. Та равноправност треба да укаже да жене и мушкарци, и девојке и дечаки, *уживају иста права*, те имају: исти приступ ресурсима, једнаке могућности и једнаку заштиту. Родна равноправност не подразумева да девојке и младићи, или жене и мушкарци, треба да буду истоветни, или да буду третирани на тачно подједнак начин (биолошке разлике, рађање, лактација). У ствари, родна равноправност се не може постићи, највећим делом, тиме што ће свима бити *обезбеђена иста услуга* (отварање породилишта за мушкарце, на пример), исте могућности и иста заштита, понуђени свима на истоветне начине. Аутор LeMoynes тај домет родне равноправности метафорички назива *нивелисањем поља за игру* на коме мора да се успостави непосредно обраћање девојкама и женама са објашњењима о историјским и садашњим неједнакостима, (тзв. афирмативна акција), као и напори који ће осигурати да девојке и жене, и дечаки и мушкарци, дефинишу и имају користи од уложених развојних напора за објашњење родне равноправности и једних и других, и то кроз увођење родне равноправности у јавне политике (gender mainstreaming) (LeMoynes, 2005).

Полазећи од основа родног приступа и родне равноправности у свим сегментима живота и делања људи треба обратити пажњу и на РОБ. У литератури се наводи да оригинално порекло РОБ-а потиче из осамдесетих година 20. века, из далеке Аустралије. Иницијатива је изнедрена из владиних органа, министарстава и ресора, који су 1984. године добили задатак да анализирају утицај годишњег буџета на жене и девојке, са фокусом на јавну потрошњу (Stotsky, 2016: 5). У том истом временском обухвату, Уједињене нације објавиле су податке да жене обављају 2/3 радних сати, остварују 1/10 светских прихода и поседују 1/10 светског власништва. Фактички подаци указали су, чак и највећим опонентима gender mainstreaming приступа,¹⁷ да пракса спровођења неутралних јавних политика не даје резултате и да је „неопходно да се пронађе нови приступ којим ће се превазићи недостаци до тада коришћених

¹⁷ Појам gender mainstreaming уведен је као идеја водиља о имплементацији родне равноправности у све јавне политике. Ова акција „представља захтев да све политике у једном друштву буду преиспитане са становишта родне равноправности како би се омогућило да њихово спровођење доприноси остваривању равноправности жена и мушкараца и побољшању положаја жена, чиме би се дугорочно мењале друштвене структуре које производе неравноправност“ (Branković – Đundić et al., 2009: 7).

стратегија“ (Branković – Đundić, Ileš, Božanić, 2009: 7). Активирању РОБ-а додатни подстицај је представљала Четврта светска конференција о женама, одржана у Пекингу 1995. године, када је донета *Beijing Platform for Action*¹⁸ у којој је записано да треба „осигурати разматрање родне перспективе и потреба жена у буџетским политикама и програмима“.

У литератури се наводи да је данас РОБ широко распрострањен, у чак више од осамдесет земаља света, кроз различите форме усвојених или модификованих фискалних политика и програма. Технике модификовања домаћих буџета појединих држава, у складу са усвојеним принципима РОБ-а, обухватају прикупљање, на систематски начин, информација о многобројним потребама жена и различитим ефектима фискалних политика како на жене тако и на мушкарце, и уграђивање ових информација у буџетску класификацију и системе праћења (Stotsky, 2016: 6).

Посматрајући различита питања која се односе на родно буџетирање и на РОБ, мора се узети као основно и оно које обухвата феминистичку економију. Ова страна економије неопходна је зато што анализира и обзнањује све негативне последице родно неутралне економске науке, економске политике, њених принципа и инструмената. Ауторка Ђурић-Кузмановић се залаже за увођење родног аспекта, или „породњавање“ економске политике, а да, при томе, ишчекује даље анализе и критичке осврте и на родно неутралну економску политику (Ђурић-Kuzmanović, 2007: 9). За овакво истраживање залаже се Swedberg који у основним принципима економске социологије анализира и питања рода и економије. Занимљиво је истаћи његово размишљање да економска социологија још увек није дала довољан допринос у разматрању односа рода и економије зато што се тим питањима и даље већински баве мушкарци (Swedberg, 2006: 259).¹⁹

¹⁸ Beijing Platform for Action идентификује више области битних за задовољавање потреба жена. <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform>, <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf> приступљено: 01. 05. 2025.

¹⁹ Swedberg цитира речи Viviane Zelizer (2002) која тврди да „većina muških ekonomskih sociologa ima poprilično konvencionalnu predožbu o ekonomiji, slično gledištu u glavnoj struji ekonomske znanosti“ (Swedberg, 2006: 259). Овде треба поменути, као пример, класичну уџбеничку књижевност из области јавних финансија и финансијског права где се начело неутралних финансија сучељава начелу активних финансија „које у подстицајима глобалној тражњи виде ефикасан инструмент за остваривање циљева економске политике (пуна запосленост, стабилност цена, уравнотежен платни биланс и стабилна стопа економског раста) (Анђелковић, 2012: 254). Осим тога, треба указати и на нову монографску литературу у којој се детаљно описују модели јавног буџетирања, и са новим приступом преласка са традиционалног на напредније моделе јавног

У литератури се најчешће наводи одређење да „родно буџетирање означава укључивање родне перспективе на свим нивоима процеса буџетирања и реструктурирање прихода и трошкова на начин који доприноси родној једнакости“ (Badalassi, 2021: 11).²⁰ Такође, налази се и дефинисање да је родно буџетирање приступ у процесу буџетирања који користи фискалну политику и јавни финансијски менаџмент да промовише родну равноправност и развој жена и девојчица (Stotsky, 2020: 29).

4. Родно одговорно буџетирање као механизам за унапређење положаја жена на тржишту рада – страна и домаћа искуства

Обимна је истраживачка грађа која се односи појединачно на питања родног буџетирања, с једне стране, и дискриминације жена на тржишту рада и запошљавања, с друге стране, а све у циљу приказа предности увођења принципа родног буџетирања приликом израде буџета у појединим државама, а такође и појединачних случајева злостављања као *case study* примери, или приказа обједињених статистичких показатеља о овој појави, прикупљених по унапред постављеним хипотезама, циљевима, методолошким поступцима. Као следећи корак, важно је указати на међусобну условљеност ове две појаве и како принципи РОБ-а могу довести до умањења, а тешко до искорењивања дискриминације жена на тржишту рада. У неким текстовима из ове области, насталим на емпиријским истраживањима, помиње се реч *компромис*, а односи се на врсту договора друштвених актера који формулишу јавне политике да је неопходно јачање економског положаја жена, али и правних норми за заштиту жена. Појава неолиберализма и јачање идеје слободног тржишта радне снаге у светским економијама довела је до извесног усклађивања ове две појаве. Међутим, услед непромењених околности у другим сферама живота, кућног рада, старања о зависним члановима породице, остварења материнства и сл., лоши услови рада су и даље опстали за жене (неадекватно трајање породилског одсуства, губитак посла током породилског одсуства), као и разлика у висини зараде за исти посао у односу на запосленог мушкарца. Стога је питање увођења РОБ-а уједно и питање стварања једнаких могућности за све, или бар

буџетирања (Димитријевић, 2017а).

²⁰ Giovanna Badalassi наводи такође ово одређење од стране Савета Европе из 2005. године. Council of Europe (2005). Gender budgeting Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB) Equality Division Directorate General of Human Rights, Strasbourg, 2005, <https://eige.europa.eu/resources/Gender%20budgeting.pdf> (Badalassi, 2021: 11).

питање уједначавања тих могућности (Betül Sarı Aksakal, Taha Artuç, Elif Tuğçe Bozduman, 2022: 10).

Исправно је размишљање које се износи у литератури из области јавних финансија да буџет представља „огледало“ јавних финансија у једној земљи, па Димитријевић јасно указује на следеће: „Велики износи јавних средстава прикупљају се у буџету. Преко њиховог опредељивања за финансирање конкретних јавних добара и јавних услуга исказују се приоритети развоја друштва. Тиме се, неспорно, пружа и финансијска потпора очувању друштвених вредности, штити држава и њени интереси у разним областима друштвеног живота.“ (Димитријевић, 2016: 104). Стратегија за интегрисање родне перспективе у све сфере живота и на свим нивоима ради постизања родне равноправности, или *mejnstriming* (енгл. *mainstreaming*), у ствари као основно полазиште, некада запретено многобројним страним терминима, социо-економским и психолошким одређењима, изнедрава оно које се односи на то да је економски положај жена и њихово укључивање у процес рада кључ развоја њихове родне равноправности, у једном друштву, у одређеном времену и на одређеном простору (Branković – Đundić, et al., 2009: 17).

Посматрање политике родног буџетирања у Републици Србији било је предмет различитих теоријских и емпиријских истраживања код нас, а приказани резултати су били основ за различите смернице и препоруке за побољшање и унапређење система РОБ-а. Саставни делови таквих докумената су и они који се односе на економски положај жена и њихово учешће на тржишту рада у Републици Србији. Сузбијање свих облика дискриминације, и оне на тржишту рада и у процесу запошљавања је огледало у коме се одражава економска сигурност и независност жена. Бранковић-Ђундић полази од тврдње да „положај жена на тржишту рада у Србији одликује већа стопа неактивности и већа стопа незапослености у односу на мушкарце, дужи период чекања на запослење, као и значајне потешкоће при поновном уласку жена на тржиште радне снаге и слабо учешће у предузетништву“ (Branković – Đundić, et al., 2009: 17). Ова ауторка примећује и то да упркос томе што је образовни ниво запослених жена виши у односу на образовни ниво запослених мушкараца, њихов статус не одговара образовној структури коју оне поседују. Посебно важан сегмент је онај који се односи на ригидност патријархалних друштвених односа, у породици, пре свега, неједнаку расподелу кућног рада међу укућанима, неплаћени кућни рад, старање о деци, остарелим члановима породице и сл. (Branković – Đundić, et al., 2009: 18).

Неколико година касније, 2013. године, рађена су истраживања с истим предметом посматрања. Описиване су смернице за увођење родног буџетирања на територији Републике Србије, с већим бројем разуђених области које се односе на родно буџетирање. Једна од њих односи се на уписаност жена код нас. Констатовано је да је процентуално ангажованост жена у процесу запошљавања у узрасту од 15 до 64 године у 2010. години била за 16 процентних поена мања од стопе активности мушкараца (51% односно 67%), на шта делимично утиче и ранији одлазак у пензију (Dokmanović, Đurić Kuzmanović, 2013: 17). Мало су другачији показатељи са измењеном старосном структуром посматраних категорија становништва. Тако је у старосној категорији од 25 до 49 година разлика између стопе запослености жена и мушкараца без деце само 6 процентних поена, за лица са више од једног детета та разлика се увећава на око 25 процентних поена (Dokmanović, Đurić Kuzmanović, 2013: 18). Бројни су фактори који су на то утицали, при чему неки од њих нису измењени ни данас (старање и суживот са малом децом, затим са децом до 16 година старости и сл).

Примена многобројних и разноврсних мера утицала би на смањење родно неутралних улога у процесу образовања и затим, заступљености жена у процесу запошљавања и рада, за шта је неопходно издвајање значајних материјалних средстава, усмерених само на те активности (програми целоживотног учења, курсеви и сл).

Основни алат, неопходан за увођење и праћење родног буџетирања јесте Закон о буџетском систему у Републици Србији (у даљем тексту: ЗоБС).²¹ Родно одговорно буџетирање представља „увођење принципа родне равноправности у буџетски процес, што подразумева родну анализу буџета и реструктурирање прихода и расхода са циљем унапређења родне равноправности“.²² У буџетским циљевима издваја се циљ бр. 4 који се односи на постизање *алокацијске ефикасности* која подразумева распоређивање средстава буџета са циљем унапређења родне равноправности.²³ Неки од дефинисаних циљева, односно, показатеља учинка програма, програмске активности или пројекта – представљају родно одговорне циљеве, односно, родне показатеље којима се приказују и прате планирани доприноси програма, програмске активности или

²¹ Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 – др. закон, 92/2023, 94/2024

²² Члан 2 став 1 тачка 58в) Закона о буџетском систему

²³ Члан 4 став 1 тачка 4) Закона о буџетском систему

пројекта остваривању родне равноправности.²⁴ Програмске информације треба да садрже описе програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава, циљеве који се желе постићи у средњорочном периоду спровођењем програма, програмских активности и пројеката, као и показатеље учинка за праћење постизања наведених циљева.

ЗобС у делу који се односи на упутство за припрему буџета локалне власти, прописано је да по добијању Фискалне стратегије, локални орган управе надлежан за финансије доставља директним корисницима средстава буџета локалне власти упутство за припрему буџета локалне власти.²⁵ Упутство, између осталог, садржи начин на који ће се у образложењу исказати родна анализа буџета локалне власти.²⁶ Исто важи и за припрему финансијских планова буџетских корисника на централном нивоу, где упутство садржи начин на који ће корисници у образложењу предлога финансијског плана исказати родну анализу расхода и издатака.²⁷ Чланом 41 ЗобС-а дефинисано је да се на садржај финансијског плана корисника средстава буџета локалне власти, у делу садржине и прилога, примењује члан 37 истог закона. Прописано је да предлог финансијског плана директних корисника средстава буџета Републике Србије обухвата, између осталог, родну анализу расхода и издатака.²⁸

Прописано је да завршни рачун садржи, између осталог, годишњи финансијски извештај о извршењу буџета, који садржи годишњи извештај о учинку програма, укључујући учинак на унапређењу родне равноправности са додатним напоменама, објашњењима и образложењима.²⁹ Одредбе овог закона које се односе на родно одговорно буџетирање примењиваће се на буџетске кориснике у складу са годишњим пла-

²⁴ Члан 28 став 6 у вези са ставом 5 тачка 2) Закона о буџетском систему

²⁵ Члан 40 Закона о буџетском систему. На овом месту треба обратити пажњу на појам фискалног федерализма, односно, приступање фискалној децентрализацији уз јасно постављање одређења фискалне године, фискалне дискриминације или одржавање хоризонталне фискалне праведности, односно равнотеже (Širovac, 2009: 134).

²⁶ Члан 40 став 2 тачка 7) Закона о буџетском систему

²⁷ Члан 35 став 2 тачка 7) Закона о буџетском систему

²⁸ Члан 37 став 2 тачка 3) Закона о буџетском систему

²⁹ Члан 79 став 1 тачка 1) Закона о буџетском систему. О основним поставкама буџетске процедуре у Републици Србији, као и о изради, доношењу и усвајању завршног рачуна буџета постоји низ радова од којих су и они стручног карактера интересантни зато што на једноставан начин објашњавају ову сложену процедуру (Vladislavljević, Pešić, 2018).

ном поступног увођења родно одговорног буџетирања, а у целини до доношења буџета Републике Србије и буџета локалних власти за 2024. годину. Закон о родној равноправности у члану 5 предвиђа да су „Органи јавне власти дужни да врше родну анализу буџета и да приходе и расходе планирају с циљем унапређења родне равноправности у складу са законом којим се уређује буџетски систем и принцип родне равноправности у буџетском поступку“. Занимљиво је посматрати неке анализе примењених одредаба ЗобС-а на локалном нивоу, а односе се на родно одговорно буџетирање, и сачињене су од стране жена. Као пример добре праксе издваја се приручник о пружању практичне подршке особама које су ангажоване на пословима израде буџета у локалним самоуправама (Ваџановић, et al., 2021), и то у текстуалним садржајима, поткрепљеним бројчаним показатељима, као и у графичким приказима добијених резултата, у смерницама представљеним пригодним цртежима у смирујућим бојама спектра, који на јасан начин читаоцима показују предности родног буџетирања (Gender Budgeting – Rodno budžetiranje, 2005).³⁰

О РОБ-у, као алату за спровођење пуног капацитета остваривања родне равноправности у Републици Србији, своја документа, заснована на антидискриминационом и радном законодавству код нас, интегрише рад више министарстава. Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог и Група за унапређење родне равноправности редовно су извештавали о различитим активностима и процесима који се односе на ову тему у Републици Србији (Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, 2024). Затим, важну улогу имају извештаји појединих државних институција попут Државне ревизорске институције које се баве и питањем родно одговорног буџетирања. Свој Извештај из 2023. године, који носи назив „Извештај о ревизији сврсисходног пословања: Успостављање родно одговорног буџетирања у Републици Србији“, Државни ревизор отпочиње речима: „Република Србија је од стране Уједињених нација, Одељења за економске и социјалне послове, оцењена у 2021. години као једна од седам земаља у Европи која веома успешно спроводи родно одговорно буџетирање“ (Извештај о ревизији сврсисходног пословања: Успостављање родно

³⁰ Треба поменути водиче сличног садржаја и у земљама у окружењу, које нису чланице ЕУ. Интересантно је да је у Републици Српској још 2013. године објављен добро структурирани водич родног буџетирања, издат од Центра за једнакост и равноправност полова (Rodno budžetiranje u Republici Srpskoj, 2013). Тада је дошло и до експанзије у овој литератури у БиХ. Питање родног буџетирања постало је део академске литературе намењене студентима академских студија у БиХ, на пример (Hadžiahmetović, et al. 2013).

одговорног буџетирања у Републици Србији, 2023: 2). Међутим, у наредних седамдесет страница текста детаљно су анализирани све мањкавости спроведених, а посебно наглашене неспроведене активности у том процесу, па се констатује: „У Републици Србији није у потпуности успостављен ефикасан оквир за увођење родне перспективе у буџетски процес“ (Извештај о ревизији сврсисходног пословања: Успостављање родно одговорног буџетирања у Републици Србији, 2023: 2).

5. Закључак

Родно одговорно буџетирање представља један од начина превенирања дискриминације жена на тржишту рада. Стога, неопходно је спроводити промене у постојећим буџетским системима, које неки аутори називају савременим буџетским реформама (Димитријевић, 2017б: 626).

У намери да се избегне сувопарни и строго формализовани начин давања препорука за побољшање живота и рада осетљивих друштвених група, попут жена, закључна разматрања изведена су на начин који одражава став аутора ка давању препорука. Из консултоване и коришћене, а у мањем обиму наведене литературе, јасно се издваја неколико закључака/препорука. У овом раду аутор настоји да укаже на међусобну повезаност и зависност појава дискриминације жена на тржишту рада и родно одговорног буџетирања као усмерене државне и друштвене акције, кроз деловање јавних политика, да спречи ову појаву. Усмерење пажње на ове циљеве немогуће је без образовног процеса. На факултетима из поља друштвено хуманистичких наука већ скоро две деценије уназад код нас спроводи се образовање из правних студија рода, а у силабусу овог и њему сродних предмета указује се на обавезу економског оснаживања жена и све предности и мане настојања усмерених на смањење виктимизације жена у свим сферама живота, и у односу на радноправни положај жена. То је посебно важно, као економско осамостаљивање, код насиља у породици. Публиковање резултата рада истраживачких центара при универзитетима, који би применом научне истраживачке методологије спроводили истраживања о том предмету посматрања живота и рада жена, утицали би на школовање мушкараца и жена, младића и девојака на тему родне равноправности и подстицање целоживотног учења. У тој сфери, академска заједница мора обратити посебну пажњу на живот жена у руралним подручјима, њима доступне ресурсе издвојене из буџета, за описмењавање, пре свега, а затим за техничко описмењавање ради samozapošljavanja у тој области, или другим областима. У том смислу, живот на селу све се

више приближава животу у граду. И, на крају, уколико постоје бројне предрасуде о феминистичком погледу на живот као антиподу патријархалног уређења међуљудских односа, треба увек јасно истицати да родни приступ означава принцип једнаких права за све.

Литература

Addabbo, T., Lanzi, D., Picchio A. (2010). Gender Budgets: A Capability Approach. *Journal of Human Development and Capabilities*. Vol. 11, No. 4 November 2010. 479-501. DOI:10.1080/19452829.2010.520900, https://www.researchgate.net/publication/227620162_Gender_Budgets_A_Capability_Approach приступљено: 10. 04. 2025.

Akerlof, G.A., Kranton, R.E. (2012). *Ekonomija identiteta: kako naši identiteti oblikuju naš rad, place i blagostanje*. MATE d.o.o., Zagreb.

Анђелковић, М. (2012). *Јавне финансије и финансијско право*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу.

Badalassi, G. (2021). *The gender budgeting Report of the European Parliament: preliminary study*. A Report commissioned by the Greens/EFA group in the European Parliament, https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/gender_budgeting_web.pdf, приступљено: 10. 04. 2025.

Baćanović, V., Beker, K., Klatzer, E., Nikolin, S., Vladislavljević, A. (2021). *Priručnik za rodnu analizu u procesu rodno odgovornog budžetiranja za lokalne samouprave*. Stalna konferencija gradova i opština, <https://www.scribd.com/document/842590751/ROB>, приступљено: 12. 04. 2025.

Betül Sarı Aksakal, Taha Artuç, Elif Tuğçe Bozduman. (2022). Does gender Responsive Budgeting Act Upon Woman Employment? *Int'l Conference Proceedings 2022 BUDAPEST 35th Int'l Conference on Studies in "Literature, Languages, Humanities & Social Sciences" (L2HS2-22) Sept. 12-14, 2022 Budapest (Hungary)* https://www.researchgate.net/publication/363654016_Does_Gender_-_Responsive_Budgeting_Act_Upon_Woman_Employment приступљено: 15. 04. 2025.

Branković - Đundić, M., Ileš, M., Božanić, D. (2009). *Ka politici rodnog budžetiranja u Vojvodini*. Novi Sad: Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, приступ: 10. 04. 2025, https://www.budzet.vojvodina.gov.rs/wp-content/uploads/2016/01/Ka_poltici_rodnog_budzetiranja_u_Vojvodini.pdf

Vladislavljević, V., Pešić, H. (2018). Budžetska procedura u Republici Srbiji - izrada, donošenje i usvajanje završnog računa budžeta. <https://www.cefi.edu.rs/wp-content/uploads/2018/10/9.-BUD%C5%BDETSKA-PROCEDURA-U-REPUBLICI-SRBIJI-%E2%80%93-IZRADA-DONO%C5%A0ENJE-I.pdf>, приступљено: 06. 05. 2025.

Gender Budgeting/Rodno budžetiranje. (2005). Završni izveštaj Strucne grupe za rodno budžetiranje (EG-S-GB). Strazbur: Generalna direkcija za ljudska prava, https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/07/Savjet-Evrope-PDF-EG-S-GB2004RAPFIN_E-prevod.pdf, приступ: 22.4. 2025.

Димитријевић, М. (2018). Релевантна обележја савременог јавног финансирања. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. Вол, 57, Бр. 81. 103-118.

Димитријевић, М. (2017а). *Модели јавног буџетирања*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације.

Димитријевић, М. (2017б). Реформисање модела јавног буџетирања као глобални тренд, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. Вол, 56, Бр. 76, 625-640.

Dokmanović, M., Đurić Kuzmanović, T. (2013). *Smernice za uvođenje rodnog budžetiranja na nacionalnom nivou u Republici Srbiji*. Beograd: Uprava za rodnu ravnopravnost. Ministarstvo rada, запошљавања и социјалне политике.

Државна ревизорска институција. (2023). Извештај о ревизији сврсисходног пословања: Успостављање родно одговорног буџетирања у Републици Србији, број: 400-489/2023-04/25, Београд, 4. Дец. 2023. год., приступљено: 25. 04. 2025, <https://www.dri.rs/storage/newaudits/2023-2-SV%20Uspostavljanje%20rodnog%20odgovornog%20budzetiranja%20u%20RS.pdf>

Đurić-Kuzmanović, T. (Ур.) (2007). *Ka rodnom budžetiranju: vodič*. Ženske studije i istraživanja i Futura publikacije Novi Sad, приступљено: 25. 04. 2025. https://www.zenskestudije.org.rs/pdf/knjige/ka_rodnom_budzetiranju.pdf,

LeMoyne, R. (2005). Promoting gender equality: an equity-focused approach to programming. UNICEF/NYHQ2005-1068/ https://web.archive.org/web/20171020152744/https://www.unicef.org/gender/files/Overarching_2Pager_Web.pdf приступљено: 15. 04. 2025.

Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог. (2024). Родно одговорно буџетирање један од алата за спровођење

родне равноправности. Београд, 27. фебруар 2024. <https://www.srbija.gov.rs/vest/767313>, приступљено 30. 04. 2025.

Rodno budžetiranje u Republici Srpskoj. (2013). Vlada Republike Srpske. Gender centar – Centar za jednakost i ravnopravnost polova. https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/centri/gendercentarrs/Documents/Rodno%20budzetiranje%20u%20Republici%20Srpskoj%20-%20Vodi%C4%8D_452102708.pdf приступљено 29. 04. 2025.

Stotsky, J.G. (2016). Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes. *International Monetary Fund*. Research Department and Strategy, Policy, and Review Department. IMF Working Paper. WP/16/149, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16149.pdf>, приступљено: 01. 05. 2025.

Stotsky, J.G. (2020). *Using fiscal policy and public financial management to promote gender equality – international perspectives*. London and New York: Routledge.

Hadžiahmetović, A., Đurić Kuzmanović, T., Klatzer, E., Risteska, M. (2013). *Rodno odgovorno budžetiranje – udžbenik za univerzitete*. Sarajevo: IKD „UNIVERSITY PRESS – MAGISTRAT Izdanja“.

Council of Europe, (2005). Gender budgeting: Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB) Equality Division Directorate General of Human Rights, Strasbourg, 2005, <https://eige.europa.eu/resources/Gender%20budgeting.pdf> приступљено: 06. 05. 2025.

Šipovac, R. (2009). Odnos finansijskog prava prema drugim granama prava. *Pravo – teorija i praksa*. 7-8. 133-143. <https://casopis.pravni-fakultet.edu.rs/index.php/ltp/article/download/380/371/739> приступљено: 30. 04. 2025.

Прописи

UN Women (1995). Beijing Declaration and Platform for Action (1995), <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform>, <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006, 115/2021 - Амандмани I-XXIX, 16/2022

Закон о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“, бр. 22/2009, 52/2021

Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017, 95/2018 – аутентично тумачење

Закон о родној равноправности, „Службени гласник РС“, број 52/2021

Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015-др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021- др. закон, 92/2023, 94/2024

Правилник о методологији за обрачун неплаћеног кућног рада, „Службени гласник РС“, бр. 18/2024

Aleksandar Mihajlović, LL.M.,
Research Associate,
Institute of Comparative Law, Belgrade

DISCRIMINATION AGAINST WOMEN IN THE LABOR MARKET AND GENDER-RESPONSIVE BUDGETING IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Discrimination in the field of labor and employment is more visible when it affects particularly vulnerable categories of the population: women, people with disabilities, and members of minority communities (Roma, LGBT+ people). The media, which extensively report on such discrimination, are particularly responsible for publicly highlighting these forms of discrimination. The extensive literature in the field of feminist economics states that budgets, adopted in accordance with accepted public policies, are political documents and instruments that direct and display how resources are allocated. The budgeting methodology entails a complex accounting process, which reflects the results of negotiations between various and numerous subjects in that process that are representatives of social power relations. If individuals are not neutral or impersonal and have different motives, responsibilities, social conditions and political representation, the impact of politics is inevitably different. The subject matter of this paper are everyday questions which shape the fundamental question of life: what to do, for what purpose and for whom. The observation of gender budgeting policy in the Republic Serbia has been the subject matter of ample theoretical and empirical research in our country, and the presented results have been the basis for various guidelines and recommendations for improving and advancing the gender budgeting system. Such documents also include parts pertaining to the economic position of women and their participation in the labor market in the Republic of Serbia. Combating all forms of discrimination, both in the labor market and in the employment process, is a mirror in which the economic security and independence of women are reflected. In this paper, the author seeks to point out the interrelationship and dependence of the phenomenon of discrimination against women in the labor market and gender-responsive budgeting as a targeted state and social action to prevent this phenomenon through the operation of public policies. In the context of combating discrimination against women in the field of labor and employment, the paper explores the causal relationship between gender-based victimization through the phenomenon of discrimination against women in the labor market, on the one hand, and gender-responsive budgeting as a targeted state and social action through the implementation of public policies, on the other hand. The paper

points out the basic phenomena of gender discrimination in the labor market, gender-responsive budgeting as a means of combating gender discrimination, and the scope of gender budgeting in the Republic of Serbia. The applied methods include the descriptive method, the analytical method, and the dogmatic method.

Keywords: *discrimination, women, gender-responsive budgeting, Serbia.*

ЗНАЧАЈ ПРИПРЕМНЕ ФАЗЕ У ПОСТУПЦИМА ДЕОБЕ ЗАЈЕДНИЧКЕ ИМОВИНЕ СУПРУЖНИКА

Апстракт: Бавећи се питањем примене расправног начела у парничном поступку настојаћемо да кроз анализу процесног законодавства дамо одговор на питање опсега његове примене, у контексту утврђивања чињеничног основа пресуде у поступцима деобе заједничке имовине супружника. Након тога, у другом делу рада ћемо указати на комплексност чињеничних и правних питања која се појављују у овим поступцима и на начин утврђивања правнорелевантних чињеница, имајући у виду примену мешовитог система једнаких удела приликом деобе. Анализом правила о припремној фази поступка у трећем делу рада указаћемо на обавезе парничних странака и суда на припремном рочишту, на ком наступа и преклузија у изношењу процесног материјала, због чега је овој фази поступка потребно посветити посебну пажњу, јер представља основ за правилно спровођење наредних фаза поступка. У том смислу нам је циљ да у завршним разматрањима елаборирамо питање саодговорности суда и странака приликом утврђивања чињеничног основа пресуде у наведеним поступцима, прихватајући истовремено став о примени расправног начела у тзв. ублаженом виду у нашем правном систему.

Кључне речи: расправно начело, парнични поступак, припремно рочиште, увећани допринос.

1. Увод

Из законске формулације заједничке имовине супружника, произилази да је појам заједничке имовине одређен двома чињеницама, односно неопходним претпоставкама за њен настанак, а то су рад супружника и постојање заједнице живота супружника. У том смислу, заједничка

¹ tijana.mitrovic@gmail.com

имовина је она имовину коју су супружници „стекли радом у току трајања заједнице живота у браку“ (чл. 171 Породичног закона РС).² Заједничка имовина супружника стечена њиховим радом у току брака је нужна последица равноправности супружника, учвршћивања и одржавања брака и принципа једнаког вредновања рада у брачној заједници без обзира о којој врсти рада је реч, па сва средства која су стечена радом брачних другова у току брака, и све оно што је тим средствима набављено, представља њихову заједничку имовину (Станишић, 2009: 351). Предмет заједничке имовине супружника представљају сва имовинска права и обавезе које су посредно или непосредно стекли супружници у току брачне заједнице. То су стварна права (право својине, право залоге, право службености, реални терети), као и тражбена (облигациона права), потраживања која имају супружници према трећим лицима која су везана за њихов рад (Јевтић, 1971: 121; Поњавић, Влашковић, 2019: 426). Деоби објеката заједничке имовине, тј. ствари и права која улазе у њен састав, могуће је приступити тек након утврђивања удела супружника у заједничкој имовини од стране суда. Тужбеним захтевом тражи се утврђење шта је предмет заједничке имовине (ствари, права, дугови), као и колики је удео сваког супружника у сваком предмету. На тај начин се дотадашња заједничка имовина претвара у сувласничку, са аликвотним уделом сваког од супружника.

Да би суд стекао уверење о томе које доказе треба извести потребно је да судија у фази када добије одговор на тужбу, или када странке дају изјаву на првом рочишту ако није поднет одговор на тужбу, изврши анализу правне природе спорног односа, да би након тога проценио које су одлучне чињенице од којих зависи исход спора и које су од тих чињеница спорне а које неспорне. Након утврђивања које су одлучне чињенице спорне, судија одлучује који ће докази бити изведени (Сворцан, 2012: 554). У том смислу, најпре ћемо анализирати примену правног начела у парничном поступку, како бисмо одговорили на питање адекватности његове примене у поступцима деобе заједничке имовине супружника, тако што ћемо анализирати одредбе процесног законодавства у смислу опсега примене овог начела. Ово из разлога што наведене поступке углавном карактерише мноштво чињеница и доказа које треба утврдити у поступку, нарочито када је брак дуже трајао, а стечена имовина је већег обима. Притом треба имати у виду и преклузију изношења процесног материјала од парничних странака само у припремној фази поступка, због чега ћемо настојати да укажемо

² Породични закон Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005, 72/2011 - др. закон и 6/2015.

на начин превладавања тако строгог правила, како би се правилно утврдио чињенини супстрат пресуде и спровео исправан поступак.

Питање саодговорности парничних странака и суда посебно долази до изражаја у овим поступцима, зато што са једне стране одговорност за изношење процесног материјала у складу са расправним начелом јесте на парничним странкама, а са друге стране, обавеза суда која се огледа у материјалноправним управљањем парницом и применом материјалног права по службеној дужности указује на неопходну сарадњу учесника у поступку. Пошто ће коначно суд одлучити које чињенице су битне за примену материјалноправне норме, анализираћемо да ли у границама важења расправног начела суд има обавезу да укаже странкама у вези са постојањем дефицита процесног материјала, у циљу правилног утврђивања чињеничног стања. Ово из разлога што у поступцима деобе заједничке имовине супружника нарочито долази до изражаја питање утврђивања доприноса супружника у стицању предмета заједничке имовине, уколико се тужбеним захтевом тражи утврђивање већег доприноса у стицању од претпостављене једне половине на страни једног супружника.³ У том смислу се у пракси посебно комплексним показало питање око критеријума за вредновање тзв. посредног рада супружника, којим се не стварају нове економске вредности, али се утиче на очување и увећање заједничке имовине, због чега је правилно утврђивање чињеница у том домену од кључног значаја за утврђивање доприноса супружника у стицању заједничке имовине.

Такође, имајући у виду да до преклузије изношења процесног материјала долази у раној фази поступка, бавићемо се механизмима превазилажења овако строгог правила. У том контексту, анализираћемо одредбе Закона о парничном поступку које се односе на припремно рочиште и дужности странака и суда, како бисмо истовремено указали и на значај њихове саодговорности у поступцима деобе заједничке имовине, у којима је добра организациона шема поступка кључ његовог правилног и ефикасног спровођења.

2. Примена расправног начела у парничном поступку

У савременом српском парничном поступку раније је било доминирантно начело материјалне истине, које је захтевало активну улогу суда у прикупљању и утврђивању чињеница, али је напуштено доношењем Закона о парничном поступку из 2004. године⁴. Главни разлог за ово

³ Видети чл. 180, ст. 2, 3 Породичног закона.

⁴ Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004 и 111/2009.

напуштање био је усмереност ка ефикаснијем и економичнијем вођењу поступка, као и потреба да се терет доказивања и утврђивања чињеница пребаци на саме странке, које су најближе чињеничном супстрату спора и тиме најспособније да га правилно и ефикасно изнесу. Међутим, увођењем расправног начела појавила су се и одређена питања у вези са његовом применом и обимом активности суда. У изворном облику, расправно начело би подрзумевало пасивну улогу суда, који би искључиво био посматрач странаčkih активности, без икаквог утицаја у погледу правилности и потпуности изнетих чињеница и доказа. Такав приступ могао би довести до проблема у пракси, при чињеници постојања различитих способности странака да јасно и прецизно формулишу чињенични супстрат спора, што би потенцијално угрозило правичност самог поступка. Треба имати у виду да јесте тачно да на странкама лежи искључива одговорност за предлагање и изношење чињеница и доказа у поступку којим потврђују своје тврдње или оспоравају тврдње противника, али да суд чињенични супстрат одлуке ограничава само на оне чињенице за које правна норма везује одређене последице, што значи да о релевантности предложених чињеница и доказа одлучује суд.

У том смислу, чисто расправно начело представља концепцију према којој су странке искључиво носиоци активности у поступку, одговорне за изношење чињеница и предлагање доказа, док суд остаје пасивни посматрач странаčkih активности, у ком смислу на његовој страни нема обавезе да подстиче, допуњује или коригује изнети процесни материјал. Ипак, доследна примена чистог расправног начела доноси значајне ризике, међу којима је најважнији недостатак једнакости странака у погледу способности да квалитетно представе чињенице релевантне за решење спора. Овај проблем потенцијално може довести до неравноправности у смислу да исход поступка зависи од преимућства странака, а мање од објективне правичности или правне заснованости њихових захтева.

Дакле, иако се сматра да расправно начело треба да омогући ефикасно одвијање поступка, зато што суд одлуку заснива само на оним чињеницама које су странке изнеле и на којима су засновале захтеве, то не доприноси нити ефикасности, нити законистости одлуке (Станковић, Боранијашевић, 2023: 194). Пошто се одлука заснива само на чињеницама које су странке изнеле, то за последицу може имати доношење одлуке која је заснована на погрешно и непотпуно утврђеном чињеничном стању, а самим тим и на погрешној примени материјалног права, што доводи до њеног укидања у поступку по жалби. У том смислу је,

са циљем ублажавања негативних ефеката доминације расправног начела, законодавац предвиђањем активне улоге суда у оквиру овог начела, сузио могућност доношења незаконитих одлука и обезбедио владавину права (Stanković et al., 2023: 194).

Сагласни смо са присутним мишљењем у теорији да расправно начело јесте важеће, али да у својој конкретизацији никако није чисто (Кнежевић, 2014: 313-315). Наведено из разлога што би идеја о пасивном судији и чистом расправном начелу подразумевала да суд нема никаквих овлашћења, нити дужности, да утиче да се формира идеално чињенично стање, те да у том сегменту не постоји материјално управљање парницом. Међутим, као потврда разматрања о примени тзв. ублаженог расправног начела, наводе се следеће одредбе Закона о парничном поступку⁵ које се односе на: дужност суда да се предмет спора свестрано расправи (чл. 326, ст. 2 ЗПП); на овлашћење суда да испита странке (чл. 326, ст. 1 ЗПП), притом не мислећи на испитивање странака у својству сведока као доказно средство; на овлашћење суда да позове странку која има пуномоћника да дође лично пред суд како би се изјаснила о чињеницама које треба да се утврде (чл. 85, ст. 8 ЗПП); на дужност суда да тражи разјашњења навода на припремном рочишту (чл. 305, ст. 2 ЗПП), те на дужност суда да се постављањем питања стара да се у току расправе пружи потребна објашњења (чл. 313 ЗПП) како би се утврдиле чињенице битне за пресуђење (Кнежевић, 2014: 323).

3. Утврђивање истинитости чињеница у поступку

У процесном праву једно од централних питања је какву истину суд треба да утврђује: формалну или материјалну. Под материјалном истином се подразумева ситуација када постоји потпуна сагласност између чињеница утврђених током поступка и стварног стања ствари. Материјална истина темељи се на тзв. Кореспонденцијској теорији истине, која има своје корене још у Аристотеловом учењу да истина значи „слагање мисли са стварима“ (Узелац, 1997: 3, 11-12). Насупрот томе, формална истина подразумева да је суд испунио све процедуралне захтеве при утврђивању чињеница, без нужног поклапања са стварним стањем. Овде суд доноси одлуку на основу чињеница и доказа које су странке саме доставиле и образложили, при чему се поштују процедурална правила, али се не гарантује потпуно поклапање са стварним стањем ствари (Узелац, 1997: 4-5). Критике у погледу формализма

⁵ Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 - одлука УС, 74/2013 - одлука УС, 55/2014, 87/2018, 18/2020 и 10/2023 - др. закон.

правног силогизма у теорији се заснивају на тврдњи да логичка правилност одлуке не пружа гаранције њеног поклапања са стварним стањем ствари (Perelman, 1983). Указује се и на чињеницу да у пракси процес доношења судске одлуке често не следи једноставан образац правног силогизма, већ се одвија кроз сталну интеракцију између права и чињеница. Зато процес утврђивања истине у судском поступку подразумева сложенију, кружну структуру, где се „прелази наизменично од права к чињеницама и наопако“⁶. У том смислу, у пракси се парнични поступак често балансира између формалног и материјалног приступа истини, покушавајући да пронађе оптималан начин за правично решавање конкретних спорова (Узелац, 1997: 4-5).

3.1. Структура чињеничне подлоге у поступцима деобе заједничке имовине

Да би суд могао да реши спор потребно је да чињенично стање правилно и тачно утврди, тако да ће судска одлука бити правилна и законита ако је чињенична подлога исправно утврђена и правилно формирана *praemissa minor* судског силогизма. Утврђивање тачног и истинитог чињеничног стања, је сложена операција, једнако тешка и захтевна као што је то и примена права и она захтева поред примене процедуралних правила, и посебну технику и посебну вештину (Stanković et al., 2023: 199).

Када су у питању поступци деобе заједничке имовине супружника, може се рећи да је веома тежак и одговоран задатак који животни случајеви постављају пред судијом. Ово при чињеници да се у тим поступцима по правилу јавља велики број чињеница које суд треба да подведе под материјалноправну норму, што није нимало лак задатак, посебно када се ради о случајевима у којима је заједница живота супружника дуже трајала и када је стечена имовина у браку већег обима. Правилно класификовање спорних од неспорних чињеница и тријажа процесног материјала представља веома важан задатак који се поставља још у припремној фази поступка на приредном рочишту, на ком је правилно постављање организационе шеме поступка од кључног

⁶ Видети код Larenz. Methodenlehre Der Rechtswissenschaft; нав. према Узелац, 1997: 2. Наведено схватање заснива се на критици концепције правног силогизма, према којој се процес доношења одлуке не може само свести на примену унапред одређене правне норме на постојеће чињенично стање („јер се о одабиру правне норме не може одлучити независно од постојећег чињеничног стања), већ се, како је претходно наведено, доноси у сложеном кружном процесу (Larenz, Methodenlehre Der Rechtswissenschaft; нав. према Узелац, 1997: 2).

значаја за правилно спровођење целокупног поступка. Посебно је у овим поступцима потребно ускладити захтеве за правилним спровођењем поступка и утврђивању чињеничног стања ради правилне примене материјалног права, са једне стране, а са друге стране да се испоштују и захтеви у погледу ефикасности поступка, како би се постигао потребан степен извесности у иовинским односима чланова једне породице, у ком се деле имовинске вредности које су супружници стицали. У том смислу, од судије се очекује правично решење које строгост закона треба да ублажи, па се може рећи да судија има улогу посредника „између општости закона и несводиве јединствености појединачног случаја“ (Чавошки, 1995:778; нав. према: Цветић, 2015: 1035).

У сваком случају, потребно је имати у виду да основно правило ублаженог расправног начела подразумева везаност суда за оне чињенице које су странке навеле, које једино може да користи за подлогу пресуђења, тако да ће „суд да размотри и утврди само чињенице које су странке изнеле и да изведе само доказе које су странке предложиле, ако законом није другачије прописано.⁷Што се тиче истражних овлашћења суда, она се могу применити једино у случају опасности од недозвољених располагања.У том смислу „суд је овлашћен да утврди и чињенице које странке нису изнеле и изведе доказе које странке нису предложиле, ако из резултата расправљања и доказивања произилази да странке располажу захтевима којима не могу да располажу (чл.3, ст. 3 ЗПП).“⁸ У другим случајевима, примена истражног начела од стране суда ограничена је на случајеве када је то посебним прописом предвиђено, као што је то случај у статусним породичноправним парницама, у којима је суду дата могућност да, изузетно, одреди извођење доказа по службеној дужности, јер може, по самом закону, утврђивати не само чињенице које нису спорне међу странкама, већ може истаживати и чињенице које ниједна странка није навела (Stanković et al., 2023: 234).

⁷ Видети чл. 7, ст. 2 Закона о парничном поступку. „Првостепени суд, пре свега, мора да утврди како је спорна кућа изгледала у моменту када је престала брачна заједница између странака, када су и у ком делу куће извођени радови на опремању куће и колика је његова појединачна вредност. При поновном одлучивању, првостепени суд ће утврдити напред наведене спорне чињенице, али ће при утврђивању истих имати у виду одредбу чл. 7 ЗПП, који прописује да су странке дужне да изнесу све чињенице на којима заснивају своје захтеве и да предложи доказе којима се утврђују те чињенице. То значи да ће у поновном поступку суд имати у виду пре свега доказне предлоге странака“ (Пресуда Апелационог суда у Нишу, Гж. бр. 3376/14 од 24.03.2015. године).

⁸ Видети чл. 7, ст. 3 Закона о парничном поступку.

У свим осталим случајевима, на станкама је дужност да у погледу својих навода предложи чињенице и доказе како би постигле успех у спору, а у вези којих имају субјективни терет доказивања, у ком смислу постоји везаност суда за чињенице које су странке навеле и доказе које су предложили за утврђивање њихових чињеничних навода.

На основу изнесених чињеница суд формира подлогу за доношење пресуде у коју улазе само оне чињенице које су значајне за решење спора, а то су оне чињенице за које суд сматра да су правнорелевантне.

Иако закон прописује да је потребно да чињеница буде правнорелевантна, без даљег одређења, у том смислу је потребно тумачење. Својство релевантности стиче она чињеница, ако је за њу законом везана одређена правна последица о којој суд одлучује. У том смислу, суд ће одбити предлог странке да се о одређеној чињеници изведе доказ, уколико по мишљењу суда, од те чињенице не зависи одлука. Да ли је то случај „оцењује суд својим правним схватањем“ (Познић, Ракић-Водинелић, 2015: 379).

Дакле, да би пресуда регулисала спорни правни однос у складу са законом, потребно је да суд правилно утврди стање ствари, тако да се тежиште судске активности у поступку огледа у старању да се чињенично стање правилно утврди. Пресудом ће бити изречена појединачна правна норма, која ће имати снагу закона за странке, тако да оно што се изрекне пресудом, важиће убудуће као истинито. Имајући у виду да између онога што је у стварности и што странке наводе веома често постоји неслагање, зато што странке чињенице износе селективно и како њима одговара. У том случају, због тврђења странака о истој чињеници која су често противуречна и узајамно се искључују, потребно је да суд испита и утврди истинитост исказа о конкретној чињеници, али само у границама онога што је међу странкама спорно (Stanković et al., 2023: 199). Међутим, суд увек проверава чињенице о којима мора да води рачуна по службеној дужности, без обзира да ли су оне неспорне или спорне међу странкама. У ту групу чињеница долазе: правно-релевантне мериторне чињенице (чињенице на којима се заснивају грађанскоправни односи или грађанска субјективна права, а којима њихови титулари не могу слободно располагати); чињенице од којих зависи примена процесног права и чињенице од којих зависе услови и допуштеност пружања судске заштите (Станковић, 2010: 411).

3.2. Утврђивање правнорелевантних чињеница у припремној фази поступка деобе заједничке имовине

Приликом утврђивања правнорелевантних чињеница код деобе заједничке имовине супружника, потребно је имати у виду примену мешовитог система једнаких удела у поступку деобе заједничке имовине. Основ овог система је у претпоставци једнакости удела супружника у заједничкој имовини. Међутим, за разлику од чистог система овде се ради о *praesumptio iuris tantum* (Радић, 2018: 248).⁹ Супружник који сматра да је његов удео у стицању већи, преузима терет доказивања у судском поступку у погледу његовог већег ангажовања у стицању заједничке имовине.¹⁰

Да ли постоји већи удео у стицању заједничке имовине на страни једног супружника утврђиваће суд проценом околности сваког конкретнoг случаја. Суд ће утврђивати не само оне чињенице везане за висину остварене зараде и осталих прихода супружника, већ и о свакој врсти помоћи једног супружника другоме, која утиче на повећање вредности заједничке имовине односно на то да „умањење буде мање од онога које би се догодило да је такав допринос изостао“ (Драшкић, 2020: 459). Утврђивање чињеница које се односе на тзв. непосредни рад који директно утиче на стварање новчаних вредности, врши се на основу налаза и мишљења вештака економске струке, у ком се приказују остварени приходи једног и другог супружника. Међутим, утврђивање тзв. посредног рада у смислу „вођења послова у домаћинству, старања о деци, старања о имовини те других околности од значаја за одржавање или увећање вредности заједничке имовине“, у смислу одредбе чл. 180, ст.4 Породичног закона, представља сложенији задатак, због изостанка јасних критеријума за његову процену, што захтева сложенији доказни поступак код утврђивања тих чињеница и извођење већег броја доказа. Због тога, потребно је, како се то у теорији наводи, „свестрано и обазриво проверавање чињеница“, и то чињеница и субјективне природе које се тешко могу правилно оценити, као и чињеница које се понекад уопште тешко могу уочити и доказати, а које су веома испреплетане, посебно у случајевима када је брак дуже трајао, у којим случајевима су и временски изгледале многе чињенице. Ипак, и ту има „извесних општих стања и индикација“ (Гамс, 1966: 97).¹¹

⁹ Видети чл. 180, ст. 2 Породичног закона.

¹⁰ Видети чл. 180, ст. 3-5 Породичног закона.

¹¹ У том смислу наводи се пример утврђивања увећаног доприноса на страни супруга, уколико исти докаже да је радио висококвалификовани посао и много зарађивао, а

У сваком случају, потребно је да се у припремној фази поступка идентификују чињенице и докази на основу којих ће се утврдити учешће супружника и у сфери тзв. „неплаћеног кућног рада“ који утиче на нормално функционисање свих чланова породице и обављање професионалних и осталих активности.¹² Мишљења смо да приликом утврђивања чињеница везаних за оцену критеријума на основу којих ће се вршити процена односа између непосредног рада сваког од супружника и посредног рада приликом утврђивања удела у стицању заједничке имовине, треба имати у виду и доношење Правилника о методологији за обрачун неплаћеног кућног рада, у смислу начина вршења обрачуна.¹³ У том смислу се вредност неплаћеног кућног рада обрачунава као „производ укупног годишњег броја часова неплаћеног кућног рада и минималне цене рада по часу, исказане у нето износу“ (Ковачевић, 2024).

Када је у питању утврђивање наведених чињеница треба имати у виду да се редовно од доказних средстава добијају само поједини сегменти збивања, некад непосредног а некад посредног значења, тако да суд „специфичном мисленом операцијом саставља сегменте или делове у целину...тако да се истинитим утврђивањем чињеница долази до чињеничног стања стварности битне за примену права“ (Чизмовић,

притом је супруга у домаћинству стално имала кућну помоћницу. Са друге стране, увећани допринос у стицању имаће супруга уколико докаже да је зарађивала више од супруга, који је, рецимо, студирао, и уз то је и велики део кућних послова и послова око васпитања деце сама обављала (Гамс, 1966: 97).

¹² Савремена истраживања говоре у правцу чињенице да жене много више него мушкарци обављају неплаћени кућни рад, тако да и даље пол остаје доминантна одредница кућних послова; Видети код (Решетар, 2008: 12). Ипак, упркос повећању учешћа мушкараца у обављању неплаћеног кућног рада током последње две деценије, род остаје кључна одредница у расподели кућних послова, будући да жене, посматрано на нивоу светске популације, и даље обављају ову врсту рада три пута чешће од мушкараца, што се превасходно доводи у везу са полно заснованим стереотипима и феминизацијом таквих послова (Women's human rights in the changing world of work. Report of the Working Group on discrimination against women and girls, Human Rights Council 44th session, 15 June-3 July 2020, A/HRC/44/51, став 13; (нав. према Ковачевић, 2024: 4). Према налазима Републичког завода за статистику 67,9% жена и 11,5% мушкараца свакодневно обавља послове у домаћинству; (Бабовић, Петровић, 2021: 25-26; нав. према Ковачевић, 2024: 11).

¹³ Правилник о методологији за обрачун неплаћеног кућног рада, *Службени гласник РС*, бр. 18/2024. Реч је о подзаконском акту који доприноси спровођењу Закона о родној равноправности (*Службени гласник РС*, бр. 52/2021) и којим је уведена обавеза прикупљања, евидентирања и јавног објављивања података о неплаћеном кућном раду; Видети код: Ковачевић, 2024: 11.

Ђуричин, 1997: 206-211; нав. према: Старовић, Кеча, 2004: 277). У том смислу, управо од оцене суда зависи одлука о постојању основа за примену одређене правне норме на конкретан правни однос.

Имајући у виду наведено, сагласни смо са мишљењем у теорији да се приликом утврђивања чињеничне основе пресуде задатак суда огледа, између осталог, кроз утврђивање постојања односно непостојања чињеничних претпоставки од којих зависи одлука о тужбеном захтеву. Ово из разлога што норме материјалног права, али и норме процесног права, иако с много већим изузецима, настанак, промену или престанак одређених права, правних односа или правних стања редовно условљавају постојањем или непостојањем (настанком, променом или престанком постојања) одређених чињеничних претпоставки. Приликом одлучивања о основаности тужбеног захтева, задатак суда је да утврди да ли чињеничне претпоставке од чијег постојања или непостојања зависи његова одлука заиста постоје или не (Дика, 2015). Ово с тога што се пресуда доноси као „акт примене одговарајуће норме материјалног права на чињенично стање које је апстрактно одређено одредбама те правне норме“ (Кеча, 2018).

Када је реч о системима одвојености имовина какав је случај са правом Енглеске, основни циљ законске регулативе која уређује имовинске односе супружника по престанку брачне заједнице јесте да се обезбеде услови за несметан и самосталан наставак живота сваког од бивших супружника. Управо из тог разлога, законодавство почива на принципу „чистог раскида“ (Burton, 2003: 185). Међутим, примена тог принципа у судској пракси зависи од различитих околности конкретног случаја, као и од начела правичности афирмисаног у предмету **White против White** (Burton, 2003: 185; Stanley, Davies, 2013: 160).

Енглески судови нису имали јасан став приликом вредновања финансијског и нефинансијског доприноса супружника, па је највиши енглески суд у предмету *White против White* дао ново тумачење начела о нефинансијском доприносу (section 25 s(2)(f) Закона о браку и породичним односима из 1973. године) према којем се јасно потврђује начело равноправности и начин поделе имовине на једнаке делове (Решетар, 2011: 432)¹⁴. У том смислу, суд је у обавези да узме у разматрање све околности које се односе на конкретан предмет. Приликом постизања коректног коначног исхода, суд нема право да прави дискриминацију између мушкарца и жене, као ни њихових улога. Коректност подразумева да било

¹⁴ Видети: Закон о браку и породичним односима Енглеске из 1973. године (Matrimonial Causes Act 1973), <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/18>

каква врста поделе послова не сме ниједној странци давати предност у смислу доприноса добробити целокупне породице, све у складу са чланом 25(2(ф)). Уколико је свака странка дала свој допринос у различитим сферама живота, потпуно је неважно која странка је дала финансијски допринос или изградила некретнину. Не сме постојати дискриминација између странке која зарађује новац и странке која брине о домаћинству (Burton, 2003: 159; Stanley, Davies, 2013: 162).

4. Припремно рочиште и преклузија изношења процесног материјала у припремној фази поступка

У поступцима деобе заједничке имовине супружника најважнији део представља доказивање, како би се утврдиле све одлучне чињенице које утичу на доношење одлуке и које се називају одлучним или битним чињеницама, па у поступку треба изводити само оне доказе од чијег постојања односно непостојања зависи исход спора. У овим поступцима је због мноштва чињеница које се јављају посебно у вези са утврђивањем предмета заједничке имовине и доприноса супружника у стицању, потребно обратити посебну пажњу на припремну фазу поступка у којој је потребно да се постави чињенични супстрат пресуде, имајући у виду преклузију изношења процесног материјала у овој фази поступка.

Дакле, да би суд могао да спроведе доказни поступак у ком би се утврдиле те чињенице, неопходно је да странке воде рачуна о преклузији изношења процесног материјала на припремном рочишту. Наведено с тога што је изношење чињеница и доказа ограничено само на припремну фазу поступка, тако да сада странке немају могућност њиховог изношења у току целог поступка. Ово са једне стране позитивно утиче на ефикасност поступка, али са друге стране постоји опасност да се нека важна чињеница не утврди у току поступка, зато што је странка пропустила да је изнесе на припремном рочишту. Разлози за то могу бити различити, најпре што није сматрала да је релевантна, те што није у поступку адекватно заступана, па се може поставити питање на који начин суд може у границама важења расправног начела да ипак пружи усмерење странкама у припремној фази поступка, у којој се постављају основи за све остале фазе поступка, о чему ће бити детаљније речи у наставку рада.

4.1. Активности суда на припремном рочишту (заказивање припремног рочишта)

За разлику од претходног решења по коме није био прописан рок у коме ће суд заказати припремно рочиште, сада је суд дужан да закаже и одржи припремно рочиште у року од 30 дана од дана достављања тужиоцу одговора на тужбу, а ако тужени није поднео одговор на тужбу, а нема услова за доношење пресуде због пропуштања, у року од 30 дана када је истекао рок за достављање одговора на тужбу.¹⁵ Законом је прописано да позив за припремно рочиште треба да садржи: 1) упозорење странака на дужност изношења свих чињеница и предлагања доказа којима се те чињенице потврђују, 2) упозорење на дужност предлагања временског оквира парнице, 3) упозорење на дужност да суд обавесте о промени адресе и 4) налог суда да странке на рочишту донесу све исправе које им служе као доказ и предмете које треба разгледати у суду.¹⁶ Уколико оцени да је потребно, суд наређује да се за припремно рочиште благовремено прибаве списи, исправе или предмети који се налазе код суда или другог државног органа, органа аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе или другог органа јавне власти. Позив за припремно рочиште доставља се најкасније осам дана пре дана одржавања рочишта.¹⁷

Председник већа односно судија појединац отвара припремно рочиште, тако што објављује пред присутним лицима који је предмет спора, након чега испитује и записнички констатује ко је од позваних лица присутан, да ли су одсутна лица уредно позвана, што све констатује записнички, од чега зависи постојање услова за одржавање рочишта. „Ако на припремно рочиште не дође тужилац, а уредно је позван, сматраће се да је тужба повучена, осим ако тужени не захтева да се рочиште одржи.“¹⁸ На припремном рочишту започиње расправа која омогућава суду извиђање правне ствари. Расправа почиње „излагањем тужбе, после чега тужени износи одговор на тужбу“¹⁹, након чега суд предузима радње које су усмерене на утврђивање евентуалних процесних сметњи за даљи ток поступка, у ком правцу се такође могу изводити докази. Суд ће од странака, уколико је то потребно, да затражи „разјашњење у погледу њихових навода или предлога“, а у даљем току припремног

¹⁵ Чл. 301 Закона о парничном поступку.

¹⁶ Видети чл. 303, ст. 1 Закона о парничном поступку.

¹⁷ Видети чл. 303, ст. 2, 3 Закона о парничном поступку.

¹⁸ Чл. 304 Закона о парничном поступку.

¹⁹ Видети чл. 305, ст. 1 Закона о парничном поступку.

рочишта, ако пре тога суд није одбацио тужбу због процесних сметњи „расправљаће се о предлозима и захтевима странака и чињеничним наводима којима странке образлажу своје предлоге и захтеве.“²⁰

Суд на рочишту утврђује: 1) које су чињенице неспорне, односно опште-познате, а које су спорне; 2) која правна питања треба да се расправе; 3) која ће доказна средства да изведе на главној расправи, као и да 4) донесе решење о одређивању временског оквира.²¹ Предлоге за извођење доказа које не сматра битним за доношење одлуке суд одбија решењем против кога није дозвољена посебна жалба.²² У том смислу, приликом одлучивања од стране суда о томе који ће се докази извести, водиће се рачуна, да се доказивање оганичи на правно релевантне чињенице за које норме материјалног права везују одређене правне последице. Такође, суд је дужан да у образложењу пресуде наведе које је доказне предлоге одбио и из којих разлога.

4.2. Активности странака на припремном рочишту и преклузија изношења процесног материјала

Најзначајнију промену у домену прикупљања процесног материјала, у односу на одредбе ЗПП-а из 2004. године, представљају рестрикције у погледу изношења нових чињеница. Странке су према одребама ЗПП из 2004. године могле „у току целе главне расправе да износе нове чињенице и да предлажу нове доказе.“²³ Сада су странке дужне да најкасније на припремном рочишту, (или на првом рочишту за главну расправу, ако припремно рочиште није обавезно): 1) изнесу све чињенице потребне за образложење својих предлога, 2) да предложи доказе којима се потврђују изнете чињенице, 3) да се изјасне о наводима и понуђеним доказима противне странке као и да 4) предложи временски оквир за

²⁰ Видети чл. 305, ст. 2, чл. 306, ст. 1 и чл. 307 Закона о парничном поступку.

²¹ Видети чл. 308, ст. 2, и 3 Закона о парничном поступку; Може се десити да, на пример, суд од првобитно пет предложених сведока прихвати да саслуша два, а да накнадно процени да је потребно саслушање и преостала три сведока, али би се тада морао одредити нови временски оквир за окончање поступка. У сваком случају, пред судом је озбиљан задатак да на припремном рочишту одреди које су чињенице спорне и који би докази требали да се изведу. У том смислу би увек требало ићи на прихватање више доказних предлога, да не би настала потреба за накнадним изменама (Бодирога, 2012: 186).

²² Чл. 308, ст. 5 Закона о парничном поступку.

²³ Видети чл. 300, ст. 1. Закона о парничном поступку из 2004. *Службени гласник РС*, бр. 125/2004 и 111/2009.

спровођење поступка.²⁴ У моменту покретања поступка од странака се не може очекивати да знају како ће суд правно квалификовати њихове захтеве истакнуте у постуку. У даљем развоју поступка оне долазе у прилику да се, непосредно или посредно, упознају са становиштем суда о релевантности њихових чињеничних тврдњи што оправдава померање границе од које важи забрана истицања нових чињеница и доказа са тренутка у којем тужилац подноси тужбу а тужени даје одговор до момента закључења припремног рочишта или првог рочишта главне расправе ако се припремно рочиште не одржава (Кеча, 2018: 82).

Дакле, за разлику од претходног решења, странке сада након одржаног припремног рочишта, односно првог рочишта за главну расправу, ако припремно рочиште није одржано, могу износити нове чињенице и предлагати нове доказе, само ако учине вероватним да без своје кривице нису могле да их раније изнесу.²⁵ Међутим, у теорији су присутна мишљења у којима се наводи да такво решење може бити неправично у поступку, зато што је понекад и те како оправдано и правично, да се странкама допусти да изнесу чињенице које су им биле раније познате али које, с обзиром на дотадашњи развој поступка, нису изнеле јер их нису сматрале релевантним. Тако да преклузија у погледу изношења нових чињеница и предлагања доказа само у најранијој фази поступка, може довести до ризика од неправичног суђења, и повреде начела обостраног саслушања странака (Poznić et al., 2015: 361-362). У том смислу може се поставити питање постојања саодговорности суда и странака у смислу примене расправног начела, за правилно формирање чињеничног основа пресуде, када су у питању поступци деобе заједничке имовине супружника, управо што се у овим поступцима по правилу јавља велики број чињеница и доказа. Са једне стране, не би било ни целисходно да странке из страха од преклузије износе мноштво процесног материјала, што доводи до његовог гомилања, а са друге стране, странке могу пропустити да изнесу неку чињеницу која је релевантна за примену материјалноправне норме, а да нису било упознате у том правцу, што може негативно утицати на исправност поступка. Тако да је у овим поступцима посебно битно да се у припремној фази поступка постави јасна организациона шема за даљи ток поступка, што ће пози-

²⁴ Видети чл. 308, ст. 1 Закона о парничном поступку. Решење о одређивању временског оквира, сходно одредби чл. 308, ст. 43ПП нарочито садржи: 1) број рочишта; 2) време одржавања рочишта; 3) распоред извођења доказа на рочиштима; 4) распоред предузимања других парничних радњи; 5) судске рокове и 6) укупно трајање главне расправе.

²⁵ Чл. 314 Закона о парничном поступку.

тивно утицати и на превладавање строгости правила о изношењу процесног материјала само у припремној фази поступка.

5. Саодговорност суда и странака на припремном рочишту у поступцима деобе заједничке имовине

Имајући у виду реална ограничења самог поступка доказивања, нарочито кроз преклузију изношења процесног материјала само у припремној фази поступка, са једне стране, и начело слободне оцене доказа као основни стандард доказивања, са друге, поставља се питање на који начин парничне странке својим поступањем омогућавају суду да спозна право стање ствари. Са тим у вези, свакако треба имати у виду и обавезу суда да чињенице које су од утицаја на примену материјалноправне норме утврђује по службеној дужности.

Међутим, како се то у теорији наводи, треба имати у виду и чињеницу да потпуна материјална истина и објективност нису апсолутно остваривизбог субјективне природе судијског уверења и реалних ограничења самог поступка доказивања (Узелац, 1997: 79-80). У сваком случају постојећа тежња да се поступак не ограничи само на формалну истину, исказује се кроз овлашћења суда у санирању процесног материјала. У том смислу се, како се у теорији наводи, омогућава доношење правичније одлуке која боље одговара реалности спорног односа, нарочито у предметима где странке не располажу једнаким могућностима доказивања (Узелац, 1997: 80-82). Мишљења смо да претходно наведено представља основ за примену разматрања тзв. ублаженог расправног начела, које омогућава суду активнију улогу од оне која традиционално припада суду према класичном расправном начелу, тако да у овом случају судима право идужност да укаже странкама на потребне допуне доказа и прецизирања чињеница. На такав начин могуће је остварити практично компромис између формалне процесне правилности и тежње ка материјалној истини, што је посебно важно у сложеним предметима као што је деоба заједничке имовине супружника, на који начин се штите материјалноправни интереси чланова породице и њихове деце.

У сваком случају, превасходна одговорност за формирање чињеничне основе пресуде лежи на парничним странкама. Странке су дужне да изнесу чињенице и предложе доказе на којима заснивају свој захтев или којим оспоравају наводе и доказе противника.²⁶ Потребно је да у том смислу и парничних странака потекне иницијатива за доказивање,

²⁶ Видети чл. 228 Закона о парничном поступку.

зато што суд формира чињеничну основу пресуде управо на основу чињеница и доказа које су странке навеле.

Наведено се правда тимешто основ парничног поступка, представља животни догађај чија су обележја странкама позната, тако да парничном поступку претходи спор, а не развија се упоредо са њим. У том смислу је чињенични основ спора парничним странкама познат још пре покретања поступка, и на њима је да предложи чињенице и доказе којима ће се исте утврдити пред судом и то на припремном рочишту уколико се оно одржава (Бодирога, 2012: 185). Међутим, саодговорност суда, огледа се у његовој дужности даутиче на странке да санирају дефиците процесног материјала, тако што ће постављањем питања да утиче да странке изнесу потребне тврдње, да се изјасне о тврдњама противника и предложи доказе. Неиспуњење те обавезе суда представља грешку која се манифестује на плану правних лекова, при чему његова дужност свакако није инквизиторна и не сме ићи даље од утицаја на странке приликом санирања дефицита процесног материјала, па је из тих разлога последња одговорност на странкама (Кнежевић, 2014: 316). У том смислу, иницијатива суда огледа се у подстицању и усмеравању странака да предложи доказе за утврђивање чињеница које представљају основ за примену материјалноправне норме приликом доношења пресуде и кроз његову дужност да утврди чињенице како би спречио недозвољена располагања странака у смислу чл.3, ст.3 ЗПП и када је на то овлашћен посебним прописима.

Суд је тај, који по принципу *iura novit curia* одређује које су чињенице битне за примену норме, шта треба да се утврди, а шта не (Палачковић, 2004: 206), док странке одлучују шта ће се заиста утврдити у доказном поступку, зато што полазну тачку у утврђивању чињенине грађе представљају страначки чињенични наводи, тако да је суд дужан да утврди истинитост чињеница само у границама онога што је међу странкама спорно (Станковић, 2010: 411).

Међутим, да се не би дошло у ситуацију да странке не предложе извођење неких чињеница зато што не знају шта је релевантно, имајући у виду да садржај субјективног терета доказивања детерминише суд, било би неправично да се на странке превали терет чију конкретну садржину оне ни не знају, нити морају да знају. У том смислу смо сагласни са мишљењем да уколико станка треба да сноси терет тврдње, али да од ње не зависи шта је релевантно, а шта не, то представља одговорност за нешто што није у власти странке, тако да активност суда у смислу указивања странкама на дефицит тврдњи, омогућава странкама да

реално сносе своје терете. Наведено због нераскидиве везаности између чињеничних навода и правне оцене, тако да је саодговорност суда, која се огледа кроз дужност постављања питања „израз нужности правичног поступка у којем важи принцип *iura novit curia*“ и који служи „спровођењу материјалног права“ (Кнежевић, 2014: 339-340).

Имајући у виду да је у нашем правном систему обавеза судије да прихвати законодавчево виђење правде изражено у правној норми, те да на основу правичности суди само када га правна норма на то овлашћује или када постоји правна празнина, кроз образложење пресуде може се видети настојање суда да се одређени конкретан случај подведе под важеће правило. У том смислу је прецизно навођење извора права, односно конкретне норме чијом применом је донета одлука, од великог значаја код оцене њене правилности (Цветић, 2015). „Образложењем пресуде, пресуда брани саму себе. Образложење мора да одбрани пресуду пред странкама, вишим судским инстанцама, правном науком и целокупним правним поретком. Изреком пресуде суд остварује своју уставну функцију а образложењем доказује квалитет своје делатности. Са тог аспекта образложење је најзначајнији део пресуде“ (Гајинов, 2000: 326; нав. према Цветић, 2015). У том смислу, потребно је да суд наведе и образложи не само оне чињенице и доказе које је прихватио и које су по његовој оцени релевантне за примену конкретне материјалноправне норме, већ и оне чињенице и доказне које није прихватио, са образлагањем разлога за такву одлуку.

6. Закључак

Када је реч о примени правила деобе заједничке имовине супружника прихватањем мешовитог система једнаких удела настоји се да се уваже сви облици рада и ангаживања супружника за време трајања заједнице живота у браку. У том смислу, супружник који сматра да је његов удео у стицању заједничке имовине већи од претпостављене једне половине, преузима терет доказивања чињеница које воде увећаном стицању. Чињеница је да се новоуведеним правилима из чл.308 Закона о парничном поступку настојало да се кроз дужности странака у погледу изношења процесног материјала, као и суда у прикупљању и селекцији процесног материјала, допринесе ефикаснијем одвијању поступка. Међутим, због већег броја чињеница које се по правилу јављају у поступцима деобе заједничке имовине супружника, нарочито када је у питању утврђивање састава заједничке имовине и удела супружника у стицању, преклузија у изношењу процесног материјала на припремном рочишту

може негативно утицати на потпуност и правилност утврђеног чињеничног супстрата пресуде. Као механизам превладавања строгог правила о преклузији, саодговорност странака и суда у погледу формирања чињеничног супстрата пресуде у овим поступцима посебно добија на значају.

Иако се одговорност парничних странака огледа у њиховој обавези да наведу чињенице и предложи доказе за утврђивање тих чињеница, постоји и саодговорност суда која се изражава у обавези да кроз постојање опште дужности питања која се огледа у његовој дужности у смислу одредаба чл.305, ст.2 и чл.313 Закона о парничном поступку да постављањем питања и на други погодан начин, утиче да странке буду упознате са начном на који је суд квалификовао спорну правну ствар, како би изнеле чињенице од утицаја на примену одговарајуће материјалноправне норме. Наведено из разлога што је суд одговоран да утврди све чињенице које су потребне за примену норме материјалног права. У том смислу, због изостанка прецизних критеријума код утврђивања чињеница везаних за постојање увећаног доприноса у стицању заједничке имовине на страни једног супружника, нарочито када је у питању утврђивање вредности посредног рада супружника, мишљења смо да би у погледу методологије обрачуна судовима као смерница могао служити Правилник о методологији за обрачун неплаћеног кућног рада.

Усмерење странака у смислу санирања дефицита процесног материјала са циљем примене правила о деоби из чл.180 Породичног закона, суд је овлашћен да учини тако што ће им предочити обавезе у погледу терета доказивања чињеница које њима иду у прилог, односно на којима заснивају своје захтеве, сагласно одредбама из чл.7, ст.2, чл.228, чл.229 и чл.231, ст.2 и 3 Закона о парничном поступку²⁷. Наведено с тога што када се ради о предлагању доказа у погледу чињеница за које странка сноси субјективни терет доказивања, уколико постоји пасивност странака, тада ризикују примену механизма објективног терета доказивања и тиме губитак спора. У том смислу сеу вези са применом тзв.ублаженог расправног начела, може рећи да иако „суд има дужност да утиче на странке да му се омогући да располаже потребним чињеничним супстратом за примену права“ управо од странака зависи да ли ће до тога доћи“ (Кнежевић, 2014: 318, 323). Са друге стране, мишљења смо да у поступцима деобе заједничке имовине супружника строгост правила у вези са изношењем процесног материјала постоје још израженија, па како

²⁷ Видети чл. 398, ст. 2 Закона о парничном поступку

наведено не би негативно утицало на правилност одлуке, потребно је да суд кроз усмеравање странака у погледу санирања дефицита процесног материјала, допринесе правилном формирању чињеничног супстрата пресуде. У том смислу се наведене активности учесника у поступку најбоље могу утврдити из образложења пресуде, која уствари представља огледало спроведеног парничног поступка, у којој не сме да има уопштених фраза и недоречености, како о спорним чињеницама, тако и о питањима које суд није сматрао спорним за примену одређене материјалноправне норме.

Литература

Бабовић, М., Петровић, М. (2021). *Индекс родне равноправности у Републици Србији 2021. Дигитализација, будућност рада и родна равноправност*. (Electronic version) приступљено 25.03.2025; <https://www.stat.gov.rs/media/343261/indeks-rodne-ravnopravnosti-u-rs-2021.pdf>

Бодирога, Н. (2012). *Нови закон о парничном поступку*, Правни факултет Универзитета у Београду.

Burton, F. *Family Law*. (2003). Bristol Institute of Legal Practice- University of the West of England, London-Sydney-Portland-Oregon.

Гамс, А. (1966). *Брачно и породично имовинско право*. Београд: Научна књига;

Дика, М. (2015). О стандардима утврђености чињеница у парничном поступку. (Electronic version); <https://hrcak.srce.hr/141177>, приступљено 19.04.2025;

Драшкић, М. (2020). *Коментар Породичног закона*. Београд: ЈП „Службени гласник“;

Јевтић, Д. (1971). Прилог одређењу појма и предмета заједничке имовине супруга. *Анали Правног факултета у Београду*. 1-2/1971;

Кеча, Р. (2018). О терету доказивања у парничном поступку. (Electronic version); приступ 06.02.2025; <https://zbornik.pf.uns.ac.rs/wp-content/uploads/2018/08/doi-10.5937-zrpfns47-5120.pdf>;

Кнежевић, М. (2014). *Расправно начело у српском парничном поступку - Докторска дисертација*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду;

Ковачевић, Љ. (2024). Неплаћени кућни рад – радноправна перспектива (Unpaid domestic work: labour law perspective), (Electronic version); <https://www.researchgate.net/publication/384554491>, приступљено 20.03.2025;

Палачковић, Д. (2004). *Парнично процесно право*. Крагујевац: Правни факултет у Крагујевцу.

Perelman, Ch. (1983). Разликовање чињеница и права. Гледиште логичара. (Electronic version); https://arhiva.pravri.uniri.hr/files/ridoc/osp_RiDoc_EN.pdf, приступљено 12.02.2025;

Познић, Б., Ракић-Водинелић, В. (2015). *Грађанско процесно право*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Јавно предузеће Службени гласник, Београд.

Поњавић, З., Влашковић В. (2019). *Породично право*. Београд: Службени гласник;

Радић, Д. (2018). Модели брачне имовине у Босни и Херцеговини (Компарација са одабраним европским законодавствима), *Зборник радова – Дани породичног права „Имовинскоправни аспекти породичних односа“*, бр. 6. Мостар: Правни факултет Универзитета „Џемал Биједић“;

Решетар, Б. (2008). Matrimonial property in Europe: A Link between Sociology and Family Law. (Electronic version); <https://www.ejcl.org//123/art123-4.pdf>, приступљено 07.06.2024;

Решетар, Б. (2011). *Имовинскоправни односи брачних другова у Европи. Зборник радова – Имовинскоправни аспекти развода брака-хрватски, еуропски и међународни контекст*. Правни факултет у Осјеку;

Сворцан, С. (2012). *Коментар Закона о парничном поступку*. Крагујевац: Институт за правне и друштвене науке Правног факултета у Крагујевцу;

Станишић, Д. (2009). Заједничка својина у праву Републике Српске. *Зборник радова Правног факултета у Источно Сарајеву*, бр. 5. Источно Сарајево: Правни факултет;

Standley, K., Davies P. (2013). *Family law*. London-New York: Palgrave Macmillan law masters;

Станковић, Г. (2010). *Грађанско процесно право*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу;

Станковић, Г., Боранијашевић, В. (2023). *Грађанско процесно право*. Ниш: Свен;

Старовић, Б., Кеча, Р. (2004). *Грађанско процесно право*. Нови Сад: Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду;

Узелац, А. (1997). *Истина у судском поступку*. Загреб: Правни факултет у Загребу;

Цветић, Р. (2015). Домашај начела уписа и начела поуздања у катастар непокретности у нашој судској пракси. (Electronic version); приступ 14.02.2025; <https://zbornik.pf.uns.ac.rs/zbornici/2015/zbornik-3-2015/domasaj-nacela-upisa-i-nacela-pouzdanja-u-katastar-nepokretnosti-u-nasoj-sudskoj-praksi/>.

Чизмовић, М., Ђуричин, Б. (1997). *Грађанско процесно право*. Подгорица: Културно-просвјетна заједница.

Правни прописи:

Закон о браку и породичним односима Енглеске из 1973. године (Matrimonial Causes Act 1973), <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/18>

Закон о парничном поступку из 2004.године, *Службени гласник РС*, бр.125/2004 и 111/2009.

Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр.72/2011, 49/2013-одлука УС, 74/2013-одлука УС, 55/2014, 87/2018, 18/2020 и 10/2023-др.закон

Закон о родној равноправности.Службени гласник РС, бр.52/21.

Породични закон Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр.18/2005, 72/2011-др.закон и 6/2015.

Правилник о методологији за обрачун неплаћеног кућног рада, *Службени гласник РС*, бр.18/24.

Tijana Mitrović Antić,

Judge, Misdemeanor Court Kragujevac

THE IMPORTANCE OF THE PREPARATORY PHASE IN PROCEEDINGS FOR THE DIVISION OF JOINT MATRIMONIAL PROPERTY

Summary

Due to the complexity of both factual and legal issues to be addressed, both in scope and substance, which is characteristic of proceedings concerning the division of joint matrimonial property between spouses, it is necessary for the court to give special attention to planning the course of the proceedings. In the preparatory phase, the court must carry out a triage of the evidentiary material, which is by no means an easy task, particularly given the usual need to establish the veracity of numerous facts. Accordingly, the parties must be informed of how the court has legally classified the disputed legal matter, in order to ensure that the right to be heard is not violated, and to avoid a situation in which a judgment is rendered without the parties having presented certain facts they believed to be irrelevant to the application of substantive law, particularly if the court failed to pose questions in that regard. Therefore, the reasoning of the judgment must be clear and must address all disputed issues raised during the proceedings, especially with respect to the methodology used to assess the value of indirect contributions made by a spouse. In that context, the judgment must also provide reasons for not addressing certain issues, either because they were deemed irrelevant or because the burden of proof rule was applied. This approach ensures that the procedure for the division of joint property is properly conducted and that the resulting decision is lawful, based on fully and accurately established facts.

Keywords: *adversarial principle, civil litigation procedure, preparatory hearing, enhanced contribution.*

Стефан Стефановић,¹
студент докторских студија,
Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 339.13:658.71(497.11)
UDK: 331.1(497.11)
DOI: 10.5281/zenodo.15781633

Оригиналан научни чланак

Примљен: 06. 12. 2024.

Прихваћен: 23. 12. 2024.

КОНКУРЕНЦИЈА У ПОСТУПКУ ЈАВНИХ НАБАВКИ КАО ФАКТОР ПОДСТИЦАЊА ЛОКАЛНОГ ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА

Апстракт: Степен локалног економског развоја детерминисан је у великој мери транспарентним и на постулатима тржишне конкуренције заснованим поступком јавних набавки. Колузивна пракса конкурената, позната и као картелско удруживање, и распрострањена пракса корумпирања јавних службеника на нивоу локалне самоуправе, као њен пратећи феномен, представљају не само „кочницу” локалног економског развоју, већ и фактор економског назадовања локалних самоуправа. Квалитетно осмишљен и консеквентно спроведен регулаторни оквир надзора над активностима тржишних конкурената у поступку јавних набавки стога се намеће као *conditio sine qua* поп локалног економског развоја. Сврха овог рада јесте анализа модалитета подстицања локалног економског развоја кроз оснаживање конкуренције, транспарентности и ефикасности у поступку јавних набавки. Аутор у раду анализира регулаторни оквир Србије, пример Града Ниша, регулаторни оквир на нивоу Европске уније и износи критички став у погледу регулаторног оквира јавних набавки и (не)активности надлежних органа Србије на пољу санкционисања колузивне праксе и коруптивних радњи у поступку јавних набавки. У закључним разматрањима дате су препоруке за подизање степена конкуренције у поступку јавних набавки у Србији.

Кључне речи: јавне набавке, конкуренција, локални економски развој, Србија, Европска унија.

1. Увод

Ефикасно обезбеђивање јавних добара на нивоу локалне самоуправе носиоце јавних функција ставља пред комплексан задатак примене

¹ sstefanovic1991@gmail.com

инструмената локалног економског развоја, од којих је јавна набавка свакако један од најважнијих инструмената. Сложеност поступка јавних набавки огледа се у неопходности прецизног формулисања текста јавног конкурса, списка потребне документације, строгом поштовању процедуре избора најповољнијег понуђача према унапред задатим, прецизно формулисаним критеријумима, и обезбеђењу строгих механизма надзора и контроле у циљу очувања транспарентности поступка и спречавања евентуалних злоупотреба.

Локални економски развој заснован је на економској децентрализацији, што подразумева јачање капацитета малих и средњих предузећа преношењем ресурса и овлашћења са централне на локалну власт. Креирање здраве конкуренције у поступцима јавних набавки на локалном нивоу кључно је за развој и побољшање инвестиционе климе, што захтева искључивање утицаја локалних власти на избор понуђача и понуде (Begović, Vasić, Matković, Mijatović, 2006: 106).

Степен приступа могућностима које нуде јавне набавке од стране релевантних учесника на тржишту обично је гарант одређеног нивоа конкуренције. Стога су политике које настоје да креирају амбијент за равноправан третман свих учесника у поступку јавних набавки од суштинског значаја за одржавање здраве конкуренције у јавним набавкама (OECD, 2024). На нивоу Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) развијен регулаторни оквир конкуренције, са прецизно дефинисаним механизмом санкција, представља одличну основу у борби против колузивних пракси² у поступку јавних набавки, на коју се надограђује национално право држава чланица, чија законодавства неретко пружају додатни степен заштите конкуренције. Када је реч о Србији, конкуренцију у поступку јавних набавки карактерише ограничен број понуђача и упадљиво високи удео јавних набавки са само једним понуђачем, као и мањак транспарентности (Centar za evropske politike, 2023: 1).

2. Регулаторни оквир јавних набавки у Србији

Материја јавних набавки у Србији регулисана је Законом о јавним набавкама (у даљем тексту: ЗЈН), системским законом који у чл. 1 ст. 3³ дефинише јавну набавку као:

² Колузивна пракса представља противправну или непоштену договорену активност између конкурентских предузећа с циљем да се манипулише тржиштем, што може имати негативне последице по конкуренцију и потрошаче.

³ Чл. 1, ст. 3 Закона о јавним набавкама, Службени гласник РС, бр. 91/2019 и 92/2023.

набавку на основу уговора о јавној набавци добара, услуга или радова које набавља један или више јавних наручилаца од привредних субјеката које су ти наручиоци одабрали без обзира да ли су добра, услуге или радови намењени за јавне сврхе;

набавку на основу уговора о јавној набавци добара, услуга или радова које набавља један или више секторских наручилаца од привредних субјеката које су ти наручиоци одабрали, под условом да су добра, услуге или радови намењени обављању неке од секторских делатности.

На путу ка пуноправном чланству у ЕУ, Србија се у оквиру преговарачког поглавља 5, дела кластера „Основе”, обавезала да своје законодавство у области јавних набавки усклади са правним тековинама ЕУ. Без претензија да се у анализи поступка усклађивања правног оквира Србије са правним тековинама ЕУ једном сегменту правног система Србије да већи значај у односу на други, ипак се мора истаћи да област јавних набавки прожима сфере владавине права, функционисања економског система, демократских институција, реформе јавне управе, и финансијске контроле.⁴ Имајући пређашњу тврдњу у виду, износимо тезу и о неспорно великом значају за локални економски развој не само квалитетне правне регулативе поступка јавних набавки, већ и доследног спровођења исте.

Степен усклађености ЗЈН са правним тековинама ЕУ начелно се може оценити као задовољавајући. У контексту стварања услова за равноправну тржишну утакмицу, вредна похвале јесте интенција законодавца да наручиоцу у поступку јавне набавке наметне обавезу обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације привредних субјеката, као и обавезу обезбеђивања једнаког положаја свих привредних субјеката⁵.

Одредба чл. 36 ст. 1 ЗЈН представља у извесној мери заштитни механизам за мала и средња предузећа, имајући у виду да прописује обавезу наручиоца, да уколико одлучи да предмет јавне набавке обликује у више партија, респектује могућност учешћа малих и средњих предузећа у поступку јавне набавке.⁶ Уважавање економског положаја малих и средњих предузећа, нарочито оних на нивоу локалне самоуправе, наспрам великих, тржишно етаблираних и, неретко од стране локалних

⁴ Канцеларија за јавне набавке, Извештај о спровођењу акционог плана за спровођење програма развоја јавних набавки у Републици Србији за 2022. годину, <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2023/05/Izvestaj-o-sprovodjenju-AP-2022-KJN-28.4.2023.pdf>, приступљено 20.11.2024.

⁵ Чл. 7, 8 и 9 ЗЈН.

⁶ Чл. 36, ст. 1 ЗЈН.

власти фаворизованих предузећа, важан је корак ка успостављању конкурентнијег пословног амбијента. Законодавац је, у циљу поспешивања ефикасности борбе против нарушавања конкуренције у области јавних набавки, Комисији за заштиту конкуренције (у даљем тексту: КЗК) доделио овлашћење за приступ бази података Портала јавних набавки, који представља информациони систем развијен за потребе примене ЗЈН.⁷

Усаглашавање српског права у области јавних набавки са правом ЕУ свим актерима поступака јавних набавки, али и надлежним органима, пружа прилику да се упознају са обимном праксом Европске комисије (у даљем тексту: ЕК) и Суда правде ЕУ. Ово ће омогућити боље разумевање и примену стандарда ЕУ, што ће допринети доследнијој примени ЗЈН, као и већој правној сигурности и транспарентности у поступцима јавних набавки у Србији (Цуцић, 2020: 65).

У свом годишњем извештају о Србији за 2024. годину, ЕК оценила је да је, начелно посматрано, српско законодавство у области јавних набавки у великој мери усаглашено са правним тековинама ЕУ. Међутим, у једном делу овог документа ЕК је испољила извесну дозу забринутости у погледу тенденције Србије да заобилажењем законске регулативе на снази удовољава партикуларним интересима одређених интересних група, наводећи као један од примера Закон о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе ЕХРО BELGRADE 2027, којим се пројекти везани за организацију и одржавање овог догађаја стављају ван домаћаја примене ЗЈН.⁸

Као једну од кључних препорука за даљи напредак Србије на пољу јавних набавки, ЕК је навела неопходност остваривања извесног напретка на плану јачања капацитета институција кључних за надзор над поступком јавних набавки, апострофирајући Управу за јавне набавке и Управни суд. С тим у вези, ЕК подвлачи да је за даље подизање капацитета Управног суда неопходна већа размена знања и информација између ове институције, с једне стране, и јавног тужилаштва и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, с друге стране.

Програмом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2024–2028. године утврђују се стратешки циљеви и даљи правци развоја

⁷ Чл. 183, ст. 1, тач. 11 ЗЈН.

⁸ Министарство за европске интеграције Републике Србије, Serbia 2024 Report, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/serbia_report_2024.pdf, стр. 59, пристуљено 20.11.2024.

јавних набавки, са акцентом на подизање степена транспарентности и конкуренције. У свеобухватној анализи достигнутог степена напретка у поступку јавних набавки, наводи се позитиван пример веће укључености малих и средњих предузећа у поступку јавних набавки, са којима је у 2022. години закључено 190.876 уговора у укупној вредности од 399.969.173.105 динара, док је проценат учешћа малих и средњих предузећа у укупном броју закључених уговора износио високих 76,08%.⁹ Овај статистички податак представља позитиван сигнал за даље поспешивање конкуренције на нивоу локалне самоуправе, имајући у виду устаљену традицију фаворизовања великих, тржишно етаблираних предузећа, у односу на мала и средња предузећа у поступку јавних набавки.

3. Конкуренција у поступку јавних набавки на нивоу локалне самоуправе: пример града Ниша

Окосницу економског развоја Града Ниша, трећег по величини (мерено бројем становника) у Србији и економског центра југоисточне Србије, чине мала и средња предузећа. Иако је тренд развоја тржишта на територији Ниша повезан са оснивањем све већег броја предузећа са страним капиталом, што је несумњиво позитиван предзнак креирања конкурентнијег пословног амбијента, перспектива развоја здраве конкуренције у поступку јавних набавки и даље је под снажним утицајем укореењене матрице фаворизовања од локалне самоуправе предузећа блиских власти. У наставку износимо аргументе у прилог овој тврдњи.

Један од, по тежини последица по конкуренцију у области јавних набавки значајнијих случајева, нашао је своје место у Извештају о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета Града Ниша за 2023. годину, документу сачињеном од Државне ревизорске институције (у даљем тексту: ДРИ) (Државна ревизорска институција, 2024). Наиме, према налазима ДРИ, Град Ниш је у 2023. години по налозима Штаба за ванредне ситуације извршио набавку грађевинских радова на изградњи и одржавању водоводне и канализационе мреже, по закљученим уговорима и ситуацијама добављача „Водомонтери” и „Сим пук градња д.о.о. Малошиште”, без спроведеног поступка јавне набавке.

Овај пример представља илустрацију дубоко укореењене праксе непримењивања постојећих законских решења од стране носилаца власти

⁹ Канцеларија за јавне набавке, Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2024–2028. године, <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2024/08/2.-Uzjn-Program-razvoja-2024-2028-KONACNO.pdf>, приступљено 24.11.2024.

на нивоу локалне самоуправе и прибегавања успостављању пословне сарадње са предузећима по критеријумима који одударају од законом прописаних. У конкретном случају ДРИ је установила да је Градски штаб за ванредне ситуације Града Ниша, позивајући се на неопходност хитног решавања и отклањања последица ванредне ситуације, односно елементарне непогоде на постојећој инфраструктури, заобилажењем поступка јавних набавки према ЗЈН, доделио обављање послова горе-наведеним предузећима, чиме је заправо фингирао прави основ доделе послова, а то је континуирана пракса изградње нове и реконструкције постојеће водоводне и канализационе мреже. Још један аргумент који поткрепљује тврдњу о томе да је у овом случају дошло до озбиљног нарушавања основних постулата конкуренције јесте изјава власника једног од предузећа да је члан политичке партије на власти у Нишу, као и да у томе не види ништа спорно.¹⁰

Нарушавање конкуренције у поступку јавне набавке закључењем рестриктивног споразума било је 2014. године предмет поступка испитивања повреде конкуренције по службеној дужности КЗК, на иницијативу Клиничког центра Ниш.¹¹ Предмет јавне набавке био је прибављање услуга организованог превоза радника за потребе Клиничког центра Ниш, те би се на први поглед могло претпоставити да нарушавање фер конкуренције није имало директне импликације на локални економски развој. Међутим, мора се имати у виду важна чињеница да се у овом предмету радило о локалним превозничким предузећима. Стога је договор између учесника поступка јавне набавке негативно утицао на тржишну конкуренцију у области превоза на територији Града Ниша, тиме што је резултирао вишим ценама и мањом ефикасношћу услуга које јавни сектор финансира.

На основу утврђених чињеница, доказа и других околности, КЗК је утврдила да су предузећа D&D Travel, DJD превоз и Јеремић превоз унапред договорили појединачно учешће у поступку јавне набавке, као и да су договорили продајне цене и остале услове трговине у оквиру јавне набавке број 46/2014 – Услуга организованог превоза радника за Клинички центар Ниш за 2014. годину. Ова координација имала је

¹⁰ Видети: Južne vesti, Bez referenci do vrtoglavih prihoda: Milioni za dve firme u poslednje 4 godine SNS vlasti u Nišu, <https://www.juznevesti.com/Istrazujemo/Bez-referenci-do-vrtoglavih-prihoda-Milioni-za-dve-firme-u-poslednje-4-godine-SNS-vlasti-u-Nisu.sr.html>, приступљено 25.11.2024.

¹¹ Комисија за заштиту конкуренције, Решење Комисије за заштиту конкуренције 4/0-02-276/2015-22, (2015), <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2015/10/DD-Travel-DJDprevoz-Jeremic-prevoz-Klinicki-centar-Nis1.pdf>, приступљено 24.11.2024.

за циљ поделу тржишта и извора јавне набавке, што је представљало рестриктивни споразум према чл. 10 ст. 2 тач. 1 у то време важећег Закона о заштити конкуренције. Учесницима у овом картелском споразуму одређена је мера заштите конкуренције у висини од 1,6% од укупног годишњег прихода оствареног у 2013. години.

4. Јавне набавке у ЕУ

За ЕУ, равномеран економски развој региона и руралних области представља значајно питање, које је у чл. 174 Уговора о функционисању Европске уније конкретизовано одредбом према којој ЕУ има за циљ смањење разлика између нивоа развоја различитих региона и заосталости региона са најнеповољнијим условима, са посебним акцентом на руралне области.¹² У том контексту, важно је истаћи да је за ЕУ ефикасна конкуренција у јавним набавкама стратешки значајна, јер омогућава локалним предузећима, као кључним економским актерима, да повећају обим пословања. Директне користи веће укључености локалних предузећа у раду на пројектима од локалног значаја осетиће становници локалних самоуправа у којима се пројекти спроводе, имајући у виду да локална предузећа, по природи ствари, могу боље да препознају специфичне потребе и захтеве грађана од предузећа чије су пословне активности у мањој мери локално оријентисане.

Специфичности ЕУ, наднационалне творевине сачињене од двадесет осам држава, условиле су поделу надлежности између ЕУ и држава чланица, када је реч о примени прописа у области јавних набавки. Аналогно надлежностима ЕК за поступање у случајевима нарушавања права конкуренције¹³, ЕК је у области јавних набавки надлежна за креирање регулаторног оквира и надзор над усаглашеношћу прописа и пракси држава чланица ЕУ са правилима унутрашњег тржишта ЕУ, те да покреће поступке против оних држава чланица ЕУ које не поштују регулаторни оквир јавних набавки у ЕУ.¹⁴

¹² EUR-Lex, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, приступљено 24.11.2024.

¹³ ЕК је надлежна за процесуирање случајева који по тежини својих последица прете да у већој мери наруше основне постулате Јединственог тржишта ЕУ, док су органи за заштиту конкуренције држава чланица надлежни да процесуирају случајеве мањег значаја.

¹⁴ European Commission, Public Procurement, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/funding-opportunities-0/public-procurement_en, приступљено 30.11.2024.

На нивоу ЕУ донете су три директиве из области јавних набавки којима је успостављен правни оквир који су државе чланице ЕУ у обавези да примене у оквиру својих националних правних система.¹⁵ Реч је о следећим правним актима: *Директива 2014/24/ЕУ о јавним набавкама* (енгл. *Directive 2014/24/EU on public procurement*), *Директива 2014/25/ЕУ о јавним набавкама од стране субјеката који послују у секторима водоснабдевања, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга* (енгл. *Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors*) и *Директива 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији* (енгл. *Directive 2014/23/EU on the award of concession contracts*).¹⁶ Државе чланице имају обавезу да пронађу модалитет примене ових аката у својим законодавствима. Регулаторни оквир употпуњују два документа којима се пружа правна заштита учесницама у поступку јавне набавке. У питању су две Директиве о правним средствима – *Директива о правним средствима за јавни сектор* (енгл. *Remedies Directive for the public sector (Directive 89/665/EEC)*) и *Директива о правним средствима за сектор комуналних услуга* (енгл. *Remedies Directive for the utilities sector (Directive 92/13/EEC)*), којима се успостављају минимални национални стандарди за коришћење правних средстава у свим државама чланицама ЕУ у ситуацији када привредни субјекат који има интерес у поступку јавне набавке процењује да је поступак вођен без правилне примене директива о јавним набавкама.¹⁷

5. Случајеви нарушавања конкуренције у поступцима јавних набавки

5.1. Картелске праксе у поступку јавне набавке грађевинских радова: случај STRABAG и његове последице по локалну економију

Актери једног од, по дужини трајања и последицама по локални економски развој Аустрије, најтежих случајева нарушавања конкуренције

¹⁵ Овим правним актима операционализују се прокламовани основни принципи на којима се заснивају јавне набавке у ЕУ: транспарентност, једнак третман, слободна конкуренција и добро управљање. Видети: EUR-Lex, *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32014L0024>, приступљено 30.11.2024.

¹⁶ The World Bank, *European Union Public Procurement Legal Framework*, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/european-union-public-procurement-legal-framework>, приступљено 25.11.2024.

¹⁷ European Commission, *Remedies Directives*, https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation/remedies-directives_en, приступљено 25.11.2024.

у поступку јавне набавке, биле су две компаније из групације STRABAG, највеће грађевинске компаније у Аустрији. Реч је о компанијама STRABAG AG и F. Lang u. K. Menhofer Baugesellschaft m.b.H. & Co. KG. Резултати истраге аустријске Савезне управе за заштиту конкуренције показали су да су поменуте компаније у периоду од јула 2002. године до октобра 2017. године спроводиле антиконкурентску праксу намештања цена, поделе тржишта и размене информација са конкурентима у вези са јавним и приватним тендерима из области нискоградње у Аустрији, за шта им је изречена новчана казна у укупном износу од 45.370.000 евра.¹⁸

Одлуку регулаторног тела потврдио је Виши покрајински суд у Бечу (нем. Oberlandesgericht Wien) који је, ценећи дужину трајања картела, значајно економско обогаћење учесника картела, као и тежину последица по равномерни економски развој, оценио да умањење новчане казне није могуће.¹⁹ Овај случај представља добар пример негативног утицаја антиконкурентских пракси на локални економски развој, имајући у виду да је картелски споразум великих тржишних играча ослабио конкуренцију у сектору грађевинске индустрије, што је довело до губитка тржишта за мање, локално оријентисане компаније, и умањења шанси за економски раст у том сектору.

5.2. Нарушавање конкуренције у поступку јавне набавке: анализа случаја у сектору саобраћајних знакова и његов утицај на локалну економију Мађарске

Један од примера негативног утицаја картелских пракси у поступку јавне набавке на локални економски развој представља картелско удруживање седамнаест компанија за обележавање путева и путоказа у периоду између 2012. и 2014. године. Мађарски орган за заштиту конкуренције отворио је 2015. године истрагу о могућем картелском удруживању понуђача у уговорима о јавним набавкама за специфичне послове домаћег саобраћајног инжењеринга, углавном постављање путоказа и фарбање ознака на путевима. Компаније су постигле договор о ценама које ће понудити на тендерима, победницима тендера и накнадама за своје услуге, што је довело до поделе тржишта (GVH, 2023).²⁰

¹⁸ Bundeswettbewerbsbehörde, Entscheidung rechtskräftig: Geldbuße gegen STRABAG iHv EUR 45,37 Mio verhängt, <https://www.bwb.gv.at/news/detail/entscheidung-rechtskraeftig-geldbusse-gegen-strabag-ihv-eur-4537-mio-verhaengt>, приступљено 26.11.2024.

¹⁹ Entscheidung des Kartellgerichts 27 Kt 12/21y Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt gegen STRABAG AG und F. Lang u. K. Menhofer Baugesellschaft mbH & Co. KG [2021].

²⁰ Hungarian Competition Authority/GVH (2023). The Hungarian Competition Authority

Негативне импликације овог картела по локални економски развој у Мађарској огледале су се превасходно у ограничавању приступа тржишту локалним компанијама, чији портфолио услуга у великој мери обухвата рад на пројектима од значаја за локалну самоуправу. Концентрација тржишта на неколико великих компанија довела је до неравномерне дистрибуције богатства између великих компанија и локалних компанија, што је у крајњој линији значило мањи обим послова за локалне компаније, те последично ограничене могућности запошљавања у локалној заједници. Имајући пређашње у виду, али и чињеницу да је овим картелом прекршено не само право Мађарске, већ и одредбе о забрани рестриктивних споразума утврђене Уговором о функционисању ЕУ, регулаторно тело изрекло је картелистима новчану казну у укупном износу од 300.000.000 мађарских форинти (GVH, 2023).

6. Критички осврт на регулаторни оквир јавних набавки и активност надлежних органа Србије

Регулаторни оквир јавних набавки у Србији не треба сагледати искључиво кроз призму достигнутог степена формалноправне усаглашености правног система Србије са нормативима ЕУ, већ у ширем контексту неопходности имплементације у правни систем низа принципа на којима се заснива једна наднационална организација као што је ЕУ. Овде се превасходно мисли на поштовање принципа тржишне конкуренције и давања *de facto* подједнаких шанси свим учесницима надметања, што је квалитативна особеност концепта јединственог тржишта ЕУ и, у крајњој линији, тржишне економије као такве.

Нажалост, пракса је показала да, попут активности у другим областима, у области јавних набавки, позивање на пројекте од јавног значаја и ванредне ситуације као *ratio legis* прибегавања механизмима заобилажења постојећих законских решења, представља корак уназад на путу хармонизације правног система Србије са правним тековинама ЕУ и доводи у питање намеравани опсег примене ЗЈН. Илустративан је, у том контексту, пример планинских села у општини Нова Варош у којима је марта 2022. године проглашена ванредна ситуација због обилних снежних падавина. Општински одбор за ванредне ситуације

uncovered a nationwide cartel on road signs and road markings - resulting in a fine of almost €300 million, 5. Oct.2023, Budapest, https://www.gvh.hu/en/press_room/press_releases/press-releases-2023/the-hungarian-competition-authority-uncovered-a-nationwide-cartel-on-road-signs-and-road-markings---resulting-in-a-fine-of-almost-300-million, приступљено 30.11.2024

донео је одлуку о проглашењу ванредне ситуације са циљем скраћења законске процедуре јавне набавке за ангажовање механизације.²¹

Када је реч о учешћу у поступцима јавних набавки малих и средњих предузећа, локално оријентисаних, постојећи законски оквир препознаје њихов значај за развој локалне економије и иновација. Подела већих набавки на лотове или мање пакете набавки пружа малим и средњим предузећима могућност равноправног учешћа у поступку јавне набавке, у складу са њиховим капацитетима. Међутим, изражавање сумње малих и средњих предузећа у постојање корупције и рестриктивних споразума којима се фаворизују поједини тржишни такмаци, негативно утиче на њихове интересе да учествују у поступцима јавних набавки.²² Увођење Портала јавних набавки²³ у поступак јавне набавке представља позитиван корак за све учеснике који су раније били одвраћени од учешћа због недостатка транспарентности. Но, за постизање истинске конкурентности, важно је не само *de iure* подизати степен транспарентности, већ и ефикасно санкционисати коруптивне радње. Ово ће омогућити успостављање равноправнијег третмана свих учесника у поступку јавних набавки. Коначно, овакав приступ може допринети стварању конкурентнијег и стимулативнијег пословног окружења, што је од пресудне важности за локални економски развој.

Упркос постојању широког круга институција са ингеренцијама за надзор над активностима учесника поступака јавних набавки и њихово санкционисање, чини се да недостатак ефикасног надзора у реалном времену, као и недовољан степен политичке и институционалне независности ових институција, представљају значајне слабости институционалног оквира. Стога се као императив намеће јачање кадровског потенцијала на свим нивоима, како у погледу бројности, тако и компетентности, превасходно у погледу праћења савремених трендова у борби против антиконкуретских пракси (Naled, 2024).

²¹ Centar za monitoring i aktivizam – CEMA, Monitoring javnih nabavki – alati i preporuke, <https://www.cema.rs/docs/1712992644-Monitoring-javnih-nabavki-alati-i-preporuke.pdf>, приступ: 25.11.2024.

²² USAID, Analiza pravnog okvira i sudske prakse upravnog suda u postupanju sa predmetima javnih nabavki sa preporukama za unapređenje, Decembar 2022-April 2023, <https://test.otvorenaratapravosudja.rs/media/usaid-ipp-analiza-pravnog-okvira-i-sudske-prakse-u-predmetima-javnih-nabavki-upravni-sud-april-2023-web.pdf>, приступљено 24.11.2024.

²³ Портал јавних набавки представља законом успостављен јединствени информациони систем који омогућава електронско праћење и спровођење поступака јавних набавки у циљу смањења административног оптерећења, подизања ефикасности и транспарентности поступка јавних набавки. Чл. 183 ЗЈН.

7. Модалитети побољшања конкуренције у области јавних набавки

Локални економски развој у великој мери је условљен квалитетним надзором надлежних органа над поступком јавних набавки и благовременим откривањем могућих неправилности. Међутим, имајући у виду софистицираност техника закључења рестриктивних споразума, као вида злоупотребе у поступку јавних набавки, рана идентификација и превенција ових антиконкурентских пракси изискује успостављање тесне сарадње и размену знања и информација између КЗК и Комисије за јавне набавке (у даљем тексту: КЈН).²⁴ Размена информација у реалном времену између КЗК и КЈН представља кључни фактор превенције различитих злоупотреба у поступку јавних набавки. Нарочито је важно да ове две институције заједнички раде на анализи структуре тржишта и услова пословања у одређеном сектору у циљу откривања оних јавних набавки које су подложне картелизацији. Тиме би се стимулативно утицало на стварање ефикаснијег локалног конкурентског амбијента.

Подизање кадровског капацитета и побољшање праксе Управног суда може такође допринети ефикаснијој конкуренцији у области јавних набавки. Било би корисно размотрити могућност давања Управном суду ширих овлашћења за санкционисање понуђача који избегава рочишта и одуговлачи управни спор. Овакво понашање понуђача доводи до опструкције управног спора, чиме он настоји да радове изведе у што је могуће краћем року, како би издејствовао својеврсну „заштиту” радова који су предмет јавне набавке (Пљакић, 2019: 29). Уколико би понуђачу у управном спору било наложено да сруши изграђене објекте или да уклони већ изведене радове, то би било практично немогуће или скопчано са великим трошковима.

8. Закључак

Поштовање правила у јавним набавкама и уважавање економских интереса свих учесника од кључне је важности за развој фер конкуренције и стимулативног амбијента за локални развој. Подизању степена конкуренције допринело би формулисање техничких спецификација у конкурсима којима се не фаворизују одређени тржишни актери, чиме би се пружила шанса малим и средњим предузећима, чији је капацитет за

²⁴ Комисија за заштиту конкуренције, Упутство за откривање „намештених” понуда у вези са поступком јавне набавке, <https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/Uputstvo-za-otkrivanje-namestениh-ponuda-u-postupku-javni-nabavki.pdf>, приступљено 26.11.2024.

учешће у поступцима јавних набавки у великој мери лимитиран управним и финансијским баријерама.

Јачање административних капацитета органа надлежних за поступак јавних набавки и органа за заштиту конкуренције и продубљивање њихове међусобне сарадње важан је предуслов ефикасније борбе против антиконкурентских пракси у поступцима јавних набавки. Потребно је успоставити механизме раног откривања потенцијално антиконкурентских пракси у поступку јавних набавки, у чему је подршка КЗК од пресудног значаја. Једна од мера која потенцијално може донети позитивне резултате у борби против колузивних пракси јесте увођење регистра компанија за које је доказано да су учествовале у картелским активностима и чије будуће пословне активности би требало темељније надзирати.

Основна вредност овог рада лежи у његовом доприносу разумевању начина на који добро организовани и транспарентни поступци јавних набавки могу побољшати конкурентност на локалном тржишту, посебно у контексту стандарда и регулатива ЕУ, чије пуноправно чланство представља израз стратешке опредељености спољне политике Србије. У будућим истраживањима ове теме ваљало би испитати како конкретни европски стандарди у области јавних набавки могу утицати на подстицање иновација у малим и средњим предузећима у локалним заједницама, како доминација великих компанија у поступцима јавних набавки утиче на конкуренцију на локалном тржишту, као и начина на који транспарентније процедуре јавних набавки могу допринети смањењу коруптивних и колузивних пракси.

Литература

Begović, B., Vacić, Z., Matković, G., Mijatović, B. (2006). *Lokalni ekonomski razvoj*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije;

Државна ревизорска институција (2024). *Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета Града Ниша за 2023. годину*. <https://www.dri.rs/storage/newaudits/2024-2-Grad%20Nis.pdf>

European Commission (2024). *Serbia Report 2024*. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf

NALED (2024). *Ex ante i ex post analiza javnih politika u oblasti javnih nabavki*, Nacionalna Alijansa za lokalni ekonomski razvoj, <https://naled.rs/htdocs/Files/15174/Ex-ante-i-Ex-post-analiza-u-oblasti-javnih-nabavki.pdf>

OECD (2024). The role of competition in efficient public procurement systems, in *Improving Competitive Practices in Hungary's Public Procurement: Reducing Single-bids and Enhancing Supplier Participation*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5d1c1ec1-en>.

Пљакић, Љ. (2019). Проблеми управно-судске примене Закона о јавним набавкама. *Право и привреда*. 57: 26-33;

Centar za evropske politike (2023). *Siže politike. Razotkrivanje izazova u javnim nabavkama u Srbiji*. (2023), Centar za evropske politike, Beograd, Srbija.

Цуцић, В. (2020). *Спровођење и контрола поступка јавних набавки*. Београд: Службени гласник.

Правни акти

Закон о јавним набавкама. *Службени гласник РС*, бр. 91/2019 и 92/2023.

EUR-Lex, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, приступљено 24.11.2024;

EUR-Lex, Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32014L0024>, приступ 30.11.2024;

Судске одлуке

Bundeswettbewerbsbehörde, Entscheidung rechtskräftig: Geldbuße gegen STRABAG iHv EUR 45,37 Mio verhängt, <https://www.bwb.gv.at/news/detail/entscheidung-rechtskraeftig-geldbusse-gegen-strabag-ihv-eur-4537-mio-verhaengt>, приступљено 26.11.2024;

Entscheidung des Kartellgerichts 27 Kt 12/21y, Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt gegen STRABAG AG und F. Lang u. K. Menhofer Baugesellschaft mbH & Co KG [2021]

Електронски извори

Centar za monitoring i aktivizam/CEMA (2024). Monitoring javnih nabavki – alati i preporuke, <https://www.cema.rs/docs/1712992644-Monitoring-javnih-nabavki-alati-i-preporuke.pdf>, приступљено 25.11.2024;

Hungarian Competition Authority/GVH (2023). The Hungarian Competition Authority uncovered a nationwide cartel on road signs and road markings - resulting in a fine of almost €300 million, 5. Oct.2023, Budapest, https://www.gvh.hu/en/press_room/press_releases/press-releases-2023/the-hungarian-competition-authority-uncovered-a-nationwide-cartel-on-road-signs-and-road-markings---resulting-in-a-fine-of-almost-300-million, приступљено 30.11.2024;

European Commission (2024). Public Procurement, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/funding-opportunities-0/public-procurement_en, приступљено 30.11.2024;

European Commission (2024). Remedies Directives, https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation/remedies-directives_en, приступљено 25.11.2024;

Južne vesti (2024). Bez referenci do vrtoglavih prihoda: Milioni za dve firme u poslednje 4 godine SNS vlasti u Nišu, 7.5. 2024, <https://www.juznevesti.com/Istrazujemo/Bez-referenci-do-vrtoglavih-prihoda-Milioni-za-dve-firme-u-poslednje-4-godine-SNS-vlasti-u-Nisu.sr.html>, 25.11.2024;

Канцеларија за јавне набавке (2023). Извештај о спровођењу акционог плана за спровођење програма развоја јавних набавки у Републици Србији за 2022. годину, <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2023/05/Izvestaj-o-sprovodjenju-AP-2022-KJN-28.4.2023.pdf>, приступљено 20.11.2024;

Канцеларија за јавне набавке (2024). Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2024-2028. године, <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2024/08/2.-Uzjn-Program-razvoja-2024-2028-KONACNO.pdf>, приступљено 24.11.2024;

Комисија за заштиту конкуренције (2015). Решење Комисије за заштиту конкуренције 4/0-02-276/2015-22, (2015), <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2015/10/DD-Travel-DJDprevoz-Jeremic-prevoz-Klinicki-centar-Nis1.pdf>, приступљено 24.11.2024;

Комисија за заштиту конкуренције (2011). Упутство за откривање „наместених” понуда у вези са поступком јавне набавке, <https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/Uputstvo-za-otkrivanje-namestenih-ponuda-u-postupku-javnih-nabavki.pdf>, приступљено 26.11.2024;

Министарство за европске интеграције Републике Србије (2024). Serbia 2024 Report, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/serbia_report_2024.pdf, приступљено 20.11.2024;

USAID (2023). Analiza pravnog okvira i sudske prakse upravnog suda u postupanju sa predmetima javnih nabavki sa preporukama za unapređenje, Decembar 2022-April 2023, <https://test.otvorenavratapravosudja.rs/media/usa-id-ipp-analiza-pravnog-okvira-i-sudske-prakse-u-predmetima-javnih-nabavki-upravni-sud-april-2023-web.pdf>, приступљено 24.11.2024.

The World Bank (2016). European Union Public Procurement Legal Framework <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/european-union-public-procurement-legal-framework>, приступљено 25.11.2024.

Stefan Stefanović, LL.M.,

PhD student,

Faculty of Law, University of Niš

COMPETITION IN THE PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURE AS A FACTOR FOR ENCOURAGING LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT

Summary

Public procurement is one of the key components of the legal and economic framework of any country, as it significantly influences the efficiency of the use of public resources and the development of the local economy. Serbia has made significant progress in adopting EU legal standards in the area of public procurement, but legal harmonization alone is insufficient. The lack of consistent application of prescribed rules in public procurement procedures is a fundamental problem that undermines the fundamental principles of public procurement. This leads to inadequate allocation of public resources and raises concerns about the ability of local communities to achieve economic growth and development.

In this paper, the author has analyzed the legal framework of public procurement in Serbia in the context of Serbia's EU accession process, underscoring the shortcomings in the practical implementation of these rules. A common feature of distortion of competition in public procurement procedures in both Serbia and the EU is the presence of antitrust practices and unfair competition strategies such as price fixing, market sharing and favoring certain suppliers. These practices threaten the fundamental principles of public procurement, which include fair competition, transparency and efficiency. However, the main difference between Serbia and the European Union lies in the frequency of such violations. In the EU, competition violations in public procurement occur sporadically, as projects of public interest are rarely used to circumvent legal procedures. Regrettably, this practice is often resorted to in Serbia, thus undermining the principles of transparency, equality and non-discrimination in public procurement processes. Cartels in public procurement have a particularly damaging impact on local economic development. The collusive behavior of large market participants leads to an inefficient distribution of public resources, which has a particularly negative impact on small and medium-sized companies. These companies often lack the administrative and financial resources to compete with larger (favored) competitors involved in cartels. This gives rise to additional obstacles for further economic development and fair participation of smaller business entities in the market, which negatively affects the prospects of local economic development.

Based on the analysis of the regulatory framework for public procurement in Serbia, examples from practice and the opinions of the European Commission on Serbia's progress in aligning with EU legal standards, the author critically examined the deficiencies in law enforcement and the associated challenges faced by competent authorities and economic entities in ensuring transparency, competition and efficiency in public procurement procedures. Eliminating or significantly reducing the practice of circumventing the Public Procurement Act (PPA) by relying on projects of public interest would significantly contribute to improving competition in public procurement procedures. Creating a fair market environment in which local companies can compete on equal terms with larger and better positioned competitors, regardless of project size, would contribute to increased employment and expanded production capacity. This would accelerate local economic development and improve the standard of living of the residents of the local self-government.

Keywords: *public procurement, competition, local economic development, Serbia, EU.*

Милош Деновић,¹
Докторанд,
Правни Факултет Универзитета у Нишу

UDK: 351.941(497.11)
DOI: 10.5281/zenodo.15781653

Оригиналан научни чланак

Примљен: 24. 02. 2025.

Прихваћен: 14. 04. 2025.

ПРАВНА ЗАШТИТА ГРАЂАНА У ПОСТУПКУ ПРЕД ЗАШТИТНИКОМ ГРАЂАНА

Апстракт: Аутор у овом раду разматра о материјално-правним и процесно-правним аспектима правних средстава које стоје на располагање грађанима за заштиту својих права пред институцијом Заштитником грађана. као једне од независних институција на коју су грађани највише упућени, како услед делокруга рада ове институције, тако и због тога што је поступак пред овим органом бесплатан за грађане и лишен строгих формалних захтева, који по правилу прате друге поступке за остваривање заштите права. Наше разматрање односи се на прописане поступке заштите права и слобода грађана пред институцијом Заштитника грађана, и кроз анализу наведених поступака, њихових предности и недостатака у теорији и пракси, размотрићемо делотворност примене правних средстава које грађанима стоје на располагању пред институцијом Заштитника грађана, сходно важећим прописима у овој области.

Кључне речи: правна средства, независне институције, Заштитник грађана, управни поступак.

1. Увод

Са напретком и развојем човечанства развијала се и идеја о природним правима, која су неутуђива и припадају сваком појединцу независно од воље државе и правног регулисања, самом чињеницом да је људско биће. Идеја о природним правима, која су неутуђива и припадају појединцу као људском бићу, се развијала током векова сукобљавања, који су пратили развој људског друштва, а као израз тежње човека да

¹ milosdenovic23@gmail.com

се супростави сваком облику апсолутизма који у својој основи има подстицање и примену сваког облика неједнакости односно примену различитих правила према припадницима једног друштва зависно од пола, друштвеног статуса, и других личних својстава.

Године након Другог светског рата представљају значајну прекретницу у развоју људских права. Уместо да материја људских права и даље остане унутрашње питање сваке државе, било је неопходно установити механизме међународне заштите људских права. Та идеја минималних стандарда у области људских права представљала је замајац процесу интернационализације људских права који је формално започет доношењем Повеље Уједињених нација од 1945. године (Симовић, 2013: 1538).

На паралелном колосеку са развојем права који припадају појединцу као људском бићу, развијала се и идеја о правној држави. Правна држава у формалном смислу представља правни облик у коме су сви једнако обавезани правом. Будући да у правној држави треба да влада право, а не закони, то се њено основно руководно начело састоји у томе да сва правна правила, када су донета, и све док важе, „имају подједнаку обавезну снагу како за оне који управљају, тако и за оне којима се управља“ (Митровић, 2016: 47).

Државна власт почела је да трпи све већа ограничења која су је временом обликовала у потпуно нови појам- појам јавне службе. Концепт државне власти у супротности је са концептом јавне службе, јер док се први концентрише на моћ, власт (неограничену или ограничену) коју врши држава према својим грађанима, други објашњава државу и њену управу као ентитете који су на услузи грађанима и чији органи врше јавну службу у корист грађана (Миливојевић, 2021: 447).

У циљу остваривања и заштите зајамчених људских права основане су различите организације, савети, тела и независни органи, како на нивоу савремених држава тако и на нивоу глобалних међународних организација. У унутрашњем законодавству Републике Србије предвиђена је широка лепеза људских права која су прописана Уставом и пратећим законима и подзаконским прописима, предвиђена је и широка мрежа независних институција, са јасно прописаним надлежностима за њихово остваривање и заштиту. У фокусу јавности су, најчешће, следеће независне институције: Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправности (у даљем тексту: Повереник) и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник за информације од јавног значаја).

Кроз примену дескриптивног метода, метода анализе и синтезе садржаја и осталих метода, које ћемо користити у овом раду, настојаћемо да дођемо до закључка о ефикасности прописаних правних средстава за заштиту права грађана у поступцима пред Заштитником грађана.

2. Материјално-правни аспекти заштите

Националне институције за људска права (енг. *national human rights institutions*; NHRI) данас постоје у преко 100 држава, најчешће у облику парламентарних омбудсмана и националних комисија за људска права. Многе од њих, посебно у постсоцијалистичкој Европи, Латинској Америци и Африци, подигнуте су на ранг уставних институција. (Глушац, 2023: 30).

Институција омбудсмана води порекло из Шведске и у буквалном преводу би значила представник, или повереник (од старонордијске речи *ombudsman*). Међутим, кључна држава за ширење глобалног постојања омбудсмана била је Данска. За разлику од модела из Шведске, Дански устав није предвиђао улогу омбудсмана у оквиру контроле судске гране власти. На тај начин ова институција нашла је своје место и у оним системима који потпуно независност судске функције схватају суштинском одликом правне државе (Ивковић, 2021: 314).

Институција Заштитника грађана је у домаћем правном поретку прописана Уставом Републике Србије, као највишем правном акту наше државе². Појам, начин избора, обим надлежности и што је за наш предмет истраживања од пресудног значаја, начин заштите грађана у случају повреде људских права која су предмет надлежности Заштитника грађана су ближе прописани у посебном закону: Закону о заштитнику грађана.

2.1. Устав Републике Србије

Институција Заштитника грађана је први пут уведена у правни поредак Републике Србије 2005. године усвајањем Закона о Заштитнику грађана, да би већ наредне године своје место добила у Уставу Републике Србије из 2006. године.³ Заштитник грађана је, сходно Уставу⁴,

² Што није случај са институцијом Повереника за информације од јавног значаја и Повереника.

³ Устав Републике Србије, *Сл.гласник РС* бр.98/2006 и 115/2021.

⁴ Уставом су утврђене надлежности и начин избора, одговорност Заштитника грађана Народној скупштини, имунитет и право предлагања закона из сопствененадлежности.

овлашћен да контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Из мандата те институције је изричито искључена контрола Владе, Народне скупштине, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава (Komitet pravnika za ljudska prava Yukom, 2019). Заштитник грађана је дефинисан као независан, персонализован, *sui generis* државни орган који у посебном поступку регулише рад органа управе и стара се о заштити и унапређењу људских и мањинских права и слобода (Петковић, Милошевић, 2018:15-34).

Иако Устав прописује непосредну примену људских права и слобода која су предвиђена општеприхваћеним правилима међународног права, ратификованим међународним уговорима и законима, као предмета поступања и пред институцијом Заштитника грађана, остаје нејасно шта се заправо подразумева под општеприхваћеним правилима међународног права (Здравковић, 2019: 35-36). Од значаја за предмет истраживања је и члан 22 ст.2. Устава који предвиђа да: „Грађани имају право да се обратe међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом“.

2.2. Закон о Заштитнику грађана

Сходно Уставу и пратећем Закону о заштитнику грађана (у даљем тексту: 33Г)⁵, једна од примарних надлежности Заштитника грађана је да контролише поштовање права грађана, као и да утврђује евентуалне повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе. На овај начин, Заштитник грађана врши и контролу законитости и уставности закона, других прописа и општих аката. Уколико примети неке неправилности у раду, он може покренути поступак за оцену уставности и законитости пред Уставним судом. Такође, Заштитник грађана има право да, у оквиру своје надлежности, подноси Влади, односно Скупштини иницијативу за доношење новог закона или других општих правних аката, или измену или допуну постојећих (чл. 20 33Г). Влада, односно надлежни одбор Скупштине, су обавезни да разматрају иницијативе које подноси Заштитник грађана (Кијевчанин, 2020:275).⁶

Подизање те институције на ниво уставне категорије посебно је значајно будући да је то важна гаранције њене независности у односу на извршну грану власти чији рад је овлашћена да контролише.

⁵ Закон о заштитнику грађана, *Сл.гласник РС* бр.105/2021.

⁶ Ова надлежност Заштитника грађана Сматрамо је од изузетне важности јер се он налази „на првој линији фронта“, у директном контакту са реалношћу, односно са

Заштитник грађана има право да покрене кривични, прекршајни или други одговарајући поступак. Органи управе су дужни да сарађују са Заштитником грађана. Они му морају омогућити приступ просторијама, али и свим подацима којима располажу, без обзира на степен тајности (Кијевчанин, 2020:275).⁷

Једно од основних правних средстава која, сходно Закону о заштитнику грађана, стоје на располагање грађанима за заштиту зајамчених људских права пред наведеном институцијом јесте притужба. Други начин заштите права грађана пред институцијом Заштитника грађана је покретање поступка на основу иницијативе Заштитника грађана. Најзад Заштитник грађана има право на пружање добрих услуга (Ивковић, 2021: 316). Заштитник грађана има право да пружањем добрих услуга, посредовањем давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских права и слобода (чл. 27 ст. 2 ЗЗГ).

2.2.1. „Децентрализација“ институције Заштитника грађана

У Републици Србији институција Заштитника грађана - омбудсмана (различитих назива) постоји на три нивоа - републичком, покрајинском и на нивоу јединица локалних самоуправа (Петковић, Милошевић, 2018: 15-34). Чланом 56. Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине из 2002. године било је прописано да аутономна покрајина, преко својих органа, установљава функцију покрајинског грађанског браниоца (омбудсман), као и његова овлашћења и начин њиховог остваривања. Покрајински омбудсман је установљен Одлуком о Покрајинском омбудсману од 2002. Године, а први војвођански омбудсман изабран је 24. септембра 2003. године (Милков, 2018: 431-448). Од 2009. године Одлука о Покрајинском омбудсману од наставила да се примењује као Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинском

субјектима чија су права угрожена или укинута, што му омогућава да јасно сагледа ситуацију, открије извор проблема и лоцира лица која су одговорна.

⁷ Заштитник грађана је овлашћен да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду, ако из поновљеног понашања функционера или запосленог произилази намера да одбијају сарадњу са Заштитником грађана, или ако се утврди да је учињеном повредом грађанину причињена материјална или друга штета већих размера. Заштитник грађана има право да обави разговор са сваким запосленим у органу управе, али и са лицима која су лишена слободе, под условом да је то од значаја за поступак који води. Председник Републике, председник и чланови Владе, председник Скупштине, председник Уставног суда и функционери у органима управе дужни су да приме Заштитника грађана на његов захтев у року од 15 дана (Чл. 23, 24, 26 Закона о заштитнику грађана).

заштитнику грађана - омбудсману.⁸ Оснивање омбудсманима у локалним самоуправама има основ у Уставу РС (2006) и Закону о локалној самоуправи и зајамченом праву на спровођењу локалне самоуправе.⁹

Законом о заштитнику грађана уређен је начин сарадње и односи између Заштитника грађана, Покрајинског заштитника грађана – омбудсмана и локалних омбудсмана. Чланом 40. Закона о заштитнику грађана прописано је да се односи између Заштитника грађана и органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе надлежних за питања заштите права грађана заснивају на међусобној сарадњи, у оквиру надлежности Заштитника грађана утврђених овим законом.¹⁰ Чланом 41. Закона уређено је да ако Заштитник грађана прими притужбу која се односи на повреде права грађана учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, а не ради се о повреди Устава, потврђеног међународног уговора о људским или мањинским правима, републичких закона, других прописа и општих аката, него о повреди прописа или општег акта аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, доставиће такву притужбу без одлагања омбудсману аутономне покрајине, односно грађанском браниоцу (омбудсману) јединице локалне самоуправе, ако је установљен. Ако орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе надлежан за питања заштите права грађана прими притужбу која се односи на повреде Устава, потврђеног међународног уговора, републичког закона, другог прописа или општег акта, доставиће такву притужбу, без одлагања Заштитнику грађана. Ако подносилац у притужби указује истовремено на повреду Устава, потврђеног међународног уговора, републичког закона, другог прописа или општег акта и на повреду прописа или општег акта аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, орган коме је притужба достављена (Заштитник грађана, омбудсман аутономне покрајине или грађански бранилац-омбудсман јединице локалне самоуправе) поступаће по њој у делу својих надлежности а копију притужбе ће проследити другом надлежном органу

⁸ Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинском заштитнику грађана- омбудсману, *Сл. лист АП Војводине*, бр. 37/2014, 40/2014-испр. и 54/2014).

⁹ Закон о локалној самоуправи, *Сл.гласник РС* бр.129/2007, 83/2014др.закон, 101/2016-др.закон, 47/2018 и 111/2021-др.закон).

¹⁰ Заштитник грађана сарађује са омбудсманом аутономне покрајине и грађанским браниоцем (омбудсманом) у јединицама локалне самоуправе у којима је он установљен, као и са надлежним службама председника Републике и Скупштине, у циљу размене информација о уоченим проблемима и појавама у раду и поступању органа управе са становишта заштите и унапређења људских слобода и права (чл. 40 ЗЗГ).

(Заштитнику грађана, омбудсману аутономне покрајине или грађанском браниоцу-омбудсману јединице локалне самоуправе, ако је такав орган установљен), ради поступања у делу његових надлежности (чл. 41. 33Г).

3. Процесно-правни аспекти заштите

Поступак заштите права грађана пред Заштитником грађана подразумева испуњавање одређених законских услова којим Заштитник грађана, као независна институција, настоји да у потпуности одговори потреби за ефикасном заштитом, тиме што истовремено, у складу са додељеним овлашћењима, и са пуним капацитетом својих организационих могућности поступа у предметима који имају за циљ заштиту у случају повреде људских права која су предмет заштите.

3.1. Поступак пред Заштитником грађана

Притужбе на рад државних органа може да упутити било који грађанин, који у неким земљама не мора бити ни лично легитимисан. У нашем Закону је предвиђено да притужбу може поднети свако физичко или правно лице, с тим што се тражи лична легитимација. Изузетак од овог правила се тиче малолетних лица у чије име притужбу може да поднесе његов родитељ, односно законски заступник. С друге стране, омбудсман може да делује и по службеној дужности, а за то повод може да му буде и анонимна притужба, која се иначе не прихвата као обавеза за покретање поступка. По правилу, Заштитник грађана неће поступати по анонимним притужбама. „Изузетно, ако сматра да у анонимној притужби има основа за његово поступање, Заштитник грађана може покренути поступак по сопственој иницијативи“ (Милков, 2008: 197-215).

Уколико омбудсман не одбаци притужбу, започиње истрага. По правилу, омбудсман не спроводи истрагу ако грађанину стоји на располагању неки правни поступак, односно правно средство, него у таквим ситуацијама чека крај и исход тог поступка. Заштитник грађана ће упутити подносиоца притужбе на покретање одговарајућег правног поступка, ако је такав поступак предвиђен, а неће покретати поступак док не буду исцрпљена сва правна средства.¹¹ По нашем Закону, изузетак од правила о потреби да се претходно исцрпе постојећа правна средства

¹¹ Ово правило је у неким земљама прихваћено без изузетка, док се у Шведској омбудсман упушта у разматрање притужбе и пре завршетка правног поступка, уколико се притужба односи на саму процедуру, а не и на меритум одлуке.

тиче се оних случајева где природа повреде намеће обавезу хитног деловања. Изузетно, „Заштитник грађана може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблагоприятан рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе“ (чл. 25, ст. 5 ЗЗГ). По правилу, притужбе се подносе у писаној форми, при чему је по нашем Закону предвиђено и да се могу поднети усмено на записник. На захтев подносиоца притужбе стручна лица у служби Заштитника грађана су дужна да му, без накнаде, пруже стручну помоћ у састављању притужбе. Као и у многим другим земљама, а да би се грађанима олакшао контакт са Заштитником грађана, на притужбе се не плаћа никаква такса (Милков, 2008: 197-215).

У поступку по притужби, Заштитник грађана у року од 15 дана од дана њеног пријема може да исту одбаци или да упути подносиоца да допуни притужбу, да одлучи у скраћеном поступку или да покрене испитни поступак. Објективни рок у коме Заштитник грађана мора да одлучи по поднетој притужби износи 90 дана од дана пријема притужбе, с тим што није преклузиван јер Заштитник грађана може да одлучи да продужи поступак и након наведеног рока ако сложеност чињеничног стања, бројност података или понашање учесника у поступку то налажу, о чему обавештава подносиоца притужбе. Разлози за одбацивање притужбе су таксативно наведени и тичу се ненадлежности, неблагоприятности, неисцрпљености свих правних средстава укључујући и неиспуњеност посебних услова из чл. 28. Став 9 Закона¹² када Заштитник грађана може да поступа и када нису исцрпљена сва правна средства и најзад у случају анонимне притужбе¹³, увредљиве или притужбе по којој је већ

¹² Изузетно, Заштитник грађана може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства пред органима управе, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблагоприятан рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе (чл. 28.ст.9 Закона о заштитнику грађана).

¹³ Да би се спречила злоупотреба права на подношење притужбе, законом је прецизирано да се неће поступати по анонимним притужбама. Изузетно, ако су индиције да је обим кршења права или слободе грађанина у таквој притужби широких размера, Заштитник грађана, у таквој ситуацији, може покренути поступак али по сопственој иницијативи. (чл. 38 ЗЗГ). Утврђено је да свако активно легитимисано лице има право на подношење притужбе те да се нико не сме довести у положај неповољнији од оног у којем је био пре него је притужбу и поднео. Другим речима, гарантује се да

поступано (*ne bis in idem*) и наведеним случајевима Заштитник грађана одбацује притужбу закључком (Поповић, 2023: 168-170). Када сматра да постоји основ за покретање поступка Заштитник грађана доноси закључак о покретању испитног поступка који доставља подносиоцу притужбе и органу управе и налаже органу управе да се изјасни о истој у року од 15 дана, с тим да наведени рок може у изузетно оправданим случајевима да продужи до 60 дана. Орган управе је дужан да Заштитнику грађана омогући приступ службеним просторијама као што и функционери или запослени у органу управе су дужни да се одазову позиву Заштитника грађана да учествују у испитном поступку и пружи му потребна објашњења а ако то нису у могућности онда да му без одлагања наведу разлоге за то (чл. 27-34 ЗЗГ).

Поступак по притужби Заштитник грађана може да оконча закључком о обустави ако се подносилац притужбе писмено изјасни да одустаје од притужбе, ако неоправдано не учествује у испитном поступку, или ако из његових поступака недвосмислено произлази да не показује интересовање за даљи ток поступка, и исти мора бити образложен и достављен подносиоцу притужбе и органу управе. Са друге стране поступак може бити окончан и ако орган управе сам отклони недостатак на који се притужба односи и тада се доноси закључак као и писменим извештајем Заштитника грађана у коме овај независни орган утврђује да ли је у актима, радњама или нечињењу органа управе било незаконитости и неправилности којима је повређено људско или мањинско право и слобода грађана. Ако утврди неправилности и незаконитости у раду органа управе, Заштитник грађана у извештају о случају уноси препоруку о начину на који би неправилности и незаконитости у раду требало отклонити односно начину унапређења рада органа. Наведени извештај може да садржи и препоруку за разрешење функционера или покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је повредио права грађана или начинио пропуст којим је грађанину причињена материјална штета из таксативно наведених разлога.¹⁴ У року од 15 дана а највише 90 дана орган управе је дужан да обавести Заштитника грађана да ли је поступио по преорукама Заштитника грађана, а ако то не учини у задатим роковима или је само делимично испуни онда Заштитнику грађана једино остаје могућност да о томе

нико неће сносити штетне последице због подношења притужбе Заштитнику грађана.

¹⁴ Уколико не спроведе препоруку Заштитника грађана или одбије да по њој поступи или ако не изврши другу законом предвиђену обавезу у поступку који се води пред Заштитником грађана. Види: Чл.37 ЗЗГ.

обавести непосредно надређене органе односно Народну Скупштину и Владу (чл. 35-37 ЗЗГ).

Поступак који се примењује за поступање по притужби важи и када Заштитник грађана покрене поступак по сопственој иницијативи, јер је на основу сопствених сазнања или из других извора, оценио да је могуће да је актом, радњом или нечињењем органа управе дошло до повреде људских права или слобода (чл. 38 ЗЗГ).

Заштитник грађана подноси Скупштини редован годишњи извештај у коме се наводе подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, као и предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе.¹⁵ Извештај о раду се објављује се у Службеном гласнику Републике Србије и на интернет страници заштитника грађана, а доставља се и средствима јавног информисања. Средства за рад заштитника грађана обезбеђују се у буџету Републике. За вршење стручних и административних послова образује се стручна служба заштитника грађана (чл.44-46 ЗЗГ).

¹⁵ Различити положај институције Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и Повереника огледа се и у правној природи аката које доносе. Целокупна активност Заштитника грађана се исцрпљује у обавештавању непосредних органа односно Народне Скупштине и Владе о непоступању по препорукама док Поверенику за информације од јавног значаја су додељена одређена извршна овлашћења као што су принудно извршење решења Повереника уз претњу изрицањем новчаних казни, као и изрицања новчаних казни када није извршено решење Повереника донето у поступку „ћутања управе“ када је у питању поступак по жалби на приступ информацијама од јавног значаја, који има у основи све одлике другостепеног управног поступка, односно могућности изрицања новчаних казни након спроведеног прекршајног поступка, на који се сходно примењују одредбе Закона о инспекцијском надзору али и предвиђа могућност изрицања прекршаној налога од стране самог Повереника за информације од јавног значаја, у фиксном износу, када је реч о поступку против обраде података о личности и одлука за које лице сматра да су неправилне или незаконите. Са друге стране и на поступак пред Повереником се сходно примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак као и да Повереник може изрећи опомену у форми решења, који сходно Закону о општем управном поступку представља главни управни акт којим се одлучује о предмету управног поступка. Међутим и Поверенику као и Заштитнику грађана нису поверене било каква извршна овлашћења за спровођење својих опомена већ се искључиво може обратити јавности у случају неспровођења истих. Упореди: Закон о заштитнику грађана, *Сл.гласник РС*, бр.105/2021; Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл.гласник РС*, бр.120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021; Закон о заштити података о личности, *Сл.гласник РС*, бр.87/2018; и Закон о забрани дискриминације, *Сл.гласник РС*, бр. 22/2009 и 52/2021.

3.1.1. Поступак пред Покрајинским заштитником грађана - омбудсманом и локалним омбудсманима

Покрајински заштитник грађана - омбудсман (у даљем тексту: Омбудсман) је независан и самосталан орган АП Војводине који штити права грађана и врши надзор над радом покрајинских органа управе, јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач АП Војводина, у вези са њиховим поступањем у извршавању одлука и других правних аката АП Војводине. Омбудсман штити права грађана од повреда учињених незаконитим, нецелисходним и неефикасним поступањем органа управе. Омбудсман штити права грађана од повреда учињених незаконитим, нецелисходним и неефикасним поступањем органа градске и општинске управе у вршењу послова које им је АП Војводина поверила из своје изворне надлежности (Мисија ОЕБС-а у Србији, 2021).

Са друге стране у складу са чланом 97. Закона о локалној самоуправи¹⁶ је прописано да се у јединици локалне самоуправе може установити локални омбудсман, који је овлашћен да независно и самостално контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе, да се надлежност, овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности локалног омбудсмана уређује статутом и другим општим актом (Локални омбудсман Града Новог Сада, 2023). Од посебне важности је и могућност локалних самоуправа да путем споразума о успостављању међуопштинске сарадње образују заједничке органе којима је споразумом дефинисан делокруг рада, начин финансирања, управљање и надзор над радом и друга питања од значаја за рад новоустпостављених заједничких органа.¹⁷ Наведена могућност која стоји на располагање локалним самоуправама, уз право локалних самоуправа да донесу одлуку о успостављању заједничког локалног омбудсмана¹⁸ резултирало је формирањем и регионалних канцеларија локалних омбудсмана.¹⁹

¹⁶ Закон о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, бр.129/07, 83/14, 101/16, и 47/18 и 111/2021-др.закон.

¹⁷ Чл. 88 Закона о локалној самоуправи.

¹⁸ Чл.97 Закона о локалној самоуправи.

¹⁹ Наведене регионалне канцеларије имају велики значај из разлога што се и грађанима општина у којима није успостављена институција локалног омбудсмана даје могућност да се обрате регионалном омбудсману за заштиту својих повређених права пред органима управе.

Поступак пред Покрајинским заштитником грађана – омбудсманом се у битноме не разликује од поступка који се може покренути пред републичким Заштитником грађана. Основна могућност покретања поступке јесте подношење притужбе од стране грађана, а Покрајински заштитник грађана – омбудсман може и на основу сопствених сазнања да покрене поступак. Треба нагласити да се основна разлика у поступцима огледа у краћем року за подношење притужбе пред Покрајинским омбудсманом²⁰, али и у осталим роковима који су приписани у поступку.²¹

Када је реч о поступцима пред локалним омбудсманима, важно је рећи да је у нашој држави од 174 јединица локалне самоуправе успостављено само 27 канцеларија локалних омбудсмана и две регионалне канцеларије. У питању су локални омбудсмани у следећим општинама/градовима/градским општинама: Београд, Бачка Топола, Вождовац, Врање, Врачар, Долевац, Горњи Милановац, Кикинда, Ковачица, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Мали Иђош, Ниш, Нови Сад, Панчево, Прибој, Раковица, Савски венац, Смедерска Паланка, Сомбор, Суботица, Стари град, Тужин, Зрењанин, Житиште и Чајетина. Када је реч о регионалним канцеларијама²², за сада су отворене две канцеларије: у Крагујевцу за општине Аранђеловац, Кнић и Рач, и у Нишу за општине Гаџин Хан и Бабушницу.²³

Локалне самоуправе нису јединствене у погледу начина регулисања институције локалног омбудсмана. Тако поједине локалне самоуправе проширују законом одређен круг највиших органа власти на нивоу локалне самоуправе, против чијих аката локални омбудсман не може да води поступак (Бачка Паланка, Град Београд, Горњи Милановац,

²⁰ Рок за подношење притужбе која се Покрајинском заштитнику грађана је годину дана од дана извршене повреде права грађана, односно од последњег поступања, или пропуштања органа да поступи у вези са учињеном повредом права грађана, с тим да тај рок није преклузиван већ се оставља могућност Покрајинском омбудсману да у случају да процени да се ради о тежој теже повреди људских права може да поступа и након истека овог рока. Упореди: Закон о заштитнику грађана, *Сл. гласник РС*, бр.105/2021, и Одлуку о Покрајинском заштитнику грађана– омбудсману, *Сл. лист АП Војводине*, бр. 37/2014, 40/2014- испр. и 54/2014.

²¹ Упореди поступак пред Заштитником грађана и Покрајинским заштитником грађана.

²² Градска општина Стари град и локална самоуправа Кикинда су имале локалног омбудсмана у два изборна циклуса али тренутно нису изабрани нови локални омбудсмани.

²³ Списак локалних самоуправа/градова/градских општина достављен мејлом од стране канцеларије омбудсмана града Београда, дана 13.03.2025.

Ковачица, Крагујевац и Панчево), односно да локални омбудсман не може да узме у разматрање захтева покретање поступка који се односи на рад скупштине општине/града/градске општине, председника општине/града/градске општине, општинског/градског већа/већа градске општине осим ако поступа као другостепени орган у управном поступку (Бачка Паланка, Крагујевац, Краљево, Ниш, Нови Сад, Савски Венац, Смедервска Паланка, Сомбор, Стари Град, Суботица, Тутин, Врачар и Зрењанин); поједине локалне самоуправе изричито предвиђају да локални омбудсман не може да узме у разматрање захтев ни када поступа као другостепени орган у управном поступку (Вождовац); поједине ограничавају надлежност локалног омбудсмана само наповреду прописа и општих аката Општине које су учињене од стране општинске управе, установа, организација, јавних служби и јавних предузећа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач општина (Дољевац, Чајетина, Житиште) и прописују значајно краћи рок који износи 180 дана за подношење притужбе као и да, као једну од мера, има могућност да поднесе захтев за привремено обустављање извршења коначног акта ако утврди повреду (Житиште); поједине прописују да локални омбудсман може да посредује у мирном решавању спорова везаних за кршења људских права на територији општине, као и да је поступак пред локалним омбудсманом тајан (Бачка Паланка, Горњи Милановац, Кикинда, Ковачица, Крушевац, Ниш, Нови Сад, Панчево, Чајетина, Смедервска Паланка, Сомбор, Суботица, Тутин, Врање, Житиште, и Зрењанин); поједине прописују да локални омбудсман има надлежност да сарађује са медијима у циљу унапређења људских и мањинских права на територији јединице локалне самоуправе (Горњи Милановац, Нови Сад, Тутин, и Врање).²⁴ Са друге стране, оно што је карактеристично за поступак пред локалним омбудсманима јесте да се у највећем броју случајева притужба може поднети у року од годину дана од учињене повреде права, односно од последњег поступања или непоступања субјекта контроле у вези са учињеном повредом права грађана, али и да су остали рокови краћи у највећем броју случајева.²⁵

Из наведеног произилази да установљивање локалног омбудсмана није обавеза него могућност коју локална самоуправа има на располагању као своје дискреционо овлашћење и то је основна карактеристика успостављања институције локалног омбудсмана у нашој држави. Када је

²⁴ Упореди статуте општина/градова/градских општина које имају канцеларије локалног омбудсмана.

²⁵ Упореди статуте општина/градова/градских општина у погледу прописаног рока за покретање поступка.

реч о надлежностима локалних омбудсмана можемо видети да нема једнообразности у начину регулисања као и да се његове надлежности не исцрпљују само у контроли управе већ обухватају и заштиту и промовисање људских права чиме се на сва три новоа власти (републичком, покрајинском и локалном) афирмише „хибридни модел“ омбудсмана (Лазаревић, 2017:2019).²⁶ Даље можемо видети да поједине локалне самоуправе нису ускладили своје прописе са републичким у овој области, што може, у крајњој линији, довести да институција локалног омбудсмана не буде ефикасна у обављању својих надлежности, односно контроли управе и заштите и унапређења људских права грађана (Житиште). Као позитиван корак у афирмацији омбудсмана на локалном нивоу јавља се могућност формирања канцеларија регионалног омбудсмана. Оснивањем наведених регионалних канцеларија остварује се ближа комуникација између грађана и омбудсмана и у том погледу овај институт има сличности са институтом јединственог управног места, као новоуведеног института сходно Закону о општем управном поступку, који има за циљ да поједностави и убрза управни поступак, односно комуникацију између странака и управе (Димитријевић, 2023: 9-26).²⁷

3.1.2 Делотворност институције Заштитника грађана у пракси

Имајући у виду да институција Заштитника грађана, на републичком нивоу, заузима централно место у систему независних институција, од пресудног је значаја анализирати његово поступање у пракси. Као што смо рекли Заштитник грађана подноси Народној Скупштини редовни годишњи извештај у коме се наводе подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, као и предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе.²⁸ Предмет наше анализе су извештаји објављени у претходних пет извештајних година, које су биле врло значајне, како због избијања

²⁶ „За разлику од класичног модела који се експлицитно бави контролом управе, хибридном моделу омбудсмана се додаје димензија заштите људских права уз активно учешће у промовисању добре управе и владавине права“ (Лазаревић, 2017:2019).

²⁷ Овај институт је уведен како би се омогућило странкама, грађанима и привредним субјектима да, уместо обраћања већем броју органа или вођења више административних поступака код истог органа ради признања одређеног права или међусобно повезаних права, могу да на једном месту добију потребне информације које се односе на спровођење поступака, поднесу један јединствени или чак и више захтева, комуницирају са органом на једном месту и да на крају преко тог места добију одговарајући управни акт.

²⁸ Члан 39 Закона о Заштитнику грађана, *Сл.гласник РС*, бр.105/2021.

пандемије изазване вирусом Ковид 19, тако и због општих друштвених и политичких догађаја у земљи.

Из извештаја Заштитника грађана за 2023. годину, као последњу годину извештавања (Заштитника грађана, 2024), можемо видети да је током 2023. године примљено 4.425 предмета од чега 4.367 притужби и 58 поступака покренутих по сопственој иницијативи, а да је из претходне године пренето 1.168 предмета по којима није завршен поступак.²⁹ Од наведеног број решено је 3.935 предмета. Предмети су у највећем делу окончани одбацивањем притужбе, тачније 2.577 притужби је одбачено, у 473 предмета је притужба одбачена као неоснована, у 43 предмета притужба је повучена усред одустанка подносиоца, у 7 случајева поступак је обустављен усред смрти подносиоца притужбе, а у преосталих 835 предмета поступак је окончан на следећи начин: препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка у 389 предмета, препорукама пристеклим из контролног поступка у 100 предмета, информисањем и саветовањем подносиоца притужбе у 301 предмету, доношењем мишљења од стране Заштитника грађана у 39 предмета, подношењем законодавне иницијативе од стране Заштитника грађана у 6 предмета³⁰ (Заштитника грађана, 2024).

У односу на пет претходних извештајних година (од 2019. до 2023. године) можемо видети да је током 2019. године примљено 3.276 предмета, од чега 3.189 притужби и 87 предмета је покренуто по сопственој иницијативи, а пренето је 1.948 предмета из претходних година³¹ (Заштитник грађана, 2020). Током 2020. године је примљено 5.056 предмета, од чега је било 4.892 притужбе и 164 предмета покренуто по сопственој иницијативи, а пренето је 1.909 предмета из ранијих година³² (Заштитник грађана, 2021). Током 2021. године је примљено 4.501 предмет, од чега је било 4.426 притужби и 75 предмета покренутих по сопственој иницијативи а пренето је 1.446 предмета из претходних година³³ (Заштитник грађана, 2022). Током 2022. године је примљено

²⁹ Највећи број повреда права (1.550 или више од половине) изјављено је због повреде принципа добре управе и економско имовинских права грађана.

³⁰ Највећи број упућених препорука односи се на ресоре управе (216), а саме препоруке нису разврстане по ресорима па нема конкретних информација о поступању органа управе по доспелим препорукама.

³¹ Највећи број (2.064 или више од половине) изјављено је због повреде принципа добре управе и економско имовинских права грађана.

³² Највећи број (2.803 или више од половине) изјављено је због повреде принципа добре управе и економско имовинских права грађана.

³³ Највећи број (2.865 или више од половине) изјављено је због повреде принципа

3.601 предмета, од чега 3.530 притужби и 71 предмет покренут по сопственој иницијативи а пренето 1.417 из претходних година³⁴ (Заштитник грађана, 2023). Од укупног броја покренутих поступака у 2019. години окончано је 2.227 предмета, од чега је притужба одбачена у 1.333 предмета, поступак је обустављен због неоснованости притужбе у 467 предмета, обустављен је поступак и притужба повучена усред одустанка подносиоца у 30 предмета, поступак је обустављен усред смрти подносиоца у 1 предмету, а у преосталих 396 предмета поступак је окончан на следећи начин: препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка у 389 предмета, препорукама пристеклим из контролног поступка у 238 предмета, информисањем и саветовањем подносиоца притужбе у 136 предмета, доношењем мишљења од стране Заштитника грађана у 8 предмета, саопштењем Заштитника грађана у 1 предмету³⁵ (Заштитник грађана, 2020). У току 2020. године окончано је 4.015 предмета, од чега је притужба одбачена у 2.549 предмета, поступак је обустављен због неоснованости притужбе у 752 предмета, обустављен је поступак и притужба повучена усред одустанка подносиоца у 44 предмета, поступак је обустављен усред смрти подносиоца у 6 предмета, а у преосталих 664 предмета поступак је окончан на следећи начин: препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка у 363 предмета, препорукама пристеклим из контролног поступка у 52 предмета, информисањем и саветовањем подносиоца притужбе у 239 предмета, доношењем мишљења од стране Заштитника грађана у 8 предмета, саопштењем Заштитника грађана у 2 предмета³⁶ (Заштитник грађана, 2021). Током 2021. године окончано је 3.917 предмета, од чега је притужба одбачена у 2.681 предмета, поступак је обустављен због неоснованости притужбе у 623 предмета, обустављен је поступак и притужба повучена усред одустанка подносиоца у 52 предмета, поступак је обустављен усред смрти подносиоца у 2 предмета, а у преосталих 559 предмета поступак је окончан на следећи начин: препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка у 356 предмета, препорукама пристеклим из контролног поступка у

добре управе и економско имовинских права грађана.

³⁴ Највећи број (2.432 или више од половине) изјављено је због повреде принципа добре управе и економско имовинских права грађана.

³⁵ Највећи број упућених препорука односи се на ресоре управе (118), од чега је доспело за поступање 42 препоруке, од чега су органи управе поступили по 29 препорука а по 13 препорука није поступљено.

³⁶ Највећи број упућених препорука односи се на ресоре управе (98), од чега је доспело за поступање 51 препорука, од чега су органи поступили по 35 препорука а по 16 препорука није поступљено.

56 предмета, информисањем и саветовањем подносиоца притужбе у 137 предмета, доношењем мишљења од стране Заштитника грађана у 10 предмета³⁷ (Заштитник грађана, 2022). Током 2022. године окончано је 3.320 предмета, од чега је притужба одбачена у 2.132 предмета, поступак је обустављен због неоснованости притужбе у 421 предмет, обустављен је поступак и притужба повучена усред одустанка подносиоца у 29 предмета, а у преосталих 738 предмета поступак је окончан на следећи начин: препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка у 410 предмета, препорукама пристеклим из контролног поступка у 126 предмета, информисањем и саветовањем подносиоца притужбе у 186 предмета, доношењем мишљења од стране Заштитника грађана у 15 предмета, и саопштењем Заштитника грађана у 1 предмету³⁸ (Заштитник грађана, 2023).

Из овако презентованих података може се закључити да канцеларија Заштитника грађана веома успешно, у високом проценту, решава предмете по поднетим притужбама и оне покренуте по сопственој иницијативи, због повреде права и слобода грађана пред органима управе. Ипак, као индикативно се, у анализираном временском периоду, може видети да се највећи део решених предмета односи на одбачене притужбе због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности.³⁹ Наведени податак указује да грађани препознају значај институције Заштитника грађана за заштиту њихових права пред органима управе али да нису довољно упознати са њеним надлежностима. Због наведеног је потребно значајније превентивно деловање Заштитника грађана у погледу организовања радионица на којима би се грађани ближе упознали са радом ове централне независне институције у нашем систему, као и услова које је потребно испунити да би Заштитник грађана могао да приступи заштити њихових права. Поред радионица потребна је и ближа и интензивнија сарадња Заштитника грађана и са средствима јавног информисања како би се грађани правилно информисали о делокругу рада ове институције. Са друге стране, када је реч о препорукама органима управе, које су призашле

³⁷ Највећи број упућених препорука односи се на ресоре управе (186), од чега је доспело за поступање 14 препорука, од чега су органи управе поступили по свих 14 препорука.

³⁸ Највећи број упућених препорука односи се на ресоре управе (237), од чега је доспело за поступање 92 препоруке, од чега су органи управе поступили по 43 препоруке а по 49 препорука није поступљено.

³⁹ Упоредити годишње извештаје Заштитника грађана за период од 2019. године до 2023. године.

из поступка вођеног од стране Заштитника грађана, можемо видети да органи управе у значајном проценту, континуирано, не поступају по њима. Неизвршавањем препорука органи управе подривају ауторитет институције Заштитника грађана што представља највећу препреку за ефикасан рад наведене институције. Из наведеног разлога је неопходно да непосредно надређени органи, Народна Скупштина и Влада, пропишу ефикасне механизме који ће да обезбеде примену препорука од стране органа управе а да притом не наруше независност институције Заштитника грађана. Могућност изрицања прекршајног налога, у фиксном износу, као једне од корективних мера, која је дата Поверенику за информације од јавног значаја, представља један од могућих решења за омогућавање ефикасног спровођења препорука Заштитника грађана.⁴⁰

4. Закључак

Заштита права и слобода грађана пред институцијом Заштитника грађана, представљају прави показатељ степена демократизације у једном друштву. У правном систему наше државе од пресудног је значаја што је ова институција подигнута на уставни ниво, јер се на тај начин у потпуности афирмише њен значај као централне институције за спољну контролу управе и заштиту и афирмацију људских права. Прихватањем ткз. „хибридног модела“ омбудсмана наша држава се одлучила да овај независан орган своје надлежности не исцрпљује у контроли управе већ да коришћењем својих надлежности активно ради и на заштити и унапређењу људских права.

Анализом материјално-правних и процесно правних аспеката ове независне институције можемо да закључимо да је интервенција Заштитника грађана супсидијарна, односно долази на ред тек када се исцрпе редовна правна средства. Све док грађанима стоје на располагању друга правна средства, нема могућности за интервенцију омбудсмана. Због тога омбудсман није замена за неку од постојећих институција за контролу рада државних органа и носилаца јавних служби и за заштиту права грађана, него је складна допуна постојећем институционалном и правном механизму заштите грађанских права. Притом тежиште у раду омбудсмана није на контроли тежих повреда законитости, него је он више оријентисан на предузимање мера у случају неправилног и нецелесходног рада управе. Акти које може да донесе Заштитник грађана у потпуности су у складу са надлежностима ове независне институције. Поступак по притужбама грађана или по сопственој иницијативи, који је покренут пред Заштитником грађана се исцрпљује у обавештавању

⁴⁰ Упоредити Закон о заштитнику грађана и Закон о заштити података о личности.

непосредних органа Народне Скупштине, Владе и јавности о непоступању органа управе по издатим препорукама.

Као битан недостатак правног регулисања ове независне институције у нашем правном систему јавља се могућност паралелног вођења поступка пред овом институцијом и институцијом Повереника за информације од јавног значаја када је у питању остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, затим неуједначеност правне регулације ове институције, нарочито у погледу прописаних рокова за подношење и поступање по притужбама на сва три нивоа власти (републичком, покрајинском и локалном), као и врло скроман број локалних омбудсмана који су успостављени у локалним самоуправама на територији наше државе.

У циљу ефикасног деловања наведене независне институције неопходно је константно јачање ауторитета Заштитника грађана али и пуна подршка од стране институција Народне Скупштине и Владе. Деловање ове независне институције мора да буде ослобођено од политичког притиска и стално афирмисано у јавности као ефикасан, независни механизам за заштиту од неправилног и нецелисходног рада управа као и заштите и унапређења људских права. Само на тај начин може да се повећа поверење грађана у наведену институцију и да омогући да коришћење притужбе буде ефикасно средство за заштиту права и слобода грађана у односу на деловање органа управе.

Литература

Глушац, Л. (2023), Развој концепта националних институција за људска права: Од Женевских смерница до Париских принципа. *Међународна политика*. Бр.1188. 29-54;

Димитријевић, П. (2023). Јединствено управно место – идеја, правна регулатива и пракса у Србији. *Архив за правне и друштвене науке*. Вол.118, бр. 4, 9-26.

Ивковић, Н. (2021). Услуге Заштитника грађана у функцији заштите људских права. У: Д. Вујисић (Ур.), *XXI Век – Век услуга и услужног права* [Књ. 12] (стр.313-323). Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу и Институт за правне и друштвене науке;

Комитет правника за људска права/YUKOM (2019). 5 година: Анализа рада Заштитника грађана Републике Србије у периоду 2015-2019. године, Nov.2019, <https://www.yycom.org.rs/wp-content/uploads/2019/11/Analiza-rada-Ombydsmana-2015-2019-1.pdf>, приступ: 12.02.2025;

Кијевчанин, Р. (2020). Заштитник грађана у Републици Србији. У: Д. Вујисић (Ур.), *XXI Век – Векуслуга и услужног права* [Књ. 11] (стр.267-281). Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу и Институт за правне и друштвене науке;

Лазаревић, М. (2017). Различите форме хибридног модела омбудсмана са освртом на Заштитника грађана у Србији. *Политичка ревија*. 54(4), 119-136;

Милков, Д. (2008). Заштитник грађана Републике Србије. *Зборник радова Правног факултета Нови Сад*. Вол. XLII, бр. 1-2, 197-215.

Милков, Д. (2018). Настанак и развој институције омбудсмана, *Зборник радова Правног факултета Нови Сад*. Вол. 52, бр. 2, 413-448.

Милојевић, М. (2021). Правосуђе (кривично) као вид јавне службе. У: Д. Вујисић (Ур.), *XXI Век – Векуслуга и услужног права* [Књ. 12] (стр.445-457). Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу и Институт за правне и друштвене науке;

Митровић, К. (2016). Правна држава као идеја и етичка вредност докторска дисертација. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу;

Петковић, Д., Милошевић В. (2018). Различита схватања положаја и надлежности Заштитника грађана Републике Србије“, НБП: *Наука, безбедност, полиција*. Бр. 1. 15-34;

Поповић, А. (2023). Нормативна анализа институције Заштитника грађана (омбудсмана) у Републици Србији. У: З. Јовановић, Ј. Милојевић (Ур.), *Развој и унапређење институције омбудсмана у функцији заштите људских права* (стр.159-175). Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу и Канцеларија локалног омбудсмана града Крагујевца;

Симовић, Д., Аврамовић, Д., Југовић С. (2013). Еволуција и преображаји људских права. *Теме*. Вол. 37. Бр. 4. 1527-1553;

Здравковић, А. (2019). Међународно право у важећем Уставу и амандманима на Устав Републике Србије из 2018. године – Извитоперени монизам?. *Европско законодавство*. Год. XVIII. Бр. 69. 33-52;

Заштитник грађана (2024). Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2023 годину, 15.3.2024, Београд, приступљено 13.03.2025; <https://www.ombydsman.rs/attachments/article/7979/Redovan%20Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202023.%20godiny.pdf>

Заштитник грађана (2023). Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2022 годину, <https://www.ombydsman.rs/attachments/article/7685/Redovan%20GI%20za%202022.%20god.pdf>, приступ 13.03.2025;

Заштитник грађана (2022). Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2021 годину, <https://www.ombydsman.rs/attachments/article/7369/Redovan%20Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202021.%20godiny.pdf>, приступ 13.03.2025;

Заштитник грађана (2021). Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2020 годину, <https://www.ombydsman.rs/attachments/article/7007/Redovan%20godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20gra%C4%91ana%20za%202020.%20godiny.pdf>, приступ 13.3.2025;

Заштитник грађана (2020). Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2019 годину, <https://www.ombydsman.rs/attachments/article/6542/Redovan%20godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20gra%C4%91ana%20za%202019.%20godiny.pdf>, приступ 13.3.2025;

Локални омбудсман Града Новог Сада (2023). Извештај за 2022. годину, <https://skypstina.novisad.rs/wp-content/uploads/2023/04/izvestaj-lokalnog-ombydsmana-za-2022.pdf>, приступљено 12.02.2025;

Мисија ОЕБС-а у Србији (2021). Заштита људских права: Приручник за локалне омбудсмане, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/d/549844.pdf>, приступ 12.02.2025;

Прописи

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр.98/2006 и 115/2021;

Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр.87/2018;

Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр.105/2021;

Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр.22/2009 и 52/2021;

Закон о приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр.120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021;

Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинском заштитнику грађана-омбудсману. *Службени лист АП Војводине*, бр. 37/2014, 40/2014 - испр. и 54/2014.

Списак локалних самоуправа/градова/градских општина достављен мејлом од стране канцеларије омбудсмана града Београда, дана 13.03.2025;

Miloš Denović, LL.M.,

PhD student,

Faculty of Law, University of Niš

LEGAL PROTECTION OF CITIZENS IN PROCEEDINGS BEFORE THE OMBUDSMAN

Abstract

The author of this paper discusses the substantive and procedural aspects of the legal remedies available to citizens for the protection of their rights before the institution of the Ombudsman, as one of the independent institutions most accessible to citizens, both due to the scope of its work and because the procedure before this institution is free of charge for citizens and free from the strict formal requirements that usually accompany other procedures for the protection of citizens' rights. Our analysis focuses on the prescribed procedures for the protection of citizens' rights and freedoms before the institution of the Ombudsman. Through the analysis of these procedures, their advantages and disadvantages in theory and practice, the author considers the effectiveness of the legal remedies available to citizens before the institution of the Ombudsman, in accordance with the applicable regulations in this area.

Keywords: *legal remedies, independent institutions, Ombudsman, administrative procedure.*

ИНСТИТУТ ОПШТЕ ПРИНУДНЕ ЛИЦЕНЦЕ - ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА УСЛОВЕ И РАЗЛОГЕ ЊЕНОГ ИЗДАВАЊА

Апстракт: У овом раду се указује на законске основе који оправдавају ограничење патентне заштите у виду принудне лиценце и то њеног општег облика. Аутор ће дати детаљан приказ свих услова за издавање обичне принудне лиценце, а који су прописани важећим Законом о патентима. Осим тога, анализираће се и сврха увођења института принудне лиценце, како у међународном, тако и у домаћем праву, те ће у складу са тим бити указано на релевантне одредбе Париске конвенције о заштити индустријске својине и Споразума о трговинским аспектима интелектуалне својине, као значајним међународним изворима права индустријске својине. У првом делу рада ће се разматрати потреба патентне заштите проналазака, са једне стране и потреба да се задовољи шири, друштвени интерес заједнице који се супротставља овлашћењу носиоца патента да искључиво врши своја права, са друге стране. У другом делу рада, аутор ће детаљно образложити опште услове, а затим и разлоге за издавање опште принудне лиценце. Циљ истраживања је да се утврди да ли су законски услови у домаћем праву, а који се тичу издавања принудне лиценце у складу са међународним стандардима и да ли оправдавају шири друштвени интерес који треба бити задовољен у односу на поједина искључива права која припадају носиоцима патента.

Кључне речи: принудна лиценца, ограничење патента, проналазак, патентна заштита.

¹ katarina.kocic@yahoo.com

1. Оправдање увођења института принудне лиценце у правне системе

Иако се може рећи да патентна заштита води економском монополу, имајући у виду тржишну предност коју остварују носиоци патената у односу на оне субјекте који права индустријске својине не поседују, значајнији су и бројнији разлози који оправдавају сврху прописивања патентне заштите. Како би се осигурала иновативна делатност, неопходно је омогућити да проналазачи добију адекватну заштиту и да национални прописи гарантују да имаоци интелектуалне својине могу ексклузивно да користе своје креације у комерцијалне сврхе на одређени временски период (Дудаш, 2013: 475; Поповић, 2012, 117). Патент се тако јавља као несавршен, али неопходан и ефикасан инструмент за промоцију нових производа и као кључна полуга у процесу развоја иновативне делатности (Zaheer Abbas, 2013: 256).

Проналазачу који постане носилац патента, припадају извесна грађанска субјективна права која се везују за за проналазак као интелектуалну творевину, при чему се поједина од тих права из патента могу даље уступати. Наиме, ако би се проналазачко право посматрало према општим правилима грађанског права, носилац патента би, у начелу, имао право да привредно не искоришћава свој патент. Међутим, посматрајући права која припадају носиоцу патента у светлу права интелектуалне својине, као посебне гране права, наилази се на посебан институт који се оправдава ширим интересом друштва (Дудаш, 2013: 462). С тим у вези, за ново техничко решење неког техничког проблема углавном ће постојати интерес да буде друштвено доступно, те се самим тим намеће потенцијално ограничење носиоцу патента да слободно одлучује о томе да ли ће патент привредно искоришћавати. Принудна лиценца се посматра као вид ограничења права носиоца патента и представља право трећег лица које се стиче по његовом захтеву, а на основу одлуке државног органа и то у сваком појединачном случају када су испуњене законске претпоставке. Од носиоца патента се не тражи пристанак када се додељује принудна лиценца, будући да се тиме оправдава остваривање ширег, јавног интереса. Осим тога, неискључива је и, по правилу, непреносива. (Дудаш, 2013: 466)

Сврха увођења института принудне лиценце лежи у чињеници да патентна заштита може утицати и на стварање монопола (Parmar, Ahmed, 2012: 2), с обзиром да носилац патента или малог патента² има ексклузивитет у коришћењу заштићеног проналаска у производњи,

² Даље у тексту и фуснотама: носиоци патента.

стављању у промет предмета који су израђени према заштићеном проналаску, као и поводом располагања патента или малог патента.³ У крајњем, могућност носилаца патената да диктирају цене на тржишту и самим тим утичу на нарушавање конкуренције, последица су управо њиховог искључивог права да економски искоришћавају заштићени проналазак.⁴ Дакле, сврха патента није искључиво награда која се признаје проналазачу, већ и интерес да производи који се добију употребом проналаска буду привредно искоришћени (Јањић, 1962: 70). Право интелектуалне својине познаје разлоге који могу оправдати одређену друштвену санкцију као меру ограничења за оне патенте⁵ који се не искоришћавају или се не искоришћавају у довољној мери (Бесаровић, 2011: 107). Та друштвена санкција јесте принудна лиценца, која у одређеним правним ситуацијама, предвиђеним законом, представља невољни облик преноса патента (Спасић, 2022: 71).

У раду ће, кроз анализу домаћих и упоредноправних позитивноправних прописа, бити приказани сврха, услови и разлози због којих се издаје принудна лиценца и то њеног општег облика. Иако домаћи законодавац, осим општег облика, познаје и три посебна облика принудне лиценце (Дудаш, 2013: 474-477), њихова анализа би превазишла обим овог рада, те је предмет разматрања искључиво принудна лиценца која се издаје у случају некоришћења или недовољног коришћења заштићеног проналаска у Републици Србији, затим у случају зависног патента, као и у појединим случајевима када долази до нарушавања начела слободне конкуренције.

2. Принудна лиценца-теоријска разматрања

Сваки проналазач поводом свог проналаска стиче одређена субјективна права која се могу поделити на морална и имовинска права.⁶ Имовинска права подразумевају права проналазача да ужива економске користи од свог пријављеног проналаска, односно од проналаска који је заштићен патентом или малим патентом.⁷ Српски законодавац је, с тим у вези,

³ Чл. 14, ст. 2 Закона о патентима, Службени гласник РС, бр. 99/2011, 113/2017- др. закон, 95/2018, 66/2019 и 123/2021. У даљем тексту: ЗОП.

⁴ Чл. 14, ст. 2 ЗОП.

⁵ Осим за патенте, принудна лиценца се издаје и за неке друге облике индустријске својине, попут нових биљних сорти, топографије интегрисаних кола, док је, на пример, издавање принудне лиценце недозвољено за жигове.

⁶ Чл. 6, ст. 1-2 ЗОП.

⁷ Чл. 6, ст. 2 ЗОП.

прописао и могућност да право из пријаве, патент или мали патент, у целини или делимично, може бити предмет промета права, на основу уговора о преносу права,⁸ или, са ограничењима или без њих, предмет уступања на основу уговора о лиценци.⁹

Међутим, иако патенти подстичу производњу, технички и технолошки напредак (Martiney, Yuniga, 2017: 2), неопходно је постојање института принудне лиценце, као својеврсног вида ограничења носилаца патената да слободно одлучују о привредном искоришћавању заштићеног проналаска. Без обзира што је ретка појава, будући да није замишљена као мера за масовну употребу (Јањић, 1962: 154), принудна лиценца је препозната као превенција од злоупотреба права од стране носилаца патената.

Право је проналазача да свој проналазак економски искоришћава сам или да поједина или сва права уступи другом лицу, с тим да се, када је реч о интелектуалној својини, мора водити рачуна и о ширем друштвеном интересу, имајући у виду основне разлоге због чега је иста призната њеним титуларима. Друштвена санкција у виду принудне лиценце јавља се као један од видова ограничења патента. Иначе, већина правних система¹⁰ предвиђа принудну лиценцу у случају патената,¹¹ а као кључни аргумент наводи се есенцијални значај који проналасци имају за једну националну привреду и њен развој и да као такви не могу бити неискоришћени због воље појединаца (Бесаровић, 2011: 105).

Принудну лиценцу је могуће дефинисати као „овлашћење за коришћење одређеног патентираног проналаска, која се одлуком државног органа додељује у јавном интересу квалификованом тражиоцу, у обиму који одреди тај државни орган, без обзира на сагласност носиоца патента, уз плаћање накнаде која се одређује споразумно, а у недостатку споразума, од стране државног органа који додељује принудну лиценцу“. (Јањић, 1962: 68)

⁸ Чл. 44, ст. 1 ЗОП.

⁹ Чл. 46, ст. 1 ЗОП.

¹⁰ Чланице Европске уније принудну лиценцу регулишу националним прописима, а који морају бити у складу са примарним и секундарним изворима права Европске уније. На нивоу Европске уније донета је и Уредба бр. 816/2006 која регулише принудно лиценцирање патената који се односе на производњу фармацеутских производа за извоз у државе са проблемима јавног здравља. Јовић, 2015: 49.

¹¹ У америчком праву је могуће издавати принудне лиценце у области ауторског права. U. S. Copyright Law § 115, текст доступан на: <https://www.copyright.gov/title17/title17.pdf>, приступљено 14.11.2024.

Принудна лиценца се, у складу са домаћим, важећим прописима, у општем облику може јавити и као лиценца у јавном интересу,¹² док се посебни облици принудне лиценце односе на технологију полупроводника,¹³ на коришћење заштићених биљних сорти у корист оплемењивача биљних сорти и на производњу фармацеутских производа ради извоза у земље са проблемима јавног здравља.¹⁴

2.1. Општа принудна лиценца

Принудна лиценца у домаћем праву има свој општи облик када се јавља у ситуацијама у којима носилац патента не искоришћава или недовољно користи патент, затим када без коришћења тог патента није могуће користити касније заштићен проналазак и, на крају, у ситуацијама када је потребно исправљање поступка који је противан начелима слободне конкуренције. Такође, јавља се и као принудна лиценца у јавном интересу, у случају када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана или у случају јавне некомерцијалне употребе. Поред општег облика принудне лиценце, у домаћем праву су превиђени и посебни облици, поводом којих су прописани додатни услови.

Општа принудна лиценца може бити одобрена у неколико законом прописаних случајева. Први би био уколико носилац права одбије да другим лицима уступи право на економско искоришћавање заштићеног проналазак или ако им поставља неоправдане услове за такво уступање, а то ће бити онда када носилац права сам или преко другог лица не користи или недовољно користи заштићени проналазак у Републици Србији, затим ако без коришћења тог проналазак, у целини или делимично, није могуће економско искоришћавање проналазак који је касније заштићен на име другог лица, као и када је неопходно исправљање поступка за које је у судском или управном поступку утврђено да су противни начелу слободне конкуренције.¹⁵ Уважавајући разлоге које је домаћи законодавац прописао као неопходне за додељивање принудне лиценце свим заинтересованим лицима, може се извести закључак да се ради о правним ситуацијама у којима се патентом заштићен проналазак користи недовољно или се уопште не користи, затим у случају постојања зависних патената или о правним ситуацијама када је потребно исправљање поступка за који је од стране

¹² Чл. 26, ст. 8 ЗОП.

¹³ Чл. 26, ст. 10 ЗОП.

¹⁴ Чл. 30-31 ЗОП.

¹⁵ Чл. 26, ст. 1 ЗОП.

судског или управног надлежног органа утврђено да је противан начелу слободне конкуренције.

Шире посматрано, принудна лиценца јесте метод спречавања злоупотребе права, а највећи њен значај у овом тренутку се примећује у производњи и промету фармацеутских производа. С тим у вези се може рећи да је, на пример, додељивање монополских права на лекове за животно угрожавајуће болести, веома спорна. Управо због могућности да се неправедно искоришћавају лекови и други фармацеутски производи од есенцијалног значаја, као и због могућности одсуства конкуренције која произилази из доделе патента, домаћи законодавац је посебно издвојио институт принудне лиценце који се односе на производњу фармацеутских производа за извоз у земље са проблемима јавног здравља (Gupta: 2010, 357). Међутим, додатна разматрања ове врсте лиценце превазишла би обим овог рада.

3. Кратак осврт на историјски развој института принудне лиценце

Корени увођења принудне лиценце у случају неексплоатисања патента сежу све до 1623. године, имајући у виду да је већ тада енглески Закон о монополима регулисао институт принудне лиценце у случајевима када носилац патента није привредно искоришћавао проналазак (Дудаш, 2013: 464). Право држава да уведу ограничење патента у виду принудне лиценце признато је касније и Париском конвенцијом за заштиту индустријске својине из 1883. године.¹⁶ До тада, већина држава је законски прописивала обавезу коришћења патентираног проналазка у производњи и одузимање патента као санкцију за повреду те обавезе (Поповић, 2012: 103). Право држава да намећу императивне одредбе о принудном лиценцирању, признато је, иначе, чланом 5 Париске конвенције. Истом конвенцијом је регулисана и могућност одузимања патента, као крајње санкције за носиоце патента, али само у случају када давање принудних лиценци не би било довољно да се спрече злоупотребе

¹⁶ Париска конвенција за заштиту индустријске својине из 1883. год., даље у тексту и фуснотама: Париска конвенција. Ратификована је Уредбом о ратификацији Париске конвенције за заштиту индустријске својине од 20. марта 1983. године, ревидирана у Бриселу 14. децембра 1900. год., у Вашингтону 2. јуна 1911. год., у Хагу 6. Новембра 1925. године, у Лондону 2. јуна 1934. године, у Лисабону 31. октобра 1958. године и у Стокхолму 14. јула 1967. год., *Службени лист СФРЈ*- Међународни уговори и други споразуми, бр. 5/74 и *Службени лист СФРЈ*- Међународни уговори, бр. 7/86- др. уредба. Текст Уредбе доступан на: https://www.paragraf.rs/propisi/uredba_o_ratifikaciji_pariske_konvencije_z_a_zastitu_industrijske_svojine.html, приступљено 15.11.2024. године.

искључивог вршења права датих патентом.¹⁷ Значајнији приступ и уређење института принудне лиценце остварен је тек Споразумом о трговинским аспектима интелектуалне својине,¹⁸ који садржи детаљне одредбе које се морају поштовати од стране држава чланица које су дозволиле употребу предмета патента без дозволе носиоца патента, као и коришћење од стране владе или трећих лица које је влада овластила (Bubalo, 2013: 56). Уосталом, у периоду када је TRIPS Споразум ступио на снагу,¹⁹ око сто земаља је регулисало неку врсту обавезног лиценцирања, с тим што су захтеви за издавање били различити у свакој од њих (Bond, Saggi, 2014: 3). На тај начин, TRIPS Споразум хармонизује правила садржана у националним законодавствима држава чланица и поставља међународне стандарде за регулисање института принудне лиценце.

4. Општи услови за издавање опште принудне лиценце

Патентна заштита даје искључиво право њеном носиоцу да сва овлашћења која из тог права проистичу може користити одређени временски период. Посматран у том контексту, патент јесте својеврсна награда проналазачима за допринос који дају привреди и друштву уопште, али и подстицај за даљу иновативну делатност. Како би становништво снабдевала новим и квалитетнијим производима, свака држава има интерес да законски уреди питање патентне заштите, због чега се може сматрати да је патент заправо уговор између државе и појединца којим је носиоцу патента дато право да спречи друге да без његове сагласности користе проналазак (Arnold Gianna, 1993: 350). С обзиром да се држава из тих разлога и одриче права да сви проналасци буду одмах и јавно доступни без икаквих ограничења целокупном друштву, патенти се могу посматрати као привилегија коју она одобрава квалификованим проналазачима (Zaheer, 2013: 255). Са друге стране, то је и кључни разлог за увођење принудне лиценце у правни систем једне земље, с обзиром да се не може дозволити појединцу да проналазак који би био опште добро и од којег би заједница имала користи, буде неискоришћен, без оправданих разлога, од стране његовог проналазача.

¹⁷ Чл. 5А-3 Париске конвенције.

¹⁸ Споразум о трговинским аспектима интелектуалне својине- TRIPS Споразум. Исти представља додатак 1 С Маркешком споразуму о оснивању Светске трговинске организације. Текст доступан на: <https://www.wipo.int/wipolex/en/text/500864>, приступљено 15.11.2024.

¹⁹ Значај Париске конвенције је и у томе што је хармонизовао национална права у погледу овог института.

Ипак, не даје свако економско неискоришћавање заштићеног проналаска право на принудну лиценцу. С обзиром да се ради о ограничењу права, исто се мора тумачити уско и у складу са сврхом која оправдава његово законско прописивање.

4.1. Одбијање носиоца патента да уступи право на економско искоришћавање заштићеног проналаска или да у вези таквог уступања поставља неоправдане услове

Први услов за издавање принудне лиценце јесте да носилац патента одбије да другим заинтересованим лицима уступи право на економско искоришћавање заштићеног проналаска или да им у вези таквог уступања поставља неоправдане услове.²⁰ То би даље значило да је принудну лиценцу могуће издати само у случају неуступања овлашћења на економско искоришћавање. Сужавање основа по којима заинтересована лица могу тражити принудну лиценцу иде у прилог томе да се сва ограничења, па и ограничење патента морају тумачити уже и давати у изузетним случајевима. Осим тога, наведени услов упућује и на закључак да је издавање принудне лиценце могуће како у случају стварног и експлицитног одбијања носиоца патента да уступи право на економско искоришћавање заинтересованим лицима, тако и у случају фактичког одбијања. *De facto* одбијање би подразумевало ситуацију у којој би носилац патента дозволио заинтересованом лицу да економски искоришћава заштићени проналазак, то јест у којој би указао на могућност закључивања уговора о лиценци одговарајуће садржине, али да поводом уступања права постави тако неоправдане услове, који би у крајњем водили томе да заинтересовано лице одустане од искоришћавања заштићеног проналаска.

4.2. Захтев заинтересованог лица

Други услов за издавање опште принудне лиценце у домаћем праву јесте да заинтересовано лице поднесе захтев органу државне управе, надлежном за послове из области у којој проналазак треба да се примени.²¹ Надлежни орган, након што размотри сваки појединачни захтев, доноси решење којим издаје принудну лиценцу, односно решење којим одбија захтев заинтересованог лица.²² У упоредном праву није

²⁰ Чл. 26, ст. 1 ЗОП.

²¹ Чл. 26, ст. 1 ЗОП.

²² Чл. 38, ст. 1 ЗОП.

реткост да су надлежни органи заправо судови,²³ заводи за патенте,²⁴ министри надлежни за права интелектуалне својине, за трговину, културу, економију.²⁵

4.3. Доказ о безуспешном покушају заинтересованог лица да од носиоца патента добије овлашћење за коришћење заштићеног проналаска

Трећи услов који је предвидео ЗОП јесте да је заинтересовано лице дужно да докаже да је пре подношења захтева надлежном органу за издавање принудне лиценце покушало да добије овлашћење носиоца права за коришћење заштићеног проналаска под разумним условима и роковима и да то овлашћење није добило у разумном року.²⁶ Сврха прописивања оваквог услова је свакако у циљу спречавања злоупотребе института принудне лиценце, због чега није реткост у упоредном праву да се овакви и слични услови нађу у одговарајућим законима. Тако у праву Шпаније, пре подношења захтева за издавање принудне лиценце, заинтересовано лице је дужно да докаже да је претходно, безуспешно, у разумном року, покушало да добије уговорну лиценцу од носиоца патента под разумним комерцијалним условима.²⁷ Француско право такође предвиђа као обавезан предуслов за издавање принудне лиценце да подносилац захтева мора приложити образложење да није могао добити дозволу за рад од носиоца патента и да је у могућности да на озбиљан и ефикасан начин експлоатише проналазак.²⁸ У енглеском

²³ У СР Немачкој, Аустрији, Белгији, у Кнежевини Монако, Мађарској, Сједињеним Америчким Државама, Тринидаду, Узбекистану. WIPO, Survey on Compulsory Licenses granted by WIPO member states to address anti-competitive uses of Intellectual Property Rights, str. 12-13, доступно на адреси: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/cdip_4/cdip_4_4_rev_study_inf_5.pdf, приступљено 15.11.2024.

²⁴ У Мађарској, Алжиру, Азербејџану, Кенији, Уједињеном Краљевству. WIPO, Survey on Compulsory Licenses granted by WIPO member states to address anti-competitive uses of Intellectual Property Rights, str. 12-13, доступно на адреси: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/cdip_4/cdip_4_4_rev_study_inf_5.pdf, приступљено 18.11.2023.

²⁵ У Саудијској Арабији, Сирији, Украјини, Оману, Панаму, Кенији, Јапану, Француској. WIPO, Survey on Compulsory Licenses granted by WIPO member states to address anti-competitive uses of Intellectual Property Rights, str. 12-13, доступно на адреси: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/cdip_4/cdip_4_4_rev_study_inf_5.pdf, приступљено 15.11.2024.

²⁶ Чл. 26, ст. 3 ЗОП.

²⁷ Spain Patent Law, 2017, art. 97, доступан на адреси: https://www.jpo.go.jp/e/system/laws/gaikoku/document/index/spain-e_tokkyo.pdf, приступљено 15.11.2024.

²⁸ Code de la propriété intellectuelle- CPI, art. L 613-12, пречишћен текст доступан је

праву се поред доказа да је подносилац захтева за издавање принудне лиценце безуспешно уложио напоре да добије уговорну лиценцу од носиоца патента под разумним условима и у разумном року тражи и услов солвентности, те је у складу са тим потребно доказати способност заинтересованог лица да преузме ризик у обезбеђивању капитала и рада на проналаску.²⁹

4.4. Протек времена

За време трајања патентне заштите,³⁰ носилац патента има искључива права да врши одређена имовинскоправна овлашћења. У упоредном праву је уобичајено да се носиоцима патената оставља одређени рок у коме би се ангажовали ресурси ради економског искоришћавања заштићеног проналаска (Bubalo, 2013: 60). У циљу спречавања злоупотребе наведеног института, услов у виду дилаторног рока, омогућава носиоцима патената да добровољно, непосредно или посредно приступе искоришћавању свог проналаска (Дудаш, 2013: 464). Као значајни међународни извор права индустријске својине, Париска конвенција о заштити индустријске својине дозвољава ограничење патента путем принудне лиценце у циљу спречавања злоупотребе која би могла настати употребом искључивог права датог патентом.³¹ С тим у вези прописује да се давање принудне лиценце у случају неискоришћавања или недовољног искоришћавања заштићеног проналаска од стране носиоца патента не може тражити пре истека рока од четири године, рачунајући од подношења пријаве патента или од три године, рачунајући од издавања патента, с тим да ће се применити онај рок који касније истиче.³² С друге стране, иако TRIPS Споразум подробније уређује овај институт, исти не садржи одредбу о протеку одређеног рока у коме заинтересовано лице не би имало права на издавање принудне лиценце. Како свака од земаља Уније³³ има могућност да прибегне законским мерама којима се предвиђа давање принудних лиценци,³⁴ тако је и

на :<http://legifrance.gouv.fr/>, приступљено 18.11.2023.

²⁹ The Patents Act, 1977, sec. 84 (6-III-IV), доступно на адреси: <https://www.gov.uk>, приступљено 18.11.2024

³⁰ Патент према ЗОП траје 20 година, рачунајући од дана подношења пријаве, док мали патент траје 10 година од дана подношења пријаве. Чл. 39, ст. 1-2 ЗОП.

³¹ Чл. 5А-2 Париске конвенције.

³² Чл. 5А-4 Париске конвенције.

³³ Унију за заштиту индустријске својине чине земље на које се примењује Париска конвенција.

³⁴ Чл. 5А-2 Париске конвенције.

српски законодавац уважио одредбе прописане Париском конвенцијом, те је у складу са истим прописао да се захтев за издавање принудне лиценце не може поднети пре истека рока од четири године од дана подношења пријаве или три године од дана признања патента или малог патента, зависно од тога који од ова два рока касније истекне.³⁵ Ипак, уколико се ради о принудној лиценци у јавном интересу, то јест о принудној лиценци која се издаје у случају када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана или у случају јавне некомерцијалне употребе, није потребан протек наведеног рока, док се носилац патента одмах обавештава о поступку издавања исте.³⁶

5. Разлози издавања опште принудне лиценце

Да би се стварно или фактичко одбијање уступања права на економско искоришћавање заштићеног проналаска од стране носиоца патента сматрало основаним разлогом за издавање принудне лиценце, српски законодавац је предвидео неколико алтернативних случајева.

5.1. Некоришћење или недовољно коришћење заштићеног проналаска у Републици Србији од стране носиоца патента или другог лица

Један од разлога због којег се може издати принудна лиценца јесте некоришћење или недовољно коришћење заштићеног проналаска у Републици Србији од стране носиоца патента или другог лица.³⁷ У упоредном праву се овај разлог исказује кроз различите формулације попут некоришћења патента, делимичног имплементирања од стране носиоца патента, доступност патентом заштићеног проналаска у недовољној количини или по неразумној цени, незадовољене потражње одређеним производом под разумним условима, неприхватљивог квалитета патентираних производа и слично (Bubalo, 2013: 59).

Некоришћење или недовољно коришћење патента у већини земаља које су наведене у оквиру Прилога А, TRIPS Споразума, сматра се оправданим основом за издавање принудне лиценце.³⁸ Према Париској конвенцији,

³⁵ Чл. 26, ст. 2 ЗОП.

³⁶ Чл. 26, ст. 8-9 ЗОП.

³⁷ Чл. 26, ст. 1, тач. 1 ЗОП.

³⁸ На пример, државе у којима је некоришћење или недовољно коришћење основ за издавање принудне лиценце јесу Аустрија, Алжир, Белгија, Чешка, Финска, Јапан, Шпанија. WIPO, Survey on Compulsory Licenses granted by WIPO member states to address anti-competitive uses of Intellectual Property Rights, стр. 7, доступно на адреси: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/cdip_4/cdip_4_rev_study_inf_5.pdf, приступљено

принудна лиценца има сврху да подстиче коришћење проналазака на домаћим тржиштима, а све у циљу да се обезбеди да јавност не буде спречена да има користи од нових и прогресивних технологија (Tyler, 2014: 460). Она се примењује у правним ситуацијама када носилац патента не користи свој патент након одређеног времена или не користи у довољној мери, као и када одбија да лиценцом уступи поједина права другим заинтересованим лицима (Gianna, 1993: 350). Са друге стране, америчко право је пример држава у којима је обавезно лиценцирање патената неколико пута предлагано, али никада није усвојено од стране Конгреса (Saunders, 2002: 439). Сједињене Америчке Државе немају опште прописе о принудној лиценци,³⁹ а одредбе које су најближе овом институту односе се на патентиране проналаске у виду лекова и вакцина под условом да је развој проналаска финансиран из федералних фондова, а да носилац патента није предузео никакве радње у циљу практичне примене проналаска, разумног задовољавања здравствених и безбедносних потреба земље итд.⁴⁰ Аргументи противника увођења обавезне лиценце у амерички правни систем се углавном тичу смањеног подстицаја за инвентивни развој и делатност, с тим што је неколико спроведених студија управо доказало супротно (Anderson, Gallini, 1998: 106). У домаћем праву је прописано да је и поред некоришћења или недовољног коришћења патента од стране његовог носиоца или лица преко кога то право врши, потребно испунити и услов који се односи на капацитет заинтересованог лица да економски искоришћава заштићени проналазак. Наиме, да би подносилац захтева за издавање принудне лиценце имао основ за активну легитимацију, потребно је да докаже да располаже техничким могућностима и производним капацитетима потребним за економско искоришћавање патентираног проналаска.⁴¹ Такав услов се среће и у другим правним системима који уређују институт принудне лиценце.⁴² Примера ради, у немачком праву је потребно да

20.11.2024.

³⁹ Иако Закон о патентима САД не садржи одредбе о принудној лиценци, то је земља која има највише искустава у одобравању лиценци ради искорењивања антиконкурентског понашања. Одредбе о принудној лиценци се налазе у закону који регулише питање конкуренције: U.S. Antitrust law and cases (Bubalo, 203: 59).

⁴⁰ Compulsory License: United States of America, доступно на адреси: <https://patentblog.kluweriplaw.com/2021/08/23/compulsory-license-united-states-of-america/>, приступљено 20.11.2024.

⁴¹ Чл. 26, ст. 4 ЗОП.

⁴² Тако у француском праву, L 613-12 CPI, у бугарском праву, Чл. 32, ст. 2 Закона о регистрацији патента и корисног модела Бугарске, доступан на адреси: <https://wipo.lex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/bg/bg036en.pdf>, приступљено 21.11.2024.

тражилац принудне лиценце буде способан и вољан да комерцијално користи проналазак за свој рачун.⁴³ Ипак, иако је овај захтев присутан у правним системима, TRIPS Споразум исти није предвидео као *conditio sine qua non* за издавање принудне лиценце.⁴⁴

У контексту неискоришћавања или недовољног искоришћавања патентираног проналаска, потребно је наћи меру ограничења у виду принудне лиценце, с обзиром да иста не може бити издата уколико постоје објективни разлози који спречавају носиоца патента да економски искоришћава свој проналазак. Тако је и у домаћем праву прописано, у форми негативног услова,⁴⁵ да се принудна лиценца неће издати уколико носилац патента пружи доказ о разлозима који оправдавају некоришћење или недовољно коришћење заштићеног проналаска.⁴⁶

5.2. Случај зависних патената

Зависни патенти јесу патенти који се не могу самостално искоришћавати без истовремене примене раније патентираног проналаска. Ради се о таквом облику заштите проналаска које је у функционалној вези са другим патентом и без кога не би био применљив. У домаћем праву, зависни патенти се регулишу посредно, путем института принудне лиценце, с обзиром да представљају један од законских основа за њено издавање (Anderson, Gallini, 1998: 106). Наиме, носилац раније заштићеног патента може одбити или *de facto* онемогућити носиоца касније заштићеног патента да са њим закључи уговор о лиценци. Последице недобијања лиценце за коришћење зависног патента могу бити вишеструке, а тичу се углавном спречавања успоравања иновативне делатности све до истека трајања патентне заштите. Да би се генерисао брз технолошки напредак, потребно је подстаћи иновативно ривалство, што је у крајњем имало за последицу да је највећи број држава у свој

⁴³ Reichsgericht (Imperial Court of Justice), пресуда од 8. новембра 1913. године, и 153/13, РГЗ 83, 274; Reichsgericht, пресуда од 26. новембра 1930, и 295/28, РГЗ 130, 360, WIPO Circular C.8828- Contribution to the preparation of a draft reference document on the exception of compulsory license, доступно на адреси: https://www.wipo.int/export/sites/www/scp/en/meetings/session_30/comments_received/germany.pdf, приступљено 21.11.2024.

⁴⁴ Тако и у праву Босне и Херцеговине, Закон о патентима, Службени гласник БИХ, бр. 53/10, није прописао услов потребног капацитета заинтересованог лица за економско искоришћавање патента.

⁴⁵ Чл. 5- А 4 Париске конвенције, прописано је да ће се издавање принудне лиценце одбити ако носилац патента своје неискоришћавање оправда законским разлозима.

⁴⁶ Чл. 26, ст. 7 ЗОП.

правни систем увео институт обавезне или принудне лиценце (Arnold, 1993: 349). С тим у вези, TRIPS Споразум је прописао да је издавање принудне лиценце управо могуће у ситуацији када касније заштићени проналазак није могуће користити без повреде раније заштићеног проналазак, при чему касније заштићен проналазак представља битан технички помак од великог економског значаја.⁴⁷

У домаћем праву, заинтересованом лицу се од стране надлежног органа управе може издати принудна лиценца, уколико су сви напред наведени законски услови испуњени, као и уколико је испуњен услов који се тиче зависног патента. Овај основ за издавање принудне лиценце предвиђен је, на пример, и у праву Аустрије, Белгије, Финске, Јапана, Русије, Шпаније, Шведске.⁴⁸ У том контексту, прописано је да ако носилац патента одбије да другим лицима уступи право на економско искоришћавање заштићеног проналазак или им поставља неоправдане услове, орган државне управе из области у којој проналазак треба да се примени, може на захтев заинтересованог лица, издати принудну лиценцу ако без коришћења тог проналазак, у целини или делимично, није могуће економско искоришћавање другог проналазак који је касније заштићен на име другог лица.⁴⁹ Применом језичког тумачења на наведене одредбе, може се закључити да је за издавање принудне лиценце, пре свега, потребно да постоји проналазак који је заштићен патентом на име другог лица, то јест да постоје два носиоца патента, затим да је тај други проналазак заштићен касније у односу на проналазак за који се тражи издавање принудне лиценце, као и да су та два патента функционално повезана на тај начин да касније заштићени проналазак не би могао бити економски искоришћен без употребе раније заштићеног проналазак.

У домаћем праву постављени су додатни услови када је реч о издавању принудне лиценце у случају зависних патената. Наиме, принудна лиценца може бити издата заинтересованом лицу које је носилац права за касније заштићени проналазак само ако кумулативно испуни услове и то да касније заштићени проналазак представља значајан технички напредак од посебног економског значаја у односу на раније заштићени

⁴⁷ Чл. 31 (I) TRIPS Споразума.

⁴⁸ Survey on Compulsory Licenses granted by WIPO member states to address anti-competitive uses of Intellectual Property Rights (p 7), https://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/cdip_4/cdip_4_4_rev_study_inf_5.pdf, приступљено 22.11.2024.

⁴⁹ Чл. 26, ст. 1, тач. 2 ЗОП.

проналазак⁵⁰, као и да носилац раније заштићеног проналазка има, под разумним условима, право на унакрсну лиценцу за коришћење касније заштићеног проналазка.⁵¹ У литератури се наводи да се принудне лиценце којима се омогућава искоришћавање зависног патента ретко користе, а као кључни аргументи јављају се остављена могућност унакрсног лиценцирања, својеврсна „претња“ носиоцима патента да им у законом утврђеним случајевима може увек бити издата принудна лиценца, као и новчани и временски трошкови стицања исте (Gianna, 2013: 351). Пример у историји иновативне делатности који је због контролисања развоја технологије и неувођења принудне лиценце за касније заштићене зависне проналаске довео до тога да се технички напредак креће споро јесте пример патента Едисонове лампе.⁵² У циљу спречавања злоупотребе института принудне лиценце, у домаћем праву је прописано да се овлашћење за коришћење раније заштићеног проналазка не може преносити, осим у случају истовременог преноса касније заштићеног проналазка.⁵³ На тај начин, право из принудне лиценце може припадати искључиво носиоцу зависног патента или његовом цесионару из уговора о преносу патента или малог патента.

5.3. *Случај нарушавања начела слободне конкуренције*

У погледу основа за издавање принудне лиценце, TRIPS Споразум регулише и правну ситуацију у којој је потребно исправљање праксе за

⁵⁰ На пример, у швајцарском Закону о патентима (Bundesgesetz über die Erfindungspatente, art. 36) прописано је да ако се патентирани проналазак не може користити без повреде претходног патента, носилац каснијег патента има право на неексклузивну лиценцу у мери која је потребна за коришћење његовог проналазка, под условом да проналазак представља важан технички напредак од значајног економског значаја у односу на проналазак који је предмет претходног патента. Текст закона доступан на адреси: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1955/871_893_899/de, приступљено 19.11.2023. Тако и у немачком праву (Patentgesetz- PatG, sec. 24-2), текст закона доступан на адреси: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_patg/englisch_patg.html, приступљено 22.11.2024.

⁵¹ Чл. 26, ст. 5 ЗОП.

⁵² Да неувођење принудне лиценце за зависне патенте може негативно утицати на иновативну делатност и технолошки напредак, најбоље илуструје пример Едисоновог примера патента 223 и 898, издатог 1880. године. У питању је основни патент у раној америчкој индустрији сијалица са ужареним нитима. Након увођења лампе са ужареним влакнима, компанија Edison Electric Light није унела много важних промена, при чему се увидело да су конкуренти успорили темпо техничког напретка. Широко Едисонов патент је успорио напредак у пољу осветљења ужареним влакнима (Merges, Nelson, 1990, 885-888).

⁵³ Чл. 26, ст. 6 ЗОП.

коју је у току судског или административног поступка утврђено да је супротна конкуренцији. Земље које обавезује TRIPS Споразум, у том случају, нису обавезне да примењују услове који се тичу захтева заинтересованог лица да под разумним условима и роковима добије лиценцу од носиоца патента, као и захтева да се коришћење заштићеног проналаска дозвољава превасходно за снабдевање домаћег тржишта.⁵⁴ Иако наша земља није чланица Светске трговинске организације,⁵⁵ слично решење је прописано и у домаћем праву.⁵⁶ Наиме, један од алтернативно постављених услова за издавање принудне лиценце јесте неопходност исправљања поступака за које је у судском или управном поступку утврђено да су противни начелу слободне конкуренције.⁵⁷ На повезаност некоришћења или недовољног коришћења патента и злоупотребе искључивог вршења права из патента, указивала је још Париска конвенција.⁵⁸ Такође, TRIPS Споразумом је регулисано да се и приликом утврђивања износа накнаде, потреба да се исправи неконкурентна пракса, може узети у обзир.⁵⁹ Како је друштвени интерес да се омогући слободна конкуренција, то јест тржишна утакмица у којој су учесници слободни и независни, значајнији у односу на искључива права која могу вршити носиоци патента, међународни и национални прописи прописују да се издавање принудне лиценце може омогућити увек када је неопходно да се исправи поступак за који је недвосмислено утврђено да је противан начелу слободне конкуренције. Ипак, у литератури се истиче да је овај основ сувишан (Дудаш, 2013: 475; Поповић, 2012, 117), с обзиром да закон који уређује заштиту конкуренције,⁶⁰ регулише могућност обавезивања тржишног учесника који је учинио повреде конкуренције да закључи уговор о лиценци и с тим у вези прописује високе казне у случају непридржавања мера Комисије за заштиту конкуренције.⁶¹ На тај начин, принудна лиценца се регулише посредно, кроз

⁵⁴ Чл. 31 (к) ТРИПС Споразума.

⁵⁵ Светска трговинска организација (даље: СТО) почела је са радом 01.01.1995. године, а основана је Споразумом о оснивању Светске трговинске организације, који је чинио саставни део Финалног акта Уругвајске рунде, потписаног у Маракешу (Цветковић, Здравковић, 2020: 32-33).

⁵⁶ Чл. 63, ст. 1 Закона о патентима, Службени лист СЦГ, бр. 32/2004, није садржао овај основ.

⁵⁷ Чл. 26, ст. 1, тач. 3 ЗОП.

⁵⁸ Чл. 5А-2 Париске конвенције.

⁵⁹ Чл. 31 (к) ТРИПС Споразума.

⁶⁰ Закон о заштити конкуренције- ЗЗК, Службени гласник РС, бр. 51/2009 и 95/2013.

⁶¹ Комисија за заштиту конкуренције је самостална и независна организација,

мере које је Комисија за заштиту конкуренције овлашћена да донесе у односу на учеснике тржишне утакмице који крше начела слободне конкуренције.

6. Закључна разматрања

Принудна лиценца представља изузетак од уобичајене ексклузивности коју уживају носиоци права интелектуалне својине. Правне и економске импликације овог концепта су различите, будући да држава залази у имовинска права која припадају носиоцима патената. С тим у вези, како патентна заштита може водити економском монополу, имајући у виду тржишну предност коју остварују носиоци патената, било је потребно ограничити њихова права. До времена усвајања Париске конвенције, већина правних система је, чак, као вид заштите за неко-ришћење патената познавала институт одузимања лиценце, док су у периоду који је следио, државе потписнице, имале обавезу увођења принудне лиценце, а све у циљу спречавања злоупотреба које могу да настану употребом искључивог права које је дато патентом. Домаће, важеће патентно право познаје општи облик принудне лиценце, као и три посебна облика и то у корист оплемењивача биљних сорти, за коришћење технологије полупроводника и патенте који се односе на производњу фармацеутских производа ради извоза у земље које имају проблем јавног здравља. Аутор је, након анализе одредаба домаћег закона који регулише патенте, закључио да су услови и случајеви који су прописани за издавање принудне лиценце у складу са међународним стандардима који су, пре свега, успостављени TRIPS Споразумом, те да је упоредноправном анализом утврђено да су на сличан начин услови за одобравање прописани и у већини других правних система. Имајући у виду услове и разлоге који омогућавају ограничење патента путем принудне лиценце, аутор је става да би, *de lege ferenda*, могао бити изостављен основ који се тиче исправљања поступка за који је у судском или управном поступку утврђено да је противан начелима слободне конкуренције, с обзиром да се принудна лиценца посредно може доделити и према правилима закона који регулише конкуренцију, као и да је у светлу актуелних догађаја у свету у вези са јавним здрављем потребно посебну пажњу посветити правној регулативи посебног облика принудне лиценце која се односи на производњу фармацеутских производа.

основана ЗЗК, која врши јавна овлашћења, има статус правног лица и за свој рад одговара Народној скупштини. Види: Чл. 20 ЗЗК.

Литература

Anderson D. R., Gallini T. N. (1998). *Competition policy and intellectual property rights in the knowledge-based economy*. Canada.

Arnold J. G. (1993). International Compulsory Licensing: The Rationales and the Reality. *The Journal of Law and Technology*, No. 4. 349-400;

Бесаровић В. (2011). *Интелектуална својина*, 5. издање, Београд;

Bond E., Saggi K. (2014). Compulsory licensing, price controls, and access to patented foreign products, *Journal of Development Economics*, 109 C. 217-228;

Bubalo L. (2013). Institut prinudne licence u međunarodnom, uporednom i bosanskohercegovačkom pravu. *Časopis za domaće, njemačko i evropsko pravo*, br. 2. 55-63;

Вујисић Д., Спасић В. (2012). Иновативност- кључна детерминанта унапређења конкурентности. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 59;

Gupta R. (2010). Compulsory Licensing under TRIPS: How Far it Addresses Public Health Concerns in Developing Nations. *Journal of Intellectual Property Rights*, Vol 15. 357-363;

Дудаш А. (2013). Развој правне регулативе принудне лиценце у међународним и домаћим изворима патентог права. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр.2. 461-480;

Zaheer Abbas M. (2013). Pros and Cons of Compulsory Licensing: An Analysis of Arguments. *International Journal of Social Science and Humanity*, No. 3. 254-258;

Јањић В. М. (1962). *Принудна лиценца у материји патената у упоредном и домаћем праву*. Београд: Институт за упоредно право;

Kurt M. S. (2002). Patent Nonuse and the Role of Public Interest as a Deterrent to Technology Suppression. *Hazard Journal of Law & technology*, No. 2. 389-452;

Martinez C., Zuniga P. (2017). Contracting for technology transfer: patent licensing and know-how in Brazil. *Industry and Inovation*, No. 24-6. 659-689;

Merges P. R., Nelson R. R. (1990). On the Complex Economics of Patent Scope. *Columbia Law Review*, No. 4. 839-916;

Parmar P., Ahmed M. (2012). Dichotomy between Compulsory Licensing & Patent Monopoly. *First Annual Conference on Contemporary Legal Scholarship held on 6th Oct, 2012 at Symbiosis Law School, Pune, 2;*

Поповић В. Д. (2012). *Искључива права интелектуалне својине и слободна конкуренција*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;

Спасић Ж. В. (2022). *Право интелектуалне својине*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу;

Tyler S. Neil. (2014). Patent Nonuse and Technology Suppression. *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 162. 451-475;

Цветковић П., Здравковић У. (2020). *Међународно економско право*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Прописи и извори са интернета:

Austrian Patent Law 1970, *Federal Law Gazette* 1970/259 as amended by Federal Law Gazette 1973/581, 1977/349, 1981/526, 1982/201, 1984/126, 1984/234, 1985/104, 1986/382, 1987/653, 1992/418, 1992/771, 1994/212, 1994/634, 1996/181, I 1998/175, I 1999/191, I 2001/143, I 2004/149, I 2005/42, I 2005/130, I 2005/151, I 2006/96, I 2007/81, I 2009/126 and I 2009/135

Bundesgesetz über die Erfindungspatente, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1955/871_893_899/de, приступљено 19.11.2023;

Code de la propriété intellectuelle- CPI, art. L 613-12, <http://legifrance.gouv.fr/>, приступљено 18.11.2023;

Patentgesetz, доступан на адреси: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_patg/englisch_patg.html, приступљено 19.11.2023.

Reichsgericht (Imperial Court of Justice), пресуда од 8. новембра 1913. године, I 153/13, RGZ 83, 274; Reichsgericht, пресуда од 26. новембра 1930, I 295/28, RGZ 130, 360, WIPO Circular C.8828- Contribution to the preparation of a draft reference document on the exception of compulsory license, https://www.wipo.int/export/sites/www/scp/en/meetings/session_30/comments_received/germany.pdf, приступљено 18.11.2023.

Spain Patent Law, 2017, https://www.jpo.go.jp/e/system/laws/gaikoku/document/index/spain-e_tokkyo.pdf, приступљено 18.11.2023.

UK The Patents Act, 1977, доступно на адреси: <https://www.gov.uk/>, приступљено 18.11.2023.

USA Compulsory License, <https://patentblog.kluweriplaw.com/2021/08/23/compulsory-license-united-states-of-america/>, приступљено 16.11.2023;

U.S. Copyright Law § 115: <https://www.copyright.gov/title17/title17.pdf>, приступљено 19.11.2023;

WIPO member states to address anti-competitive uses of Intellectual Property Rights, https://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/cdip_4/cdip_4_4_rev_study_inf_5.pdf, приступљено 18.11.2023.

Закон о заштити конкуренције. *Службени гласник Републике Србије*, бр. 51/2009 и 95/2013;

Закон о патентима. *Службени лист СЦГ*, бр. 32/2004;

Закон о патентима. *Службени гласник БИХ*, бр. 53/10;

Закон о патентима, *Службени гласник РС*, бр. 99/2011, 113/2017, 95/2018, 66/2019 и 123/2021;

Закон о регистрацији патента и корисног модела Бугарске, доступан на адреси: <https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/bg/bg036en.pdf>, приступљено 18.11.2023.

Споразум о трговинским аспектима интелектуалне својине-ТРИПС Споразум, доступан на: <https://www.wipo.int/wipolex/en/text/500864>, приступљено 19.11.2023.

Уредба о ратификацији Париске конвенције за заштиту индустријске својине од 20. марта 1983. године, ревидирана у Бриселу 14. децембра 1900. године, у Вашингтону 2. јуна 1911. године, у Хагу 6. Новембра 1925. године, у Лондону 2. јуна 1934. године, у Лисабону 31. октобра 1958. године и у Стокхолму 14. јула 1967. године. *Службени лист СФРЈ-Међународни уговори и други споразуми*, бр. 5/74 и *Службени лист СФРЈ-Међународни уговори*, бр. 7/86- др. уредба;

Katarina Kocić, LL.M.,

PhD Student,

Faculty of Law, Univerity of Niš

**THE INSTITUTE OF GENERAL COMPULSORY LICENSE: THEORETICAL
CONSIDERATIONS, WITH SPECIFIC REFERENCE TO CONDITIONS AND
REASONS FOR ITS ISSUANCE**

Abstract

This paper indicates the legal bases which justify the limitation of patent protection by means of a general compulsory license. The author provides a detailed presentation of all the requirements for issuing an ordinary compulsory license, which are prescribed by the Patent Act. The author analyzes the purpose of introducing the institute of compulsory license, both in international and domestic law, with reference to the relevant provisions of the Paris Convention for the Protection of Industrial Property and the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights as significant international sources of industrial property rights. In the first part of the paper, the author discusses the need for patent protection of inventions, on the one hand, and the need to satisfy the wider social interest of the community, which opposes the patent holder's authority to exclusively exercise their rights, on the other hand. In the second part of the paper, the author provides a detailed expalanation of the overall conditions and the reasons for issuing a general compulsory license. The goal of the research is to determine whether the legal conditions on issuing a compulsory license in domestic law comply with international standards and whether they justify the wider social interest that should be satisfied in relation to the exclusive rights of patent holders.

Keywords: *compulsory license, limitation of a patent, invention, patent protection.*

Јован Цонић¹
Докторанд,
Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 271.22(497.11)"1219"
DOI: 10.5281/zenodo.14650016

Прегледни научни чланак

Примљен: 05. 09. 2024.

Прихваћен: 20. 11. 2024.

СТИЦАЊЕ АУТОКЕФАЛНОСТИ СРПСКЕ ЦРКВЕ ЗА ВРЕМЕ ДИНАСТИЈЕ НЕМАЊИЋА

Апстракт: Један од најбитнијих периода у историји српске државе и цркве је управо извојевана црквена аутокефалност 1219. године. У моментима развоја средњовековне српске државности, владарска кућа Немањића је покренула својеврсну дипломатску борбу са циљем добијања потпуне црквене самосталности. На челу ове борбе био је Свети Сава чији су немерљив труд и пожртвованост довели до стицања аутокефалности Српске православне цркве. Овај пут није био лак, пратила су га велика искушења и потешкоће које су мудрошћу српских владара успешно превазиђене. Рад се бави анализом и компарацијом доступне историјско-правне грађе на основу које се долази до одређених оригиналних закључака. Приказ геополитичке ситуације тадашњег Балкана у многоме олакшава разумевање прилика са којима су се државни и црквени великодостојници сусретали. Док је у самом раду приказана и хронолошка анализа догађаја. Кроз цео рад заступамо тезу о симбиози државног и црквеног развоја који су узрочно-последично повезани. Наиме, државна стабилност је гарант развоја црквеног живота, поготово у његовом институционалном смислу. Док црквени процват тј. народно духовно и културно благостање представља гарант државног напретка и друштвеног благостања. У закључку бранимо тезу да само суверена Србија и независна Српска православна црква представљају гарант народног благостања и друштвеног развоја.

Кључне речи: црква, држава, Србија, самосталност, аутокефалија, слобода.

¹ jovanconic96@gmail.com

1. Увод

Развој државе и њеног народа је нераскидиво повезан са развојем цркве. Државно-правна традиција Византије тј. Источног Римског царства нас учи да су држава и црква метафорички речено две стране једне исте медаље. Наиме, држава и њен владар се брину о световним стварима и материјалним добрима народа док се црква стара о духовним питањима. На тај начин је „основни принцип међусобних односа државе и цркве постао хармоничан заједнички рад и тесна веза између грађанских и црквених власти, без узајамног потчињавања.” (Николић, 2014:357). Ова нечела су углавном прихаватана у свим државама које су хришћанство примиле из Византије. (Николић, 2014:357). Као што човек представља симбиозу материјалног и духовног тако и благостање једног народа који представља срж постојања сваке државе, зависи од присуства обе ове компоненте. Недостатак једне од њих несумњиво државу уводи у нестабилност која кулминира распадом исте. Организована држава је народу давала сигурност без којег нема друштвеног развоја и материјалног напретка, а црква духовни смисао постојања. Народ је преко цркве постајао свестан своје улоге у друштву као и положаја и значаја државе која ту његову улогу штити и осигурава. Рађање колективне свести једног народа се остварује кроз спознају заједничког тј. колективног смисла постојања. Српски народ је као колективни ентитет кроз историју своје државности одлично знао да је изградња државе једино потпуна и дуготрајна добијањем сопствене црквене самосталности.

Овај рад приказује државну и народну борбу за добијање аутономије и аутокефалије Српске цркве која је симултано пратила настанак и развој државе. Од најранијих зачетака организоване државности код Срба, хришћанство као религија је било далеко од доминантног. Древно родноверје је многобоштво као и култ предака било је широко распрострањено на територији читавог Балкана. (Слјепчевић, 1962:14). Византија је била културни и економски магнет за народ Хелма која је ширећи свој утицај ширила и хришћанство. Српска владарска породица на челу са кнезом Мутимиром Властимировићем примила је хришћанство у периоду између 867. и 873. године, уз велики допринос мисионарског рада Светих Ћирила и Методија. (Живковић, 2004:27). У годинама које су следиле народ је полако прихватао нову веру и крштавао се, идући стопама своје владарске породице.

Неразрушиви темељ наше државе и цркве је свакако краљевић Растко Немањић односно Свети Сава. Његов немерљив допринос се пре свега огледа у делатном раду на добијању црквене самосталности. Наиме,

у периоду средњовековне Србије у доба славне династије Немањића држава је јачала и постепено се ширила обухватајући све већи део територије тадашње Византије, на којој су живели претежно Срби. Али, поред јачања државе, мудри владари су били далековиди и радили су на добијању црквене аутокефалије као јединог гаранта дуготрајне народне самосвести. Заслугама Светог Саве и његовом мудрошћу али и политичком и дипломатском борбом Српска црква је постала аутокефална 1219. године. Наиме, те године је Цариградски патријарх Манојло I у Никеји рукоположио Светог Саву у чин архиепископа српских и приморских земаља. Њено седиште је било у почетку у манастиру Жича, а касније у Пећи. Развој државе, поготово у време Душана Силног који Српско краљевство подиже у ранг царства прати и црква. Српски архиепископ Јоанкије II уздигнут је у ранг патријарха 1346. године како би могао да крунише Душана за цара, а Српска архиепископија је постала патријаршија. (Слјепчевић, 1962:34).

Теза да је црквено благостање повезано са државном стабилношћу пример је долазак Османлија на Балкан и пропаст Српског царства. Падом Смедерева 1459. године Пећка патријаршија бива укинута све до њеног првог обнављања 1557. године за време патријарха Макарија и његовог брата Мехмед-паше Соколовића. (Слјепчевић, 1962:112). Овај период који није био кратак представљао је доба олакшања за српски народ. Обнављање црквене организације у институционалном смислу представљало је буђење народне наде. Геополитичке околности, фанариотске завере али и многобројне буне које су црквени владари тзв. етнарси су водили против Турака довели су до поновног укидања патријаршије 1766. године од стране султана Мустафе III. (Слјепчевић, 1962:112). За српски народ уследило је време великих искушења, те су многи спас тражили на север у тадашњој Хабзбуршкој монархији. Преместивши и седиште Пећке патријаршије у Сремским Карловцима обновили и исту 1848. године.

2. Свети Сава и Српска црква

Писати и говорити о Српској православној цркви, а не поменути Светог Саву је неодговорно. Важност и значај његовог рада је немерљив, с обзиром да је његова личност како у оригиналним историјским списима тако и у усменом предању народа представљена као добро семе које је посађено у земљу и из којег је изникао благословени плод. Свети Сава јесте истински утемељитељ наше цркве али и државе. Развој културе, образовања, здравства, државног уређења, дипломатије итд. има свој

темељ у једном од највећих Немањића свих времена, принцу Растку². Рани 13. век за Србију али и Европу је био бурни период у којем је најмоћнија држава тадашњег цивилизованог света доживела велики ударац. Источно Римско царство тј. Византија је упала у велику кризу и после своје вишевековне славе довело се у питање њено постојање. Византијска пропаст није иницирана од стране источних варварских племена, економског краха или грађанског рата између више фракција већ преваходно од стране западних хришћанских савезника. Цариград је пао 1204. године на превару коју су осмислили крсташи и Млетачка република, а које је идејно предводио римски папа Бонифације I. (Брујић, 2005:28). Наиме, крећући се у тобожњи Четврти крсташки поход на Јерусалим напали су Византију са циљем успостављања Латинског царства на њеним просторима. Пад Цариграда је имао катастрофалне последице по државу и народ. Вишедневна пљачкања, и рушења била су до тада незапамћена. Државноправни наследници Византијске традиције биле су новоосновано Никијеко царство, Епирска депотовина и Трапезунтско царство. (Брујић, 2005:52).

Геополитичка ситуација у том моменту била је врло специфична. Наиме, сукоб истока и запада, губљење Византијског утицаја на нашем простору и још неукорењена моћ Латинског царства покренуле су Немањиће на деловање. Стабилна српска држава под руководством Стефана Немање и његових синова креће у дипломатску мисију која ће променити ток српске историје. Изабир правог тренутка за акцију био је од кључне важности. Србија се налазила између римског католицизма на њеним западним границама и новоформираног Латинског царства. Притисци од стране нових Латинских господара бившег Византијског простора на владарску породицу Немањића били су евидентно све јачи. Остати веран православљу у моменту пада Византије и самог Цариграда било је велико политичко искушење, али је судбоносна одлука донета. Наиме, врх српске државе и њене владарске куће остаје доследан и постојан у одбрани свог православног идентитета.

Свети Сава креће пут Никеје где су столовали Васељенски патријарх и Византијски цар, са циљем да издејствује аутокефалност за Српску цркву. (Слјепчевић, 1962:49). Моменат је био прави, Охридска архиепископија под чијом се јурисдикцијом налазила аутономна али не и аутокефална Савина црква била је под влашћу Латинског царства. Утицај Латина и западног католицизма је био све већи као и понуде папе да

² Велики жупан Стефан Немања (монашко име Симеон), имао је три сина, Стефана Првовенчаног потоњег краља средњовековне Србије, Растка тј. Св. Саву првог архиепископа Српске православне цркве и Вукана.

он „уздигне” православног старешину у Србији. (Благојевић, 1989:68). Тим неканонским али свакако политички примамљивим чином кроз време би се свакако изгубио православни идентитет српског народа. Геополитички курс кретања Србије која признаје папу за свог поглавара у потпуности би променио оно што средњовековна Србија јесте и што је била. Док би последице такве одлуке за будућност земље биле несагледиве. С друге стране, дајући аутокефалност Српској цркви Васељенски патријарх Манојло I као и цар Теодор I Ласкаридис би потврдили свој статус и истакли значај Никеје као седишта Источног света. Наиме, то су биле додатне околности које су биле од великог значаја на позитиван одговор Савиној молби. Сава I Немањић је хиротонисан у Никеји за првог српског архиепископа, а Српска православна црква је добила потпуну аутокефалност те судбоносне 1219. године. Будући Савини наследици неће морати да долазе у Никеју на рукоположење од стране Васељенског патријарха већ ће се бирати самостално по канонима Васељенских сабора која уређују избор поглавара аутокефалне цркве. (Благојевић, 1989:72). Српска држава која се кретала путем великог развоја и светске славе чином добијања црквене аутокефалности добила је утемељење али и велики подстрек за даље напредовање. Радонић истиче да је „патријарх тада био у Цариграду и да није било Латина и подвојености између епирских и никејских Грка, тешко би Сава испословао самосталност српској цркви.” (Радоњић, 1933:104).

Овим чином је Србија утемељила свој статус у православном свету који траје и данас. Начинила је избор који ће јој трасирати пут кроз будуће векове. Последице тог избора су биле уочљиве одмах после Савиног повратка у земљу. Уследио је културни и дрштвени процват који је до тада био незапамћен. Св. Сава у отаџбину доноси не само потпуну црквену самосталност која је гарант државног напретка већ са њом и Законоправило као зборник црквених и грађанских прописа. (Слјепчевић, 1962:59). Савина Крмчија³ је постала основни законик и устав Српске православне цркве али и бугарске и касније руске. Центар црквеног и друштвеног живота постаје манастир Жича као седиште архиепископије из којег се ширио културни и друштвени утицај на целу државу. (Слјепчевић, 1962:61). Сам манастир се налазио готово на средини пута који повезује Цариград и Рима, што нам симболично описује и позицију наше државе и народа кроз векове. Ова значајна историјска и дипломатска победа имала је огроман утицај на тадашњу

³У литератури познат и по називу Номоканон Светог Саве. С обзиром да садржи не само црквена већ и грађанска правила неретко се помиње и као први српски устав.

Србију. Одредила је правац не само духовног развоја народа већ и државно-правног кретања уопште.

3. Пећка патријаршија

Теза о условно-последичном развоју државе и цркве се у већини случајева показала као исправна. Црквено благостање је праћено стабилношћу државе и обратно. Србија Немањића била је у великом успону, успостављање краљевине и добијање аутокефалије није био крај амбицијама ове династије. Владари ове светородне лозе незадрживо су ширили границе своје земље са јасним плановима да њихова држава буде нова Византија и наследница Источног Римског царства која се зида на темељима древне српске државе. (Слјепчевић, 1962:113). Кључна историјска личност овог периода која је надасве заслужна за успон државе и цркве је Стефан Душан Немањић, српски цар.

Поразивши Бугаре у бици код Велбужда 1330. године млади краљ и командант војске Душан задобија симпатије властеле и већ идуће године свргава свог оца и ступа на Немањићки престо. Млади и амбициозни краљ жељан освајања користи изванредну геополитичку ситуацију у којој се налазило Балканско полуостро са тачке гледишта његове државе. Наиме, моћну Византију која је била главна препрека Душановим освајањима потреса велика државничка криза која кулминира у грађански рат. У таквом моменту српска војска са краљем Душаном на челу креће у победоносни поход и шири своју државу све до Пелопонеза. Србија постаје најјача сила на Балканском полуострву и једна од најцењенијих држава Европе. Амбиција краља Душана да постане цар се није могла замислити без патријарха. Према традицијама Истока само је патријарх цркве мога да крунише цара, а Цариградски патријарх против чије је државе Душан ратовао то сигурно није могао, а ни хтео да учини. Наиме, иако је канонска потпора за тако нешто постојала с обзиром да су границе цркве пратиле границу државе. Стога се „цариградска патријаршија имала одрећи *ipso facto* јурисдикције над епархијама које су отргнуте од Византије и припале српској држави.” (Гријућ, 1929:371).

На основу свега реченог можемо констатовати да догађај који је уследио представља бисер српске историографије. У главном граду Душановог царства, Скопљу одржан је Сабор на празник Цвети 1346. године где је дотадашњи архиепископ пећки Јоаникије II проглашен за српског патријарха. Српска архиепископија је овим чином уздигнута у ранг патријаршије што ће кроз даље векове у великој мери обележити српски народ и цркву. На празник прославе Васкрса Исуса Христа, српски

патријарх Јоаникије II у Скопљу заједно са бугарским патријархом Симеоном и Охридским архиепископом Николом крунише Душана за цара Срба и Грка и „венчава га за царство.” (Данило II, 1988:371). Овим чино-вима српска држава постаје царевина са престолом у Скопљу, а црква патријаршија са седиштем у Пећи. Државно-правни развој у периоду царевине је био евидентан. Цар Душан не запоставља законодавство и доноси свој законик 1349. године у Скопљу и допуну 1354. године у Серу који усавршавају устројство Пећке патријаршије у државно-правни живот царске Србије. Наиме, избор новог српског патријарха који треба да се устолочи и седне на престо Светог Саве бира државни сабор којег су сачињавали световна и духовна властела, док је избор епископа вршио Архиепископски Сабор. (Слјепчевић, 1962:117). Србија је као држава била једна од ретких у том периоду која је била апсолутно суверена и независна, те је своју моћ дипломатски пројектовала широм света. За тако нешто имала потпору у канонски признатој и аутокефалној Српској православној цркви која је итекако утицала на државни и народни престиж уопште. У овом конкретном случају се потврђује почетна претпоставка да државни и црквени развој заправо јесу узрочно-последично повезани и да деле заједничку судбину. До таквог закључка се поново долази проучавањем наредног периода који следи, а то је опадање моћи царства и губитка утицаја цркве.

Прекретница у незадрживом државном и црквеном развоју била је сумњива смрт цара Душана 1355. године. Његовим одласком са историјске сцене одлази и златно доба средњовековне Србије. Држава се убрзано распада, а великаши не поштују ауторитет новог цара, Душановог сина Уроша II Немањића. Такође се по први пут на историјској сцени Балкана појављују Турци који ће у Маричкој бици 1371. године задати страховити ударац српској држави. (Слјепчевић, 1962:122). Исте године умире и цар Урош II Немањић. Губитком државне територије смањивала се и јурисдикција Српске православне цркве, те су многе области постале надлежштво Охридске архиепископије тј. Цариградске патријаршије. Кратки предах у овом државном расулу и нада за Србију био је кнез Лазар Хребелјановић који је окупио српске земље у тзв. Моравску Србију. У периоду његове власти, а у време патријарха Саве IV долази и до званичног повлачења анатеме васељенске патријаршије и помирења две цркве које се збило 1375. године. (Слјепчевић, 1962:121). Успостављено канонско јединство било је од велике важности за црквени живот и дало нову наду. Оно што је остало од некадшњег царства, а што је кнез Лазар успео да уједини и окупи нашло се пред највећим искушењем по државу и народ до тада познатог. Отоманско царство са

свом својом силом сручило се на Косово поље 1389. године на Видовдан са циљем да уништи оно што је од Србије остало. Великим страдањем и погибијом обеју владара српска држава задобија вазални статус али спречава ефикасну и потпуну окупацију све до коначног пада Смедерева 1459. године. Пропашћу државе упоредо се гаси и самосталност Пећке патријаршије, а услед смрти патријарха Арсенија II 1463. године све преостале поседе патријаршије Турци уступају Охридској архиепископији тј. фанариотима.⁴ Уследило је доба отвореног ропства које се огледало у рушењу свих културних и духовних блага тадашње Србије. Не може се пребројати колико је црква срушено поготово у првим деценијама Отоманске окупације.

4. Отоманско царство против Савине цркве

Период ропства под Турцима био је упамћен у народном сећању као доба језивог страдања у којем су Отомански окупатори покушавали да униште национални дух и веру српског народа. Главна препрека за реализацију такве идеје била је Српска православна црква која је чувала победнички дух државе Немањића, а који је народу уливао наду и веру у слободу. Турци нису бирали средства у остварењу своје амбиције, стога су се служили суровом рушилачком силом у свом освајачком походу. Покоравање српских земаља није био крај амбицијама Порте, кретали су се према северу. Фронт се преселио изнад Саве и Дунава, а на удару су се нашле католичке краљевине. Примат турског освајања био је Беч и продор на запад, а за тако нешто њихова Балканска полеђина не би смела да буде рањива. Геополитичка ситуација средином 16. века се мења, продор ка Угарској се зауставља, а фронт стабилизује. Турци схватају да су им добри односи са православним становништвом Балкана преко потребни, што Срби мудро користе. Ова ситуација је довела до обнове Пећке патријаршије 1557. године која је имала далекосежне позитивне последице по српски народ. „Иако немамо у погледу обнове патријаршије довољно података, мислимо да је обнова патријаршије 1557. дошла као последица овога новог односа српског народа према Османској империји.” (Поповић, 1928:229). Несумњиву улогу у обнови Пећке патријаршије је имао Мехмед-паша Соколовић чије је политичко помагање српском елементу у Турској била не само израз привржености народу из којег је поникао, већ и врло прагматична мудрост турског

⁴ Фанар је предграђе Цариграда где су живели преостали Грци од којих су многи потицали од богатих породица које су своје богатство и утицај сачувале и у доба Отоманског царства. Фанариоти су били негативно настројени према српској јерархији и ширили су грчки црквени и политички утицај уз несебичну помоћу турске сабље.

државника, који је схватао какав је проблем Отоманског царства на Балкану и како га треба решити. (Ђоровић, 2017:452). Обновљена патријаршија Св. Саве на свом челу је имала патријарха Макарија Соколовића, брата Мехмед-паше. Време патријарха Макарија било је упамћено као период обнове једног од разрушених темеља славне Немањинке моћи, православних храмова. Подизане су нове цркве и манастири, а обнављани су стари док се у народу изнова рађао осећај верске припадности и народног јединства. (Слјепчевић, 1962:217). Обновљена Српска црква обухватала је готово све српске земље које су биле под Турцима, а „скоро цео српски народ дошао је под власт Пећке патријаршије.” (Станојевић, 1908:207).

Пећка патријаршија је узимала на себе и државне функције, те је патријарх пресуђивао и у грађанским и брачним споровима. Народ готово да није користио институције турске власти у решавању наведених проблема. Патријарх је постао прави етнарх.⁵ Старо обичајно право средњовековне Србије, као и сам Душанов законик увелико су се користили од стране патријарха Макарија и његових епископа. (Соловјев, 1980:227). Овакав приступ је учинио да народ почне веровати како се у „пећкој патријаршији продужио континуитет његове физички нестале државе.” (Слјепчевић, 1962:227). Пећ је представљала светионик који је осветљавао пут кроз тамну маглу турског ропства. Очи српског народа биле су упрте у своју цркву као у узданицу и заштитницу која је под својим покровом чувала своје стадо чекајући слободу. Али слобода је била далеко.

Тамни облаци су поново почели да се надвијају над небом српског народа. Стални ратови између Турака и Хабзбуршке монархије и касније Аустрије имали су озбиљне последице по Србе. Турци немогавши да порази велике католичке краљевине са севера светили су се над хришћанским становништвом на просторима које су они контролисали. Уследила су велике сеобе српског народа на север, од којих су најпознатије оне из времена патријарха Арсенија III Чарнојевића 1690. године и патријарха Арсенија IV Јовановића 1739. године. Јачање грчког фактора било је фатално по опстанак Српске православне цркве. Фанариотско завереничко деловање имало је за циљ укидање патријаршије у Пећи и прелазак свих њених епископија под јуриздикцију Цариградске патријаршије. Тренутак за тако нешто никада није био бољи из фанариотске перспективе. Наиме, финасијски ослабела и у дуговима, изнутра

⁵ Поглавар тј. политички вођа народа. Назив долази од грчке речи *etnos* (народ) и *arhont* (вођа).

подривена фанариотским утицајем са народом у избеглиштву Српска православна црква била је у тешком стању. Цариградски патријарх Самулио III је поднео молби за укидање Пећке патријаршије султану Мустафи III. На основу ове молбе султан Мустафа III царским бератом укида Пећку патријаршију 1766. године, а територија њене јурисдикције припадају Цариградској патријаршији. (Слјепчевић, 1962:311).

Према Нићифору Дучићу главни разлог за укидање Пећке патријаршије су завере фанариотских владика који су код Порте клеветали Србе и потенцирали њихов револуционарни дух и нелојално понашање према царству. Поготову после напуштања царства двојице српских патријараха који су са народом напустили „царску милост” и отишли северно од Саве и Дунава, не помињући праве разлоге за такве епохалне сеобе. Такође истиче да је патријаршија укинута по „настојању користољубивих чорбација цариградских, шовиниста грчких и по сплеткама римске пропаганде на Балканском полуострву, присајединивши је цариградској патријаршији с погодбом да плаћа царској благајни дацију која је била на њој.” (Дучић, 1897:37). Грчко свештенство се према Србима и осталим православним народима, сем наравно Грцима односило више као маћеха него као мајка. Српски народ је остао без сигурне заштите, а фанариотске владике су најмање бринуле за духовно и материјално благостање Срба чије обичаје и језик нису ни познавали. Упорно покушавајући да их хеленизују кроз наметање промена у богослужењу. (Слјепчевић, 1962:228).

У овом периоду дошло је до однарођавања српског народа који је у многим крајевима прелазио на ислам како би сачувао елементарну егзистенцију. Навешћемо запажања чувеног дипломате и историчара, козула Руског царства са краја 19. века Јастребова који пише о територији Косова и Метовије, области Гора. Вели Јастребов, „и сада када се поведе реч о Пећи производи значајан утицај на Горанске старце. Када сам их питао да ли имају какве књиге и записе из старог времена, где забележено штагод о старом животу када су били хришћани, оно ми показаше на Пећ говорећи; тамо ћеш наћи све што се нас тиче ако то нису однели са собом у Стамбол грчки деспоти-ефендије који су тада почети долазити у Пећ.” (Јастребов, 2020:140). Прозелитизам Римске курије користио је прилику и остваривао велики утицај на западним ободима српског националног простора. Остаци Пећке патријаршије функционисали су у разним крајевима Балкана, најпре кроз формирање Карловачке митрополије до дефакто самосталног функционисања Српске цркве у Црној Гори.

5. Закључак

Писати о овако озбиљној теми представља велику одговорност због њене важности. Наиме, кроз овај рад провејава теза да су државни и црквени развој узрочно последично повезани. Настанак организоване средњовековне државности прати и стварање сопствене црквене јерархије у институционалном смислу. Тешке историјске ситуације које су у више пута довеле до државне и народне пропасти такође су нераскидиви део историјско-правне константе. Због тога закључујемо да је само континуирана борба за сопствену слободу једино решење. Народи који су се борили често су нестајали и пропадали са светске историјске сцена али и опстајали и развијали се, док они који су одустали и предали се тешком бремену историјске стихије више не постоје. Моменат добијања аутокефалности је одредио историјску везаност цркве за државу и обострану важност њихових паралелних постојања. Развој државе Немањића праћен је у стопу са институционалном и дипломатском борбом за добијање црквене самосталности. Једном добијена, представљала је бисер епохолних достигнућа ове династије. Тренуци државне пропасти који у случају наше историје нажалост нису ретки, значили су за цркву период великих искушења која су доводила неретко и до нестајања исте у материјалном смислу. Уништавање храмова, масовна организована убиства свештенства и монаштва често су се догађала када црква није била под државном заштитом. Такође је било присутно насилно преверавање народа на друге вере што је за последицу имало готово увек губитак националне свести о народној припадности. Протеком времена стасавале су нове генерације које су одрастале у често исламској или католичкој вери на основу чега су губиле идентитетску повезаност са припадницима сопственог српског народа. Културна повезаност неретко није била довољно јака док је времоном све више слабила, те су се некадашњи Срби православне вере у ратним стихијама налазили на супротној страни. С друге стране непостојање црквене самосталности у слободној и независној држави представљало је неиздрживу ситуацију која се огледала у константном страном мешању у унутрашње послове народне власти. Развој суверене и независне Србије није се могао замислити без потпуно самосталне и аутокефалне Српске православне цркве. Црква је у држави Немањића имала кључну улогу, а то је очување и поспешивање народне самосвести о сопственом идентитету и култури без које један народ не може да постоји.

Само потпуно независна Српска православна црква је испуњавала услове за несметаним државним развојем на општенародну корист.

Духовни развој народа уз очување националне свести могао се одржати само у цркви која је имала народну јерархију. Наиме, црквени великодостојници других националности нису радили на очувању државничке и колективистичке свести код српског народа, њима страног, те закључујемо да је важност народне јерархије драгоцена. Католички прозелитизам који је долазио са запада негативно је утицао на српски национални корпус. Променом вере, а протеком времена долазило је до постепеног однарођавања српског народа од своје матице. На просторима на којима Српска црква није имала развијену организацију, а у периоду непостојања народне државе, долазило је до губљења колективне свести о народном јединству. Из ових разлога је на простору Јадранске обале и континенталне Босне велики део српског народа протеком времена изгубио осећај припадности и утопио се у друге народне етносе. Закључујемо да је само суверена и независна Србија била у стању да осигура неометани црквени развој који је доводио до очувања колективне свести народа и његове историјске улоге на овим просторима. Све српске владарске династије су у вођењу своје државничке политике то знале без обзира на период у којем су владале. Наиме, династија Немањића у чије време Србија настаје као средњовековна држава и чији краљеви и цареви постају најмоћнији владари тадашње Европе, црквено питање не одваја од државног. Доказ ове изванредне посвећености јесте управо та, да је већина владара из ове династије у одређеном периоду свога живота примило монашки постриг. Српска православна црква је у своме диптиху светих уврстила многе Немањиће, почевши од Стефана Немање тј. монаха Симеона зачетника династије и његовог сина Растка тј. монаха Саву утемељитеља Српске православне цркве, као и многих других благочестивих владара, монаха.

Литература

Благојевић, М (1989). *Србија у доба Немањића; од кнежевине до царства 1168- 1371*, Вајат. Београд.

Брујић, Д. (2005). *Водич кроз свет Византије*, Дерета, Београд.

Данило II (1988). *Животи и краљева и архиепископа српских*, Просвета, Београд.

Дучић, Н. (1897). *Васељенска патријаршија српско црквено питање*, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд.

Ђоровић, В. (2017). *Историја Срба*, Leo Commerce, Београд.

Грујић, Р. (1929). Пећак патријаршија, у: *Народна енциклопедија СХС*, књ.3, Библиографски завод, Загреб.

Јастребов, И. (2020). *Подаци за историју српске цркве и народа*, Службени гласник, Београд, 2020.

Николић, Д. (2014). *Историја права-стари и средњи век*, Правни факултет у Нишу.

Поповић, Д. (1928). О мартолозима у турској власти, *Прилози за књижевност, језик, историју и фолклор*, књ. VIII (1928), Државна штампарија Краљевине СХС, Београд.

Радонић, Ј. (1933). *Свети Сава*, Летопис Матице српске, књ.535, св. 2, Нови Сад.

Слјепчевић, Ђ. (1962). *Историја Српске православне цркве*, књ.1, Искра, Минхен.

Соловјев, А. (1980). *Законик Стефана Душана 1349. и 1354*. САНУ, Београд.

Станојевић, С. (1908). *Историја српског народа*, Штампарија Давидовић, Београд.

Jovan Conić, LL.M.,
PhD student,
Faculty of Law, University of Niš

AUTOCEPHALY OF THE SERBIAN ORTHODOX CHURCH DURING THE NEMANJIC DYNASTY

Summary

One of the most important periods in the history of the Serbian state and church was the autocephaly of the Serbian Orthodox Church in 1219. At the time of the development of medieval Serbian statehood, the ruling Nemanjić Dynasty launched a diplomatic struggle with the aim of gaining complete church independence. The struggle was forefronted by the historical figure of Saint Sava (born Rastko Nemanjić), whose efforts and sacrifice led to the acquisition of autocephaly by the Serbian Orthodox Church. In this context, the first part of the paper deals with one of the most significant historical period of the Serbian church and state, when the Serbian church obtained autocephaly in 1219. The second part of the paper presents the trials that occurred in that period as well as the difficulties sustained by the church and state dignitaries. Then, the author examines the thesis about the symbiosis of the state and church by providing concrete examples how the survival and development of the church was causally linked with the fate of the state. This thesis is also valid vica versa: the church independence and development ensure the smooth progress of the state organization. Based on the historical experience of the Serbian people, the author concludes that it was only independent Serbia with its completely independent church that could provide a secure future for its people. The history of the state bears witness that the people who had been living in the territories commonly inhabited by the Serbian people for centuries, but where the Serbian state and church had not established their sovereignty and jurisdiction, were often denationalized. However, in the area of state sovereignty and ecclesiastical jurisdiction, people retained the self-awareness of their national and religious affiliation despite the numerous adversities that threatened them. The author concludes that state stability is the guarantor of the development of church life, whereas church prosperity, i.e. national spiritual and cultural well-being, is the guarantor of state progress and social well-being. Hence, only a sovereign Serbia and an independent Serbian Orthodox Church are the guarantors of national well-being and social development.

Keywords: church, state, autonomy, autocephaly, Serbia, freedom.

Александар Арсић,¹
Докторанд,
Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 343.14(497.11)
DOI: 10.5281/zenodo.14287636

Прегледни научни чланак

Примљен: 14. 11. 2024.

Прихваћен: 25. 11. 2024.

НЕЗАКОНИТИ ДОКАЗИ У КРИВИЧНОПРОЦЕСНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Апстракт: Правилно утврђено чињенично стање представља најважнији основ за доношење судске одлуке. Постизање баланса између чињенице да нико невин не буде осуђен, и чињенице да се учиниоцу кривичног дела изрекне кривична санкција под условима које прописује кривични закон, на основу законито и правично спроведеног поступка, представља примарни и уједно најтежи задатак органа поступка. Стога, аутор у уводном делу рада посвећује посебну пажњу поступку доказивања као комплексној кривичнопроцесној радњи, која се састоји из више међусобно повезаних процесних активности. У другом делу рада, аутор се бави дефинисањем појма доказа кроз његово материјално и процесно одређење, као и врстама доказа сагледаних кроз призму општеприхваћених класификација у теорији кривичнопроцесног права. Затим, у наставку рада посебна пажња посвећена је дефинисању појма незаконитих доказа као и њиховом одређењу од стране српског законодавца посредством Законика о кривичном поступку. Такође, у оквиру наведеног одељка, аутор се бави и поделама незаконитих доказа које су предвиђене сада важећим кривичнопроцесним законодавством у Републици Србији. У последњем делу рада, посебан акценат је стављен на посредно незаконите доказе као новину предвиђену у важећем ЗКП-у и прећутном упливу доктрине „плодова отровног дрвета“ у српско кривичнопроцесно законодавство.

Кључне речи: докази, поступак доказивања, незаконити докази, плод отровног дрвета.

¹aca.arsic@gmail.com

1. Увод

Гледано са аспекта кривичног поступка, најважнији сегмент, односно бит наведеног поступка представља процес доказивања. Прикупљање, извођење и оцена доказа неопходна је за утврђивање одлучних и других чињеница у кривичном поступку, на којима се заснива судска пресуда и решава главна кривична ствар. Услед непостојања доказа, који су веза између чињеница и права, орган поступка не би могао да реши предмет оптужбе нити да примени норме садржане у материјалном кривичном праву (Станковић, 2022:1). Иако је сада важећи Законик о кривичном поступку увео страначко предлагање и извођење доказа и формално искључио дужност кривичног суда да утврђује истину, законодавац и даље оставља суду обавезу да се брине о законитости доказа који представљају темељ коначне судксе одлуке.

Остваривање правичног баланса између чињенице да нико невин не буде осуђен, и чињенице да се учиниоцу кривичног дела изрекне кривична санкција под условима које прописује кривични закон, на основу законито и правично спроведеног поступка, представља примарни и уједно најтежи задатак органа поступка.² Приликом остваривања циља предвиђеног у чл. 1 ЗКП, орган поступка суочава се с многим препрекама и то из разлога што се докази прикупљају у различитим фазама поступка, почевши од предистражног поступка, фазе истраге, као и на главном претресу. У одређеним ситуацијама, постоји могућност да се докази прикупљају и након правоснажног окончања поступка, што може довести до касније поновног покретања кривичног поступка.

Током прикупљања доказа, припадници Министарства унутрашњих послова, тужиоци, али и суд, често теже осуди лица за које верују да је извршилац кривичног дела. У том процесу и вери да је одређено лице заправо и извршилац кривичног дела, може се догодити да с циљем што бржег расветљавања учињеног, кривичним закоником забрањеног, дела прибављају или користе доказна средства и доказе који крше права окривљеног у поступку. Зато, српски законодавац, већ у првим члановима ЗКП-а прописује да пресуда или решење које одговара пресуди, орган поступка може засновати само на чињеницама у чију је извесност уверен,³ при чему се под извесношћу подразумева уверење о

² чл. 1 - Законик о кривичном поступку „Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС.

³ чл. 16 ст. 4 - Законик о кривичном поступку „Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС.

несумњивом постојању или непостојању поједине чињенице, засновано на објективним мерилима логичког расуђивања.

2. Доказивање као сложена кривичнопроцесна радња – појам и ток

Примена материјалног кривичног права и кажњавање учинилаца различитих кривичних дела омогућава се тек посредством кривичног поступка. Да ли је окривљени крив или не, о наведеном питању одлучује се у оквиру кривичног поступка, и то пошто суд прикупи и размотри све чињенице, које могу бити од утицаја на решење одређене кривичноправне ствари. У складу са наведеним, доказивање представља једну веома сложену и разноврсну делатност различитих кривичнопроцесних субјеката која се предузима с циљем остваривања кривичнопроцесног задатка, тј. ради расветљавања и решавања кривичне ствари (Бејатовић, 2014). То је процес који се одвија у складу са законима рационалног мишљења и представља кретање од познатог и непознатог ка потпуном и правилном сазнању кривичне ствари (Бејатовић, 2014). Дакле, доказивање представља комплексну кривичнопроцесну радњу, која се састоји из више међусобно повезаних процесних активности, а које се могу сврстати у четири међусобно повезане фазе, фазу откривања доказа, фазу извођења доказа, фазу проверавања доказа и фазу оцене доказа.

Докази се првенствено откривају у предистражном и истражном поступку, међутим не постоји ограничење да се докази открију и у каснијој фази кривичног поступка. На постојање појединих доказа, садржаних у одређеним доказним средствима, може указати било које лице, па чак и лице које не поседује својство процесног субјекта (Кнежевић, 2015:269). За разлику од физичких лица, државни органи и остала правна лица имају законску обавезу да предоче доказе, као и да предузму све потребне мере како би осигурали материјалне изворе доказа.

Наредна фаза у поступку доказивања, представља фаза извођења доказа у којој долази до тзв. „наступања доказа“, односно признавања претходно откривених доказа (Грубач, 2009:250). Чињенице добијене из откривених доказа се, за потребе даљег поступка, записнички констатују. У предсудећој фази поступка, доказе који ће бити изведени одређује јавни тужилац и то на сопствену иницијативу или на предлог окривљеног или његовог браниоца. Са друге стране, у стадијуму главног кривичног поступка ту одлуку доноси искључиво суд и то првенствено на предлог странака и браниоца (Грубач, 2009:250). Суд,

самоиницијативно, може донети одлуку о извођењу доказа у току главне расправесамо ако су изведени докази странака пртивречни или нејасни, или је то неопходно да би се предмет доказивања свеобухватно расправио.⁴ У фази истраге, доказе изводи јавни тужилац, а на главном претресу поред јавног тужиоца то овлашћење поседује и окривљени. Извођење доказа на главном претресу одвија се основним и унакрсним испитивањем сведока, односно предочавањем одређених предмета суду или читањем њиховог садржаја, као и репродуковањем одређених аудио или видео снимака начињених применом одређених техничких средстава, уколико се ради о доказима садржаним у исправама.

Када је реч о проверавању доказа, ова процесна активност има за циљ утврђивање веродостојности доказа и доказног средства из којег је доказ добијен. Веродостојност доказа и извора доказа утврђује се поређењем с осталим изведеним доказима, као и извођењем доказа, усмерених ка провери доказа у чију веродостојност се сумња (Кнежевић, 2015:270).

На крају логичког следа, у поступку доказивања, налази се фаза која се односи на оцену раније откривених и изведених доказа. Ова фаза, представља процесну активност која се односи на утврђивање вредности изведених доказа у односу на чињенице које су предмет доказивања (Ђурђић, 2014:260). Оцена доказа може бити вршена на основу унапред законом прописаних мерила за утврђивање вредности доказа, или на основу слободног судијског уверења о постојању или непостојању одређене правнорелевантне чињенице. Према Законик о кривичном поступку, суд, изведене доказе који су од значаја за доношење судске одлуке оцењује по слободном судијском уверењу,⁵ при чему је суд дужан да непристрасно оцени све изведене доказе и да на основу њих са једнаком пажњом утврди чињенице које терете или иду у корист окривљеном.⁶ Уколико постоји сумња у погледу чињенице од које зависи вођење кривичног поступка, постојања обележја кривичног дела или примена неке друге одредбе кривичног закона, суд ће применити правило *in dubio pro reo* и на тај начин ће наведену сумњу решити у корист окривљеног.⁷ Ова фаза у поступку доказивања врши се упоредо са извођењем или евентуалним проверавањем доказа, као и одвојено

⁴чл. 15 ст. 4 - Законик о кривичном поступку „Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС.

⁵чл.16 ст. 3 ЗКП.

⁶чл 16 ст. 2 ЗКП.

⁷чл. 16 ст. 5. ЗКП.

од ових процесних активности. Докази се оцењују појединачно, као и у склопу осталих изведених доказа, и то у току трајања читавог поступка.

3. Појам и врсте доказа

Појам доказа представља комплексно питање због чега у кривично-правној теорији постоји мноштво појмовних одређења овог изузетно важног средства за утврђивање одлучних чињеница у кривичном поступку. Иако са теоријског аспекта није у потпуности постигнута сагласност око тога шта све обухвата појам доказа, поједини аутори су ипак изградили његово материјално и процесно одређење (Кнежевић, 2015:262). У складу са материјалним одређењем појма доказа, доказ представља сваки основ, односно разлог који говори у прилог истинитости поједине правнорелевантне чињенице у поступку (Марковић, 1937:282). За разлику од материјалног одређења, заговорници процесног појма доказа као полазну основу за објашњење наведеног појма проналазе у одредбама процесног законика или закона у којима су садржане норме које се тичу доказа. Присталице процесне теорије наглашавају да су докази заправо обухватају све оне процесне радње које су усмерене на то да се утврди истинитост чињеница, које су од пресудне важности за доношење коначне судске одлуке (Марковић, 1937:255). Поред материјалног и процесног појма доказа, у теорији се, такође, може срести одређење појма доказа у правом и неправом смислу. С тим у вези, у правом смислу појам доказа се поистовећује са доказним основом, док се по појмом доказа у неправом смислу изједначава са доказним средством.

Када је реч о врстама доказа, такође, не постоји њихова јединствена класификација већ су поделе засноване на различитим критеријумима. Класификација доказа којаје, може се рећи, најприхваћенија у кривичнопроцесној литератури је она која полази од односа између доказа односно извора сазнања и чињеница које су предмет доказивања. Реч је о подели на непосредне и посредне, изворне и деривативне, личне и материјалне, оптужне и одбрамбене, потпуне и непотпуне и дозвољене и недозвољене доказе.

Подела на непосредне и посредне доказе извршена је на основу односа доказа према одређеној спорној чињеници. Ова подела једна је од најстаријих и у теоријском смислу, вероватно, најважнијих подела. Наведена подела заправо показује на који начин орган поступка долази до сазнања о одређеној правно релевантној чињеници, дали непосредно или путем „посредника“. Из наведеног проистиче да се непосредни

докази могу добити из исказа сведока, окривљеног или вештака, односно непосредним чулним опажањем од стране органа поступка (нпр. увиђај). Са друге стране, посредним доказом односно доказом на основу подозрења тј. индиција, утврђују се само тзв. чињенице индиције, посредством којих се тек накнадно изводи закључак о постојању или непостојању одређене одлучне чињенице. Гледано кроз пример, основ подозрења представља чињенице да је лице А било на месту где је лишено живота лице Б, као и да лице А има сукоб са лицем Б, а одлучна чињеница коју треба утврдити из претходних чињеница које су истините односно доказане, је да ли је лице А лишило живота лице Б. У том смислу, када из основа подозрења настају посредни докази, неопходно је да постоје више основа подозрења или индиција тј. да постоји тзв. ланац индиција (Станковић, 2022:25). Стварањем поменутог ланца индиција, орган поступка смањује могућност доношења погрешних закључака, који касније имплицирају мањкавост коначне судске одлуке.

Однос доказа према извору доказа основ је поделе на изворне и изведене доказе. Изворни докази, као што им и само име каже, добијају се из извора у коме су и садржани. Из тог разлога, у поменутој групи доказа спадају докази добијени исказом окривљеног и сведока који је уједно и очевидац кривичног догађаја, као и докази добијени непосредним увидом суда у исправе (Кнежевић, 2015:266). За разлику од изворних доказа, изведене доказе суд не добија директно из извора доказа већ се до њих долази посредством неког другог извора, нпр. исказ сведока по чувењу.

Подела на личне и материјалне доказе заснована је на својствима извора доказивања, па се зато под личним доказима сматрају они докази који су проистекли из исказа одређених кривичнопроцесних субјеката, док под материјалним доказима можемо подвести оне доказе који су садржани у стварима, исправама или документима.

Поред наведених подела, докази се могу класификовати и према субјекту који иницира да се у току кривичног поступка изведе одређени доказ. С обзиром на наведено, доказе можемо поделити на оне којима се потврђују наводи оптужбе или одбране. Међутим, оваква подела се не треба сагледати у чисто процесном смислу, с обзиром на то који процесни субјект је предложио доказ, већ и „у садржинском смислу, да ли су окривљујући или ослобађајући, односно коме заправо тај доказ иде у прилог - оптужби или одбрани“ (Шкулић, 2014:182). Релативност ове класификације проистиче из начела процесне аквизиције, по коме

доказ није везан за процесног субјекта који га је и унео у поступак, већ се он одваја од његове личности и може бити употребљен у интересу било ког учесника у поступку (Васиљевић, 1981:294).

У правним системима у којима је егзистирала законска оцена доказа, један од критеријума поделе доказа био је и подела на основу степена уверења о постојању одређених одлучних чињеница. У складу са наведеном класификацијом, створена је подела на потпуне и непотпуне доказе. Под потпуним доказима сматрају се они којима се употпуности утврђује истинитост односно неистинитост одлучних чињеница, док се у непотпуне, односно полудоказе сврставају они докази којима се не ствара уверење код суда о истинитости или неистинитости наведених чињеница.

Поред свих до сада наведених подела доказа, важно је поменути и поделу која, такође, егзистира у теорији кривичнопроцесног права, а то је класификација на дозвољене и недозвољене доказе. Основ ове поделе лежи у начину прибављања доказа. С тим у вези, полазећи од критеријума за наведену поделу, доказе можемо поделити у три групе и то у групу изричито дозвољених, изричито недозвољених и групу доказа који нису изричито ни дозвољени ни забрањени (Кнежевић, 2015:267). Дозвољени докази су докази који су прибављени из законом предвиђених доказних средстава, на начин како је то прописано законом, док су недозвољени докази сами по себи, посредно или непосредно, према начину прибављања у супротности са Уставом, процесним закоником, другим законом или општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.⁸

4. Незаконити докази

Један од основних постулата савременог кривично процесног законодавства јесте право на поштеносуђење, што подразумева да докази прикупљени у току читавог трајања поступка морају задовољити два основна критеријума: а) да информациона садржина доказа буде веродостојна и б) да доказ настанеу законом предвиђеним оквирима (Farkas-Róth, 2007:117). Уколико други услов не буде испуњен, доказ ће бити противправан, што доводи до активације механизма процесних санкција (Фејеш, 2015:521).

⁸чл. 16 ст. 1 - Законик о кривичном поступку „Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС.

Приликом утврђивања истине у току кривичног поступка, суд може да користи доказе који су подобни за утврђивање релевантних чињеница, али суд ка остварењу таквог циља није неограничен. Утврђивање истине не може да оправда употребу сваког доказа који органима поступка стоји на располагању. Из тог разлога, у кривичнопроцесно право уведен је институт недозвољених (незаконитих) доказа.

Суд у кривичном поступку може заснивати пресуду само и искључиво на законитим доказима, односно доказима који су прикупљени и изведени у складу са законом.⁹ Поред већ поменути одредбе садржане у чл. 16 ЗКП-а која начелно уређује питање оцене доказа и утврђивања чињеница, односно објашњава појам незаконитих доказа, на начин што прописује да су незаконити они докази који су у супротности са Уставом,¹⁰ процесним закоником, другим законом или општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, нетреба изоставити ни одредбу садржану у чл. 84 ЗКП. У наведеној одредби, законодавац предвиђа да докази који су прибављени противно чл. 16. ст. 13КП-а не могу бити коришћени у кривичном поступку. *Ratio legis* оваквог законског решења, лежи у чињеници да се на овакав начин жели спречити орган поступка да користи доказе која су у супротности са уставним положајем грађана и друштвено политичким уређењем земље (Васиљевић, Грубач, 2003:51). Поред непосредног одређења незаконитих доказа прописивањем одређених норми у важећем ЗКП-у вредне помена су и поједине одредбе садржане у Уставу Р. Србије које на посредни начин регулишу наведену материју. Тако, Устав у чл. 25 прописује да је физички и психички интегритет појединца неповредив. Затим, у чл. 28 предвиђа да се према лицу лишеном слободе мора поступати човечно и с уважавањем достојанства његове личности, да је забрањено свако насиље према лицу лишеном слободе, као и да је забрањено предузимати било коју радњу која је усмерена на изнуђивање исказа. Следећи члан Устава који посредно регулише питање незаконитих доказа јесте и чл. 33 у коме је прописано да свако коме се суди за кривично дело има право да сам или преко браниоца износи доказе у своју корист, испитује сведоке оптужбе и да захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе и у његовом присуству, испитују и сведоци одбране, као и да лице које је окривљено или коме се суди за кривично дело није дужно да даје исказе против себе или против лица блиских себи, нити да призна кривицу. Чланом 40 Устава гарантује се

⁹ чл. 15 ст. 1 - Законик о кривичном поступку „Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС.

¹⁰ Устав Републике Србије „Сл. гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021.

уз одређене изузетке неповредивост стана, док чл.41 предвиђа да је тајност писама и других средстава комуницирања неповредива, те су поједина одступања дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда и то само ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом. На крају, од важности за регулисање материје незаконитих доказа може бити и уставом загарантовано право на правну помоћ прописано у чл. 67 Устава.

Важност наведених уставних одредби лежи у томе што се законописац управо њима руководио приликом дефинисања појма незаконитих доказа у оквиру сада важећег Законика о кривичном поступку, што је довело до тога да се у групу незаконитих доказа уврсте и они који су непосредно или посредно, сами по себи или по начину прибављања супротни Уставу као највишем правном акту у Р. Србији.

4.1. Незаконити докази сами по себи или начину прибављања

Незаконити докази сами по себи или директно правноневаљани докази су они докази који су садржински, односно по својој природи у супротности са правним прописима или међународним стандардима о заштити људских права (Шкулић, 2014:191). Гледано са аспекта теорије кривично процесног права, када је реч о доказима који су сами по себи незаконити сматра се да се у таквим ситуацијама заправо и не ради о доказу због непостојања релевантног материјалног основа за извођење закључка о чињеници која се утврђује у поступку (Илић, 2015:82). Као пример овакве врсте незаконитих доказа, у теорији и пракси се наводе, ирационална доказна средства, као што је ситуација са „лицима која немају непосредна сазнања о кривичном догађају, али познају окривљеног и својим ауторитетом би се заклели да окривљени не би могао да изврши кривично дело“, или заклетвом као доказним средством или кривичном пријавом која не представља доказ (Станковић, 2022:195). Незаконити докази сами по себи су и обавештења примљена од стране грађана, с обзиром да су прибављена на начин који прописује закон али се не могу користити као доказ у кривичном поступку (Станковић, 2022:195).

Другу групу незаконитих доказа чине они докази који су прибављени супротнo Уставу, закону, општеприхваћеним правилима међународног права, као и међународним уговорима. Као што им само име каже, поминути докази нису сами по себи незаконити, већ се њихова незаконитост огледа у начину на који су прибављени. Гледано кроз пример, незаконит

доказ по начину прибављања био би сваки онај случај прибављања доказа када се не поштује процедура њиховог прибављања или права учесника у поступку приликом њиховог прибављања, као што би било саслушање сведока ослобођеног дужности сведочења, прибављање медицинских узорака без наредбе суда или јавног тужиоца, докази прибављени кршењем правила о претресању итд. Поред наведеног, незаконито прибављеним доказом сматрао би се и доказ прибављен од стране овлашћених службених лица Министарства унутрашњих послова који провицирају одређено лице на извршење кривичног дела, уместо да се ограниче на истраживање криминалне делатности тог лица на, у основи, пасиван начин без активног подстрекавања да дело буде извршено“.¹¹

На основу свега наведеног, јасно се може уочити разлика и повући линија разграничења између ове две групе незаконитих доказа. У том смислу, незаконито прибављени докази као врста незаконитих доказа, по правилу, представљају дозвољене доказе, који само у конкретном случају нису прибављени на законом прописани начин. Другим речима, може се рећи да коришћење ове групе незаконитих доказа заправо представља само „блаже“ кршење законских норми у односу на коришћење доказа који су сами по себи незаконити, односно супротни Уставу, закону, општеприхваћеним правилима међународног права, као и међународним уговорима.

4.2. Непосредно и посредно незаконити докази

Када је реч о кривичнопроцесном законодавству РС, наш законодавац, поред већ поменуте поделе, у групу незаконитих доказа сврстава непосредно и посредно незаконите доказе. У групу непосредно незаконитих доказа спадају они докази који су сами по себи или по начину прибављања незаконити, док у групу посредно незаконитих доказа спадају сазнања или долазак до другог доказа посредством непосредно незаконитог. Увођењем ове поделе у наше законодавство, уводи се новина тако што се у круг незаконитих доказа убрајају и посредно незаконити докази. Тиме, српски законодавац, по први пут, недвосмислено, у српско кривичнопроцесно законодавство инкорпорира тзв. доктрину о „плодовима отровног дрвета“ чија је суштина да се доказ који је прибављен незаконито (отровно дрво), али и доказ који се из њега изводи или из њега проистиче (плод), не могу користити за доношење судске одлуке.

¹¹ Пресуда Вишег суда у Нишу К бр.248/10 од 30.12.2010.године, Билтен Вишег суда у Нишу, бр.32/2014, Intermex, Београд.

5. Посредно незаконити докази кроз доктрину о плодовима отровног дрвета

Историјски посматрано, проблематиком незаконитих доказа се првобитно бавила англоамеричка теорија и пракса. У англоамеричком правном систему питање незаконитих доказа било је од круцијалног значаја због постојања дугогодишње традиције поротног суђења. Зато, за разлику од европскоконтиненталног правног система, англоамерички правни систем је релативно рано уобличио правила о недозвољеним доказима. У оквиру поменутог правног система, одстрањење забрањених доказа из кривичног поступка се остварује у два степена: први степен је непосредно искључење забрањеног доказа из поступка тзв. примарна заштита, док други степен представља искључење тзв. посредних доказа, односно законитих доказа али до којих се дошло на основу забрањених доказа. (секундарна заштита) (Tremmel, 2006:163). Када је реч о посредним доказима, поједини аутори с разлогом сматрају да се не може разматрати доказни систем Сједињених Америчких Држава, без помињања доктрине „плодова отровног дрвета“ (Meese, 2017:301).

Наиме, Врховни суд САД (у даљем тексту: Врховни суд) је још 1914. године у случају *Weeks v. United States*,¹² усвојио правила о издвајању доказа, али је остало отворено питање да ли се издвајање доказа односи само на непосредно прикупљене незаконите доказе или и на доказе који су прикупљени посредним путем. Као одговор на ово питање, Врховни суд је 1920. године у пресуди *Silverthorne Lumber Co. v. United States*¹³ установио теорију „плода отровног дрвета“, која је своје терминолошко одређење добила нешто касније у пресуди *Nardone v. United States*.¹⁴ У том судском предмету Врховни суд је заузео став да су докази који су прибављени применом прислушних средстава на телефону окривљеног незаконити јер су прибављени на начин супротно од прописаног у Закону о комуникацији из 1934. године, па се из тог разлога морају издвојити из списка предмета. Поред наведеног, Врховни суд је у поменутој пресуди отишао и корак даље, тако што је истакао да се ова забрана не односи искључиво на саме разговоре, већ и имплицитно на доказе који су прибављени на основу сазнања из тих разговора.

Инкорпорацијом посредно незаконитих доказа у наше кривично процесно право представља значајну новину, нарочито ако се има у виду да

¹² *Weeks v. United States*, 1914 (232 U.S. 383).

¹³ *Silverthorne Lumber Co. v. United States*, 1920 (251 U.S. 385).

¹⁴ *Nardone v. United States*, 1939 (308 U.S. 338);

су југословенски аутори пре свега пар деценија запажали да је теорија „плода отровног дрвета“ прави раритет у земљама европскоконтиненталног правног система, те да ова теорија „звучи скоро невероватно правницима грађанскоправне провинијенције“ (Damaška, 1973:522). Преласком на расправни модел поступка „доктрина о плодовима отровног дрвета“ додатно добија на значају, будући да се њоме отежава тужичев доказни терет, стављајући тиме окривљеног у донекле равноправнији положај (Бајовић, 2013:755). Зато, уколико су органи кривичног гоњења, предузимали доказне радње на законом забрањен начин, у том случају сносиће негативне последице у виду немогућности коришћења доказа дошли и доказа који се сматра његовим „сазнајним садржајем“ (Sarić, 2004:298). Да је наведена доктрина дубоко инкорпорисана и у судску праксу Републике Србије сведочи и поступање Уставног суда Србије. Наиме, Уставни суд је потврдио примену доктрине „плодова отровног дрвета“, када је утврдио да је редовни суд, издвајањем записника о претресању из списка предмета као доказа на којем се не може заснивати судска одлука, поступио исправно јер је улазак у стан и претресање које је након тога извршено у суштини оценио као незаконите. Притом, редовни суд је установио и то да се такав недостатак није могао отклонити саслушањем припадника Министарства унутрашњих послова који су извршили претрес стана и читањем потврде о одузетим предметима, јер је реч о доказима који не би постојали да није било незаконитог уласка у стан и извршеног претресања (Илић, 2017:393).

Када је реч о упливу ове теорије у наш ЗКП, а нарочито у област посебних доказних радњи, треба напоменути да и наш законодавац предвиђа изузетке од поменуте доктрине и то у виду теорије „неизбежног открића“, која је садржински у потпуности истоветна случајном налазу, институту који познаје наше кривичнопровесно законодавство. Према овој теорији, доказ који је посредно прибављен незаконитом полицијском радњом може се користити у поступку, под условом да постоји могућност да се докаже да би и одвојена и неповезана истрага довела до истог доказа. Другим речима, ова теорија претпоставља хипотетичку истрагу о истој ствари, која би у неком паралелном случају, довела да откривања доказа који је претходно био посредно незаконит.¹⁵

¹⁵ Ова доктрина је у САД прихваћена од стране Врховног суда тек 1984. године у случају *Nix v. Williams* који се тичао отмице и убиства десетогодишње девојчице. У конкретном случају, окривљени је дао исказ без присуства браниоца, да би касније полицијски службеници, на основу његовог исказа, пронашли тело девојчице и друге доказе неопходне за процесуирање окривљеног (*Nix v. Williams* (Williams II), 1984 (467 U.S. 431)).

6. Закључак

Одлука кривичног суда о кривичноправном захтеву државе за кажњавање учиниоца кривичног дела, да би била правно ваљана, мора бити у потпуности чињенично утемељена и правно заснована. Једино, на овакав начин, окривљенима могу бити одузета или ограничена људска права јер основаност примене права државе на кажњавање произилази управо из законито и правилно утврђене чињеничне конструкције пресуде, засноване на ваљаном чињеничном стању на које је правилно примењена правна норма садржана у Кривичном закону. Зато, несумњива је важност доказа као средстава путем којих се утврђују одлучне чињенице у кривичном поступку нарочито када имамо експанзију криминалитета у савременом друштву и његову еволуцију од класичног ка све сложенијим облицима криминалитета. Међутим, то никако не сме довести до нарушавања основног начела на ком почива целокупно кривичнопроцесно законодавство Р. Србије, а то је да нико невин не буде осуђен, а да се учиниоцу кривичног дела изрекне кривична санкција под условима које прописује кривични закон, на основу законито и правично спроведеног поступка.¹⁶

Иако држава поседује *ius puniendi*, наведено право није апсолутног карактера већ је ограничено захтевом за поштовање људских права и основних слобода. Из тог разлога, доношење законских одредби којима се прописује забрана коришћења доказа који су сами по себи, по начину прибављања, посредно или непосредно незаконити игра важну улогу у свим правним системима без обзира да ли се радило о англоамеричком или европскоконтиненталном правном подручју. Другим речима, у току читавог доказног поступка, реч је о борби јавног и приватног интереса, где јавни интерес захтева откривање истине с циљем изрицања казне евентуалном учиниоцу кривичног дела, док приватни интерес, и то најчешће интерес окривљеног, захтева ограничавање начина долажења до истине, с циљем избегавања изворног права државе на *ius puniendi*.

Дакле, установити постојање неке чињенице значи уверити се да она постоји или не постоји из законом дозвољених извора и начина сазнања, и то ауторитативно потврдити у коначној судској одлуци (Ђурђић, 2014:244). На овакав начин може се испоштовати крвно начело на коме почива ЗКП а то је да да нико невин не буде осуђен, а да се учиниоцу кривичног дела изрекне кривична санкција под условима које прописује кривични закон, на основу законито и правично спроведеног поступка.

¹⁶ чл. 1 - Законик о кривичном поступку „Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС.

Наведено представља једини пут до истине којим орган поступка слепо мора да се руководи, јер једино на тај начин може се донети правична одлука којом ће се, у највећој мери, задовољити интерес обеју страна, односно испоштоваће се начело правичности које представља краљицу свих врлина.¹⁷

Литература

Carić, M. (2004). Izdvajanje nezakonitih dokaza iz spisa predmeta - ključni trenutak kaznenog postupka, *Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva*, Inženjerski biro, Zagreb.

Damaška, M. (1973). Evidentiary Barriers to Conviction and Two Models of Criminal Procedure: A Comparative Study, 121 *U. Penn. L. Rev.*

Farkas, A., Róth, E. (2007). *A büntetőeljárás*, Campus Kiadó, Budapest, 2007.

Meese, J. (2017). The use of illegally obtained evidence in criminal cases: a brief overview, *ERA Forum* 18(3).

Tremmel, F. (2006). *Bizonyítékok a büntetőeljárásban*, Campus Kiadó, Budapest-Pécs.

Бајовић В. (2013). О правно неваљаним доказима и плодовима отровног дрвета, *Правни живот*, бр. 9/2013, књига 563, година LXII, Удружење правника Србије, Београд.

Бејатовић, С. (2014). Кривично процесно право, Службени гласник, Београд.

Васиљевић, Т, Грубач, М. (2003). Коментар Законика о кривичном поступку, осмо измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд.

Васиљевић, Т. (1981). Систем кривичнопроцесног права СФРЈ, Савремена администрација, Београд.

Грубач, М. (2009). Кривично процесно право, *ProJuris*, Београд.

Ђурђић, В. (2014). Кривично процесно право, Општи део, Центар за публикације Правног факултета, Универзитета у Нишу.

Илић, Г. (2015). О незаконитим доказима у кривичном поступку, у: *Казнена реакција у Србији*, V део, Правни факултет Универзитета у Београду.

Илић, Г. (2017). Судско тумачење и правна сигурност у кривичном праву“, *Култура полиса*, бр. 32/2017.

¹⁷ *Cicero, Iustitia virtutum regina.*

Кнежевић, С. (2015). Кривично процесно право – општи део, Центар за публикације, Правни факултет, Ниш.

Марковић, Б. (1937). Уџбеник судског кривичног поступка Краљевине Југославије, Штампарија Драг. Грегорића, Београд.

Станковић, Б. (2022). Незаконити докази у кривичном поступку – докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Београду.

Фејеш, И. (2015). Систем изузетака од примене „теорије плода отровног дрвета“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 2/2015, Нови Сад.

Шкулић, М. (2014). Кривично процесно право, Правни факултет, Универзитет у Београду.

Законски текстови

Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.

Законик о кривичном поступку, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021-одлука УС и 62/2021-одлука УС.

Судска пракса

Nardone v. United States, 1939 (308 U.S. 338).

Silverthorne Lumber Co. v. United States, 1920 (251 U.S. 385).

Weeks v. United States, 1914 (232 U.S. 383).

Пресуда Вишег суда у Нишу К бр. 248/10 од 30.12.2010. год., Билтен Вишег суда у Нишу, бр. 32/2014, Intermex, Београд.

Aleksandar Arsić,

PhD student,

Faculty of Law, University of Niš

ILLEGAL EVIDENCE IN CRIMINAL PROCEDURE LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract

A correctly established factual situation is the most important basis for rendering a court decision. Achieving a balance between the fact that no innocent person is convicted and the fact that the perpetrator of a criminal offense is sentenced to a criminal sanction under the conditions prescribed by the criminal law, based on a legally and fairly conducted procedure, is the primary and the most difficult task of the criminal procedure body. Thus, in the first part of the paper, the author pays special attention to the evidence procedure as a complex criminal procedural action which comprises several interrelated procedural activities. In the second part of the paper, the author examines the concept of evidence through its substantive and procedural designations, as well as the types of evidence observed through the prism of generally accepted classifications in the criminal procedure law theory. In the third part, the author focuses on the definition of illegal evidence and its designation in the Serbian Criminal Procedure Code (CPC). In this part, the author also elaborates on the types of illegal evidence, which are provided for in the currently applicable criminal procedure legislation in the Republic of Serbia. In the last part of the paper, the author focuses on indirect illegal evidence as a novelty provided for in the current CPC and the tacit influence of the doctrine of "fruits of the poisonous tree" in the Serbian criminal procedure legislation.

Keywords: *evidence, evidence procedure, illegal evidence, "fruit of the poisonous tree" doctrine.*

Марија Милојевић,¹

Докторанткиња Правног факултета у Нишу,
истраживач сарадник,
Правни факултет у Крагујевцу

UDK: 343.122(497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.15005685

Прегледни научни чланак

Примљен: 27. 02. 2025.

Прихваћен: 11. 03. 2025.

ПОЛОЖАЈ ОШТЕЋЕНОГ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ - DE LEGE LATA И DE LEGE FERENDA²

Апстракт: Положај оштећеног у кривичном поступку детерминисан је корпусом права и обавеза садржаним у Законнику о кривичном поступку. Излажући појам оштећеног лица, теоријски и нормативно, аутор рада износи недоумице и дилеме које постоје приликом дефинисања појма оштећеног, са освртом на решење предложено у Нацрту Закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку. У овом раду аутор врши анализу позитивноправних одредби о положају оштећеног као и предложених измена Законика о кривичном поступку које се тичу оштећеног уз напомену остепену остварења међународноправних стандарда у овој области. Аутор у закључку даје своја запажања и смернице о положају оштећеног *de lege ferenda*.

Кључне речи: оштећени у кривичном поступку, жртва кривичног дела, право на обавештавање оштећеног, забрана секундарне виктимизације, право на преводиоца, право на бесплатан и поверљив приступ службама за помоћ и подршку, право на приговор, право на компензацију.

1. Увод

Корпус права оштећеног предвиђен ЗКП-ом одавно је на мети критика бројних аутора. Два су разлога зашто положај оштећеног није задовољавајући - позитивна регулатива није у складу са међународним прописима (отварање поглавља 23 Споразума о стабилизацији и

¹ milojevicm989@gmail.com

² Рад је написан у оквиру програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2025. год. који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

придруживању - Правосуђе и основна права диктира потребу измена постојећих одредби у погледу положаја оштећеног лица и усаглашавању права наше земље са правом ЕУ у том погледу) и друго, достигнути стандарди у развоју криминологије и виктимологије нису у довољној мери имплементирани у погледу права жртава кривичних дела у наше законодавство. Посебне проблеме у том смислу прави адверзијални тип кривичног поступка који је последњим реформама уведен у наше законодавство као и чињеница да међународни документи своје текстове најчешће адресирају на жртву кривичног дела- термин који наш процесни законик не познаје.

У циљу усаглашавања права Србије са правом ЕУ, усвојен је Акциони план за Поглавље 23, који је касније ревидиран,³ као и Национална стратегија за остваривање права жртава и сведока кривичних дела у Републици Србији за период 2020–2025. године са пратећим акционим планом.⁴ Позитивни помак у погледу побољшања положаја оштећеног настао је успостављањем служби за подршку жртвама на нивоу целе Србије. Акционим планом за Поглавље 23. Наша држава се у почетку одлучила за стратегију доношења подзаконских аката, стратегија и акционих планова у оквиру већ постојећег законодавног оквира, уместо за измену или доношење новог закона који би регулисали материју права жртава кривичних дела. Овакав поступак, иако је омогућио одређене минималне помаке у циљу побољшања положаја оштећеног, није имао довољан капацитет нити снагу ауторитета да обухвати све потребне измене. Како се период за који је Национална стратегија донета ближио крају, почео је и рад на изменама и допунама ЗКП-а. У раду аутор даје анализу појма оштећеног према важећим нормама, став теорије о његовом дефинисању, уз осврт на одредбе међународних докумената. Даља разматрања иду у правцу анализирања и упоређивања предложених измена Законика о кривичном поступку са постојећим законским решењем, дајући одговор на питање који предлози и мишљења научне

³ Акциони план за Поглавље 23, финална верзија, септембар 2015. године, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1%201.pdf>, приступљено 23. април 2024. године, и Ревидирани Акциони план за Поглавље 23 – Правосуђе и основна права, јул 2020. године, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>, приступ 23. април 2024. године.

⁴ Доступно на: Министарство правде РС : Национална стратегија за остваривање права жртава и сведока кривичних дела у Републици Србији за период 2020-2025. године (19.08.2020), приступ: 06.12.2024; <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30567/nacionalna-strategija-za-ostvarivanje-prava-zrtava-i-svedoka-krivichnih-dela-u-republici-srbiji-za-period-2020-2025-godine-19082020.php>

јавности и који међународни стандарди су уважени и у којој мери, у погледу будућег законског решења о положају оштећеног. На крају, у закључку ће аутор дати своје мишљење о адекватности предложених измена са ставом о томе да ли и које одредбе сматра добрим или лошим решењима, као и са сугестијама у циљу увођења додатних гаранција побољшања положаја оштећеног.

2. Појам оштећеног

Лице оштећено кривичним делом, покретањем кривичног поступка чији је циљ расветљење кривичног догађаја, постаје споредни кривичнопроцесни субјекат у кривичном поступку. Међутим, нису сви аутори сагласни са поделом кривичнопроцесних субјеката на главне и споредне. Зависно од различитих теорија о кривичнопроцесним субјектима, оштећени може бити и само учесник у поступку уколико се сматра да су кривичнопроцесни субјекти само они субјекти између којих се заснива кривичнопроцесни однос (Васиљевић, 1981: 59). Тиме се негира подела на главне и споредне кривичнопроцесне субјекте јер постоје само кривичнопроцесни субјекти и учесници поступка. С друге стране, оштећени је споредни кривичнопроцесни субјекат, уколико се појам кривичнопроцесних субјеката дефинише према функцијама које врше у кривичном поступку те стога постоје главни (кривичнопроцесне странке) и споредни кривичнопроцесни субјекти (Живановић, 1941:138, Бејатовић, 2016: 126). Оштећени је главни кривичнопроцесни субјекат или кривичнопроцесна странка уколико иступа у кривичном поступку као приватни или супсидијарни тужилац. Имајући у виду дефиницију кривичнопроцесног субјекта коју је усвојио Бејатовић, оштећеног можемо дефинисати као „процесно способно физичко или правно лице, коме припадају законом предвиђена права и дужности на основу којих он у кривичном поступку врши одређену функцију у циљу остваривања кривичнопроцесног задатка“ (Бејатовић, 2016:126).

Теоријски проблем у решавању статуса оштећеног настаје са развојем појма жртве кривичног дела као новопризнатог субјекта кривичног поступка. У официјелним кривичним поступцима, где кривично гоњење предузима јавни тужилац у име државе, до сада је постојао биполарни модел кривичног поступка на темељу две супротстављене стране- државе и окривљеног.⁵ Међутим, укључивањем жртве у

⁵ У таквом устројству традиционалног кривичног поступка, оштећени је могао да учествује само као споредни кривичнопроцесни субјекат са неким изузецима- оштећени као приватни тужилац или оштећени као супсидијарни тужилац. Историјски,

кривични поступак, кривичнопроцесни однос постаје „триполарни“ о чему сведоче многи аутори. У теорији се примећује да су „све бројније присталице успоставе тродимензионалног, тространог односа између починитеља, жртве и друштва те се питање може ли се биполарна структура поступка (држава-окривљеник) претворити у трокут трију супротстављених субјеката (држава, окривљеник, жртва) све чешће поставља“ (Tomašević, Rajčić, 2008: 823; Beloof, Douglas, 1999: 290).

Поред теоријског аспекта, за анализу стварног правног положаја оштећеног неопходно је сагледати и његов нормативни аспект. У том погледу, јасну слику правног положаја оштећеног можемо добити из ЗКП-а, основног правног извора за предметну област. Наш законодавац се определио за законску дефиницију појма оштећеног према којој је оштећени лице чије је лично или имовинско право кривичним делом повређено или угрожено.

Међународни документи пак, говоре о жртви кривичног дела. Међународни документ који је међу првима дефинисао појам жртве кривичног дела је Декларација УН основних правних принципа за жртве кривичних дела и злоупотребе моћи из 1985.године.⁶ Њен допринос регулисању правног положаја оштећеног је изузетно значајан, те иако није правно обавезујући документ, многи аутори ову декларацију сматрају еквивалентом *Magna Cartae Libetratum*, али за жртве кривичних дела (Илић, Миљаш, 2016: 222). Према Декларацији, појам „жртва“ подразумева особу која је, самостално или колективно, претрпела штету, укључујући физичке или менталне повреде, емоционалну патњу, економски губитак или значајно нарушавање својих основних права, услед чињења или нечињења које представља кршење неког од кривичних закона Земље чланице, укључујући и оне законе којима се злоупотреба моћи прописује као кривично дело (чл.1 Декларације УН 1985). Појам „жртва“ такође може обухватати и ужу породицу или лица зависна од непосредних жртава, као и особе које су претрпеле штету приликом покушаја да помогну жртви у невољи или да спрече доношење штете трећем лицу (чл. 2 Декларације УН 1985).

оштећени је увек био део кривичног поступка и ретко када му је свако учешће било негирано, осим у инквизиторском типу поступка, док је најактивнију улогу имао у акузаторском типу кривичног поступка (највеће сличности са садашњим поступком који се води за кривична дела која се гоне по приватној тужби).

⁶ Декларација УН основних правних принципа за жртве кривичних дела и злоупотребе моћи, 1985. год.

Директива 2012/29/EU Европског парламента и Савета из 2012. године регулише права жртава кривичних дела у правном простору Европске Уније. Њен пуни назив је “Директива Европског парламента и Савета о установљању минималних стандарда за права, подршку и заштиту жртава кривичних дела”.⁷ Према Директиви, жртва кривичног дела је „физичка особа која је претрпела штету, укључујући телесну, психичку или емоционалну штету или економски губитак који је директно узрокован кривичним делом“ (чл. 2 (а), i) Директиве 2012/29/EU), што представља дефиницију директне жртве кривичног дела, али се под жртвом кривичног дела подразумевају и „чланови породице особе чија је смрт директно узрокована кривичним делом и који су претрпели штету као последицу смрти те особе“ (чл. 2 (а), i) Директиве 2012/29/EU) - индиректне жртве. Република Хрватска је готово преписала овакво појмовно одређење жртве кривичног дела из Директиве 2012/29/EU. По Закону о казненом поступку Хрватске „жртва казног дјела је физичка особа која је претрпјела физичке и душевне посљедице, имовинску штету или битну повреду темељних права и слобода који су изравна посљедица казног дјела. Жртвом казног дјела сматрају се и брачни и изванбрачни друг, животни партнер или неформални животни партнер, те потомак, а ако њих нема, предак, брат и сестра оне особе чија је смрт изравно проузрочена казним дјелом те особа коју је она на темељу закона била дужна уздржавати“.⁸

Међутим, нису сви аутори мишљења да појам жртве треба увести у национално законодавство нити да је то правно могуће. Одређени аутори сматрају да у савременом праву положај жртве кривичног дела зависи од типа кривичног поступка, да ли је он адверзијалног карактера какав је наш након спроведених реформи, или не. По њима, „уређење адверзијалног система кривичног правосуђа, односно његова двојна структура, представља једну од највећих препрека за учешће жртве у кривичном поступку те се само радикалном реформом постојеће структуре може доћи до значајнијег учешћа треће стране“ (Doak, 2005: 297). У складу са схватањем да је адверзијални поступак „снажан судар доказа презентованих од стране странака у поступку (тужиоца и оптуженог)

⁷ Директива 2012/29/EU Европског парламента и Савета о установљању минималних стандарда за права, подршку и заштиту жртава кривичних дела, 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SR/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>, приступљено: 25.02.2025. године.

⁸ Чл. 202, тач. 11 Законика о казненом поступку Републике Хрватске, 2008. године, <https://www.zakon.hr/z/174/Zakon-o-kaznenom-postupku>, приступљено: 04.12.2024. године.

у строго структурисаном форензичком окружењу“ (Landsman, 1988: 2), нема места неком значајнијем учешћу жртве јер би то довело до „целе серије даљих проблема који би могли да се појаве у току суђења а који имају минималан значај у односу на утврђивање кривице“ (Doak, 2005: 297).

Постоје мишљења да је непотребно увести појам жртве у српски процесни законик из више разлога: 1) раскида се са нашом правном традицијом у којој фигурира само појам оштећеног, 2) тешкоће при прецизном нормативном разграничењу статуса жртве и статуса оштећеног, 3) ако се остане при термину оштећени, у његовој нормативној разради могу се задовољити сви стандарди Директиве без потребе за увођењем појма жртве јер такво решење и није наметнуто као једино обавезно, и 4) термин оштећени у духу је српског језика ако посматрамо појам само са језичке стране (Бејатовић, 2020: 19). Осим тога, увођењем појма жртве у кривично процесно законодавство само непотребно се смањују нивои заштите одређених категорија лица а из разлога јер је појам жртве знатно ужи од појма оштећеног (Шкулић, 2016: 42).

3. Анализа измена предвиђених Нацртом закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку Републике Србије

Већ дуже време постоји потреба за изменом важећег Законика о кривичном поступку из 2011.године, посебно у погледу одредби које се тичу оштећеног лица.⁹ Положај оштећеног у Нацрту закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку Републике Србије представља важан аспект реформе, с обзиром на значај заштите права жртава кривичних дела и побољшање њиховог положаја у кривичном поступку. Кључне измене и допуне у односу на положај оштећеног су следеће:

Јасније дефинисање појма оштећеног и уведен шири обим права: Нацрт проширује корпус права оштећеног, укључујући право на превозићење и бесплатну правну помоћ, а нека права прецизније регулише. Такође, дошло је и до прецизирања појма оштећеног у кривичном поступку.

Право на обавештавање оштећеног: Ово право издвојили смо у посебно поглавље с обзиром на значајан обим реформисаности у односу на остала права.

⁹ О томе су говорили аутори Ђурђић и Илић Г., критикујући право на приговор оштећеног, док су Бејатовић и Илић И. истраживали усклађеност одредби о оштећеном са међународним стандардима.

Заштита од секундарне виктимизације: Врло важан аспект измена односи се на заштиту оштећених од поновљене виктимизације у току поступка, која сада обухвата један шири корпус права оштећеног. Напредак је постигнут увођењем овог најбитнијег поступата виктимологије у текст Законика о кривичном поступку у виду једног општег начела које се односи на све оштећене а не само на поједине (жртве насиља у породици, малолетнике).

3.1. Јасније дефинисање појма оштећеног цуведен шири обим права

Према ЗКП-у, „оштећеније лице чије је лично или имовинско право кривичним делом повређено или угрожено”.¹⁰ Према Нацрту закона о изменама и допунама, оштећени се дефинише на мало другачији начин- „оштећени” је лице чије је лично или имовинско право кривичним делом повређено или угрожено, као и брачни друг лица чија смрт је последица кривичног дела, лице са којим је живео у ванбрачној или каквој другој трајној заједници живота, деца, родитељи, усвојеник, усвојилац, брат, сестра и законски заступник тог лица.¹¹ Оваквим решењем фактички се законодавац приклања дефиницији оштећеног лица предложеној Директивом 2012/29/ЕУ, с тим што не раскида са нашом правном традицијом уводећи нови појам жртве кривичног дела, већ остаје језички и концепцијски при појму оштећеног лица.¹²

Као споредни кривичнопроцесни субјекат, оштећени има право да: поднесе предлог и доказе за остваривање имовинскоправног захтева и да предложи привремене мере за његово обезбеђење; укаже на чињенице и да предлаже доказе који су од важности за предмет доказивања; ангажује пуномоћника из реда адвоката; разматра списе и разгледа предмете који служе као доказ; буде обавештен о одбацивању кривичне пријаве или о одустанку јавног тужиоца од кривичног гоњења; поднесе приговор против одлуке јавног тужиоца да не предузме или да одустане од кривичног гоњења; буде поучен о могућности да преузме кривично

¹⁰ „Значење израза”-Чл. 2, ст.1, тач.11 Законика о кривичном поступку (Сл. гласник РС бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – одлука УС и 62/2021 – одлука УС).

¹¹ Чл. 1 Нацрта закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку, <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, приступљено: дана 25.02.2025. године

¹² Није прихваћена дефиниција дата Декларацијом УН основних правних принципа за жртве кривичних дела и злоупотребе моћи, према којој су жртве кривичног дела и „особе које су претрпеле штету приликом покушаја да помогну жртви у невољи или да спрече наношење штете трећем лицу“.

гоњење и заступа оптужбу; присуствује припремном рочишту; присуствује главном претресу и учествује у извођењу доказа; поднесе жалбу против одлуке о трошковима кривичног поступка и досуђеном имовинскоправном захтеву; буде обавештен о исходу поступка и да му се достави правноснажна пресуда као и предузима друге радње када је то одређено овим закоником.¹³ Према Нацрту измена и допуна Законика о кривичном поступку Републике Србије, корпус права оштећеног знатно је проширен. Поред већ постојећих, додата су следећа права: 1) право на преводиоца, односно тумача у складу са одредбама овог законика; 2) на бесплатан и поверљив приступ службама за помоћ и подршку; 3) да буде обавештен о врсти и начину остваривања медицинске, психолошке и друге стручне помоћи, подршке и заштите у складу са законом; 4) да на лични захтев има пратњу лица од поверења при предузимању радњи у којима учествује, осим уколико се тиме не би штетило интересима поступка; 5) да буде обавештен о фази поступка, предузетим радњама и мерама поводом кривичне пријаве коју је поднео, односно предлога за кривично гоњење, осим ако се тиме не би штетило интересима поступка; 6) да без одлагања, на лични захтев, буде обавештен о укидању притвора или бекству окривљеног из притвора, као и мерама које су предузете ради његове заштите, уколико је то потребно; 7) да буде испитан као сведок без непотребног одлагања, минималан број пута и само уколико је то неопходно за вођење поступка; 8) на бесплатну правну помоћ у складу са законом.¹⁴

Право на преводиоца, односно тумача еквивалентно је праву на усмено и писано превођење које је регулисано чл. 7 Директиве 2012/29/EУ којим је предвиђено да државе чланице осигуравају да се жртвама које не разумеју или не говоре језик предметног кривичног поступка на захтев осигура бесплатно усмено превођење као и бесплатно превођење информација битних за остваривање њихових права у казненом поступку на језик који разумеју, у мери у којој се такве информације чине доступним жртвама. Према важећем ЗКП-у, право на превођење (на употребу свог језика и писма у поступку) предвиђено је за „странке, сведоке и друга лица која учествују у поступку“ гдесе тумачењем изводио закључак да је интенција законодавца била да овом одредбом обухвати и оштећено лице. Међутим, будући да је наведено право изузетно значајно за оштећеног јер се без његовог остваривања доводи у питање

¹³ Чл. 50 ст.1 ЗКП-а.

¹⁴ Чл. 23 Нацрта закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку, <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, приступљено: дана 25.02.2025. године.

право на приступ суду уопште а и предуслов је остваривања права на обавештавање оштећеног, било је потребно да се право на превођење оштећеног регулише у засебној одредби. У Нацрту је ово право и додатно прецизирано на тај начин што је, након чл. 11 који регулише језик и писмо у поступку, додат и чл 11а којим су нормиране процесне радње превођења и тумачења. Према одредби чл. 11а, ст. 1, „странке, оштећени, сведоци и друга лица која учествују у поступку имају право да у току поступка употребљавају језик и писмо које разумеју, укључујући и лица која су глува, нема или слепа“. Такође, предвиђено је да ће се оштећеном, као конкретизација права на употребу свог језика и писма у поступку, уколико не разуме језик поступка, омогућити подношење кривичне пријаве на језику који разуме, ана његов захтев, и писана потврда о поднетој кривичној пријави ће се превести на језик који разуме.

Право на бесплатну правну помоћ у складу са законом предвиђено је Нацртом. С тим у вези треба консултовати Закон о бесплатној правној помоћи из 2018. године. Закон предвиђа пружање бесплатне правне помоћи држављанину Републике Србије, лицу без држављанства, страном држављанину са сталним настањем у Републици Србији и другом лицу које има право на бесплатну правну помоћ према другом закону или потврђеном међународном уговору, ако испуњава услове да буде корисник права на новчану социјалну или корисник права на дечији додатак те и ако не испуњава услове да буде корисник права на новчану социјалну помоћ или на дечији додатак, али би због плаћања правне помоћи из сопствених прихода у конкретној правној ствари испунило услове да постане корисник права на новчану социјалну помоћ или на дечији додатак. Бесплатна правна помоћ ће се пружити и: детету о чијем се праву, обавези или интересу заснованом на закону одлучује у поступку пред судом, другим државним органом односно органом јавне власти; лицу које остварује правну заштиту од насиља у породици; лицу које остварује правну заштиту од тортуре, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања или трговине људима лицу које тражи азил у Републици Србији; избеглици, лицу под супсидијарном заштитом или интерно расељеном лицу; особи са инвалидитетом; детету које је заштићено услугом смештаја у систему социјалне заштите; деци и младима којима је престала услуга социјалног смештаја до навршене 26 године живота; одраслим и старим лицима која су без сопственог пристанка смештена у установу социјалне заштите.¹⁵

¹⁵ Чл. 4 ст. 3 Закона о бесплатној правној помоћи, “Сл. гласник РС”, бр. 87/2018.

3.2. Право на обавештавање оштећеног

Право на обавештавање оштећеног према важећем Законику обухвата: 1) право оштећеног да буде обавештен о одбацивању кривичне пријаве или о одустанку јавног тужиоца од кривичног гоњења и 2) да буде обавештен о исходу поступка. Према новом законском решењу, проширује се право на обавештавање оштећеног лица тако што ће садржати и право оштећеног: 1) да буде обавештен о фази поступка, предузетим радњама и мерама поводом кривичне пријаве коју је поднео, односно предлога за кривично гоњење, осим ако се тиме не би штетило интересима поступка, и 2) да без одлагања, на лични захтев, буде обавештен о укидању притвора или бекству окривљеног из притвора, као и мерама које су предузете ради његове заштите, уколико је то потребно. У сврху информисања оштећеног, у Нацрту је прописано да ће, на захтев оштећеног који је поднео кривичну пријаву, надлежни јавни тужилац издати потврду о подношењу кривичне пријаве која садржи податке о кривичном делу. Ова одредба је у складу са чл.5 ст.1 Директиве 2012/29/ЕУ којим је предвиђено да државе чланице осигуравају да жртве добију писану потврду своје формалне пријаве коју су поднеле надлежном телу државе чланице, наводећи основне елементе предметног кривичног дела. Значај овакве одредбе огледа се у томе да је оштећени углавном правно неука странка, те је потребно упознати га са квалификацијом и елементима кривичног дела које је пријавио, тачније под коју квалификацију се може сврстати криминални догађај који се одиграо.

Према Нацрту, оштећени ће имати право да буде обавештен о врсти и начину остваривања медицинске, психолошке и друге стручне помоћи, подршке и заштите у складу са законом, али ово право ћемо најпре сврстати у корпус права на помоћ и подршку оштећеном (жртви) кривичног дела, јер представља *conditio sine qua non* остварења права на помоћ и подршку, пре него је саставни део права на обавештавање оштећеног јер се исто односи на сам ток и исход кривичног поступка. Право на обавештавање је и право оштећеног изузетно важно за заштиту оштећених лица од секундарне виктимизације¹⁶, али о њему нећемо поновно излагати у оквиру дела рада чији је предмет секундарна виктимизација.

¹⁶ Према Препоруци Комитета министара Савета Европе бр. Р (85) 11 о положају жртава у оквиру кривичног права и поступка из 1985. године, полиција мора жртви да пружи потпуне информације како о завршетку полицијске истраге, тако и у погледу могућности компензације за почињено кривично дело, добијања помоћи, давања практичних и правних савета; <https://rm.coe.int/16804dccaе>, приступ: 21.05.2024.године.

Такође, сагласно одредбама Директиве 2012/29/ЕУ, неки аутори су се залагали за усвајање посебног упутства или обрасца који ће регулисати права оштећених/жртава кривичних дела и начин њиховог остваривања (Стевановић, 2019: 156-169), што је, може се рећи, и усвојено, јер се предвиђа, будућом одредбом чл. 50 ст.3 ЗКП-а, да је орган поступка дужан да упозна оштећеног са његовим правима и у писаној форми.

Иако је право на обавештавање оштећеног лица проширено, и даље не обухвата обавештавање оштећеног и његовог пуномоћника о рочишту на коме се одлучује о споразуму о признању кривичног дела. Да подсетимо на одредбу у ранијем законском решењу према којој је било предвиђено да ће „суд образложеним решењем усвојити споразум о признању кривице и донети одлуку која одговара садржини споразума, само у случају ако, између осталог, утврди да споразумом о признавању кривице нису повређена права оштећеног или да он није противан разлозима правичности“.¹⁷

Право на обавештавање је део ширег права на информације и потпору у Директиви 2012/29/ЕУ, а обухвата шири корпус права него што је то Нацртом предложено (нпр. право на доступност поступака за подношење пријава у случају у којем њихова права не поштује надлежно тело које делује у оквиру кривичног поступка; право на добијање контактних података за комуникацију о њиховом предмету, информисање о доступним службама за поправљање штете, информисање како и под којим условима се могу надокнадити трошкови настали као последица њиховог учешћа у кривичном поступку).¹⁸

3.3. Измене које се односе на спречавање секундарне виктимизације оштећеног

У теоријском смислу, секундарна виктимизација подразумева поопштравање примарне виктимизације (Schneider, 1975: 32). За потребе овог рада, аутор се бави само секундарном виктимизацијом у току кривичног поступка за коју аутори везују појам индиректне секундарне виктимизације. Тако схваћена, индиректна секундарна виктимизација представља неадекватну комуникацију између жртве и правосудног система, проблеме у остваривању права на компензацију од државе и потешкоће у процесу добијања накнаде штете од починиоца (Николић-Ристановић, 2003: 4). У права оштећеног која се односе

¹⁷ Чл. 282б ст.8 тач. 5 Законика о кривичном поступку, “Сл. лист СРЈ”, бр. 70/2001, 68/2002 и “Сл. гласник РС”, бр. 58/2004.

¹⁸ Чл. 4, (h), (i), (j), (k) Директиве 2012/29/EU, 2012. године.

на спречавање накнадне виктимизације спадају: право да жртва буде препозната и призната као таква, без обзира на то да ли је извршилац познат, ухапшен, оптужен или осуђен; право на поштовање и уважавање у сваком контакту са властима и другим институцијама; право на информације и друге облике помоћи и подршке, као и на ефикасан систем упућивања на службе подршке; право на индивидуалну процену потреба жртве за подршком и заштитом; право на заштиту од ревиктимизације, секундарне виктимизације, као и заштиту приватности током поступка (Николић-Ристановић, 2020: 318).

Најзначајније право предложено у Нацрту у циљу спречавања или бар умањења ефеката секундарне виктимизације је право оштећеног да буде испитан као сведок без непотребног одлагања, минималан број пута и само уколико је то неопходно за вођење поступка. Оваква одредба већ постоји када је реч о оштећеним лицима којима је потребна додатна заштита због њихових посебних карактеристика нпр. законом је предвиђено да се број саслушања малолетног оштећеног лица сведе на најмању могућу меру- малолетно оштећено лице ће се саслушати највише два пута, а изузетно и више пута ако је то неопходно ради остварења сврхе кривичног поступка при чему ће судија посебно водити рачуна о заштити личности и развоју малолетног лица.¹⁹ Одавно су постојали апели стручне и научне јавности да се овакво решење прошири на сва оштећена лица која као сведоци учествују у кривичном поступку.

Научна јавност је постојећем законском решењу замерала и чињеницу да постоји општа забрана постављања сугестивних питања али да приликом унакрсног испитивања могућност постављања таквих питања није изричито забрањена, што представља велики пропуст у законодавству, који би требало да буде исправљен у наредним изменама процесног законодавства (Стевановић, Вујић, 2020:98). Овакво правило предвиђено је у Нацрту на следећи начин: „приликом унакрсног испитивања посебно осетљивог сведока или сведока који је малолетно лице на главном претресу забрањено је постављање питања која представљају навођење на одговор или се заснивају на претпоставци да је сведок изјавио нешто што није изјавио“.²⁰

¹⁹ Чл. 152 ст.2 Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, «Сл. гласник РС», бр. 85/2005.

²⁰ Чл. 50 Нацрта закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку, <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, приступљено дана: 25.02.2025. године.

Уведена су нова права оштећеног на темељу међународних стандарда у области виктимологије- права на бесплатан и поверљив приступ службама за помоћ и подршку; право на обавештење о врсти и начину остваривања медицинске, психолошке и друге стручне помоћи, подршке и заштите и право оштећеног на пратњу лица од поверења. Предуслов за остваривање ових права је, како смо навели, створен Акционим планом за Поглавље 23 којим је предвиђено успостављање служби за подршку жртвама до 2018. године на нивоу целе Србије; данас у свих 25 виших судова данас постоје и функционишу ове службе. Служба обавља послове пружања подршке и помоћи сведоцима и оштећенима кроз давања објашњења њихових улога у кривичном поступку, начина на који се постављају питања пред судом, правне терминологије, наплате трошкова њиховог доласка, а да службеници подршке у Служби присуствују и суђењима уколико сведоци и оштећени то желе.²¹

У Нацрту међутим није прецизирано право оштећеног на састављање индивидуалног плана за заштиту и помоћ жртви који сачињава група за координацију и сарадњу, а који је иначе предвиђен за жртве посебног кривичног дела насиља у породици Законом о спречавању насиља у породици.²² Директивом 2012/29/ЕУ предвиђена је примена посебних мера заштите за жртве којима су у току поступка на основу индивидуалне процене исте одређене, тако да је *ratio* ових одредби увек био да се посебне мере заштите односе на све, а не само на поједине оштећене.

Избегавање непотребног испитивања које се односи на жртвин приватни живот а није повезано са кривичним делом, које је једно од важних посебних мера заштите, није предвиђено у Нацрту иако је садржано у члану 23, став 3, тачка ц) Директиве 2012/29/ЕУ. У пракси, судије и тужиоци посебно изражавају незадовољство оваквим законским решењем јер многи браниоци, како би одбранили свог клијента- окривљеног, настоје да баце љагу на приватни живот жртве, настојећи да докажу да је жртвино понашање „изазвало“ учиниоца на извршење кривичног дела те да је жртва то „заслужила“, што је апсолутно неприхватљиво из етичких али и других разлога.²³

²¹ Види: Сајт Вишег суда у Нишу, доступно на: <https://ni.vi.sud.rs/tekst/353/sluzba-za-pomoc-i-podrsku-svedocima-i-ostecenima.php>, приступљено: 23.04.2024. године.

²² Чл. 31 ст.1 Закона о спречавању насиља у породици, «Сл. гласник РС», бр. 94/2016 и 10/2023 др.закон.

²³ У актуелном суђењу против учитеља глуме Мирослава Алексића објављена су непримерена питања браниоца окривљеног жртвама кривичних дела која су наишла на осуду јавности и на покретање бројних кампања против осуде жртава кривичних дела. Видети: Radio Sarajevo (2023). Суђење Мики Алексићу: Објављена uznemirujuća pitanja

4. Закључак

Нацрт Закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку несумњиво уводи многе позитивне новине. Јасније дефинисање појма оштећеног лица које је фактички изједначено са појмом жртве из међународних докумената иако језички посматрано, појам жртве није прихваћен. Корпус права оштећеног лица је повећан, додавањем права која су у складу са међунарофним документима, а нова права имају за циљ омогућавање активнијег и ефикаснијег учешћа оштећеног у кривичном поступку као и спречавање секундарне виктимизације.

Међутим, на одређеним пољима положај оштећеног није промењен иако су законска решења о појединим питањима била гласно критикована. Тако, право на приговор оштећеног остало је суштински исто иако је дошло до неких козметичких промена у виду прецизирања одлуке којом јавни тужилац одлучује по приговору – то је решење и продужења рока у коме је непосредно више јавно тужилаштво дужно да по приговору одлучи. Право на приговор трпи озбиљне критике науке јер се о приговору одлучује у оквиру истог органа – јавног тужилаштва. Ништа се није променило на пољу регулисања супсидијарне тужбе нити у погледу остваривања имовинскоправног захтева у оквиру кривичног поступка.²⁴ Још увек није предвиђено да оштећени игра било какву улогу у процесу закључења споразума о признању кривичног дела између тужилаштва и окривљеног, нити састављање индивидуалног плана за помоћ и заштиту жртве, а право на бесплатну правну помоћ захтева измену посебног закона који постоји у овој области. Такође, избегавање непотребног испитивања које се односи на жртвин приватни живот сматрамо једном од кључних гаранција у циљу заштите оштећеног а истој није било места у новом Нацрту закона.

Поздрављамо позитивни искорак законодавца ка побољшању положаја оштећеног у кривичном поступку. Међутим, сматрамо да је неопходно да законодавац, на пољу побољшања положаја оштећеног, још

koja su advokati postavljali žrtvi silovanja, 20.9.2023; <https://radiosarajevo.ba/vijesti/regija/sudjenje-miki-aleksicu-objavljena-uznemirujuca-pitanja-koja-su-advokati-postavljali-zrtvi-silovanja/513561>, приступљено 26.02.2025. године.

²⁴ У пракси, у великом броју случајева, судије ће оштећеног за остваривање имовинскоправног захтева упутити на парницу. Одредба Истанбулске конвенције да се, уколико накнада није могућа из осталих извора, жртви додељује одговарајућа државна накнада, на коју је држава Србија ставила резерву, остаје далека и чини се готово илузорна могућност. Видети: Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, Истанбул 11.5. 2011, <https://rm.coe.int/1680462540>.

вредно ради. Такође, од пресудног значаја је како ће се ове одредбе, ако буду усвојене, примењивати у пракси, што нам остаје да пратимо у будућности.

Литература

Beloof, Douglas E. (1999). Third Model of Criminal Process: The Victim Participation Model, in *Utah Law Review* (1999), p. 290;

Doak, J., (2005). Victims' Rights in Criminal Trials: Prospects for Participation, in *Journal of Law and Society* 32(2), pp. 294–316;

Landsman, S., (1988), Readings on Adversarial justice: The American Approach to Adjudication, West Publishing Company, 1988.

Schneider, H. J. (1975) Victimologie, Tubingen: Mohr, 1975;

Tomašević G., Pajčić, M. (2008). Subjekti u kaznenom postupku: pravni položaj žrtve i oštećenika u novom hrvatskom kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), vol. 15, broj 2/2008, str. 817-857, str. 823;

Бејатовић, С. (2016). Кривично процесно право: према Законик о кривичном поступку из 2011.године, Службени гласник, Београд, стр.126;

Бејатовић, С. (2020). Жртва кривичног дела и кривичноправни инструменти заштите (међународни правни стандарди, регионална кривична законодавства, примена и мере унапређења заштите), у *Жртва кривичног дела и кривичноправни инструменти заштите* (међународни правни стандарди, регионална кривична законодавства, примена и мере унапређења заштите), ур. С. Бејатовић, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, стр. 13-41;

Васиљевић, Т. (1981). Систем кривичног процесног права СФРЈ, Савремена администрација, Београд;

Живановић, Т., (1941), Основни проблеми грађанског и кривичног процесног права (поступка) 2, Београд, Српска краљевска академија, 1941, стр. 138;

Илић, И. Б., Миљуш, И. (2016). Примена међународних стандарда о положају оштећеног у кривичном поступку. У *“Усклађивање права Србије са правом ЕУ”*: зборник радова, Вол. 1–3, стр. 221-238, Правни факултет Универзитета у Нишу, приступљено: 25.02.2025.године,; http://www.prafak.ni.ac.rs/files/centar_pub/pf-zbornik-projekat-2016.pdf,

Николић-Ристановић, В., (2003). Подршка жртвама и спречавање секундарне виктимизације: савремена законска решења и пракса, Темида, Заштита жртава и сведока;

Николић-Ристановић, В. (2020). Обука стручњака који долазе у контакт са жртвама и њен значај за превенцију накнадне виктимизације, у: *Жртва кривичног дела и кривичноправни инструменти заштите* (међународни правни стандарди, регионална кривична законодавства, примена и мере унапређења заштите), ОЕБС Мисија у Србији, Београд, 2020.

Стевановић, И. (2019). Жртва кривичног дела и кривичноправни инструменти заштите (неопходни кораци за унапређење система), LIX Саветовање Српског удружења за кривичноправну теорију и праксу, Београд, стр.156-169;

Стевановић, И., Вујић, Н. (2020). Малолетно лице и друге посебно осетљиве категорије жртава кривичних дела (међународни правни стандарди и кривично процесно законодавство Србије), у: *Жртва кривичног дела и кривичноправни инструменти заштите* (међународни правни стандарди, регионална кривична законодавства, примена и мере унапређења заштите), ур. С. Бејатовић, ОЕБС Мисија у Србији, Београд, стр. 95-110;

Шкулић, М. (2016). Положај жртве кривичног дела/оштећеног у кривичноправном систему Србије уопште и у односу на директиву ЕУ 2012/29, у: *Казнена реакција у Србији VI део*, Правни факултет, Универзитет У Београду, стр. 40–80.

Правни акти

Декларација основних правних принципа за жртве кривичних дела и злоупотребе моћи, Генерална скупштина одлука 40/34, 29. новембра 1985, приступ: 25.02.2025.године; https://cref.eakademija.com/drugi-relevantni-mi-i-ac/133-deklaracija-zrtve-krivicnih-dela/908-deklaracija-zrtve-kr-dela?utm_source=chatgpt.com

Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, приступљено: 25.02.2025.године, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SR/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>

Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, "Сл. гласник РС", бр. 85/2005;

Закон о спречавању насиља у породици, “Сл. гласник РС”, бр. 94/2016 и 10/2023 др.закон;

Законик о казненом поступку Републике Хрватске, 2008.године, <https://www.zakon.hr/z/174/Zakon-o-kaznenom-postupku>, приступљено: 04.12.2024.године;

Законик о кривичном поступку РС, “Сл. гласник РС”, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС;

Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, Истанбул 11.5. 2011, <https://rm.coe.int/1680462540>, приступ 22.05.2024.године;

Нацрт закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, приступ 22.02.2025.

Интернет извори

Министарство правде РС (2020). Национална стратегија за остваривање права жртава и сведока кривичних дела у Републици Србији за период 2020-2025. године (19.08.2020), приступ 6.12.2024; <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30567/nacionalna-strategija-za-ostvarivanje-prava-zrtava-i-svedoka-krivicnih-dela-u-republici-srbiji-za-period-2020-2025-godine-19082020.php>

Radio Sarajevo (2023). Суђење Мики Алексићу: Објављена узнемирујућа питања која су адвокати постављали жртви силовања, 20.9.2023; <https://radiosarajevo.ba/vijesti/regija/sudenje-miki-aleksicu-objavljena-uznemirujuca-pitanja-koja-su-advokati-postavljali-zrtvi-silovanja/513561>, pristup 26.2.2025

Marija Milojević, LL.M.,

PhD student, Faculty of Law, University of Niš,

Junior Pesearcher, Faculty of Law, University of Kragujevac

THE POSITION OF THE INJURED PARTY IN THE LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA: DE LEGE LATA AND DE LEGE FERENDA

Summary

The position of the injured party in criminal proceedings is determined by the corpus of rights and obligations contained in the Criminal Procedure Code (hereinafter: the CPC). In this paper, the author presents the concept of the injured party, theoretically and normatively, and discusses the existing doubts and dilemmas in defining the concept of the injured party, with reference to the legal solution proposed in the Draft Act on Amendments and Supplements to the Criminal Procedure Code. The author analyzes the positive law provisions as well as the proposed amendments to the Criminal Procedure Code on the position of the injured party, with specific reference to the scope of implementation of international legal standards in this area. In the conclusion, the author provides observations and guidelines on the position of the injured party de lege ferenda.

Keywords: *injured party in criminal proceedings, victim of crime, right to information of the injured party, prohibition of secondary victimization, right to an interpreter, right to free and confidential access to assistance and support services, right to object, right to compensation.*

Јован Божовић,¹
Докторанд,
Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 328.185:342.26(497.1)“1918/1929”

UDK: 341.384(430:497.1)“1921”

UDK: 32:929 Pašić R.

DOI: 10.5281/zenodo.15781759

Прегледни научни чланак

Примљен: 30. 04. 2025.

Прихваћен: 19. 06. 2025.

ЈУГОСЛОВЕНСКИ КАРАКТЕР КОРУПЦИЈЕ У КРАЉЕВИНИ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА

Апстракт: Од тренутка настанка, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца била је предодређена за развој корупције у свим сегментима заједничке државе. Поред неповољног друштвено-историјског контекста у којем је настала, све унутрашње супротности које су у тренутку њеног настанка постојале, представљале су истовремено и кључне факторе ризика корупције. У таквим околностима, политика интегралног југословенства, као можда једини кохезиони фактор три јужнословенска народа, имала је озбиљне нуспојаве. Најзначајнија је била корупција, у којој су заједнички учествовали и успешно сарађивали представници сва три народа, независно од припадности власти или опозицији. У првим годинама постојања заједничке државе вероватно најбољи пример такве коруптивне сарадње представљала је Сточна афера, чији значај за каснију судбину државе превазилази помало пежоративни назив афере.

Кључне речи: Корупција; Краљевина СХС; југословенски; Сточна афера.

1. Увод

У овом раду најпре ћемо историографски приказати настанак Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (у даљем тексту: Краљевина СХС), друштвено-економски и политички контекст приликом настанка и првих година постојања заједничке државе, као и изградњу нормативног система Краљевине СХС. Након тога ћемо укратко дефинисати појам

¹ ajbozovic@gmail.com

корупције, те факторе ризика, феноменологију и последице корупције. Потом ћемо као студију случаја најпре описати Сточну аферу и, кроз разматрање коруптивних радњи и улоге појединаца током афере, указати на уочене појавне облике корупције и њене последице, али и указати на њен југословенски карактер, који је, упркос схватањима неких савременика и каснијих аутора, као и међусобним оптужбама троплеменог народа, ипак билонезаобилазно обележје у највећем броју коруптивних афера у Краљевини СХС.

Природа корупције је таква да је и њена историјска поузданост релативна, више него код других историјских чињеница. Због тога чак и тумачење познатих историјских чињеница у области корупције носи већи ризик, мултипликован политичким контекстом у којем су аутори писали, те уобичајеним политичким флоскулама да су за корупцију увек криви „они други“ или, у најбољем случају „мангупи у нашим редовима“. Због тога ћемо у овом раду избегавати категоричне судове, јер циљ овог рада није посмртно суђење историјским личностима, нити *damnatio memoriae*. Уместо тога, покушаћемо да у излагању историјских извора изводимо разложне закључке, размотримо питање корелације корупције и објективних околности приликом стварања Краљевине СХС, али икорелације корупције и међунационалних односа. Додатне факторе ризика корупције потражићемо у коруптивној пракси политичких партија и државног руководства. У таквим околностима, без адекватног нормативног оквира и политичке воље за борбу против корупције, Краљевина СХС била је једноставно осуђена на корупцију.

Тема корупције и (не)постојања борбе против корупције у међуратном периоду у домаћој правној и историографској литератури некакоје увек остајала у позадини крупнијих расправа о националном ослобођењу, облику државног уређења и величине државе, при чему су „државне потребе“ биле важније од борбе против корупције, а „државни разлози“ неретко служили као изговор за изостанак борбе против корупције.

2. О Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца

Први светски рат је са политичке карте Европе избрисао четири царства (османско, аустроугарско, немачко и руско) и уцртао више независних националних држава, од којих је Краљевина СХС била најсложенија. „Вирус садашњости“ одређивао је природу и третман Краљевине СХС, тако да је у међуратној југословенској историографији била углавном виђена као „остварење вековних тежњи“; са доласком комуниста на власт у Југославији, та иста држава је постала „држава изневерених

очекивања“, а и данас су присутна дијаметрално супротна гледишта међу ауторима. Након завршетка Првог светског рата, на темељима Нишке декларације, која је поред ратних циљева садржала и идеју о уједињењу Јужних Словена, формирана је Краљевина СХС, која је међу новонасталим државама (осим СССР) у својим границама окупила највећи број различитих народа и у значајном броју три велике религије, морала је у свом коначном облику бити плод споразума – предвиђено је да Краљевина СХС буде заједница троплеменог народа, заснована на начелима тзв. народног јединства или замисли о томе како Срби, Хрвати и Словенци чине један југословенски² народ. Међутим, тај историјски споразум временом се показао као „историјски неспоразум“ (Антић, 2021:255), без обзира на прводецембарско клицање краљу Петру, регенту Александру, „целом уједињеном српско-хрватско-словеначком народу“ и „слободној, уједињеној Југославији“ (Ђокић, 2023:389).

Таква југословенска држава је само у првих десет година свог постојања три пута мењала свој назив: 1. децембра 1918. проглашено је Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца; од 15. јула 1920. званични назив државе био је Краљевина СХС, а од 5. октобра 1929. у званичној употреби био је назив Краљевина Југославија. Том променом назива углавном је заокружено формално „озакоњење“ југословенства, које је у претходном периоду фактички и поступно грађено.

Свега 23 године постојања заједничке државе биле су драматичне и противречне, јер се народи који су се у њој нашли 1918, живећи у разним империјама и цивилизацијама – „нису познавали“ (Перовић, 2015:3), а њихове циљеве, и поред различитости, власт је усмеравала у правцу заједништва - једног, интегралног, југословенског. Међутим, теза о „непознавању народа“ је, нажалост, само делимично тачна, јер су и српски народ и српска „елита“ годину дана после Нишке декларације

² Југословенство (југославизам) је идеологија по којој Срби, Хрвати, Словенци и други јужнословенски народи припадају јединственој југословенској нацији, одвојеној различитим историјским околностима, облицима говора и религијом. У периоду између два светска рата југословенство постаје преовлађујућа, а затим и званична идеологија Краљевине Југославије. Постојала су два главна облика југословенства у том периоду: интегрално југословенство, које је промовисала власт, тежећи унитаризму, централизацији и уједињењу у јединствену југословенску нацију, и федералистичко југословенство, које је подразумевало аутономију историјских земаља у облику федерације и постепено уједињење без спољног притиска.

и само три године пре Прводецембарског акта, били у прилици да у Мачви 1915. боље упознају јужне Словене.³

При организовању заједничке државе Срба и Хрвата, главну реч водили су поборници њиховог етничког јединства, тзв. Југословени, који су, пошто су себе прогласили претечама, тражили да им се призна и право на вођство. Уопште у њиховом наступању било је нечега надменог, искључивог, па и осионога. То их је начинило непопуларнима, и та непопуларност пренела се с њихове личности и на њихове идеје. Због Југословена намрзла се и Југославија (Јовановић, 2023:156-158).

Краљевину СХС од почетка су потресале многобројне економске тешкоће: проблем исхране становништва, реконструкција порушеног дела земље, обнова саобраћаја, валутно питање, нејединствено тржиште, проблем репарација и, уз нерешено аграрно питање- решавање проблема сточног фонда. Уз то, Први светски рат је оставио бреме финансијских обавеза које су далеко превазилазиле фискални капацитет Краљевине СХС, тако да је она била једна од најнеразвијенијих европских држава.

На наведене економске тешкоће надовезивале су се дубоке супротности делова заједничке државе које условно можемо груписати у пет категорија. На првом месту, јасно видљиве супротности које су произлазиле из различитих улогау Првом светском рату победника (Србија и Црна Гора) и поражених (територије Аустроугарске насељене јужним Словенима). На другом месту, разлике у парламентарном (не) искуству које су произлазиле из различитих политичких система у којима су живели и с тим у директној вези – (не)суверености. На трећем месту у овом набрајању, али са највећим рушилачким потенцијалом од свих наведених - етничке и верске разлике. На четвртм месту – друге супротности условљене економском и културном (не)развијеношћу - различити аграрни режими и школски системи, четири железничке мреже, пет валута у званичној употреби и шест царинских унија. И пета – супротност објективно изазвана постојањем шест различитих правних система, која је ублажавана владањем уредбама до доношења Видовданског устава (око 800!), али и након тога, нарочито током периода диктатуре.

У таквим околностима издваја се један слој људи, тзв. „интелигенција“. Одморна, захваљујући забушавању током рата, „интелигенција“ је

³ Инвазионе аустроугарске јединице у којима је било доста јужнословенских војника, чиниле су зверства и ратне злочине у Мачви, о којима су сведочили Арчибалд Рајс, Анри Барби и Џон Рид.

искористила умор оних који су градили величину своје земље. Делила је и сплеткарила уз подршку великог контингента себи сличних пореклом из ослобођених крајева с оне стране Саве и Дунава. Тада је наступило бесрамно грабљење важних и уносних положаја и распојасани плес милиона предвођен „интелигенцијом“. Тај бесрамни грабеж понекад би узнемирио јавно мњење најочигледнијом корупцијом, па би у таквим ситуацијама тадашњи српски „политичари-странчари“ основали скупштинске анкетне комисије, које никада нису дале неки резултат „зато што вукови не једу једни друге“ (Рајс, 2008:52-71).

Државна творевина, настала 1. децембра 1918. фактичким путем, није почивала на друштвено-политичком консензусу и искреној вољи за политичким заједништвом три идентитетски различита народа. Ниједан устав на свету не би с успехом могао да правно уобличи такву творевину, па Видовдански устав није ни могао да изврши конститутивну функцију - да успостави функционалну државу и државну организацију (Петров, 2021:121-124) и тиме обезбеди основне полуге за владавину права и борбу против корупције.

„Што се грбо роди, време не исправи“, тако дасу временом магнитуда и динамика корупције само расли, стварајући „златно доба корупције“ (Богојевић, 2024:39) између два светска рата. У рукама југословенске „нове буржоазије“, коју су чинили представници српске, хрватске и словеначке буржоазије, „бесрамни грабеж“ омогућио је коруптивну акумулацију капитала. Корумпирани су тако стечени новац уложили у нове пословне подухвате, нарочито у индустрију, тражећи нову зараду, али користећи старе привилегије, које су њихови пријатељи у влади „волели“ да дају.

На овом месту морамо направити дигресију и поменути „Марков протокол“⁴, по садржини ефемеран политички документ, који хронолошки следи после Сточне афере, али чији практични значај најбоље сведочи о политичком контексту коруптивних радњи у Краљевини СХС и претварању чиновничке корупције у политичку. Након закључивања протокола 1923. настао је преокрет у међунационалним и међустраничким трзавицама. Услед тог пакта, отпочели су срдачни лични и политички,

⁴ Марков протокол је назив за споразум закључен 13. априла 1923, између Народне радикалне странке и Федералистичког блока, којим је потврђен споразум који је предвиђао да ХРСС и даље неће присуствовати седницама Народне скупштине, у коју ће ући представници СЛС и ЈМО, а влада заузврат неће спроводити оне одредбе Видовданског устава које се односе на поделу земље на области. Протокол је добио назив по Марку Ђуричићу, који је, као најстарији међу делегатима, био први потписник протокола.

а највише пословни односи између радикалских министара, њихових помоћника и високих чиновника, утицајних партијских личности и београдске чаршије, с једне стране, те великих земљопоседника, банкара, индустријалаца и политичара из Загреба, с друге стране. Захваљујући томе, цветала је корупција по свим државним надлештвима, у коју су били умешани сви напред наведени. Посматрајући само корупцију, могао је човек заиста помислити да између српских и хрватских привредника постоји хармонија по свим питањима уређења државе. Марков протокол дао је свим коруптивним елементима из Хрватске пуну слободу да долазе у Београд и да ту оснивају заједничка банкарска, индустријска, осигуравајућа и извозна друштва под југославенском фирмом, да тако зарађују велики новац. Оне су се међусобно слагале у корупцији и спекулацијама сваке врсте и, са овим у вези, и у свим питањима заједничког политиканства (Рибар, 1948:123).

3. О корупцији

Корупција представља тамну страну друштвене еволуције и присутна је у свим политичким системима, прошлим и савременим, без обзира на њихов класни карактер и политички облик. Као таква, она је увек и свуда упозорење да нешто у моралној и вредносној основи друштва није добро. Еволуција корупције је, како показују историјске чињенице, симбиотски повезана са стварањем и развојем државе. Мењајући своје видове и размере током историје, прилагођавајући се сваком друштву, значајан број аутора препознаје две њене особине: „лепливост“, која се огледа у томе да када корупција доспе у неки систем, по правилу ту и остаје и „пластичност“, која се огледа у томе да ниједна корупција није иста, већ се њена феноменологија формира и испољава услед деловања система у којем се развија и антикоруптивних мера које се против ње предузимају.

Корупција као универзална, ванвременска, свеприсутна и анационална појава, током историје дефинисана је на различите начине – од традиционалних схватања Платона, Аристотела, Макијавелија, Монтескјеа и Русоа о корупцији као кварењу власти, до лепезе савремених схватања, од којих ћемо поменути „математичку“ дефиницију корупције, према којој „Корупција = Монопол + Дискреција – Одговорност“, којом се покушава објаснити зашто долази до корупције у различитим окружењима и на различитим нивоима (Клитгард, 1991:75). Схватање корупције у различитим периодима варирало је услед промене друштвеног контекста, без јасне развојне путање у схватању обима и садржаја појма

корупције – у једном периоду иста коруптивна пракса означавања је као нешто дозвољено, а у другом као корупција. Поред тога, реч корупција се колоквијално користи за описивање веома широког круга ситуација, при чему су људи склони да све негативно што им се догоди приписују корупцији, потискујући тако лични неуспех или објективне околности. За потребе овог рада биће коришћена једина законска дефиниција корупције у нашем праву, те ће се под корупцијом подразумевати „однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицања недозвољене користи за себе или другог“.⁵

Као што нема универзалне дефиниције корупције, тако нема ни јединственог критеријума њене класификације, већ постоји више типологија на основу различитих критеријума, због чега ћемо поменути само оне на које ћемо касније указати у студији случаја. Најчешће коришћено, а уједно и најједноставније је разликовање *ситне* и *крупне* корупције. *Ситна* корупција никада није била од значајнијег интереса стручне јавности. *Крупна* корупција је нешто сасвим друго, и по природи ствари је увек пленила највише пажње јер су у њу укључени највиши представници власти, богати и утицајни људи. *Крупна* корупција представља најопаснији облик корупције из најмање три разлога: због тога што је врше носиоци политичке и економске моћи, због тога што наноси највећу економску штету друштву и због тога што угрожава саме основе демократског уређења. Нешто сложеније је разликовање *административне*, односно *чиновничке*⁶ корупције и *високе*, односно *политичке* корупције. *Чиновничка* корупција се јавља у државној управи, уз учешће чиновника на средњем и нижем нивоу и мање вредности давања која се захтевају и/или дају. *Политичка* корупција је по правилу *крупна* и заснива се на учешћу политичара, високих јавних функционера и државних службеника на положају, а карактеришу је злоупотреба политичке моћи, повезаност са носиоцима економске моћи и велике вредности давања. *Политичка* корупција је нешто више простог непоштовања правних норми, то је манипулација политичким институцијама и прописима, заобилажење или игнорисање прописа, па чак и њихово доношење тако да одговарају приватним интересима. Као што показује велики број корупционашких скандала у либералним демократијама током последњих деценија, политичка корупција није ограничена на ауторитарне системе. За крај, поменућемо још поделу

⁵Члан 2. Закона о спречавању корупције

⁶У овом раду ће бити коришћен термин *чиновничка* корупција, с обзиром на то да је 1921. и у прописима и у стручној литератури и колоквијално било уобичајено коришћење термина *чиновници*.

према сферама друштва у чијем начину функционисања поједини аутори налазе кључне узроке корупције, па тако можемо разликовати *политичку* и *економску* корупцију. *Економску* корупцију карактеришу концентрација економске моћи у рукама малог броја људи и јаке везе центара економске и политичке моћи. Упоређујући је са политичком, могли бисмо закључити да се заправо ради о две стране исте медаље.

У мањој или већој корелацији са наведеним типологијама, највећи број аутора као главне појавне облике корупције наводи *подмићивање, изнуду, трговину утицајем и сукоб интереса*. Често аутори као посебне облике корупције наводе *непотизам, клијентелизам, патримонијализам, фаворитизам* и слично, који по својој суштини заправо представљају само подврсте *сукоба интереса*. *Сукоб интереса* представља ситуацију у којој јавни функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на обављање јавне функције, при чему је приватни интерес било каква корист или погодност за јавног функционера или повезано лице.⁷ Сукоб интереса има своје посебне облике који се међусобно разликују првенствено према томе ко су повезана лица у чијем интересу поступа јавни функционер, позитивноправни појам „повезаног лица“ у Србији обухвата чланове породице јавног функционера, крвне сроднике јавног функционера у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, као и физичка или правна лица која се према другим основама и околностима могу оправдано сматрати интересно повезаним са јавним функционером.⁸ Према томе о којим повезаним лицима се ради, бројни аутори разликују *фаворитизам, патримонијализам, клијентелизам, и непотизам*. На овом месту нагласићемо само две врсте. *Патримонијализам* представља историјски облик лошег политичког устројства, а стварно функционисање власти састоји се од поделе државних ресурса пријатељима, које почива на урођеној људској склоности да се у друштвеним односима фаворизују чланови сопствене породице и/или пријатељи (Фукујама, 2018:51-73). *Непотизам* је посебан облик сукоба интереса којим су обухваћени чланови уже или шире породице, израз потиче од латинског *непос* (нећак), а одомаћио се откад су римске папе почеле делити уносне црквене дужности својим рођацима.

Као ни дефинисање корупције, ни анализа *узрока корупције* не може бити лака. Питање који све узроци доприносе настанку и развоју корупције занимљиво је и због тога што је корупција „до јуче“ третирана као

⁷ Члан 41. Закона о спречавању корупције.

⁸ Члан 2. став 1. тачка 6) Закона о спречавању корупције.

нормално и прихватљиво понашање. У литератури постоји пет главних становишта о узроцима корупције: моралистичко; функционалистичко; легалистичко, институционалистичко и интересно (Мирић, 2019:136). За потребне овог рада од посебног значаја су два основна приступа објашњењу узрока корупције: *антрополошки*, с једне стране, према чијим заступницима су корени корупције у човеку (*homo corrupticus*), разликујући при том корупцију из потребе (*need*) и корупцију из похлепе (*greed*) и *системски*, с друге стране, према чијим заступницима су корени корупције у систему (првенствено политичком, правном и/или економском).

У теорији се као главни политички узроци корупције истичу опортунизам политичке елите, услед страха да учествује у борби против корупције и тиме угрози или чак изгуби политички положај; непостојање контроле политичке елите, условљене формалном демократијом у којој је стварни циљ већине политичких странака стицање коруптивних користи, како за време власти, тако и у периодима опозиционог деловања; и, на крају, али не и најмање важно, постојање неформалних центара моћи, условљених и омогућених природном повезаношћу капитала и политике, оличених у финансирању политичких странака од стране приватног капитала. Међутим, корупција је комплексан феномен који готово никад није објашњен једним узроком и по правилу представља симптом постојећих проблема - лошег управљања, нејасних прописа, неефикасне државне управе, превеликих дискреционих овлашћења и др. Који ће од њих доћи до изражаја зависи од расположивости и ефикасности одбрамбених механизма којима друштво располаже да би се заштитило од корупције. Неразвијена и транзициона друштва, по правилу, располажу малобројним и slabим одбрамбеним механизмима.

Последице корупције представљају штету коју ова појава наноси друштвеном или економском систему. Иако су прва истраживања шездесетих година 20. века тврдила да корупција побољшала ефикасност „подмазујући точкове“ бирократије, емпиријски докази откривају да корупција има значајне негативне ефекте на друштвени и економски живот. Корупција поткопава демократију и владавину права и урушава поверење јавности у институције државе. У теорији се најчешће помињу *политичкеи економске последице корупције*. У *политичке* последице се уобичајено убрајају пад поверења грађана у изабране политичаре, нарушавање кредибилитета демократских институција и поткопавање темеља целокупног уређења државе и друштва. Као *економске* последице корупције најчешће се наводе расипање јавних ресурса, слабљење институционалне основе економског раста и осиромашење. Осим ових,

у теорији најчешће помињаних последица корупције, вреди поменути да корупција омогућава разне облике организованог криминала и, директно или посредно, избегавање кривичног гоњења.

4. Сточна афера

Радомир Пашић је, такав какав је био, био „отац корупције и моћи“ (Богојевић, 2024:44) и „симбол једног времена“ (Кулунџић, 1968:220). Иако је до јула 1921. за собом имао већ (првих) двадесет афера (од 1.001, како је фигуративно писала тадашња штампа), Радомиру Пашићу није сметало да до краја те године направи још једну, Сточну аферу, директно повезану са ратним репарацијама након Првог светског рата.

Краљевина Србија је већ током Првог светског рата добар део буџетских прихода планирала на очекиваним ратним репарацијама, при чему се у највећој мери то односило на репарационе обавезе Немачке. Рачунајући на уговорене ануитете, Краљевина СХС је расписала један од највећих унутрашњих зајмова (емитујући обвезнице ратне штете) који је на крају доживео потпуни фијаско. Пре тога, конференција у бањи Спа је коначно утврдила висину штете коју државе Централног блока треба да плате земљама Антанте, у укупном износу од око 33 милијарде долара. Осим укупног износа, утврђени су и удеони проценти у суми ратне одштете, према којима је за Грчку, Румунију и Краљевину Србију, одређен износ од 6,5%. Краљевина СХС је прихватила одлуку о деобном уделу, али је начин исплаћивања био измењен споразумима у Паризу 1921. Треба напоменути да су сви имовински уговори предвиђали обавезу исплате ратних репарација у новчаном износу или у натури, као и реституције нађених предмета, али обавезе према Краљевини СХС нигде нису биле таксативно наведене, тако да је она била на крају приморана да прихвати одштету по принципу „дај шта даш“, па је нпр. од Немачке примљено 60 милиона марака за одведену стоку и 11.563 коња. Ова стока је, са контингентима примљеним од других држава, продата и за њу је примљено 13.150.500 динара, и у буџет, по одбитку трошкова, унет је чист приход за 1922. од 11.868.295 динара. Како се углавном радило о компензационој реституцији, приходи од репарација су вођени као ванбуџетска средства. Међутим, другачије се поступало са другим контингентом стоке примљеним из Немачке - читав контингент био је уступљен фирми Радомира Пашића „Омниум Серб“, и то по цени од 455 динара за једну овцу и 1.510 динара за једно говече. Укупан контингент бројао је 17.500 говеда и 60.000 оваца. Економско-финансијски комитет при Министарству финансија, који је одлучивао о

оваквим преференцијалима, донео је о одлуку да протекционизовани „Омниум Серб“ не плати никакву царину приликом увоза овог контингента (Кршев, 2023:9-18). Чланови овог коруптивног конзорцијума у овој афери била су и предузећа „Промес“ из Загреба и „Импекс“ из Љубљане.

Анегдотски звучи податак да је Сточна афера откривена „трагом једне мале лумперајке“ у београдској кафани „Топола“⁹ новембра 2021. Један од најзначајнијих узрока који су погодовали корупцији уопште, па тако и настанку Сточне афере, представља чињеница да је Краљевина СХС заправо настајала у периоду од 1918. до 1921, и да је у том безуставном периоду представљала државноправни провизоријум. До доношења Устава, са привидом парламентаризма у Привременом народном представништву, регент и министарски савет су били главни носиоци власти, јер је Александар фактички вршио краљевску власт и пре смрти краља Петра I. У том међупростору и међупериоду, велики број оних који су били у прилици да прибаве било какву имовинску корист на терет државе, то су и чинили. Због тога имамо бројне примере и ситне и крупне, и чиновничке и политичке корупције.

Одмах по проглашењу Краљевине СХС изједначење закона постављено је као једна од врховних политичких вредности и главни задатак Владе. До доношења Устава 1921. процес изједначења закона текао је путем доношења уредби „законског значаја“, а Видовданским уставом предвиђена су два начина изједначавања закона: легализацијом ранијих уредби и доношењем закона од Законодавног одбора („малог парламента“) по предлогу Владе и у скраћеном поступку. Овај законодавни поступак није послужио циљу, јер су главни закони донети тек под режимом диктатуре (1929), а Грађански законик није донет ни до краја трајања Краљевине Југославије. У сфери извршног права слично је било до 1938, а у погледу земљорадничког минимума и касније. Изједначени закони су донети углавном супротно гледиштима србијанских правника, па се жртвовање парламентаризма у корист краља и Владе окренуло против Србије (Павловић, 2018:493-523).

Радомир Пашић је био син једног од најдуговечнијих и најпознатијих политичара у историји Србије и Југославије – Николе Пашића. Отац је био његов заштитник, учитељ и савезник до краја свог живота и у

⁹ Некадашња кафана „Топола“ била је место окупљања београдских адвоката, који су ту славили своје и успехе својих клијената. Када се 20. новембра 2021. једно такво уобичајено славље отргло контроли због нестварно зараде и постало „лумперајка“, новинари су сазнали за аферу. Игром судбине, кафана се налазила на данашњем Тргу Николе Пашића, педесетак метара од споменика човеку који је, према свему, био учесник Сточне афере!

свим приликама. Бројни савременици и аутори који сматрају да се у том односу оца и сина није радило само о уобичајеној очинској заштити сина јединца, већ да је и сам Никола Пашић био корумпиран, јер се другачије тешко може разумети однос који је имао према пословима свог сина. У том погледу сматрају да је био учитељ свом сину, јер је од скромног паланчанина и сиромаша, постао мултимилионер, најбогатији човек у Србији после краља Александра. (Богојевић, 2024:19-44).

Према свему познатом, Радомир Пашић је чувено презиме користио у суштини на два начина: или да би добио привилегије у пословима са државом, или, чешће, да посредује између државе и предузетника и узима милионске провизије. Тако су га процењивали и новинари тога доба, па су „Београдске новости“ 1. децембра 1921. наводиле да „он није неки трговац који има комбинације... да други мисле, а он само даје своје име и ставља у покрет своје везе... као и да свака компанија, која хоће да има какав крупнији посао са државом, мора имати за свог члана и г. Раду Пашића. Само име г. Пашића, то је један огроман капитал од кога млађи г. Пашић вуче ренту, коју он управо претвара у динаре и франке.“ Претходно је штампа објављивала сличне оптужбе против њега - да, користећи се утицајем свог оца, у дослуху с високим државним чиновницима, врши „кесарошке“ операције према држави.

Матрица је увек била иста – држава по симболичним ценама прода или изда у закуп неко своје добро Радомиру Пашићу, а овај то експресно препрода по вишеструко скупљој цени, те тиме директно нанесе штету држави а себи донесе огромне приходе. Када медији отворе то питање, покреће се следећи механизам одбране- напад се поистовећује са нападом на његовог оца, а затим се преформулише као напад на Србију и српски народ. Тада питање постаје далеко озбиљније, па би уредници и новинари застајали у даљем истраживању афера (Богојевић, 2024:45).

Главну улогу у Сточној афери имали су Радомир Пашић и Никос Велојанис, брат његове супруге. Они су спречили расподелу стоке сељацима уз помоћ Јанеза Ивана Пуцеља, министра пољопривреде, који се након откривања афере бранио тврдњом да постоје разлози “због којих је негодно делити стоку народу”. Када је расподела стоке сељацима спречена, Економско-финансијски комитет је наставио у истом стилу - супротно позитивним прописима продао је без лицитације стоку наведеним предузећима, иза којих је финансијски и логистички стајао Радивој Хафнер, познати хрватски ратни профитер, главни ортак Радомира Пашића. Хафнер, месар и кафеџија из Карловца, у току Првог светског постао је главни лиферант меса аустријској и немачкој војсци, захваљујући

пријатељству са аустроугарским генералима хрватског порекла, те тако згрнуо милионе, које је уложио у многобројне некретнине у Загребу, од којих су, према тадашњим критеријумима, 35 биле палате. Број тако купљених некретнина био је такав да је морао отворити посебну канцеларију с неколико адвоката и инжењера који су се бринули о њиховом одржавању и наплаћивању станарина (Кулунџић, 1968:241). Очигледно је да таква Хафнерова репутација није представљала препреку да постане један од главних бизнисмена у Краљевини СХС и један од главних партнера Радомира Пашића. Опраштање грехова и политика помирења делова троплеменог народа, као део званичног наратива, може се протегнути и на објашњење овакве коруптивне сарадње, али се чини да се заправо радило о простој животној чињеници *similis similibi gaudet*.

Остала „имена“ која се помињу у тадашњој штампи су Винко Златарић, експерт за сточарство и каснији секретар Одељења за сточарство Главног савеза сточарских и земљорадничких задруга, Мита Марковић и Влајко Станковић, трговци из Ниша, те Михајло Јовановић, адвокат, син председника Касације. Оваква коруптивна организација имала је заиста југословенски карактер, јер су у њој више него успешно сарађивали Срби, Хрвати и Словенци. Национални састав учесника овог коруптивног подухвата наговештава да су тада веома заоштрени односи између Загреба и Београда заправо били само сценографија која је омогућавала заједничко коруптивно деловање и да међу њима постоји широка међусобна сарадња и „братско јединство у пљачки народа и државе“ (Кулунџић, 1968:242).

Тек четири месеца након обелодањивања афере, у новинама се покреће питање министарске одговорности Ивана Пуцеља. Наиме, аутор чланка упире прстом на министра пољопривреде и „његово загонетно пријатељство са Радомиром Пашићем“ сматрајући да Пуцељ у овој афери ништа није радио „из чисте жеље да сачува наклоност г. Пашићеву... који је много мање крив него Пуцељ, јер није државни чиновник, па да је дужан чувати државну имовину, а уз све то - од оца лакома на државну пару и син је наследио ту особину. ... Пуцељ се морао енергично одупрети утицају Николе Пашића, јер у питањима стотина народних милиона нема и не може бити никакве колегијалности ни кавалерства, макар га и из владе искључили.“ Наравно, до формалног покретања министарске одговорности пред парламентом никада није дошло. Новинар „Републике“, која је 30. марта 1922. писала о Сточној афери, био је на добром трагу, препознајући министарску одговорност (познату и у том периоду), сукоб интереса министра пољопривреде и

председника Министарског савета, као и двоструки статус повезаног лица, који је имао Радомир Пашић као министров „загонетни пријатељ“, с једне стране и као члан породице председника Министарског савета, с друге стране. На основу свега наведеног може се закључити да је на доношење одлука министра пољопривреде и Министарског савета утицао приватни интерес Радомира Пашића, те да је њему и његовим пословним партнерима непоступањем у јавном интересу прибављена значајна имовинска корист.

Зарада наведених шпекуланата на основи добијених привилегија лако се могла израчунати, ако се зна да су београдске новине тог новембра писале да је цена једне овце у Војводини тада била 900, а говеда 3.000 динара. Међутим, притисак медија и огорчење српских сељака делимично су уродили плодом, па је Министарски савет био приморан да већ 25. новембра 1921. поништи продају оваца из формалних разлога, али је истовремено донето решење којим се „одобрава продаја волова, пошто је извршена под повољним условима“. Београдска „Република“ израчунала је да је на тих 17.500 волова, просечне тежине 400 кг, „целокупна сума добити била 136.000.000 динара“. Поређења ради, месечна плата судија, професора и лекара је износила око 1.500 динара.

Једна од последица Сточне афере био је и нарушен међународни углед заједничке државе, изграђен на ратним заслугама Краљевине Србије. Продајом стоке намењене сељацима оштећеним ратом, и тодалеко испод цене, држава је, осим расипања јавних ресурса, давала повода страним државама да преиспитају своју репарациону политику према Србији - Немачкој, због тога што је Краљевина СХС инсистирала на добијању стоке која јој, према резултатима наведене афере, није била потребна, али и ратним савезницима, због тога што су експерти Краљевине СХС у репарационој комисији водили огорчену борбу за свако грло стоке.

Та одштета за стоку коју су немачки и аустроугарски окупатори за време Првог светског рата запленили у Србији, по реалном стању ствари у највећем делу требало је и да припадне српским сељацима, чији је сточни фонд готово у потпуности уништен. У земљи са 1.985.000 ситних сељачких газдинстава, уместо да се стока подели осиромашеним сељацима и тако обнови сточни фонд, или да се на лицитацији прода по тржишним ценама, Економско-финансијски комитет је цео контингент уступио поменутом конзорцијуму по невероватно повољним условима. То је, природно, изазвало и огорчење међу српским сељацима, који су „толиком крвљу, а Србија толиким мукама стекли права!“, како је писала „Политика“ 21. новембра 192, пратећи расплет афере.

И тако је та корупционашка компанија у којој су се братски сложили српски корупционаши на челу са Радомиром Пашићем, хрватски на челу са богаташем Хафнером, и словенски на челу са министром Пуцељом, поделила међу собом тих 136 милиона тадашњих динара, чиме је симболично запечаћено братство корупционаша сва три народа, споразумом да ће и даље сложено пљачкати државу (Кулунџић, 1968:246-247).

Међутим, можда значајније од материјалне штете је то што је ова афера представљала окидач који је довео до кључне промене у друштвеним односима, дајући одлучујући замах системској корупцији и осиромашању установништва, па новински текст, у „Београдском дневнику“ од 20. новембра 1921. звучи пророчански: „Господо министри, не кривите комунисте кад гром пукне.“ Двадесетак година касније, гром је пукао, комунисти су дошли, а диктатура пролетеријата анулирала коруптивну акумулацију капитала.

5. Закључак

Динамични и контрадикторни друштвени контекст стварања Краљевине СХС, условљен ратним разарањима која су му претходила, брзо је створио политичку поларизацију и фрагментацију јавности у погледу решавања основних питања државног уређења и елементарних услова за егзистенцију државе и друштва. Формирање заједничке државе, али истовремено и њена егзистенцијална угроженост, како спољним, тако и унутрашњим факторима, усмерили су званичну политику ка стварању јединства троплеменог народа кроз интегрално југословенство.

Успостављање државних институција са демократским потенцијалом стварало је одређене могућности за јачање антикоруптивних мера. Међутим, провизоријум је трајао предуго, а Видовдански устав прекинуто, што је у много чему погодновало настанку Сточне афере. Показало се да владавина права и борба против корупције захтевају много више. Постојање бројних узрока корупције представљало је превелики изазов током овог периода, уз различите факторе који су допринели њеној распрострањености. Наиме, након формирања заједничке државе у први план су избила питања државне организације и огорчена политичка борба по бројним питањима, што је у потпуности маргинизовало борбу против корупције. Нажалост, историографија не само што не пружа доказе да је држава, односно њена „елита“, била покретач борбе против корупције у Краљевини СХС, већ је њена улога у борби против корупције била, најблаже речено, „контроверзна“, због чега покушаји увођења антикоруптивних мера нису успели.

И поред свих специфичности феноменологије и узрока корупције на територији Краљевине СХС, морамо имати у виду и њен југословенски карактер. Књиге које су пре Другог светског рата писане да би доказале кривицу једне стране за корупцију сувише су политизоване, па остају само као један вид стереотипа, у контексту растућег национализма и сепаратизма, као и радови настали крајем 60-тих и почетком 70-их година. Јасно је, наиме, да је политичко-војна предност српске буржоазије имала пандан у (пре свега) хрватској буржоазији и утицају њеног финансијског капитала. Словеначка и хрватска буржоазија добиле су у привредном погледу далеко повољнији положај од онога који су имале у Аустроугарској, налазећи се на њеној економској периферији.

Супротно бескрајним дискусијама и националистичким сукобима о којима се већ толико писало, треба истаћи да се корупцијом нису користили само радикалски и демократски чаршијски елементи око тадашњих државних врхова, већ да су склоност према корупцији неретко показивали и опозициони елементи, за које је било карактеристично како су се и они брзо повезивали са својим политичким противницима када се радило о могућности зараде – на рачун државе (Чулиновић, 1962:238-239). „Успех“ Сточне афере био је уједно и један од симптома који је широј јавности јасно показао да између српских, хрватских и словеначких корупционаша предстоји мера пуног разумевања, међусобне сарадње и братског јединства у пљачки народа и државе.

Због чега је изостала било каква позитивноправна реакција у погледу одговорности министра пољопривреде и/или председника Министарског савета? Поред осталог и због тога што у Краљевини СХС није верификован закон који би правно регулисао питање прецизне надлежности и уређења Министарског савета, већ су министарства образована уредбама на основу члана 2. Закона о устројењу централне државне управе Књажевства Србије из 1862, све до доношења Закона о уређењу врховне државне управе од 31. марта 1929! Коришћење прописа из 1862. која је познатија по судбоносним догађајима на Чукур чесми, него по нормативним узлетима српске кнежевине, довољно говори само по себи. Упитна применљивост тог закона у новим условима нужно је доводила до правне несигурности и остављала много правних празнина, омогућивши примат дискреционим овлашћењима како појединих министара, тако и Министарског савета у целини.

Поред тога, значајно је поменути да је, с намером да се у Краљевини СХС изједначи кривично законодавство, 1919. донета уредба којим су одредбе Кривичног законика Србије из 1860. постале важеће на целој

територији Краљевине. Законик је садржао тзв. коруптивна кривична дела у глави „Злочини и прекршаји државних службеника“, а већина случајева подмићивања кажњавана је затворском казном у распону од две до пет година, док је за најтежа кривична дела била забрањена казна затвора до десет година. Оквир казни за даваоце мита била је до три године затвора. Очигледно је да је чак и у напред описаном друштвеном контексту Краљевине СХС постојао квалитетан кривичноправни оквир за борбу против корупције. Међутим, још очигледније је да су недостатак политичке воље првенствено, али и недоследно спровођење закона, па чак и квалитет правосудних институција, утицали на то да Сточна афера не добије било какав судски епилог.

Главни системски узорци корупције Сточне афере били су: 1) сукоб интереса јавних функционера (министра пољопривреде, председника Министарског савета и са њима повезаних лица); 2) дискрециона овлашћења јавних функционера (услед постојања прописа који су садржали факторе ризика корупције, по правилу није било критеријума за примену дискреционих овлашћења или, када су и постојали, нису били ни довољни ни јасни) и на крају, као нужан услов за заокруживање коруптивног мини-циклуса, 3) привилеговани положај српског, хрватског и словеначког предузећа („Омниум Серб“, „Промес“, и „Импекс“). Корупција је у Сточној афери настала као резултат привилегија за располагање јавним ресурсима, које је држава „легално“ одобрила. „Време власти“ и државна својина, која се „користи као своја, а чува као туђа“, била је идеалан економски и финансијски извор коруптивне акумулације капитала и еклатантан пример високе корупције.

Највише институције више пута су прекршиле бројне законе због незаконите зараде Радомира Пашића, чиме се Краљевина СХС претворила у државу која је бринула само о интересима привилегованих појединаца, за које су кључне биле родбинске везе. Чини се да је незаконито деловање Радомира Пашића поставило непотистички образац којем ће потоње генерације српских политичара често прибегавати у вршењу власти (Антонић, 2006:70).

Интересантно је да Сточна афера није изазвала много буре ни у тек формираном парламенту. То не изненађује, јер за политичке странке није био непремостивих идеолошко-политичких, али ни других разлика, које би ометале њихово (понекад и заједничко) коруптивно деловање. У њиховој пракси бројни политички компромиси по правилу су доводили до затварања очију пред коруптивним радњама политичких противника и генерисања системске корупције. Нису ретки аутори

који сматрају да не само што није постојала политичка воља за борбу против корупције, већ да је и сама држава низом поступака давала допринос њеном развијању, чија је последица била настанак феномена „заробљене државе“ (Шуваковић, 2011).

Остаје важно да се о националној историји корупције и антикоруптивних мера пише критички. Србија, разапета између бројних секторских стратегија и акционих планова, с једне стране, те питања опстанка и карактера државе, с друге стране, и даље тражи најбољу формулу за борбу против корупције. Чини нам се да у данашњој борби против корупције недостаје управо ретроспекција. Да би били успешнији у борби против корупције треба да се мало осврнемо и анализирамо не тако давну прошлост Србије, да освежимо историјско памћење и реалније сагледамо догађаје из посматраног периода наше историје, како би боље разумели актуелну феноменологију корупције.

Литература

Антић, Ч. (2021). *Српска историја*, Београд: Вукотић медија.

Антонић, Г. (2006). *Сточна афера*. У: Булатовић, А. Кораћ, С. *Корупција и развој модерне српске државе*. Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања.

Богојевић, М. (2024). *Раде Пашић, енигма једног времена*, Нови Сад: Прометеј.

Čulinović, F. (1962). *Jugoslavija između dva rata, knjiga I*. Zagreb: Historijski institut jugoslavenske akademije u Zagrebu.

Ђокић, Д. (2023). *Историја Србије – Од раног средњег века до данас*, Нови Сад: Академска књига.

Fukuyama, F. (2018). Corruption as a Political Phenomenon. In: Kaushik Basu & Tito Cordella (ed.), *Institutions, Governance and the Control of Corruption*. London: Palgrave Macmillan.

Јовановић, М. (2022). Историјскоправна анализа криминализације коруптивних радњи код нас. *Пешчаник*, 23, 247-258.

Јовановић С. (2023). *Историја – политика – демократија*, Београд: Catena mundi.

Klitgaard, R. (1991). *Controlling Corruption*. Oakland: University of California Press.

Kršev, B.(2011). Ratne reparacije i njihova sudbina nakon Prvog svetskog rata – slučaj Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, *Civitas*, br. 1,9-17.

Kulundžić, Z. (1968). *Politika i korpcija u kraljevskoj Jugoslaviji*, Zagreb: Stvarnost.

Мирић, Ф. (2019). Корупција као правни и друштвени феномен. У: Костић, Ј; Стевановић, А: *Финансијски криминалитет и корупција*, 135-142.

Pavlović, M. (2018). Problem izjednačenja zakona u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca/Jugoslaviji. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 68, No. 3-4, str.493-523.

Перовић, Л. (2015). *Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца (1918-1929)/Краљевина Југославија /1929-1941): настанак, трајање и крај*,Београд.

Петров, В. (2021). Противречја Видовданског устава, *Архив за правне и друштвене науке*. Бр. 2, 121-124.

Рајс, А. (2014). *Чујте Срби*, Београд: Александрија.

Рибар, И. (1948). *Политички записи, књига I*, Београд: Просвета.

Шуваковић, У. (2011). Корупција и политичке странке у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца. *Наука, безбедност, полиција*, вол. 16, 1, 43-56.

Закон о спречавању корупције, *Службени гласник РС*, бр. 35/19, 88/19, 11/21–аутентично тумачење, 94/21 и 14/22.

Jovan Božović, LL.M.,

PhD student,

Faculty of Law, University of Niš

**THE YUGOSLAV CHARACTER OF CORRUPTION IN THE KINGDOM OF SERBS,
CROATS AND SLOVENES**

Abstract

From the moment of its creation, the Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes (SCS) was destined to experience corruption in all segments of the state. The unfavorable socio-historical context at the time of its establishment, along with the internal contradictions, were significant risk factors for corruption. In this environment, the policy of integral Yugoslavism, which served as the primary unifying factor for the three South Slavic peoples, had serious side effects. The most notable of these was corruption, in which representatives from all three groups participated and successfully cooperated, regardless of whether they were in government or in the opposition. In the years of the common state, the Cattle Affair serves as a prime example of this corrupt collaboration, and its implications for the future of the state extend far beyond the somewhat pejorative name of the affair.

Keywords: *corruption, Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes, Yugoslav Cattle Affair.*

Александар Луковић,¹
Докторанд,
Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 343.819(497.11)
UDK: 343.91-053.6(497.11)
DOI: 10.5281/zenodo.14844453

Прегледни научни чланак

Примљен: 21. 12. 2024.

Прихваћен: 11. 02. 2025.

АЛТЕРНАТИВНЕ КРИВИЧНЕ САНКЦИЈЕ И АДЕКВАТНОСТ ДРУШТВЕНЕ РЕАКЦИЈЕ НА МАЛОЛЕТНИЧКУ ДЕЛИКВЕНЦИЈУ

Апстракт: У оквиру овог рада анализаране су две групе питања. Прва је посвећена оштим напоменама о адекватности државне реакције на криминалитет, факторима и субјектима њене практичне реализације, с посебним освртом на криминалитет малолетника. Специфичност ове проблематике код малолетних учиналаца кривичних дела лежи пре свега у чињеници специфичних узрастних карактеристика ове категорије учиналаца кривичних дела као и чињеници њихове старосне доби која им „пружа могућност“ будућег вршења кривичних дела у знатно дужем временском периоду него што је то случај са пунолетним лицима посебно оних у „поодмаклом животном добу“. При чему су ово неки од разлога важности адекватне државне реакције на криминалитет малолетника као и непрестане актуелности ове проблематике. Друга група питања посвећена је критичкој анализи алтернативних кривичних санкција у малолетничком кривичном праву Републике Србије (његовој норми и пракси). Основни закључак извршене анализе, овог дела предметне проблематике је да су данас код нас, као и уопште, алтернативне кривичне санкције кључни инструмент државне реакције на малолетничку деликвенцију, што је поткрепљено статистичким подацима, а на основу јавно доступних информација Републичког завода за статистику, за период од 2019 – 2023. године. У малолетничком кривичном праву Републике Србије алтернативне кривичне санкције према малолетницима, у виду васпитних мера ванинституционалног карактера, су правило, како на нормативном нивоу, тако и у пракси.

Кључне речи: малолетничка деликвенција, алтернативне кривичне санкције, кривичне санкције, кривична дела.

¹ e-mail: al.lukovic@gmail.com

1. Увод

У последњој деценији једно од најактуелнијих питања у области кривичног права представља питање адекватности кривичноправних инструмената државне реакције на криминалитет. Постоји више разлога за то, међу којима ће бити наведена три. Први разлог је да смо сведоци пораста криминалитета. Други разлог је пораст процента најтежих криминалних дела различитих облика, а трећи разлог је све већи број кривичних предмета који се због неефикасности државне реакције нагомилавају (Ристивојевић, 2012:125). Имајући у виду њихову садржину и начин практичне реализације више је него неоспорно да алтернативне кривичне санкције имају низ предности над класичном, што посебно долази до изражаја код малолетних учинилаца кривичних дела. Управо због овог циљ употребе алтернативних кривичних санкција је да се казне лишења слободе сведу на минимум. По правилу се у скоро сваком законодавству прети прекомерном казном, при чему казна лишења слободе за собом повлачи и неке последице. Поред низа последица које трпи учинилац кривичног дела постоје и ограничавајући фактори њеног извршења. Скупа је и многе државе не могу да омогуће њену масовну примену, а превише често коришћење има штетне последице и по друштво и по осуђена лица (Луковић, 2018: 390).

Алтернативне кривичне санкције су решење које финансијски мање оптерећује државу, а адекватна су замена за краће казне затвора, а при томе се смањује степен штетних последица као што су на пример депривација и призонизација. Применом алтернативних кривичних санкција се чувају односи са породицом, олакшава комуникација са средином у којој живи осуђено лице итд. Алтернативне кривичне санкције омогућавају да осуђено лице остане у радном односу и самим тим на квалитетан начин остане интегрисано у друштвену заједницу чиме се смањује степен рецидивизма.

Приликом примене алтернативних кривичних санкција дошло је до озбиљних потешкоћа различитог карактера, како практичних тако и начелних. Решавање тих проблема има општи значај али има и велики утицај на превенцију и поновну интеграцију у друштво малолетних учиниоца кривичних дела.

2. Модел друштвене реакције на малолетничку деликвенцију у Републици Србији

Кривичне санкције према малолетним лицима, у Републици Србији, су прецизно дефинисане кроз Закон о малолетним учиноцима кривичних

дела и кривично правној заштити малолетних лица² (у даљем тексту ЗОМУКД), у оквиру кога се малолетним учиниоцима кривичних дела се могу изрећи следеће санкције: 1) васпитне мере, 2) казна малолетничког затвора и 3) мере безбедности предвиђене чланом 79. Кривичног законика, осим забране вршења позива, делатности или дужности. При томе се млађим малолетницима могу изрећи само васпитне мере, док се старијим малолетницима поред васпитних мера изузетно, под Законом прописаним условима, може изрећи казна малолетничког затвора. Предвиђени су и услови под којима се малолетним учиниоцима кривичних дела се могу изрећи и мере безбедности.

Васпитне мере су примарна врста малолетничких санкција које се реализују и то кроз васпитање, преваспитање и правилан развој малолетника. Васпитне мере се могу изрећи свим малолетним учиниоцима кривичних дела – и млађим (који су у време извршења кривичног дела навршили четрнаест али нису навршили шеснаест година живота) и старијим малолетницима (који су у време извршења кривичног дела навршили шеснаест, али нису навршили осамнаест година живота). Без обзира на специфичност примене, овај вид казнене политике према малолетним учиниоцима кривичних дела представља начин заштите друштва од криминалитета.

У том циљу су Законом предвиђене три категорије васпитних мера, као посебних санкција које се могу изрећи малолетном учиниоцу кривичног дела, а под одређеним условима и млађем пунолетном лицу. То су: 1) васпитне мере упозорења и усмеравања, 2) васпитне мере појачаног надзора, и 3) заводске васпитне мере.

Пре изрицања мере суд је у обавези да изврши процену више параметара у циљу покушаја да одређена мера да што боље резултате, односно најпозитивнији могући утицај на малолетног учиниоца кривичног дела. Неки од параметара су: узраст и зрелост малолетника, степен поремећаја у његовом друштвеном понашању, тежину дела, побуде из којих је дело учинио, средину и прилике у којима је живео, његово понашање после учињеног кривичног дела, а посебно да ли је спречио или покушао да спречи наступање штетне последице, накнадио или покушао да накнади причињену штету, да ли је према малолетнику раније била изречена кривична или прекршајна санкција, као и све друге околности које могу бити од утицаја на изрицање мере.

² Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005.

Васпитне мере упозорења и усмеравања представљају судски укор и посебне обавезе. Ова врста мера се углавном изриче у случају када довољно и потребно утицати на личност малолетника и поправљање његовог понашања. Ако малолетник показује кајање за учињено дело и показује спремност да даље не чини кривична дела онда се изриче судски укор. При изрицању судског укора, суд малолетнику указује на неприхватљивост његовог поступка и предочава му да му може бити изречена и нека друга санкција ако би поново учинио кривично дело. Уколико је кроз процену претходно наведених параметара суд донео закључак да је на малолетног учниоца кривичног дела потребно вршити додатан притисак кроз захтеве и забране, суд може да му изрекне једну или више посебних обавеза.

Одобрена посебна обавеза треба да буде у складу са условима у којима малолетник живи као и са специфичностима његовог карактера, да би он сарађивао приликом извршавања исте.

Васпитне мере појачаног надзора обухватају:

- 1) појачан надзор од стране родитеља, усвојиоца или стараоца,
- 2) појачан надзор у другој породици,
- 3) појачан надзор од стране органа старатељства и
- 4) појачан надзор уз дневни боравак у одговарајућој установи за васпитавање и образовање малолетника.

Мере појачаног надзора се изричу када је за позитиван постицај малолетном учиниоцу кривичног дела потребно предузети трајније мере уз одговарајући стручни надзор и помоћ, при чему није неопходно да он буде потпуно одвојен из своје дотадашње средине. Суд при томе има могућност да изрекне једну или више посебних обавеза, при чему посебне обавезе могу бити самосталне васпитне мера, али се могу изрећи и уз неку од васпитних мера појачаног надзора.

Заводске васпитне мере су упућивање у васпитну установу, упућивање у васпитно – поправни дом и упућивање у посебну установу за лечење и оспособљавање. Овај вид кажњавања се изриче када је евидентна потреба да се малолетни деликвент одвоји од средине у којој живи и да се на њега у циљу васпитавања, лечења и оспособљавања врши трајнији и појачан утицај.

3. Алтернативне кривичне санкције као вид казнене политике

У оквиру одговора законодавства Републике Србије дефинисане су мере неинституционалног карактера које се односе на малолетне учиниоце кривичних дела, а у складу са међународним стандардима. Сам ЗОМУКД укључује индивидуализацију малолетних учинилаца кривичних дела кроз идеју надзора, пружања заштите и помоћи и разним другим мерама са циљ смањења рецидивизма, а повећања реинтеграције. Алтернативне кривичне санкције у данашње време су реалне и неопходне, а њихова оправданост се не доводи у питање (Бејатовић, 2018: 24).

Одређене мере још увек нису у примени или се не примењују уопште, као што је на пример васпитна мера појачаног надзора у другој породици и појачани надзор уз дневни боравак у одговарајућој институцији за васпитавање и образовање малолетника. Сама могућност, која је дефинисана законом, да се не покреће кривични поступак већ изрекне неки од васпитних налога није у пракси остварила пуну примену.

Алтернативне кривичне санкције које се односе на малолетне учиниоце кривичних дела су мултидисциплинарног карактера и захтевају јединство и ефикасност свих одговорних субјеката, као и ефикасно вођење самог поступка од стране суда. Сама ефикасност суда је значајна у смислу правовремено изречене мере која има смисла у одговарајућем узрасту јер једино тако се може постићи позитиван резултат.

Иако се свака санкција изриче уз поштовање индивидуалних карактеристика малолетника и сваког конкретног неопходно је испоштовати неке опште критеријуме, као што су општи стандарди, дефинисани кроз међународна документа која се баве малолетничким кривичним правосуђем и да изречена санкција буде у најбољем интересу малолетника, а ако је могуће буде ванинституционалног карактера, како би се сачувала идеја ресторативне правде (Константиновић Вилић, Костић, 2006: 104) са циљем да се избегне стигматизација малолетника и претивно утиче на његово враћање криминалном понашању и чињењу криминалних дела, а поготово услед секундарне идентификације са улогом преступника, итд. (Николић, 2006: 44).

Саме смернице су прецизиране кроз посебан подзаконски акт – Правилник о извршењу васпитних мера посебних обавеза. Овим Правилником су уређени конкретни облици и начини извршења посебних обавеза, одређени су органи надлежни за спровођење извршења посебних

обавеза и међусобни односи тих органа и утврђена су друга правила од значаја за остваривање сврхе ових васпитних мера.³

Правилник прописује да се васпитна мера посебна обавеза укључивања без накнаде у рад хуманитарних организација или у послове социјалног, локалног или еколошког садржаја може изрећи малолетнику у погледу кога суд стекне утисак да ће обављање таквих активности омогућити остваривање сврхе те посебне обавезе⁴. Као основна сврха укључивања без накнаде у рад хуманитарних организација или у послове социјалног, локалног или еколошког садржаја истиче се отклањање штетних последица кривичног дела⁵, а она мора бити реализована тако да утиче на развој и јачање личне одговорности малолетника и на васпитавање и правилан развој његове личности, како би се обезбедило његово поновно укључивање у друштвену заједницу⁶.

Што се тиче избора активности или врсте ангажовања, у оквиру овог вида алтернативних кривичних санкција, суд доноси одлуку на основу мишљења орана старатељства. При томе је суд у обавези да прати регуларност спровођења изречене кривичне санкције, и у оквиру релизовања исте сачува лични интегритет малолетног учиниоца кривичног дела. Место реализације, односно одговарајуће установе и организације надлежни орган старатељства врши на локалном нивоу и са њима закључује посебне споразуме, о чему упознаје судију за малолетнике.

Када се говори о могућности примене васпитног налога као посебне мере у систему малолетничког правосуђа, потребно је тај вид казне схватити као “условљени опортунитет” јер преставља могућност у предистражном поступку, која је на располагању јавном тужиоцу за малолетнике, уз испуњене услове предвиђене Законом. (Стевановић, 2018: 253). У даљем процесу је потребно, свакако, унапређивати овај концепт кроз што ширу лепезу васпитних налога али уз унапређивање и самих процесних могућности.

Да би се у Републици Србији ускладио систем ванинституционалног третмана са законским актима Европске Уније донет је Закон о

³ Члан 1. Правилник о извршењу васпитних мера посебних обавеза, „Службени гласник РС”, бр. 94/2006.

⁴ Члан 17. Правилник о извршењу васпитних мера посебних обавеза, „Службени гласник РС”, бр. 94/2006.

⁵ Члан 18. Правилник о извршењу васпитних мера посебних обавеза, „Службени гласник РС”, бр. 94/2006.

⁶ Члан 10. став 1. Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, „Службени гласник РС”, бр. 85/2005.

извршењу ванзаводских санкција и мера⁷. У оквиру процеса транзиције Србије у Европску Унију се налази шира примена алтернативних кривичних санкција као и сам процес унапређења рада свих субјеката који су укључени у овај процес. Овај Закон уређује поступак извршења ванзаводских санкција и мера изречених у кривичном и прекршајном поступку које се извршавају у заједници, прописује се сврха и садржај послова извршења, начин извршења тих послова и положај лица укљученог у извршење ванзаводских санкција и мера.

Пракса је показала многе проблеме које је потребно решити да би изречена алтернативна санкција била ефикаснија и дала позитивне резултате. Позитивни резултати су евидентни јер искуство земаља које дуго функционишу у систему ванинституционалног третмана малолетног учиниоца кривичног дела говори у прилог смањења ширења криминалитета, као и степену рецидива. Како је присутна појава пренатрпаности затвора шира примена алтернативних кривичних санкција доноси као резултат смањење броја лица у установама за извршење кривичних санкција, а за државу представља значајно смањење трошкова. Евидентна је потреба унапређења организационе природе и стручности у смислу укључивања професионалних лица неправничке струке као што су психолози, социјални радници, итд., јер је без тога тешко постићи потребну ефикасност.

Давање предности ванинституционалном третману као облику реаговања, Република Србија је преузела као земља уговорница Конвенције о правима детета⁸, где се прописује, у односу на малолетне учиниоце, одређивање друштвене реакције на следечи начин” бити стављен на располагање широк спектар мера као што су брига, усмеравање, надзор, правна помоћ, условно кажњавање, прихват, образовање и програми стручне обуке и друге алтернативе институционалној бризи како би се обезбедило да се са децом поступа на начин који одговара њиховој добробити и који је сразмеран како околностима тако и учињеном делу”, али и да тежи “ доношењу мера без прибегавања судском поступку, тако да буду у потпуности поштована људска права и законска заштита (Вучковић Шаховић, 2001: 64).

⁷ Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера, “Сл.гласник РС”, бр. 55/2014 и 87/2018

⁸ Резолуција 44/25 Генералне скупштине УН од 20. новембра 1989. године, код нас је ратификована Законом о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета, Службени лист СФРЈ - Међународни уговори, бр. 15/90 и Службени лист СРЈ - Међународни уговори, бр. 4/96

Да би дошло до унапређења система алтернативних кривичних санкција неопходно је стално усавршавати саму казнену политику Републике Србије при чему треба прати трендове земаља које имају дугогодишње искуство у примени санкција ванинституционалног карактера. Сама решења је потребно прилагодити условима и законодавству Републике Србије, а у складу са Пробационим правилима Савета Европе и другим важећим међународним документима.

Да би се ванинституционални третман малолетника, као вид казнене политике, спровео неопходна је и незаменљива сарадња са заједницом. У земљама које имају традицију примене овог вида третмана као важни механизми су се показали добровољци и добровољне службе, али се у Републици Србији недовољно користе. Сарадња некадашњих преступника може да буде од значајне помоћи. Континуирана заштита малолетника у смислу обезбеђивања нужних услова, услуга и друге неопходне помоћи потребне су током читавог рехабилитационог процеса. При томе је потребно да надлежни орган надгледа спровођење одлуке, јер одлука у случајевима малолетних учиниоца кривичног дела утиче на његов живот дугорочно (Луковић, 2019: 393).

Савет Европе је спровео анализу и дефинисао главне проблеме: неприхватање алтернативних кривичних санкција у широј европској заједници, недостатак политичке воље да се јавност дубље удуби у смисао таквих санкција, ненаклоњеност судске и тужилачке праксе, потешкоће у усвајању одговарајућег законодавства и недостатак разумевања савременог схватања сврхе кажњавања. У оквиру анализом дефинисаних проблема налази се и Република Србија која се труди да у великој мери прилагоди своје законодавство и превазиђе потешкоће које су се јавиле у пракси. Ипак, проблеми нису превазиђени до краја јер је потребно увести још увек евидентно велики број законодавних и организационо-институционалних мера, ширење мреже осталих субјеката који су дефинисани Законом као и отварање нових радних места за извршавање алтернативних санкција и мера.

Сама казнена политика у Републици Србији је усклађена ЗОМУКД. Овај закон је заснован на начелима заштитничког и донекле правосудног приступа у сузбијању малолетничког криминалитета. Без обзира на постојеће тешкоће које су се јавиле у пракси тежи се да се у основи добар концепт овог закона, који је заштитнички и оријентисан ка реинтеграцији и смањењу рецидива, сачува. Сама специфичност узраста

малолетних починилаца кривичног дела налаже унапређивање алтернативних кривичних санкција као адекватног одговора државне реакције на малолетнички криминалитет. При томе је потребно имати у виду да судска пракса указује како на избор санкције и мере снажно утичу и реалне могућности за њихово извршење, што се посебно односи на примену васпитних мера понуђених у ЗОМУКД (Соковић, 2011: 127). Превасходно, за постизање жељених циљева је потребно уважити мултидисциплинарност проблематике и обезбедити ефикасност државне реакције, уз уједначени регионални приступ.

4. Приказ података о друштвеној реакцији на малолетничку деликвенцију у Републици Србији, у пракси

Републички завод за статистику Србије у оквиру статистике правосуђа, обрађује и публикује и податке о криминалитету малолетних учиниоца кривичних дела, на годишњем нивоу. Надлежни органи (надлежна виша јавна тужилаштва и надлежни виши судови) по основу индивидуалних упитника достављају податке Републичком заводу за статистику. У циљу поткрепљивања претходног теоријског разматрања, у овом раду су дати одабрани показатељи за период од 2019 до 2023. године, а на основу јавно доступних информација Републичког завода за статистику, при чему су подаци приказани табеларно (Републички завод за статистику, 2023).

У табели 1 је приказан број малолетних учиниоца кривичних дела у наведеном периоду према броју кривичних пријава, оптужења и осуда. Из приложених података се може уочити да је број кривичних пријава према малолетним учиниоцима у 2023. години нешто већи него у претходним годинама, у просеку за око 8%, док је број малолетника којима су изречене кривичне санкције већи за око 20%.

Табела 1. *Малолетни учиноци кривичних дела, за период 2019- 2023.године*

	Укупан број					Индекси				
	2019	2020	2021	2022	2023	2020 2019	2021 2020	2022 2021	2023 2022	2023 2019
Кривичне пријаве										
Укупно	2903	2524	2513	2410	2598	87	100	96	108	89
Оптужења										
Укупно	2002	1750	1749	1618	1867	87	100	93	115	93
Осуде										
Укупно	1676	1239	1383	1213	1454	74	112	88	120	87

У табели 2 је приказан број малолетника према изреченим кривичним санкцијама, за период 2019 – 2023. године, при чему је за овај рад интересантни подаци који се односе на васпитне мере. Са тим у вези се може уочити да је малолетнички затвор у односу на остале кривичне санкције ванинституциоаналног карактера у занемарљивом проценту, од 0,2 – 0,3%. Васпитне мере су изречене у 100% случјева који се односе на млађе малолетнике у посматраном периоду, при чему се најчешће изричу мере упозорења и усмеравања, а затим мере појачаног надзора, и на крају заводске мере. Слична је ситуација и са старијим малолетницима. Што све говори у прилог томе да је изрицање алтернативних кривичних санкција доминантан механизам реаговања на малолетничку деликвенцију у Републици Србији.

Табела 2. *Малолетници према изреченим кривичним санкцијама, за период 2019-2023. године*

	2019		2020		2021		2022		2023	
	број	%	број	%	број	%	број	%	број	%
Укупно	1676	100	1239	100	1383	100	1213	100	1454	100
Млађи малолетници	673	40,2	474	38,3	527	38,1	473	39,0	589	40,5
Васпитне мере	673	40,2	474	38,3	527	38,1	473	39,0	589	40,5
Мере упозорења и усмеравања	325	19,4	282	22,8	226	16,3	228	18,8	285	19,6
Мере појачаног надзора	296	17,7	171	13,8	259	18,7	202	16,7	267	18,4

Заводске мере	52	3,1	21	1,7	42	3,0	43	3,5	37	2,5
Старији малолетници	1003	59,8	765	61,7	856	61,9	740	61,0	865	59,5
Малолет. затвор	4	0,2	3	0,2	3	0,2	4	0,3	4	0,3
Преко 5 до 10 година	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Преко 2 до 5 година	1	0,1	1	0,1	0	0,0	1	0,1	3	0,2
Преко 6 месеци до 2 године	3	0,2	2	0,2	3	0,2	3	0,2	1	0,1
Васпитне мере	999	59,6	762	61,5	853	61,7	736	60,7	861	59,2
Мере упозорења и усмеравања	460	27,4	487	39,3	331	23,9	342	28,2	418	28,7
Мере појачаног надзора	491	29,3	256	20,7	470	34,0	357	29,4	421	29,0
Заводске мере	48	2,9	19	1,5	52	3,8	37	3,1	22	1,5

5. Закључак и предлози *de lege ferenda*

У малолетничком кривичном праву Републике Србије алтернативне кривичне санкције према малолетницима, у виду васпитних мера ванинституционалног карактера, су правило, како на нормативном нивоу тако и у пракси. Најчешће их изриче судија за малолетнике. Такав приступ овом начину државне реакције на малолетничку деликвенцију у складу је са бројним међународним правним акатима из ове областу као и са Акционим планом за Поглавље 23 Владе Републике Србије.

Алтернативне кривичне санкције које се односе на малолетне учиниоце кривичних дела су мултидисциплинарног карактера и захтевају јединство и ефикасност свих одговорних субјеката, као и ефикасно вођење самог поступка од стране суда. Ефикасност суда је значајна у смислу правовремено изречене мере која има смисла у одговарајућем узрасту јер једино тако се може постићи позитиван резултат. Зато је неопходно усклађивање и хармонизација постојеће правне регулативе. Да би се степен малолетничке деликвенције кроз примену алтернативних кривичних санкција довео на друштвено прихватљив ниво потребно је

ускладити улоге и активности свих субјеката који учествују у систему ванинституционалних мера малолетничке деликвенције.

У Републици Србији се интензивирају напори на осавремењавању примене законодавних мера које се примењују у раду са малолетним учиниоцима кривичних дела у средини која која преставља њихову личну друштвену заједницу уз поштовање принципа континуитета заштите, у смислу истовременог присуства програма заштите и услуга. Да би се унапредио систем примене алтернативних кривичних санкција потребно је укључити што више обучених професионалаца и волонтера са потребним претходним образовањем (психолози, специјални педагози, социјални радници, просветни радници, итд.) при чему су они стручно припремљени за ту врсту активности и претходно упознати са свим специфичним психосоцијалним карактеристикама малолетних починилаца кривичних дела.

С обзиром на психосоцијални статус малолетних починилаца кривичних дела лишавање слободе треба бити крајња мера, у случајевима, када не постоји могућност изрицања било које друге мере ванинституционалног типа. При томе, уколико је мера лишавања слободе изречена, треба да траје што је краће могуће, јер да би се добио позитиван резултат неопходан је развој и осавремењивање адекватних програма и активности како би се малолетени починилац кривичног дела успешно реинтегрирао у друштвену заједницу.

Литература

Бановић, Б., Јоксић, И., Ковачевић, М. (2014). Хармонизација националног са малолетничким кривичним правом водећих држава чланица ЕУ - разлози *pro et contra*, У: *Европска унија и Западни Балкан-изазови и перспективе*. Београд: Институт за међународну политику и привреду;

Бејатовић, С. (2018). Алтернативне кривичне санкције и регионална законодавства (основна законска обележја и искуства у примени-сличности и разлике). Зборник радова „Алтернативне кривичне санкције (регионална кривична законодавства, искуства у примени и мере унапређења)“. Београд: Мисија ОЕБС-а у Србији;

Јовашевић, Д. (2006). *Кривично право - општи део*. Номо. Београд;

Константиновић Вилић, С., Костић, М. (2006). Пенологија, Ниш: *СВЕН*;

Луковић, А. (2018). Превенција малолетничке делинквенције и ефикасност функционисања државе. Зборник радова „Кривично законодавство

и функционисање правне државе“Требиње:Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу;

Луковић, А. (2019). Ванинституционални третман као вид казнене политике према малолетницима. Зборник радова „Казнена политика и превенција криминалитета“Требиње: Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу;

Николић, З. (2006). *Превенција криминалитета – методика рада саветовалишта за родитеље и децу*. Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања;

Стевановић, И. (2018). Организација Система малолетничког правосуђа у Републици Србији, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, LVIII Саветовање Српског удружења за кривичноправну теорију и праксу, Златибор;

Соковић, С. (2011). Критеријуми избора васпитне мере за малолетне преступнике. *Ревизија за криминологију и кривично право*, бр. 2-3, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд;

Ристивојевић, Б. (2012). Актуелна питања садашњег стања материјално кривичног законодавства Србије. Зборник радова „Актуелна питања кривичног законодавства“. Београд: Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу;

Вучковић Шаховић, Н. (2001). Права детета и Конвенција о правима детета. Београд: Југословенски центар за права детета;

Нормативни акти

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

Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера, *Сл.гласник РС*, бр. 55/2014 и 87/2018;

Правилник о извршењу васпитних мера посебних обавеза, *Службени гласник РС*, бр. 94/2006.

Aleksandar Luković, LL.M.,

PhD student,

Faculty of Law, University of Niš

ALTERNATIVE CRIMINAL SANCTIONS AND ADEQUACY OF STATE RESPONSE TO JUVENILE DELINQUENCY

Summary

In order to provide an adequate response to juvenile delinquency, the legislation of the Republic of Serbia prescribes non-custodial measures for minor perpetrators of criminal offences, which are in accordance with international standards. The Juvenile Justice Act of the RS envisages the individual treatment of juvenile offenders through the idea of supervision, protection and assistance, and various other measures aimed at reducing the juveniles' recidivism and increasing their reintegration in the society. Alternative criminal sanctions are real and necessary nowadays, and their justification is indisputable. Some of the envisaged measures are still not implemented, while others are not used at all, such as the educational measure of enhanced supervision in another family and enhanced supervision with day care in the appropriate institution for the upbringing and education of minors. The law also envisages the possibility not to initiate criminal proceedings against a minor but to issue some of the educational orders: however, this possibility has not been fully implemented in practice. In the juvenile criminal law of the Republic of Serbia, alternative criminal sanctions against minors, in the form of non-custodial educational measures, are the rule, both at the normative level and in practice. They are most frequently pronounced by juvenile judges. Such an approach to juvenile delinquency by the state is in compliance not only with a number of international legal documents in this area but also with the Action Plan for Chapter 23 of the Government of the Republic of Serbia.

Keywords: *juvenile delinquency, alternative criminal sanctions, criminal sanctions, criminal offenses.*

II

НАУЧНА КРИТИКА И ПРАВНА ПОЛИТИКА

Ана Катих,¹

Адвокат,

Докторанд,

Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 35.077.2(497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.14760383

Научна критика

Примљен: 12. 11. 2024.

Прихваћен: 30. 01. 2025.

АКТУЕЛНИ ПРАВНИ РЕЖИМ ПРЕДМЕТА УПРАВНОГ СПОРА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ - ПРОБЛЕМИ И ИЗАЗОВИ

Апстракт: Рад је посвећен анализирању предмета управног спора у праву Републике Србије, будући да се доношењем новог Закона о управним споровима и установљавањем Управног суда тежило реформи судске управе уз проширење предмета спора и уважавање европских принципа. Очекивани резултати су изостали, а проблеми који су довели до реформе нису решени ни дан данас. О променама, изазовима и проблемима говори се и у овом раду, уз указивање да до успешне реформе управног спора се не може доћи слепим прихватањем европских правних стандарда и њиховим пресликавањем у домаће законодавство. Ка успешној реформи може да нас води искључиво сама правна природа управног спора, уз јасно и прецизно дефинисање њеног предмета, управне односно управносудске ствари јер је то оно што га чини посебним и другачијим од класичних судским спорова.

Кључне речи: управни спор, предмет управног спора, управно судство, управни суд, судска контрола управе, управна ствар, управносудска ствар, Закон о управним споровима.

1. Уводна разматрања

У процесу приближавања и усклађивања домаћег законодавства са законодавством и правним принципима Европске уније, Република Србија је прошла кроз интензиван процес законодавних промена, које нису увек спровођене на најбољи начин, те је правни систем наше државе још увек оптерећен решењима која нису у складу са стварним потребама и могућностима државе и друштва, међусобном неусаглашеношћу прописа, као и недоследном и неадекватном употребом правне терминологије. Нови прописи, као што је и Закон о управним споровима,

¹ anaakaticc@gmail.com

често су усвајани непримереном брзином, због чега нису у потпуности уважене реалне околности и могућности. Аргумент који се користио приликом доношења поменутог Закона јесте хитност усвајања закона обзиром да је Управни суд почео са радом 1. јануара 2010. године, те да уколико нема новог ЗУС-а тај суд неће моћи да ради и успешно обавља своју функцију. Да све има своју цену, па тако и хитност, показало се и у поменутом хитном Закону о управним споровима. Тако у усвојеном тексту и даље важећег ЗУС-а остали су озбиљни недостаци, како суштинског карактера, тако и недостаци у погледу правнотехничког квалитета појединих института и језичких формулација, чија је неминовна последица често лоше тумачење прописа и низ проблема у пракси. Хитним доношењем једног таквог закона заборавило се на чињеницу да правни систем не чини један пропис, јер је, како и Устав каже, правни поредак јединствен, ниједан пропис не постоји сам за себе, већ је део ширег система. Све ово где смо погрешили замерано нам је као држави више пута о чему говори и Одлука Европског суда за људска права IUz-920/2012 (Службени гласник РС, бр. 34/2014) „да би се један општи акт сматрао законом, не само формално, него и у садржинском смислу тај закон, односно његове норме морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве, тако да субјекти на које се закон односи могу ускладити своје понашање са законом“, те је крајње време да наведено и применимо. Због наведеног су поједине области „пререгулисане“, неке су недовољно регулисане, а неке уређене неусклађеним нормама. Управо таквим прописима отворен је и простор за правну неизвесност која доводи до неостваривања или отежаног остваривања права и обавеза. Циљ аутора овог чланка није да, по форми и маниру подсећа на дело Данила Киша „Час анатомије“, већ да јасно и аргументовано укаже на реалне проблеме итекако присутне и у теорији и у пракси.

2. Судска контрола управе

Целокупна друга глава овог чланка смештена је у пет речи великог античког филозофа Аристотела и то: *„Ићи судији значи ићи правди“*. Незаобилазан чинилац у остваривању правде је суд те је отуда и судска контрола управе један од најзначајних облика контроле управе. Ову контролу врши посебан, независан и самосталан државни орган-суд. Иако, строго гледано, судска контрола управе не би баш била у складу са принципом поделе власти, још у давној прошлости се показало да је животна стварност супериорнија у односу на формално правне конструкције људи, те је у том смислу, појава управног спора као резултат потребе за усклађивањем стварности и права, управо један од доказа

тријумфа живота над правом. Овакав вид контроле управе је специфичан јер је за његово постојање неопходно да поред суда и органа управе, као пасивног органа, постоји и трећа, активна страна, односно лице чије је право, обавезу или правни интерес управа својим актом, чињењем или нечињењем наводно повредила. Друга специфичност овог облика контроле огледа се у томе што овај облик контроле има корективни карактер, будући да се њиме задире у прошлост и накнадно исправља већ учињена незаконитост у раду управе. Реч је о строго формалном поступку, односно спору, који се покреће у тачно одређеним роковима и условима предвиђеним законом. Битна карактеристика овог облика контроле управе јесте и надлежност Управног суда као суда републичког ранга која се простира на читавој територији државе. Важећи Закон о управним споровима – ЗУС – који регулише поступак судске контроле управе усвојен је по хитном поступку, објављен у Службеном гласнику Републике Србије број 111/09 од 29.12.2009. године, а ступио је на снагу већ наредног дана, 30.12.2009. године, при чему је разлог за овакво опредељење законодавца, за максимално скраћивање рока за ступање на снагу закона, управо чињеница да се нови ЗУС примењује од самог почетка функционисања Управног суда који је почео са радом 1. јануара 2010. године. Установљавањем нове судске мреже у нашем праву, у намери да уважи европске правне стандарде, наша држава је спровела крајем претходне деценије реформу управног спора.

3. Предмет управног спора у праву Републике Србије

Зачетак судске контроле управе у Србији везује се за Устав Кнежевине Србије из 1869. године, познатији као Намеснички, који предвиђа да Државни савет „разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима“. Из наведеног произилази да Државни савет представља први административни суд, а поступак пред њим први облик судске контроле управе у нашем у нашем праву. Тиме је код нас, по први пут, формално посматрано, уведен управни спор. Поменута уставна замисао разрађена је Законом о пословном реду у Државном савету из 1870. године у коме се у члану 35 дефинише административни спор и то као „спор између приватног лица са једне стране и управне власти са друге стране, а постоји онде, где је наредбом или решењем управне власти право приватног лица повређено противу законских наређења“. И у каснијим српским уставима и то Уставима владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941) Државни савет задржава позицију управног суда у Србији. Уставом из 1901. године и Законом о уређењу

Државног савета од 21. децембра 1901. године и Законом о пословном реду у Државном савету од 31. јануара 1902. године проширују се административно-судске функције Државног савета тиме што се допушта заснивање административног спора и против указа и то од стране савета у циљу заштите државних материјалних интереса. Ово стање траје све до доношења Устава из 1921. године. Према одредбама поменутог, тзв. Видовданског устава, раздвајају се Државни савет као врховни орган судске контроле управе и остали управни судови, као судови ниже инстанце. Законом о државном савету и управним судовима из 1922. године којим су разрађене одредбе Видовданског устава, прописано је да Државни савет решава у петочланим одељењима, при чему је чланове овог органа бирао краљ на предлог председника Министарског савета. Поменути закон основано је шест управних судова (са седиштима у Београду, Загребу, Цељу, Сарајеву, Скопљу и Дубровнику, који је касније премештен у Подгорицу), а 1939. године основан је и управни суд у Новом Саду. Државни савет је постао врховни управни суд који је одлучивао по жалбама на одлуке управних судова, али и поступао као првостепени управни суд у споровима о законитости указа и министарских решења (Томић, 2012:79). Уставом Краљевине Југославије из 1931. године, познатијим под називом Септембарски или Октоисани устав, Државни савет задржава позицију врховног управног суда, а остају и нижи управни судови. Други светски рат је довео на политичку сцену тадашње Југославије комунистичку партију и нову идеологију која је изазвала нове промене у правном систему. Једна од значајнијих последица нове идеологије и нових решења у правном систему било је укидање Државног савета и управних судова. Услед наведених реформи у том периоду у држави практично није постојао ефикасни и јасно устројени механизам судске контроле управе, те се контрола рада управе у основи сводила на поједине облике политичке и административне контроле. Управни спор у комунистичкој Југославији, као облик судске контроле законитости управних аката, уведен је тек 1952. године, али на другачијим основама. Није више постојао Државни савет, нити управни судови, већ су за управне спорове били надлежни редовни судови. Закон о управним споровима је мењан и допуњаван 1965. године, а 1977. Године је донет нов закон који је након стварања Савезне Републике Југославије незнатно мењан 1992., 1993. и 1994. године. Промена закона извршена 1965. године од посебног је значаја јер управо та промена у наш правни систем уводи правни стандард „природе ствари“, што је значајна новина будући да је до тада спор пуне јурисдикције био могућ само у области социјалног осигурања.

До доношења важећег закона, у Републици Србији је на снази био Закон о управним споровима (Службени лист СРЈ, бр. 46/96) из 1996. године који се примењивао и у државној заједници Србије и Црне Горе, а од 2006. године и у Србији као самосталној и независној држави. Важећи Закон о управним споровима усвојен је по хитном поступку, а објављен у Службеном гласнику Републике Србије бр. 111/09 од 29. децембра 2009. године, а ступио је на снагу 30.12.2009. године.

Важећи закон не дефинише, већ одређује шта се све може јавити као предмет у поступку судске контроле управе. Теоријски гледано предмет управног спора јесте спорно правно питање поводом којег се води управни спор. Приликом одређивања предмета управног спора законодавац је пошао од уставне норме, прецизније од одредбе члана 198 став 2 Устава Републике Србије и то да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Самим тим, у управном спору спорно питање је питање законитости управног акта, што истовремено води ка томе да питање целисходности управног акта не може бити предмет управног спора, те је предмет управног спора увек законитост, а никада целисходност управног акта.

При одређивању предмету управног спора, у упоредном праву можемо разликовати три система – систем позитивне енумерације, систем генералне клаузуле и комбиновани систем генералне клаузуле са негативном енумерацијом. Први и најстарији систем, највише је заступљен у Немачкој, а постоји онда када је законодавац тачно навео оне управне акте против којих се може водити управни спор. Други систем, највише својствен за француско право омогућава вођење управног спора у односу на све управне акте. Према трећем систему, вођење управног спора допуштено је начелно на све управне акте, осим оних који су систем негативне енумерације тачно наведени у закону.

Сходно уставној одредби, Закон о управним споровима одређује свој предмет, те регулише да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. Надаље уређује да у управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита, као и да суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено и да одредбе

овог закона које се односе на управни акт, примењују се и на друге акте против којих се може водити управни спор. Оваквим проширењем предмета управног спора који се више не везује искључиво за управне акте, већ обухвата и друге појединачне акте, онда када је то законом предвиђено или онда када против њих нема другачије судске заштите, законодавац је имао намеру да у складу са поменутим чланом 198 став 2 Устава прошири могућност вођења управног спора и на оне ауторитативне појединачне правне акте који се не уклапају у теоријски појам управног акта. Наведено је очигледна последица екстензивног тумачења појма управне ствари као најзначајнијег обележја управног акта.

Предмет управног спора под одређеним условима може бити и тзв. ћутање управе, односно управни спор се може водити и када надлежни орган о захтеву, односно о жалби странке није донео одговарајући управни акт у законском року. Како би се избегла нелогичност имајући у виду да је *condition sine qua non* за вођење управног спора постојање управног акта, аутор појашњава да је код ћутања управе уведена једна правна конструкција која почива на два института: на фикцији на управни акт постоји и на законској претпоставци да је тим управним актом одбијена жалба, односно захтев странке, те је на тај начин конструисан и предмет управног спора, управни акт, у ситуацији када он фактички не постоји.

Осим наведених, предмет управног спора према ЗУС-у може бити и захтев странке за повраћај ствари или накнаду штете која је проузрокована извршењем оспореног управног акта. Практично, у овом случају предмет управног спора је одлучивање о грађанскоправном питању које је непосредно повезано са оценом законитости оспореног управног акта. На тај начин, накнада штете или повраћај ствари је акцесорни тужбени захтев који никада не може бити искључиви предмет управног спора већ само споредни уз законитост коначног управног акта као основни предмет управног спора.

4. Нови покушај-стари проблеми

Како можемо видети, управни спор није новина у нашем правном поретку будући да исти у различитим формама егзистира почев од 1869. године па до данашњег дана. Бројним реформама, од којих су новије резултирале оснивањем Управног суда и усвајањем Закона о управним споровима, проблеми нису нестали. Велике амбиције законодавца нису праћене одговарајућим резултатима, који се оправдано могу сматрати скромним и недовољним.

Наиме, новине које су пратиле оснивање и рад Управног суда су проширење предмета управног спора који се више не односи искључиво на управне акте, већ обухвата и друге појединачне акте онда када је то законом прописано или када против њих нема другачије судске заштите и правило да се о предмету управног спора одлучује на одржаној јавној расправи. Тежња законодавца да се наша држава покаже као европска држава са европским принципима и вредностима, обзиром да је иста потписница Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, веома брзо се претворила у своју супротност, тако да је у основи једна добра идеја о оснивању специјализованог суда за решавање управних спорова остварена на један чини се веома лош начин. Да напред наведено представља велики проблем примећује и држава, а најбољи показатељ за то јесу стратешки акти о управној и судској власти. Управо у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији (Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2014, 42/2014-испр. и 54/2018, III.Е) говори се о недовољном броју судија, непостојању специјализованих већа за одређене области и непостојању двостепеног управног судства, као проблема који погађају овај облик контроле управе. Радним текстом Стратегије правосуђа за период од 2019. до 2024. године најављиване су промене које је требало спровести до 2024. године, међутим сведоци смо да до промена није дошло. Наиме, у поменутој Стратегији развоја правосуђа говори се о променама и то „изменама нормативног оквира у циљу успостављања оптималне организације управног судства (увођење вишестепености управног судства, обезбеђење специјализације по областима); успостављање нове мреже управних судова и јачање капацитета управног судства избором потребног/довољног броја судија; доношење новог Закона о управним споровима у складу са новом организацијом управног судства и новим решењима Закона о општем управном поступку“². Обзиром да су неке од идеја од стране државе најављиване још 2013. године, па опет постале актуелне 2019. године, да би се на крају промене најављивале као и њихово спровођење до 2024. године, ствара се утисак да држава промене жели и планира, нуди решења, али не предузима конкретне кораке ка реализацији истих нити даје одговор на питање када ће права реформа заиста и бити спроведена.

Први велики проблем присутан готово деценију и по проистекао је из чињенице да је основан један Управни суд као суд републичког ранга са седиштем у Београду и Одељењима у Нишу, Крагујевцу и Новом Саду. Када је почео са радом, Управни суд је имао само 36 судија, док данас,

² Стратегија развоја правосуђа, 29-30.

према Одлуци Високог савета судства Управни суд има председника и 63 судија. Ни готово двоструко већи број судија није довео до потпуне реализације идеје законодавца.

Систем успостављен тако да један суд са одељењима у још три града, на усменој расправи, решава о ширем предмету управног спора логично је водио ка последици чији смо сведоци данас – један суд, мали број судија, велики број нерешених предмета и усмена расправа као изузетак, а не правило како то ЗУС налаже, на шта нам указују и најновији статистички подаци о укупним резултатима рада суда:

Укупан број предмета у раду суда је 176.580; укупан број нерешених предмета на почетку извештајног периода је 153.534; укупан број примљених предмета је 23.046; укупан број решених предмета је 15.597; укупан број решених старих предмета према датуму иницијалног акта је 2.538, што чини 16,27 % од укупног броја решених предмета; мериторно је решено 14.101 предмет, што чини 90,41 % од укупног броја решених предмета; укупан број нерешених предмета на крају извештајног периода је 160.983; број нерешених старих предмета према датуму иницијалног акта је 10.793; савладавање прилива је 67,68%; проценат решених предмета у односу на укупан број предмета је 8,83%; укупан квалитет у односу на укупан број решених предмета је 99,97%; просечан месечни прилив предмета по судији је 81,72; просечан месечни број решених предмета по судији је 55,31; просечан број предмета у раду по судији на крају извештајног периода је 3.425,17; просечан број старих предмета према датуму пријема у суд по судији је 222,30³.

Други изазов, а самим тим и проблем Управном суду донело је и проширење предмета управног спора, што није довело само до већег броја случајева, већ и до укључења у предмет управног спора ствари другачијих од оних које се уобичајено решавају у поступку судске контроле управе. Први и други проблем не могу се посматрати одвојено, напротив, исти се морају сагледати истовремено и решити тако да број управних судова како првостепених тако и другостепених прати и предмет управног спора. Управни спор се не може посматрати мимо управног поступка из разлога што њих мора да прожима иста идеја и јасно дефинисани појмови у виду управне и управносудске ствари, која се и налази у основи ових поступака, односно спора. Јасно је да су

³ Шестомесечни извештај о раду Управног суда по материјама за период од 1. јануара до 30. јуна 2024. године, Република Србија, Управни суд, Су III-20 6/24-5 од 8. јула 2024. године., доступан на сајту <https://www.up.sud.rs/wp-content/uploads/2024/08/SESTOMESECNI-IZVESTAJ-za-2024.pdf>

нова правила о управном поступку донела нову дефиницију управне ствари при чему је управна ствар, у смислу Закона о општем управном поступку, појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге, као и чињеница да је управна ствар и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар, при чему је иста доста шира од оне која постоји у Закону о управним споровима где се управна ствар дефинише као појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди, где се у образложењу предлога Закона наводи да се дефинисањем појма управне ствари жели пружити бар неки оријентир судској пракси у препознавању предмета управног спора при испитивању тужби и пружању правне заштите, при чему је опет јасно да се мора направити разлика између управне и управносудске ствари. Управни спор се не може посматрати одвојено од онога што му претходи и даје смисао, јер ако се предмету управног спора не приступи пажљиво, ни већи број судија неће помоћи у разрешењу свих проблема на које је аутор указао. Пуким језичким анализирањем појма управне ствари по ЗУС-у уочава се да законодавац користи термин „неспорна“ ситуација, те у том смислу чини се да је требало наћи адекватнији термин будући да у правничком језику појам неспорно има јасно значење, па се логично може поставити питање о чему треба расправљати у управном спору при неспорној ситуацији и за кога је она уопште неспорна.⁴ Закон о управним споровима јасно садржи ужу дефиницију управне ствари, у односу на дефиницију садржану у Закону о општем управном поступку из разлога што се у управном поступку могу предузимати различите врсте управних активности, док се у управном спору могу оспоравати коначни управни акти. Друге врсте управног поступања не могу непосредно да буду оспорене пред Управним судом, већ се против њих може поднети приговор, ремонстративно „правно средство“ у управном поступку⁵, те се посредно

⁴ Пљакић Љ., Практикум за управни спор са коментаром, судском праксом и обрасцима за примену у пракси, Београд, 2011, стр. 174.

⁵ Иако је прописан Законом о општем управном поступку, приговор није правно средство у управном поступку, већ правно средство којим се управни поступак покреће. Правилно закључује Радошевић, наводећи да решење о приговору само именом подсећа на управни акт, али не и својим обележјима. Специфичност управног уговора не одређује се у оквиру више категорије уговора, већ управног акта. Другим речима, не ради се о посебној врсти уговора, већ о посебној врсти управног акта. У

пред Управним судом може побијати управни акт којим је претходно коначно одлучено о изјављеном приговору. С напред наведеним у вези, обзиром да је од 2009. године како је већ поменуто проширен предмет управног спора, аутор је мишљења да је неопходно у даљим реформама појмовно одвојити управну ствар као предмет управног поступка и управносудску ствар као предмет управног спора обзиром да су то две засебне правне ствари у правном поретку,⁶ понајвише из разлога јер је итекако постало јасно да судска контрола законитости не може да обухвати управну материју у целости. Наиме, у одређеним управним стварима заступљене су одређене правне ствари које не могу бити предмет судске контроле у спору, као што је случај са поравнањем⁷ у управном поступку. Даље, предмет управног спора нису ни материјални акти управе⁸. На крају, како је и напред поменуто, судска контрола законитости искључена је у управним стварима које се решавају на основу оцене целисходности, такозвани дискрециони управни акти.

Како се провера квалитета законских решења врши кроз њихову примену у пракси, те како је јасно да се улога законодавца не исцрпљује само у доношењу закона већ и у праћењу његове примене у пракси, право је време за реаговање законодавца како би се нека актуелна решења исправила. У том смислу, аутор указује и на одређене примере из праксе, који показују да, иако се доносе акти у форми решења, нису управни акти чија се законитост може оспоравати у управном спору.

основи овог проблема је обесмишљавање појма управне ствари, који је одређен тако широко и непрецизно да више не може да служи као критеријум за разграничење појединачних аката управе. Радошевић Р., Правна природа управног уговора, докт. дисертација, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, 2018, стр. 99).

⁶ Прица М., Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова „Право у функцији развоја друштва“, Косовска Митровица, 2019, стр. 597-639.

⁷ Поравнање закључено код органа управе не може се оспоравати редовним и ванредним правним средствима ЗУП-а, већ у парници код суда опште надлежности. Пресуда Врховног суда Србије У. 5720/05 од 31.05.2006. године.

⁸ Управни спор се једино може водити поводом негативног решавања по захтеву за издавање уверења: „Ако управни орган одбије да изда уверење зато што сматра да није дужан да изда уверење јер се не ради о ствари о којој је он води службену евиденцију нити о ствари за коју је прописано издавање уверења у смислу члана 171 ЗУП-а такво решење представља управни акт у смислу члана 6 ЗУС-а. Друга ситуација, када орган одбије захтев за издавање уверења зато што су чињенице другачије него што их представља странка, јер такво решење има катактер негативног уверења. Врховни суд Југославије. Уж. 10165/61 од 12.01.1962. године“.

Упућивање возача на контролни здравствени преглед у смислу члана 171 Закона о основама безбедности саобраћаја не представља решавање о било каквом његовом праву или обавези, већ је то начин прикупљања потребних података на основу којих ће евентуално доћи до решавања о праву на возачку дозволу. Стога акт који се такво упућивање врши, без обзира што је донет у форми решења, па је решавано и по жалби, не представља управни акт у смислу члана 6 Закона о управним споровима.

(Врховни суд Србије, У. 2193/83 од 19.03.1984. године)

Споразум о накнади за експроприсано земљиште састављен код управних органа, не може се оглашавати ништавим у управном спору, већ се о његовој ваљаности одлучује у поступку код редовног суда.

(Врховни суд Србије, У. 2598/02 од 14.12.2002. године)

Одлука председништва Кошаркашког Савеза Југославије којом је тужилац кажњен дисциплинском казном временске забране обављања било какве дужности у кошаркашком спорту у трајању од четири месеца не се сматрати управним актом. Ово стога што се не ради о акту самоуправне организације или заједнице која врши јавно овлашћење у смислу члана 1 став 2 Закона о општем управном поступку.

(Савезни суд, Усс. 690/91 од 21.11.1981. године)

Решење Надзорног органа о покретању поступка изрицања дисциплинске мере упозорења судији, нема карактер управног акта.

(Пресуда Врховног суда Србије, У. 3279/07 од 03.07.2008. године)

Сходно наведеном, предуслов за успешну реализацију идеје о увођењу нових управних судова јесте прецизно одређење и увођење у законодавство појма управносудске ствари, јер се логично може поставити питање како ћемо знати колико је првостепених управних судова потребно, ако претходно не знамо шта је све оно о чему управни суд треба да одлучује.

Трећи проблем итекако заступљен у пракси јесте недоследна примена правила о усменој јавној расправи у управном спору. Закон о управним споровима уређује да у управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи (у даљем тексту: “расправа”), и да суд решава без одржавања усмене расправе, само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на

то изричито пристану. Притом, сам закон установљава нарочите случајеве одржавања расправе и то онда када је реч о сложеном предмету спора, када је то потребно ради бољег разјашњења стања ствари и онда када тужени орган после другог захтева не достави списе предмета у року од осам дана, или ако изјави да их не може доставити, суд може решити спор и без списка, при чему сам утврђује чињенично стање на расправи. У досадашњој пракси усмене расправе у управном спору било је веома мало, но ипак не може се рећи да смо у погледу усмене јавне расправе само преписали европске принципе, те да нисмо ни о чему другом размишљали. Наиме, занимљива је чињеница да су приликом усвајања Закона о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, односно депоновања рафитикационог инструмента, Србија и Црна Гора ставиле резерву: „право на јавну расправу предвиђено чланом 6 став 1 Конвенције неће утицати на примену начела да у управним споровима судови у Србији, по правилу, не одржавају јавне расправе“, те у том смислу, мали број одржаних јавних расправа у управном спору, не треба ни да нас чуди.

На основу напред наведеног јасно је да један посебан суд није довољан и да организација нашег управног судства није одговарајућа, будући да се све више ствара утисак да смо спроведеним реформама и после чак 14 година од истих, ближи њеном почетку него крају, при чему се јасно показује да је реформа спроведена само на папиру, али не и у стварности. Чини се на крају да је свима јасно да оснивање једног суда републичког ранга уз штур Закон са тобоже европским принципима и проширење предмета управног спора никако не значи раћање система управног судства у Републици Србији, већ једног недовршеног хибридног обрасца са којим наша држава и наше управно судство остаје на пола пута од оног чему се тежи. Најважнији закључак ове опсежне анализе проблема и изазова у судској контроли управе јесте неопходност увођења управносудске ствари као законског термина у наш правни поредак, из разлога што је крајње време рачунајући од последње реформе, да наше управно правосуђе заиста и постане градителј законитости и владавине права. И на самом крају, аутор указује да промене иако постоје нису решиле старе проблеме, већ их само још више нагомилавају. Ради решавања описаних проблема, наша држава треба да одступи од старе изреке да је туђе слађе, те да управно судство и предмет управног спора прилагоди својим потребама, јер очигледно је да преписивање разних европских стандарда и реформа ради реформе не води ка циљу, већ да реформа треба да буде средство помоћу којег се на прави начин остварује судска контрола управе.

5. Закључак

Још је давно Платон сматрао законе битним сегментом државе и друштва, будући да управо од закона овиси развој друштва, наводећи да тамо где закон није врховни ауторитет – распад државе је близу, а тамо где закон ужива највећи ауторитет – постоји благостање и људи уживају у благословима које су богови спустили на државу (Gosalbo 2010, 232–235). Водећи се Платоновим размишљањем, а узимајући у обзир претходно извршену анализу проблема и изазова у судској контроли управе, поставља се питање да ли држава која се у свом највишем правном акту позива на владавину права и која припада групи земаља са најдужом традицијом судске контроле управе, може себи дозволити непотпуност темељног прописа у регулативи судске контроле управе. Итекако је јасно да држава која се позива на владавину права не може себи дозволити законодавне празнине које ту контролу нарушавају. Недовољно уређен законски оквир доводи до неједнакости у приступу правди, што у својој суштини угрожава саму основу владавине права. Уместо да служи као гаранција заштите права и праведног поступања, некомплетан закон може створити правну несигурност и довести до злоупотребе моћи, чему се, у најширем смислу, Платон противио.

У светлу анализе постојећег законодавног оквира и идентификованих слабости у његовој примени, постаје јасно да је неопходна реформа Закона о управним споровима како би се омогућила ефикаснија и правичнија заштита права странака и унапредио целокупни правосудни систем. Ове промене треба да се заснивају на основним принципима правде, једнакости и правичности, како би се постигла што већа транспарентност и доступност управних судова. У том контексту, можемо се подсетити Платонове мисли о правди, према којој је правично друштво оно у којем су сви његови делови у хармоничном односу, а сваки део функционише у складу са својом природом и способностима.

На крају, аутор указује да је крајње време да се наша држава пробуди и започне реализацију реформе законодавства у области управних спорова. После више од 14 година од усвајања важећег Закона о управним споровима јасно је да су се и у пракси и теорији показале бројне слабости и проблеми који угрожавају заштиту права и интереса грађана. Право на судску контролу одлука органа управе се сматра основним стубом владавине права, међутим, већ дуго постоје недостаци који онемогућавају да се овај принцип оствари у потпуности. У овом тренутку, када су сети проблеми и слабости коначно идентификовали, неопходно је започети процес реформе поменутог Закона, јер таква

промена није само законодавни корак, већ и корак ка праведнијем и друштвено одговорнијем систему који ће омогућити грађанима да им правна заштита буде ефикасна, доступна и праведна. Најкраће могуће речено, целокупан закључак можемо ставити у једну реч: **Реформа!**

Литература

Анђелковић, Ј. (2018). Управна ствар, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Број 79, Година LVII, 2018;

Цуцић, В. (2015). *Спор пуне јурисдикције - модели и врсте*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитет у Београду, 2015;

Димитријевић, П. (2014). *Управно право, Општи део*, друго измењено и допуњено издање, Правни факултет, Универзитет у Нишу, 2014;

Димитријевић, П. (2017). *Управно право - општи део*, Медивест, Ниш, 2017;

Gosalbo-Bono, R. (2010). The Significance of the Rule of Law and its Implications for the European Union and the United States. *University of Pittsburgh Law Review* 72: 229 –360;

Лилић, С. (2011). Правна средства и нови закон о управним споровима Србије, *Зборник на трудови во чест на проф. др Наум Гриво*, Правниот факултет „Јустинијан први“ во Скопје, стр. 51-70;

Лилић, С., Димитријевић П., Марковић М. (2004). *Управно право усклађено са уставном повељом СЦГ*, Савремена администрација, Београд, 2004;

Милков, Д. (2014). О потреби усклађивања српског управног поступка са правом Европске уније, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 68, 2014;

Петровић М., Прица М. (2015). *Увод у велике правне и управне системе* (са европским управним правом), 2. измењено и допуњено издање, Правни факултет, Универзитет у Нишу, 2015;

Прица, М. (2019). Управна ствар и управно-судска ствар, *Право у функцији развоја друштва*, Косовска Митровица 2019, 597-639;

Прица, М. (2021). Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 91/2021, 97-116;

Пљакић, Љ. (2011). *Практикум за управни спор*, са коментаром, судском праксом и обрасцима за примену у пракси, Intermex, Београд, 2011;

Радосевић, Р. (2014). Организација управног судства, *Зборник радова Правног факултета Новом Саду*, бр. 3/2014, Нови Сад, 2014;

Радосевић, Р. (2020). Реформа управног спора нови покушај – стари проблеми, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2020;

Радосевић, Р. (2018). *Правна природа управног уговора*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2018;

Радосевић, Р. (2021). Правна природа решења којим се одлучује о приговору у управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2021, стр. 601-616;

Томић, З. Р. (2012). *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, 2. допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2012;

Томић, З. Р. (2019). *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*, 2. преправљено и знатно допуњено издање, ЈП Службени гласник, Београд, 2019;

Теофилић, П., Korchecz, Т. (2018). *Управно поступање и судска контрола законитости управних аката*, Службени гласник РС, Нови Сад, 2018;

Урошевић, Р. (2017). *Коментар Закона о општем управном поступку по члановима*, Параграф лекс, Београд, 2017;

Вучетић, Д. (2014). Европска управно-процесна правила и општи управни поступак Републике Србије, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 68, 2014;

Вукићевић Петковић, М. (2017). *Предмет управног спора*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитет у Нишу, 2017;

Правни акти

Устав Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, бр.98/2006 и 115/2021;

Закон о управним споровима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/2009;

Закон о општем управном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/2006 и 95/2018-аутентично тумачење);

Стратегија развоја правосуђа за период 2019-2024.год., Министарство правде, 2019;

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 9/2014, 42/2014-испр. и 54/2018, III.Е. Јачање механизма надзора у јавној управи;

Шестомесечни извештај о раду Управног суда по материјама за период од 1. јануара до 30. јуна 2024. године, Република Србија, Управни суд, Су III-20 6/24-5 од 8. јула 2024. године;

Судска пракса

Пресуда Врховног суда Југославије. Уж. 10165/61 од 12.01.1962. године;

Пресуда Врховног суда Србије, У. 2193/83 од 19.03.1984. године;

Пресуда Врховног суда Србије, У. 2598/02 од 14.12.2002. године;

Пресуда Врховног суда Србије У. 5720/05 од 31.05.2006. године;

Одлука Савезног суда, Усс. 690/91 од 21.11.1981. године;

Одлука Европског суда за људска права IUz-920/2012, *Службени гласник РС*, бр. 34/2014

Ana Katić, LL.M.,
*Attorney at Law,
PhD student,
Faculty of Law, University of Niš*

**CURRENT LEGAL REGIME PERTAINING TO THE SUBJECT MATTER OF
ADMINISTRATIVE DISPUTES IN THE LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA:
PROBLEMS AND CHALLENGES**

Abstract

The paper analyzes the subject matter of administrative disputes in the law of the Republic of Serbia, particularly in light of the adoption of the new Administrative Disputes Act (2009) and the establishment of the Administrative Court (2010) aimed at reforming judicial administration by expanding the subject matter of administrative disputes and respecting the European legal standards. The expected results were not achieved, and the problems that called for the reform have not been resolved to this day. In this paper, the author discusses the changes, challenges and problems encountered in the process, and points out that successful reform of administrative disputes cannot be achieved by blindly accepting the European legal standards and mirroring them in domestic legislation. A successful reform can only be arise from the legal nature of administrative disputes, including a clear and precise definition of the subject matter of administrative or administrative-judicial matters, which makes the administrative disputes distinctive and different from classic court disputes.

Keywords: *administrative dispute, subject matter of administrative dispute, administrative judiciary, administrative court, judicial control of administration, administrative matter, administrative court matter, Administrative Disputes Act RS.*

III
СЛОВО О ПОСЛЕНИЦИМА
ПРАВНЕ НАУКЕ

Др Милош Прица,¹
Ванредни професор,
Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 34:929 Joksimović D.
UDK: 347.965(497.11)
DOI: 10.5281/zenodo.15781970

Оригиналан научни чланак

Примљен: 20. 05. 2025.

Прихваћен: 23. 06. 2025.

АДВОКАТ ДРАГИЋ ЈОКСИМОВИЋ — БРАНИЛАЦ ВРЛИНЕ И ДЕМОКРАТСКЕ ПРАВНЕ СВЕСТИ²

„...из мртвијех Срба дозвола, дуњу живот српској души.“

Горски вијенац, Петар II Петровић Његош

Апстракт: Адвокатски позив је позвање служења правди, што је одлика особе са врлинама и израженим осећањем моралних дужности — надахнутих правдом. Знаменити адвокати део су правне свести једнога правног поднебља, са правном заоставштином предатом у наслеђе будућим правословима. Адвокат Драгић Јоксимовић припада реду наших знаменитих адвоката и својом моралном и интелектуалном узвишеношћу служи као идеал адвокатског позива. Његова одбрана генерала Драже Михаиловића сврстана је у ред највеличанственијих у историји српског правосуђа. Био је бранилац истине и правде у судници, а као јавни делатник бранио је правну државу и демократску правну свест. Свој крст носио је храбро и достојанствено. Страдао је као подвижник врлине. Овим радом одужујемо дуг Драгићу Јоксимовићу, са надом да ће млади правослови у његовоме лику и делу открити извор властитог интелектуалног и духовног уздицања.

Кључне речи: Драгић Јоксимовић, адвокат, врлина, правда, демократска правна свест.

¹pricamilos@prafak.ni.ac.rs; <https://orcid.org/0000-0002-2393-9091>

² „Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-137/2025-03/ 200120 од 04.02.2025. године.“ Рад представља остваривање циљева одрживог развоја у складу са универзалном стратегијом Уједињених нација (Агенда 2030).

1. Канони правничког и адвокатског позива

Како смо раније изложили (Прица, 2024: 193-208), избор животног позива може да буде израз личних жеља и амбиције, а исправно је да позив представља особито лично позвање које човек у себи открива. Питање личног позвања у односу на животне позиве има ирационалне основе и разумске критеријуме, при чему код појединих позива највећи значај има осећање моралних дужности, које човек у себи открива и развија. Код позива опредељених снажним осећањем моралних дужности, на делу је идеја изразите посвећености, службе и жртве појединца. Испуњеност формалних услова за обављање одређених позива и функција по правилу везује се за одређене ступњеве стеченог формалног образовања и радног искуства, што по себи није довољно без осећања моралне дужности и врлина, који представљају услов ваљаног вршења позива и функција.

Примера ради, кругу наведених позива припадају: лекарски, свештенички и новинарски позив, али и сви правосудни позиви, будући да позиви у питању захтевају високе критеријуме моралне, духовне и интелектуалне зрелости, те и стручне оспособљености. Изазов је ускладити слободу личног избора са позвањем појединца да буде носилац одређеног позива, без замки амбиција и са мудрошћу избора онога што највише одговара човековом унутрашњем бићу.

Код позива опредељених снажним осећањем моралних дужности важно је увидети разлику у основу — покретачу моралних дужности. У погледу лекарског позива — предњачи хуманост, код новинарског позива — то је истина, код свих правосудних позива — то је правда, а следити Божју вољу у овоземаљским стварима — основ је свештеничког позива. Позвање човекове личности је извор, а разумски критеријуми (факултетска диплома, радно искуство и др.) збиљски не вреде без позвања о којем говоримо. (Прица, 2023: 235-249).

Врлине стоје у нераскидивој повезаности са моралним дужностима. Врлине као етичка детерминанта јавног интереса подразумевају особине које морају поседовати носиоци јавних функција. Врлине као етичка детерминанта важне су у погледу свих носилаца јавних функција и позива у држави (Прица, 2021: 130-147), тако и када је реч и о правничким позивима.³ Наш угледни адвокат Вељко Губерина изрекао

³ Према нашем мишљењу, три су одређујуће одлике интелектуалца: 1) морални и културни интегритет, 2) ауторитет знања и 3) приврженост врлини, јавном интересу и општем добру. Према томе, статус интелектуалца не може се достићи само путем формалног образовања, већ превасходно на основу духовног усавршавања и интелектуалног

је знаковиту мисао: „Моје начело, које је јавности и било познато и са којим сам свуда иступао јесте: Нико ме није натерао да браним људе који су оптужени за убиство, али до их будем бранио нећу никада дозволити да ми савест пребаци да сам се о њу огрешио. Од људи, странака, пријатеља или непријатеља, па чак и од суда човек може побећи, од своје савести никада!“ (Губерина/Граховац, 2020: 66). Губерина додаје: „Преданост послу и моја борба за клијента попримали су такве размере да сам се са својим бранјеницима просто стапао, доживљавао све њихове стрепње и сумње, био им отац и мајка, брат и сестра, најбољи пријатељ, што сам све видно показивао приликом иступања у судници. Никада нисам заборављао да на специјалан начин, који сам добро познавао из судница у иностранству, одам поштовање суду пред којим сам иступао. Увек сам био складно обучен и, као што сам целог живота радио, мој речник био је увек одраз не само култивисаности већ и добро васпитаног човека.“ (Губерина/Граховац, 2020:67).

Одавде произлази да формално образовање јесте једна међу другим претпоставкама правничких позива, али се упркос томе у нас наспрам правничког позива формалном образовању придаје највећи значај. Ако оставимо по страни „несрећне правне факултете“, на којима се факултетска диплома не заслужује знањем, ваља нагласити да диплома озбиљних правних факултета представља тек једну етапу на путу стварања правника достојног да буде носилац правничког позива. На студијама права у нас преовлађује нормативистичко поимање права у најужем значењу нормативизма, при којем се право поима као процес стварања и примене општих правних норми као “формалних извора права”, следствено чему дипломираном правнику тек по окончању студија предстоји да развије умеће квалификације и правничке аргументације.

У погледу развијања умећа квалификације и правничке аргументације, знаковито је казивање судије Ратка Видовића, главнога јунака романа „Судија“: *“Судија, како ја мислим, мора да буде свестрано образован човјек. Најмање по пет часова, свакога дана, ваља читати, не само правну, већ и философску, психолошку или историјску литературу. Он мора поуздано*

сазревања, особито имајући у виду да ауторитет знања и лична просвећеност настају у следству духовног усавршавања и интелектуалног сазревања а не обрнуто! (Прица, 2023: 235-249). Интелектуалац је појам неодвојив од врлине, имајући у виду позвање интелектуалца да носи барјак истине, слободе и правде. Насупрот интелектуалцу стоји «полуинтелектуалац». Под “полуинтелектуалцем” се подразумева особа која нема ни културни ни морални образац, а при томе је успешно завршила школовање и дипломом стекла улазницу у круг интелигенције”. (Милосављевић, 2012: 127-143).

владати и социологијом, а етика је предмет чије бих познавање означио једним од услова да се постане судијом. Такав, понављам, по схватању мојем, мора бити...судија. Он, који не смије бити чиновник и који мора бити стваралац и ослонац новим друштвеним односима који настају, мора да много зна и да гледа широко и далеко, даље него што може да досегне физиолошко око човјечије...Савршено сте у праву када кажете да сам писао необичне пресуде. Трудио сам се да у њих унесем нечег живог и есејистичког, да узмакнем пустој ријечи и огољеној сили закона. Волим, на жалост, лијепу и пропону ријеч. Стендал је, само да подсјетим, још давно, читао "Code de civil" и у њему, том Наполеоновом грађанском законуку, тражио узор за своја, литерарна, представљања живота и свијета. Тако, есејистички и раскалашно, писао је законике и покојни, наш, Богишић..." (Драшковић, 2000: 193).

Својство одличног правника стиче се овладавањем умећа квалификације правних предмета и зреле правничке аргументације, за шта је неопходно најмање десет година пуне посвећености, колико је објективно потребно и за пуноћу обављања правничког позива. Било би ваљано да судије и адвокати буду оспособљени да напишу „зрачеће“ образложење правног става, а једино је исправно да образложење сваке правне одлуке, осим разлога и оцјене доказа, садржи опширно правно схватање јер правни ставови обогаћени правним схватањима омогућавају кружну линију правног поретка — од законодавца до судијске јуриспруденције и натраг. Али, правна схватања захтевају интелектуалну зрелост, свестрано образовање и висок ниво стручне оспособљености.

Без ваљаног обављања правничких позива не може бити правне државе, а ваљаног обављања правничких позива не може бити без осећања моралних дужности надахнутих правдом. Некада интуитивно, а сада и по разуму знамо да је правда релациона категорија и да је њен смисао у уређивању односа између супстанцијалних категорија и принципа људског друштва и правног поретка. Препустићемо реч Петровићу: „*Расправама о појму правде никад краја. Узрок је томе, понајвише, неувиђање особености природе тог начела у односу на остала правна начела. Та правна начела имају вазда једну одређену садржину која их разликује од других и чини њихову својственост. Правда такву садржину нема; њен садржај је променљив и чини га садржина онога начела које у датој ситуацији има предност над другима. Она није „супстанцијална“, него је „релационална“ категорија, попут категорија логике и математике. Она је категорија друштвене равнотеже и склада, „друштвене лепоте“, како би казали стари Грци.* (Петровић, 1987: 322-323). Правда као релациона категорија неодвојива је од људске врлине и светлости човековога

микрокосмоса. Нема правде без врлина и моралних дужности. Узвишеност правде је у мудрости уочавања и утврђивања „ума и равнотеже у људским стварима“.

Поступање судије усредоточава се на утврђивање границе која право и правду одваја од неправда и неправде. „Ићи судији значи ићи правди“, а том путу веома је важно корачати уз помоћ адвоката. Како наводи професор Станојевић, *назив адвокат, који су Римљани створили, потиче од ad vocare (позвати неког у помоћ). У царским наредбама се каже за њих да „подижу клонуле“*“ (Станојевић, 2021: 8). Професор Станојевић додаје: *„Адвокатска професија је једна од оних која је у правом смислу слободна и која пружа могућности за изказивање особина које се цене у сваком демократском друштву: храброст, домишљатост, речитост.“* (Станојевић, 2021: 8). Губерина о адвокатском позиву каже: *„Бити адвокат је велики и узвишени позив. Адвокат је увек био и увек ће бити интелектуално-образовно најзначајнија структура сваког цивилизованог, културног и правног друштва. Да би се постигао резултат, мора му се приступити са ентузијазмом, односно са заљубљеношћу, јер тада даје резултате који одлазе у судске анале, боље речено у историју.“* (Губерина/Граховац, 2020: 87). Адвокати усмеравају правни ток људских драма и учествују у спасавању живота и људских судбина пред судом. Судница је налик позорници на којој се правно уређују људске драме које је живот режирао. — *„Код нас у судници све зависи од виспрености, свестраног образовања, одличног познавања КЗ и ЗКП, брзог реаговања и доброг говорништва.“* (Губерина/Граховац, 2020:74). У погледу врлина доброг адвоката, поучно је казивање француског адвоката Пајеа (Paillet): *„Дајте једном човеку све духовне квалитете, дајте му све карактерне квалитете, узмите да је све видео, све научио и запамтио, да је радио тридесет година без одмора, да има својства писца, критичара, моралисте, да поседује искуство старца и енергију младића, непогрешиво памћење детета, додајте још да су се све виле сакупили око његове колевке да му поклоне све ове дарове, можда ћете у том случају имати услове за савршеног адвоката“*. (Decourteux, 1874: 1, Станојевић, 2021: 8).

Наш сусрет са Драгићем Јоксимовићем догодио се током школских дана, које смо посветили проучавању историје Другог светског рата. Сазнање судбине Драгића Јоксимовића и Драже Михаиловића јако нас је растужило, док нас је, с друге стране, посве опчинило њихово храбро и достојанствено држање пред судом. Загледаност у слику Драгића Јоксимовића и његовог брањеника траје од школских дана и не напушта нас ни данас. Најјача осећања изазивају сусрети који покрећу осећања људске душе, а узвишени су они људски догађаји који премашују границе

разума и људске воље. Суђење генералу Дражи Михаиловићу по свом току и дејству премашило је границе разума и људске воље, претварајући нужан пораз пред судом у победу пред вечношћу.

Драгић Јоксимовић је својим животним путем, а посебно одбраном генерала Драже Михаиловића утиснуо траг у вечности, који светли својом (над)људском узвишеношћу. Овим радом одужујемо дуг Драгићу Јоксимовићу, са надом да ће млади правослови у његовоме лику и делу открити извор властитог интелектуалног и духовног уздизања.

2. Драгић Јоксимовић — животопис

Драгић Јоксимовић рођен је 18. јула 1893. године, у Бачини (Темнићки срез, округ Моравски, данашња Општина Варварин), у угледној породици трговца Милића Јоксимовића. Одрастао је са две сестре и шесторо браће, од којих су Драгољуб и Марисав били угледни правници. (Ињац, 2021: 222). Основну школу завршио је у родном месту, гимназију је завршио у Крушевцу и Београду, а студије права свршио је на Правном факултету Универзитета у Београду.

Током студија, био је председник Студентског демократског клуба, сарадник часописа „Будућност“ и уредник омладинског листа „Слобода“.

Докторирао је правне науке у Франкфурту на Мајни. Током боравка у Франкфурту не напушта га носталгија и приврженост породици. У једном писму из 1921. године, Драгић вели: *„И ако нас дели толике стотине километара, ја сам ово Бадње вече провео у мислима с вама, мојим добрим родитељима, који сте цео свој живот посветили само својој деци и борили се да њима створите много бољи положај у друштву него што је био ваш положај“*. (Ињац, 2021: 225).

У именик адвоката уписао се 16. августа 1928. године (Губерина, 1997: 12). Годину дана провео је на месту шефа кабинета Министарства трговине и индустрије, а био је и кмет правник Београдске општине. Више пута биран је за народног посланика у скупштини Краљевине Југославије. Године 1932. покренуо је „Темнићки зборник“. Адвокатуром се непрестанио бавио до Другог светског рата. После рата, по наредби новоуспостављене власти, сви аквокати имали су обавезу да поновно поднесу захтев за упис у именик регистра, следствено чему је Драгић Јоксимовић 13. јуна 1945. поновно уписан у именик адвоката.

Члан је Демократске странке од оснивања. Активно је учествовао у политичком животу, као делатник инспирисан потребом заштите

јавног интереса — у периоду између два рата те и у периоду након Другог светског рата. Нарочито се спрам заштите јавног интереса истакао као посланик у раду Привремене скупштине Демократске Федеративне Југославије. Остало је забележено да је Јоксимовић предложио доношење Закона о ослобађању од страха, којим би се гарантовала неприкосновеност личности и забрана политичког прогона и освете. (Иђац, 2021: 223). „Постао је опште познат због своје полемике са водећим личностима ново устројене власти и њиховог подржавалаца.“ (Губерина, 1997: 13).

У периоду након Другог светског рата, Јоксимовић је храбро бранио припаднике омладине који су од органа гоњења били оквалификовани као националисти,⁴ а траг у вечности остварио је као бранилац генерала Драже Михаиловића, одбраном која је ушла у анале српског правосуђа.

Говорећи о потреби евокације на велике адвокате, Губерина вели: „Подсећајући се на те колеге уједно хоћемо да подсетимо све будуће наше колеге да не смеју никада заборавити период од 1944. на овамо, када је у нашу земљу на совјетским тенковима била увезена коминтеровска диктатура, која је затрла основна људска права и грађанске слободе. У тој и таквој средини где се за једну и најблажу критику система и његових носилаца губило не само радно место и слобода већ и живот, обављање адвокатске професије је било изузетно тешко. И баш у том периоду др Драгић Јоксимовић и Никола Ђонових су својим радом и животом показали и доказали какве моралне и етичке норме морају да имају они који се опредељују за узвишени адвокатски позив.“ ...Као илустрација какво је то било време нека нам послужи изјава једног нашег колеге коју је дао када је постао адвокат: „У нашем друштву после рата увредило се дакако потпуно неоправдано, помало примитивно схватање да је адвокат самим тим што брани грађанина који је оптужен, непријатељ друштва.“ (Губерина, 1997: 11-12)

Губерина, као драгоцен сведок историје⁵ ставља и важну напомену: „Када су адвокати, својим традиционалним слободарским начином иступања ставили до знања постојећој власти да ће без страха, у оквиру своје

⁴ Наш велики адвокат Вељко Губерина је као „омладинац-националиста“ био осуђен на три године затвора. Губерина каже да је „ОЗНА даноноћно радила и „да су чак малолетници извођени на суд због кривичних дела против народа и државе“ (Губерина, 1997: 14)

⁵ Вељко Губерина је од својих школских дана свакодневно водио белешке које имају карактер хронике времена. Његове белешке објављене су у 10 томова (Вељко Губерина, Сведок историје, 1-10). Осим тога, Губерина је инцирао писање историје југословенске адвокатуре, која је објављена у 3 тома.

професионалне етике бранити људе без обзира за које су дело оптуживани, постају сметња и непожељни, те и њих прогањају. То се десило и Драгићу Јоксимовићу. Својим иступањем као политичар, а још више као бранилац током 1945. године и прве половине 1946. године, а нарочито као бранилац Драже Михаиловића у садејству са адвокатом Николом Ђоновићем, толико је изритирао власт да су успели да натерају Адвокатску комору да га избаци из својих редова.“ (Губерина, 1997: 13)

Након суђења Дражи Михаиловићу, Комисија за адвокате и адвокатске приправнике при Влади НР Србије, Решењем од 23. априла 1947. одлучила је да „др Драгић Јоксимовић не задржава право на вршење адвокатуре“ јер није достојан поверења за вршење адвокатуре у смислу Закона о адвокатури“. Против тог решења Јоксимовић се жалио Врховном суду НР Србије, на чијем челу се као председник налазио Михајло Ђорђевић, који је на суђењу Дражи Михаиловићу био председник Војног већа Врховног суда ФНРЈ. Жалба је била одбијена и Јоксимовићу је забрањен рад Одлуком од 16. јуна 1947. године. Адвокатску канцеларију Драгића Јоксимовића преузео је адвокат Ранко Грујић, који је својим дописом од 27.12.1947. године обавестио Комору да није имао шта да преузме јер му је „Драгић Јоксимовић рекао да су сви послови ликвидирани!“ (Губерина, 1997: 14).

Године 1951. Драгић Јоксимовић осуђен је на три године затвора, због непостојећих кривичних дела против народа и државе. Казну затвора издржавао је у Казнено-поправном заводу у Сремској Митровици, где је преминуо 1. августа 1951. године. (Ињац, 2021: 226). Губерина каже да је требало да прође десет година да породица добије сагласност да се његово тело пренесе са затворског гробља у Сремској Митровици у породичну гробницу. (Губерина, 1997: 14). Ваља добро упамтити и следеће Губерино казивање: „У каквом се времену живело нека послужи само овај податак. Када је 1976. године супруга Драгића Јоксимовића од Адвокатске коморе затражила потврду од када до када је радио као адвокат да би могла да регулише питање пензије, добила је 6.9.1976. године одговор да у Адвокатској комори Београда нема података о томе, односно, што је још горе, да у његовом досијеу нема скоро никаквих података о њему као адвокату. У том окрњеном, боље рећи „очерупаном“ досијеу стоји забележено да је 14. 6.1948. године, Министарство за правосуђе НР Србије затражило досије, да им је исти 15.6.1948. године, послат, да би 24.7.1948. године стајала констатација да је Министарство за правосуђе НР Србије вратило досије Комори. Међутим, а како је већ горе речено, у њему није било ничега или, истини за љубав, а још више историје ради, у њему се налазило неколико записника о саслушању једне особе и обавештење Јавног

тужиоца града Београда од 2.7. 1945. године „да је у случају Аврама Филиповића и др. који су одговарали за кривично дело против српске националне части, утврђено да адвокат Јоксимовић није обавестио суд да је пре суђења долазио у контакт са сведоком, те му је стога одузето право заступања у том предмету“. Поред споменутог решења Врховног суда НР Србије о одбијању жалбе против решења о брисању из списка адвоката, у том досијеу још се налази једино једна страница копије његовог концепта из пледоајеа са суђења Дражи Михаиловићу. То је све што има о нашем колеги у досијеу Адвокатске коморе, чији је члан био 20 година. Разлог овако опскурне биографије једног од најзначајнијих адвоката, коме са великим закашњењем одајемо почаст је и у томе што данас, када се навршило пола века од његовог избацивања из адвокатских редова, од чланова његове најближе породице нема више никога живог. Ипак желимо, да и кроз само ове податке и вечерашњу евокацију, будући адвокатски нараштај не заборави његово велико име које чини част српској адвокатури“. (Губерина, 1997:14-15).

Решењем Окружног суда у Београду, Драгић Јоксимовић је рехабилитован 2008. године. У његову част се од 2002. године, у родном месту Бачини, на дан његовог рођења одржавају „Дани Драгића Јоксимовића“. Раскрсница у центру његове Бачине носи назив Трг Драгића Јоксимовића. (Ињац, 2021: 226).

У знак сећања на овога знаменитог адвоката, Адвокатска комора Србије установила је „Повељу Драгић Јоксимовић“ — као награду која ће се додељивати за професионалну храброст и посвећеност правди.

3. Бранио је чича Дражу

„Величина бранилачког позива јесте у томе да останемо уз свог брањеника и онда када се мора примити одијум јавности и на својим плећима осетити шта значи бити усамљен у својој борби, изложен јачини беса и огорчења средине у којој живиш!“ (Губерина/Граховац, 2020: 66). Ове речи великог адвоката у свему одговарају околностима у којима се одвијало суђење Дражи Михаиловићу, а Драгић Јоксимовић је чувао достојанство и величину бранилачког позива и свога брањеника.

Суђење Дражи Михаиловићу почело је 10. јуна 1946. године, три месеца након што је ухапшен чича Дража. Одбрана је добила реч 26-ог дана суђења, а суђење је окончано 15. јула 1946. — изрицањем смртне казне.

Драгић Јоксимовић и Никола Ђонових били су именовани као браниоци Драже Михаиловића по службеној дужности. Списи предмета уручени

су им три дана пре почетка суђења. Суђење се одвијало у дворани Пешадијског училишта на Топчидеру, капацитета 1200 места, по оптужби против Драже Михаиловића и осталих оптужених због више дела која потпадају под Закон о кривичним делима против народа и државе. (Ињац, 2021: 195).

Оптужницу су заступали пуковник Милош Минић и његов помоћник капетан Милош Јовановић а Војним већем Врховног суда ФНРЈ председавао је пуковник Михајло Ђорђевић.

Именовање угледних адвоката као бранилаца Драже Михаиловића по службеној дужности очевидно је било израз процене ондашњих властодржаца да ће учешће адвоката грађанске и демократске провенијенције за западноевропску јавну сферу послужити као доказ правоваљаности суђења, при чему се рачунало да, због кратког времена за припрему предмета, не постоје шансе да одбрана оптуженог буде јавно делотворна и убојита. Ипак, Јоксимовићева одбрана била је чудесна и надљудски убедљива, у тој мери да је изазвала велику срџбу тадашњих властодржаца. Јосип Броз Тито окосио се на Драгића Јоксимовића рекавши “да је заузео “непријатељски став”, став супротан “интересу народа”, као “народни непријатељ”, и да то није само његова идеологија, већ и других као што је он, који се крију “под маском демократије”. (Крсмановић/Јоксимовић, 2015).

Суђење се одвијало у околностима непријатељским за оптужене и њихове браниоце. Непријатељско опхођење изабране публике — око 1200 нахушканих навијача — нарочито је до изражаја дошло у односу на адвоката Јоксимовића. Свако његово обраћање изазивало је негодовање публике, а поступање присутних људи у публици ишло је до границе физичког обрачуна са Јоксимовићем. Додајмо и некоректно поступање судскога већа. Примера ради, на примедбу Јоксимовића да му светлост упаљених рефлектора омета излагање, председник већа налаже да се рефлектори појачају. Упркос тако неповољним околностима, Јоксимовић је изказао невероватну храброст, присебност и интелектуалну супериорност.

У продужетку ћемо осветлити неколико знаковитих места у вези са суђењем. Прво, одбрана је обавестила суд да је у Сједињеним Америчким Државама образован Национални комитет америчких авијатичара за помоћ Дражи Михаиловићу као и да је у Њујорку образован Комитет за праведно суђење Дражи Михаиловићу, на челу са Вилијемом Лејнроџерсом, у коме се налазило 76 угледних америчких грађана — адвоката, политичара, филозофа, књижевника, научника, новинара, свештеника

и др. „На захтев овог Комитета, четири истакнута америчка правника — Артур Фарфилд Хајс, Адолф Берл, Чарлс Полети и Теодор Киндл конституисали су Истражну комисију, која је имала за задатак да прикупи сведочења америчких авијатичара које су спасли Михаиловићеви људи и америчких официра придодатих и Михаиловићевим и Титовим снагама за време рата. Извештај Комисије, заједно са 586 страница прикупљених сведочења, Стејт департмент је проследио југословенској влади.“⁶ (Ињац, 2021: 198). Суд се у поступку противу ђенерала Михаиловића потпуно оглушио о извештај америчке истражне комисије.

Додајмо да је Стејт департмент Сједињених Америчких Држава упутио ноту југословенској влади поводом хапшења генерала Михаиловића. У ноти, Стејт департмент нуди повољно сведочење америчких војника који су се борили против Немаца заједно с генераловим трупима, као и сведочење чланова војних мисија код Титових партизана. Посебно се у ноти наглашава Михаиловићева улога у спасавању америчких пилота 1944. године. (Ињац, 2021: 195). Настојања да се непристрано и објективно сагледа улога Драже Михаиловића у рату остала су без утицаја на представнике новоуспостављене југословенске власти.

Предочићемо у продужетку неколико извода из Јоксимовићевог излагања пред судом. У погледу оптужбе да је Дража сарађивао са окупаторима, Јоксимовић истиче „Сарадња ђенерала Михаиловића са Немцима, са непријатељем, апсолутно није ничим доказана...*(публика негодује, тужилац устаје и батрга се, стенографи прилазе адвокату и витлају му својим белешкама у лице)*. Све до 7. марта 1945. југословенска влада у Лондону била је једина законита влада Југославије, призната од Совјетског Савеза, од Сједињених Америчких Држава, Велике Британије, а ђенерал Михаиловић био је скоро све до краја њен законити представник у земљи... Србија је била од великог стратегијског значаја, положај ђенерала Михаиловића изванредно тежак, немачке репресалије ужасне. Али је ђенерал деловао нашироко, без премишљања, кад год је било пресудно, и резултат вредео жртве... **Неустрашиви борац и човечни заштитник — то је прави лик његов за сва времена!** (подвукао М.П.). **Било то коме криво данас или не, ђенерал Михаиловић био је уистину господар и горски цар Србије!** *(прекинут лавином протеста, Јоксимовић наставља јогунасто, не марећи за буку суднице)*“ (Ињац, 2021: 216).

⁶ Видети: Извештај истражне комисије Комитета за праведно суђење Михаиловићу, Књига о Дражи, Катена Мунди, Београд, 2019, 641-650.

У погледу борбе припадника Михаиловићевог покрета противу партизана, Јоксимовић вели: „Борба четника противу партизана не може се сматрати као борба против домовине. Закон инкриминише једино борбу противу домовине што значи да у радњи оптуженог Михаиловића нема елемената за кривично дело из чл. 3 тач. 4. Исто тако и она чињеница да су команданти оптуженог Михаиловића, а не сам Михаиловић, примали оружје од окупатора, не може сачињавати елеменат за кривично дело борбе против домовине...” (Ињац, 2021: 216).„Према оптужници издајство је ограничено искључиво на заједничкој борби Драже Михаиловића и окупатора против партизана. Али ако су партизани имали право да се боре против окупатора, не може се исто рећи и за став партизана према четничкој организацији, као званичној војној организацији југословенске емигрантске владе, јер је са правног становишта четничка организација била једина легална војничка организација. Према томе, организовање четничке организације у окупираној Југославији под називом „Југословенска војска у отаџбини“, не представља никакво кривично дело. Ако би то било тако окарактерисано онда би још веће кривично дело било оснивање партизанских одреда Југославије. Оптужница није навела ниједно дело које је Дража Михаиловић починио против народа и државе, него је навела низ дела почињених против партизана. Борба против партизана била је борба против организације са противничком идеологијом, па се због тога оптужени Михаиловић не може сматрати кривим за издају народа и државе.“ (Ињац, 2021: 216).„Михаиловић се не може сматрати издајником, а камоли тек једним од најподлијих издајника у историји наших народа... Он није и не може бити одговоран за злочине које су други починили, без његовог знања, супротно његовим наређењима...” (Ињац, 2021: 216). „Пошто код оваквог стања ствари опт. Михаиловић може бити одговоран само пред историјом српског народа, то предлагем да се он ослободи оптужбе.“ (Јоксимовић, 2015: 142).

О величини Јоксимовићевога подвига, правослови Кнежевић: „Адвокат Драгић Јоксимовић дао је праву реч одбране. Свога клијента ђенерала Михаиловића он није хтео да брани правозаступничким смицалицама, и да лицемерно апелује на милост судија који у ствари, он то зна, имају само да прочитају, као пресуду, раније дотелеграфисани напис. Захватио је дубоко, гледао у небо, говорио за будућност. Пошто је указао на многе неуредности поступка, Јоксимовић узима да се бори са јавним тужиоцем, стопу по стопу, упорно, аналишујући, дискутујујући, наводећи — себи у поткрепу — раније чланке генијалнога Маршала. У светлости докумената, он утврђује да је Михаиловић тај који је први у поробљеној Европи почео

герилску борбу против Хитлера; Комунисти су се јавили доцније, после Хитлерова напада на Совјете; ... Одважност са којом је Драгић Јоксимовић бранио част Михаиловићеву, остаће заувек као светла тачка, као један од најдаљих домета у повесници наше адвокатуре..." (Кнежевић, 2019: 632-633).

У сфери разума, величанственост Јоксимовићеве одбране је у храбрости и присебности да се у тако неповољним околностима предочи убедљива правна аргументација. Више од разума, узвишеност овога суђења јесте у снази сусрета Драгића Јоксимовића и ђенерала Драже. Захваљујући духовном садејству двају подвижника, у судници се пројавио дух који премаша границе људске моћи и воље, чему је белодани доказ „буђење“ омамљеног и измореног ђенерала, који је у затвору очевидно био мучен и путем психоактивних супстанци. (Ињац, 2021: 196). Из снаге духа о којем говоримо произаћи ће последње ђенералове речи које су лебделе над замишљеном публиком у судници: *„Судбина је била немилосрдна према мени кад ме је бацила у овакав вихор, најтежи могући који може једног човека снаћи. Судбина је била немилосрдна ко краја. Много сам хтео, много сам започео, али вихор светски одвео је мене и мој рад.“* (Ињац, 2021: 221). Кнежевић основано уочава: *„Био је гробни тајац, и мрак као у томруку, кад је ђенерал Дража Михаиловић, први герилац Европе, заставник слободе своје земље, изговорио последње речи које је забележила историја. Нешто велико лебдело је у ваздуху, над свима главама. Окренуо се последњи лист једне трагичне епонеје. Такав је био видљив растанак Михаиловићев са светом.“* (Кнежевић, 2019: 634).

Чича Дражи изречена је смртна казна. До дана данашњег није утврђено где су покопани посмртни остаци славног ђенерала. Без права на гроб и сахрану осуђено је и десетине хиљада убијених страдалника без кривице.

4. Закључак

У знак сећања на храброг и достојанственог браниоца истине и правде, Адвокатска комора Србије установила је „Повељу Драгић Јоксимовић“ — као награду која ће се додељивати за професионалну храброст и посвећеност правди. У образложењу одлуке о увођењу овога признања, истиче се да је Драгић Јоксимовић „ушао у анале српске адвокатуре због одбране генерала Драгољуба Драже Михаиловића, када је демонстрирао необичну храброст и професионалну чврстину приликом заступања клијента у најтежим могућим условима“. „...У времену и околностима у којима се одржавао процес групи окривљених непријатеља нове власти,

прихватање одбране је била колико професионална, толико и животна одлука. Адвокат Драгић Јоксимовић је био свестан да ће, уколико свој посао у судници буде обављао савесно и у складу са Кодексом професионалне етике адвоката, бити означен као “издајник државе и народа”, што је уједно подразумевало да ће изгубити право на бављење адвокатуром. Морао је, такође имати и свест да због своје судске одбране може изгубити и живот.“ „У судници смрти, пред вероватно најпристраснијим судским већем у историји српског правосуђа, 1946. године, он ипак свог клијента брани бескомпромисно, храбро, срчано и стручно. Не марећи за страх и притисак препуне суднице, баш као ни за свој живот, Драгић Јоксимовић је исказао приврженост закону и правди, професионалну чврстину, истрајност и адвокатску храброст.“⁷

Одлука Адвокатске коморе Србије је корак ка пуној рехабилитацији Драгића Јоксимовића. Али, након судске рехабилитације и признања колега адвоката, Драгић Јоксимовић заслужује да и под окриљем универзитетског правничког образовања буде истакнут као светао пример младим правословима те као поука да је морално и интелектуално уздицање темељ на коме се гради стручност а не обрнуто.

Морална и интелектуална узвишеност Драгића Јоксимовића светли снажно и у делу парламентарне демократије и демократског друштва, као пример храброг и часног политичког делатника, који поступа у име јавног интереса, а не у име партикуларних и недопуштених приватних интереса, који обесмишљавају правну државу и представничку демократију. На постављено питање: „Да ли Србија има снаге да се опет „уздигне из пепела“?, наш угледни адвокат Вељко Губерина одговорио је знаковито: *„Од 1905. године немамо озбиљне, образоване и национално оријентисане политичаре. Стално се појављују уста лица. Политиком би требало да се баве успешни људи, признати у друштву, не они који преко политике граде каријеру и имиџ. Немамо дипломате у рангу Дучића и Андрића, банке попут Вајферта, који је као дошљак више родио рачуна о нашим интересима него многи Срби. Потребни су нам људи који неће стално ићи по мишљење код горих од себе, оних који могу да поднесу терет одговорности и обавеза.“* (Губерина/Граховац, 2020: 222).

Пример подвижника врлине данас представља светло у мраку моралног посрнућа српског друштва и доктрине о правној држави. С тога кренимо путем Драгића Јоксимовића — у правцу одистинског успостављања правне државе и демократског друштва у Србији!

⁷ Nedeljnik (2020). Ustanovljena Povelja „Dragić Joksimović“, 7. oktobra 2020, <https://www.nedeljnik.rs/ustanovljena-povelja-dragic-joksimovic/>

Литература

Вукчевић, Радоје (2022). На страшном суду, Талија, Ниш.

Губерина, Вељко (1997). Бранилаштво од 1945. до данас, са евокацијом на велике адвокате — др Драгић Јоксимовић и Никола Ђоновић, *Бранич*, бр. 4, стр. 11-25.

Граховац, Славица (2020). *Тако је говорио Губерина*, Fineks, Београд, 2020.

Decourteux, A. (1874). *Quelques Avocats, juges par leurs oeuvres — Etudes d'éloquence juridique*, Paris: Imprimerie et librairie générale de jurisprudence, 1874.

Драшковић, Вук (2000). *Судија*, Српска реч, Београд;

Епископ Николај (2019). Беседа о Дражи, у: *Књига о Дражи*, Катена Мунди, Београд, 2019, 665-667;

Извештај истражне комисије Комитета за праведно суђење Михаиловићу, у: *Књига о Дражи*, Катена Мунди, Београд, 2019, 641-650;

Ињац, Б. Оливер (2021). *Велике адвокатске коморе*, 4. издање, Београд/Подгорица/Требиње.

Јовановић, Слободан (1990/1991). *Један прилог за проучавање српског националног карактера*, Сабрана дела 12, Београд;

Јовановић, Слободан (2019). Дражин мит, у: *Књига о Дражи*, Катена Мунди, Београд, 2019, 663-664;

Јоксимовић, др Драгић (2015). *Браним ђенерала Дражу*, Погледи, Крагујевац, приредио: Милослав Самарџић, 2015.

Крсмановић, Драган (2015). Рецензија, *Др Драгић Јоксимовић*, Браним ђенерала Дражу, Погледи, Крагујевац, приредио: Милослав Самарџић, 2015.

Јуришић, Евгеније (2019). Правни осврт на суђење, у: *Књига о Дражи*, Катена Мунди, Београд, 2019, 636-640;

Кнежевић, Л. Радоје (2019). С Михаиловићева суђења, у: *Књига о Дражи*, Катена Мунди, Београд, 2019, 631-635;

Мансфилд, Р. Валтер (2019). Михаиловић и Тито, у: *Књига о Дражи*, Катена Мунди, Београд, 2019, 687-694;

Милосављевић, Борис (2012). *Културни образац и појам полуинтелектуалца*, Култура: часопис за теорију и социологију културе и културну политику, бр. 137, стр. 127-143;

Петровић, Милан (1987). "К питању сукоба закона у времену", *Отисак из Зборника за теорију права, III*, (Из теорије права, књ.7), Српска академија наука и уметности, Одељење друштвених наука, Београд, 307-324.

Прица, Милош (2021). *Правна држава и медији*, Правни факултет Универзитета у Нишу;

Прица, Милош (2023). Стеван Живадиновић – Ване Бор: свестрани уметник и заборављени правни мислилац, *Правни хоризонти* бр.6/2023, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 161-184;

Прица, Милош (2023). Новица Краљевић – Правни мислилац и интелектуалац, *Правни хоризонти* бр.7/2023, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 235-249;

Прица, Милош (2024). Судија Ратко Видовић – оглед о судијском позиву, *Правни хоризонти* бр. 6/2024, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 193-208;

Рајс, Рудолф Арчибалд (2020). *Чујте Срби*, Catena mundi, Београд;

Станојевић, Обрад (2021). Предговор, Ињац, Б. Оливер, Велике адвокатске коморе, 4. издање, Београд/Подгорица/Требиње, 2021.

Nedeljnik (2020). Ustanovljena Povelja „Dragić Joksimović“, 7. oktobra 2020, <https://www.nedeljnik.rs/ustanovljena-povelja-dragic-joksimovic/>



Драгић Јоксимовић

Prof. Miloš Prica, LL.D.,

Associate Professor,

Faculty of Law, University of Niš

**DRAGIĆ JOKSIMOVIĆ – ATTORNEY, DEFENDER OF VIRTUE AND
DEMOCRATIC LEGAL CONSCIOUSNESS**

Summary

The legal profession is a calling to serve justice, which is a characteristic of a person with virtues and a prominent sense of moral duties inspired by justice. Distinguished lawyers are part of the legal consciousness of a legal landscape. Their legal legacy is handed down as heritage to future generation of jurists. Attorney Dragić Joksimović falls into the ranks of our renowned lawyers. His moral stature and intellectual excellence serve as an ideal embodiment of the legal profession. In the period after World War II, he made his mark for eternity as the defense attorney of General Draža Mihailović. His defense of General Mihailović ranks among the most magnificent defences in the history of Serbian judicature, where he demonstrated extraordinary courage and professional fortitude in representing his client in the most dire circumstances. He was a defender of truth and justice in the courtroom. As a public figure, he was the defender of the legal state, rule of law and democratic legal consciousness. He took and bore his cross with courage and dignity. He endured hardship as an ascetic of virtue. After being disbarred, falsely accused and sentenced for the commission of non-existent crimes, he died while serving the three-year term of imprisonment in 1951. This paper is an attempt to pay tribute and repay the long-standing debt to the outstanding lawyer Dragić Joksimović, hoping that his personality, intellectual excellence and professional commitment will serve as role models for young Orthodox scholars in pursuit of their own intellectual and spiritual undertakings.

Keywords: *Dragić Joksimović, attorney, virtue, justice, democratic legal consciousness.*

IV

ПОРУКЕ И ПУТОКАЗИ

СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ – DE LEGE LATA И DE LEGE FERENDA

Апстракт: Изгледа да сви пророци не би потврдно одговорили на основно питање да ли ће социјално осигурање постојати и убудуће. Сматра се да системи познати као Држава социјалне заштите, који су створени у току последњег светског рата, представљају само пролазну појаву у социјалној заштити, која је осуђена да ишчезне у такозваном друштву изобиља. Па ипак, дубља анализа таквих схватања не сугерише потпуно негативан одговор. Према неким прогнозама, системи социјалног обезбеђења у напредним друштвима сутрашњице неће бити расформирани због тога што ће институција постати некорисна, већ што ће бити радикално трансформисана у националне системе обезбеђења минималних прихода, посебно у такве системе који су засновани на “негативном порезу на доходак”, поред све већег броја различитих начина индивидуалног осигурања, као последице значајног напретка у животном стандарду. Овај приступ је мање полемичка, а више разборита оцена сталне тенденције да се пронађу различити облици социјалне заштите унутар друштвеног система коме припадају. Тиме се објашњава њихово порекло и релативно прилагођавање, али не толико проблемима које треба решити, колико

¹ Овај рад објављен је у Зборнику радова Правног факултета у Нишу бр. 43/2003, стр. 119-148. Овај чланак објављујемо у знак сећања на проф. др Александра Петровића, који је цео свој радни век провео на Правном факултету Универзитета у Нишу и својом посвећеношћу значајно допринео његовом развоју као академске институције. Био је скроман и добродушан професор. Према студентима и млађим колегама поступао је као посвећен родитељ, док је према старијим колегама исказивао необичну колегијалност и поштовање. Настојао је да у свим ситуацијама пронађе и развије путеве уљудности и искреног међусобног уважавања. Руководио се геслом: „свакоме помоћи и никоме не однемоћи“. Према другима био је благ, а најстрожи био је према себи. На факултет је гледао као на свој дом и породицу. Захвални смо дивном професору Александру Петровићу за посвећеност и љубав коју је пружио студентима и свом факултету. (Белешка главног и одговорног уредника часописа „Правни хоризонти“)

нестабилној и променљивој друштвеној равнотежи чији варијабилни аспект они чине на посебном степену историјског развоја. Када је реч о широј перспективи реално је питање шта сматрати да је будућност социјалног осигурања, пошто је извесно, чак и за оне који су према томе најмање расположени, да је исто толико као што се сме тврди- ти да је социјално осигурање постојало много раније него што се појавила савремена институција позната под тим именом, сасвим оправдано претпостављати да ће имати и будућност тако дуго колико се уопште може предвиђати.

Кључне речи: осигурање, социјална помоћ, социјално осигурање, социјална заштита, социјално право, социјална сигурност.

1. Уводне напомене

Не желимо да проричемо будућност социјалног осигурања. Овај рад спада у много скромнију категорију анализа онога што долази, и то такву која се, по аналогiji са већ промењеном стратегијом у социјалној економици, заснива истовремено на тенденцијама које делују унутар посматране институције и у социјалном амбијенту средине, да би се могла предосетити концепција и нови облици који би могли да буду карактеристични за ову институцију и касније. Имајући све то у виду, не сматрамо да ће ова анализа бити од одлучујућег значаја. Њена вредност је, међутим, у томе што је аутор користио што је могуће објективнији метод приликом испитивања текућих тенденција и процене њихових могућих последица. Стога се у раду ове тенденције и последице не преносе једноставно и на будуће време, већ се покушава да се сагледа њихово даље кретање у светлу опште еволуције друштва. Упркос многих неизвесности које укључује овај метод, ова анализа може да помогне у сазнавању и деловању стварањем теоријских “модела” еволуције. Веома је важно на почетку одредити главне тенденције које управљају развојем социјалног осигурања у развијеним и мање развијеним земљама, расветљавањем конфликтне ситуације у којој се институција тренутно налази, услед контрадикција које доводе у сукоб различите тенденције међусобно, или у односу на стање друштва. Затим, узимајући у обзир основне факторе који су у стању да коначно измене ситуацију, шема даљег изучавања социјалног осигурања требало би да омогући сагледавање решења садашњих неспоразума и појаву нових захтева у социјалној заштити под утицајем предстојећих трансформација у индустријским и новоиндустријализованим друштвима следеће генерације.

I АКТИВНИ ТРЕНДОВИ И ЛАТЕНТНИ КОНФЛИКТИ

Развој систем социјалног осигурања после другог светског рата сведочи о основним тенденцијама које се разликују у великој мери од повремених и пролазних варијанти, а које су последица добро познате нестабилности у законодавству и пракси. Ове основне тенденције уочљиве су по својој постојаности током дугог периода, за разлику од пролазних промена које их прате. Уколико је предмет ограничен на главне токове, који подразумевају заштиту гарантовану социјалним осигурањем, искључујући друге аспекте који се односе на техничку, административну или финансијску организацију, изгледа да активни трендови, који се појављују у садашњим околностима, погађају углавном обухват категорија (генерализацију) пруженом заштитом и њену ефикасност.

2. Примена заштите

Тенденција генерализације у пружању заштите условљена је применом принципа универзалности осигураних лица, који је основна карактеристика савремене доктрине социјалног осигурања. Социјално осигурање, које је у почетку било намењено радницима с ниским платама у индустрији, било је проширено на све најамне раднике, да би касније, сагласно ономе што је диктирала доктрина социјалног обезбеђења, обухватало све радно активно становништво, или чак све држављане или све стално настањене. Ова тенденција се манифестовала у постепеном ширењу поља примене, бржем или споријем, мање или више потпуном, али се упадљиво континуално настављала у развијеним земљама упркос колебањима и незгодама. Све слабије пружање отпора према овој оријентацији значајно је и објашњава њихов успех. Карактеристично је за ову усмереност да се наставила и у земљама које су одувек пружале отпор социјалном осигурању под изговором социјалне или политичке филозофије, потпомогнуте релативно високим националним дохотком и животним стандардом. У овим земљама, у којима се ограничено ширење социјалног осигурања одржало увођењем само неких грана, тенденција генерализације у тим истим областима наставила се као мање-више нормалан процес.

Са друге стране, у сиромашним земљама овој тенденцији испречиле су се многе препреке, почевши од недовољне количине свих врста средстава, затим преовлађујући традиционални методи организације друштва, исто као и индиферентност или егоизам привилегованих класа, које су успеле да се уврсте у круг заштићених лица. Међутим, и поред бројних потешкоћа те врсте, које се живо осећају, притисака

генерализацији веома је јак и у овим земљама, било због незадовољства постојећим системима или настојања да се неодложно, макар и у ограниченој мери, реализују посебно у полуразвијеним земљама у којима су неки облици социјалне заштите почели да се шире и на неке делове сеоског становништва, иако у смањеној мери или у виду експеримента.

Отуда тенденција генерализације заштите, изгледа, представља основну покретачку снагу у развоју социјалног осигурања последњих година. То је проистекло из унутрашњег динамизма институције и под притиском спољних потреба, произашлих из социјалних промена које су лишиле привилеговане класе и групе традиционалних корена и заштите, на којима се заснивала индивидуална и колективна сигурност њихових чланова. Тим факторима у индустријским друштвима додаје се тражење релативне изједначености у погледу животне шансе и социјалног статуса, као и природна жеља за бенефицирањем, чије озакоњење више није ограничено на ситуацију која би се могла сматрати дискриминаторном или штетном. Захтевање социјалне једнакости логична је последица нове ситуације у друштвима, у којима се слабљењем класних структура и редуцирањем разлика у могућностима потенцира конфликт социјалних група. Тенденција ка генерализацији заштите у ствари се манифестује у веома различитим условима, било на широком фронту система социјалног осигурања или пак само у оквиру приоритетних грана, или понекад у различитим методама који укидају или уважавају разлике међу класама, групама или професионалним категоријама. Међутим, без обзира да ли је тенденција све интензивнија или све спорија, није нимало лако изменити њен ток, чји је крајњи резултат сличан национализацији социјалне заштите, схваћен као проширење гаранција у том домену на читаву националну заједницу или барем на заједницу рада.

3. Ефикасност (примене осигурања)

Друга основна тенденција која карактерише развој социјалног осигурања последњих година произлази из све већег интересовања за ефикаснијом заштитом коју би гарантовала институција социјалног осигурања, што би требало да се одрази у њеној способности да се у потпуности реше потребе заштићених лица, с обзиром на њихову све већу свест о обавезама друштвене солидарности наметнуте њиховој заједници. У почетку помоћ по својој природи, а и социјално осигурање као обавеза, обезбеђивали су само ограничену заштиту засновану на неопходним потребама за опстанак. Доктрина социјалног осигурања,

барем у односу на грану која се јавља као резултат извештаја Лорда Бевериџа (Lord Beveridge) о социјалном осигурању и сродним службама, заснивала се на концепцији једнаке основне заштите која се истовремено не може применити генерално на све становништво. Ово схватање, засновано на давању једнаких минималних бенефиција, било је у принципу оправдано логичном идејом односа који треба успоставити између одговарајућих обавеза колективне солидарности и личног осигурања, како би на прихватљив начин, различите форме одговорности могле допуњавати једна другу. У пракси обухваћеност социјалним осигурањем, које је већ дуже време саображено овој шеми, чак и у системима прављеним под утицајем Препоруке бр. 67 Међународне организације рада, подразумева обезбеђење средстава за егзистенцију. Ова Препорука, уз велику меру предострожности, претпоставља стварање односа између врсте давања и ранијих зарада корисника. Таква ситуација која, у ствари, усклађује два прилично различита принципа, објашњена је недостацима примењеним у примени другог принципа чије су предности често редуциране фиксирањем релативно ниских износа давања и плафона зарада. Ти недостаци могу се објаснити финансијском опрезношћу у односу на тренд генерализације, која се односи на поменуто. Међутим, замерка се може упутити упорном традиционалном начину мишљења када је реч о томе да се социјална заштита сматра одбраном од прекомерног сиромаштва пре него политиком осигурања прихода.

Тенденција ка захтевању ефикасности, која прати тренд генерализације у заштити социјалним осигурањем, прети да поремети претходну равнотежу односа концепције и реалности. Наиме, захтев за ефикасним осигурањем, које је логична импликација права на социјално обезбеђење, у приличној мери мења садржај законодавства и циљ система. Прва промена је значајно мењање шеме под утицајем Бевериџове концепције, од једнаке основне заштите до степенованог осигурања, у односу на раније зараде, односно на све бенефиције које су замена за зараду (допунска давања). Уопштено гледајући, пораст стопе давања, повећање или смањење плафона зарада и нагли пораст комплементарних режима о допунама указује на снагу ове тенденције и значај њених последица. Исход овог развоја, који је у неким земљама постигнут или се управо остварује, огледа се у гарантовању примања у свим краткорочним осигурањима. Слична тенденција одржава се и код дугорочних давања, не само у случају неспособности за рад, без обзира да ли је реч о професионалном или непрофесионалном пореклу, већ и у случају старости. То јест, сумња се да ли је оправдана традиционална калкулација старосних пензија по стопи редуцираној у односу на изворе активних

лица. Уз то, постепено се усваја да су потребе старије генерације једнаке као и младих у односу на зависност од породице.

Тренд који се залаже за гарантовање ефикасне заштите, која је дуго била преимућство најповољније ситуираних, приближава социјално осигурање реалној друштвеној структури савремених заједница, са свим последицама које тај развој подразумева у односу на начин живота и колективне односе. Иста тенденција се манифестује на краткорочна давања и у мање развијеним земљама, у којима је то изгледа лакше спровести пошто су често режими социјалног осигурања веома ограничени. Са друге стране, то ствара низ озбиљних потешкоћа у развијеним земљама, у којима социјално осигурање обухвата све становништво. Овај парадокс један је од најособенијих видова конфликтне ситуације у социјалном осигурању као институцији каква је данас.

4. Притисци (криза) социјалног осигурања

Многи знаци указују на то да упадљиви развој последњих година укључује опасност приближавања критичне фазе. Највероватније да је реч о кризи напретка, као последици наглог развоја институције која се појавила у савременој форми једва пре једне генерације. Важно је, међутим, детаљно објаснити природу ове кризе, која се разликује зависно од нивоа развоја, како би се одредиле њене евентулане последице на развој социјалног осигурања убудуће. Њени основни узроци, могли би се, углавном, односити на супротности активних трендова, објашњених претходно. Затим, разлике између захтева условљених овим трендовима и расположивих средстава, а и на противуречности (неспојивост) оперативних потреба институције и особености друштвене средине. Поред тих унутрашњих узрока, који се могу појавити у било којем друштву на различитом степену развоја, а гледајући са међународног аспекта, треба поменути и основне неједнакости које произлазе из раскорака у нивоима развоја земаља; то не може а да не утиче на социјално осигурање убудуће.

Сукоб тенденција унутар институције социјалног осигурања посебно се јасно манифестује у учесталој затегнутости између генерализације и ефикасности заштите. У току претходног периода релативна равнотежа постигнута је у оквиру два различита типа система. На једној страни су системи који обухватају сво становништво у облику познатом под називом “демогрантско” (“демогрант”), или у виду националног осигурања, посебно у Великој Британији, Комонвелту и нордијским земљама, али који обезбеђују у принципу само основну заштиту. На

другој страни су класични системи социјалног осигурања са давањима у односу на раније зараде осигураних лица; ови системи иду у прилог само запосленим особама. У последње време, међутим, развој ова два типа система почео је да конвергира под новим притисцима за општу и ефикасну заштиту. Отуда би системе првог типа требало допунити системима о давањима степенованим у односу на зараде, док су системи другог типа допуњени обезбеђењем минималних примања, или су пак проширени на пружање заштите разним категоријама незапослених лица. У оба случаја појава генерализованих система, који претендују да постепено задовоље услове за ефикасну заштиту, ствара нове проблеме у организацији административних и финансијских послова.

Ова ситуација карактеристична је за развијене земље, које не морају да буду најбогатије, у којима системи социјалног осигурања обухватају многе ризике (непредвиђене случајеве) за које се сматра да припадају области социјалног осигурања као институцији. У овим земљама тренд гарантовања ефикасне заштите реализује се, наравно, у свим постојећим гранама, а то изазива посебно противречност између процеса свеобухватности и развоја проширеног система заштите. То се дешава посебно у многим европским земљама, источним као и западним, у којима су ове тенденције на снази истовремено у читавојширокој области социјалног осигурања. Неке економски развијене земље, међутим, нису још суочене са тим потешкоћама, пошто су њихови системи социјалног осигурања, који фаворизују неке видове заштите на штету осталих грана, остали фрагментарни. У већини земаља у развоју још није присутна ова врста противуречности, пошто њихови системи социјалног осигурања, чије су могућности ширења ограничени, још нису достигли ниво свеобухватности. Ове земље у најбољем случају располажу веома скученом избором, који радо користе за давање предности најефективнијој заштити за понекад веома ограничене категорије становништва. Противречност ове врсте, без обзира у којој се земљи појави, укључује озбиљне ризике који не само што угрожавају постојано напредовање система, већ и њихово структурно јединство, или чак и изворну амбицију да постану непогрешиви облици обезбеђења.

Истовремени трендови ка генерализацији и ефикасности заштите гарантоване социјалним осигурањем неминовно утичу на приличан пораст трошкова. Одатле произлази друга врста притиска непосредније осетљивих, које настају из конфликта све већих жеља за обезбеђењем и расположивих средстава којима одређено друштво располаже. Ова противуречност је присутна у сиромашним земљама, иако се то не манифестује увек у веома оштрој мери. У овим земљама системи социјалног

осигурања још увек су недовољно развијени и често прављени према моделу социјалног осигурања за запослене особе или само оне који су запослени у индустрији, а понекад чак ограничени на посебне географске области или предузећа одређеног обима. У таквим шемама посредан начин финансирања (из буџета, фондова) у почетку углавном не ствара озбиљне проблеме, тако да у неким случајевима то може знатно да помогне развоју нивоа заштите, барем у погледу краткорочних давања за ограничене групе корисника. У развијеним земљама, у којима су за социјално осигурање карактеристичне ендемске, а понекад и оштре финансијске кризе, сукоб жеља и средстава изгледа, напротив, да је озбиљнији. Када је реч о недовољним средствима разлику треба правити између стварног недостатка средстава, што налазимо у мање богатим земљама, и тобожње недовољности, која је последица одбијања да се одобри обезбеђење потребних средстава за социјалну политику. Ова разлика не може се, међутим, увек имати у виду, а раскорак између средстава и захтева често је довољно широк да проузрокује критичну ситуацију, тим озбиљнију услед већег неслагања с истинским узроком.

Многи фактори делују заједно на повећање финансијске кризе социјалног осигурања у земљама у којима је ова институција високо развијена. С једне стране свеобухватност наглашава својство директног финансирања за неке категорије самосталних професија, док истовремено захтева коришћење јавних фондова за оне које су међу њима у слабијем положају. Са друге стране, слободна размена, ограничавајући могућности пораста доприноса заснованих на зарадама, потенцира финансијске тешкоће социјалном осигурању и налаже тражење нових извора финансирања, понекад условљавајући чак и унутрашњу прераспodelу трошкова у односу на раније и нове елементе обрачунавања. Најзад, технички развој и економски напредак на исти начин утичу на оптерећења фондова давањима на расходе као и захтеве корисника за ефективном заштитом. Отуда се подизање зарада и животног стандарда одражава на (цену) трошкове заштите, било директно преко давања у готовом или индиректно преко давања у натури, због општијег и чешћег захтева за коришћењем система социјалног осигурања; док је још очигледније да нагли развој медицинске технике повећава трошкове здравствене заштите много бржим кораком него пораст националног дохотка. Усавршени методи економског и социјалног планирања помажу осветљавању ових дивергентних развојних путева и указују на опасност кризе која прати развој социјалног осигурања у таквој ситуацији, коју често отежава чињеница да је развој у великој мери аутономан. У ствари, извесни фактори који проузрокују

трошкове промичу контроли финансијских стручњака. На пример, то се дешава када је реч о демографском порасту и његовим последицама на расподелу старосних група међу становништвом, што утиче на број и потребе заштићених лица, затим, приликом наглог избијања болести, што на извесно време повећава трошкове здравствене заштите, или приликом промена у пси- хологији друштва, што се опет одражава на коришћење и злоупотребу система социјалног осигурања. Поред ових неконтролисаних фактора повећања трошкова, независно од унапређивања стандарда заштите, тражење посебних извора средстава изискује свесне напоре и жртве, понекад изузетно велике.

Трећи вид проблема карактеристичан за кризу социјалног осигурања, односи се на могућу неусаглашеност социјалних импликација институција социјалног осигурања и филозофије традиционално усвојене и присутне у тој области. Иако је то понекад тешко схватити, овај аспект веома је важан у односу на будућност социјалног осигурања пошто, можда чак и више него тренд ка општем и ефективном осигурању, одређује дугорочне могућности одржавања и развоја социјалног обезбеђења. Ове неусаглашености блиске су земљама у развоју, у којима представљају најозбиљнију препреку настављања процеса до сада постигнутог. Тешкоће се манифестују или у релативној несагласности у принципу између религиозних веровања или политичких мишљења, с једне стране, и циљева социјалног осигурања, с друге, или чешће у дивергентности која, у ствари, постоји између развоја средине и класичних функција ове институције. То се може видети, на пример, у сектору који преовлађује у обичајном праву по којем сигурност дохотка нема значаја у економији минималног стандарда. Тешкоће у погледу социјалног осигурања за сеоско становништво у земљама у развоју под утицајем су дивергентности институције, карактеристичне за индустријска друштва, и социјалне средине у којој већина становништва није тренутно обухваћена секторима модерне економије. Други значајни вид ове дивергентности односи се на прилагођавање административним потребама наметнутих радом нових грана заштите, преузетих из других земаља у новостворене нације. Овај аспект, међутим, није својствен само социјалном осигурању, јер се односи на сваку организацију административног типа. Сем тога, потешкоће те врсте изгледа да ће се постепено решавати у току нормалне еволуције друштва.

Мада су ова неслагања уочљива у земљама у развоју она се сразмерно срећу и у богатијим земљама. Традиционална филозофија индивидуалистичког либерализма дуго је успевала да спречи у неким развијеним земљама напредовање социјалног осигурања, које је заправо било

удружено у социјализацији ризика и индивидуалних или породичних трошкова, што је изгледало супротно општеприхваћеним принципима. Отпор таквом начину мишљења осетно је слабији, али је могуће да оно поново искрсне у новим облицима какви се свуда јављају у западној Европи. Понекад се, у ствари, сматра да концепт социјалног осигурања, који се јавио у току последњег светског рата под утицајем историјских околности, које су захтевале поделу ризика и трошкова чланова заједнице чији је опстанак био у питању, а и строгу расподелу средстава за опстанак у економици сиромаштва, није више погодан у новим околностима такозваног друштва изобиља. У таквим друштвима пораст друштвеног стандарда већине омогућио би онима који су заинтересовани да сносе појединачно и добровољно одговорност за властито осигурање, док би социјално осигурање, као обавезан систем колективних гаранција, углавном био планиран за сиромашнија лица, слично пружању помоћи у преиндустријским друштвима. Није мање карактеристично за ову неприлагођеност ситуацији непријатељско реаговање према социјалном осигурању неких делова средњих класа, посебно међу категоријама радника који нису надничари који одбијају да прихвате колективизацију ризика и обавеза унутар националног система осигурања, док то обично прихватају у корист мањих група које су већ у релативно повољнијем положају. Однос који се развија између структуре класе и прихватања социјалног осигурања убедљив је доказ да извесни облици социјалног раслојавања, чије су последице оштро одвајање социјалних група, неповољно утичу на развој општег и јединственог система заштите. Отуда садашња криза социјалног осигурања води порекло не толико у настављању традиције либерализма, колико у неолиберализму новообогатених друштава, која се приближавају илузији изобиља, када њихова класна структура добија особине главног узрока раслојавања, у одсуству било каквог нивелирања политичке, социјалне или економске природе. У сваком случају, несталност присутна у кризи друштвених вредности, широко прихваћених од претходне генерације, не ограничава се само на кругове традиционално непријатељски расположене према свим облицима социјализације; она одражава, у ствари, у много дубљем смислу оспоравање идеала солидарности који је приметно ослабио у колективној свести. Криза напретка тежи да се оптерети на тај начин и кризом савести.

Различити видови проблема који упоредо објашњавају моменталну кризу социјалног осигурања, односе се у различитој мери на земље са релативно високо развијеним системима, исто као и на земље које су још увек на почетку организовања мреже социјалне заштите. Иако

је то парадоксално, ова критична ситуација изгледа да је акутнија у првој групи земаља, пре свега због трошкова институције која се већ толико проширила да укључује читаву националну заједницу, а и због тежине финансијских проблема које одатле произлазе. Међутим, у тим земљама проблеми ове врсте припадају изричито социјалном осигурању као институцији и, мада су одраз бројних чињеница карактеристичних за стање околине у целини, они се могу у принципу одвојити и третирати према сопственој важности, пре свега у односу на будући сталан пораст националног дохотка. У земљама у развоју, напротив, потешкоће на које наилази социјално осигурање од самог почетка, тј. од увођења, само су један вид општег стања неразвијености, који парализује напоре мање богатих друштава да достигну виши животни стандард. Услед тога, могућности напредовања социјалног осигурања као институције веома су ограничене, а проблеми који се у том погледу јављају део су бројних потешкоћа свих врста које нападају младе земље и компромитују њихове могућности развоја. У овим земљама треба свакако тражити посебна решења и у области социјалног осигурања, али поред тешкоћа да се пронађу, таква решења тешко могу донети приметне резултате уколико се упоредо не одвија одговарајући напредак на општем плану. Врло је вероватно да у овој области акутни знаци кризе тачно не изражавају стварну тежину ситуације. У једном случају ситуација је, без сумње, последица кризе напретка, понекад праћена кризом савести; док је у другом случају то знак почетничке слабости повезане са неразвијеношћу, због чега у анализи треба бити веома опрезан. Отуда аналогije засноване на површним анализама захтевају опрезно објашњење, пошто општи чиниоци немају увек исто значење или вредност у различитим срединама.

Социјално осигурање је на посебан начин доказ раскорака између животног стандарда сиромашних земаља и земаља које прелазе из благостања у изобиље. Раскорак је посебно уочљив у односу на број лица обухваћених социјалним осигурањем и скалу обухваћених ризика. Међународне статистичке студије, које се односе на област примене система социјалног осигурања или њихове упоредне трошкове, веома убедљиво илуструју ове разлике. У ствари, системи социјалног осигурања, о којима је реч, не припадају истом степену развоја, мада су се неке шеме у земљама у развоју срећом појавиле раније под утицајем много развијенијих система, посебно у погледу методе организације. Поред тих изузетака сиромашније земље грчевито се боре да прилагоде за своју употребу, макар у неколико грана, концепције и методе социјалног осигурања за запослена лица, или неке категорије међу њима које

представљају мањи део становништва. Међутим, много напредније земље улазе у савремену еру социјалног осигурања, коју карактерише тражење свеобухватног и ефективног осигурања у оквиру националних система социјалне заштите. Из тога произлази у земљама које су у неповољнијем положају сужено ширење социјалног осигурања, које непотпуно врши своју функцију, и то према ограниченим, дакле привилегованим групама. Треба истаћи, такође, да су ова ограничавања релативно више наглашена него што су била у европским земљама у периоду социјалног осигурања који је одговарао напреднијем нивоу индустријализације и обухватања релативно већег броја запосленог становништва.

У овим условима напредак социјалног осигурања у сиромашнијим земљама био би веома спор уколико би и даље зависио од економског напретка у земљи у којој се спроводи. Када најразвијенији системи постигну непрекоран стандард, што се свакако неће скоро остварити, не може се са сигурношћу тврдити да ће неједнакост, на очигледан начин како се она данас манифестује, бити дуже време прихваћена од тренутка када буде боље схваћена. Тако се јавља у области социјалног осигурања на међународном нивоу један посебан проблем који није још достигао обим праве кризе, али је јасно да ће бити главни чинилац поред свих осталих фактора који делују у том правцу у условима неразвијености.

Ова скица заснива се на читавом низу координираних хипотеза о развоју социјалног осигурања убудуће, а на основу текућих активних тенденција. При томе се посебно имају у виду могући услови који ће постојати у новој техничкој и друштвеној средини формирани на националном и међународном нивоу. Условљено намером да се прикаже оно што ће бити, ово истраживање се, углавном односи на веома развијене земље, за које није могуће, да би се предвидела будућност социјалног осигурања, користити примере засноване на историјском искуству које је имало вредност преседана. Овде, такође, треба узети у обзир и мање развијене земље за које није сигурно да ће неизоставно следити социјални развој трасиран од земаља које су раније покушале да уз помоћ сопствених средстава пређу пут од напретка до развоја. Без сумње, предстојећа стратегија односиће се на могуће, или у најбољем случају вероватне шеме изложене двострукој критици, тј. уколико су више одређене садашњим тенденцијама мање је вероватно да ће такве бити, а што се више удаљују од објективних основа утолико је вероватније да ће изгледати нереално. Међутим, труд није свакако узалудан уколико смо од почетка свесни његових граница. Иако није могуће предвидети даљи развој, покушаћемо макар донекле да сагледамо

будућност, чије представљање чини елемент детерминације који се не сме занемарити. Такво представљање много је прихватљивије него чести обичаји гледања у будућност с погледом унатраг. У најгорем случају намера ће бити за похвалу уколико, пре него што подучимо како да сагледа будућност уз помоћ бољих инструмената, припремимо планера да гледа на праву страну.

II ПЛАНОВИ (СИСТЕМИ) СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА

1. Шема система социјалног осигурања

Релативно је лако скицирати у грубим цртама шему система социјалног осигурања, који ће се евентуално појавити као последица садашњих активних тенденција у развијеним земљама, уколико се остали елементи не промене. Ова примедба не би требало сувише да нас изненади уколико се има у виду, општа усмереност напредних система, која се у ствари јасно формира под утицајем основних тенденција свеобухватности и ефикасности социјалног осигурања. Комбиновани притисак ових тенденција на институције које су се развиле почев од заједничких фондова социјалног осигурања или фондова за социјалну помоћ, прилагођене ширем циљу модерне доктрине социјалног осигурања, ствара представу о системима сложене структуре, без обзира да ли су интегрисани или не, који удружују принципе и методе различитог порекла. Ови, пак, делују заједно у служби низа циљева различитих нивоа: наиме, на једној страни, основне заштите загарантоване свим држављанима или чак свима који су настањени; поред тога, основна заштита за све активно становништво у виду примања степенованих у односу на ранију зараду, имајући, при том, у виду издржавање чланове породице и ограничавање у посебним случајевима преко одређеног износа износ давања или зараде које се узимају у обзир за обрачунавање давања у свим уобичајеним ризицима, који утичу на радне могућности или способности. Најзад, постоји и додатна заштита секторског или експерименталног карактера институционисана у форми додатних или посебних шема за категорије које су у ситуацији да себи обезбеде већу накнаду у посебним непредвиђеним случајевима, посебно за случај инвалидности, старости или смрти, или за било које друге разлике за које се не добија заштита за коју би се могло сматрати да је довољна на нивоу већ за то одређеном. Сложена структура ових система последица је издвојене позиције оних који полажу право на заштиту, што се одражава на ограничавање заштите, као и повећање давања која се

пружају зависно од нивоа зарада на основу рада и висине доприноса. Њихова мешовитост произлази из чињенице да они повезују концепције и технике социјалне помоћи, које треба да се интегришу на нижем нивоу са социјалним осигурањем, које одговара основном нивоу битном за обезбеђење примања и најзад са колективним старањем које се успостаља на вишем нивоу. Интегрисани или неинтегрисани карактер тих система одражава се само на то да ли је њихова организација јединствена или разноврсна, у одређеном моменту развоја, пошто у суштини то не погађа њихове битне основе. Међутим, свака тако велика и различита структура на крају ће захтевати пажљиву координацију у односу на концепт и примену таквих система у којима су различити нивои међусобно повезани.

Ова груба скица је готова општа шема система социјалног осигурања који ће, следећи правац који се већ назире, настојати да поприме облик социјалне степенасте пирамиде засноване на потпуно националној основи. Остаје нам да опишемо садржај и распоред шеме, што ће, такође, бити одређено истим основним тенденцијама. Основна заштита представља преко потребно обезбеђење доступно целокупном становништву у погледу здравствене заштите и свих непредвиђених ризика у којима зараде и томе одговарајући доходи нису довољни да надокнаде потребе појединаца или породичне групе. Ови облици обезбеђења састоје се од компензационих доходака као што су породична давања, државне пензије које се обезбеђују из јавних фондова и негативни порези на доходак. На овом нивоу то је питање опште или допунске заштите намењене да обезбеди свим заштићеним лицима право на здравље и средства за живот, у складу са доктрином социјалног осигурања изнетом у извештају Бевериџа о социјалном осигурању и сродним службама. У прелазном периоду заштита је намењена да осигура свим радницима, без обзира да ли су запослени или не, регрес када зараде на основу рада подбаце из било којих разлога и поред залагања особе о којој је реч, одређивањем што је могуће ближег или пожељнијег односа између ове две врсте накнаде. На том нивоу у питању је посебно осигурање дохотка по основу рада у складу са концепцијом о социјалном осигурању изложеном у Препоруци бр. 67 Међународне организације рада. Најзад, на вишем нивоу заштите секторског или експерименталног типа уочљиви су напори за колективним стварањем и за истраживањем нових или посебних облика заштите. Социјални домет овог модела манифестује се у општој основној заштити заснованој на потреби за све становништво; проширењем гарантовања зарађеног дохотка на основу рада за све радно активно становништво у случају настајања општег

смањења или губитка зарада, као и у ефективности заштите градиране од социјалног минимума за опстанак до потпуног осигурања зарађеног дохотка, усклађеног са захтевима и могућностима колективне заштите, укључујући осигурање дохотка у краткорочним ризицима.

III НОВЕ ДИМЕНЗИЈЕ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА

Следеће истраживање еволуције социјалног осигурања у новоиндустријализованом друштву не би требало помешати са планирањем идеалног система који би требало да исправља неједнакости и несугласице у постојећим системима. Сасвим је сигурно да не треба покушавати решити потребе сутрашњице теоријским методама актуелним данас. Уз то, неједнакост развоја, иако је прилично смањена, биће без сумње довољна да ограничи међународну примену идеалног система или евентуално да наметне решење за много праведнију расподелу привилегија изобиља. Будућност социјалног осигурања требало би посматрати пре у односу на нову техничку и друштвену, националну и међународну условљеност, којој би требало прилагодити и социјално осигурање да би задржало свој “*raison d’être*” и унапредило своју корисност. Истраживање би требало стога да се одлучно ограничи на основне усмерености које се односе на функције и структуру институције.

1. Функције

У односу на основну функцију социјалног осигурања — које, као што се обично мисли треба да обезбеди, у оквиру колективних система заштите, сигурност дохотка и надокнаду за трошкове издржаваних чланова породице у случају да се изгуби запослење или ако оно није довољно — најпре треба скицирати промене и развој који ће се вероватно десити у новоиндустријализованим друштвима. У светлу оријентација које се могу запазити, а изгледа да ће бити у складу са природом ових нових друштава, могло би се десити да се функција колективног осигурања прилично развије изменом његових елемената уз посебно наглашавање његових нових функција у односу на прилагођавање средини, допунска примања и задовољавање друштвених тежњи. Ово могуће мењање функција социјалног осигурања без сумње ће угрозити традиционално монолитни карактер социјалног осигурања, али, са друге стране, то може и да га прилично обогати, тј. да га прилагоди новим техничким и социјалним условима, без штете по евентуално поједностављење структуре.

Задовољство изобиљем и дисциплина организације, што се заједно може сматрати особеностима новоиндустријализованог друштва, неће спречити опсежност и неједнаку брзину социјалних промена захваћених таквим развојем. Интензивност и ритам ових промена, које ће вероватно трајати током дугог и критичног периода, захтеваће формирање извесне “инфраструктуре прилагођавања” намењене фаворизовању пожељних промена и редуцирању њихове људске цене. Социјално осигурање, које већ донекле представља грубу скицу инфраструктуре такве врсте, тежи да се још отвореније развије у овом правцу у већини земаља у којима техничке промене мењају друштвену средину већом брзином. Обнова система заштите у случају незапослености значајнији је показатељ овог развоја, уколико претендује да прати структуралне промене у привреди или да им чак претходи, како би спречила њихове штетне последице на раднике. Отуда идеја активне политике социјалног осигурања постаје стварност, што произлази из подешавања социјалним потребама и последицама техничког развоја.

То представља почетак значајне промене у ранијим концепцијама о социјалној заштити, која је сматрана углавном делимичном накнадом за штетне последице остваривања ризика и као помоћ у случају потребе. Ове концепције важиле су посебно у европским земљама, у којима је индустријализација претходила увођењу социјалног осигурања. Са друге стране, у земљама у развоју, социјално осигурање преузело је такву функцију од почетка, тј, да подстакне прилагођавање радне снаге индустријализацији. Ова промена правца посебно је значајна ако се узме у обзир потреба за проширењем функције опште заштите социјалног осигурања, развојем његових додатних функција у смислу подешавања социјалним променама, које прате трансформацију друштава отворених техничком напретку, утолико пре што ризици, обухваћени по правилу на основу искустава индустријских друштава, мењају важност у корист нових друштвених ризика, док се техничке помоћи, или превентивне модификују. Даље, свим старосним групама потребна је помоћ у прилагођавању новој средини и сви видови заједничког живота постепено треба да се прилагоде захтевима нове цивилизације. Поред ризика губитака или промене запослења, што је већ поменуто, постоје и многи други примери потребе да се поставе границе прилагођавању. Социјално осигурање може успешно помоћи да се то спроведе заједно са другим одговарајућим социјалним институцијама. Такви примери су хуманизација преласка са традиционалне у савремену околину, интеграција младих и старих, прилагођавање миграната, стручних кадрова и најугроженијих категорија радноактивног становништва,

и увођење радника делимично ослобођених радних обавеза у цивилизацију слободног времена.

Други вид вероватне промене функција социјалног осигурања односи се на развој његове функције у односу на допунске зараде. Његова општа функција у осигурању примања испуњена је, с једне стране, задржавањем накнаде у свим признатим ризицима када изостане зарада на основу рада, и са друге стране, обезбеђењем допунских примања када се за зараде или накнаде сматра да су недовољни да подмире потребе породице. Историјски гледано ова два метода осигурања дохотка јавила су се један за другим. Најпре је социјално осигурање у различитим облицима осигуравало раднике од низа ризика који су угрожавали њихову способност и могућност за рад, путем накнада које су сачињавале давања одређена на основу зараде. Затим, обезбеђивање допунских примања постаје нужно у случају породичних додатака, који у ствари у очима послодаваца представљају допунску зараду. Касније су породични додаци општеприхваћени као породична примања усклађена према зарадама, или не, да би се на тај начин узеле у обзир и породичне потребе. Идеја допунских примања ближа је техници помоћи него социјалном осигурању, пошто узима у обзир стање потребе пре него однос између давања и зарада. Могло би се стога рећи да социјално осигурање није ограничено на допунска примања од породичних додатака, већ настоји, тежећи ка задовољавању потреба пре него компензацији ризика, да прошири област допунских примања, посебно у односу на осигурање за старе особе, где циљ свеобухватности оправдава прихватање посебних давања која нису заснована на доприносу, а одређена су на минималном нивоу за све особе које немају право на пензије у форми накнада за раднике на крају радног века. Другим речима, утврђивање минималних давања за различите ризике, посебно оне које проузрокују дугорочне бенефиције, проширује појам допунских примања на нове случајеве.

Није, међутим, тачно да је развој допунских примања пролазна фаза коју су наметнуле околности као неопходну. Веома је вероватно да ће у новим индустријским друштвима деловати јаке снаге у супротном правцу. Са једне стране, у тим друштвима старање о групама у мање повољној ситуацији, које неће уживати привилегије изобиља, требало би нормално да буде обухваћено додатним мерама које ће постати још неопходније уколико разлике између ових група и група у повољнијој ситуацији порасту. Са друге стране, у дугорочном периоду, у друштвима у којима ће производни рад имати тенденцију да смањи број физичких радника, захваљујући ширењу аутоматизације и методе информације,

структуралне потешкоће могу захтевати ширење допунских примања која ће обезбедити социјално осигурање извесним категоријама становништва, евентуално лишеним одговарајућих зарада од рада: таква социјална примања у извесној мери ће се разликовати од давања заснованих на раду. У том погледу, одговорност социјалног осигурања за одређивање допунских примања требало би убудуће да се прошири. То би требало да постане или главна функција институције, према мишљењу оних који сматрају да ће друштво изобиља бити обележено враћањем на традиционалан модел помоћи, или што је вероватније, помоћ би требало да се интегрише као посебна функција институције. У сваком случају, овај правац развоја у великој мери условљаваће социјалне могућности новоиндустријализованог друштва компензирањем чинилаца који узрокују неједнакост у овим друштвима, на чију структуру не може а да не утиче њихова техничка снага. Слична тенденција може се појавити и у земљама у развоју, уколико социјално осигурање успе да се донекле прошири на већину група које још увек недовољно зарађују или имају само минимална средства за живот.

Последњи, али не и мање важан, вид могућег мењања функција социјалног осигурања односи се на прелазак од задовољавања потреба на задовољавање социјалних тежњи. Овај нови степен у развоју подсећа на претходни који је пређен наступањем модерне доктрине о социјалном осигурању, када је задовољење основних потреба сваког члана организованог друштва уведено као глобални циљ политике социјалног осигурања, уместо заштите радника против социјалних ризика карактеристичних за индустријализоване средине, каква је била конципирана у епохи социјалних осигурања. У историјским аналогијама, сугерисаним овим институционалним променама, не би требало, међутим, предвидети знатно ширење и трансформацију циљева заштите, обухваћеним мењањем социјалног осигурања од задовољавања потреба до задовољавања социјалних аспирација. Појам потребе, попут појма аспирације, представља заједничку усмереност која се развија у оквиру схватања да се друштво одржава својим дужностима, као и влашћу. Разлика између ова два појма изгледа да је пре у природи него у степену, уколико се обимност аспирација посматра у односу на потребе. Када буде осигурана накнада штета узрокованих социјалним ризицима, и када основне потребе буду задовољене захваљујући одговарајућем развоју система социјалне заштите до нивоа постигнутог у развијеним земљама, а и када се узме у обзир прилагођавање које захтева новоиндустријско друштво, боље ће се уочити корективни карактер ових система у односу на неједнакости материјалних стања односно

доходака, који су резултат психолошких или социјалних узрока, чије су последице супротне нормама цивилизације рада. У исто време биће откривене нове димензије опсежне политике социјалног осигурања, које су везане у бити, осим за централну али елементарну функцију заштите, за превентиву и социјални напредак.

Најбољи облик заштите свакако је превентива, али много треба урадити да превентива нађе право место у друштву. Најбоље поље за социјалну превентиву је народно здравље, чијем је унапређивању социјално осигурање допринело многим успешним акцијама у већини земаља, у којима су се његова давања осећала навелико прилично дуго времена на широкој основи. Међутим, постоје и друге области, посебно помоћ породици или старима, помоћ за стицање квалификације или за преквалификацију, помоћ у социјалном прилагођавању и интеграцији, чија истраживања и актуелна искуства побуђују интерес. Осим тога, превентиву у свим својим разноврсним облицима, који су бројни колико и социјални ризици, требало би логично сматрати за приоритетни вид социјалне заштите, којем је све остало подређено. То је супротно идејама и пракси које су још увек доста распрострањене, а према којима се превентива своди на напоре за обештећење. Што се тиче социјалног напретка, то је други правац у којем ће активна политика социјалног осигурања највероватније ширити своју заштитну функцију, да би прилагодила појединца у новоиндустријском друштву новој цивилизацији која га окружује. У том домену јављају се, такође, понекад изоловани знаци углавном у облику образовања намењених да фаворизују пораст на техничком и културном нивоу. Тешко се може сумњати у то да ће друштва, у којима су наука и техника основни фактори у развоју, урадити све што могу у погледу обезбеђивања социјалних услова који би одговарали њиховој култури, и уз праксу која би одговарала њиховом технолошком развоју. Веза је, отуда, учвршћена између функције социјалног осигурања да обезбеђује накнаде и његове функције у задовољавању социјалних аспирација, јер осигурање примања младих генерација у току стицања квалификација припада истовремено обема функцијама. Слично томе, врста социјалне помоћи специјализоване за рад у породици, за рад у кући или за време празника, које постепено шире домен деловања фондова породичних бенефиција, отварају пут акцији социјалне заштите према унапређивању услова породичног живота и развоју активности у слободном времену. Са тачке гледишта друштвеног напретка, иницијативе ове врсте, иако су још увек ограничене и повезане са функцијом допунских примања преко породичних додатака, требало би убудуће да се ослободе од те, у ствари, искључиво

финансијске функције да би представљале један од основних видова политике друштвеног образовања и стварног изједначавања животних услова. Најзад, проблеми регулисања наталитета и оптималне равнотеже породица и генерација захтевају нове форме социјалне помоћи тесно повезане са напредовањем прјединца и задовољавањем његових аспирација. Ових неколико примера довољни су да покажу да би дијалектика социјалног осигурања, пошто слобода зависи од превентиве као и од социјалног напретка, могла условити слободу у избору осигурања, усмеравањем социјализације акумулисаних средстава богатијих друштава, од задовољавања потреба ка задовољавању социјалних аспирација. То је у складу са преношењем материјалних вредности на људске и културне вредности, које би требало да карактерише прелазак са индустријског у новоиндустријализовано друштво.

2. Структуре

Еволуција структура социјалног осигурања може се посматрати с аспекта нових функција, које ће јој бити придодате и техничких средстава, која ће јој бити на располагању. Није, међутим, сигурно да ће захтеви у погледу ових функција бити у складу с обимом средстава на такав начин да ће вероватно промене у структурама социјалног осигурања следити исти правац. Насупрот томе, изгледа да ће ове промене бити везане за акцију дивергентних снага, које ће убудуће структуре морати да уравнотеже, узимајући у обзир хумане циљеве институције о којој је реч. Постоји отуда опасност од појаве противуречности, посебно између тенденција о унификацији и диверзификацији, централизацији и децентрализацији, бирократизацији и индивидуализацији.

Стална расправа о унификацији и диверзификацији структуре социјалног осигурања води порекло у публикувању Беверицове доктриналне концепције о јединственој заштити као једном од основних принципа социјалног осигурања. Даљи развој система, међутим није пратио без отпора ову јединствену и рационалну идеју, тако да цепање режима и институције више карактерише садашње стање социјалног осигурања него тенденцијака уједињавању, иако се таква тенденција може срести у неким земљама. Да би се осветлио наступајући развој у том погледу, низ чињеница треба узети у обзир, чије последице могу тежити у једном или другом правцу. У првом случају, технички чинилац без сумње ће претегнути у смислу уједначавања структура, колико због пораста обимности доступне опреме, толико и услед усаглашених захтева за степеном искоришћења и за снижење трошкова управљања. То је већ

преовладао у низу земаља које су у великој мери реализовале унификацију структура социјалног осигурања, на пример, у Великој Британији и неким земљама источне Европе. У другим земљама аналогна тенденција се појављује било у координацији одвојених режима, било да су у питању основни или допунски, или у регруписању националних шема, или најзад у поједностављењу режима конституисаних на моделу социјалних осигурања. Отуда је координација основних режима на професионалној основи на дневном реду у Латинској Америци, а координација допунских пензијских режима у Француској. Белгија је пре кратког времена постигла унификацију пензијских режима најамних радника, док је Холандија генерализовала режиме старосних и инвалидских пензија праћене поједностављењем у разврставању грана заштите апсорпцијом гране несретних случајева на послу и професионалних болести у сродне гране болести и инвалидитета. Слично томе, интеграција ранијег система помоћи у систему социјалног осигурања Уједињеног Краљевства представља нови корак у правцу унификације структура. Коначни исход ове оријентације је наговештен предлозима који се односе на негативан порез на примања, а који треба да осигура минимални доходак у свим околностима, без обзира на ризик, путем примене фискалне технике на давања. У том погледу, главни смер оријентације не може бити оспорен, јер је без обзира на чињеницу што се одлично слаже са традиционалном функцијом гаранције дохотка коју преузима социјално осигурање, потпомогнут усавршавањем техничких метода администрације.

Насупрот томе, диверзификација структура социјалног осигурања изгледа да боље одговара лепези нових функција које предстоје овој институцији. Разноврсност циљева требало би, нормално, да захтева одвојена средства за интервенцију, која ће, без сумње, бити координирана. Међутим, она ће се тешко прилагодити једноставности и јединству класичне функције обезбеђења примања, која делује у различитим гранама социјалног осигурања. То објашњава зашто се уједначавање структура може развијати у овом сектору, док је њихова диверзификација вероватнија за друге секторе. У ствари, диверзификација не искључује тражење јединства концепција на вишем нивоу целокупне социјалне политике, којој ће социјално осигурање моћи да допринесе јединству, али која ће дозволити различите структуре. Али, јединство тенденција, иако је битно ради стварања нове институције, не би требало помешати с јединством организације.

Остале чињенице односе се на централизацију и децентрализацију структура социјалног осигурања. Тај проблем разликује се од

претходног пошто се среће како у унифицираној структури, тако и у диверзификованој структури, пошто је повезан са локализацијом центра или центара одлучивања, која треба да буде одређена у сваком посебном случају бољим степеном корисног деловања система. У односу на традиционалну улогу социјалног осигурања, тј. осигурање дохотка, тешко се може сумњати да ће велико усавршавање техничких метода у администрацији бити усмерено према централизацији. Централизација администрације пензијског система, као што је урађено у САД, упркос броја осигураних лица, није била имуна, без сумње, према таквим техничким разматрањима. Сличан систем пензије преовладао је у Великој Британији и земљама источне Европе, и то најпре у јавној администрацији, а затим у неким случајевима у области синдикалне администрације. У Француској је недавном реформом централизована пензијска администрација на националном нивоу. Систем те врсте очигледно је сагласан са административном, исто као и са аутономном структуром, као што показују две узастопне фазе остварене у источној Европи. Ови примери односе се, међутим, само на дугорочна давања, чија администрација захтева у принципу појединачну ликвидацију и понављање идентичних операција плаћања. Међутим, ништа не спречава да се предвиди ширење овог система централне администрације и на сва плаћања у готовом, у светлу пораста капацитета електронске опреме, нових техника, као и коришћења ове опреме ради уштеде времена. Такви изгледи за будућност не укључују обавезно симплификацију средстава законодавства, јер сама хармонизација административних метода, у односу на коришћену опрему, може бити довољна да осигура функционалност система. Отуда би се применом машина могла, евентуално, решити позната дилема традиционалне администрације у социјалном осигурању између потребе за једноставношћу, која фаворизује учинак службе и захтева за правичним решавањем, које иначе може проуроковати компликације, као последице појединачних ситуација. Међутим, машина неће исцрпсти људске проблеме у социјалном осигурању.

Пошто техника централизације постаје све потребнија, могао би се стећи утисак да би децентрализација структура социјалног осигурања требало да буде све пожељнија, посебно у односу на тежњу за хуманизацијом ове институције. У том погледу постоји опасност од недовољне деконцентрације, иако се њена вредност, која се прихвата у пракси, тешко може оспорити на широком пољу примања, информисања и контакта са заштићеним лицима. Децентрализација, која укључује мултипликацију и аутономију одговорних центара изгледа да је веома

добро прилагођена новим функцијама подешавања и задовољавања социјалних аспирација, чије испуњење захтева директан контакт са интересентима и одговарајућа средства за интервенције у посебним случајевима. Али, та функционална разматрања нису једина која оправдавају децентрализовану структуру социјалног осигурања у извесним правцима. Таква структура није мање значајна за развој интереса заштићених чланова заједнице истоветним јачањем њиховог осећања одговорности и ефикасним учествовањем у систему администрације. Ова усмереност изгледа да уважава мотиве оснивача социјалног осигурања, који су прихватили изворну структуру инспирисану традицијом друштава узајамне помоћи. Та ће традиција, без сумње створити основ за посебну концепцију администрације социјалног осигурања која ће се разликовати од осталих облика администрације. Поштовање ове концепције захтева јасно разликовање њених намера од средстава, а уз то треба имати у виду да се заснива исто толико на савести колико и на организацији. Најзначајнији резултат, који се са разлогом може очекивати од децентрализације структура, биће признавање људског фактора у социјалном осигурању. Без тог основног противсредства, социјално осигурање се излаже великом ризику да се изгуби у негативном систему пореза, под утицајем конвергентних техничких притисака према унификацији и централизацији.

Најзад, трећи спрег снага тежи да супротстави бирократизацију и индивидуализацију у структури социјалног осигурања. Бирократизација се понекад сматра као патолошка особина административних организација, изражена у расцепу структура и функција. У том смислу, било каква административна структура која престаје да буде функционална постала би због те чињнице бирократска. Организација социјалног осигурања, попут сваке друге друштвене организације, изложена је таквом изопачивању и ризик се повећава старењем институције уколико се њене структуре благовремено не прилагоде функцијама. Опасност је посебно озбиљна у погледу социјалних институција, али то се ипак може спречити или избећи, посебно ако се има у виду утицај тенденције према диверзификацији и централизацији. Стога, најозбиљнија опасност од бирократије у социјалном осигурању није превасходно у том патолошком виду, већ произлази из одвојености од корисника и ниподаштавања његових личних потреба, што је последица гломазности организације и генералне примене правила великих бројева. У овом домену, такође, развој техничких метода администрације повољно утиче на ову врсту бирократизације, која се добро подешава, усталом, традиционалним функцијама социјалне заштите. Према томе, одељење

које ради на осигурању примања не би имало потребу да познаје лично своје кориснике, а исто тако корисник не требао да има било какав директан контакт с одељењем. Банка или фонд националног социјалног осигурања може одлично да обавља функцију задуживања и кредитирања износа својих клијената, без било каквог контакта са њима. Истина је, међутим, да досадашња искуства администрације социјалног осигурања не откривају савршену бирократизацију; али, савршена бирократизација је можда скривени знак фундаменталног разилажења између корисника и институције, која би у том случају престала да служи свом хуманом циљу.

Претеран бирократизам требало би, нормално, да нађе лек у повећаној индивидуализацији структура социјалног осигурања. Ова реакција могла би се врло лако десити, пошто то одговара и потребама нових функција, као што је прилагођавање околини и задовољавање социјалних аспирација. У том погледу могло би се очекивати да се индивидуализација искаже у односу на актуелне специјалне проблеме појединаца и могућности да се пронађе посебно решење за сваки од њихових проблема. Када је реч о поједницу очигледно је да постоје ограничења за такву амбицију на граници прихватног и породичног домена. Али, важно је да би те границе требало интересенти сами слободно да одређују, а не да то зависи, како се често дешава, од њиховог незнања, предрасуда или нехатности социјалних организација које су им на располагању. Са гледишта институције, индивидуализација захтева систематско коришћење социјалних радника и остваривање органске повезаности између активности социјалних служби и стандарда, као и циљева социјалног осигурања. У том погледу ширење социјалне заштите, које је попут рада у здравству потпуно индивидуално, могло би се лако сматрати убудуће као основна функција институција социјалног осигурања. Дакле, социјално осигурање ће заиста наћи свој хумани тон богаћењем свога утицаја директним доприносом психолошкој сигурности, која захтева, такође, одређени квалитет људских односа.

3. Међународни аспект

У овој студији о будућности социјалног осигурања не може се заобићи међу-народна димензија ове институције. У прошлости утицај социјалног осигурања на међународном нивоу огледао се, углавном, у форми спонтаних или усмерених нормативних или техничких акција међународних организација које, међутим, нису доводиле у питање

национални оквир успостављања и развоја система. Дакле, овај традиционални облик солидарности требало би, несумњиво, да се шири у блиској будућности, с једне стране због прогреса економске интеграције на регионалном нивоу, а са друге, под притиском захтева у корист непосредније интервенције на пољу међународне сарадње.

Регионална економска интеграција захтева хармонизацију социјалних давања, као елемента у укупним трошковима рада, у смислу одржавања конкурентског положаја националних привреда унутар нове интегрисане заједнице. Интеграција се не ограничава на ослобађање и оживљавање међународне конкуренције, већ тежи да још више модификује услове равнотеже ранијих односа, доводећи у тешњу везу ниво зарада и усмерености социјалних захтева. У одсуству спонтане хармонизације у порасту, интеграција би могла да успори или чак да заустави развој социјалног осигурања у најразвијенијим земљама или барем у онима у којима методе финансирања намећу високе обавезе на трошкове производње. Само планираним усаглашавањем на регионалном нивоу могу се избећи сличне неповољне последице, вођењем система социјалног осигурања одговарајућим диференцираним ритмом у условима различитих путева развоја. Међутим уколико спољни утицаји спречавају или стимулишу, или напротив, уколико постоји међународна акција за хуманизацијом социјалног осигурања, изгледа да ће се основне одлуке у том домену у све већој мери доносити ван традиционалног националног оквира, без предрасуде у погледу неопходних адаптација, у интересу којих је важно очување погодне разноликости у реализацији и нарочито пожељних могућности у иновацијама.

Још важнији фактор на међународном нивоу у социјалном осигурању појавиће се, изгледа, ускоро из неједнакости развоја. Процес социјалног осигурања не може се односити претежно на развијене земље, а да се даље не шири јаз, а тиме повећава и опасност, која их у тој области, као и у многим другим, одваја од мање развијених земаља. Није много вероватно да ће ове земље бити за дуго задовољене економским растом који не прати социјални развој уз одговарајуће легитимне захтеве, пошто се социјални напредак показује све више као суштински пратилац избалансираног економског раста. Отуда политика међународног развоја, усмерена према ефективној редукацији неједнакости и не може бити ограничена само на економске аспекте раста, већ се мора бавити и социјалним аспектима развоја. Препоручљиво је, очигледно, селекционирање ових друштвених аспеката, делимично у функцији избора сваке заинтересоване земље, а делимично у складу са њиховом релативном корисношћу за стратегију развоја. Социјално осигурање играће

веома корисну улогу у овој стратегији, прво због његових директних деловања на прилагођавање, адаптацију и одржавање људског фактора, а и због индиректног утицаја на што равноправнију расподелу резултата напретка. Ова преоријентација међународне помоћи захтеваће у области социјалног осигурања изборе у односу на првенство циљева и промене у методама реализације. Да би се ограничила на битне циљеве вероватно је да ће политика у здравству и демографска политика представљати важне правце међународне интервенције у области социјалног осигурања, и то у мери у којој се несумњиво ради о проблемима од међународног интереса, који су већ прихваћени као такви и чије ургентно решавање изгледа неће ускоро бити постигнуто у мање развијеним земљама. Тако би могло да се зачне остваривање проширене солидарности у димензијама људског рода, а у нивоу социјалног развоја, с циљем да се интегришу пролетерске нације у међународну заједницу новоиндустријске ере, на исти начин као што су раније пролетерске класе биле интегрисане у национална друштва индустријске ере.

IV ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ

Ова прелиминарна размишљања користиће, макар, да се одвоје две супротне илузије: будућност неће, изгледа, подразумевати ни ишчезавање социјалног осигурања ни задржавање ове институције у виду у каквом је ми познајемо данас. Изгледа пре да ће социјално осигурање претрпети дубоке промене истовремено у смислу испуњавања тенденција које га подстичу, а и прилагођавања новом свету ксји се очекује. У тој перспективи класична дискусија о институционалној концепцији социјалног осигурања данас је већ превазиђена. Еволуција потреба и идеја захтеваће и проширену концепцију у домену социјалне акције и солидарности, тако да се структурира и унифицира гаранција дохотка, с једне стране, и да се развију њене логичне консеквенце у смислу превенције појединачног и колективног напретка, с друге стране; а и да се уз то продужи организовање општељудског нивоа путем социјалне кооперације на међународном плану.

Треба, свакако, подвући да је такво истраживање само по себи немоћно да проникне у будућност. Оно може у најбољем случају допринети да се боље разграниче појмови, чији је значај, на изванредан начин, нов за социјалну политику, постављањем разлике између могућег, вероватног и пожељног. Чврсто уоквирено са два претходна овај последњи појам тежи да да нову вредност избору цивилизације која омогућује сваку

концепцију социјалног осигурања. Нико не би смео да претендује на то да је овај избор слободан, али ко би могао да оспори користи једног боље осветљеног избора. Прецизно речено, студија будућности омогућује да се одреде услови, опције и облигације социјалног развоја који изгледа да води свеснијем усаглашавању концепција и метода заштите, с једне стране, и колективних вредности и тежњи, са друге стране, на националном и међународном нивоу.

Не би се могло сматрати неуспехом у сагледавању будућности ни то што су ова гледишта неизвесна, а ни то што нас она наводе на неку врсту интуиције засноване на прошлости. Заиста, док су се аутори најрадикалнијих предлога у погледу реформе јавне помоћи у неколико наврата приближили и сувише упрошћеној идеји опште гаранције доходака, најпре крајем револуционарног периода у Француској, с уписивањем Обвезница националне добробити предвиђених законом од 11. маја 1794. године, затим у Енглеској са познатом одлуком Спинхамледа од 6. маја 1795. године, с циљем да се систематски надокнађује недовољност надница уз вођење рачуна о величини породице, представници утопистичке мисли све време су ишли за својим сном о човеку ослобођеном физичких и социјалних принуда средине и помиреног са самим собом. Фуријеове идеје, које су процват личности заснивале на “гарантизму”, вероватно сугеришу у овом тренутку теме које су најподесније за истраживање будућности. Са своје стране, оне нас пре приближавају прорицању него предсказивању, откривањем тог парадоксалног напона између колективне организације и хуманих постигнућа, који условљава прогрес социјалних институција. Тако изгледа да се еволуција социјалног осигурања усмерава у функцији супротних кретања, од којих га једне све више удаљавају од његових традиционалних техника, док га друге сигурно поново воде ка самом извору његовог првобитног надахнућа. У тој контрадикцији испољава се виталност институције, чији је најбољи јемац будућност у констатацији да она није престала да се самоостварује.

Prof. Aleksandar Petrović, LL.D.,

Full Professor,

Faculty of Law, University of Niš

SOCIAL INSURANCE - DE LEGE LATA AND DE LEGE FERENDA

Summary

These preliminary considerations will, at least, set apart the two distinctive delusion: the future is most unlikely to bring about the extinction of social insurance, nor will this institute be retained in the form as we know it today. The institute of social insurance is more likely to undergo profound changes in line with the supportive ongoing trends and adjust to the new circumstances. In view of this perspective, a traditional discussion on the institutional concept of social insurance today may already be regarded as outdated. The genesis of needs and ideas will require an extensive conception in the domain of social action and solidarity. On the one hand, social insurance is to structure and unify the guarantees of income; on the other hand, it is to develop logical consequences in line with individual and collective development, and simultaneously continue organizing the general human welfare through social welfare cooperation at the international level. Yet, social insurance seems to be evolving in the opposing directions, some of which make social welfare diverge from the traditional approach while others take it back to its original sources. This contradiction actually demonstrates the vitality of this institution, the best future guarantee of which is the assertion of its perpetual self-realization.

Keywords: *insurance, social welfare, social insurance, social protection, social welfare law, social security.*

ЧАСОПИС „ПРАВНИ ХОРИЗОНТИ”
УПУТСТВО АУТОРИМА

1. ОПШТЕ НАПОМЕНЕ

Фонт и маргине	Рукопис рада куцати у Word -у, коришћењем фонта <i>Times New Roman ћирилица (Serbian-Cyrillic)</i> , (осим оригиналних латиничних навода). Аутори из бивших југословенских република могу користити фонт <i>Times New Roman latinica</i> . Величина слова у главном тексту треба да буде 12 pt , размак између редова 1,5 lines , а у фуснотама 10 pt , са размаком између редова 1 (single) . Формат страница треба да буде A4 (све маргине 2,5 cm).
Обим рада	Рад треба да има од 35.000 до 40.000 карактера, односно од 4.000 до 6.000 карактера када се ради о приказима, укључујући размаке. У неведени обим рада спадају и фусноте, апстракт, резиме и попис коришћене литературе и документације.
Језик	Рад послати на српском или енглеском језику. Аутори из бивших југословенских република могу послати рад и на хрватском, босанском или црногорском језику.
Коришћење наводника	У српском тексту користити следеће наводнике: „” (на пример: „меко право”), а у енглеском тексту: “ ” (на пример: “soft law”).
Наслов рада	Наслов треба да што верније опише садржај чланка. Наслов куцати великим словима величином фонта 14 pt, bold и приложити га и на енглеском језику.
Аутор(и)	На самом почетку рада навести име и презиме аутора, назив и пуну адресу институције у којој аутор студира (или је у њој запослен) и e-mail адресу. Све податке о аутору, његовом звању и институцији приложити и на енглеском језику.
Подаци о пројекту или програму	Евентуални подаци о пројекту у оквиру којег је рад написан (назив и број пројекта, назив институције која финансира пројекат и сл.), приказују се у фусноти на првој страници рада.

Подаци о усменом саопштењу рада	Ако је рад био изложен на научном скупу под истим или сличним називом, податак о томе треба навести у оквиру посебне fusnote на дну прве стране текста.
Апстракт (Сажетак)	Апстракт је кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. Саставни делови апстракта су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Обим апстракта је 100–200 речи.
Кључне речи	Иза апстракта навести 5 до 8 кључних речи на језику на ком је послат рад.
Структура текста	1. Увод 2. Поднаслов првог нивоа 2.1. Поднаслов другог нивоа 2.1.1. Поднаслов трећег нивоа 2.1.1.1. Поднаслов четвртог нивоа 3. Поднаслов првог нивоа 4. Закључак Сви поднаслови пишу се фонтом 12 pt, уз коришћење нумерације и врсте слова употребљених у примеру изнад.
Листа референци (References)	На крају текста наводи се листа литературе и документације на коју се аутор позивао у раду. Референце поређати абецедним редом по презимену аутора, а код истог аутора, по години издања (од најновије до најстарије). Ако има више радова истог аутора који су објављени исте године, иза године користити латинична слова а, б, с итд. (код цитирања у тексту поступити на исти начин). На крају сваке референце куцати знак ;
Резиме (Summary)	Пише се на крају текста после „Листе референци“, дужине од 3.000 до 4.000 карактера (укључујући размаке), на српском и енглеском језику (ради лекторисања превода). Иза резимеа навести кључне речи на енглеском језику (односно српском језику уколико је рад послат на енглеском језику).
Табеле, графикони, слике	Табеле урадити у програму Word . Фотографије, графикони или слике доставити у формату jpg .

Изјава о ауторству и пренос ауторских права	Аутори радова потписују изјаву о ауторству, која садржи и сагласност за пренос ауторских права.
Достава радова	Радови се достављају у електронском облику (као <i>attachment</i>) на следећу адресу: pravnihorizonti@prafak.ni.ac.rs.
Рецензирање	Сви радови подлежу анонимном рецензирању од стране два рецензента. Радови аутора који у предвиђеном року не поступе по примедбама рецензената неће бити објављени. Редакција часописа обавља комуникацију само са првонаведеним аутором.

2. ЦИТИРАЊЕ И ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Радове цитирати у самом тексту, као што је наведено у табели која следи. **Фусноте** користити само када је неопходно пружање додатног објашњења или пропратног коментара, као и у случају позивања на прописе или одлуке судова и других органа.

Цитати и позиви на литературу у тексту и листа референци на крају текста мора у потпуности да се слажу. Сваки рад, пропис, одлука и др. на које се позива у тексту или фусноти мора се унети у листу референци, односно, сваки рад, пропис, одлука и др. наведени у листи референци мора да постоје у тексту. Библиографске јединице се наводе без превођења.

Врста рада	Цитирање у тексту (или позивање у фусноти)	Листа референци
Књига, 1 аутор	(Келзен, 2010: 56)	Келзен, Х. (2010). <i>Општа теорија права и државе</i> . Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;
Књига, Више аутора	<u>Прво цитирање у тексту:</u> (Димитријевић, Поповић, Папић, Петровић, 2007: 128) <u>Наредно цитирање у тексту:</u> (Dimitrijević et al., 2007: 200)	Димитријевић, В., Поповић, Д., Папић, Т., Петровић, В. (2007). <i>Међународно право људских права</i> . Београд: Београдски центар за људска права;

Колективно ауторство	(Oxford, 1996: 245)	<i>Oxford essential world atlas</i> (3rd ed.). (1996). Oxford, UK: Oxford University Press;
Рад или део књиге која има приређивача	(Нолте, 2007: 280)	Нолте, К. (2007). Задаци и начин рада немачког Бундестага. У: В. Павловић и С. Орловић (Ур.), <i>Дилеме и изазови парламентаризма</i> (стр. 279-289). Београд: Konrad Adenauer Stiftung;
Чланак у часопису	(Марковић, 2006: 36)	Марковић, Р. (2006). Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед. <i>Анали Правног факултета у Београду</i> . 2(LIV). 5-46;
Енциклопедија	(Pittau, 1983: 3)	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> (Vol. 2, pp. 1-3). Tokyo: Kodansha;
Институција као аутор	(Републички завод за статистику, 2011)	Републички завод за статистику. <i>Месечни статистички билтен</i> . Бр. 11 (2011)
Прописи	Фуснота: Чл. 12, ст. 2, тач. 3 Закона о основама система васпитања и образовања, <i>Службени гласник РС</i> , бр. 62/1996. (Напомена: Чланове, ставове и тачке прописа наводити на начин примењен у овом примеру – не стављати тачку иза бројке и унети размак иза интерпункцијских знакова)	Закон о основама система васпитања и образовања. <i>Службени гласник РС</i> , бр. 62/1996;

Судске одлуке	Фуснота: Case T-344/99 Arne Mathisen AS v Council [2002]. или Одлука Уставног суда IY-197/2002.	Case T-344/99 Arne Mathisen AS v Council [2002] ECR II-2905 или Omojudi v UK (2010) 51 EHRR 10 или Одлука Уставног суда IY-197/2002, <i>Службени гласник РС</i>, бр. 57/2003;
Електронски извори	Навођење у тексту: (Wallace, 2001) Фуснота: European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia, http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp, приступљено 10. 04. 2018.	Wallace, A. R. (2001). The Malay archipelago (vol. 1). [Electronic version]; http://www.gutenberg.org/etext/2530, приступљено 10. 04. 2018. или European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia, http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp, приступљено 10. 04. 2018;

НАПОМЕНА: Радови који нису сачињени у складу са овим Упутством уопште неће бити узети у разматрање од стране Редакције часописа.

