

KOPAONIČKA ŠKOLA
PRIRODNOG PRAVA
SLOBODAN PEROVIĆ

Universitas Iuris
Naturalis Copaonici

KRIZA PRAVA - STARA PITANJA I NOVE OKOLNOSTI

Zbornik radova
Kopaoničke škole prirodnog prava
Slobodan Perović

Beograd, 2025. | Tom I



38 GODINA POSTOJANJA I
RADA

KOPAONIČKA ŠKOLA PRIRODNOG PRAVA – SLOBODAN PEROVIĆ
KOPAONIK SCHOOL OF NATURAL LAW – SLOBODAN PEROVIĆ

Universitas Iuris Naturalis Copaonici

KRIZA PRAVA – STARA PITANJA I NOVE OKOLNOSTI

LAW IN CRISIS – OLD ISSUES AND NEW CIRCUMSTANCES

Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava
– Slobodan Perović

Proceedings of the Kopaonik School of Natural Law
– Slobodan Perović

Tom I/Volume I

38 GODINA POSTOJANJA I RADA KOPAONIČKE ŠKOLE
PRIRODNOG PRAVA

38 YEARS OF THE EXISTENCE AND WORK OF THE KOPAONIK SCHOOL
OF NATURAL LAW



Beograd, 2025

KRIZA PRAVA – STARA PITANJA I NOVE OKOLNOSTI
LAW IN CRISIS – OLD ISSUES AND NEW CIRCUMSTANCES

Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović
Proceedings of the Kopaonik School of Natural Law – Slobodan Perović

38 godina postojanja i rada Kopaoničke škole prirodnog prava
38 years of the existence and work of the Kopaonik School of Natural Law

Izdavač/Publisher

Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović
Patrijarha Gavrila 12, Beograd

E-mail: office@kopaonickaskola.rs

www.kopaonikschool.org

Glavni i odgovorni urednik/Editor-in-Chief

JELENA S. PEROVIĆ VUJAČIĆ

Predsednik Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović
President of the Kopaonik School of Natural Law – Slobodan Perović

Sekretar/Secretary

Andrea Nikolić

Uređivački odbor/Editorial Board

Prof. dr Nataša Delić, Dr Hajrija Mujović, Mr Gordana Petković, Prof. dr Edita Kastratović, Dr Božidar Otašević, Prof. dr Milan Škulić, Prof. dr Olga Jović-Prlainović, Dr Uroš Novaković, Prof. dr Dobrosav Milovanović, Prof. dr Zoran Lončar, Prof. dr Zorica Vukašinić Radojičić, Dr Christa Jessel-Holst, Prof. dr Dragor Hiber, Akademik prof. dr Zoran Rašović, Prof. dr Nikola Mojović, Prof. dr Nina Planojević, Prof. dr Gordana Ilić-Popov, Akademik prof. dr Mirko Vasiljević, Dr Dragiša Slijepčević, Miroslav Nikolić, Jasminka Obućina, Prof. dr Jelena S. Perović Vujačić, Dr Thomas Meyer, Dr Nataša Hadžimanović, Prof. dr Stojan Dabić, Prof. dr Mirjana Radović, Predrag Trifunović, Prof. dr Ljubinka Kovačević, Prof. dr Sanja Danković Stepanović, Dr Đorđe Krivokapić, Andrea Nikolić, Prof. dr Gordana Stanković, Prof. dr Gian Antonio Benacchio, Prof. dr Ivana Krstić, Akademik prof. dr Radovan Vukadinović, Dr Jelena Vukadinović Marković, Prof. dr Gordana Vukadinović, Prof. dr Saša Bovan, Prof. dr Vladan Petrov

Međunarodni naučni odbor/International Scientific Committee

Prof. dr Xavier Blanc-Jouvan (Professor emeritus, University of Paris I Panthéon-Sorbonne, France), Prof. dr Rajko Kuzmanović (President of the Academy of Sciences and Arts of Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina), Prof. dr Alfredo Ferrante (University of Pavia, Italy), Prof. dr Francesca Fiorentini (University of Trieste, Italy), Prof. dr Vlado Kambovski (Macedonian Academy of Sciences and Arts, North Macedonia), Prof. dr Aleksandra Maganić (Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia), Prof. dr Mateja Durovic (King's College London, UK)

Kompjuterska obrada/Pre-print

Miodrag Panić

Dizajn korica/Cover design

Uroš Živković

Tiraž/Number of Copies: 100

Štampa/Print

FUTURA, Novi Sad

ISBN-978-86-81956-29-8 (serija) / ISBN-978-86-81956-30-4

Radovi u ovom Zborniku podležu anonimnoj recenziji od strane dva recenzenta. Ocene iznesene u člancima objavljenim u ovom Zborniku lični su stavovi njihovih autora i ne izražavaju stavove uredništva ni institucija u kojima su autori zaposleni. Svi radovi u ovom Zborniku se objavljuju po pozivu, a njihovi autori imaju svojstvo pozvanih predavača na konferenciji.

Predgovor

Trideset osmi Susret Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović koji je bio posvećen temi „KRIZA PRAVA – STARA PITANJA I NOVE OKOLNOSTI“ i zakazan za period 13–17. decembar 2025. godine, nije održan. O razlozima neodržavanja ovog susreta Kopaonička škola je obavestila učesnike Škole i širu pravničku javnost obaveštenjem o odlaganju Susreta, objavljenom na zvaničnom sajtu Škole, u avgustu 2025. godine, koje glasi:

„1. Trideset osmi Susret Kopaoničke škole sa opštom temom KRIZA PRAVA – STARA PITANJA I NOVE OKOLNOSTI koji je trebalo da bude održan na Kopaoniku, u tradicionalnom terminu od 13. do 17. decembra ove godine, odlaže se za 2026. godinu usled aktuelnih društvenih okolnosti.

2. Pomenute okolnosti ukazuju na to da se u ovom trenutku teško može ostvariti sloboda naučne misli, iskazane u atmosferi prijateljstva, saradnje i uzajamnog poštovanja u najširem krugu pravnika koji na Kopaoničku školu tradicionalno dolaze iz svih delova sveta. Istovremeno, ove okolnosti su takve da bi velikom broju pravnika mogle značajno otežati ili uskratiti mogućnost učešća na ovogodišnjem Susretu, posebno imajući u vidu činjenicu da se tok društvenih zbivanja u narednih nekoliko meseci ne može predvideti.

3. Kopaonička škola prima i objavljuje radove dostavljene na osnovu objavljenih konkursa za prijem radova i za Nagradu „Profesor Slobodan Perović“ u skladu sa uslovima konkursa koji ostaju u celini neizmenjeni.

4. Zbornik radova dostavljenih za 38. Susret Kopaoničke škole KRIZA PRAVA – STARA PITANJA I NOVE OKOLNOSTI biće publikovan u decembru 2025. godine.

5. Proglašenje dobitnika i uručenje Nagrade „Profesor Slobodan Perović“, kao i promocija *Zbornika radova Trideset osmog Susreta*, biće održani na skupu Kopaoničke škole 13. decembra 2025. godine u Beogradu. Detalji o vremenu i održavanju skupa biće uskoro objavljeni.“

Zbornik pred nama sadrži radove dostavljene za Trideset osmi Susret Kopaoničke škole, pod stalnim naslovom „Pravda i pravo – Posvećeno osnivaču Kopaoničke škole prirodnog prava akademiku prof. dr Slobodanu Peroviću“, sa opštom temom „KRIZA PRAVA – STARA PITANJA I NOVE OKOLNOSTI“. Tematska sadržina priloga raspoređena je prema Heksagonu Kopaoničke škole prirodnog prava: Pravo na život, Pravo na slobodu, Pravo na imovinu, Pravo na intelektualnu tvorevinu, Pravo na pravdu i Pravo na pravnu državu, a objavljeni radovi raspoređeni su prema odgovarajućim katedrama i sekcijama Kopaoničke škole.

Ovogodišnji opus Kopaoničke škole, predstavljen u tri toma *Zbornika radova*, okuplja radove autora iz Srbije i inostranstva, štampane na preko 1000 stranica teksta. Polazeći od toga da naše tradicionalno godišnje okupljanje ove godine nije održano, iz naslova *Zbornika* izostaju reči „Trideset osmi Susret“, umesto kojih stoji „Trideset osam godina postojanja i rada Kopaoničke škole prirodnog prava“.

U uvodnom delu *Zbornika radova* objavljujemo tekst akademika prof. dr Slobodana Perovića, osnivača i predsednika Kopaoničke škole prirodnog prava pod naslovom UMEŠTO UVODNE REČI, publikovan u jesen 1998. godine povodom Dvanaestog Susreta Kopaoničke škole – koji te godine nije bio održan.

Ove reči profesora Slobodana Perovića iskazane pre dvadeset sedam godina, pokazuju se aktuelnim i danas i dolaze da nam na adekvatan način, *sine ira et studio*, ukažu na sliku sadašnjice.

U najopštijem smislu, one glase: „Svako nasilje je opozicija umnosti. A bez umnosti svaka zajednica doživljava sudbinu hrasta kome lišće opada ili sudbinu vrta u kome vode nema.“

Prof. dr Jelena S. Perović Vujačić
Predsednik Kopaoničke škole prirodnog prava
– Slobodan Perović

UVODNA REČ

Tekst akademika prof. dr Slobodana Perovića, osnivača i predsednika Kopaoničke škole prirodnog prava pod naslovom UMEŠTO UVODNE REČI, publikovan u jesen 1998. godine povodom odlaganja Dvanaestog Susreta Kopaoničke škole sa opštom temom MOĆ I NEMOĆ PRAVA¹

Poštovane Kolege,

Članovi najšire jurističke porodice Kopaoničke škole prirodnog prava

Škole, koja je pravdu kao stožernu vrlinu prava uvek stavljala iznad prava kao volje ili samovolje jednih u odnosu na druge

Već Jedanaest godina na prvim stranicama godišnjeg Programa Kopaoničke škole koja se sredinom decembra održava pod stalnim nazivom *Pravda i pravo*, bili ste obavestavani o rasporedu rada Škole, radu pojedinih Katedri i njihovih brojnih sekcija u okviru originarnog Kopaoničkog Heksagona, rasporedu radnih prostorija, organizaciji prevoza i smeštaja u hotelskim kapacitetima na Kopaoniku, a sve to uz imenovanje više stotina autora i njihovih priloga koji su poslednjih godina publikovani u četiri toma sa ukupno četiri do pet hiljada stranica štampanog teksta za svaku godinu.

¹ Ovaj tekst je objavljen u knjizi profesora Slobodana Perovića *Besede sa Kopaonika*, Beograd, 2018, 217–223.

I ove, Dvanaeste godine, sve se odvijalo po uobičajenom toku stvari (konkurs za prijem radova, angažovanost urednika pojedinih Katedri, poziv određenom broju inostranih i naših autoriteta u oblasti pravne teorije i prakse, i sl.), tako da se u ovom trenutku u štampi nalazi 328 referata – studija ili priloga, namenjenih ovogodišnjoj sesiji Škole, koja se, kako vam je već poznato, održava pod opštim naslovom: *Moć i nemoć prava*.

Sva četiri toma, prema našoj tradiciji, i ove godine, na vreme izlaze iz štampe, i na taj način, naša Škola, koja je u ranom detinjstvu preživela sve pokušaje deteubistva, nastavlja da živi svoju mladost, ali mladost koja se čvrsto oslanja na umnost prošlosti, opšte i naše.

Ipak, pripremajući godinu dana (1998) ovaj Dvanaesti susret kojim je trebalo da se zaokruži celina iskustva i stečena sigurnost, Kopaonička škola se suočila sa nepremostivim teškoćama u organizovanju »usmenog« delatnosti. I to delatnosti, koja se, kolegijalno, prijateljski i sa ljubavlju dobre volje, tradicionalno odvijala sredinom decembra svake godine na Kopaoniku.

To su pravnički dani, bolji i pravedniji u odnosu na one koji predstavljaju našu svakidašnjicu, i to, kako domaće tako i inostrane pravničke javnosti. Samo prošle 1997. godine među dve i po do tri hiljade pravnika, učestvovali su i pravnici iz 22 zemlje evropskog i vanevropskih kontinenata.

Svi oni, sa radošću u srcu, duhovnom slobodom, intelektualnom radoznaošću i sa nestrpljenjem, odbrojavali su dane i u svojim rokovnicima precrtavali svoje radne i druge obaveze koje padaju u Kopaoničke dane, jer Kopaonički susreti svojom naučnom i stručnom argumentacijom predsedavaju svim našim dnevnim obavezama.

Uzroci nepremostivih teškoća da se ovogodišnjim susretom zaokruži Dvanaesterac kopaoničkog Heksagona, različiti su po svojoj prirodi (udar finansijskih moćnika, itd.). Razume se, oni su nejak i da uguše Školu (to objektivno nije moguće), ali su ti uzroci danas dovoljno snažni da velikom broju pravnika uskrate mogućnost učešća na ovogodišnjem Kopaoniku, što nije bilo učinjeno čak i u godinama enormne inflacije koju pamtimo po gorčini finansijskog i privrednog života.

Među velikim brojem onemogućenih, posebno se našao sudijski red, bez čije legitimne vokacije i primene zakona na osnovu njihovog razumevanja zakona, nema ni pravednog prava, ni pravne države. Razume se, sve to shodno se odnosi i na one učesnike Kopaoničke škole koji se isto tako bave važnom delatnošću, a koja nije sudska u strogom smislu te reči.

Pri tome, jedno podsećanje: u ovoj Školi svi smo jednaki u dostojanstvu i pravima, svi smo *prvi među jednakima*, bez obzira na rođenje ili ubeđenje, političko, nacionalno, rasno ili klasno. Svi smo, dakle, *sui iuris*, a niko u ovoj Školi nije,

niti po prirodi njenog učenja može biti lice *alieni iuris*, kako je to negda bilo i kako to i danas jeste svuda gde čulnost nadvladava umnost.

Održati »usmeni« deo Škole, ove godine, značilo bi, između ostalog, i diskriminaciju prema svim onim učesnicima kojima je onemogućeno da dođu na Kopaoničke pravničke dane, i to iz bilo kojih razloga.

I po tome: ovogodišnji opus Kopaoničke škole prirodnog prava predstavljen sa četiri toma aktuelnog pravničkog spisa (oko 4.000 stranica štampanog teksta), distribuiran u uobičajene decembarske dane, sačekće svoj »usmeni kamen mudrosti« (*Capis philosophorum*) organizovanjem budućeg susreta.

S toga Dvanaesti susret Kopaoničke škole, poštovane Kolege, neće biti održan na zakazanom mestu i u zakazano vreme (13–17. decembra 1998), ali će on sigurno biti održan s tim što ćete o mestu i vremenu njegovog održavanja biti blagovremeno obavješteni.

Razume se, to obavještenje će biti upućeno kako domaćoj tako i inostranoj pravničkoj javnosti. Siguran sam da će Dvanaesti susret posle »ovogodišnje nemogućnosti« biti i veći i plodonosniji, a iznad svega iskustveniji u odnosu na dosadašnjih jedanaest susreta i da će istovremeno biti inspiracija i snaga za Trinaesti i svaki dalji susret Kopaoničke škole prirodnog prava.

Možda će se ova Škola privremeno povući na neko drugo mesto zadržavajući svoje ime »*Universitas iuris naturalis Copaonici*«, možda će i preskočiti neku zapetu u svom kontinuitetu i vratiti se svojoj prostornoj izvornosti, ali pokrenutu renesansu vere u Pravo i Pravdu, koju je ova Škola ugradila u svoju biblioteku od preko trideset traktata, neće moći niko i nikada da uguši. Jer intelektualno delo samim publikovanjem odvojeno je čak i od svog tvorca. Ono ima svoj život kome ništa ne mogu ni svi sizifi okupljeni na zajedničkom i nečasnom činu destrukcije umnosti. Da nije tako zar bi danas znali za Aristotela i njegove prethodnike, za stoičku školu antičkog Rima, za srednjevekovnu opštu i hrišćansku civilizaciju, za današnju filozofsku misao. Zar bi danas znali i imali venac kodifikovanih prirodnih prava u okviru Međunarodne zajednice koji svakodnevno, ali često i neodgovorno nazivamo ljudskim pravima od čijeg ostvarenja nas dele decenije pa i vekovi.

I zato, ova Škola, u čije temelje je ugrađeno racionalno Prirodno pravo, predstavlja danas rastavnicu između *zakonskog neprava* i *nadzakonskog prava*. Ona obitava kao stalni granum duhovnosti pred prolaznošću fizičkog dela čoveka i svih njegovih čulnih asocijacija.

Ona, kao Pančićev vrh, taj simbol naše prirode i prirodnog prava, ojačana naučnim opusom opšte i naše pravničke kulture, odoleva svim vetrovima, a ove godine i mešavini vetra koji se zove nevjera ili prosto nevjerin.

Snaga toga vetra je u iznenađenju, strategija mu je u zasedi, a moć u prevari. Ali, život nevjere priroda je odredila brojem minuta, bar u jednom napadu.

Šta su minuti nevjere prema vekovima vere u prirodno pravo. Kao da se priroda poigrala sa nevjerinom i kao da ga je stvorila samo zato da svako zlo i zloba pokažu svoje tragove.

Kada se nevjerin podigne i zahvati ovu Školu, koja uvek odgovara lepotom dobrog, on ponese u vazduh sve ono što je lako i bezvredno – na moru podigne penu, a na kopnu prašinu i slamke.

Za vreme njegove jednočinke, reklo bi se, da se više nikada neće razdaniti. Ipak, rezultat se brzo pokaže: svaka slamka padne na svoje mesto.

Ova Škola, iako je »voćka čudnovata« kako bi to rekao Pesnik sa Lovćena, ona je egzaltacija lepote dobrog, pa i ovom prilikom ne uzvraća retorzijom ili dogmom, već naukom kao organizovanom sumnjom koja ne zna za granice i zatvorene nesisteme u koje ne može ući bogatstvo prava i celina pravde.

Svako nasilje je opozicija umnosti. A bez umnosti svaka zajednica doživljava sudbinu hrasta kome lišće opada ili sudbinu vrta u kome vode nema.

Najzad, možda i jedna slučajnost: naš Dvanaesti susret pod naslovom *Moć i nemoć prava* posvećen je *Valtazaru Bogišiću* i njegovom nenadmašnom delu.

Danas kada otkazujemo, tačnije, odlažemo Dvanaesti susret Kopaoničke škole, aktuelne su reči našeg počasnog Slavljenika koji je 1888. godine u svom Zakoniku zapisao »pravdi je nasilje najgori protivnik«.

Još jednom, poštovane Kolege, bićete blagovremeno obavješteni o održavanju Dvanaestog susreta Kopaoničke škole prirodnog prava pod opštim naslovom, *Moć i nemoć prava*.

U jesen 1998,
početkom novembra

PRVA KATEDRA

PRAVO NA ŽIVOT

Život; Zdravlje; Ekologija; Sport

NATAŠA DELIĆ

TEŠKO UBISTVO IZ ČL. 114, ST. 1, TAČ. 10 KZ SRBIJE

Autorka se u radu bavi teškim ubistvom predviđenim odredbom čl. 114, st. 1, tač. 10 KZ koje postoji kada neko liši života člana svoje porodice kojeg je prethodno zlostavljao. U prvom delu rada sagledava se odnos između ubistva člana porodice koji je prethodno zlostavljan i nekoliko drugih oblika teškog ubistva: ubistva više lica (čl. 114, st. 1, tač. 11 KZ) i ubistva prilikom čijeg izvršenja je sa umišljajem doveden u opasnost život još nekog lica (čl. 114, st. 1, tač. 3 KZ) – u pitanju su teška ubistva koja prilikom kvalifikacije imaju prednost u odnosu na ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan; kao i ubistva deteta ili bremenite žene (čl. 114, st. 1, tač. 9 KZ), ubistva na svirep ili podmukao način (čl. 114, st. 1, tač. 1 KZ) i ubistva iz niskih pobuda (čl. 114, st. 1, tač. 5 KZ) – u kom slučaju okolnosti vezane za prethodno zlostavljanje i odgovarajuće svojstvo pasivnog, da je član porodice, impliciraju teško ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan. Prisustvo drugih kvalifikatornih okolnosti ovde po pravilu dobija značaj prilikom odmeravanja kazne. Drugi, najznačajniji deo rada sadrži prikaz i kritičku analizu kvalifikatorne okolnosti teškog ubistva iz člana 114, st. 1, tač. 10 KZ koja prema zakonskom tekstu zahteva ispunjenje dva uslova: da je lišenju života pasivnog subjekta prethodilo zlostavljanje od strane izvršioca i da između izvršioca i pasivnog subjekta postoji odgovarajući odnos koji se sastoji u tome da pasivni subjekt mora biti član porodice izvršioca. Zbog jezičke neodređenosti i nedovoljno jasnog normativnog značenja, posebna pažnja posvećena je pojmu zlostavljanja. Zlostavljanje je najpre posmatrano u kontekstu drugih krivičnih dela koja sadrže ovaj pojam u svom zakonskom opisu. Takođe je ispitana i njegova sadržinska povezanost sa nasiljem u porodici. Zatim je razrađen nomotehnički aspekt ubistva člana porodice koji je prethodno zlostavljan i konstatovana sličnost sa teškim ubistvom pri bezobzirnom nasilničkom

Prof. dr Nataša Delić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, e-mail: ndelic@ius.ac.bg.rs.

ponašanju. U okviru rada istaknuto je nekoliko spornih pitanja vezanih za tumačenje i primenu norme u kojoj je propisano ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan. Svako od pitanja raspravljano je u svetlu aktuelnih teorijskih pristupa i većeg broja ilustrativnih stavova sudske prakse. Rad sadrži i odgovarajuću de lege ferenda formulaciju.

Ključne reči: *teško ubistvo, ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan, zlostavljanje, nasilje u porodici*

UVODNE NAPOMENE

Ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan predviđeno odredbom čl. 114, st. 1, tač. 10 KZ (u daljem tekstu: KZ)¹ oblik je teškog ubistva. Shodno zakonskom tekstu teško ubistvo iz čl. 114 KZ ima više oblika i postoji kada je ostvarena bar jedna od alternativno predviđenih kvalifikatornih okolnosti. Ako u konkretnom slučaju ima dve ili više kvalifikatornih okolnosti, postoji jedno teško ubistvo (VSS Kž.1 272/08 i Kž.1 1565/08). Prema stanovištu sudske prakse izvršilac može biti „oglašen krivim samo za jedan oblik teškog ubistva bez obzira na to što se optuženjem tereti za izvršenje više oblika ovog krivičnog dela“ (VS u Čačku K. 7/13). Nadalje, kada je ostvareno više kvalifikatornih okolnosti od kojih svaka za sebe predstavlja po jedan oblik teškog ubistva „pravna kvalifikacija biće izvršena prema onom obliku koji u odnosu na radnju i umišljaj predstavlja pretežni oblik, a druge kvalifikatorne okolnosti ceniće se kao otežavajuće prilikom odmeravanja kazne“ (VS u Čačku K. 12/14, u istom smislu i AS u Kragujevcu Kž.1 641/15).²

S tim u vezi nailazimo na stav sudske prakse da *ubistvo više lica* (čl. 114, st. 1, tač. 11 KZ) ima prednost u odnosu na ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan u slučaju kada je „okrivljeni sa umišljajem pokušao da liši života više lica – pokojnog oštećenog, oca i oštećenu, majku na taj način što je verbalno napao oca, a prethodno je tokom istog dana više puta pokojnom oštećenom i oštećenoj ponavljao da neće živi dočekati okončanje krivičnog postupka koji se protiv njega vodi zbog krivičnog dela nasilja u porodici učinjenog prema majci, da bi nakon što je pokojni oštećeni ušao u kuću i pokušao da pozove policiju, okrivljeni došao za njim i zadao mu više uboda kuhinjskim nožem od kojih je oštećeni preminuo, a potom je nasrnuo na majku i takođe joj zadao više uboda kuhinjskim nožem, ali je

¹ *Službeni glasnik RS*, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19 i 94/24..

² Prilikom razmatranja kvalifikatornih okolnosti kod teškog ubistva Apelacioni sud u Kragujevcu u jednoj odluci pogrešno navodi da „okrivljeni ne može biti osuđen za više alternativno predviđenih radnji“ (VS u Kragujevcu Kž.1 351/19). Takođe, Viši sud u Smederevu smatra da je za teško ubistvo propisano „više mogućih posledica“ i da se pravni osnov određuje „prema onom koji potpuniye obuhvata nastalu posledicu“ (VS u Smederevu K. 18/16).

ona uspeła da pobegne uprkos zadobijenim povredama, potom je okrivljeni oprao ruke, izašao iz dvorišta, seo na klupu i pre nego što je stigla policija, rekao majci da mu je žao što i nju nije 'dovršio'“ (VS u Sremskoj Mitrovici 3K. 60/16).³ Ovaj oblik teškog ubistva u nomotehničkom smislu predstavlja specifičnu zakonsku konstrukciju, čija primena iz kriminalno-političkih razloga isključuje pravila za odmeravanje kazne za dela izvršena u sticaju.⁴ Suštinsko obeležje njegovog subjektivnog bića jeste okolnost da je lišenje života najmanje dva lica obuhvaćeno jedinstvenim umišljajem izvršioca (AS u Novom Sadu Kž.1 1092/18). Kao što se vidi iz prethodnog primera, ukoliko je umišljaj upravljen na lišenje života više lica i samo jedno lice je lišeno života, a u odnosu na druga/druga lica/lice je ubistvo ostalo u pokušaju, smatraće se da je reč o pokušaju teškog ubistva više lica (AS u Beogradu Kž.1 5053/13, AS u Kragujevcu Kž.1 995/18 i AS u Nišu Kž.1 23/19). Pokušaj teškog ubistva više lica postoji i kada je radnja izvršenja započeta ili dovršena ali nijedno lice nije lišeno života, pod uslovom da je lišenje života tih lica bilo obuhvaćeno jedinstvenim umišljajem prilikom preduzimanja radnje izvršenja. Po prirodi stvari, mogućnost ublažavanja kazne po osnovu pokušaja ovde ne bi trebalo primenjivati.

Teleološko tumačenje govori da prethodno navedeno može da se primeni i u odnosu na ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan i na *ubistvo pri čijem se izvršenju sa umišljajem dovede u opasnost život još nekog lica* (čl. 114, st. 1, tač. 3 KZ). Otuda će postojati ubistvo pri čijem se izvršenju sa umišljajem dovede u opasnost život još nekog lica kada recimo, izvršilac pucnjima iz vatrenog oružja liši života člana porodice koji je prethodno zlostavljan, a to bude učinjeno u prisustvu drugih članova porodice i pri tome nastupi konkretna opasnost za njihove živote, pod uslovom da umišljaj izvršioca obuhvata lišenje života člana porodice koji je prethodno zlostavljan i nastupanje konkretne opasnosti za život još jednog ili više lica. Konkretna opasnost za život još nekog lica treba da bude utvrđena na nesumnjiv način (AS u Kragujevcu Kž.1 242/11). Primera radi, ako je lišenje života izvršeno pucnjima iz vatrenog oružja, nastupanje konkretne opasnosti „utvrđuje se na osnovu zapisnika o uviđaju i izveštaja o forenzičkom pregledu lica mesta“ (AS u Kragujevcu Kž. 658/16). Kada postoji umišljaj u odnosu na lišenje života člana porodice koji je prethodno zlostavljan, a nehat u odnosu na opasnost za život još nekog lica, radi se o sticaju krivičnih dela lišenje života člana porodice koji je prethodno zlostavljan i nehatnog izazivanja opšte opasnosti (čl. 278, st. 5 KZ).

³ „Za krivično delo nije značajno da li je lišenje života najmanje dva lica nastupilo kao posledica jedne ili više odvojenih radnji“ (AS u Novom Sadu Kž.1 1038/18). „Umišljaj okrivljenog mora biti upravljen na lišenje života više lica, a motiv u ovom slučaju nije kvalifikatorna okolnost i može imati značaj samo prilikom odmeravanja kazne“ (VS u Sremskoj Mitrovici K. 84/12).

⁴ „Ubistvo više lica potpunije obuhvata posledice u odnosu na teško ubistvo na svirep način, čak i kada je jedna od žrtava beba“ (VS u Novom Sadu K. 42/17).

S obzirom na to da pasivni subjekt kod ubistva člana porodice koji je prethodno zlostavljan može biti bilo koji član porodice, postavlja se pitanje kvalifikacije kada svojstvo pasivnog subjekta ima dete ili bremenita žena. Isto pitanje važi i kada je ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan izvršeno na svirep ili podmukao način.

Ako se pođe od pretpostavke da je intencija zakonodavca bila da propisivanjem ubistva člana porodice koji je prethodno zlostavljan kao oblika teškog ubistva, pojačana krivičnopravna zaštita života bude obezbeđena svakom / bilo kojem članu porodice koji je kraće ili duže vreme bio zlostavljan, teleološko tumačenje ide u prilog zaključku da ukoliko je prilikom *ubistva deteta ili bremenite žene* (član 114, st. 1, tač. 9 KZ) utvrđeno da je u pitanju član porodice i da postoji prethodno zlostavljanje, krivično delo treba kvalifikovati kao ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan (uzrast ili fiziološko stanje kao svojstvo pasivnog subjekta + član porodice + prethodno zlostavljanje).

Treba konstatovati da ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan u formalnom smislu ima prednost i u odnosu na *ubistvo na svirep ili podmukao način* (član 114, st. 1, tač. 1 KZ). Iako ima i suprotnih primera (VS u Beogradu K. 656/11 i K. 199/22), u literaturi se ističe da sudska praksa ovde ne poklanja dovoljno pažnje prethodno narušenim porodičnim, bračnim i intimnim odnosima i krivično delo po pravilu kvalifikuje prema načinu izvršenja. Ukoliko se u sudskoj odluci konstatuje da je pre ubistva na svirep ili podmukao način postojao neki vid zlostavljanja pasivnog subjekta koji je član porodice, data okolnost uglavnom dobija (samo) značaj otežavajuće okolnosti prilikom odmeravanja kazne.⁵

Ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan takođe ima pretežan značaj u odnosu na *ubistvo iz niskih pobuda* (čl. 114, st. 1, tač. 5 KZ) kod kojeg kvalifikatornu okolnost predstavljaju motivi u vidu tzv. negativnih emocija koje pod određenim uslovima rezultiraju destrukcijom kao vidom agresije koja ne predstavlja odbranu od bilo kakve ugroženosti. Kada je reč o ljubomori, sud najviše instance stoji na stanovištu „da se ljubomora sama po sebi ne može smatrati niskom pobudom“ (VSS Kž.I 982/70) i „da bi se bilo koja pobuda za izvršenje krivičnog dela mogla smatrati niskom potrebno je da sama za sebe predstavlja motivaciju koja se i objektivno može tretirati kao niska“ (VSS Kž.I 51/71). U skladu sa navedenim jeste i stav istog suda da ljubomora ne predstavlja pobudu za izvršenje krivičnog dela, već duševno (psihičko) stanje čoveka i da pobude za izvršenje krivičnog dela proizlaze iz osećanja koja prate ljubomoru, što znači da je kod krivičnog dela ubistva nužno utvrditi „da je iz ljubomore proistekla pobuda koja se može podvesti pod pojam

⁵ Biljana Simeunović Patić, Slađana Jovanović, *Žene žrtve ubistva u partnerskom odnosu*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2013, 165–166.

niskih pobuda“ (VSS Kž. 1817/65).⁶ Uzevši u obzir da prema usvojenom mišljenju značaj motiva mogu imati različite neadekvatne emocije, poput mržnje, zavisti, netrpeljivosti i sl. treba naglasiti da prema prirodi ovih emocija jedino mržnja može neposredno delovati kao niska pobuda u kontekstu krivičnog dela teškog ubistva. Naime, kod teškog ubistva sve druge prisutne neadekvatne emocije ostvaruju uticaj tako što se kroz složene psihičke mehanizme povezuju sa mržnjom, odnosno na određen način „prerastaju“ u mržnju kao emociju koja u najvećoj meri dehumanizuje drugo lice i biva izražena na socijalno neprihvatljiv način. Drugim rečima, od svih neadekvatnih (moralno negativnih) emocija jedino je mržnja suštinski jednoznačna i tesno povezana sa destrukcijom.⁷ Kada ljubomora tendenciozno „prerasta“ u mržnju, ona po pravilu definiše obrazac porodičnih ili partnerskih odnosa koji prethode ubistvu. U većini slučajeva date odnose karakterišu „samo“ pretnje i uvrede, a neretko i primena fizičke sile.⁸ S druge strane, iako nije deo zakonskog opisa, kod ubistva člana porodice koji je prethodno zlostavljan uvek treba utvrditi motiv, jer eventualno prisutan motiv mržnje može imati značaj fakultativne otežavajuće okolnosti (pobude iz kojih je krivično delo učinjeno [čl. 54, st. 1 KZ]) ili obavezne otežavajuće okolnosti ako je krivično delo učinjeno iz mržnje zbog rodnog identiteta pasivnog subjekta (posebna okolnost za odmeravanje kazne za krivično delo učinjeno iz mržnje [čl. 54a KZ]).⁹

⁶ Može se dovesti u pitanje stav da „uobičajena ljubomora sama po sebi ne predstavlja nisku pobudu, ali ako ljubomora postane 'neuobičajena' i preraste u tzv. patološku ljubomoru, tada predstavlja kvalifikatornu okolnost krivičnog dela teškog ubistva“ (AS u Novom Sadu Kž.1 489/18).

⁷ Nataša Delić, „Nekoliko spornih pitanja u vezi kvalifikatornih okolnosti krivičnog dela teškog ubistva (čl. 114 KZ)“, *Kaznena reakcija u Srbiji, Jedanaesti deo* (ur. Đorđe Ignjatović), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2021, 105–109.

⁸ Interesantno može biti na koji način sudovi kvalifikuju ubistvo koje izvrši ostavljeni emotivni partner. U većini slučajeva smatra se da je u pitanju teško ubistvo iz niskih pobuda, npr. kada je okrivljeni lišio života sada pokojnu oštećenu zato što je odbila da sa njim nastavi zajednicu života (AS u Beogradu Kž.1 246/10), kada je okrivljeni lišio života sada pokojnu oštećenu jer nije pristala da nakon raskida bude sa njim ponovo u vezi (AS u Novom Sadu Kž.1 342/17, u istom smislu i VS u Novom Sadu K. 160/17) i kada je okrivljeni lišio života sada pokojnu oštećenu zato što više nije želela da bude sa njim u ljubavnoj vezi (VS u Zrenjaninu 3K. 77/13). Međutim, postoji stav da je reč o teškom ubistvu iz bezobzirne osvete kada je okrivljeni lišio života svoju bivšu devojku koja je odbila da se uda za njega i zasnovala bračnu zajednicu sa drugim (VSJ Kž. 29/73) kao i odluka u kojoj je sud prilikom odmeravanje kazne za ubistvo iz čl. 113 KZ kao otežavajuću okolnost uzeo motiv niske pobude okrivljenog koji je lišio života sada pokojnu oštećenu „zato što ga je napustila i zasnovala vanbračnu zajednicu sa drugim licem“ (OS u Požarevcu K. 128/08). V. Nataša Delić, *Krivično pravo, Posebni deo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2025, 45–46.

⁹ V. Nataša Delić, „Krivičnopravni značaj mržnje u svetlu identitetskog preobražaja Srbije“, *Identitetski preobražaja Srbije, Prilozi projektu 2015 – Kolektivna monografija* (ur. Radmila Vasić, Milena Polojac), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2016, 130–140.

Lišenje života člana porodice koji je prethodno zlostavljan može biti učinjeno u stanju jake razdraženosti izvršioca koje je posledica ponašanja pasivnog subjekta (napad, zlostavljanje ili teško vređanje). Prednost ima kvalifikacija privilegovanog ubistva – *ubistvo na mah* (čl. 115 KZ), a prethodno zlostavljanje pasivnog subjekta može se uzeti u obzir prilikom odmeravanja kazne kao otežavajuća okolnost.

Član porodice koji je prethodno zlostavljan može lišiti života člana porodice koji je vršio zlostavljanje (tzv. reaktivno ubistvo), uglavnom se radi o *ubistvu na podmukao način* i prethodno zlostavljanje izvršioca od strane člana porodice lišenog života, može imati značaj prilikom odmeravanja kazne kao olakšavajuća okolnost.¹⁰

Najzad, kada je *ubistvo učinjeno tokom krivičnog dela nasilja u porodici*, izvršilac će odgovarati za najteži oblik krivičnog dela nasilja u porodici ako je smrt pasivnog subjekta posledica nehatnog postupanja (čl. 194, st. 4 KZ).¹¹ Ukoliko prilikom krivičnog dela nasilja u porodici pasivni subjekt liši života izvršioca ovog krivičnog dela, postoji *ubistvo* iz čl. 113 KZ i ukoliko su ispunjeni zakonom propisani uslovi, može doći do primene instituta nužne odbrane, prekoračenja granica nužne odbrane ili prekoračenja granica nužne odbrane usled jake razdraženosti ili prepasti izazvane napadom (čl. 19 KZ), s tim što specifičan karakter porodičnih i bračnih relacija ovde može umnogome da komplikuje rešavanje pitanja da li je odbrana bila neophodno potrebna.

KRITIČKI OSVRT NA KVALIFIKATORNU OKOLNOST IZ ČL. 114, ST. 1, TAČ. 10 KZ

Shodno zakonskom tekstu ostvarenje kvalifikatorne okolnosti iz čl. 114, st. 1, tač. 10 KZ zahteva ispunjenje dva uslova: da je lišenju života pasivnog subjekta prethodilo zlostavljanje od strane izvršioca i da između izvršioca i pasivnog subjekta postoji odgovarajući odnos koji se sastoji u tome da pasivni subjekt mora biti član porodice izvršioca.

¹⁰ V. B. Simonović Patić, S. Jovanović, op. cit., 80–100.

¹¹ „Okrivljena je u više navrata upotrebom sile ugrožavala telesni i duševni integritet člana porodice, oštećenog koji je bio njen dever sa kojim je živela u porodičnom domaćinstvu i koji je bio zaostao u razvoju, otežano se kretao i u pijanom stanju često vršio nuždu u krevetu, na taj način što ga je tukla, a kritičnog dana stezanjem vrata izazvala njegovu smrt“ (OS u Beogradu K. 627/05). „Okrivljeni je u više navrata tukao svoje dete staro osam meseci koje je plakalo i tako mu naneo prelome kostiju lobanje sa oštećenjima važnih moždanih centara opasnim po život, olako držeći da posledica neće nastupiti, pa je onesveščeno dete odneo u bolnicu gde je ono od zadobijenih povreda preminulo istog dana“ (OS u Beogradu K. 842/02).

Povodom uvođenja ovog oblika teškog ubistva bilo je prisutno mišljenje koje je dovodilo u sumnju njegovu primenu u sudskoj praksi zbog prisustva više spornih pitanja, među kojima su se isticala dva: koliko treba da traje zlostavljanje pasivnog subjekta, odnosno da li je za krivično delo dovoljan samo jedan akt zlostave i da li zlostavljanje mora neposredno da prethodi lišenju života pasivnog subjekta.¹² U vezi prvog pitanja sudska praksa stoji na stanovištu da teško ubistvo podrazumeva kontinuirano zlostavljanje pasivnog subjekta (VS u Kragujevcu 2K. 147/14) i da ubistvo predstavlja „kulminaciju prethodnog zlostavljanja“ (AS u Beogradu Kž.1 1133/17). Trajanje zlostavljanja ima značaj otežavajuće okolnosti prilikom odmeravanja kazne (VS u Beogradu K. 144/14). U doktrini se navodi da ovaj oblik teškog ubistva ne bi postojao ako je do lišenja života došlo nakon jednokratnog zlostavljanja.¹³ U vezi drugog pitanja u sudskoj praksi se naglašava da se lišenje života vrši tokom (u toku) zlostavljanja člana porodice ili neposredno nakon zlostavljanja na istom mestu i u istoj prilici (VS u Nišu 3K. 114/15 i VS u Beogradu K. 697/17). U datom kontekstu u teoriji se postavlja i pitanje da li je za teško ubistvo „dovoljno“ da je sistematsko zlostavljanje vremenski prethodilo ubistvu ukoliko lišenje života nije bilo praćeno zlostavljanjem. Prema jednom mišljenju krivično delo zahteva „samo“ prethodno zlostavljanje.¹⁴ Prema drugom mišljenju, smisao ove odredbe jeste da je u pitanju ubistvo u toku zlostavljanja ili u kontinuitetu sa zlostavljanjem ili neposredno nakon zlostavljanja. Otuda, kada je izvršilac ranije u više mahova zlostavljao pasivnog subjekta, a zatim lišio života bez zlostavljanja, radilo bi se o sticaju ubistva (čl. 113 KZ) i krivičnog dela zlostavljanja i mučenja (čl. 137 KZ) ili sticaju ubistva (čl. 113 KZ) i nasilja u porodici (čl. 194 KZ).¹⁵ Prema trećem, kompromisnom mišljenju, iz kriminalno-političkih razloga treba uzeti da ovaj oblik teškog ubistva postoji u oba slučaja: kada je sistematsko zlostavljanje prethodilo, ali je izostalo tokom lišenja života pasivnog subjekta i kada je do lišenja života pasivnog subjekta došlo za vreme zlostavljanja koje je prethodno

¹² Đorđe Đorđević, „Novi oblici teških ubistava u Predlogu Krivičnog zakonika“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2005, 149, i Slađana Jovanović, Biljana Simeunović Patić, „Viktimizacija žena ubistvom i pravni odgovor“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2016, 208.

¹³ Zoran Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika*, Službeni glasnik, Beograd, 2020, 450; Đorđe Đorđević, Dragana Kolarić, *Krivično pravo, Posebni deo*, Kriminalističko-policijski Univerzitet, Beograd, 2020, 24; Nataša Mrvić Petrović, *Krivično pravo, Posebni deo*, Pravni fakultet Univerziteta UNION, Službeni glasnik, Beograd, 2016, 39.

¹⁴ Ljubiša Lazarević, *Komentar krivičnog zakonika Srbije*, Savremena administracija, Beograd, 2006, 357.

¹⁵ Đorđe Đorđević, „Krivičnopravni aspekti nasilja u porodici“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2007, 66.

kontinuirano vršeno.¹⁶ U sudskoj praksi je nadalje prihvaćeno da nema teškog ubistva ako je između zlostavljanja člana porodice i lišenja života prošao duži vremenski period (AS u Nišu 2Kž.1 848/15). Tada postoji sticaj krivičnih dela zlostavljanje i mučenje (čl. 137 KZ) i ubistvo (čl. 113 KZ) ili sticaj krivičnih dela nasilje u porodici (čl. 194 KZ) i ubistvo (čl. 113 KZ). Apelacioni sud u Beogradu u jednoj odluci posebno ističe značaj protoka vremena između zlostavljanja i ubistva i zaključuje da ne postoji teško ubistvo iako je izvršilac prethodno pravnosnažno osuđen za krivično delo nasilje u porodici, zato što je od izvršenja krivičnog dela nasilja u porodici do ubistva prošlo dosta vremena (AS u Beogradu Kž.1 1133/17). Suprotno ovome, u kriminološkoj literaturi nailazimo na gledište da teško ubistvo pretpostavlja zlostavljanje člana porodice pre izvršenja krivičnog dela ubistva, bez obzira na vremensku distancu između zlostavljanja i ubistva.¹⁷ Na rečeno se nadovezuje mišljenje shodno kojem je reč o teškom ubistvu i onda kada je zlostavljanje prethodilo ubistvu kao i kada je ubistvo ostvareno u toku zlostavljanja.¹⁸

Kada je reč o sadržini pojma zlostavljanja u kontekstu ovog oblika teškog ubistva sudska praksa u većini slučajeva zastupa stav da nije potrebno da je prethodno izvršeno krivično delo nasilje u porodici (čl. 194 KZ), već je dovoljno da je ubistvu prethodilo „kontinuirano i sistematsko zlostavljanje koje se ogleda u nanošenju fizičkog i psihičkog bola“ (AS u Beogradu Kž.1 428/14). Kako se ističe, ne traži se da učinilac bude pravnosnažno osuđen za krivično delo nasilje u porodici iz čl. 194 KZ ili za bilo koji drugo krivično delo ili prekršaj sa elementima nasilja (VS u Kragujevcu 2K. 147/14). U krivičnopravnoj literaturi prisutno je viđenje da iako nije neophodno da je prethodno izvršeno krivično delo nasilja u porodici, ovaj

¹⁶ Nataša Delić, „Krivičnopravni aspekt nasilja u porodici“, *Nasilje u porodici, Zbornik radova sa naučnog skupa* (ur. Slobodan Panov, Marina Janjić Komar, Milan Škuljić), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012, 122–123.

„Ponašanje okrivljenog koje je prethodilo ubistvu ogledalo se u pokušaju da oštećenu udari rukom, u svađi sa ćerkama od kojih je jedna maloletna – kojima je upućivao teške pretnje i uvrede u prisustvu oštećene koja je došla po pozivu ćerke, predstavlja radnje psihičkog, kao i pokušaja fizičkog zlostavljanja lica koje je lišeno života, a koje su neposredno prethodile ubistvu. Osim ovih radnji, u izreci prvostepene presude su eksplicitno nabrojane brojne mere zaštite od nasilja u porodici koje su okrivljenom pravnosnažnim sudskim odlukama izrečene u toku godine koja je prethodila predmetnom događaju, od kojih je poslednja mera izrečena samo tri meseca pre izvršenja krivičnog dela. Po oceni ovog suda iz opisanih činjenica i radnji koje preduzeo okrivljeni jasno proizilazi da je oštećena, kao i ćerke, bila izložena kontinuiranom i sistematskom zlostavljanju od strane okrivljenog, koje je prethodilo lišenju njenog života. U svakom slučaju uzročna veza između zlostavljanja i ubistva je postojala kroz duže vreme i sistematski je zlostavljan član porodice kojem je oduzet život“ (VKS Kzz. 1204/23).

¹⁷ Slobodanka Konstantinović Vilić, Nevena Petrušić, Kosana Beker, *Društveni i institucionalni odgovor na feminizam u Srbiji I*, Udruženje građanki FemPlatz, Pančevo, 2019, 30.

¹⁸ *Ibidem*.

oblik teškog ubistva treba posmatrati u kontekstu datog krivičnog dela i uzeti da je dovoljno da je lišenju života prethodilo kontinuirano, sistematsko zlostavljanje člana porodice koji je lišen života, a to će po pravilu značiti i ostvarenje bitnih obeležja krivičnog dela nasilja u porodici.¹⁹ U ovom smislu sudska praksa u nekim slučajevima teško ubistvo povezuje za obeležjima bića krivičnog dela nasilja u porodici na taj način što zlostavljanje poistovećuje sa alternativno predviđenom radnjom i alternativno predviđenom posledicom krivičnog dela nasilja u porodici, pa se primera radi, navodi „da je okrivljeni lišio života člana svoje porodice, suprugu koju je prethodno zlostavljao tako što je u navedenom periodu u više navrata primenom nasilja i pretnjom da će napasti na njen život i telo ugrožavao njeno spokojstvo, telesni integritet i duševno stanje time što je oštećenu tukao po glavi i telu i psihički zlostavljao, što predstavlja kvalifikatorno obeležje teškog ubistva iz čl. 114, st. 1, tač. 10 KZ“ (AS u Kragujevcu Kž.1 656/15). Isto tako, nailazimo na odluku u kojoj sud, moglo bi se reći, skoro nasumično nabroja pojedina obeležja bića krivičnog dela nasilja u porodici i konstatuje da se zlostavljanje pokojne supruge izvršioca manifestovalo „u vidu nasilja, pretnji usmerenih na život ili telo ili 'napada' na njeno duševno stanje“ i istovremeno pogrešno dovodi u vezu nasilje i upućene pretnje zaključujući da „sve navedene činjenice govore da je okrivljeni pre izvršenog ubistva zlostavljao suprugu fizičkim nasiljem pretnjama i psihičkim maltretiranjem“ (VS u Kragujevcu K. 147/14).

Podsećanja radi, radnja izvršenja *krivičnog dela nasilja u porodici* može se ostvariti na neki od sledećih načina: primenom nasilja, pretnjom da će se napasti na život ili telo ili drskim ili bezobzirnim ponašanjem – što govori da se zlostavljanje eksplicitno ne pominje u opisu radnje izvršenja ovog krivičnog dela.²⁰

Pojam nasilja nije definisan u zakonu.²¹ U sudskoj praksi se navodi da „vršenje nasilja postoji kada se upotrebom fizičke snage povređuje telesni integritet

¹⁹ Z. Stojanović, op. cit., 450; N. Mrvić Petrović, op. cit., 39.

²⁰ Krivičnim delom nasilje u porodici štite se porodica i porodični odnosi (OS u Subotici Kž. 354/08 i AS u Beogradu Kž. 1497/11).

²¹ Osim kod krivičnog dela nasilja u porodici, nasilje je propisano kao jedna od alternativno predviđenih radnji izvršenja osnovnih oblika sledećih krivičnih dela: nasilničko ponašanje (čl. 344, st. 1 KZ); piratstvo (čl. 294, st. 1 KZ); ugrožavanje lica pod međunarodnom zaštitom (čl. 392, st. 1 KZ) i nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu (čl. 344a, st. 1 KZ). Kod krivičnog dela rasna i druga diskriminacija (čl. 387, st. 4 i 5 KZ) nasilje se javlja kao obeležje njegovih posebnih oblika. Kod krivičnog dela izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti (čl. 317, st. 2 KZ) nasilje je predviđeno kao teža posledica. Kod težeg oblika krivičnog dela iznuđivanje iskaza (čl. 136, st. 2 KZ), teških dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Srbije (čl. 321, st. 1 KZ) i težeg oblika krivičnog dela podrivanje vojne i odbrambene moći (čl. 419, st. 5 KZ) kao kvalifikatorna okolnost je predviđeno „teško“ nasilje.

drugog lica kao i kada mu se oduzima sloboda kretanja ili sloboda da nesmetano odlučuje o svojim postupcima“ (OS u Beogradu Kž. 2180/06). U pitanju je dosledno preuzet doktrinarni stav koji potiče iz nešto starije literature.²² Treba reći da među našim autorima postoji razmimoilaženje povodom pitanja da li pojam nasilja osim fizičkog podrazumeva i tzv. psihičko nasilje. Iako ima onih koji smatraju da se kod nasilja radi o „primeni fizičke ili psihičke sile“,²³ prednost svakako treba dati stavu shodno kojem nasilje u krivičnom pravu (jednako kao i u jezičkom smislu) podrazumeva isključivo fizičko nasilje – primenu fizičke sile kao oblik prinude. Budući da je nasilje primena fizičke sile kojom se povređuje telesni integritet, ono može biti usmereno samo prema čoveku, a ne prema imovini.²⁴ Kako se ističe, zakonodavac pojam nasilja najčešće koristi kod krivičnih dela čije inkriminacije su unete u naše zakonodavstvo na osnovu obaveza preuzetih potpisivanjem međunarodnih konvencija, gde akt nasilja redovno podrazumeva fizičku prinudu.²⁵

²² Grupa autora, *Komentar Krivičnog zakona Republike Srbije* (red. Ljubiša Lazarević), Savremena administracija, Beograd 1995, 792.

²³ Lj. Lazarević (1995), op. cit., 732; Vlado Kambovski, *Krivično pravo Posebni del*, Studentski zbor, Skopje, 1982, 53; N. Mrvić Petrović, op. cit., 155.

²⁴ U istom smislu v. Đorđe Đorđević, „Kaznenopravna zaštita od nasilja na sportskim priredbama“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2004, 160.

²⁵ Igor Vuković, „Nasilje u porodici kao krivično delo – pojedini problemi u primeni prava“, *Nasilje u porodici, Zbornik radova sa naučnog skupa* (ur. Slobodan Panov, Marina Janjić Komar, Milan Škulić), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012, 130; Igor Vuković, *Aktuelne pravne tendencije u materiji nasilja u porodici, Savremeni problemi pravnog sistema Srbije, Prilozi projektu 2023* (ur. Dobrosav Milovanović, Goran Dajović), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2024, 124.

Nasilje je kao radnja izvršenja u zakonu propisano u vidu različitih formulacija: kao primena nasilja (nasilje u porodici), kao vršenje nasilja (nasilničko ponašanje), kao činjenje nasilja (piratstvo), kao neposredno ili posredno izazivanje nasilja (nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu) ili kao mogućnost nasilja, do kojeg ne mora stvarno doći (rasna i druga diskriminacija). Zakonodavac kao kvalifikatornu okolnost propisuje nasilje (izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti) ili teško nasilje (teška dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Srbije). Način propisivanja osnovnih oblika i priroda objekata zaštite krivičnih dela kod kojih se nasilje javlja kao kvalifikatorna okolnost govore da tada pojam nasilja, odnosno teškog nasilja treba ekstenzivno tumačiti, što znači da nasilje može biti usmereno kako na ljude, tako i na objekte i stvari. Isto važi i kada je nasilje obuhvaćeno zakonskim opisom, ali se ne zahteva za dovršeno krivično delo. U odnosu na navedeno, izuzetak predstavlja teži oblik krivičnog dela iznudažvanje iskaza kod kojeg priroda krivičnog dela ide u prilog zaključku da bi postojeću formulaciju „da je delo praćeno teškim nasiljem“, trebalo zameniti formulacijom „da je delo praćeno mućenjem“ ili eventualno umesto kvalifikatorne okolnosti predvideti nastupanje teže posledice u vidu nanošenja teških fizičkih i/ili psihičkih patnji. Nataša Delić, „Moguće nedoumice u vezi pravog/ispravnog znaćenja pojedinih pojmova koji predstavljaju objektivna obeležja bića“, *Kaznena reakcija u Srbiji, Dvanaesti deo* (ur. Đorđe Ignjatović), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2022, 56–61 i 71.

Otuda, iako neki autori insistiraju na tome da i ugrožavanje telesnog integriteta prilikom kvalifikovane pretnje predstavlja nasilje – psihičko nasilje,²⁶ opravdano je zaključiti da se pojam nasilja u sadržinskom smislu u potpunosti ne poklapa sa pojmom prinude, tj. da nasilje i prinuda u krivičnom pravu nisu sinonimi jer se pojam nasilja odnosi samo na jedan vid prinude i podrazumeva silu kao primenu fizičke snage.²⁷ Uprkos ovome, u sudskoj praksi nailazimo na odluke u kojima se navodi da se pod nasiljem kao bitnim elementom krivičnog dela nasilja u porodici „podrazumeva ne samo fizičko, već i psihičko nasilje koje, pored ostalog, može biti vršeno i upućivanjem uvredljivih izraza“ (VS u Beogradu Kž.1 271/22) i da „psihičko nasilje, u vidu psihičkog maltretiranja člana porodice predstavlja nasilje u smislu radnje izvršenja krivičnog dela nasilja u porodici“ (VS u Čačku Kž. 110/21).

Stoga treba naglasiti da sledstveno prethodno rečenom, nasilje kao vid izvršenja krivičnog dela nasilja u porodici mora biti shvaćeno isključivo kao fizičko nasilje. Pri tome, kada je reč o povređivanju telesnog integriteta kao načinu ostvarenja krivičnog dela nasilja u porodici, kod osnovnog oblika u obzir dolazi samo nanošenje lakih telesnih povreda (OS u Čačku Kž. 565/05). Radi se o prividnom idealnom sticaju po principu konsumpcije, jer je krivično delo lake telesne povrede sadržano u krivičnom delu nasilja u porodici (AS u Beogradu Kž.1 142/11). Kako se navodi u sudskoj praksi, „nanošenje lakih telesnih povreda nije nužno za postojanje krivičnog dela“ (OS u Subotici Kž. 41/08). U vezi s pitanjem da li je za krivično delo nasilja u porodici dovoljan jedan akt nasilja prema pasivnom subjektu, u sudskoj praksi nailazimo i na odluke u kojima je ovo krivično delo konstatovano i na osnovu samo jednog „nasilničkog“ postupka (VSS Kzz. 26/06 i OS u Beogradu Kž. 3286/03). U doktrini su pak prisutni podeljeni stavovi. Ima autora koji smatraju da je u slučaju primene (grubog) nasilja (ili pretnje da će se napasti na život ili telo) dovoljno preduzimanje samo jedne delatnosti koja ima značaj radnje izvršenja.²⁸ Drugi autori apostrofiraju da nasilje u porodici uvek podrazumeva vršenje nasilničkih akata u kontinuitetu.²⁹ Na navedeni stav nailazimo i u sudskoj praksi koja većinski insistira na tome da nasilje kao mogući vid vršenja krivičnog dela nasilja u porodici ne predstavlja izolovani incident, „već model ponašanja“ (AS u Beogradu Gž.2 782/10).

²⁶ Bogdan Zlatarić, „Novo krivično djelo nasilničkog ponašanja na javnom mjestu“, *JRKK*, br. 2, Beograd, 1967, 183.

²⁷ Upor. Đorđe Đorđević, „Krivična dela nasilja u porodici“, *RKK*, br. 3, Beograd, 2007, 126–127.

²⁸ V. Z. Stojanović, op. cit., 642; N. Delić (2012), op. cit., 111–112.

²⁹ I. Vuković (2012), op. cit., 129.

Osim primene nasilja i kvalifikovane pretnje, značaj radnje izvršenja krivičnog dela nasilja u porodici može imati i drsko ili bezobzirno ponašanje.³⁰ U teoriji i sudskoj praksi se drsko i bezobzirno ponašanje uglavnom definišu kao jedinstven pojam – kao ponašanje koje je u gruboj suprotnosti sa prihvaćenim pravilima ponašanja,³¹ odnosno, „drskim i bezobzirnim ponašanjem smatra se samo ono nepristojno ponašanje koje je u 'potpunoj' suprotnosti sa prihvaćenim pravilima ponašanja, što zavisi od okolnosti konkretnog slučaja“ (OS u Čačku Kž. 288/08, u istom smislu i OS u Beogradu Kž. 2180/06) i „drskim i bezobzirnim ponašanjem smatraju se ona ponašanja koja odstupaju od normi pristojnog ponašanja kao i nasilni postupci prema stvarima koji moraju biti izraženi u 'jačem stepenu'“ (AS u Novom Sadu Kž. 485/10). Takođe je prisutno gledište da „drsko ponašanje kao način ostvarivanja radnje izvršenja krivičnog dela obuhvata ponašanja kojima se krše opšteusvojena pravila kulturnog i uobičajenog ophođenja, kojima se prema drugom ispoljava ignorisanje, vređanje, spremnost na fizički obračun, a bezobzirno ponašanje je ispoljavanje krajnjeg nepoštovanja nekog lica, njegovo fizičko i psihičko maltretiranje i slično“ (AS u Kragujevcu Kž. 3796/10). Sudska praksa nadalje smatra da kod krivičnog dela nasilja u porodici, drsko i bezobzirno ponašanje postoji primera radi, „kada je okrivljeni u dužem periodu vikao na svoje roditelje i zahtevao novac za kupovinu droge“ (OS u Čačku Kž. 284/09), „kada je okrivljeni svoju nevenčanu suprugu uhvatio za nos i povukao, a zatim joj kućnim makazama odsekao kosu“ (VS u Beogradu Kž.1 138/14), „kada se okrivljeni samopovređivao tako što se žiletom sekao po telu, gasio pikavce po sebi, pokušavao da zabode sebi nož u stomak i da skoči sa terase, čime je ugrozio spokojstvo članova svoje porodice jer su strahovali za njegov život“ (VS u Beogradu Kž.1 48/20), kao i „kada okrivljeni prilikom svađe sa suprugom baca stvari po kući, ruši i razbija nameštaj“ (OS u Beogradu Kž. 713/06). U vezi ovog oblika radnje izvršenja krivičnog dela nasilja u porodici u doktrini je prisutno mišljenje da drsko ponašanje podrazumeva kršenja uobičajenih pravila ophođenja i da nije primenjivo na porodične odnose jer u porodičnim konstelacijama nije dovoljno društveno opasno da bi bilo inkriminisano, a da bezobzirno ponašanje predstavlja „vid zlostavljanja“ i obuhvata različite akte koji dovodi do ugrožavanja duševnog stanja pasivnog subjekta. Zaključak je da bi zakonsku formulaciju drsko ili bezobzirno ponašanje trebalo zameniti „ugrožavanje zlostavljanjem“ ili zadržati samo izraz „bezobzirno ponašanje“ koje, kako se naglašava, zbog mogućih teškoća

³⁰ Kao kvalifikatorna okolnost drskost je propisana kod teške krađe u vidu naročite drskosti (čl. 204, st. 1, tač. 3 KZ), a bezobzirnost kod teškog ubistva u kontekstu bezobzirnog nasilničkog ponašanja (čl. 114, st. 1, tač. 2 KZ) i bezobzirne osvete (čl. 114, st. 1, tač. 5 KZ).

³¹ Lj. Lazarević (1995), op. cit., 732.

prilikom dokazivanja i s tim povezanim rizikom od neopravdanog širenja granica krivičnopravne zaštite, treba tumačiti krajnje restriktivno.³²

Uzevši u obzir na prvom mestu to da zakonski opis iz čl. 114, st. 1, tač. 10 KZ sadrži prethodno zlostavljanje člana porodice koje u tekstu norme iz čl. 194 KZ nije predviđeno kao radnja izvršenja krivičnog dela nasilja u porodici; zatim da se u doktrini radnja izvršenja krivičnog dela nasilja u porodici u vidu bezobzirnog ponašanja poistovećuje sa zlostavljanjem kao nedozvoljenim delovanjem na „ličnost člana porodice“³³, odnosno da je sadržina ovih pojmova po svojoj prirodi obuhvaćena pojmom zlostavljanja (restriktivno shvatanje),³⁴ i najzad, da u kriminološkoj literaturi nailazimo na decidan stav da pojam „zlostavljanje“ u kontekstu teškog ubistva odgovara pojmu „nasilja u porodici“ i pretpostavlja ostvarenje obeležja bića ovog krivičnog dela (ekstenzivno shvatanje),³⁵ a pri tome se ne precizira da li je reč samo o oblicima radnje izvršenje ili o radnji izvršenja i posledici – konstatujemo da pitanje tumačenje pojma zlostavljanja u kontekstu ovog oblika teškog ubistva svakako ostaje otvoreno i iziskuje dodatno razmatranje.

Najpre treba navesti da se u našoj doktrini pojam zlostavljanja određuje pozitivno–negativno i podrazumeva delatnosti koje kod pasivnog subjekta prouzrokuju telesni i/ili duševni/psihički bol/patnju „slabijeg/manjeg“ intenziteta i ne uključuju laku telesnu povredu.³⁶ Prema stavu sudske prakse „zlostavljanje je nečovečno postupanje prema drugom i ispoljava se u nanošenju fizičkih ili psihičkih patnji“ (AS u Novom Sadu Kž.1 46/17). Zlostavljanje se uglavnom shvata kao kontinuirano i sistematsko postupanje (AS u Beogradu Kž.1 428/14). U sudskoj praksi takođe nailazimo i na stanovište da zlostavljanje podrazumeva izazivanje „jačeg“ fizičkog ili psihičkog bola (OS u Užicu Kž. 282/07).³⁷

Osim kod teškog ubistva kod kojeg prethodno zlostavljanje člana porodice ima značaj kvalifikatorne okolnosti, zlostavljanje je propisano kao jedna od alternativno predviđenih radnji izvršenja osnovnih oblika sledećih krivičnih dela: zlostavljanje (čl. 137, st. 1 KZ); zlostavljanje maloletnog lica (čl. 193, st. 2 KZ); nasilničko ponašanje (čl. 344 KZ); povreda parlamentara (čl. 380 KZ) i zlostavljanje potčinjenog

³² I. Vuković (2012), op. cit., 131; I. Vuković (2024), op. cit., 124–125.

³³ I. Vuković (2012), op. cit., 132.

³⁴ N. Delić (2022), op. cit., 72.

³⁵ S. Konstantinović Vilić, N. Petrušić, K. Beker, op. cit., 31.

³⁶ Z. Stojanović, op. cit., 514; Lj. Lazarević (1995), op. cit., 372.

³⁷ „Zlostava je ono gde telo čovečije nešto trpi, a ne vređa se organizam tela“, Gojko Niketić, *Kazneni zakonik i Krivični sudski postupak Kraljevine Srbije*, Knjižar i izdavač Geca Kon, Beograd, 1911, 106.

i mlađeg (čl. 406 KZ). Kod težih oblika krivičnih dela izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti (čl. 317, st. 2 KZ) i sprečavanje službenog lica u vršenju službene dužnosti (čl. 322, st. 5 KZ) zlostavljanje, odnosno zlostava ima značaj kvalifikatorne okolnosti. Kod ubistva na mah (čl. 115 KZ) zlostavljanje je propisano kao modalitet postupanja pasivnog subjekta koje je izazvalo jaku razdraženost izvršioca i predstavlja jedan od uslova za primenu privilegujuće okolnosti. Isto važi i za tešku telesnu povredu na mah (čl. 21, st. 5 KZ).

U skladu sa odredbom čl. 137, st. 1 KZ *krivično delo zlostavljanja* postoji kada neko zlostavlja drugog ili prema njemu postupa na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo. Prema jednom stanovištu, zlostavljanje podrazumeva lakše oblike prinude koji se preduzimaju na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo,³⁸ odnosno „zlostavljanje je vređanje ljudskog dostojanstva i nečovečno postupanje prema drugom licu“ (AS u Kragujevcu Kž. 4459/10). Prema drugom stanovištu, koje svoje uporište ima u jezičkom i logičkom tumačenju, reč je o alternativno predviđenoj radnji izvršenja koja se može realizovati u vidu zlostavljanja u užem smislu ili postupanja na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo.³⁹ Zlostavljanje u užem smislu obuhvata primenu fizičke sile (OS u Beogradu K. 823/15) ili primenu pretnje (OS u Užicu K. 738/12). Ukoliko prilikom zlostavljanja nastupi laka ili teška telesna povreda, prihvaćeno je da se radi o idealnom sticaju krivičnih dela (OS u Beogradu Kž. 484/98 i K. 5594/13). Postupanje na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo obuhvata postupke koji su s obzirom na prihvaćene standarde objektivno podobni da povrede ljudsko dostojanstvo (OS u Novom Sadu K. 627/12, OS u Knjaževcu K. 117/15 i OS u Beogradu K. 1425/15). Sudska praksa u većini slučajeva kod ovog krivičnog dela zastupa gledište da zlostavljanje u vidu primene fizičke sile ne zahteva kontinuitet, te da ono postoji i prilikom preduzimanja samo jednog akta (OS u Beogradu Kž. 2608/06, OS u Jagodini K. 585/13, OS u Kraljevu K. 76/13 i AS u Beogradu Kž. 1385/17). U teoriji se navodi da postupanje na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo po pravilu uključuje više sukcesivnih radnji, tj. kompleksnu radnju, mada to ne mora uvek biti slučaj.⁴⁰ I pored toga što je, kako je prethodno pomenuto, načelno prihvaćeno da je za zlostavljanje neophodno kontinuirano delovanje, u sudskoj praksi nailazimo na stav da je i za krivično delo *nasilničko ponašanje* (čl. 344 KZ) dovoljno preduzimanje samo jednog akta zlostave (AS u Kragujevcu Kž. 1449/11). Smatra se da tumačenje zakonske formulacije krivičnog

³⁸ Zvonimir Ivanović, Zoran Đurđević, „Krivična dela sa elementima nasilja“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2008, 256.

³⁹ Z. Stojanović, op. cit., 514; Miloš Babić, Ivanka Marković, *Krivično pravo, Posebni dio*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka, 2013, 112.

⁴⁰ Z. Stojanović, op. cit., 514.

dela nasilničkog ponašanja idu u prilog zaključku da bi ovde, kao i kod grubog vređanja, koje takođe ima značaj radnje izvršenja i utvrđuje se „prema načinu vređanja, mestu na kome se vrši, okolnostima pod kojima se vrši i samoj sadržini uvredljive izjave“ (OS u Beogradu Kž. 2180/06), trebalo insistirati na tome da zlostavljanje bude „grubo“. Uopšteno govoreći, razlikovanje zlostavljanja i grubog zlostavljanja moglo bi se vršiti s obzirom na dužinu trajanja, stepen zlostavljanja i svojstava pasivnog subjekta. U teoriji je prisutan stav da „grubo zlostavljanje prevazilazi intenzitet fizičkog maltretiranja i da to recimo, može biti vučenje za kosu nekog lica, zavrtnje ruke ili cepanje odeće“.⁴¹ Navedeno govori da isti akti prinude, u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja, u praksi mogu biti kvalifikovani kao zlostavljanje ili kao „grubo“ zlostavljanje. Kod krivičnog dela *povreda parlamentara* (čl. 380 KZ) zlostavljanje je kao radnja izvršenja, pored ostalog, alternativno predviđeno sa vređanjem pasivnog subjekta, što kao i kod krivičnog dela nasilničkog ponašanja, implicira da ovde pojam zlostavljanja obuhvata samo lakše oblike prinude. Kod krivičnog dela *zlostavljanje potčinjenog i mlađeg* (čl. 406 KZ) u potpunosti je preuzeta formulacija odredbe iz čl. 137, st. 1 KZ i kao radnja izvršenja je predviđeno zlostavljanje ili postupanje na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo. U literaturi se navodi da zlostavljanje potčinjenog ili mlađeg podrazumeva nehumano postupanje u smislu šamaranja, vučenja za nos, prinuđivanja pasivnog subjekta da ostane u neprijatnom položaju tela, izazivanje straha, kao i bilo koji drugi vid „fizičkog ili psihičkog iznurivanja“ koje se ne može opravdati potrebama vojne službe.⁴² Prema stavovima sudske prakse krivično delo *zlostavljanje maloletnog lica* (čl. 193, st. 2 KZ) postoji primera radi, „kada otac svoje dvanaestogodišnje dete tuče kablom i pesnicama po glavi, a nakon toga veša za noge i ostavlja da visi“ (OS u Beogradu Kž. 216/05) i „kada otac svoju dvanaestogodišnju ćerku udara pivskom flašom po glavi, a potom je majka izudara bičem po celom telu“ (OS u Beogradu Kž. 2656/03). Smatra se da nema krivičnog dela „kada je majka svom detetu uzrasta od šest godina prutom jorgovana po butinama i zadnjici zadala više udaraća slabijeg intenziteta, u cilju sprovođenja disciplinskih i vaspitnih mera zbog ispoljene neposlušnosti u obdaništu, u situaciji kada vaspitačica nije mogla da smiri dete“ (OS u Subotici Kž. 308/08). U sudskoj praksi je u vezi ovog krivičnog dela prisutan stav da „zlostavljanje podrazumeva izazivanje 'jačeg' fizičkog i psihičkog bola“ (OS u Užicu Kž. 282/07). Prvi teži oblik krivičnog dela *izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti* (čl. 317, st. 2 KZ), pored ostalog, postoji ako je osnovni oblik učinjen zlostavljanjem. Reč je o obliku krivičnog dela koji predstavlja prividni sticaj osnovnog oblika i krivičnog dela zlostavljanje. Budući da je radnja

⁴¹ Lj. Lazarević (1995), op. cit., 732.

⁴² *Ibidem*, 139.

izvršenja ovog krivičnog dela alternativno propisana kao izazivanje ili raspirivanje nacionalne, rasne ili verske mržnje ili netrpeljivosti (netolerantnosti) među narodima, nacionalnim manjinama ili etničkim zajednicama koje žive u Srbiji, proizlazi da je za teži oblik potrebno da izazivanje ili raspirivanje nacionalne, rasne ili verske mržnje ili netrpeljivosti (netolerantnosti) bude izvršeno zlostavljanjem pasivnog subjekta, koji može biti pripadnik bilo koje nacije, rase ili vere „različite od one kojoj pripada izvršilac krivičnog dela“ (VS u Valjevu K. 11/15). Značaj radnje izvršenja osnovnog oblika krivičnog dela može imati bilo koja delatnost koja je podobna da izaziva (stvara) ili raspiruje (pojačava, podstiče, širi) odgovarajuću mržnju ili netrpeljivost. Prema stavu sudske prakse, za krivično delo je dovoljno da su u pitanju delatnosti „koje objektivno mogu da dovedu do izazivanja ili širenja nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti“ (VSS Kžm. 88/09). Shodno tome, značaj radnje izvršenja mogu imati izjave koje su date usmeno, pismeno ili konkludentnim radnjama, kao i postupci koji se preduzimaju prema licima (ili prema stvarima ili objektima). Odgovarajući postupak kao radnja izvršenja može biti preduzet prema jednom ili prema više lica. Sledstveno rečenom, navedeni teži oblik krivičnog dela postoji kada je neka od delatnosti koja može imati značaj radnje izvršenja preduzeta na način kojim se pasivnom subjektu nanosi telesni i/ili duševni/psihički bol/patnje slabijeg intenziteta ili na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo. Pri tome, da bi neki oblik zlostavljanja predstavljao ovo krivično delo potrebno je i prisustvo odgovarajućeg motiva kod učinioca, tzv. diskriminatorskog motiva koji ne predstavlja obeležje bića krivičnog dela ali ukazuje da preduzete delatnosti „predstavljaju izraz diskriminacije“ (AS u Kragujevcu Kž. 4590/11).⁴³ Ako se pođe od zakonskog pojma zlostavljanja i prirode preostalih kvalifikatornih okolnosti, proizlazi da u obzir prvenstveno dolazi povreda ljudskog dostojanstva pasivnog subjekta, u vidu „pogrđnih reči, psovki, pljuvanja i povlačenja za ruku“ (AS u Beogradu Kž.1 4757/11), što se po prirodi stvari može javiti i kao način izvršenja osnovnog oblika krivičnog dela. Kako se pokazalo, u praksi su ovakva ponašanja po pravilu povezana sa prinudom (OS u Beogradu K. 168/03 i VSS Kžm. 45/98), odnosno drugim kvalifikatornim okolnostima. Budući da bi prema rečenom u nekim slučajevima bilo teško napraviti distinkciju između osnovnog i težeg oblika krivičnog dela učinjenog zlostavljanjem, rešenje bi moglo biti dodavanje normativnog kriterijuma, tako da se za teži oblik krivičnog dela zahteva „grubo“ zlostavljanje. Prvi teži oblik krivičnog dela *sprečavanje službenog lica u vršenju službene radnje* (čl. 322, st. 5 KZ) postoji ako prilikom izvršenja osnovnog oblika (koji podrazumeva

⁴³ V. Nataša Delić, „Krivično delo rasna i druga diskriminacija (član 387. KZ) – preciziranje granica krivičnopravne zaštite“, *Kaznena reakcija u Srbiji, Deseti deo* (ur. Đorđe Ignjatović), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2020, 116–117.

primenu sile ili pretnje) učinilac, pored ostalog, uvredi ili zlostavi službeno lice. I ovde je reč o prividnom sticaju osnovnog oblika krivičnog dela i krivičnog dela zlostavljanja. Jedino je kod ovog krivičnog dela (po uzoru na krivično delo zlostava u službi, *ex* čl. 66) radnja izvršenja određena trenutnim glagolom, što eksplicitno govori da je za njegovo postojanje dovoljan jedan akt zlostave (u vidu primene sile ili pretnje). Pošto je zlostavljanje kao kvalifikatorna okolnost povezano sa primenom sile ili pretnje, kod ovog krivičnog dela takođe može biti sporno razgraničenje osnovnog i težeg oblika, što ponovo vodi ka zaključku da bi rešenje trebalo tražiti u pravcu unošenja normativnog kriterijuma i teži oblik sadržinski vezati za „grubo“ zlostavljanje. U kontekstu krivičnog dela *ubistvo na mah* (čl. 115 KZ) zlostavljanje se definiše na uobičajeni način – kao postupci pasivnog subjekta koji izvršiocu prouzrokuju fizički i/ili duševni/psihički bol/patnju, a da se pri tome ne radi o telesnoj povredi.⁴⁴ U vezi ovog krivičnog dela u sudskoj praksi se ističe da zlostavljanje mora predstavljati kompleksan akt, odnosno višekratno delovanje – kontinuirano ponavljanje odgovarajućih delatnosti koje u konkretnom slučaju može trajati kraće ili duže vreme (AS u Beogradu Kž. 1885/10). Nezavisno od okolnosti koliko je trajalo zlostavljanje, „za ubistvo na mah treba utvrditi da je jaku razdraženost učinioa prouzrokovao akt zlostavljanja koji je neposredno prethodio ubistvu“ (AS u Beogradu Kž. 664/11 i AS u Beogradu Kž.1 5363/10). U sudskoj praksi se posebno naglašava da je za utvrđivanje jake razdraženosti bitna objektivna procena koja podrazumeva odgovarajuću srazmeru između zlostavljanja kao povoda za razdraženost i intenziteta razdraženosti u konkretnom slučaju (AS u Novom Sadu Kž.1 1140/14). Budući da se u zakonskom tekstu osim zlostavljanja pominje i teško vređanje, nesporno je da zlostavljanje podrazumeva različite oblike prinude (sile i pretnju) koji su trajali duže i imaju svoj kontinuitet, što je povezano sa tzv. akumulacijom afekta. Isto važi i za krivično delo teška telesna povreda na mah (čl. 121, st. 5 KZ).⁴⁵

Vodeći se prethodno rečenim, posebno time da (kao što je naglašeno) zlostavljanje prema zakonskom tekstu nema značaj radnje izvršenja krivičnog dela nasilja u porodici, kao prvo postavlja se sledeće pitanje – da li je osnovano prilikom tumačenja pojma zlostavljanja u kontekstu teškog ubistva polaziti od inkriminacije krivičnog dela nasilja u porodici ili shodno načelu zakonitosti, treba imati u vidu odredbu čl. 137, st. 1 KZ. Ovde svakako treba apostrofirati i doktrinarni stav shodno kojem propisivanje ubistva člana porodice kao posebnog oblika teškog ubistva

⁴⁴ Z. Stojanović, *op. cit.*, 456.

⁴⁵ V. Nataša Delić, „Krivično delo ubistvo na mah (čl. 115 KZ)“, *Primena prava i pravna sigurnost, Zbornik radova 34. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Jelena Perović Vujačić), tom I, Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, Beograd, 2021, 116.

jeste rezultat sve većeg interesovanja za nasilje u porodici kao društvenog fenomena i njegovog razmatranja sa različitih aspekata. Kako se navodi, nakon unošenja u pozitivno zakonodavstvo krivičnog dela nasilja u porodici zakonodavac je predvidio još jednu, najtežu inkriminaciju u ovom domenu, krivično delo ubistvo člana porodice kao nov oblik teškog ubistva čime je upotpunio posebnu krivičnopravnu zaštitu u oblasti odnosa u porodici i u okviru date inkriminacije „posmatrao“ porodično nasilje kao posebnu i specifičnu vrstu nasilja, ne po radnjama i načinima na koji se ono vrši, već pre svega po tome gde se ono događa i ko su izvršioci i pasivni subjekti, čime je istaknut i širi značaj koji ova vrsta kriminalnih delatnosti ima sa društvenog, pravnog, moralnog i drugih aspekata.⁴⁶

Kada se fokus interesovanja nadalje usmeri na nomotehnički aspekt norme u kojoj je sadržan zakonski opis ubistva člana porodice koji je prethodno zlostavljan i ako se pri tome uzmu u obzir preostale kvalifikatorne okolnosti predviđene odredbom čl. 114, st. 1 KZ, opaža se da su na sličan način propisana još dva oblika teškog ubistva: ubistvo pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju (čl. 114, st. 1, tač. 2 KZ) i ubistvo pri izvršenju krivičnog dela razbojništva ili razbojničke krađe (čl. 114, st. 1, tač. 4 KZ).

Za *ubistvo pri izvršenju krivičnog dela razbojništva ili razbojničke krađe* (čl. 114, st. 1, tač. 4 KZ) nesporno je da predstavlja specifičnu zakonsku konstrukciju koja obuhvata ubistvo (čl. 113 KZ) i razbojništvo (čl. 206 KZ) ili ubistvo i razbojničku krađu (čl. 205 KZ). Kako se navodi u sudskoj praksi umišljajno lišenje života nekog lica pri izvršenju krivičnog dela razbojništva ili razbojničke krađe predviđeno je kao teško ubistvo i svrstano u glavi krivičnih dela protiv života i tela „iz razloga što život kao objekt zaštite ima veću vrednost u odnosu na imovinu koja je po svojoj prirodi manje značajno dobro“ (AS u Beogradu Kž.1 1315/11). Dosledno jezičko tumačenje zakonskog teksta govori da se za ubistvo pri izvršenju razbojništva ili razbojničke krađe traži da se umišljajno lišenje života nekog lica vrši tokom razbojništva ili razbojničke krađe, što implicira da do lišenja života pasivnog subjekta treba da dođe u vremenskom intervalu koji počinje od momenta preduzimanja prve delatnosti koja ulazi u sastav radnji izvršenja ovih krivičnih dela i traje sve dok one ne budu realizovane u potpunosti. Logičko tumačenje relevantne norme nadalje ide u prilog zaključku da do lišenja života pasivnog subjekta treba da dođe „u vezi sa“ izvršenjem krivičnog dela razbojništva ili razbojničke krađe – ubistvo se vrši da bi se oduzela tuđa pokretna stvar – razbojništvo, ili da bi se već oduzeta tuđa pokretna stvar zadržala – razbojnička krađa. Ukoliko bi do ubistva došlo pri izvršenju razbojništva ili razbojničke krađe, ali ne i u vezi sa izvršenjem razbojništva

⁴⁶ Đorđe Đorđević, „Ubistvo člana porodice“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2012, 186.

ili razbojničke krađe, ne bi postojao ovaj oblik teškog ubistva već sticaj ubistva (čl. 113 KZ) i razbojništva ili sticaj ubistva i razbojničke krađe. Naime, zakonski opis ovog oblika teškog ubistva na odgovarajući način funkcionalno i sadržinski povezuje dva, odnosno tri krivična dela: ubistvo i razbojništvo, koje čine prinuda i krađa, odnosno ubistvo i razbojničku krađu, koju čine krađa i prinuda. Shodno rečenom, krivično delo ubistvo pri izvršenju razbojništva ili razbojničke krađe postoji kada je neko lice lišeno života pri izvršenju razbojništva odnosno razbojničke krađe, tačnije rečeno, ako je neko lice lišeno života u toku oduzimanja stvari ili nakon oduzimanja stvari dok izvršilac nije uspostavio bezbedno (mirno) pritežanje. Relevantno je i lišenje života u toku bekstva sa oduzetom stvari. Do lišenja života dolazi primenom sile da bi se savladao otpor ili onemogućilo sprečavanje oduzimanja stvari ili da bi se zadržala ukradena stvar.⁴⁷

⁴⁷ Za krivično delo nije značajno da li je lišeno života jedno ili je reč o više lica. Kako se ističe, „ukoliko je prilikom izvršenja krivičnog dela razbojništva više lica sa umišljajem lišeno života, postoji prividni idealni sticaj po principu alternativiteta i samo jedno teško ubistvo – ubistvo pri izvršenju razbojništva, a kvalifikatorna okolnost koja se sastoji u tome da je pri izvršenju dela više lica lišeno života može imati značaj otežavajuće okolnosti“ (VS u Čačku K. 12/14, u istom smislu i AS u Kragujevcu Kž.1 344/15). U vezi s pitanjem odnosa između krivičnih dela ubistva pri izvršenju razbojništva i razbojništva (čl. 206 KZ) sudska praksa stoji na stanovištu da „kada učinilac liši života drugo lice prilikom izvršenja krivičnog dela razbojništva, tada je razbojništvo obuhvaćeno teškim ubistvom iz tačke 4. i sticaj između tih krivičnih dela je prividan. U takvoj situaciji razbojništvo je 'obuhvaćeno' teškim ubistvom i moglo bi biti reči o posebnom obliku konsumpcije koji se u teoriji naziva inkluzijom i podrazumeva da je lakše delo sadržano u težem delu i pošto je kod razbojništva primarni zaštitni objekt imovina, ono je manje značajno u odnosu na krivično delo teškog ubistva“ (AS u Beogradu Kž.1 1315/11). U vezi s pitanjem odnosa između ubistva pri izvršenju razbojništva ili razbojničke krađe i ubistva iz koristoljublja (čl. 114, st. 1, tač. 5 KZ) sudska praksa stoji na stanovištu „da je kod ubistva pri izvršenju razbojništva primenjena sila usmerena na slamanje otpora oštećenog i oštećeni se lišava života kako bi mu se oduzeo novac, a kod ubistva iz koristoljublja oštećeni se lišava života kako bi se posle toga pribavila imovinska korist koja može imati najrazličitije oblike, recimo, pribavljanje koristi nasleđem, i kod jednog i kod drugog oblika teškog ubistva motivi su koristoljubivi“ (VS u Kragujevcu 2K. 147/14). Takođe prema stavu sudske prakse, „na osnovu izvedenih dokaza nije utvrđeno da je ubistvo izvršeno iz koristoljublja već je utvrđeno da je kod okrivljenog postojala namera pribavljanja protivpravne imovinske koristi i da je radi postizanja te namere prema oštećenom primenjena sila, što govori da je u pitanju ubistvo pri izvršenju razbojništva“ (VS u Valjevu K. 18/13). Najzad, Apelacioni sud u Beogradu naglašava da su „neosnovani navodi žalbe da postoji manji stepen krivice ukoliko se radi o lišenju života prilikom izvršenja krivičnog dela razbojništva ili razbojničke krađe u odnosu na stepen krivice kod lišenja života iz koristoljublja, budući da je za oba oblika teškog ubistva propisna ista zatvorska kazna i da se oba oblika teškog ubistva mogu izvršiti samo sa umišljajem“ (AS u Beogradu Kž.1 4583/13). V. Nataša Delić, „Ubistvo pri izvršenju razbojništva ili razbojničke krađe (čl. 114, st. 1, tač. 4 KZ) – Analitički prikaz zakonske konstrukcije“, *Sudski postupak – pravda i pravičnost, Zbornik radova* 35. *Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* Međunarodna naučna konferencija, Tom I, (ur. Jelena Perović Vujačić), tom I, Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, Beograd 2022, 53–93.

Prema zakonskom tekstu, *ubistvo pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju* postoji kada je neko lice lišeno života pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju. Smatra se da ubistvo pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju ne dobija svoj teži oblik zbog načina izvršenja ubistva već zbog načina ponašanja izvršioca koje je prethodilo ubistvu, a koje se manifestuje u vidu posebnog stava prema zaštićenim dobrima i društvenim vrednostima. Kod krivičnog dela ubistva, način izvršenja je po pravilu u izvesnom smislu opredeljen motivima i ciljevima koji su doveli do njegovog izvršenja, a kod ubistva pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju način lišenja života pasivnog subjekta predstavlja motiv i cilj njegovog izvršenja.⁴⁸ U kontekstu ove kvalifikatorne okolnosti pojam „pri“ bezobzirnom nasilničkom ponašanju treba tumačiti tako da je bezobzirno nasilničko ponašanje neposredno prethodilo lišenju života (AS u Kragujevcu Kž.1 407/16).⁴⁹ Time su bezobzirno nasilničko ponašanje i lišenje života na odgovarajući način situaciono i vremenski povezani. Smatra se da pojam „nasilničko ponašanje“ kod ovog oblika teškog ubistva treba shvatiti objektivno, u smislu krivičnog dela nasilničkog ponašanja (čl. 344 KZ) ali, kako se ističe, zakonsku definiciju krivičnog dela nasilničkog ponašanja treba uzeti u obzir „samo orijentaciono“,⁵⁰ to jeste, „uz određene ograde“⁵¹. Na isti način rezonuje sud najviše instance i ističe da kod teškog ubistva pojam nasilničko ponašanje „nije identičan“ sa krivičnim delom nasilničkog ponašanja (VKS Kzz. 1/20). Pojam „bezobzirno“ nasilničko ponašanje kao konstitutivni element kvalifikatorne okolnosti treba tumačiti objektivno-subjektivno. U objektivnom smislu „bezobzirnost“ se vezuje za nasilničko ponašanje i označava „oblike nasilja koji objektivno prevazilaze uobičajenu meru nasilja koja se javlja prilikom izvršenja krivičnog dela ubistva“ (VSS Kž. 1362/88, u istom smislu AS u Novom Sadu Kž.1 3594/13, AS u Kragujevcu Kž.1 852/17, OS u Leskovcu K. 98/07 i VS u Subotici 6K. 49/16). Na ovaj način određena objektivna strana bezobzirnosti (nasilničkog ponašanja) u svakom slučaju predstavlja faktičko pitanje. Bezobzirno nasilničko ponašanje koje je prethodilo lišenju života može biti preduzeto prema licu koje je lišeno života ili prema drugom licu/licima. Subjektivna strana „bezobzirnosti“ nasilničkog ponašanja pretpostavlja prisustvo odgovarajućih subjektivnih okolnosti na strani izvršioca što „uključuje ispoljavanje krajnje ravnodušnosti prema tuđim dobrima, vršenje krivičnog dela iz obesti,

⁴⁸ Dragoljub Atanacković, *Krivično pravo, Posebni deo*, Privredna štampa, Beograd, 1981, 37.

⁴⁹ Ima autora koji naglašavaju da ubistvo mora biti izvršeno za vreme nasilničkog ponašanja (N. Mrvić Petrović, op. cit., 28) odnosno, u vremenskom intervalu od početka do završetka nasilničkog ponašanja. Dragana Kolarić, *Krivično delo ubistvo*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, 216.

⁵⁰ D. Atanacković, op. cit., 137.

⁵¹ D. Kolarić, op. cit., 214.

iz rušilačkih nagona, pri čemu žrtva za to ne daje nikakav povod“ (AS u Novom Sadu Kž.1 3594/13, u istom smislu i OS u Požarevcu K. 29/07). Prisutno je gledište da subjektivna strana bezobzirnosti pretpostavlja „siledžijski karakter ličnosti izvršioca.“⁵² Takođe se podvlači da izvršilac nije motivisan posebnim motivom za izvršenje dela i da pasivni subjekt nije dao povoda za postupanje izvršioca (AS u Nišu 4Kž. 2778/12, u istom smislu i OS u Požarevcu K. 29/07).⁵³ Kako ističe sud najviše instance, „bezobzirnost podrazumeva subjektivni odnos učinioca prema delu u celini, a ne samo prema radnjama koje predstavljaju nasilničko ponašanje, već i prema izvršenom ubistvu“ (VSS Kž. 58/91). Bitno je naglasiti da uprkos tome što u teoriji ima mišljenja da je ubistvo pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju „dvoaktno“ krivično delo koje se sastoji iz dve nužno povezane delatnosti: nasilničkog ponašanja kao krivičnog dela protiv javnog reda i mira, koje je prema okolnostima slučaja dobilo karakter bezobzirnog ponašanja, i ubistva kao krivičnog dela protiv života i tela,⁵⁴ i što sudskoj praksi isto tako ima odluka u kojima stoji da je za ubistvo pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju potrebno da je došlo do značajnijeg ugrožavanja spokojstva građana (VSS Kž. 1488/00, VS u Somboru K. 112/10 i AS u Kragujevcu Kž.1 407/16) i da se „u radnjama okrivljenih moraju steći sva obeležja krivičnog dela nasilničkog ponašanja“ (AS u Novom Sadu Kž. 3347/10, u istom smislu i VS u Novom Sadu K. 124/21), osnovano je smatrati da bezobzirno nasilničko ponašanje kao kvalifikatorna okolnost iziskuje isključivo delatnosti koje mogu imati značaj radnje izvršenja krivičnog dela nasilničkog ponašanja. Suštinu rečenog odražava konstatacija da zakonodavac ovaj oblik teškog ubistva ne vezuje za izvršenje krivičnog dela iz čl. 344 KZ, već upućuje na to da (bezobzirno) nasilničko ponašanje treba shvatiti u smislu (samo) jednog njegovog obeležja tj. radnje. Shodno načelu zakonitosti, bezobzirno nasilničko ponašanje bi se kod ovog oblika teškog ubistva moglo ostvariti u vidu grubog vređanja, zlostavljanja, vršenja nasilja prema drugom, izazivanja tuče, drskog ili bezobzirnog ponašanja, pod uslovom da se prema okolnostima slučaja dato postupanje izvršioca može oceniti kao bezobzirno.⁵⁵

Prihvaćeno je da kod *krivičnog dela nasilničkog ponašanja* (čl. 344 KZ) vređanje treba razumeti u smislu krivičnog dela uvrede (čl. 170 KZ), s tim što se

⁵² Lj. Lazarević (1995), op. cit., 211.

⁵³ Upor. Z. Stojanović, op. cit., 444; Branislav Simonović, „Ubistvo pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju (krivično-pravni, motivacioni aspekti, dokazivanje i prevencija)“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 1998, 160–161.

⁵⁴ Dragan Jovašević, Dušica Miladinović Stefanović, *Krivično pravo, Posebni deo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš, 2023, 35.

⁵⁵ U istom smislu v. Lj. Lazarević (1995), op. cit., 210; N. Mrvić Petrović, op. cit., 27.

mora raditi o „grubom“ vređanju (OS u Beogradu Kž. 2180/06).⁵⁶ Prilikom procene da li je reč o vređanju, primenjuje se objektivni kriterijum, a da li je vređanje bilo grubo, zavisi od okolnosti konkretnog slučaja (OS u Beogradu Kž. 3530/06). Takođe se smatra da zlostavljanje kod ovog krivičnog dela treba shvatiti kao kod krivičnog dela zlostavljanje i mučenje iz čl. 137, st. 1 KZ. U oba slučaja isključen je sticaj i postoji samo krivično delo nasilničkog ponašanja (VSS Kzp. 120/03). Najzad, navodi se da drsko i bezobzirno ponašanje treba tumačiti kao jednu od radnji krivičnog dela nasilja u porodici, a razlika između ova dva krivična dela je u pogledu pasivnog subjekta i posledice.⁵⁷ Drsko ili bezobzirno ponašanje može se odnositi na lica ili na stvari/objekte (uništavanje uličnog svetla, saobraćajnih znakova, oštećenje parkiranih automobila).⁵⁸ S druge strane, izazivanje tuče kao oblik radnje izvršenja podrazumeva ponašanje kojim se provocira fizički obračun između dva ili više lica i tuču ne treba shvatiti u smislu krivičnog dela učestvovanja u tuči (čl. 123 KZ), nego u uobičajenom, svakodnevnom smislu – kao fizički obračun u kome učestvuju dva ili više lica. Nije neophodno da je do tuče i došlo. Ukoliko dođe do tuče, učinilac može, ali ne mora da učestvuje u tuči, dovoljno je da je tuču provocirao, odnosno isprovocirao. Ovde se da uočiti da se nasilničko ponašanje, osim izazivanja tuče i grubog vređanja, kao nespornih oblika radnje izvršenja, može realizovati u vidu pojedinih delatnosti koje predviđene u okviru iste inkriminacije stvaraju izvesne dileme u pogledu njihove sadržine. Stoga treba izvesti zaključak da vršenje nasilja podrazumeva primenu sile prema licu ili prema stvarima ukoliko je sila istovremeno primenjena prema licu i da u obzir dolaze teži oblici nasilja koji dovode do telesnog povređivanja. Iz razloga što se zlostavljanje može realizovati u vidu primene sile ili pretnje koje kod pasivnog subjekta prouzrokuju telesni i/ili duševni/psihički bol/patnju „slabijeg“ intenziteta i ne uključuju laku telesnu povredu ili u vidu postupanja na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo, a bezobzirno ponašanje usmereno prema licu po svojoj prirodi

⁵⁶ Ovde treba pomenuti da je kod *krivičnog dela ubistvo na mah* (čl. 115 KZ) u kontekstu privilegujuće okolnosti kao relevantno propisano „teško vređanje“ izvršioca od strane pasivnog subjekta, što dovodi do pitanja da li među kvalifikativima „grubo“ i „teško“ postoji sadržinska razlika ili se navedeni pojmovi u relevantnim zakonskim normama koriste kao sinonimi. Prema stavovima sudske prakse, teško vređanje kao dopunsko obeležje krivičnog dela ubistvo na mah predstavlja faktičko pitanje i utvrđuje se objektivno (VSS Kž.I 215/86), tj. „prema prihvaćenim socijalnim merilima“ (VSS Kž. 138/92). Smatra se da teško vređanje u kontekstu ovog krivičnog dela treba razumeti u širem smislu u odnosu na krivično delo uvrede (OS u Jagodini K. 74/04). Potrebno je da se radi o vređanju koje je prema težini i načinu podobno da prouzrokuje stanje jake razdraženosti kod učinioca „koji ima normalnu psihološku strukturu ličnosti“ (VS u Leskovcu K. 44/12). V. N. Delić (2021), op. cit., 115

⁵⁷ Z. Stojanović, op. cit., 987.

⁵⁸ Lj. Lazarević (1995), op. cit., 733; N. Mrvić Petrović, op. cit., 264.

obuhvata postupanju na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo, smatramo da navedeno implicira da bi zlostavljanje u datom kontekstu moglo biti realizovano jedino u vidu odgovarajuće sile ili pretnje. Pošto, (kao što je napred konstatovano) nasilje podrazumeva jedino fizičko nasilje, a zlostavljanje pretnju koja prouzrokuje duševni/psihički bol/patnju „slabijeg“ intenziteta, proizlazi da bi bila isključena kvalifikovana pretnja kao način vršenja krivičnog dela, osim ukoliko se neosnovano tretira kao psihičko nasilje.

Pošto se kod teškog ubistva ne govori o nasilničkom ponašanju, već o bezobzirnom nasilničkom ponašanju i značaj radnje izvršenja krivičnog dela nasilničkog ponašanja, pored ostalog, ima bezobzirno ponašanje, postavlja se pitanje kako treba shvatiti izraz bezobzirno nasilničko ponašanje kada se već i samo nasilničko ponašanje može sastojati u bezobzirnom ponašanju. Drugim rečima, sporno može biti kada bezobzirno ponašanje dobija karakter bezobzirnog nasilničkog ponašanja. Jedino što bi se ovde moglo izvesti kao zaključak jeste da je intencija zakonodavca bila da se za teško ubistvo traži da se prema okolnostima slučaja načini izvršenja nasilničkog ponašanja mogu okarakterisati kao bezobzirni (objektivna strana bezobzirnosti), na primer, da vređanje bude „grublje“ od grubog vređanja, a da bezobzirnost bezobzirnog ponašanja treba da prevaziđe meru bezobzirnosti koja karakteriše nasilničko ponašanje. Međutim, iako se (kao što je navedeno) načelno smatra da nasilničko ponašanje u kontekstu ovog oblika teškog ubistva može biti realizovano kroz bilo koju radnju izvršenja krivičnog dela nasilničkog ponašanja, logičko tumačenje ipak upućuje na zaključak da ovde pojam nasilničko ponašanje prevashodno podrazumeva vršenje nasilja. Razlog tome leži u činjenici da grubo vređanje, (grubo) zlostavljanje, izazivanje tuče, a posebno drsko ili bezobzirno ponašanje s obzirom na svoju prirodu ne mogu da realizuju stepen društvene opasnosti koji je neophodan za bezobzirnost u objektivnom smislu, a što u konkretnom slučaju ne bi moglo biti kompenzovano ni njihovim ponavljanjem, tj. dužim trajanjem. Otuda, ukoliko prilikom vršenja nasilja, istovremeno dođe do grubog vređanja, (grubog) zlostavljanja ili izazivanja tuče, to bi u datom kontekstu prevashodno moglo imati značaj okolnosti koje ukazuju na bezobzirnost ostvarenog nasilja, odnosno nasilničkog ponašanja koje je prethodilo izvršenom ubistvu.

Najzad, u vezi radnje izvršenja ubistva pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju u sudskoj praksi nailazimo na sledeće stavove: „ovaj oblik teškog ubistva vezan je za postojanje nasilničkog ponašanja kao fizičkog ili psihičkog maltretiranja drugog, siledžijskog ponašanja, izazivanja tuče ili zlostavljanja drugog“ (AS u Nišu 4Kž. 2778/12), „činjenica da se sve dešavalo na javnom mestu, u centru grada, gde su se učesnici tuče međusobno udarali pesnicama, nogama i kaiševima

nesporno predstavlja nasilničko ponašanje pri čemu se ponašanje okrivljenog koji tokom tuče mahao nožem kojim je lišio života pasivnog subjekta može okarakterisati kao bezobzirno“ (AS u Kragujevcu Kž.1 685/17), „okrivljeni je iskazao bezobzirno nasilničko ponašanje pri vožnji motornog vozila prilikom prvog prolaženju pored grupe lica koja se kretala putem tako što je pri velikoj brzini usmerio vozilo prema levoj kolovoznoj traci kojom je prolazila grupa lica i pri tome je retrovizor zakačio ruku jednog od njih, da bi nakon toga okrivljeni zaustavio vozilo, izašao noseći u ruci malu sekiru, krenuo ka grupi lica uz upućivanje psovki i pretnji, prišao oštećenom i zadao mu nekoliko udaraca tupim delom sekire u predelu vrata“ (OS u Leskovcu K. 98/07), „kada su okrivljeni bez ikakvog povoda ušli u putnički vagon u kome su se nalazili navijači protivničkog fudbalskog kluba i uz psovke počeli da ih udaraju predmetima koje su poneli sa sobom, da bi pri ovakvom bezobzirnem nasilničkom ponašanju prvookrivljeni lišio života jednog od navijača koji se tu zatekao, tako što mu je zadao dva uboda nožem u bočnu stranu vrata i levo rame“ (AS u Beogradu Kž.1 3689/11) i „ne može se okarakterisati kao bezobzirno, nasilje u vidu udaranja šamara, vađenje pištolja, pretnje da će oštećenom izbušiti kolena i nasrtanje pištoljem na oštećenog pre nego što ga je lišio života zato što ne prelazi uobičajenu meru nasilja koja nije retka prilikom izvršenja krivičnog dela ubistva i stoga ovde nedostaje intenzitet nasilja koji je neophodan za kvalifikaciju teškog ubistva, posebno jer su navedene radnje preduzete samo prema oštećenom i okrivljeni nijednim svojim postupkom nije fizički i psihički maltretirao ostala lica koja su se nalazila na benzinskoj pumpi i u kafiću“ (AS u Kragujevcu Kž.1 852/17).

Ako se pažnja ponovo usmeri na ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan i istovremeno se imaju u vidu zakonski opisi napred pomenuta dva oblika teškog ubistva, dolazi se do sledećeg važnog pitanja – da li odredbu čl. 114, st. 1, tač. 10 KZ treba tumačiti tako da upućuje na zlostavljanje kao radnju izvršenja krivičnog dela iz čl. 137, st. 1 KZ, što bi u nomotehničkom smislu odgovaralo ubistvu pri bezobzirnem nasilničkom ponašanju ili je reč o normi koja objedinjuje krivično delo zlostavljanja i krivično delo ubistva, što bi u nomotehničkom smislu odgovaralo ubistvu pri izvršenju krivičnog dela razbojništva ili razbojničke krađe. U prvom slučaju, a u skladu sa stavom da je radnja izvršenja krivičnog dela zlostavljanja alternativno propisana, prethodno zlostavljanje člana porodice bi podrazumevalo zlostavljanje u užem smislu tj. primenu sile ili pretnje koja kod pasivnog subjekta prouzrokuju telesni i/ili duševni/psihički bol/patnju „slabijeg“ intenziteta i ne uključuju laku telesnu povredu. U drugom slučaju, prethodno zlostavljanje člana porodice bi podrazumevalo, osim zlostavljanja u užem smislu i postupanje na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo.

Kako se čini, odgovor na ovo pitanje je negde u sredini. Naime, može se reći da je ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan u nomotehničkom smislu inicijalno formulisano po uzoru na ubistvo pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju, s tim što intencija zakonodavca da ovaj oblik teškog ubistva poveže sa radnjama izvršenja nasilja u porodici govori da bi ovde osim zlostavljanja u užem smislu u obzir došlo i postupanje na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo. Budući da zakonodavac odredbom čl. 137, st. 1 KZ inkriminiše samo „blaže“ oblike prinude i ponižavajuća postupanja, a sudska praksa zlostavljanje u kontekstu teškog ubistva tumači mnogo šire i pod ovaj pojma podvodi i prethodno izvršena krivična dela i prekršaje protiv javnog reda i mira (time se zlostavljanje u formalno-pravnom smislu „približava“ mučenju predviđenom u odredbi čl. 137, st. 2 KZ koje postoji kada neko primenom sile ili pretnje ili na drugi nedozvoljen način drugome nanese veliki bol ili teške patnje [u određenom cilju ili iz odgovarajuće pobude]); i takođe se smatra da zlostavljanje, uprkos različitim tumačenjima, po prirodi stvari pretpostavlja trajno stanje, alternativa postojećom zakonskom opisu može biti: „... ko liši života člana svoje porodice prema kojem je prethodno primenio silu ili pretnju da će napasti na život ili telo ili postupao na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo.“ Predložena formulacija otklanja dileme koje sa sobom nosi pojam zlostavljanja kao obeležje teškog ubistva i istovremeno implicitno obuhvata delatnosti koje mogu imati značaj radnje izvršenja krivičnog dela nasilja u porodici (fizičko nasilje, kvalifikovana pretnja, drsko ili bezobzirno ponašanje), a ono što je naročito važno, nedvosmisleno govori da je za postojanje teškog ubistva dovoljno da je lišenju života pasivnog subjekta prethodio samo jedan akt prinude (singular) i da postupanje na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo zahteva ponovljeno ili kontinuirano ponavljanje (plural). Ovo drugo iz razloga što bračne, porodične i intimne relacije po svojoj prirodi dozvoljavaju „relativizaciju“ ponašanja koja bi se mogla podvesti pod generalnu klauzulu „postupanje na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo“. S druge strane, treba imati u vidu i to da je navedeno obeležje zakonskog opisa i dalje mnogo lakše protumačiti na apstraktnom, doktrinarnom planu, a da taj zadatak na konkretnom, sudskom nivou zasigurno predstavlja ozbiljan problem jer porodični i intimni odnosi po prirodi stvari obiluju različitim emocijama i afektivnim stanjima. Najzad, na planu *de lege ferenda* u svakom slučaju ostaje i druga mogućnost – da se ovaj oblik teškog ubistva formuliše tako da je lišenje života posledica nasilja u porodici, koje po uzoru na ubistvo pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju, ne bi bilo shvaćeno kao prethodno učinjeno krivično delo nasilja u porodici, već isključivo u smislu mogućih radnji izvršenja, sa težištem na fizičkom nasilju i kvalifikovanoj pretnji. Potreban stepen preciznosti bio bi postignut u određenoj meri na taj način što se, za razliku od kvalifikatorne okolnosti

iz čl. 114, st. 1, tač. 4 KZ, ovde ne bi pominjalo da je do lišenja života pasivnog subjekta došlo „pri izvršenju krivičnog dela“, već bi bilo navedeno da teško ubistvo postoji kada smrt člana porodice nastupi usled nasilja u porodici, koje bi, kao što smo videli, prema dominantnom gledištu trebalo da obuhvati kontinuitet postupanja izvršioca, uz moguće izuzetke. S obzirom na prirodu delatnosti koje mogu imati značaj radnje izvršenja, krivično delo nasilja u porodici spada u krivična dela činjenja, tzv. komisivna krivična dela koja podrazumevaju aktivno ponašanja (AS u Nišu Kž. 2413/12) i to nedvosmisleno govori da kriminalnom zonom ne bi bili obuhvaćeni poremećeni porodični odnosi koje karakterišu emotivna rezervisanost i emocionalno uslovljavanje.

Kada je u pitanju sadržina pojma zlostavljanja u kontekstu krivičnog dela ubistva člana porodice koji je prethodno zlostavljan, važno je pomenuti da je ovde kao i kod pojma nasilja (o čemu je prethodno bilo reči) u literaturi prisutno mišljenje da zlostavljanje osim fizičkog, može biti i psihičko zlostavljanje – tzv. psihičko maltretiranje.⁵⁹ Navedeni stav sadržan je i u pojedinim sudskim odlukama. Tako se primera radi, u jednoj odluci navodi da je okrivljeni lišio života člana svoje porodice, suprugu koju je prethodno „psihički zlostavljao“ na taj način što joj je ograničavao i zabranjivao kretanje, uzimao njenu zaradu i raspolagao novcem i nasleđstvom, koje je trošio na kocku i alkohol, takođe joj zabranjivao doterivanje, povremeno je izbacivao iz kuće zbog ljubomore, u dužem vremenskom periodu govorio da zna da ga vara i prisiljavao je da pije alkoholna pića, da bi jedne večeri nakon svađe oštećenu ponovo izbacio iz stana, a nakon njenog povratka i njegovog obećanja „da neće više da je dira“ tokom večeri vikao i ponovo tražio da prizna da ga vara i dok je oštećena govorila da nema šta da prizna, okrivljeni je više puta udario pesnicama i šakama po licu i pošto je zapomagala, preko usta joj stavio lepljivu traku i vezao noge, nožem isekao njenu garderobu i donji veš, odsekao nekoliko pramenova kose, a zatim dejstvom oštrice i šiljka mehaničkog oruđa oštećenoj naneo sedamnaest povreda od kojih je preminula usled krvarenja. Prethodno „psihičko zlostavljanje“ oštećene sud je utvrdio na osnovu iskaza svedoka, članova porodice sa kojima su okrivljeni i oštećena živeli u širem zajedničkom domaćinstvu, u porodičnoj kući, ali na različitim spratovima, i konstatovao da je „psihičko zlostavljanje“ bilo usmereno direktno prema oštećenoj što govori da postoji uzročna veza između sistematskog „psihičkog zlostavljanja“ tokom dužeg vremena i ubistva oštećene (VSS K. 199/22). Vodeći se činjenicom da se zlostavljanje vrši primenom prinude (sile i/ili pretnje) ili postupanjem na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo, što se procenjuje objektivno, zaključujemo da

⁵⁹ Lj. Lazarević (1995), op. cit., 373; D. Jovašević, D. Miladinović Stefanović, op. cit., 39; N. Mrvić Petrović, op. cit., 39.

akti kojima se pasivni subjekt ponižava ili omalovažava ne predstavljaju „psihičko zlostavljanje“ koje bi prevashodno zavisilo od subjektivnog doživljaja pasivnog subjekta. Bitno je naglasiti da se kod krivičnog dela zlostavljanja iz čl. 137, st. 1 KZ moraju razlikovati s jedne strane – duševna/psihička patnja/bol koja predstavlja posledicu primene sile ili pretnje i povreda ljudskog dostojanstva do koje dolazi usled različitih ponižavajućih akata; i s druge strane – tzv. psihičko zlostavljanje koje bi, podvlačimo još jednom, po prirodi stvari prevashodno zavisilo od stepena osetljivosti pasivnog subjekta i u nekim slučajevima ekstremno proširilo zonu kažnjivosti.⁶⁰ Otuda se može reći da se u navedenom primeru iz sudske prakse prethodno zlostavljanje sastojalo u višekratnim verbalnim izjavama u kojima su bile sadržane pretnje, što je za posledicu imalo odgovarajuće trpljenje koje je kod pasivnog subjekta izazivalo duševnu/psihičku patnju/bol, kao i u ponovljenim postupcima koji su vređali ljudsko dostojanstvo pasivnog subjekta. U ovom smislu u sudskoj praksi nailazimo na odluku u kojoj sud konstatuje da je okrivljeni lišio života člana svoje porodice, majku koju je prethodno zlostavljao na taj način što je nakon smrti oca počeo da joj nanosi fizičke i psihičke patnje tako što je oštećenu često udarao čvrstim predmetima po glavi i telu, uzimao novac od njene penzije i izdavanja lokala i takođe oštećenu izgladnjivao i prisiljavao da jede hranu za pse (VS u Beogradu K. 144/14). S druge strane, u jednoj odluci se navodi „da je okrivljeni zlostavljao pokojnu oštećenu tako što je prema njoj vršio fizičko i psihičko nasilje i time joj nanosio fizičke i psihičke patnje“ (AS u Novom Sadu Kž.1 46/17). Kao što se da videti, u ovom slučaju sud ima u vidu primenu nasilja kao radnju izvršenja krivičnog dela nasilja u porodici i uprkos tome što nasilje podrazumeva primenu fizičke sile, sud osim fizičkog, pominje i psihičko nasilje i pri tome, nasilje kao radnju izvršenja povezuje sa posledicom zlostavljanja (u užem smislu) koja se sastoji u nanošenju fizičkih i psihičkih patnji.

Treba reći da se telesne/fizičke muke/bolovi i duševne/psihičke patnje pasivnog subjekta javljaju kod još jednog oblika teškog ubistva, to je *ubistvo na svirep način*. Naime, smatra se da svirepost predstavlja objektivno-subjektivni pojam (VS u Šapcu 4K. 153/11, AS u Beogradu Kž.1 351/12, Kž.1 1055/14 i AS u Novom Sadu Kž.1 892/17). Objektivna strana svireposti sastoji se u tome što se pasivni subjekt lišava života na takav način da mu se nanose teške i suviše muke i patnje „koje prevazilaze fizičke i psihičke bolove koji prate obično ubistvo“ (AS u Beogradu Kž.1 5137/11, VS u Kragujevcu 2K. 147/14 i AS u Kragujevcu Kž.1 996/15). Preciznije, ovde su u pitanju „nepotrebne fizičke i psihičke patnje“ (VS u Beogradu K. 868/14).

⁶⁰ V. Nataša Delić, „Zakonodavna reforma iz perspektive međuodnosa pojedinih krivičnih dela“, *CRIMEN*, br. 1, Beograd, 2025, 86–87.

U sudskoj praksi se insistira na tome da „patnje mogu biti i psihičke, a ne samo fizičke“ (AS u Kragujevcu Kž.1 996/15 i Kž.1 851/17). Sledstveno rečenom, odgovarajuće stanje pasivnog subjekata i s tim povezan način postupanja izvršioca, impliciraju ispunjenost objektivne strane svireposti. Prema stavu sudske prakse, objektivna strana svireposti sastoji se u teškim i suvišnim patnjama, a način na koji se patnje nanose predstavlja otežavajuću okolnost prilikom odmeravanja kazne (AS u Kragujevcu Kž.1 656/15). Smatra se da je za objektivnu stranu svireposti potrebno da pasivni subjekt trpi bolove jakog intenziteta, koji mogu trajati i kraće vreme (VS u Valjevu K. 55/11 i AS u Kragujevcu Kž.1 1314/14). Ako su bolovi trajali duže vreme, ova okolnost može imati značaj prilikom odmeravanja kazne. Sa fizičkim bolovima/mukama po prirodi stvari povezane su odgovarajuće psihičke/duševne patnje koje se manifestuju u vidu „straha za sopstveni život i osećaja ugroženosti“ (AS u Beogradu Kž.1 351/12), odnosno „straha visokog intenziteta“ (AS u Kragujevcu Kž.1 1314/14 i Kž.1 996/15). Subjektivna strana svireposti podrazumeva određene subjektivne okolnosti na strani izvršioca koje se manifestuju kao „bezosećajnost i bezobzirnost“ (AS u Nišu 5Kžm.1 63/14), „neosetljivost“ (VS u Kragujevcu 2K. 147/14) ili kao „odsustvo sažaljenja, samilosti, empatije i/ili naglašeno osećanje zadovoljstva načinom izvršenja krivičnog dela“ (VS u Šapcu 5K. 52/14 i 4K. 153/14). U nekim slučajevima, subjektivna strana svireposti podrazumeva prisustvo odgovarajućih emotivnih ekspresija izvršioca, koje se za vreme lišenja života pasivnog subjekta mogu javiti u vidu karakterističnih postupaka, kao što je smeh ili na drugi način manifestovan osećaj zadovoljstva. Zaključak o postojanju objektivne i subjektivne strane svireposti treba da bude izveden iz okolnosti konkretnog slučaja (AS u Novom Sadu Kž. 1990/12). Sud ovu kvalifikatornu okolnost utvrđuje na osnovu izvedenih dokaza. Kako se navodi, sud ovo čini prvenstveno na osnovu nalaza i mišljenja veštaka medicinske struke, koji, pored ostalog, treba da opredeli intenzitet fizičkih bolova koje je trpeo pasivni subjekt (AS u Novom Sadu Kž. 1892/17) kao i na osnovu nalaza i mišljenja veštaka medicinske struke koji vrši analizu psihološke strukture ličnosti izvršioca (AS u Nišu 5Kž.1 54/16). Uprkos tome što je svirepost objektivno-subjektivna kategorija, treba uzeti da objektivna strana svireposti, koja se ogleda u fizičkom bolu i patnji pasivnog subjekta, suštinski ima pretežan značaj u odnosu na subjektivnu stranu svireposti i primarno opredeljuje ovu kvalifikatornu okolnost. Naime, kada pasivni subjekt nije osećao fizički bol/muku i patnju potrebnog intenziteta, tada postoji ubistvo iz čl. 113 KZ, a odgovarajuće subjektivne okolnosti vezane za ličnost učinioca mogu imati značaj prilikom odmeravanja kazne na primer, ako učinilac veruje da muči pasivnog subjekta i u tome uživa, ali njegove delatnosti su takvog karaktera da pasivni subjekt ne oseća

fizički bol i patnju. Sledstveno rečenom, da se zaključiti da bi kod ove kvalifikatorne okolnosti bila isključena mogućnost kompenzacije objektivnog i subjektivnog uslova u smislu da „manje“ ili kratkotrajne muke i patnje pasivnog subjekta mogu biti „pokrivene“ većim „zadovoljstvom“ učinioca. Relevantan oblik krivice je umišljaj. S obzirom na prirodu kvalifikatorne okolnosti, smatra se da je uglavnom u pitanju direktni umišljaj. Prema stavovima sudske prakse, nije isključen ni eventualni umišljaj (VSS Kž.I 914/72 i AS u Beogradu Kž.1 5135/13). U svakom slučaju umišljaj učinioca, pored ostalog, treba da obuhvati svest o, uslovno rečeno, objektivnoj strani svireposti, odnosno o načinu na koji je pasivni subjekt lišen života što uključuje svest o intenzitetu njegovih bolova i patnji – kao što je napred rečeno, psihičke patnje su po pravilu neposredno povezane sa fizičkim bolovima koje pasivni subjekt trpi tokom vršenja krivičnog dela kao i eventualno upućenim kvalifikovanim pretnjama na primer, kada izvršilac kaže „ima da te sečem na komade“.⁶¹

Da bi se stekao potpuniji uvid u problematiku vezanu za ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan valja osvetliti i način na koji se u sudskoj praksi utvrđuje prethodno zlostavljanje. Nesporno je jedino da se u slučaju pokušaja ubistva zaključak donosi na osnovu iskaza samog pasivnog subjekta (VS u Beogradu K. 565/13, K. 488/22 i AS u Beogradu Kž.1 428/14). Retko kada sud prethodno zlostavljanje može da konstatuje na osnovu lekarske dokumentacije, a to pretpostavlja

⁶¹ Doktrina i sudska praksa većinski stoje na stanovištu da se subjektivna strana svireposti ispoljava u tome što je učinilac svestan intenziteta patnji koje pasivni subjekt trpi i to hoće ili na to pristaje (AS u Nišu Kž.1 4309/10, AS u Beogradu Kž.1 767/14 i Kž.1 1055/14), odnosno da je učinilac „svestan da muči žrtvu“ (AS u Beogradu Kž.1 351/12). Takođe, postoji stav shodno kojem subjektivna strana svireposti povezuje psihički odnos učinioca (svest i volju) prema načinu izvršenja krivičnog dela i njegovu neosetljivost prema patnjama pasivnog subjekta i kako se navodi, „okrivljeni je bio svestan da žrtvi nanosi patnje i ta svest kod njega nije izazvala sažaljenje“ (AS u Nišu 5Kž.1 54/16) i „okrivljeni je bio svestan i hteo da žrtvi nanosi patnje, bez ikakvog osećanja sažaljenja i samilosti“ (VS u Šapcu 5K. 52/14). Najzad, u sudskoj praksi nailazimo i na stanovište da subjektivna strana svireposti podrazumeva „nameru učinioca da muči žrtvu“ (AS u Novom Sadu Kž.1 892/17 i AS u Beogradu Kž.1 5137/11). Međutim, treba naglasiti da svirepost predstavlja dopunsko obeležje bića koje u sebi ne može da integriše umišljaj kao subjektivno obeležje bića. Drugim rečima, subjektivnu stranu svireposti treba posmatrati nezavisno od subjektivnog/psihičkog odnosa prema objektivnom nepravu. Subjektivna strana svireposti podrazumeva odgovarajući (društveno neprihvatljiv) emotivni odnos učinioca prema bolu i patnjama pasivnog subjekta koji su u korelaciji sa socijalno-etički negativno vrednovanim karakteristikama njegove ličnosti. Psihički odnos učinioca pretpostavlja svest i volju u odnosu na objektivna obeležja bića, pre svega radnju i posledicu, kao i način izvršenja i sa načinom izvršenja povezane bolove i patnje koje trpi pasivni subjekt. Otuda je ispravan stav sudske prakse „da se subjektivna strana svireposti ogleda u neosetljivosti učinioca i osećaju zadovoljstva takvim načinom lišenja života, a subjektivni odnos učinioca se sastoji u svesti i volji da postupa na svirep način“ (AS u Novom Sadu Kž. 1990/12). V. N. Delić (2021), op. cit., 93–96.

da je pasivni subjekt nakon nanošenja telesnih povreda zatražio lekarsku pomoć, u kom slučaju bi trebalo da postoji i odgovarajuća evidencija o postupanju nadležnih organa (VKS Kzz. 1060/21).⁶² Budući da se često dešava da se zbog straha od izvršioca pasivni subjekt u ovakvim situacijama ne obrati lekaru ili institucijama (uglavnom zbog nepoverenja), ranije povrede mogu biti utvrđene samo tokom obdukcije, ali ključni problem je u tome što se ne može pouzdano znati kako su povrede nastale. Naročite poteškoće postoje kada su u pitanju uznemirujuće pretnje i ponižavajuća postupanja učinjena *inter partes* koja po pravilu ostaju u okviru porodičnih i intimnih odnosa. Stoga se sudovi prilikom utvrđivanja prethodnog zlostavljanja pasivnog subjekta po pravilu oslanjaju na iskaze svedoka (VS u Zrenjaninu 1K. 92/11), a u nekim slučajevima i na iskaz izvršioca krivičnog dela, primera radi, „da je okrivljeni prethodno zlostavljao člana porodice, majku sud je utvrdio na osnovu delova iskaza samog okrivljenog i na osnovu iskaza svedoka, kojima su ove okolnosti bile dobro poznate jer su živeli u istom dvorištu i bili u bliskom krvnom srodstvu sa oštećenom“ (AS u Kragujevcu Kž.1 2485/12). Treba podvući da osim iskaza neposrednih svedoka, svedoka očevidaca, sudovi kvalifikaciju teškog ubistva takođe zasnivaju i na iskazima posrednih svedoka, tzv. svedoka po čuvenju, primera radi, „sud prihvata iskaze svedoka oca pokojne oštećene, njenog brata i sestre od tetke, jer ne postoji sumnja da su sudu neistinito preneli sve ono što su doznali ranije od pokojne oštećene u pogledu njenog odnosa sa okrivljenim i njegovog ponašanja. Iako nijedan svedok nije neposredni očevidac radnji okrivljenog prema supruzi, ranije zlostavljanje pokojne oštećene utvrđeno je tako što su iskazi svedoka dovedeni u vezu sa činjenicama da su pred osnovnim sudom sprovedene istražne radnje protiv okrivljenog za krivično delo nasilje u porodici i krivična prijava je odbačena jer se okrivljeni branio ćutanjem, a supruga je uskratila svedočenje, povodom istog događaja obustavljen je i prekršajni postupak zbog apsolutne zastarelosti. U oba slučaja okrivljeni nije oglašen krivim, ali za prethodno zlostavljanje člana porodice nije nužno da okrivljeni bude pravnosnažno osuđen za krivično delo nasilje u porodici iz čl. 194 KZ. Kada se činjenice iz krivičnog i prekršajnog spisa dovedu u vezu sa iskazima svedoka i nalazom psihijatrijskog veštačenja o pokušaju samoubistva pokojne oštećene i njenom lečenju zbog konfliktnih bračnih odnosa, sve navedeno govori da je okrivljeni pre izvršenog ubistva zlostavljao pokojnu suprugu“ (VS u Kragujevcu K. 147/14).⁶³

⁶² O merama zaštite od nasilja u porodici v. Slobodan I. Panov, *Porodično pravo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2022, 390–399; Dragana Kolarić, Saša Marković, *Komentar Zakona o sprečavanju nasilja u porodici*, Službeni glasnik, Beograd, 2019, 95–125; I. Vuković (2024), op. cit., 116–123.

⁶³ O oceni verodostojnosti iskaza posrednih svedoka v. Nataša Delić, *Psihologija iskaza pojedinih učesnika u krivičnom postupku*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009, 117–123.

Najzad, kao kod krivičnog dela nasilja u porodici,⁶⁴ i ovde je sporno pitanje tumačenja zakonskog obeležja „član porodice.“ Kritika postojećeg rešenja uglavnom se svodi na isticanje neusaglašenosti odredaba krivičnog i porodičnog zakonodavstva kao i na neuvažavanje relevantnih međunarodnih dokumenata. Naime, postojećom krivičnopravnom zaštitom nisu obuhvaćeni bivši supružnici koji ne žive u zajedničkom domaćinstvu i nemaju zajedničko dete i bivši vanbračni partneri nezavisno od toga da li žive u zajedničkom domaćinstvu.⁶⁵ Uprkos tome što bi između zlostavljanja i lišenja života pasivnog subjekta postojao vremenski kontinuitet, ne bi se radilo o ubistvu člana porodice koji je prethodno zlostavljan ukoliko zlostavljana bivša supruga koja nema zajedničko dete sa bivšim suprugom ili zlostavljana vanbračna partnerka napusti zajedničko domaćinstvo, zbog postojećeg zlostavljanja, a bivši suprug, odnosno bivši vanbračni partner je neposredno nakon toga liši života. Isključeno je ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan i onda kada, nakon što bivša supruga ili bivša vanbračna partnerka, napusti zajedničko domaćinstvo, bivši suprug sa kojim nema zajedničko dete, odnosno bivši vanbračni partner, najpre bivšu suprugu ili bivšu vanbračnu partnerku zlostavlja u vidu vršenja krivičnog dela proganjanja (čl. 138a KZ) ili krivičnog dela ugrožavanja sigurnosti (čl. 138 KZ), a potom je liši života. U datom kontekstu treba podvući još dve važne činjenice. Prva je da zakonodavac jedino u interpretativnoj odredbi koristi izraz „vanbračni partner“, dok u odredbama posebnog dela koristi izraz „lica koja žive u trajnoj vanbračnoj zajednici“. Druga značajna činjenica jeste da je u bračnom pravu trajna vanbračna zajednica uglavnom izjednačena sa bračnom. Uočava se takođe da se u krivičnopravnoj normi kao članovi porodice navode supružnici, njihova deca i preci u pravoj liniji krvnog srodstva, ali se ne pominju unuci. Tako, ne postoji ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan ukoliko deda liši života unuka kojeg je zlostavljao. U normi su izostavljeni i braća i sestre roditelja, pa ne postoji ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan ako je nakon zlostavljanja lišen života stric koji živi u zajedničkom domaćinstvu sa izvršiocom. Ovom odredbom isto tako nisu obuhvaćeni staratelj i štićenik. Osim toga, u praksi su moguće sporne situacije

⁶⁴ U kriminološkoj literaturi se ističe da isuviše usko, tradicionalno tumačenje pojma porodice neopravdano ograničava krug lica koja uživaju krivičnopravnu zaštitu. V. Slađana Jovanović, Biljana Simeunović Patić, Vanja Macanović, *Krivičnopravni odgovor na nasilje u porodici u Vojvodini*, Pokrajinski Sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, Novi Sad, 2012, 23–25.

⁶⁵ Slađana Jovanović, Biljana Simeunović Patić, „Femicid“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2011, 287; I. Vuković, (2024), op. cit., 125. S. Panov smatra da zakonska odrednica „biši“ supružnici ili vanbračni partneri ima „nekrološku konotaciju“ i stoga predlaže bolju reč: „nekadašnji“. Slobodan I. Panov, „Nasilje u porodici: Pozitivno-pravni kontrapunktovi“, *Nasilje u porodici, Zbornik radova sa naučnog skupa* (ur. Slobodan Panov, Marina Janjić Komar, Milan Škulić), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012, 227.

u vezi okolnosti da je reč o licima koja imaju dete, ili je dete na putu da bude rođeno.⁶⁶ Prema gledištu zastupljenom u relevantnoj literaturi i lingvistički kontekst (korišćena interpunkcija) u delu zakonske formulacije koji obuhvata sintagmu „ako žive u zajedničkom domaćinstvu“ takođe implicira sadržinske nelogičnosti.⁶⁷

Na kraju bi trebalo reći i to da iako se stvarni i fiktivni primeri krivičnog dela lišenje života člana porodice koji je prethodno zlostavljan, kada su u pitanju bračne i partnerske relacije po pravilu odnose na situacije u kojima se kao izvršilac ubistva javlja muškarac (muž/partner),⁶⁸ u sudskoj praksi se mogu sresti i drugačiji slučajevi, pa se tako u jednoj odluci navodi da je „okrivljena lišila života člana svoje porodice, supruga, koji zbog bolesti nije hteo da napusti zajedničko domaćinstvo i ode u dom, iako ga je okrivljena duže vreme zlostavljala, što je utvrđeno na osnovu iskaza svedoka koji žive u istoj zgradi, izveštaja policije koja je dolazila po pozivu pokojnog oštećenog i izveštaja centra za socijalni rad, da bi kritičnom prilikom okrivljena podesnim predmetom oštećenom zadala oko trideset udaraca u glavu, nanela veliki broj povreda vrata, trupa i gornjih udova, a potom stezanjem šake oko vrata oštećenog nanela i prelom podjezične kosti i gornjeg roga štitaste hrskavice, a zatim podesnim predmetom nanela povrede u predelu leve podlaktice, leve butine, leve potkolenice, levog ručnog zgloba, šake i prstiju kao i ubodnu ranu u predelu grudnog koša kojom je potpuno presečena unutrašnja grudna arterija, što je dovelo do izlivanja krvi u grudnu duplju i smrtne posledice“ (VS u Beogradu K. 690/21).

ZAVRŠNA PITANJA

Komparativno sagledavanje pojedinih oblika teškog ubistva pokazuje da ubistvo člana porodice koji je prethodno zlostavljan u nomotehničkom smislu ima sličnosti sa ubistvom pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju. Ono što takođe

⁶⁶ V. Đorđe Đorđević, „Ubistvo člana porodice“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2012, 182–184. S. Panov ukazuje da formulacija „dete na putu da bude rođeno“ ima svoje ograničenje u stvarnom životu jer u nekim slučajevima „put rođenja deteta“ ima fazu lečenja steriliteta ili podnošenja zahteva za usvojenjem deteta, te navodi da postojeću sintagmu treba zameniti jasnim terminom „začetak“. S. I. Panov (2012), op. cit., 228.

⁶⁷ Goran Dajović, *Osnovi pravnog rasuđivanja*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2023, 154–155.

⁶⁸ Brojnim kriminološkim istraživanjima kriminaliteta nasilja kod nas i u svetu, pored ostalog, utvrđeno je da su učinioци dela nasilja dominantno osobe muškog pola. Ubistvo u porodici i ubistvo u okviru partnerskih heteroseksualnih odnosa su po mnogim kriminološkim i viktimološkim karakteristikama različita u odnosu na ostale vrste ubistava, a složenost proizlazi iz prirode bliskih veza u okviru bračne, vanbračne zajednice i intimnog partnerskog odnosa. V. S. Jovanović, B. Simeunović Patić, op. cit., 276–277.

povezuje ova dva oblika teškog ubistva jeste činjenica da su razlozi njihovog propisivanja bili prevashodno kriminalno-političke prirode.⁶⁹ No, za razliku od ubistva pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju kod kojeg je jezička i sadržinska veza sa nasilničkim ponašanjem nesporna i izostanak sintagme „pri izvršenju krivičnog dela“ treba nedvosmisleno da implicira da teško ubistvo ne zahteva ostvarenje svih obeležja bića krivičnog dela nasilničkog ponašanja, već pretpostavlja (samo) delatnosti koje imaju značaj radnje izvršenja ovog krivičnog dela, s druge strane, zakonska konstrukcija ubistva člana porodice koji je prethodno zlostavljan otvara nekoliko spornih pitanja.

Suštinsko pitanje jeste kako u datom kontekstu treba tumačiti pojam zlostavljanje.

Jedan odgovor bi mogao biti da je zakonodavac imao u vidu zlostavljanje u jezičkom smislu prema kome zlostavljanje označava nanošenje zla, rđavo, nečovečno postupanje prema nekom i mučenje.⁷⁰ Shodno tome, postoje dve mogućnosti. Prva da zlostavljanje podrazumeva donju granicu fizičke i/ili psihičke boli koja prethodi lišenju života pasivnog subjekta i druga da zlostavljanje ima ekstenzivno značenje i obuhvata više od uobičajenog, a to je mučenje.

Načelo zakonitosti bi pak upućivalo na drugi odgovor, da je zakonodavac, po uzoru na teško ubistvo pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju, kao relevantnu predvideo radnju izvršenja krivičnog dela iz čl. 137, st. 1 KZ koja je u zakonskom tekstu određena pojmom zlostavljanje (zlostavljanje u užem smislu) ili pak alternativno propisanu radnju ovog krivičnog dela.

Odgovor bi takođe mogao biti da pojam zlostavljanja ovde treba shvatiti u smislu drugih krivičnih dela kod kojih se ovaj pojam javlja.

U obzir dolazi i odgovor da se teško ubistvo iz čl. 114, st. 1, tač. 10 KZ preko pasivnog subjekta povezuje sa nasiljem u porodici, uprkos tome što je objekt zaštite krivičnog dela nasilja u porodici sama porodica kao skup njenih članova, a kod teškog ubistva se pojačana krivičnopravna zaštita obezbeđuje životu člana porodice koji je kraće ili duže zlostavljan i otuda na svojevrsan način predstavlja posebno osetljivu kategoriju pasivnih subjekta, poput deteta i bremenite žene.

Sledstveno navedenom, u vezi ovog konstitutivnog elementa kvalifikatorne okolnosti teškog ubistva iz čl. 114, st. 1, tač. 10 KZ na planu tumačenja postoji više mogućnosti:⁷¹

⁶⁹ V. Dragana Kolaric, „Krivična dela ubistva *de lege lata* i *de lege ferenda*“, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, br. 2, Beograd, 2015, 159–160.

⁷⁰ Grupa autora, *Rečnik srpskog jezika* (ur. Miroslav Nikolić), Matica srpska, Novi Sad, 2007, 437.

⁷¹ O interpretativnim argumentima v. G. Dajović, op. cit., 139; dalje.

– tumačenje prema značenju koje je uobičajeno u jezičkoj zajednici (zlostavljanje + mučenje);

– tumačenje u skladu sa odredbom zakona koja definiše dati termin (zlostavljanje u užem smislu = primena sile ili pretnje i zlostavljanje u širem smislu = prinuda + postupanje na način kojim se vređa ljudsko dostojanstvo);

– tumačenje u skladu sa načinom na koji se tumače slične zakonske odredbe („fizičko maltretiranje“ [čl. 344 KZ], „lakši oblici prinude“ [čl. 380 KZ], „nehumano postupanje ili iznurivanje“ [čl. 406 KZ], „jači fizički i/ili psihički bol“ [čl. 193, st. 2 KZ], „uvredljivo ponašanje“ [čl. 317, st. 2 KZ], „jedan akt prinude“ [čl. 322, st. 5 KZ], „fizički i/ili duševni bol podoban da izazove jaku razdraženost“ [čl. 115 KZ]);

– tumačenje u skladu sa svrhom koju ovaj pojam ima unutar zakonske odredbe (radnje izvršenja krivičnog dela nasilja u porodici); ili

– tumačenje u skladu sa intencijom zakonodavca, kojem treba dati prednost prvenstveno zbog jezičke neodređenosti pojma zlostavljanja i njegovog nedovoljno jasnog normativnog značenja koje je, pored ostalog, posledica pretpostavljene sadržinske povezanosti sa nasiljem u porodici.

Prethodna konstatacija dovodi do narednog pitanja, koji (objektivni) cilj je zakonodavac nameravao da postigne propisivanjem ubistva člana porodice koji je prethodno zlostavljan.⁷² Odnosno koji argumenti opravdavaju njegovo uvođenje u katalog postojećih oblika, budući da u većini slučajeva krivičnopravna zaštita može biti obezbeđena drugim inkriminacijama. Jednom rečju, pitanje je da li isključivo kriminalno-politički interesi mogu u potpunosti da opravdaju tendenciju daljeg širenja zakonskog opisa krivičnog dela teškog ubistva, što za posledicu ima da teška ubistva umesto izuzetka, postaju češći oblici ubistva od običnih ubistava. Osim toga, u legislativnom pogledu ovako brojna nabranja, umesto dobro formulisanih uopštenih oblika, nesumnjivo predstavljaju primer preterane kazuistike u pravnim propisima.⁷³

Nazad, ukoliko se pažnja usmeri na sudsku praksu, na prvi pogled bi se moglo reći da je ona po ovom pitanju dosta ujednačena. Međutim, na osnovu pažljivije analize nije teško zapaziti da korišćenje sinonima za pojam zlostavljanja u sudskim odlukama pokazuje da, iako je prethodno zlostavljanje u nekim

⁷² V. Nataša Mrvić Petrović, „Uticaj kulture na regulisanje zabrane povrede prava na život“, *Pravni život*, br. 2, Beograd, 2000, 11–13.

⁷³ V. Đorđe Đorđević, „Oblici ubistava u savremenom krivičnom zakonodavstvu“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2010, 9–10; Nataša Delić, *Nova rešenja u posebnom delu Krivičnog zakonika Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014, 19–20; N. Delić (2021), op. cit., 112. i 115–116.

slučajevima povezivano sa radnjama izvršenja krivičnog dela nasilja u porodici, u nemalom broju odluka tumačenje ovog pojma u potpunosti zavisi od okolnosti konkretnog slučaja. Tako se primera radi, navodi da „zlostavljanje može poprimiti bilo kakav vid nehumanog postupanja“ i da je ubistvu prethodilo „surovo i bezobzirno psihičko zlostavljanje“ pokojne supruge izvršioca koje se manifestovalo u vidu „nanošenja psihičkog bola“ (VS u Beogradu K. 199/22) kao i da „zlostavljanje predstavlja svako nečovečno postupanje“ (AS u Novom Sadu Kž.1 46/17). Takođe treba istaći da se iz napred navedenih odluka, može uočiti da i prilikom tumačenja bezobzirnog nasilničkog ponašanja, sudska praksa, uslovno rečeno, apstrahuje radnje izvršenja krivičnog dela nasilničkog ponašanja i kvalifikaciju teškog ubistva vrši *ad hoc*. Upravo ovo govori ono što treba podvući kao najznačajnije, a to je da zakonska obeležja ova dva oblika teškog ubistva u praksi poprimaju karakter faktičkog pitanja, što u značajnoj meri ugrožava prekopotrebnu pravnu sigurnost.⁷⁴

Prof. Dr. NATAŠA DELIĆ
Full Professor, Faculty of Law
University of Belgrade

AGGRAVATED MURDER ACCORDING TO ARTICLE 114, PARAGRAPH 1, POINT 10 OF THE CRIMINAL CODE OF SERBIA

Summary

This paper deals with the criminal offence of aggravated murder proscribed by art. 114 par. 1 pt. 10 CC, which exists when someone deprives of life the member of their own family whom they previously abused. The first part of the paper is concerned with the relationship between the titular form of aggravated murder and several other forms of aggravated murder: murder of several persons (art. 114 par. 1 pt. 11 CC), murder with the intended endangerment of life of another person (art. 114 par. 1 pt. 3 CC), murder of a child or a pregnant woman (art. 114 par. 1 pt. 9 CC), murder in a cruel or insidious manner (art. 114 par. 1 pt. 1 CC), and murder from base motives (art. 114 par. 1 pt. 5 CC). The two forms of aggravated murder from art. 114 par. 1 pts. 3 and 11 CC have advantage over the titular form of murder when it comes to the qualification of a particular offence. As for the remaining aforementioned forms of aggravated murder from (art. 114 par. 1 pts. 1 5 and 9 CC), the circumstances regarding the previous abuse and the relevant passive trait of the passive subject imply the aggravated murder of the member of family who was previously abused. The existence of other

⁷⁴ S tim u vezi, o potencijalnim „slabostima“ femicida kao oblika teškog ubistva v. Igor Vuković, „Lična svojstva žrtava kao kvalifikatorna obeležja krivičnih dela – aktuelne tendencije“, *Zbornik radova sa međunarodne konferencije Izazovi međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava*, Palić, 13–16. jun 2025. godine (ur. Milan Škulić, Ivana Miljuš, Aleksa Škundrić), tom I, Udruženje za međunarodno krivično pravo, Beograd, 2025, 117–121.

qualifying circumstances is significant in the context of sentencing. The second, most significant part of the paper displays and critically analyzes the qualifying circumstance of aggravated murder from art. 11 par. 1 pt. 10 CC, which requires the fulfillment of two conditions: 1) the homicide was preceded by the abuse of the passive subject by the perpetrator, and 2) a certain relationship must exist between the perpetrator and the passive subject, in the sense that the passive subject must be a member of the perpetrator's family. Due to linguistic vagueness and insufficient clarity of the normative meaning, special attention is given to the concept of abuse. Abuse is first approached in the context of other criminal offences that contain this term in their legislative texts, after which abuse is examined in connection to domestic violence. This is followed by a view on the nomotechnical aspect of the criminal offence of aggravated murder of the member of one's own family who was previously abused with an emphasis on its similarity with the murder by callous violent behavior. This paper raises a few controversial questions regarding the interpretation and application of the relevant legal norm that proscribes the titular criminal offence. Each of the questions is considered in the light of current theoretical approaches and illustrious judicial cases. The paper also contains an appropriate *de lege ferenda* formulation.

Key words: aggravated murder, murder of the member of family who was previously abused, abuse, domestic violence

Literatura

- Atanacković D., *Krivično pravo, Posebni deo*, Privredna štampa, Beograd, 1981.
- Babić M., Marković I., *Krivično pravo, Posebni dio*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka, 2013.
- Dajović G., *Osnovi pravnog rasuđivanja*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2023.
- Delić N., „Nekoliko spornih pitanja u vezi kvalifikatornih okolnosti krivičnog dela teškog ubistva (čl. 114 KZ)“, *Kaznena reakcija u Srbiji, Jedanaesti deo* (ur. Ignjatović Đ.), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2021.
- Delić N., *Krivično pravo, Posebni deo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2025.
- Delić N., „Krivičnopravni značaj mržnje u svetlu identitetskog preobražaja Srbije“, *Identitetski preobražaja Srbije, Prilozi projektu 2015 – Kolektivna monografija* (ur. Vasić R., Polojac M.), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2016.
- Delić N., „Krivičnopravni aspekt nasilja u porodici“, *Nasilje u porodici, Zbornik radova sa naučnog skupa* (ur. Panov S., Janjić Komar M., Škulić M.), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012.
- Delić N., „Moguće nedoumice u vezi pravog/ispravnog značenja pojedinih pojmova koji predstavljaju objektivna obeležja bića“, *Kaznena reakcija u Srbiji, Dvanaesti deo* (ur. Ignjatović Đ.), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2022.
- Delić N., „Krivično delo rasna i druga diskriminacija (član 387. KZ) – preciziranje granica krivičnopravne zaštite“, *Kaznena reakcija u Srbiji, Deseti deo* (ur. Ignjatović Đ.), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2020.

- Delić N., „Krivično delo ubistvo na mah (čl. 115 KZ)“, *Primena prava i pravna sigurnost, Zbornik radova 34. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Perović Vujačić J.), tom I, Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, Beograd, 2021.
- Delić N., „Ubistvo pri izvršenju razbojništva ili razbojničke krađe (čl. 114, st. 1, tač. 4 KZ) – Analitički prikaz zakonske konstrukcije“, *Sudski postupak – pravda i pravičnost, Zbornik radova 35. Susreta kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović*, Međunarodna naučna konferencija (ur. Perović Vujačić J.), tom I, Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, Beograd, 2022.
- Delić N., „Zakonodavna reforma iz perspektive međudnosa pojedinih krivičnih dela“, *CRIMEN*, br. 1, Beograd, 2025.
- Delić N., *Psihologija iskaza pojedinih učesnika u krivičnom postupku*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009.
- Delić N., *Nova rešenja u posebnom delu Krivičnog zakonika Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.
- Đorđević Đ., „Novi oblici teških ubistava u Predlogu Krivičnog zakonika“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2005.
- Đorđević Đ., „Krivičnopravni aspekti nasilja u porodici“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2007.
- Đorđević Đ., „Kaznenopravna zaštita od nasilja na sportskim priredbama“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2004.
- Đorđević Đ., „Krivična dela nasilja u porodici“, *RKK*, br. 3, Beograd, 2007.
- Đorđević Đ., „Ubistvo člana porodice“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2012.
- Đorđević Đ., „Oblici ubistava u savremenom krivičnom zakonodavstvu“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2010.
- Đorđević Đ., Kolarić D., *Krivično pravo, Posebni deo*, Kriminalističko-policijski Univerzitet, Beograd, 2020.
- Đurđević Z., Ivanović Z., „Krivična dela sa elementima nasilja“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2008.
- Grupa autora, *Rečnik srpskog jezika* (ur. Nikolić M.), Matica srpska, Novi Sad, 2007.
- Grupa autora, *Komentar Krivičnog zakona Republike Srbije* (red. Lazarević Lj.), Savremena administracija, Beograd, 1995.
- Jovanović S., Simeunović Patić B., Macanović V., *Krivičnopravni odgovor na nasilje u porodici u Vojvodini*, Pokrajinski Sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, Novi Sad, 2012.
- Jovanović S., Simeunović Patić B., „Femicid“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2011.
- Jovanović S., Simeunović Patić B., „Viktimizacija žena ubistvom i pravni odgovor“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2016.

- Jovašević D., Miladinović Stefanović D., *Krivično pravo, Posebni deo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš, 2023.
- Kambovski V., *Krivično pravo Posebni del*, Studentski zbor, Skopje, 1982.
- Kolarić D., *Krivično delo ubistvo*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Kolarić D., „Krivična dela ubistva *de lege lata* i *de lege ferenda*“, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, br. 2, Beograd, 2015.
- Kolarić D., Marković S., *Komentar zakona o sprečavanju nasilja u porodici*, Službeni glasnik, Beograd, 2019.
- Konstantinović Vilić S., Petrušić N., Beker K., *Društveni i institucionalni odgovor na feminiizam u Srbiji I*, Udruženje građanki FemPlatz, Pančevo, 2019.
- Lazarević LJ., *Komentar krivičnog zakonika Srbije*, Savremena administracija, Beograd, 2006.
- Lazarević LJ., *Krivično pravo Jugoslavije, Posebni deo*, Savremena administracija, Beograd, 1995.
- Mrvić Petrović N., *Krivično pravo, Posebni deo*, Pravni fakultet Univerziteta UNION, Službeni glasnik, Beograd, 2016.
- Mrvić Petrović N., „Uticao kulture na regulisanje zabrane povrede prava na život“, *Pravni život*, br. 2, Beograd, 2000.
- Niketić G., *Kazneni zakonik i Krivični sudski postupak Kraljevine Srbije*, Knjižar i izdavač Geca Kon, Beograd, 1911.
- Panov I. S., „Nasilje u porodici: Pozitivno-pravni kontrapunktovi“, *Nasilje u porodici, Zbornik radova sa naučnog skupa* (ur. Panov S., Janjić Komar M., Škulić M.), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012.
- Panov I. S., *Porodično pravo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2022.
- Simeunović Patić B., Jovanović S., *Žene žrtve ubistva u partnerskom odnosu*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2013.
- Simonović B., „Ubistvo pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju (krivično-pravni, motivacioni aspekti, dokazivanje i prevencija)“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 1998.
- Stojanović Z., *Komentar Krivičnog Zakonika*, Službeni glasnik, Beograd, 2020.
- Vuković I., „Nasilje u porodici kao krivično delo – pojedini problemi u primeni prava“, *Nasilje u porodici, Zbornik radova sa naučnog skupa* (ur. Panov S., Janjić Komar M., Škulić M.), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012.
- Vuković I., „Aktuelne pravne tendencije u materiji nasilja u porodici“, *Savremeni problemi pravnog sistema Srbije, Prilozi projektu 2023* (ur. Milovanović D., Dajović G.), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2024.
- Vuković I., „Lična svojstva žrtava kao kvalifikatorna obeležja krivičnih dela – aktuelne tendencije“, *Zbornik radova sa međunarodne konferencije Izazovi međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava*, Palić, 13-16. jun 2025. godine (ur. Škulić M., Miljuš I., Škundrić A.), tom I, Udruženje za međunarodno krivično pravo, Beograd, 2025.

Zlatarić B., „Novo krivično djelo nasilničkog ponašanja na javnom mjestu“, *JRKK*, br. 2, Beograd, 1967.

Z. Đurđević, Z. Ivanović, „Krivična dela sa elementima nasilja“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2008.

ORIGINALAN NAUČNI RAD

IVANA MARKOVIĆ

O OBELEŽJU PODMUKLOSTI KOD TEŠKOG UBISTVA

U radu se analizira obeležje podmuklosti koje obično ubistvo kvalifikuje kao teško (čl. 114 Krivičnog zakonika). Nakon uvodnih napomena su najpre prikazana shvatanja iz naše teorije, kao i odluke domaćih sudova koji u fokusu imaju objektivno-subjektivno shvatanje elementa podmuklosti. Sledi centralni deo rada posvećen prvo suštinskoj sadržini podmuklosti (koju čine prekorivost i opasnost), da bi se u nastavku posvetio mogućim donekle drugačije formulisanim, a povezanim shvatanjima – o nesumnjičavosti i bespomoćnosti kao elementima podmuklosti. Rad se zaokružuje zaključkom, u kom su istaknute neke glavne odlike pre svega naše sudske prakse (teorijska shvatanja se mahom zasnivaju na njima), kao i predlog da bi ovo već ustaljeno objektivno-subjektivno shvatanje podmuklosti moglo i donekle preciznije da se tumači, ne bi li se konkretno činjenično stanje pravilnije ocrtalo i u sudskim odlukama.

Ključne reči: podmuklost, teško ubistvo, nesumnjičavost, bespomoćnost, prekorivost

U V O D

Teško ubistvo iz čl. 114 Krivičnog zakonika (u daljem tekstu: KZ)¹ odlikuje se posebnom strogoćom, ne samo po najvećoj mogućoj zaprećenoj kazni, koja se od ZID KZ iz 2019. godine sastoji u zatvoru u trajanju od najmanje deset godina ili u doživotnom zatvoru, već i po limitirajućim odredbama Opšteg dela.²

Dr Ivana Marković, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, e-mail: ivana.markovic@ius.bg.ac.rs.

¹ Krivični zakonik Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19 i 94/24.

² Ove zakonodavne intervencije su emanacija penalnog populizma koji u srpskom krivičnom pravu buja već duže vreme. V. Ivana Marković, Miloš Zdravković, „Emotionalization of Criminal Law

Tako, nije moguće uslovno otpustiti lice koje je osuđeno na ovo krivično delo (čl. 46, st. 5 KZ), niti je moguće tom učiniocu ublažiti kaznu (čl. 57, st. 2 KZ).³ Pored toga, 2019. godine je u čl. 114 unet st. 2, u kome je posebno inkriminisano pripremanje ovog krivičnog dela,⁴ preuzimajući opštu odredbu o pripremanju krivičnog dela iz našeg ranijeg prava,⁵ i predviđajući kaznu od jedne do pet godina za to. Samim tim, sve primedbe koje su upućivane ranijoj opštoj odredbi (pre svega u pogledu neodređenosti i mogućoj širini kriminalne zone) važe i za sadašnju, istovetnu odredbu.

Ono što ovo delo dogmatski čini težim od (običnog) ubistva iz čl. 113 KZ jeste čitav niz alternativno propisanih kvalifikatornih okolnosti (čl. 114, st. 1 KZ), i to:

- 1) lišenje života na svirep ili podmukao način;
- 2) lišenje života pri bezobzirnom nasilničkom ponašanju;
- 3) lišenje života i pritom sa umišljajem dovođenje u opasnost život još nekog lica;
- 4) lišenje života pri izvršenju krivičnog dela razbojništva ili razbojničke krađe;
- 5) lišenje života iz koristoljublja, radi izvršenja ili prikrivanja drugog krivičnog dela, iz bezobzirne osvete ili iz drugih niskih pobuda;
- 6) lišenje života službenog ili vojnog lica pri vršenju službene dužnosti;
- 7) lišenje života sudije, javnog tužioca, zamenika javnog tužioca ili policijskog službenika u vezi sa vršenjem službene dužnosti;
- 8) lišenje života lica koje obavlja poslove od javnog značaja u vezi sa poslovima koje to lice obavlja;
- 9) lišenje života deteta ili bremenite žene;
- 10) lišenje života člana svoje porodice kojeg je prethodno zlostavljao;

– in the Process of Adopting and Amending Criminal Legislation“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 89, Niš, 2020, 161–180. To se može videti i na primeru krivičnih dela terorizma, koji su pored svoje ekspanzije u krivičnom pravu (v. Ivana Marković, „Kriminalizacija u predvorju pravnog dobra na primeru krivičnih dela terorizma iz Krivičnog zakonika Srbije“, *Razvoj pravnog sistema i harmonizacija sa pravom EU. Prilozi Projektu 2014* (ur. Radmila Vasić, Ivana Krstić), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2015, 131–152) doživeli i svojevrсни „procvat“ u svakodnevnom političkim zloupotrebama po tabloidima i u tzv. informativnim emisijama.

³ O derogaciji jednog instituta krivičnog prava i štetnim posledicama v. Nataša Delić, „Zabrana (isključenje) ublažavanja kazne u određenim slučajevima“, *CRIMEN*, br. 2, Beograd, 2010, 228–245.

⁴ V. Ivana Bodrožić, „Pripremanje teškog ubistva – Opravdanost i odabrana nomotehnika“, *Zbornik radova 36. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Jelena Perović Vujačić), tom I, Beograd, 2023, 119–134.

⁵ Čl. 114, st. 2 KZ glasi: „Ko nabavlja ili osposobljava sredstva za izvršenje krivičnog dela iz stava 1. ovog člana ili otklanja prepreke za njegovo izvršenje ili sa drugim dogovara, planira ili organizuje njegovo izvršenje ili preduzme drugu radnju kojom se stvaraju uslovi za njegovo neposredno izvršenje, kazniće se zatvorom od jedne do pet godina.“

11) lišenje života sa umišljajem više lica, a da se ne radi o ubistvu na mah, ubistvu deteta pri porođaju ili lišenju života iz samilosti.

Naš KZ propisuje, dakle, 11 oblika teškog ubistva, što predstavlja značajno proširenje spram ranijeg rešenja, jer je gotovo udvostručen njihov broj u odnosu na prethodno važeći Krivični zakon Srbije,⁶ koji je propisivao šest kvalifikatornih okolnosti za teško ubistvo. Dok su neki od ovih oblika postepeno dodati u čl. 114 KZ, st. 1 (tač. 7 i 8),⁷ dotle je lišenje života na svirep ili podmukao način od početka obično ubistvo kvalifikovalo kao teško, a bilo je poznato i u ranije važećim krivičnim zakonima. Moglo bi se, prema tome, reći da je mesto podmuklosti u okrilju teškog ubistva ustaljeno.

Radnja izvršenja i ostali elementi krivičnog dela su isti kao za obično ubistvo, dok je podmuklost kao način izvršenja kvalifikatorna okolnost koja delo čini težim. Relevantan oblik krivice je umišljaj, koji treba da obuhvati i svest o načinu i okolnostima pod kojima se vrši lišenje života pasivnog subjekta.⁸

ANALIZA OBELEŽJA PODMUKLOSTI U DOMAĆOJ LITERaturi I SUDSKOJ PRAKSI

Teorijska shvatanja

Naš Krivični zakonik ne određuje pojam podmuklosti, već to ostavlja sudskoj praksi i teoriji. One su, pak, saglasne oko toga da podmuklost kao kvalifikatorna okolnost po svojoj prirodi predstavlja objektivno-subjektivni pojam (Viši sud u Šapcu 3K. 77/11 i Viši sud u Kruševcu K. 76/13). Takvo tumačenje se moglo pronaći još u odluci Vrhovnog suda Srbije iz 1965. godine: „Podmukao način izvršenja krivičnog dela ubistva pretpostavlja ne samo objektivni momenat, tj. prikriveno postupanje kojim je olakšano izvršenje dela, nego i subjektivni momenat izražen kroz krajnju lukavost, prepredenost i dvoličnost izvršioca dela“ (Odluka Vrhovnog suda Srbije – Odeljenja u Novom Sadu, Kž. 682/65). U ovoj, a i u kasnijim odlukama se pominje ličnost učinioca, što „podseća“ na (prevaziđeni) *Täterstrafrecht*, a ne na *Tatstrafrecht*,

⁶ Krivični zakon Srbije, *Službeni glasnik SRS*, 26/77-1341, 28/77-1566, 43/77-2213, 20/79-1059, 24/84-1233, 39/86-2739, 51/87-2421, 6/89-406, 42/89-1401, 21/90-888 i *Službeni glasnik RS*, br. 16/90-468, 49/92-1664, 23/93-817, 67/93-3110, 47/94-1465 i 17/95- 529, 44/98 od 08.12, 10/02 od 1. 2003.

⁷ *Delić* smatra da to ima za „posledicu da teška ubistva, umesto izuzetka, postaju češći oblici ubistva od običnih ubistava“. Nataša Delić, „Nekoliko dilema u vezi pojedinih kvalifikatornih okolnosti krivičnog dela teškog ubistva“, *Kaznena reakcija u Srbiji – XI deo* (ur. Đorđe Ignjatović), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2021, 112.

⁸ Nataša Delić, *Krivično pravo, Posebni deo*, 5. izdanje, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2025, 30.

tj. čini se da se vrši subjektivizacija krivičnog dela, odnosno da se ono ocenjuje na osnovu ličnosti učinioca u meri koja je premašuje meru objektivnog supstrata dela.

Naši dogmatičari su pratili domaću višedecenijsku judikaturu u njenom objektivno-subjektivnom tumačenju podmuklosti, te se može reći da je ovakvo poimanje uveliko postalo opšteprihvaćen stav i sâme teorije.

Tako *Delić*, navodeći primere iz sudske prakse, smatra da se objektivna strana sastoji u načinu na koji se pasivni subjekt lišava života, što znači da se radnja izvršenja preduzima na potajan i prikriven način.⁹ Subjektivnu stranu vidi u osobinama ličnosti, tj. u lukavstvu i prepredenosti učinioca „koji su ovde izraženi u većem stepenu od onog koji je karakterističan za obično ubistvo“ (Apelacioni sud u Beogradu Kž. 1 896/14),¹⁰ pri čemu naglašava da primaran značaj ipak ima subjektivni element, pozivajući se na odluke iz sudske prakse u kojima ispunjenost subjektivnog uslova implicira objektivni uslov ili se subjektivni uslov utvrđuje preko objektivnog uslova, tj. preko načina na koji se preduzima radnja izvršenja.¹¹

Dorđević i *Kolarić* takođe navode da objektivnu komponentu čini način izvršenja kao prikrivenog i potajnog (iz zasede, s leđa, na spavanju, trovanjem, itd.), dok se subjektivna komponenta sastoji u lukavom, prepredenom, prevarnom, neiskrenom i sa zlom namerom iskorišćavanju stečenog poverenja kod žrtve ili njene bespomoćnosti ili bezazlenosti, pri čemu oba elementa, objektivni i subjektivni moraju biti prisutni u većem intenzitetu nego kod običnog ubistva.¹² Kao jedan od najtipičnijih primera navode trovanje, ističući da nema ubistva na podmukao način ako se otruje osoba koja nije ni u kakvom odnosu sa učiniocem, kao i ako se to čini nasilno. Ako ubica nije iskoristio poverenje žrtve, smatraju oni, a pogotovo ako nije bio ni u kakvom odnosu sa njom, moralni nivo njegovog načina izvršenja ne razlikuje se bitno od moralnog načina izvršenja običnog ubistva.¹³ Pored toga što smatramo da ne treba govoriti u moralnim kategorijama, jer se u modernom pravu na osnovu njih ne donosi sud o opravdanosti kažnjavanja učinioca, videćemo u nastavku na primerima iz sudske prakse da zloupotreba poverenja može, ali ne mora u svim slučajevima da postoji da bi se radilo o ubistvu na podmukli način. Odnosno, to je moguće, ali ne i isključivi uslov za postojanje podmuklosti.

⁹ *Ibidem*, 28.

¹⁰ „Nisu tačni navodi tužioca da je okrivljeni lišio života oštećenog na podmukao način, jer takvo postupanje nije u skladu sa psihološkom strukturom ličnosti okrivljenog koju je sud utvrdio na osnovu nalaza i mišljenja veštaka psihijatra.“ Apelacioni sud u Kragujevcu Kž.1 774/16, *ibidem*.

¹¹ *Ibidem*, 29.

¹² Đorđe Đorđević, Dragana Kolarić, *Krivično pravo – posebni deo*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2020, 13.

¹³ *Ibidem*, 14.

Lazarević se priključuje shvatanju o objektivnoj-subjektivnoj kategoriji, ali dodaje da treba imati u vidu da se najveći broj ubistava ne vrši javno, naočigled većeg broja lica, već naprotiv, da učinilac redovno nastoji da delo i on ostanu neotkriveni i u tom cilju preduzima odgovarajuće mere – sva takva ubistva nisu izvršena na podmukao način.¹⁴ Neophodno je da se delo vrši na posebno prikriiven način i da je učinilac ispoljio lukavost i prepredenost koji prevazilaze normalnu obazrivost kod izvršenja ovog dela.¹⁵ Dominaciju subjektivnog elementa konstatuje i on. Tako ističe da postojanje subjektivne okolnosti kod podmuklosti isključuje potrebu da se kod učinioca utvrđuje i svest o načinu izvršenja dela, jer je to obuhvaćeno umišljajem.¹⁶ Kao primer navodi da se svako ubistvo iz zasede ne smatra ubistvom na podmukao način, osim ako je učinilac na lukav način (pozivom na neku svečanost, zakazivanje sastanka, pozivom da se uruči poklon, itd.) namamio žrtvu i iz zasede je lišio života, kada će postojati ubistvo na podmukao način.¹⁷ Na osnovu ovakvog primera nije jasno zašto bi objektivni element bio marginalizovan, kada je on osnova od kog se dalje procenjuje činjenično stanje.

Ni *Stojanović* ne odstupa od prethodno iznetih mišljenja (takođe govori o ostvarenju objektivne i subjektivne komponente), ali ističe da se te dve komponente često međusobno prepliću, jer je subjektivni stav učinioca usmeren na određenu situaciju (ona može nastati i usled drugih okolnosti, ali na podmuklost dodatno ukazuje dovođenje žrtve od strane učinioca u tu situaciju), koju on iskorišćava da liši života drugo lice.¹⁸

Sudska praksa

Što se naše sudske prakse tiče, u većini odluka može se naći izričito pozivanje na (ne)ispunjenost kako objektivnog, tako i subjektivnog elementa, pri čemu se oni ne definišu uvek na isti način; tj. ima presuda u kojima jedna okolnost nekada ima funkciju objektivnog, a nekada subjektivnog elementa (npr. planski način izvršenja).

Kao primeri odluka u kojima se pominju objektivni i subjektivni elementi mogu se navesti sledeće.

¹⁴ Ljubiša Lazarević, *Komentar Krivičnog zakonika*, Savremena administracija, Beograd, 2006, 347.

¹⁵ *Ibidem*, 347, 348.

¹⁶ *Ibidem*, 348.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Zoran Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika*, 7. izmenjeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd, 2018, 423.

Odluka 1: „Objektivna okolnost podmuklosti je način izvršenja ubistva, a subjektivna je između ostalog i bespomoćnost žrtve, kao i iskorišćavanje stečenog poverenja. U konkretnom slučaju, okrivljeni je na lukav i podmukao način iskoristio odnos poverenja pokojnog oštećenog prema njemu, koji nije očekivao napad, već da odu na piće i reše razmirice koje postoje među njima, pa je zatim okrivljeni svesno promenio plan i izabrao drugo mesto za susret. Okrivljeni je poneo nož i pištolj te na ovaj način svesno izabrao način, vreme i mesto izvršenja krivičnog dela“ (Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu br. Kž1 1276/14 od 14. 11. 2014. godine, kojom je delimično preinačena presuda Višeg suda u Novom Sadu br. K 80/13 od 11. 7. 2014).

Odluka 2: „Objektivni element podmuklosti u ovom slučaju predstavlja sam način izvršenja ubistva koje je optužena izvršila tako što je neopaženo prišla s leđa svom sada pokojnom mužu i ispalila mu hitac iz pištolja u potiljak kada se on nije tome nadao, ni bio u mogućnosti da se brani. Subjektivnu stranu ovog podmuklog ubistva karakteriše iskorišćavanje poverenja ubijenog, stečenog tokom višegodišnjeg braka sa njom i smišljeno odabiranje takvog načina izvršenja dela, kojim će ovaj biti lišen života onda kada to ne očekuje i kada ne može to da onemogućí“ (Presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž. 1245/96 od 27. 12. 1996).

Mogu se pronaći mnogobrojne odluke u kojima su ovi elementi naglašeni, u smislu da se zahteva njihova natprosečna prisutnost, poput postupanja okrivljenog kod kojeg je „u većem stepenu od uobičajenog izražena lukavost, prevarno postupanje ili zloupotreba poverenja žrtve“ (Presuda Višeg suda u Novom Sadu, poslovni broj 558/10 od 3. 12. 2009, koja je potvrđena presudom Apelacionog suda, poslovni broj Kž I 5210/10 od 9. 11. 2020); „potajnost i prikrivenost [...] koji moraju biti izraženi sa naročitim intenzitetom i prevazilaziti standardne okvire takvog postupanja koji mogu biti prisutni i kod izvršenja drugih krivičnih dela ubistva sa direktnim umišljajem“ (Presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž. I 1339/95 od 13. 3. 1996); odluka gde je periodično sipanje manje doze otrova u napitke okarakterisano kao „lukavost i prepedenost koji prevazilaze normalnu obazrivost kod izvršenja ovog dela“ (Presuda Okružnog suda u Zrenjaninu K. Br. 2/09 od 23. 4. 2009). Štaviše, u nekim odlukama se ide toliko daleko da se govori o postupcima koji ukazuju na „zao karakter izvršioca dela“ (Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, poslovni broj Kž. I 2229/11 od 5. 12. 2012, kojom je delimično preinačena presuda Višeg suda u Novom sadu, poslovni broj K. 2124/10 od 8. 4. 2011). Ta odluka se, inače, ticala dugogodišnjeg maltretiranja i zlostavljanja supruge od strane oštećenog, što je dovelo do njenog afektivnog stanja straha, i potom afektivnog stanja ljutnje, besa i poniženosti, tako da na kraju nije potvrđeno postojanje teškog ubistva zbog nedostatka subjektivnog elementa podmuklosti.

Više puta pomenuto poverenje je, inače, okolnost koja se u našoj praksi vrlo često može pronaći, i to najčešće u odnosima između supružnika. Njome se implicira kakav intimniji, dugotrajniji odnos. Ukoliko bi se subjektivna okolnost svela samo na zloupotrebu poverenja, onda bi konstrukcija teškog ubistva bila komplikovanija za, recimo, potpune neznance, gde jedan neznanac ubija drugog neznanca i gde jednog takvog bližeg odnosa po pravilu nema (v. odluke 4 i 5). Štaviše, imamo presude kojima se upravo ukazuje na nepoverenje između supružnika (za koje naši sudovi, čini se po automatizmu, očekuju da postoji poverenje), a gde se ipak radi o teškom ubistvu.

Odluka 3: „Optuženi je, kako to pravilno zaključuje i prvostepeni sud, smišljeno odabrao način na koji će supругu lišiti života, onda kada se ona tome nije nadala, niti mogla da se brani, što ukazuje da je optuženi krivično delo u pitanju izvršio na podmukao način, i to kada se oštećena nalazila u situaciji da objektivno nije bila u stanju da pruži bilo kakav otpor, iskorišćavanjem situacije kada se nakon nesporazuma i svađa oštećena obratila državnim organima i nakon povratka kući svedoka Z. M. proverila da optuženog nema u blizini zaključane kuće, te da nije ni očekivala da je optuženi napadne u kući gde se osećala sigurnom i u situaciji kad je po ulasku u kuću smatrala da se nalazi na bezbednom mestu“ (Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu Kž1. br. 494/14 od 3. 4. 2014).

Odluka 4: „U radnjama okrivljenog, koji je u mračnom prolazu u ranim jutarnjim časovima iz zasede vrebao potencijalnu žrtvu, a zatim napao oštećenog koga nije poznao, iz čega proizlazi da mu je cilj bio da napadne bilo koga ko u tom prolazu naiđe, što sve nedvosmisleno ukazuje da je planski odabrao način, mesto i momenat iznenađenja žrtve, koja ne očekuje da će biti napadnuta, a koji su mu omogućili da bestidno, bezdušno i bezobzirno oduzme nečiji život bez ikakvog povoda i konkretnog razloga, dakle, iz čiste obesti, stiču se sva bitna obeležja krivičnog dela teško ubistvo iz člana 114. stav 1. tačka 1. KZ-a“ (Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Kž1 1098/21 od 15. 3. 2022).

Odluka 5: „Radnje izvršenja sadrže sva obeležja podmuklosti kada su okrivljeni spremili zasedu oštećenom, čekajući da on izađe iz kuće, pa kada se oštećeni pojavio, jedan od okrivljenih mu je prišao sa osmehom, izvadio pištolj i pucao na njega, pri čemu oštećenog nije ni poznao, te ga tako lišio života onda kad se on tome uopšte nije nadao i kada nije mogao da se brani“ (Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Kž1 573/23 od 25. 4. 2024).

Odluka 6: „Naime, pravilan je zaključak prvostepenog suda da su u konkretnom slučaju ostvarena sva obeležja ovog pojma i to najpre u objektivnom smislu jer je tokom postupka nesumnjivo utvrđeno da je oštećena kritičnom prilikom spalavala, te da stoga nije očekivala napad niti se od istog mogla braniti, na šta ukazuju

činjenice da ni kod optuženog ni kod oštećene nisu konstatovane povrede koje bi ukazivale da je ista optuženom prilikom napada pružala otpor, a zatim i u subjektivnom smislu, što se ogleda u činjenici da je optuženi iskoristio poverenje žrtve – svoje supruge, sa kojom je 29 godina živeo u braku u zajedničkom domaćinstvu, te da između njih kritičnom prilikom nije bilo nikakve svađe ili pak rasprave“ (Presuda Vrhovnog suda Srbije, KŽ-118/07 od 20. 2. 2007).

Postoje, naravno i odluke u kojima nije utvrđena ispunjenost svih uslova, tako da se nije moglo govoriti o teškom ubistvu.

Odluka 7: „Da bi postojalo krivično delo ubistvo na podmukao način potrebno je da su ispunjeni kumulativno: objektivni i subjektivni uslovi. Okolnost da je optuženi pucao u pokojnu s leđa je objektivni element podmuklosti, koji nije dovoljan za kvalifikaciju dela kao ubistvo na podmukao način, ukoliko su izostale radnje i aktivnosti optuženog usmerene na sticanje određenog poverenja pokojne i zlonamerno iskorišćavanje istog, kao subjektivnog elementa podmuklosti. [...] Optuženi i pokojna su imali izuzetno poremećene međusobne odnose, pokojna je znala da optuženi poseduje pištolj, a međusobni odnosi su naročito pogoršani nakon oboljevanja optuženog. Dakle, ove okolnosti ukazuju na izostanak radnji i aktivnosti optuženog usmerenih na sticanje određenog poverenja pokojne i zlonamerno iskorišćavanje istog, kao subjektivnog elementa podmuklosti“ (Presuda Vrhovnog suda Srbije, KŽ. 18/96 od 4. 4. 1996).

U pomenutom primeru negirano je postojanje subjektivne okolnosti – nesumnjičavosti, odnosno poverenja i njihova zloupotreba, iako je objektivni uslov (pucanje s leđa) ispunjen.

Odluka 8: „Izvedenim dokazima je utvrđeno da je okrivljeni bio sakriven u prikolici motokultivatora sa puškom u ruci i čekao oštećenog. Kada je oštećeni izašao iz kuće i kada su bili na međusobnom rastojanju od tri metra, okrivljeni je skočio sa prikolice na zemlju i pucao u oštećenog koji je počeo da beži i pogodio ga, i to je pravilno prvostepeni sud opisao radnju izvršenja u izreci presude izbacujući iz optužnice reči 'na podmukao način' i reč 'iz zasede' oglašavajući okrivljenog krivim zbog krivičnog dela ubistvo u pokušaju iz čl. 113. u vezi čl. 30. KZ. Drugim rečima, u radnjama okrivljenog se nisu stekli objektivni i subjektivni uslovi podmuklosti“ (Presuda Vrhovnog suda Srbije KŽ. 1744/07 od 5. 11. 2008).

U obrazloženju ove presude se dalje ne pojašnjava zbog čega se smatra da ni subjektivni, ni objektivni uslovi podmuklosti nisu ispunjeni. I dok bi se odsustvo subjektivnog elementa moglo pravdati time da je pasivni subjekt imao opciju da se brani, kao i (relativno) dovoljno vremena za to, čim je počeo da beži, dotle nije jasno zbog čega objektivni element (zaseda) ne bi bio ispunjen, imajući u vidu to da je „okrivljeni bio sakriven u prikolici motokultivatora sa puškom u ruci i čekao oštećenog.“

BLIŽE ODREĐENJE POJEDINIH ELEMENATA PODMUKLOSTI

Centralni sadržaj podmuklosti: prekorivost i opasnost

Suštinu sadržine podmuklosti čine prekorivost (zamerljivost) (*Verwerflichkeit*)¹⁹ i opasnost (*Gefährlichkeit*). To je *ratio* norme koji ne treba pomešati sa obeležjem bića. Ukoliko bi se prekorivost shvatila kao obeležje zakonskog opisa, to bi dovelo do neodređenosti i moralizacije obeležja teškog ubistva, za šta smo napred već rekli da nisu prihvatljivi za moderno krivično pravo.

Po čemu je onda prekorivost teškog ubistva posebna spram prekorivosti običnog ubistva (jer kao rezervna kvalifikacija činjeničnog stanja ostaje lakše krivično delo)? Jedan pristup to vidi u povredi poverenja, koji bi, po logici stvari, kod podmuklog izvršenja ubistva bio veći. No, poverenje pretpostavlja kakav prethodni odnos, a on ne mora uvek da postoji u konkretnom slučaju. Drugim rečima, ako podmuklost neizostavno vežemo za povredu odnosa poverenja, onda se ubistvo recimo stranca / slučajnog prolaznika kojeg učinilac vidi prvi put u životu i ubije, ne bi moglo podvesti pod ovaj oblik teškog ubistva, jer jedan prethodni odnos poverenja ni ne postoji, odnosno ne postoji baš nikakav odnos. Videli smo već na primerima iz naše prakse koliko se ova okolnost potencira. Imalo bi, dakle, više smisla povredu poverenja uzeti kao jedan od mogućih (subjektivnih, ako posmatramo iz ugla naše prakse) uslova, ali ne postaviti ga kao obavezan, jer bi se time suviše suzio krug situacija koje se mogu podvesti pod teško ubistvo.

Razlika između običnog ubistva i teškog ubistva nije kvalitativna, već „kvantitativno-gradacijska“,²⁰ bazirana na različitim stepenima krivice.²¹ Tome ne protivreči činjenica da je nepravo posledice (smrt pasivnog subjekta) isto kod oba dela. Ovaj deo neprava se, po prirodi stvari, ne može stepenovati („ili je žrtva mrtva, ili nije“), ali nepravo sadrži još i nepravo ponašanja, ciljeve učinioaca ili način izvršenja dela, i tu se i te kako mogu pronaći razlike spram običnog ubistva.

Drugi aspekt sadržine odnosi se na povećani stepen opasnosti. On se može vezati za specijalno i generalno preventivne aspekte; tim pre ako je predviđena najstroža

¹⁹ Zamerljivost, iako postoji u srpskom jeziku, u našoj krivičnopravnoj terminologiji posve je neuobičajena reč, ali se njome, u jednom izrazu, iskazuje zamerka za ono (krivično delo) koje je učinjeno i što predstavlja osnov za izricanje krivične sankcije. Drugim rečima, to je ono što se krije iza povrede dispozitiva norme. Pri tome je ona objektivno formulisana, pošto je shodno načelu zakonitosti predviđena unapred i odnosi se, bez izuzetka (ili bi tako trebalo), na sve učinioce krivičnih dela.

²⁰ Albin Eser in: *Strafgesetzbuch Kommentar*, 26. Auflage, Schönke/Schröder, C. H. Beck, München, 2001, 1669.

²¹ Michael Köhler, „Zur Strafbarkeit des Mordes bei 'außergewöhnlichen Umständen'“ – BGHSt 30, 105, *JuS*, 1984, 763.

moguća kazna (doživotni zatvor) kao što je to slučaj kod teškog ubistva ili ako je to jedna od svrha kažnjavanja, kao što je to kod nas slučaj (v. čl. 42 KZ). Međutim, ostvarenost elemenata krivičnog dela (predviđenosti u zakonu) ne ceni se prema ovakvim prognozama.²² Opasnost treba da se odnosi na konkretno pojedinačno krivično delo, na njegov posebno opasan način izvršenja.²³

U narednom koraku bi se to moglo tumačiti kao povećanje verovatnoće nastupanja posledice kroz efektivizaciju radnje izvršenja od strane izvršioca.²⁴ Tome se prigovara da se život kao pravno dobro može povrediti ili u celosti ili nikako, čime se negira postepeno povećanje ugrožavanja, uključujući načine izvršenja, jer se u njima reflektuje samo, kao kod svakog posledičnog delikta, granica između pokušaja i dovršenog dela. Priključuje se tome argument da postoje i drugi načini izvršenja koji doprinose verovatnoći nastupanja posledice, a koji se ne mogu podvesti pod obeležje teškog ubistva (poput nošenja oružja). Drugačije rečeno, povećanje efikasnosti nastupanja posledice nije nešto što je rezervisano samo za podmuklo ubistvo.²⁵ Povećana verovatnoća nastupanja posledice kao argument ne bi se mogla uzeti u obzir ni zbog, na taj način, privilegovanja krivičnih dela izvršenih u afektu, jer su upravo ona baš zbog svoje nepredvidivosti posebno uspešna (dolazi se do dovršenja dela) i time opasna.²⁶

I ovde treba relativizovati iznetu argumentaciji. Najpre, kako je već bilo rečeno, nepravu dela se ne zasniva samo na nepravu posledice. Dalje, kritika da je opasnost smisleni kriterijum samo kod delikta ugrožavanja ili kod pokušanih delikta povrede ne važi. Podrazumeva se da je dovršenje dela najjači oblik ugrožavanja, čak i više od toga. Uprkos tome, realizovana opasnost može da bude različito vrednovana u pogledu toga koja bi kazna bila zaslužena, već u zavisnosti od kojih motiva ili ponašanja polazi. Povećana verovatnoća nastupanja određene povrede, odnosno, povećana opasnost može da predstavlja razlog da se taj određeni način stvaranja posledice izdvoji i za njega propiše stroža kazna. Nije sporno što ta stroža kazna važi i kada se prođe stadijum opasnosti. Prigovor prema kome se ugrožavanje utvrđuje samo kod dela sa konkretnom opasnošću, a da je taj prolazni stadijum nebitan

²² Hartmut Schneider in: *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*, 5. Auflage, beck online, 2025, § 211 Rn. 21.

²³ Gabriele Kett-Straub, „Die Tücken der Heimtücke in der Klausur“, *JuS*, 2007, 517.

²⁴ H. Schneider, op. cit., § 212, Rn. 122.

²⁵ Claus Roxin, „Zur normativen Einschränkung des Heimtückemerkmal beim Mord“, *Festschrift für Gunter Widmaier zum 70. Geburtstag* (Hrsg. Heinz Schöch, Helmut Satzger, Gerhard Schäfer, Alexander Ignor, Christoph Knauer), Carl Heymanns Verlag, Köln München, 2008, 743.

²⁶ Alexandra Zorn, *Die Heimtücke im Sinne des §211 Abs. 2 StGB – ein das vortatliche Opferverhalten berücksichtigendes Tatbestandsmerkmal*, Duncker & Humblot, Berlin, 2013, 201.

kod dovršenih dela, meša kategorije obeležja bića krivičnog dela i *ratia* krivičnog dela, odnosno ugrožavanje nije obeležje bića, ali jeste *ratio* dovršenog dela.²⁷

Time zatvaramo krug, jer je opasnost, kao i prekorivost, ono što opravdava da podmuklost dobije funkciju kvalifikatorne okolnosti. Međutim, treba izbeći grešku i od jednog *ratia*, koji se po prirodi stvari orijentiše prema tendencijama i mnogih drugih krivičnih dela, zaključiti da se radi o obeležju bića ovog konkretnog krivičnog dela.²⁸

Nesumnjičavost

Nesumnjičavost (*Arglosigkeit*) je centralni pojam podmuklosti; ne u smislu da su ostali elementi podmuklosti suvišni ili manje važni, već da se po pravilu kod njega prelama da li podmuklost postoji ili ne. To se može videti i u brojnim primerima iz naše prakse, gde se govori o tome da je delo izvršeno na potajan, prikriven način, dok je žrtva spavala, iz zasede, itd., a što zapravo predstavlja „svesno iskorišćavanje bespomoćnosti žrtve od strane učinioca, a koja se zasniva na njenoj nesumnjičavosti“.²⁹

Kod (ne)sumnjičavosti treba odgovoriti na tri konkretna pitanja: u kojoj meri je žrtva morala da ima predstavu o tome u kakvoj situaciji se nalazi, šta je ta predstava morala da obuhvati i u kom trenutku (u kom stadijumu ostvarenja krivičnog dela) je morala da postoji.

Što se prvog pitanja tiče, nije nužno da pasivni subjekt ima konkretnu predstavu o problemu u kom se nalazi u smislu potvrde da je sve u redu i da ne mora da se brine, zato što toga po pravilu ni nema – ljudi razmišljaju svesno o svojoj bezbednosti tek kada procene da je ugrožena; ne i kada se sve odvija normalno u njihovoj svakodnevici.³⁰ Zato se nesumnjičavost opisuje kao „odsustvo nepoverenja“ ili kao „nedostatak sumnjičavosti“.³¹ Baš zbog individualnosti merila kod određenja normalnosti (uobičajenosti) koja se poistovećuje sa bezopasnošću situacije (normalnost = bezopasnost), moguće je izvršiti ubistvo na podmukao način i u odnosu na lica koja recimo već imaju lično obezbeđenje (npr. slučaj Stašinskij)³² ili koja

²⁷ *Ibidem*, 202.

²⁸ *Ibidem*, 203.

²⁹ Karl Lackner, Kristian Kühn, *Strafgesetzbuch Kommentar*, 26. Auflage, C. H. Beck, München, 2007, 911.

³⁰ A. Zorn, op. cit., 18.

³¹ Wilfried Küper, „Heimtücke als Mordmerkmal – Probleme und Strukturen“, *JuS*, 2000, 745.

³² Bogdan Nikolajevič Stašinskij bio je agent KGB koji je krajem 50-ih godina ubio dvojicu političara u njihovom egzilu u Nemačkoj, tako što im je iz sprave nalik pištolju direktno u lice prskao

zbog svog zanimanja jesu nužno po prirodi stvari oprezne osobe (npr. policajci, ali u poslednje vreme kod nas povećani stepen pažnje moraju da pokažu i profesori, nastavnici, itd.).³³

Pomenuto individualno merilo znači da se povećani osećaj ugroženosti žrtve u poređenju sa za nju uobičajenom, normalnom bezbednosnom situacijom, ne određuje prema tome šta bi jedan razuman građanin ocenio kao nešto što nije uobičajeno i što se ne može tolerisati, već osećaj ugroženosti mora da bude podoban da subjektivno doživljenu potrebu za merama zaštite u poređenju sa svakodnevnom merom pojača.³⁴ Sumnjičavost mora da bude utoliko konkretizovana da obuhvata učinioca ili mesto, vreme ili sredstvo izvršenja dela više, odnosno konkretnije u poređenju sa običnim nepoverenjem.³⁵ Zaključak koji bi se dalje mogao izvesti u odnosu na lica koja trpe nasilje u svojim vezama/brakovima ili koja su latentno izložena nasilju u svom poslu (poput čuvara u zatvorima) da zbog njihovog povećanog stepena sumnjičavosti ne mogu biti podmuklo ubijena ne može se prihvatiti iz očiglednih, kriminalnopolitičkih razloga.

Drugo pitanje (ne)sumnjičavosti odnosi se na sadržinu predstave. Rečeno je već da je samo očekivanje da je opasnost povećana u konkretnom slučaju podobna da isključi sumnjičavost žrtve. Nadovezuje se pitanje da li je time obuhvaćen svaki napad ili on mora da ispuni neke minimalne uslove. Očekivano, shvatanja se razilaze i idu od toga da se pasivni subjekt kreće u okviru nesumnjičavosti sve dok nije suočen sa napadom na svoj život, do shvatanja da on ne sme da bude svestan ni najmanjeg neprijateljstva od strane učinioca, gde bi već očekivanje tek verbalnog napada značilo sumnjičavost i samim tim bi isključilo podmuklost.³⁶ Protiv poslednjepomenutog poimanja govori to što je dalek put od mogućeg (tek verbalnog!) do fizičkog napada sa smrtnim ishodom, te bi se ovako suviše suzio krug za

cijanovodoničnu kiselinu. Pet dana pre izgradnje Berlinskog zida pobjegao je sa svojom nemačkom suprugom u Zapadnu Nemačku, gde je nedugo potom uhapšen i osuđen.

³³ Ispravno se na ovo mestu primećuje da postoje situacije u kojima lice ne može da bude naivno i neoprezno, ali se ističe i da bi, paradoksalno, to značilo i da posebna opasnost situacije „potiskuje“ podmuklost kao kvalifikatornu okolnost teškog ubistva, jer pasivni subjekt prosto „ne sme“ da bude naivno neoprezan, odnosno mora da bude sumnjičav, čime otpada jedan od elemenata podmuklosti. Gerd Geilen, „Das politische Attentat als 'Mord?' – Tatbestandsprobleme des § 211 StGB im Spiegel des Terrorismus“, *Festschrift für Paul Bockelmann zum 70. Geburtstag* (Hrsg. Arthur Kaufmann), C. H. Beck, München, 1979, 619.

³⁴ A. Zorn, op. cit., 19.

³⁵ Jürgen Baumann, „Beihilfe bei eigenhändiger voller Tatbestandserfüllung“, *NJW*, 1963, 562. Nemački sudovi podvlače da za isključenje sumnjičavosti nije dovoljno da je žrtva načelno imala strah od učinioca.

³⁶ A. Zorn, op. cit., 20.

kvalifikaciju dela kao teškog ubistva. Ni prvopomenuto shvatanje nije prihvatljivo, iz razloga što i napadi usmereni ne na život, nego „samo“ na telesni integritet mogu da prerastu u ubistvo, pri čemu je i način odbrane pasivnog subjekta po pravilu isti, nevezano za to da li je cilj napada „samo“ nanošenje telesne povrede ili je ubistvo.³⁷

Kompromisno rešenje, koje ima smisla prihvatiti, jeste predstava žrtve o tome da predstoji napad na njen telesni integritet, pri čemu taj napad ne sme biti neznan.³⁸

Na kraju, treba rešiti i pitanje kada nesumnjivost treba da postoji. Prema jednom shvatanju, nesumnjivost treba da postoji u fazi pripremanja krivičnog dela; prema drugom shvatanju kod ulaska u fazu pokušaja. S obzirom na to da sumnjivost i bespomoćnost nisu izričiti elementi zakonskog opisa krivičnog dela, svakako nije *contra legem* tražiti ih u trenutku pre izvršenja krivičnog dela. Ostaje da se reši pitanje koji trenutak konkretno treba smatrati relevantnim.

Zastupnici faze pripremanja kao merodavne navode da se ne zahteva vremensko preklapanje nesumnjivosti i početka pokušaja ako je ranije izazvana bespomoćnost „nastavila da traje“ do početka pokušaja, pošto je time očuvana „funkcionalna kopča“ sa opasnošću koja se oslikava u propisanim kaznama za teško ubistvo.³⁹ Protiv ovako širokog poimanja podmuklosti govori to što maltene da nema sličnog primera obeležja bića koje bi se nalazilo isključivo u predvorju krivičnog dela, dok je razlog tome načelna pravna beznačajnost faze pripremanja.⁴⁰ Ovaj aspekt nesumnjivosti koji postoji pre dela pri tome uopšte ne predstavlja radnju pripremanja učinioca, već opis jednog unutrašnjeg stanja žrtve koje bi tek posredno, preko subjektivnog stava učinioca, delovalo u pravcu mogućeg izricanja stroge kazne. Nesumnjivost pre početka pokušaja je za podmuklost, naime, dovoljna samo ako je učinilac u trenutku kada je žrtva postala bespomoćna već imao plan da je ubije, što predstavlja subjektivni osnov kažnjivosti, što KZ ne poznaje, ali što znači da faza pripremanja nije više beznačajna.⁴¹ Ovaj „ulazak pripreme faze u učiniočev umišljaj“ još uvek ne dovodi do vremenskog pomeranja kažnjivosti unapred (jer pripreme radnje po pravilu nisu kažnjive), ali dovodi do kvalitativne promene značaja psihičkog stanja žrtve; ono nije neposredno relevantno (što bismo inače očekivali od objektivnog obeležja zakonskog opisa), već samo posredno kroz učiniočev plan

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Kurt Schmoller, „Überlegungen zur Neubestimmung des Mordmerkmals 'heimtückisch'“, *ZStW*, 1987, 396.

³⁹ Ulfrid Neumann in: *Nomos Kommentar Strafgesetzbuch II*, 3. Auflage, Baden-Baden, 2010, §211 Rn. 66.

⁴⁰ A. Zorn, *op. cit.*, 22.

⁴¹ *Ibidem*, 23.

(umišljaj).⁴² Pri tome treba imati na umu da nastavak dejstva („produženo dejstvo“) bespomoćnosti do trenutka izvršenja dela ne znači da i nesumnjičavost nastavlja da deluje (u jačem ili drugačijem vidu) – nesumnjičavost nije prethodni stadijum bespomoćnosti i u njoj sadržan, već je *aliud* u odnosu na nju. Ovakav odnos se može ilustrovati na primeru nekoga ko jeste bespomoćan, ali ko nije bio nesumnjičav. Primer za to bi bila dugogodišnja, nasilna veza dvoje ljudi u kojoj slabija strana nije mogla da se odupre učiniocu (bila je bespomoćna), ali koja je bila sumnjičava (bojala se), pa prema tome ne možemo govoriti o podmuklom ubistvu. Podsetimo se i da je nesumnjičavost subjektivno stanje svesti žrtve, dok je bespomoćnost njeno objektivno stanje.⁴³ Stoga je u stranoj praksi i literaturi načelno relevantan početak pokušaja.⁴⁴

To je važno i za naše pravo do 2019. godine. Pošto su od tada i pripremljene radnje za teško ubistvo kriminalizovane, zaista se pomera granica ulaska u kažnjivu zonu na jedan raniji trenutak, koji vrlo često (kod drugih delikata) nije krivično-pravno relevantan, niti uvek mora da postoji.

Bespomoćnost

Bespomoćnost (*Wehrlosigkeit*) postoji kada žrtvina prirodna spremnost i mogućnost da se brani nedostaje ili je vrlo ograničena;⁴⁵ kada žrtva nema izglednu mogućnost da odbranjujuće deluje na učinioca, uključujući verbalno delovanje na njega; kada je opcija mobilizovanja tuđe pomoći ili bekstva uklonjena ili je izrazito ograničena.⁴⁶ Ovaj pojam, dakle, ne opisuje apsolutno stanje žrtve teškog ubistva, već mogućnosti odbrane i izmicanja u konkretnoj situaciji u odnosu na napad konkretnog učinioca.⁴⁷ Ko se, primera radi, u odnosu ka spolja nalazi u poziciji odbrane, može ipak da bude i nesumnjičav, i bespomoćan u odnosu na drugačije postavljene napade iznutra (tako je žrtva koja se zabarikadirala u kući zajedno sa svojim čuvarima nemoćna u odnosu na trovanje od strane nekog od svojih čuvara). Pri tome, mogućnost odbrane ne podrazumeva nužno sposobnost nasilne protivodbrane ili bekstva; nekada je dovoljno uticanje na učinioca kroz uveravanja ili molbe.⁴⁸

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, 24.

⁴⁴ *Ibidem*, 26.

⁴⁵ Küper ovo naziva „redukovanom sposobnošću samozaštite“. W. Küper, op. cit., 741.

⁴⁶ Thomas Fischer, *Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen, Kommentar*, 62. Auflage, C. H. Beck, München, 2015, 1470.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

Nesumnjičavost i bespomoćnost moraju kumulativno da postoje u datom slučaju. Tačnije, bespomoćnost je posledica nesumnjičavosti, tj. utvrđuje se nakon nje. Stoga neće postojati podmuklo ubistvo ako se samo bespomoćnost iskorišćava (npr. nastala bespomoćnost zbog prethodne borbe).⁴⁹ Za razliku od nesumnjičavosti, koja po pravilu otpada kada započne pokušaj krivičnog dela („kada postaje jasno o čemu se radi“), dotle bespomoćnost treba da postoji do dovršenja dela.⁵⁰ To implicira da prethodno treba da postoji samoodgovornost, odnosno briga pasivnog subjekta za sebe.

Podmuklost sadrži u sebi momenat iznenađenja ili postupanja u tajnosti, koje se može ocrtati (ogledati) samo u pojmu nesumnjičavosti, pri čemu se ne zahteva da je žrtva zaista bila iznenađena.⁵¹ Ako primera radi žrtva spava, pa biva u snu na mestu upucana, ili ako se upuca s leđa i odmah premine tako da ne može da reflektuje o pucnju, onda nećemo negirati podmuklost samo zato što je u stvarnosti izostao momenat iznenađenja – ono je više jedna emocija koja opisuje stanje stvari iz ugla posmatrača koji zamišlja da se nalazi na mestu žrtve.⁵² Kriminalnopolitički i normativno je takođe očito zašto se zahtevaju oba elementa (nesumnjičavost i bespomoćnost); u suprotnom bi se kriminalna zona teškog ubistva suviše proširila.

U pogledu opravdanja kumulativnog zahtevanja nesumnjičavosti i bespomoćnosti može se reći sledeće: bespomoćnost mora uvek da postoji zbog načela samoodgovornosti; nesumnjičavost zbog aspekta tajnosti ili deficitarnog znanja (svojevrsnog aspekta zablude) žrtve.⁵³

ZAKLJUČAK

Videli smo na osnovu odluka iz naše sudske prakse, podržanih shvatanjima domaće teorije, da je ustaljeno poimanje podmuklosti teškog ubistva u objektivno-subjektivnom smislu. Međutim, takođe smo videli ne uvek ujednačena tumačenja tih elemenata; razlike postoje negde prema sadržaju, a negde prema intenzitetu u kom treba da budu ostvareni. Takođe, ni sâm odnos između njih nije uvek jasan, ako pratimo samo našu sudsku praksu. Da li jače izražen subjektivni element može zaista da kompenzuje slabije izražen objektivni element, i ako da, u kojoj meri?

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ H. Schneider, op. cit., §211 Rn. 139.

⁵¹ A Zorn, op. cit., 99.

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Ibidem.*

Ove nedoumice nam govore da je postojeće tumačenje ova dva elementa podmuklosti vrlo uopšteno (i to još od 1965. godine), iako je do sada bilo dovoljno vremena da se oni preciziraju. Upravo specifičnosti podmuklosti dozvoljavaju (moglo bi se reći zahtevaju) njeno bliže određenje. Uostalom, objektivno-subjektivan je i opšti pojam krivičnog dela, pa time nije mnogo rečeno.

Njihovo bliže određenje bi tako, recimo, moglo da reši pitanje poverenja između učinioca i žrtve koji se u pojedinim odlukama čini se automatski podrazumeva. Na drugim primerima odluka, u kojima su na podmukao način ubijeni potpuni stranci (sa kojima, po prirodi stvari, nije bilo nikakvog odnosa, kamoli odnosa poverenja) postalo je jasno da to može biti samo fakultativni, ne i obavezni ili podrazumevajući kriterijum. Dalje, ako ima osnova za zloupotrebu poverenja, treba utvrditi konkretan odnos i prethodni život lica u pitanju, kao i nivo poverenja o kom uopšte pričamo (da li bazično poverenje, koje imamo prema svakom čoveku da nas neće ubiti, ili više stepen zbog poznanstva, ili najviši na osnovu ljubazne veze, itd). Ovo je u našoj praksi utoliko važno, što se u mnogim presudama pominju dugotrajni odnosi maltretiranja i zlostavljanja.

Na ovom izdvojenom primeru poverenja je ukazano na potrebu bližeg definisanja elemenata podmuklosti. Stoga su u radu ponuđena bliža, i u pojedinim segmentima, nešto drugačija tumačenja objektivnog i subjektivnog elementa podmuklosti. Ovaj prvi bi se mogao precizirati kao bespomoćnost; ovaj drugi kao nesumnjivost, pri čemu je i o njihovom odnosu (pored toga što se kumulativno zahtevaju) bilo reči.

Dr. IVANA MARKOVIĆ
Assistant Professor, Faculty of Law
University of Belgrade

ON THE ELEMENT OF INSIDIOUSNESS OF AGGRAVATED MURDER

Summary

The paper analyzes the element of insidiousness that qualifies murder as aggravated murder (Article 114 of the Criminal Code). After the introductory part, the dogmatical viewpoints are presented, as well as the decisions of domestic courts, which focus on the objective-subjective aspects of insidiousness. What follows is the central part of the work, devoted firstly to the essence of this element of crime (which consists of reprehensibility and danger), then to possible somewhat different, but related understandings of guilelessness and defenselessness as elements of insidiousness. The paper is completed with a conclusion, in which some main features of our judicial practice are highlighted (as theoretical opinions are largely based on them), as well as a recommendation that the already established

objective-subjective understanding of insidiousness could be interpreted in a more precise way, which could lead the concrete facts of the case to be reflected in the judicial decisions in a more adequate way.

Key words: insidiousness, aggravated murder, guilelessness, defenselessness, reprehensibility

Literatura

- Baumann J., „Beihilfe bei eigenhändiger voller Tatbestandserfüllung“, *NJW*, 1963.
- Bodrožić I., „Pripremanje teškog ubistva – Opravdanost i odabrana nomotehnika“, *Zbornik radova 36. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Perović Vujačić J.), tom I, Beograd, 2023.
- Delić N., „Zabrana (isključenje) ublažavanja kazne u određenim slučajevima“, *CRIMEN*, br. 2, Beograd, 2010.
- Delić N., *Krivično pravo Posebni deo*, 5. izdanje, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2025.
- Delić N., „Nekoliko dilema u vezi pojedinih kvalifikatornih okolnosti krivičnog dela teškog ubistva“, *Kaznena reakcija u Srbiji – XI deo* (ur. Ignjatović Đ.), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2021.
- Dorđević Đ., Kolarić D., *Krivično pravo – posebni deo*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2020.
- Eser A., *Strafgesetzbuch Kommentar*, 26. Auflage, Schönke/Schröder, C. H. Beck München, 2001.
- Fischer Th., *Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen, Kommentar*, 62. Auflage, C. H. Beck, München, 2015.
- Geilen G., „Das politische Attentat als 'Mord?' – Tatbestandsprobleme des § 211 StGB im Spiegel des Terrorismus“, *Festschrift für Paul Bockelmann zum 70. Geburtstag* (Hrsg. Kaufmann A.), C. H. Beck, München, 1979.
- Kett-Straub G., „Die Tücken der Heimtücke in der Klausur“, *JuS*, 2007.
- Köhler M., „Zur Strafbarkeit des Mordes bei „außergewöhnlichen Umständen“ – BGHSt 30, 105, *JuS*, 1984.
- Küper W., „Heimtücke als Mordmerkmal – Probleme und Strukturen“, *JuS*, 2000.
- Lackner K., Kühl K., *Strafgesetzbuch Kommentar*, 26. Auflage, C. H. Beck, München, 2007.
- Lazarević Lj., *Komentar Krivičnog zakonika*, Savremena administracija, Beograd, 2006.
- Marković I., Zdravković M., „Emotionalization of Criminal Law – in the Process of Adopting and Amending Criminal Legislation“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 89, Niš, 2020.
- Marković I., „Kriminalizacija u predvorju pravnog dobra na primeru krivičnih dela terorizma iz Krivičnog zakonika Srbije“, *Razvoj pravnog sistema i harmonizacija sa pravom EU. Prilozi Projektu 2014* (ur. Vasić R., Krstić I.), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2015.

- Neumann U. in: *Nomos Kommentar Strafgesetzbuch II*, 3. Auflage, Baden-Baden, 2010, §211 Rn. 66.
- Roxin C., „Zur normativen Einschränkung des Heimtückemerkmals beim Mord“, *Festschrift für Gunter Widmaier zum 70. Geburtstag* (Hrsg. Schöch H., Satzger H., Schäfer G., Ignor A., Knauer Ch.), Carl Heymanns Verlag, Köln München, 2008.
- Schmoller K., „Überlegungen zur Neubestimmung des Mordmerkmals 'heimtückisch'“, *ZStW*, 1987.
- Schneider H. in: *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*, 5. Auflage, beck online, 2025.
- Stojanović Z., *Komentar Krivičnog zakonika*, 7. izmenjeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd, 2018.
- Zorn A., *Die Heimtücke im Sinne des §211 Abs. 2 StGB – ein das vortatliche Opferverhalten berücksichtigendes Tatbestandsmerkmal*, Duncker & Humblot, Berlin, 2013.

ORIGINALAN NAUČNI RAD

IVANA RADISAVLJEVIĆ
JOVANA BANOVIĆ

O TUČI U SRPSKOM KRIVIČNOM I PREKRŠAJNOM PRAVU

Krivični zakonik i Zakon o javnom redu i miru sadrže inkriminacije čiji je konstitutivni element tuča. Ona se u najširem smislu definiše kao fizički obračun više lica. Najčešće je dovoljno da u tuči učestvuju dva lica, ali videćemo da nije uvek tako. Krivičnim zakonikom je sankcionisano učestvovanje u tuči (čl. 123 KZ) i ugrožavanje opasnim oruđem pri tuči i svađi (čl. 124 KZ), dok je kao prekršaj predviđeno izazivanje tuče ili učestvovanje u tuči kojim se narušava javni red i mir (čl. 9, st. 2 ZJRM). Predmet ovog rada jeste analiza pomenutih inkriminacija, njihovo poređenje, razgraničenje bitnih obeležja, kao i osvrt na granice kaznene zaštite u ovoj oblasti protivpravnih delovanja. Zaštitni objekti krivičnih dela i prekršaja su drugačiji, što uslovljava i razlike na planu njihovog normativnog oblikovanja. Pomenutim krivičnim delima štiti se život i telo, kao individualno pravno dobro, dok prekršaj pruža zaštitu jednom kolektivnom pravnom dobru – javnom redu i miru. Konačno, u radu ćemo se osvrnuti i na odabrane sudske odluke koje su od značaja za pitanja koja su predmet obrade.

Ključne reči: tuča, krivično delo, prekršaj, oružje, nasilje

Ivana Radisavljević, master prava, asistent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, e-mail: ivana.radisavljevic@ius.bg.ac.rs.

Dr Jovana Banović, docent Fakulteta bezbednosti Univerziteta u Beogradu, e-mail: jovana.banovic@fb.bg.ac.rs.

UVODNE NAPOMENE

Pojam tuče srećemo u Zakonu o javnom redu i miru,¹ i u Krivičnom zakonu.² Prvi propis sadrži definiciju ovog pojma i u čl. 3, st. 1, tač. 11 propisuje da je tuča „uzajamno vršenje nasilja između dva ili više lica koje se sastoji u zadavanju udaraca rukom, drugim delovima tela ili predmetima“.³ Sa druge strane, KZ ne određuje zakonsko značenje pojma tuče, pa je taj zadatak prepušten pravnoj dogmatici i praksi. On je dodatno otežan time što tuča ima različito značenje u različitim krivičnim delima. Tako, kod krivičnog dela učestvovanja u tuči iz čl. 123 KZ pod njom se podrazumeva fizički obračun tri ili više lica, dok nasuprot tome kod krivičnog dela ugrožavanja opasnim oruđem pri tuči i svađi iz čl. 124 KZ tuča pretpostavlja fizički obračun najmanje dva lica.⁴ Ova distinkcija je posledica različite prirode pomenutih delikata, tačnije njihovih zakonskih opisa, o čemu će biti reči kasnije. I kod krivičnog dela nasilničkog ponašanja iz čl. 344 KZ jedna od alternativno propisanih radnji izvršenja predstavlja izazivanje tuče, ako se time značajnije ugrožava spokojstvo građana ili teže remeti javni red i mir.⁵ U tom smislu, najpre ćemo sagledati odredbe KZ i analizirati čl. 123 i čl. 124 kod kojih je tuča element zakonskog opisa, a na krivično delo nasilničkog ponašanja osvrnućemo se prilikom izlaganja o tuči u prekršajnom pravu, budući da između prekršaja iz čl. 9, st. 2 ZJRM i krivičnog dela iz čl. 344 KZ

¹ *Službeni glasnik RS*, br. 6/16 i 24/18, u daljem tekstu: ZJRM.

² *Službeni glasnik RS*, br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19 i 94/24, u daljem tekstu: KZ.

³ U tom smislu, tuča neće postojati „ako licima koja fizički napadnu oštećenog, oštećeni niti neko drugo lice ne uzvrate napad“ (rešenje Apelacionog suda u Nišu Kžm1 43/12 od 14. avgusta 2012. godine, rešenje Višeg suda u Leskovcu Km 15/12 od 21. juna 2012. godine, Intermex), niti „kada dva lica udaraju treće koje je potpuno pasivno i ne nanosi udarce drugim učesnicima“ (presuda Apelacionog suda u Beogradu Kž1 1437/16 od 21. februara 2017. godine i presuda Višeg suda u Beogradu K 54/16 od 20. jula 2016. godine, Intermex).

⁴ Zoran Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika*, Službeni glasnik, Beograd, 2018, 475, 478; Ljubiša Lazarević, *Komentar Krivičnog zakonika*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2011, 490–491, 493.

⁵ Treba pomenuti da su i kod krivičnog dela nasilničkog ponašanja na sportskoj priredbi ili javnom skupu iz čl. 344a KZ kao radnje izvršenja alternativno propisani, pored ostalog, i fizički napad i fizički obračun sa učesnicima sportske priredbe ili javnog skupa. Dok se fizički napad obično određuje kao „agresivno delovanje“ koje je usmereno na telo pasivnog subjekta koje ne mora da uključuje i neposredan fizički kontakt, fizički obračun podrazumeva upravo tuču između dva ili više lica (Nataša Delić, „Nova rešenja u glavi krivičnih dela protiv javnog reda i mira (XXXI)“, *Anali pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2, Beograd, 2013, 283). Ipak, ovo krivično delo neće biti predmet naše analize, a zbog okolnosti da pojam tuče, odn. fizičkog obračuna u ovom slučaju nema neko specifično značenje koje bi to zavređivalo.

postoje određena preklapanja. Potom ćemo preći na razmatranje odredbe čl. 9 ZJRM koja propisuje prekršaj vređanja, vršenja nasilja, pretnje ili tuče. Sve ovo biće praćeno analizom reprezentativnih sudskih odluka.

TUČA KAO OBELEŽJE KRIVIČNIH DELA

Učestvovanje u tuči

Krivično delo učestvovanja u tuči propisano je u odredbi čl. 123 KZ. Radnja izvršenja se uočava već iz njegovog naziva – učestvovanje u tuči. U tom smislu, potrebno je najpre odrediti pojam tuče, a potom i učestvovanja u njoj.

Ovo krivično delo ne podrazumeva učestvovanje u ma kojoj tuči, već samo u onoj u kojoj je nekom licu nanesena teška telesna povreda ili je lišeno života. Tešku telesnu povredu i lišenje života treba razumeti u skladu sa odredbama KZ koje uređuju ova krivična dela. Iz ovog zahteva proizlazi jedna specifičnost pojma tuče skopčana sa krivičnim delom učestvovanja u tuči, a to je da u njoj mora učestvovati najmanje tri lica. Razlozi za ovo tumačenje su kako teorijske, tako i praktične prirode. Naime, teška telesna povreda ili nastupanje smrti predstavlja objektivni uslov inkriminacije. Njegova svrha je u tome da suzi zonu kažnjivosti,⁶ na taj način što bi za krivično delo učestvovanja u tuči odgovarala samo ona lica koja nisu nanela tešku telesnu povredu, odn. lišila života pasivnog subjekta. Drugim rečima, ne sme da postoji uzročna veza između radnje učinioca i nastupanja objektivnog uslova inkriminacije.⁷ Ako bi pojam tuče podrazumevao učešće najmanje dva lica, onda bi potreba za ovim krivičnim delom otpala, jer bi bilo jasno ko je naneo tešku telesnu povredu, odn. drugoga lišio života.

⁶ Ne možemo reći da je zakonodavac u ovom primeru to i uspeo. Naime, u teoriji se vrši podela na prave i neprave objektivne uslove inkriminacije, gde samo prvi ostvaruju ovu funkciju i istinski dovode do sužavanja kriminalnog obuhvata, te se može zaključiti da su kriminalnopolitički opravdani. Sa druge strane, nepravi objektivni uslovi, kakve srećemo u čl. 123 KZ ne ostvaruju ovu svrhu. To se posebno očitava poređenjem ovog krivičnog dela i pomenutog prekršaja iz čl. 9 ZJRM. Da se radi o kriminalnopolitički dubioznom rešenju vidi se i iz visine zaprećene kazne za krivično delo. Ovim se potencijalno krši načelo krivice jer se kažnjivost gradi oko objektivnog uslova koji nije (niti sme da bude) obuhvaćen krivicom učinioca. Igor Vuković, *Krivično pravo Opšti deo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2024a, 83.

⁷ Dragoljub Atanacković, „Objektivni uslov inkriminacije“, *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 3, 12. Upor. presudu Apelacionog suda u Beogradu Kž1 6079/10, presudu Prvog osnovnog suda u Beogradu K 19475/10, presudu Apelacionog suda u Beogradu Kž1 6366/12 od 22. januara 2013. godine i presudu Prvog osnovnog suda u Beogradu K 10753/10 od 26. jula 2012. godine (Intermex).

Pojam učestvovanja nije sasvim nespornan. Fizički obračun podrazumeva zadavanje udaraca rukom, nogom, drugim delovima tela ili predmetima, odn. kako je to u jednoj presudi formulisao Vrhovni kasacioni sud, „preduzimanje radnji koje su usmerene na ugrožavanje i povredu telesnog integriteta drugih učesnika u tuči [...] zadavanje udaraca drugim učesnicima u tuči [...] i postavljanje prepreka, saplitanje, guranje, odgurivanje, polivanje alkoholnim pićem i slično“.⁸ Fizički obračun predstavlja uobičajenu formu „učestvovanja“, odn. radnju izvršenja krivičnog dela. Međutim, postoje i druge forme „učestvovanja“ koje u nekim slučajevima mogu predstavljati radnju izvršenja ovog krivičnog dela, a nekada radnju saučesništva u ovom delu. Njih nije jednostavno razlikovati budući da krivično delo učestvovanja u tuči predstavlja primer nužnog saizvršilaštva.⁹ Vuković iznosi jedno zanimljivo zapažanje da se kategorije nužnog saučesništva pominju najčešće isključivo kroz prizmu nužnog saizvršilaštva, što, kako tvrdi, nije najpreciznije, jer se tu ne mora uvek raditi o saizvršilaštvu. Mogu doći u obzir i druge forme saučesništva – podstrekavanje ili pomaganje.¹⁰ To primećujemo upravo na primeru radnji učestvovanja u tuči, gde će u nekim slučajevima posredi biti radnje izvršilaštva, a u drugim radnje saučesništva koje prerastaju u radnju izvršenja. Nasuprot tome, moguće je i klasično saučesništvo u ovom krivičnom delu – „bez kontakta“. To bi, na primer, bile radnje sprečavanja da neko lice ukaže pomoć učesnicima tuče ili tuču prekine, davanje saveta učesnicima tuče ili njihovo bodrenje.¹¹

Vrlo je važno napomenuti da se doprinos učesnika meri prema vremenu i mestu „održavanja“ tuče. Da bi učesnik u tuči bio izvršilac ovog krivičnog dela, mora da doprinese nastupanju *opasnosti* za život i telo. Takav doprinos se razume ekstenzivno, kako u teoriji, tako i u sudskoj praksi.¹² Prema tome, svojstvo učesnika ima lice koje u tuči učestvuje od početka do kraja („od prvog do poslednjeg udarca“),

⁸ Presuda Vrhovnog kasacionog suda Kzz 1369/2021 od 22. decembra 2021. godine (sa sajta Vrhovnog suda). U ovoj presudi sud se osvrnuo i na činjenicu da KZ ne sadrži definiciju pojma tuče, te je zaključio da nije dužan da primeni definiciju sadržanu ZJRM, budući da je ona relevantna isključivo prilikom primene tog zakona. Ovakav stav smatramo opravdanim s obzirom na već objašnjenu prirodu krivičnog dela iz čl. 123 KZ koja podrazumeva učešće najmanje tri lica.

⁹ Bojana Ilić, „Krivično delo učestvovanje u tuči (čl. 123 Krivičnog zakonika)“, *Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, tom I, Beograd, 2023, 192.

¹⁰ I. Vuković (2024a), op. cit., 418, fn. 1220.

¹¹ Dragiša Drakić, „Krivično delo učestvovanja u tuči“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 1–2, Novi Sad, 2007, 248 i dalje.

¹² Nataša Delić, *Krivično pravo Posebni deo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2025, 76.

lice koje se priključilo pre nastupanja objektivnog uslova inkriminacije, kao i lice koje je napustilo tuču pre nastupanja ovog uslova. Učesnik u tuči nije „okrivljeni koji se umešao u tuču nakon što su oštećenom nanete teške telesne povrede“,¹³ kao ni lice koje je „uvučeno u tuču niti lice koje je razdvajalo učesnike tuče, a u oba slučaja su zadobili teške telesne povrede“.¹⁴

Za učestvovanje u tuči ne odgovara lice koje je nanelo tešku telesnu povredu, odnosno drugoga lišilo života, budući da se u odnosu ovih dela radi o prividnom idealnom sticaju po principu (materijalnog) supsidijariteta.¹⁵

Zakonski opis ovog krivičnog dela sastoji se iz radnje izvršenja – učestvovanja u tuči i objektivnog uslova inkriminacije. Ipak, u našoj doktrini je opšteprihvaćen stav da se „učestvovanjem u tuči stvara konkretna opasnost za život i telo“, odnosno da sadrži i posledicu. Osim doktrine, to prihvata i naša sudska praksa.¹⁶

Relevantan oblik krivice je umišljaj kojim ne sme da bude obuhvaćeno nastupanje objektivnog uslova inkriminacije. Za ovo krivično delo je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine.

Ugrožavanje opasnim oruđem pri tuči i svađi

Krivično delo ugrožavanja opasnim oruđem pri tuči i svađi propisano je u čl. 124 KZ. Radnju izvršenja preduzima lice koje se u tuči ili svađi maši oružja, opasnog oruđa ili drugog sredstva podobnog da telo teško povredi ili zdravlje teško naruši.

Za razliku od krivičnog dela iz čl. 123 KZ, tuča u kontekstu ove inkriminacije podrazumeva učešće dva ili više lica.¹⁷ Kod ovog krivičnog dela u „jednačinu“ se

¹³ Presuda Okružnog suda u Beogradu Kž 2026/03 od 14. jula 2003. i presuda Četvrtog opštinskog suda u Beogradu K 1250/02 od 17. januara 2003. godine (Intermex).

¹⁴ Rešenje Okružnog suda u Čačku Kž 374/07 od 26. oktobra 2007. godine (Cekos in Ekspert).

¹⁵ Z. Stojanović, op. cit., 476.

¹⁶ N. Delić (2025), op. cit., 73.

Ipak, ne treba gubiti iz vida da posledica u formalnom, krivičnopravnom smislu, može predstavljati obeležje bića krivičnog dela samo ako je u njemu izričito opisana. Nastupanju smrti ili teške telesne povrede faktički prethodi opasnost iz koje ovi ishodi na kraju i proizlaze. Osim toga, i apstraktna opasnost kao posledica kod krivičnih dela ugrožavanja je sporna upravo zbog toga što nije vidljiva u njegovom biću. Po pravilu, konkretna opasnost se relativno lako može spoznati u zakonskom opisu kroz upotrebu sintagme „dovođenja u opasnost“ ili termina „ugrožavanja“ objekta radnje. Kod krivičnog dela iz čl. 123 KZ to nije u dovoljnoj meri jasno, pa smo skloni zaključku da se radi o opasnom delu, ali da ono ne sadrži posledicu u klasičnom krivičnopravnom smislu, onako kako se to uobičajeno objašnjava kod krivičnih dela ugrožavanja.

¹⁷ Lj. Lazarević, op. cit., 493.

pored tuče uvodi i svađa. Iako iz zakonskog opisa nesumnjivo proizlazi da se radnja može preduzeti tokom tuče *ili* svađe, u zakonskom nazivu krivičnog dela koristi se sastavni veznik (tuča) *i* (svađa), što je u sudskoj praksi proizvelo određene dileme.¹⁸ S obzirom na prirodu ovog krivičnog dela, bez obzira na to što KZ ne određuje pojam svađe, možemo ga definisati na način koji to čini ZJRM u čl. 3, st. 1, tač. 4 – kao verbalni sukob dva ili više lica. Do donošenja važećeg ZJRM, sudska praksa je definisala svađu kao „oštro usmeno obračunavanje praćeno uzajamnim pretnjama i pogrdnim izrazima, tako da nekada po svom intenzitetu ukazuje na mogućnost da se izrodi u tuču“.¹⁹

Ovo krivično delo ima jedan osnovni i jedan teži oblik. Kvalifikatornu okolnost predstavlja vrsta sredstva kog se učinilac maši – kod težeg oblika reč je o vatrenom oružju.

Mašenje treba razumeti u uobičajenom jezičkom značenju posezanja za nečim ili hvatanja nečega. Po shvatanju sudske prakse „dovoljno je da se učinilac mašio opasnog oruđa pri čemu nije neophodno da takvo oruđe bude usmereno prema telu oštećenog. Mašiti se oružja, opasnog oruđa ili sredstva podobnog da telo teško povredi i zdravlje teško naruši, podrazumeva takvu radnju koja pokazuje nameru učinioaca da to oružje ili oruđe upotrebi, odnosno telesnog pokreta koji kod oštećenog stvara utisak da će do upotrebe stvarno doći“.²⁰ To znači „da se ono [*oružje, opasno oruđe ili drugo sredstvo*] uzima u ruku i manipulise njim na taj način da ukazuje na spremnost da to sredstvo bude upotrebljeno“.²¹

Može se postaviti pitanje da li je izbor glagola „mašiti se“ za određenje radnje izvršenja ovog krivičnog dela adekvatno rešenje, s obzirom na to da nije uobičajen u pravnom jeziku.²² Đorđević zato predlaže da se on zameni glagolom „potegnuti“, iako čini ogradu da je ovaj glagol po sadržini nešto uži.²³ Interesantno je da ZJRM u čl. 23 propisujući obeležja bića krivičnog dela ometanje službenog lica u vršenju službene dužnosti pravi razliku između glagola „mašiti se“ (kod težeg oblika

¹⁸ V. presudu Osnovnog suda u Čačku K 407/15 od 26. oktobra 2016. i presudu Višeg suda u Čačku, Kž 12/17 od 26. januara 2017. godine (Intermex).

¹⁹ Rešenje Okružnog suda u Beogradu Kž 453/07 od 27. marta 2007. i presuda Prvog opštinskog suda u Beogradu K 1069/06 od 14. decembra 2006. godine (Intermex).

²⁰ Presuda Okružnog suda u Novom Sadu Kž 242/05 od 6. oktobra 2005. godine (Intermex).

²¹ Rešenje Okružnog suda u Beogradu Kž 453/07 od 27. marta 2007. i presuda Prvog opštinskog suda u Beogradu K 1069/06 od 14. decembra 2006. godine.

²² V. u tom smislu odredbe čl. 32 i 33 Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa (*Službeni glasnik RS*, br. 21/10).

²³ Đorđe Đorđević, „Krivično delo ugrožavanja opasnim oruđem pri tuči i svađi“, *Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, tom I, Beograd, 2023, 58.

iz st. 2) i glagola „potegnuti“ (kod najtežeg oblika iz st. 3). Međutim, ovi glagoli se odnose samo na oružje, a ne i na oruđe.

Posledica se ogleda u nastupanju apstraktne opasnosti po život i telo pasivnog subjekta.²⁴ Ako dođe do nastupanja posledice u vidu konkretne opasnosti, uz ispunjenje ostalih uslova, može se raditi o krivičnom delu ugrožavanja sigurnosti iz čl. 138 KZ.²⁵ Nešto drugačija će biti situacija u kojoj je pasivni subjekt službeno lice. U vezi sa pomenutim čl. 23 ZJRM u kom je predviđeno krivično delo ometanje službenog lica u vršenju službene dužnosti postoji prividni sticaj zbog primene principa alternativiteta čak i onda kada se „u ometanju službenog lica u vršenju službene dužnosti može prouzrokovati osećaj lične nesigurnosti, tj. ugroženosti, a u tom smislu bi se moglo govoriti o postojanju jednog krivičnog dela iz čl. 23, st. 1 ZJRM“, a ne o pravom sticaju sa krivičnim delom ugrožavanja sigurnosti iz čl. 138 KZ.²⁶ Nadalje, ukoliko prilikom mašenja za oružje ili opasno sredstvo dođe do nastupanja lake telesne povrede, uzima se da postoji samo to krivično delo (laka telesna povreda).²⁷ Drugim rečima, sticaj je prividan, i to po osnovu supsidijariteta.

Relevantan oblik krivice je umišljaj. Za osnovni oblik krivičnog dela propisana je alternativno novčana kazna ili zatvor do šest meseci, a za teži oblik kumulativno kazna zatvora do dve godine i novčana kazna. Ovakva razlika između zaprečenih kazni dubiozna je sa stanovišta kriminalne politike imajući u vidu kvalifikatornu okolnost, a pre svega relativno lakšu prirodu ovog krivičnog dela.²⁸

²⁴ Lj. Lazarević, op. cit., 493, Đ. Đorđević, op. cit., 59. Utoliko, u doktrini se iznosi stav da je ovo krivično delo „najblaži oblik apstraktnog stvaranja opasnosti po telesni integritet drugog lica“, Dragan Jovašević, „Krivičnopravna zaštita telesnog integriteta u pravu Republike Srbije“, *Krivično zakonodavstvo i funkcionisanje pravne države*, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Grad Trebinje i Ministarstvo pravde Republike Srpske, 2018, 93.

²⁵ Lj. Lazarević, op. cit., 494.

²⁶ Presuda Vrhovnog kasacionog suda Kzz 510/22 od 30. maja 2022. godine (sa sajta Vrhovnog suda).

²⁷ „Kako se okrivljenom na teret stavlja izvršenje krivičnog dela ugrožavanje opasnim oruđem pri tuči i svadi iz člana 124. Krivičnog zakonika, te kako prvostepeni sud kao nesumnjivo nalazi da su se u radnjama okrivljenog stekla sva obeležja bića navedenog krivičnog dela, s tim da se po nalaženju prvostepenog suda okrivljeni nije zadržao samo na mašenju za metalnu cev već je istom i zadao laku telesnu povredu oštećenom, tako da je navedeno mašenje za oruđe zapravo konzumirano lakom telesnom povredom“, rešenje Apelacionog suda u Beogradu Kž1 2708/10 od 24. marta 2010. godine (Cekos in Ekspert).

²⁸ Jedan od potencijalnih razloga za diskrepancu u ovim kaznenim rasponima jeste činjenica da je teži oblik uveden Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2009. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 79/09) koji je i inače bio na liniji pooštavanja zakonske regulative.

TUČA KAO OBELEŽJE PREKRŠAJA

Prekršaj iz čl. 9 ZJRM nosi naziv vređanje, vršenje nasilja, pretnja ili tuča. Dok su vređanje, vršenje nasilja i pretnja kojima se narušava javni red i mir alternativno propisane radnje izvršenja prekršaja iz st. 1 ovog člana, izazivanje tuče ili učestvovanje u njoj propisano je kao poseban prekršaj u st. 2. S obzirom na zaprećenu kaznu, prekršaj iz st. 2 je teži i kažnjava se novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara ili kaznom zatvora od 30 do 60 dana.

Videli smo da je pojam tuče određen u čl. 3, st. 1, tač. 11 ZJRM. Njega treba razumeti na isti način kao kod krivičnog dela iz čl. 124 KZ, odn. kao fizički obračun dva ili više lica. Radnja izvršenja je alternativno predviđena i može se ostvariti izazivanjem tuče ili učestvovanjem u njoj. S obzirom na to da ZJRM razlikuje radnju izazivanja i učestvovanja u tuči, postavlja se pitanje u čemu se ona ogleda. Izazivanje tuče se jezički može odrediti kao podsticanje ili provociranje sukoba između dva ili više lica, odn. kao „stvaranje opasne situacije u kojoj može da dođe do fizičkog obračuna dva ili više lica“.²⁹ Učestvovanje podrazumeva neposredno preduzimanje akata nasilja, u smislu definicije pojma tuče iz ZJRM. Rečju, u prvom slučaju bi se radilo o inicijativi, a u drugom o realizaciji. Smatramo da učestvovanje obuhvata i izazivanje tuče, odn. da će učinilac koji je tuču izazvao, a potom u njoj i učestvovao ostvariti samo potonju radnju. To implicira da će prvi oblik radnje izvršenja postojati samo ukoliko je učinilac tuču izazvao, ali u njoj nije učestvovao. Time još nisu iscrpljena sva pitanja koja se u vezi sa izazivanjem tuče postavljaju. Naime, nije najjasnije koje radnje bi se mogle podvesti pod „izazivanje tuče“, a da one ne predstavljaju radnje drugih prekršaja koji su propisani u ZJRM, na primer, vređanje, neprijatno, drsko i bezobzirno ponašanje.

Ovaj prekršaj u biću sadrži posledicu koja se ogleda u narušavanju javnog reda i mira. Pojam javnog reda i mira određen je u čl. 3, st. 1, tač. 1 ZJRM: to je usklađeno stanje međusobnih odnosa građana nastalo njihovim ponašanjem na javnom mestu i delovanjem organa i organizacija u javnom životu radi obezbeđenja jednakih uslova za ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda građana zajemčenih Ustavom. Težina posledice predstavlja i kriterijum na osnovu kojeg se ovaj prekršaj razlikuje od krivičnog dela nasilničkog ponašanja iz čl. 344 KZ, kod kojeg se zahteva da dođe do težeg remećenja javnog reda i mira.³⁰

²⁹ Jasmina Igrački, „Nasilničko ponašanje: krivičnopravni i kriminološki aspekt“, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, br. 2, Vol. XXXII, Beograd, 2013, 206.

³⁰ N. Delić (2025), op. cit., 440–441; J. Igrački, op. cit., 207–208; Nataša Mrvić-Petrović, „Poštovanje načela *ne bis in idem* pri suđenju za slične prekršaje i krivična dela“, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, br. 2, Beograd, 2014, 33.

Okolnost da je posledica propisna kao obeležje bića prekršaja je teorijski od višestrukog značaja. Najpre, prekršaji su po pravilu delatnosni delikti, odn. posledični (materijalni) prekršaji se u našim propisima retko sreću.³¹ Opravdanje krivičnopravne zaštite se, pak, pronalazi u nastupanju kakvih ozbiljnijih posledica, koje uz to pogađaju individualna pravna dobra, i to ona od najveće vrednosti – život i telo. Kao što smo pomenule, kod krivičnog dela iz čl. 123 KZ doktrina i praksa smatraju da se posledica sastoji u nastupanju konkretne opasnosti, a pored toga dolazi i do nastupanja teške telesne povrede ili smrti, koje predstavlja objektivni uslov inkriminacije. Posledica kod krivičnog dela iz čl. 124 KZ najviše može biti apstraktna opasnost koja (takođe) nije neposredno vidljiva u zakonskom opisu.³²

Teži oblik ovog prekršaja predviđen je u st. 3, čl. 9 ZJRM i postoji ako je prekršaj izvršen u grupi od tri ili više lica. Iako ZJRM ne određuje pojam grupe, u teoriji se smatra da pripadnici grupe moraju imati „svest o zajedničkom delovanju“, što otvara pitanje da li učesnici u tuči mogu činiti grupu samo ukoliko su „na istoj strani“ u fizičkom obračunu.³³ S obzirom na propisanu kaznu (zatvor u trajanju od 30 do 60 dana) grupa predstavlja kvalifikatornu okolnost čija je suština u međusobnoj koheziji članova koji deluju u pravcu vršenja odnosnog prekršaja, a ne tek u njihovom broju, posebno imajući u vidu da je saizvršilaštvo kod prekršaja narušavanja javnog reda i mira u praksi često.³⁴

Konačno, u st. 4, čl. 9 ZJRM predviđeno je kažnjavanje za pokušaj dela iz st. 1, 2 i 3. Najpre, kažnjivost pokušaja u prekršajnom pravu je retkost. Odredba čl. 16 Zakona o prekršajima,³⁵ propisuje da će se za pokušaj učinilac kazniti samo ako je to posebno propisano. Osim toga, teško je i zamisliti u čemu bi se on u ovom slučaju manifestovao. Eventualno bismo mogli govoriti o svršenom pokušaju, ako izazivanjem tuče ili učestvovanjem u njoj nije narušen javni red i mir, ili o nesvršenom ukoliko postoji pokušaj izazivanja tuče, odn. ako su preduzete radnje usmerene na izazivanje, ali do tuče nije došlo. Nesvršeni pokušaj u odnosu na radnju učestvovanja nije moguć. Ipak, već smo pomenule da radnje izazivanja

³¹ Igor Vuković, *Prekršajno pravo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2024b, 37.

³² Treba reći i da je u doktrini sporno da li se delo koje sadrži apstraktnu opasnost ubraja u posledične ili delatnosne delikte, upravo zbog okolnosti da ona u biću nije opisana, I. Vuković (2024a), op. cit., 75.

³³ Mirjana Tugar, *Komentar Zakona o javnom redu i miru*, Službeni glasnik, Beograd, 2019, 38.

³⁴ Branislav Ristivojević, Ivan Milić, *Komentar Zakona o prekršajima*, Službeni glasnik, Beograd, 2023, 76.

³⁵ *Službeni glasnik RS*, br. 65/13, 13/16, 98/16 – odluka US, 91/19, 91/19 – dr. zakon i 112/22 – odluka US, u daljem tekstu: ZP.

tuče mogu da se podvedu i pod druge radnje opisane u st. 1, čl. 9 ZJRM – vređanje drugog ili pretnja, odn. pod prekršaj opisan u čl. 7 ZJRM – svađa ili vika. Ako se radnje učinioca kvalifikuju kao pokušaj, ne postoji mogućnost da se po tom osnovu njemu kazna ublaži – ZP, za razliku od KZ ne predviđa da pokušaj predstavlja fakultativni osnov za ublažavanje kazne, te se pokušaj, jednako kao i dovršeno delo, kažnjava u rasponu propisane kazne.³⁶

NUŽNA ODBRANA I TUČA

Još jedno pitanje koje se postavlja u vezi sa tučom – bilo da je reč o njenoj krivičnopravnoj ili prekršajnopravnoj relevantnosti – odnosi se na mogućnost pozivanja učesnika tuče na nužnu odbranu. Naša doktrina dosledno na ovo pitanje daje negativan odgovor. Razlog je sledeći: definicija tuče podrazumeva da je reč o međusobnom fizičkom sukobu više lica, u kojem učesnici preduzimaju radnje koje su istovremeno i napad i odbrana. Suprotno tome, nužna odbrana – i u krivičnom (v. čl. 19 KZ) i u prekršajnom pravu (v. čl. 13 ZP) – pretpostavlja postojanje istovremenog protivpravnog napada od kojeg se učinilac *brani*. Pored objektivnih elemenata, nužna odbrana zahteva i postojanje subjektivnih – svest o napadu i *volju da se on odbije*.³⁷ Učestvovanje u tuči, shvaćeno u najširem smislu, na subjektivnom planu podrazumeva *svest i volju da se učestvuje u tuči*.³⁸ I sudska praksa istog je stava – učesnici u tuči ne mogu se pozivati na nužnu odbranu,³⁹ „jer njihove delatnosti nemaju karakter odbijanja protivpravnog napada kao neophodnog uslova za primenu instituta nužne odbrane“⁴⁰. Međutim, u jednoj presudi sud je zauzeo stav da primena nužne odbrane nije uvek isključena, već da je to „teorijski moguće“ i to „u situaciji ako je za nekog učesnika, koji nije provocirao tuču, utvrđeno da njegovo dejstvovanje u tuči ima karakter odbrane prema napadaču“.⁴¹

³⁶ Nataša Delić, Vanja Bajović, *Priručnik za prekršajno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2022, 51.

³⁷ N. Delić, V. Bajović, op. cit., 41; upor. Igor Vuković, „O subjektivnim obeležjima protivpravnosti u krivičnom pravu“, *Analiz Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2, Beograd, 2011, 127–134.

³⁸ N. Delić (2025), op. cit., 76; Svetozar R. Nikitović, *Krivično delo učestvovanje u tuči iz člana 123 Krivičnog zakonika Srbije*, „Zov“, Užice, 2010, 53.

³⁹ V. presude Prekršajnog apelacionog suda, Odeljenje u Novom Sadu Prž 21595/22 od 15. novembra 2022. i Pržm 99/22 od 17. maja 2022. godine.

⁴⁰ Presuda Višeg suda u Novom Sadu K 241/12 od 18. marta 2013. i presuda Apelacionog suda u Novom Sadu Kž1 1793/13 od 25. juna 2013. godine.

⁴¹ Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Kž1 3140/12 od 22. januara 2013. godine.

ZAKLJUČAK

Tuča, shvaćena kao fizički obračun više lica ima krivičnopravni i prekršaj-nopravni tretman koji uslovljava postojanje različitih „vrsta“ tuča, različite težine. Formalno najlakši oblik tuče podrazumeva fizički obračun dva ili više lica kojim se narušava javni red i mir i definiše se u okvirima koje poznaje ZJRM. Iako jeste najlakša forma tuče, s obzirom na zaprećenu kaznu, videli smo da se radi o jednom od najtežih prekršaja u srpskom pravu, budući da je propisana najveća kazna koja se može predvideti u prekršajnom pravu (kazna zatvora od 30 do 60 dana). Pored toga, kod ovog prekršaja propisana je odgovornost za pokušaj, što u prekršajnom pravu nije uobičajeno (premda je faktički teško zamisliti pokušaj ovog dela). Nedostatak ove inkriminacije (i posledično – ZJRM) ogleda se u tome što je kao teži oblik predviđeno vršenje prekršaja od strane grupe, pri čemu sam zakon, sem broja lica koji je potrebno da postoji, bliže ne definiše šta grupa jeste (kako to npr. čini KZ). Ovo utoliko pre što u prekršajnom pravu nije predviđena shodna primena KZ.

„Prekršajna tuča“ može prerasti u krivično delo i samim tim postati teža vrsta tuče u tri slučaja. Prvo, i po zaštitnom objektu najslabije navedenom prekršaju, ako dođe do *težeg* remećenja javnog reda i mira, što predstavlja posledicu krivičnog dela nasilničkog ponašanja (čl. 344 KZ). Druga dva slučaja su unekoliko specifičnija. Zajedničko im je što se njima štiti život i telo, dakle individualno, a ne kolektivno dobro. Pa tako, ukoliko se učesnik tuče maši opasnog sredstva pri tuči ili svađi, postojaće krivično delo iz čl. 124 KZ. Za razliku od nasilničkog ponašanja gde se okolnost koja „pravi razliku“ između krivičnog dela i sličnog prekršaja ogleda u posledici, kod ovog krivičnog dela je težište na sredstvu kao obeležju bića, koje nije upotrebljeno, već je samo pokazana određena spremnost ka tome. Iako naziv ovog krivičnog dela koji sadrži reč „ugrožavanje“ sugerise da postoji neka „opipljiva“ posledica, ona se očitava tek u postojanju apstraktne opasnosti za koju je sporno da li uopšte potpada pod posledične ili delatnosne delikte. Poslednji slučaj je ujedno i najteži i javlja se kada „lakša tuča“ preraste u učestvovanje u tuči iz čl. 123 KZ. Radnja izvršenja ovog krivičnog dela sastoji se od prostog učestvovanja u tuči. Iako u svom zakonskom opisu ne sadrži posledicu, videli smo da je doktrina i judikatura vide u „konkretnoj opasnosti da dođe do smrti ili teške telesne povrede“. Ipak, to ne menja zaključak da se kažnjivost u ovom slučaju gradi oko objektivnog uslova inkriminacije koji podrazumeva nastupanje teške telesne povrede ili smrti nekog lica koje nije naneo učinilac dela iz čl. 123 KZ. Stoga obeležja *bića* krivičnog dela deluju „siromašnije“ spram obeležja *bića* prekršaja (koji, videli smo, ima izričito navedenu posledicu u biću). No, ipak, u kvalitativnom smislu je ova tuča daleko opasnija, jer je neko lice teško telesno povređeno ili usmrćeno. To praktično znači da učinilac može svojom istom radnjom, u zavisnosti od događaja koje nisu obuhvaćeni njegovom

svešću i voljom, učiniti i prekršaj i krivično delo. Ovo je posebno sporno na planu krivičnopravne odgovornosti s obzirom na delovanje principa krivice. Pored toga, tuča iz čl. 123 KZ je jedini slučaj kod kog se zahteva učestvovanje minimum tri lica.

Na kraju, činjenica da je tuča obeležje jednog prekršaja i tri krivična dela ukazuje na nesporan značaj ovih delikata u regulisanju međusobnih odnosa građana, pa zavređuje odgovarajuću pažnju, naročito onda kada se radi o „graničnim situacijama“, jer, videli smo da razlike u pravnom tretmanu mogu biti posve drugačije.

IVANA RADISAVLJEVIĆ, LL.M.

Lecturer, Faculty of Law
University of Belgrade

Dr. JOVANA BANOVIĆ

Assistant Professor, Faculty of Security Studies
University of Belgrade

BRAWLING IN SERBIAN CRIMINAL AND MISDEMEANOR LAW

Summary

Both the Serbian Criminal Code and the Law on Public Order and Peace contain provisions in which brawling constitutes the core element of the offense. In general terms, brawling may be described as a physical clash involving several persons. While in most cases the participation of two persons suffices, the legal framework demonstrates that this is not always the case. The Criminal Code criminalizes participation in a brawl (Art. 123 CC) and endangerment with a dangerous instrument in brawl or quarrel (Art. 124 CC). By contrast, the misdemeanor legislation penalizes instigating or taking part in a brawl that disturbs public order and peace (Art. 9(2) LPOP). This article examines these provisions, highlighting their similarities and differences, and delineating the essential features of the respective offenses. Special attention is given to the boundaries of penal protection in this sphere of unlawful conduct. The protected legal interests also diverge: while criminal law safeguards life and bodily integrity as individual legal goods, misdemeanor law primarily protects a collective good – public order and peace. Finally, the paper considers selected judicial decisions that shed light on the interpretation and application of these provisions.

Key words: brawling, criminal offense, misdemeanor, weapon, violence.

Literatura

Atanacković D., „Objektivni uslov inkriminacije“, *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 3, Beograd, 1995.

Delić N., Bajović V., *Priručnik za prekršajno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2022.

Delić N., *Krivično pravo Posebni deo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2025.

- Delić N., „Nova rešenja u glavi krivičnih dela protiv javnog reda i mira (XXXI)“, *Anali pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2, Beograd, 2013.
- Drakić D., „Krivično delo učestvovanja u tuči“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 1–2, Novi Sad, 2007.
- Đorđević Đ., „Krivično delo ugrožavanja opasnim oruđem pri tuči i svadi“, *Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, tom I, Beograd, 2023.
- Igrački J., „Nasilničko ponašanje: krivičnopravni i kriminološki aspekt“, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, br. 2, Vol. XXXII, Beograd, 2013.
- Ilić B., „Krivično delo učestvovanje u tuči (čl. 123 Krivičnog zakonika)“, *Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, tom I, Beograd, 2023.
- Jovašević D., „Krivičnopravna zaštita telesnog integriteta u pravu Republike Srbije“, *Krivično zakonodavstvo i funkcionisanje pravne države*, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Grad Trebinje i Ministarstvo pravde Republike Srpske, 2018.
- Lazarević Lj., *Komentar Krivičnog zakonika*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2011.
- Mrvić-Petrović N., „Poštovanje načela *ne bis in idem* pri suđenju za slične prekršaje i krivična dela“, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, br. 2, Beograd, 2014.
- Nikitović S. R., *Krivično delo učestvovanje u tuči iz člana 123 Krivičnog zakonika Srbije*, „Zov“, Užice, 2010.
- Ristivojević B., Milić I., *Komentar Zakona o prekršajima*, Službeni glasnik, Beograd, 2023.
- Stojanović Z., *Komentar Krivičnog zakonika*, Službeni glasnik, Beograd, 2018.
- Tukar M., *Komentar Zakona o javnom redu i miru*, Službeni glasnik, Beograd, 2019.
- Vuković I., *Krivično pravo Opšti deo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2024a.
- Vuković I., „O subjektivnim obeležjima protivpravnosti u krivičnom pravu“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2, Beograd, 2011.
- Vuković I., *Prekršajno pravo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2024b.

PREGLEDNI RAD

KRIVIČNO DELO NEUKAZIVANJE LEKARSKE POMOĆI (ČLAN 253 KZ)

Lekari zauzimaju dominantno mesto među pripadnicima zdravstvenih profesija, jer je njihova uloga u obavljanju medicinske delatnosti ključna. Dužnost lekara na pružanje lekarske pomoći proističe iz same lekarske profesije. Pravila o vršenju lekarske dužnosti obavezuju lekara da, u okviru svojih mogućnosti, uvek, i na svakom mestu, ukazuje lekarsku pomoć licima koja se nalaze u životnoj opasnosti ili opasnosti od nastupanja teške telesne povrede ili teškog narušavanja zdravlja. U suprotnom, ukoliko lekar ne pruži hitnu medicinsku pomoć čini krivično delo neukazivanje lekarske pomoći (čl. 253 KZ). Nastupanje opasnosti ne predstavlja posledicu u užem smislu, već uslov koji mora da se ostvari na strani pasivnog subjekta da bi krivično delo postojalo. Smisao ovog krivičnog dela jeste inkriminisanje odbijanja pružanja hitne, neophodne, medicinske pomoći, licu čiji se život nalazi u neposrednoj opasnosti. Izvršilac može biti isključivo lekar (delicta propria). Autorka se u radu bavi osnovnim obeležjima bića krivičnog dela neukazivanje lekarske pomoći, kao i analizom pravih i nepravih krivičnih dela nečinjenja. Ističu se stavovi da je krivično delo neukazivanje lekarske pomoći svojevrsni pravi garantni omisivni delikt, jer je zakonodavac propisivanjem težih nehatnih kvalifikovanih oblika (ukoliko lice kome nije pružena pomoć umre, bude teško telesno povređeno ili mu zdravlje bude teško narušeno) predvideo lekarevu dužnost nesprečavanja posledice. U nastavku rada vrši se poređenje sa krivičnim delom nesavesno pružanje lekarske pomoći (čl. 251 KZ), sa osvrtom na pojam lekarske greške. U zaključku se ističe stav da je, s obzirom na to da krivično delo neukazivanje lekarske pomoći ima delimičnu blanketnu dispoziciju, neophodno sveobuhvatno

Bojana Ilić, master prava, doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, viši javnotužilački saradnik u Trećem osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu, e-mail: radivojevicbojana@yahoo.com.

i precizno uređenje propisa i protokola koji se tiču hitne medicinske pomoći da bi i sama inkriminacija bila jednoobrazno tumačena, a i time bi se dobila šira primena u sudskoj praksi.

Ključne reči: *lekar, neukazivanje lekarske pomoći, omisivni delikt*

UVODNE NAPOMENE

Krivično delo neukazivanje lekarske pomoći (čl. 253 Krivičnog zakonika, u daljem tekstu KZ)¹, sistematizovano je u glavi krivičnih dela protiv zdravlja ljudi koje predstavlja jedno od najvažnijih grupnih zaštitnih objekata. Ova krivična dela pružaju zaštitu čovekovom zdravlju kroz različita (heterogena) krivična dela. Krivičnopravna zaštita je fragmentarnog karaktera, pruža se samo u slučaju drastičnog ugrožavanja ili povrede zdravlja ljudi (*ultima ratio* karakter krivičnog prava).² Zdravlje je, prema definiciji Svetske zdravstvene organizacije (SZO), stanje potpunog fizičkog, mentalnog i socijalnog blagostanja, a ne samo odsustvo bolesti i iznemoglosti. Pravo na zaštitu zdravlja predstavlja i ustavno pravo čoveka.³ Izvršilac većine krivičnih dela protiv zdravlja ljudi može biti svako lice, međutim, kod krivičnog dela neukazivanje lekarske pomoći (čl. 253 KZ) izvršilac je lice sa određenim svojstvom, odnosno, izvršilac može biti samo lekar (*delicta propria*). Lekarska profesija podrazumeva skup vrednosti, ponašanja i odnosa koji podupiru poverenje javnosti u lekare. Lekarski poziv je profesija u kojoj se lekarsko znanje, kliničke veštine i procene stavljaju u službu zaštite i obnove ljudskog zdravlja i blagostanja. Zbog toga je krivično delo neukazivanje lekarske pomoći (čl. 253 KZ) jedno od ključnih krivičnih dela čijom se inkriminacijom pojačava etičnost lekarskog postupanja, sprečava kršenje normi lekarske deontologije i ukazuje na činjenicu da iz lekarske profesije neposredno proizlazi dužnost lekara na pružanje lekarske pomoći. Dužnost pružanja lekarske pomoći, pored toga što je vezana za lekarsku profesiju, izvire i iz različitih zakona i podzakonskih akata koji uređuju medicinsku delatnost, pre svega Zakon o zdravstvenoj zaštiti,⁴ Zakon o pravima pacijenata,⁵ Zakon o zdravstvenom osiguranju,⁶ kao i Kodeks medicinske etike Lekarske komore

¹ Krivični zakonik Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr. 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19 i 94/24.

² Nataša Delić, *Krivično pravo, Posebni deo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2024, 263.

³ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/06 i 115/21 u čl. 68 predviđa da svako ima pravo na zaštitu svog fizičkog i psihičkog zdravlja.

⁴ Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 25/19 i 92/23, u daljem tekstu ZZZ.

⁵ Zakon o pravima pacijenata, *Službeni glasnik RS*, br. 45/13 i 25/19 – i dr. zakon.

⁶ Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Službeni glasnik RS*, br. 25/19 i 92/23.

Srbije (u daljem tekstu Kodeks).⁷ Pravila Kodeksa regulišu pružanje hitne medicinske pomoći i rad u vanrednim okolnostima tako što propisuju dužnost lekara da uvek i na svakom mestu pruži hitnu medicinsku pomoć licu kojem preči neposredna opasnost po život i zdravlje, u granicama svojih mogućnosti i znanja, bez obzira na to da li je na dužnosti ili nije, i bez obzira na to da li je za pomoć izričito zamoljen ili nije. Ako je povređenom licu potrebna medicinska pomoć koju lekar nije u stanju da obezbedi, dužan je da preduzme odgovarajuće mere da se pacijentu pruži adekvatna zdravstvena zaštita, a licu koje je svoj život dovelo u opasnost iz samoubilačkih namera treba da pruži hitnu medicinsku pomoć bez obzira na njegovu volju.⁸ Razuđenost propisa koji uređuju medicinsku delatnost ukazuju na potrebu stvaranja zaokruženog sistema normi, u jedan sveobuhvatni zakonodavni akt, koji bi na sistematičan način uredio oblast zdravstvene delatnosti i time doprineo pravnoj sigurnosti i doslednoj primeni zakonodavnih normi.

ANALIZA OBELEŽJA BIĆA KRIVIČNOG DELA
NEUKAZIVANJE LEKARSKE POMOĆI (ČL. 253 KZ)

*Radnja izvršenja krivičnog dela neukazivanje
lekarske pomoći (čl. 253 KZ)*

Krivično delo čini lekar koji protivno svojoj dužnosti odbije da ukaže lekarsku pomoć licu kojem je takva pomoć potrebna, a koje se nalazi u neposrednoj opasnosti za život ili opasnosti nastupanja teške telesne povrede ili teškog narušavanja zdravlja. Odbijanje ne mora biti eksplicitno, dovoljno je umišljajno propuštanje da se ukaže lekarska pomoć.⁹ Krivično delo spada u prava krivična dela nečinjenja (omisivni delikt), a radnja nečinjenja može se manifestovati na razne načine: izričito, verbalno odbijanje lekara da pruži pomoć, neodazivanje pozivu da pruži pomoć, obećanje da će pomoć pružiti, ali faktičko nepružanje pomoći, propuštanje da interveniše, iako se pomoć od njega nije tražila, neupućivanje bolesnika u odgovarajuću zdravstvenu ustanovu.¹⁰ U pitanju su radnje prve pomoći npr. podvezivanje

⁷ Kodeks medicinske etike Lekarske komore Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 104/16.

⁸ V. čl. 8 i 9 Kodeksa.

⁹ Zoran Stojanović, Nataša Delić, *Krivično pravo Posebni deo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014, 219.

¹⁰ Ljubiša Lazarević, *Komentar Krivičnog zakonika*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2011, 798. Lekar po pravilu nije dužan da preuzme lečenje pacijenta, osim ako se ne radi o pružanju hitne medicinske pomoći. Tako, naš ZZZ propisuje da „zdravstveni radnik može odbiti pružanje zdravstvene zaštite, ako zdravstvena usluga koju treba da pruži nije u skladu sa njegovom

krvnog suda, veštačko disanje, masaža srca, imobilizacija dela tela i druge mere koje je moguće preduzeti s obzirom na okolnosti konkretnog događaja. U praksi se često dešava da lekar odbije da pregleda i primi lice u zdravstvenu ustanovu uz objašnjenje da navedena ustanova nije dežurna u tom trenutku da prima hitne medicinske slučajeve.¹¹ Lekar može biti upozoren i pozvan od strane drugog lica da ukaže pomoć, međutim, delo postoji i kad je lekar saznao za ovakvu situaciju, pa je odbio da ukaže lekarsku pomoć.¹² Obaveza lekara da ukaže hitnu medicinsku pomoć pretpostavlja njegovo saznanje da određenom licu pretil neposredna opasnost po život – očekuje se da lekar pregleda bolesnika, postavi dijagnozu i preduzme odgovarajuću meru pomoći radi otklanjanja životne opasnosti.¹³

Lekar mora pružiti pomoć i ne može opravdati svoje nepostupanje objašnjenjem kako i da je reagovao, neposredna opasnost po život ne bi bila otklonjena.¹⁴ Postoje shvatanja da se pitanja ukazivanja lekarske pomoći ne mogu preuranjeno rešavati, ukoliko je očigledno da ona neće biti uspešna, jer lekar najčešće ne zna da li će i u kojoj meri njegova pomoć biti efikasna, što zavisi od niza okolnosti slučaja, zbog čega dužnost da se on angažuje u pružanju pomoći postoji sve dok se očigledno ne bi utvrdilo da se licu u opasnosti ne može ni na koji način pomoći.¹⁵ Krivični zakonik inkriminiše nepružanje pomoći nezavisno od ishoda, učinilac samim propuštanjem dužnog činjenja čini krivično delo. U svakom slučaju, neophodno je utvrditi da li je lekar preduzeo sve što je bio u mogućnosti da bi otklonio neposrednu opasnost za život u datim okolnostima. Pogrešnu procenu izvršioca o tome da ne može da pruži pomoć treba posmatrati u okviru instituta stvarne zablude (npr. lekar uopšte nije znao da je lice u neposrednoj životnoj opasnosti, da mu je potrebno pružiti lekarsku pomoć).¹⁶

savešću, ili međunarodnim pravilima medicinske etike“. Navedeni „prigovor savesti“ ne odnosi se na pružanje hitne medicinske pomoći. Hajrija Mujović-Zornić, „Promene u shvatanju klauzule savesti kod pružanja zdravstvenih usluga“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2014, 277–292.

¹¹ Slobodan Savić, „Krivična dela u vezi sa obavljanjem lekarske delatnosti“, <http://app.lks.org.rs>, 10. 9. 2025. godine.

¹² *Ibidem*. Tako iz presude Vrhovnog suda Srbije KZZ 36/68 proizlazi da navedeno krivično delo postoji i u slučaju kada lekar upućuje da se pacijent javi drugom, teritorijalno nadležnom organu. Lj. Lazarević, op. cit., 798.

¹³ Snežana Veljković *et al.*, *Sudska medicina*, Medicinski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009, 304.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Đorđe Đorđević, „Neukazivanje lekarske pomoći“, *Kazneno pravo i medicina* (ur. Ivana Stevanović, Nikola Vujičić), Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2019, 251.

¹⁶ *Ibidem*.

Radnjom izvršenja obuhvaćeno je neukazivanje pomoći koja se odnosi na medicinsku delatnost uopšte, tako da, ukoliko je lekar u mogućnosti, on treba da preduzme i radnje za koje je stručan i drugi zdravstveni radnik, npr. previjanje povređenog lica, davanje injekcije, ukazivanje prve pomoći i sl. U literaturi se ističu stavovi da bi krivično delo neukazivanje lekarske pomoći trebalo preimenovati u krivično delo neukazivanje medicinske pomoći, kako bi se odnosilo i na druge zdravstvene radnike, koji bi bili u mogućnosti pružiti eventualnu hitnu medicinsku pomoć.¹⁷ Posebno s obzirom na to da je i u ZZZ definisan pojam „zdravstvenog radnika“, kao i medicinskih sestara, zdravstvenih tehničara i zdravstvenih saradnika, dok se definicija lekara ne navodi. Na ovaj način uskladili bi se KZ i ZZZ, u pogledu izvršioca krivičnog dela iz čl. 253 KZ.

Da bi postojalo krivično delo nečinjenja, pravom moraju biti ustanovljene dužnosti i faktičke mogućnosti da se čini. Ove pretpostavke predstavljaju obeležja objektivnog bića krivičnih dela nečinjenja.¹⁸ Radnja izvršenja krivičnog dela neukazivanje lekarske pomoći (čl. 253 KZ) neće biti ostvarena ukoliko lekar nije bio dužan i nije bio u mogućnosti pružiti lekarsku pomoć. Dužnost postupanja mora proizlaziti neposredno ili posredno iz zakonske odredbe, njene imperativne prirode.¹⁹ Zakonski opis ovog krivičnog dela konkretizuje dužnost lekara, predviđajući da lekar vrši odbijanje „protivno svojoj dužnosti“. U pitanju su subjektivne i objektivne okolnosti, koje moraju biti kumulativno ostvarene, a koje se cene u svakom konkretnom slučaju. To znači da se ne uzima u obzir lekarska dužnost u apsolutnom smislu, već se posmatra svaki pojedinačni slučaj, ocenjuje se da li je konkretni lekar, u konkretnoj situaciji, mogao pružiti neophodnu pomoć, npr. udaljenost lekara od mesta na kome se nalazi lice kome treba pružiti hitnu pomoć i saobraćajne mogućnosti da se do tog mesta brzo stigne, obaveza lekara da u to vreme pruža pomoć i drugim licima koja se nalaze u neposrednoj opasnosti za život, okolnost da je sam lekar povređen, nemogućnost da se prekine započeta hirurška intervencija, potreba pružanja pomoći većem broju lica, odnosno, sveukupna stručna i faktička mogućnost ukazivanja pomoći.²⁰ U svakom slučaju, treba utvrditi koje je konkretno

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Igor Vuković, *Krivična dela nepravog nečinjenja*, Službeni glasnik, Beograd, 2021, 102.

¹⁹ Miodrag Savović, Danica Stepić, „Odnos radnje krivičnog dela neukazivanja lekarske pomoći i radnje krivičnog dela nesavesno pružanje lekarske pomoći nečinjenjem“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2012, 570.

²⁰ Lj. Lazarević, op. cit., 799. Iz krivične prijave proizlazi da je oštećeni pozvao hitnu pomoć, jer je njegova majka doživela infarkt, a da se dispečer ponašao neprofesionalno, postavljajući pitanja koja su prolongirala pomoć za lice čiji je život bio ugrožen, te da je svojim ponašanjem odlagao pružanje pomoći, nakon čega mu se javio drugi dispečer, koji je takođe bio drzak i odbijao da dođe

činjenje prema okolnostima lekaru stajalo na raspolaganju, a to se utvrđuje na osnovu okolnosti svakog konkretnog slučaja, što zavisi od ukupne situacije dela, pristupa žrtvi ili izvoru opasnosti, dostupnosti sredstava za pomoć.²¹ Moguća radnja može biti samo ona radnja koja je podobna za otklanjanje posledice i lekar ne može izbeći prekor da je propustio dužno činjenje vršenjem simboličnih, besmislenih ili uzaludnih radnji, već se uzimaju u obzir samo radnje koje smisleno vode ispunjenju dužnosti, uz poštovanje medicinske struke i nauke.²²

Ukoliko u konkretnom slučaju postoji više načina da se ukaže medicinska pomoć, to se ocenjuje prema stručnosti lekara koji je primenjuje, kao i od njegovog znanja da pomoć ukaže što uspešnije i kvalitetnije (ukoliko lekar u konkretnom slučaju smatra da nema dovoljno znanja i sposobnosti da ukaže hitnu medicinsku pomoć, morao bi pozvati hitne službe, drugog lekara ili da preveze lice u zdravstvenu ustanovu).²³ Smatra se da je dužnost pružanja pomoći ispunjena ako je lekar pružio bilo koji vid pomoći koji se može smatrati stvarnom lekarskom pomoći u konkretnom slučaju, bez obzira na to da li bi drugi način eventualno bio korisniji.²⁴

Izvršilac kod krivičnog dela neukazivanje lekarske pomoći

Krivično delo neukazivanje lekarske pomoći je pravo posebno krivično delo (*delicta propria*), i može ga izvršiti samo lice s posebnim, ličnim svojstvom, a ne svako lice.²⁵ U pitanju mora da bude lekar. Iako se lekar, kao potencijalni izvršilac,

na lice mesta kako bi se oštećenoj pružila pomoć, uz izgovor da je pozivalac nasilnik i da jedino mogu pristupiti uz pratnju policije, te nakon što je hitna pomoć stigla ispred zgrade, odbijali su da uđu do stana gde se pacijentkinja nalazila, iz razloga što čekaju patrolu policije, a oštećeni je naveo da niko nije prišao da pomogne i da ukaže pomoć njegovoj majci, da je lekar hitne pomoći stajao pored vozila i čutao, nakon čega je on bio prinuđen da svojim vozilom preveze majku u bolnicu. Međutim, doneto je rešenje o odbačaju krivične prijave da ne postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično delo neukazivanje lekarske pomoći (čl. 253, st. 1 KZ), iz razloga što je oštećeni sam odbio da služba hitne pomoći pruži pomoć pacijentkinji, te svoju majku privatnim vozilom odveo u zdravstvenu ustanovu, Rešenje o odbačaju Trećeg osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu KT 606/2021 od 9. 2. 2022. godine.

²¹ I. Vuković, op. cit., 158.

²² *Ibidem*.

²³ V. čl. 12 Kodeksa.

²⁴ Đ. Đorđević, op. cit., 252.

²⁵ Tako se u literaturi navodi da se *delicta propria* mogu podeliti na prave i neprave – posebno svojstvo izvršioca konstituise nepravo kod pravih posebnih delikata (kao što je neukazivanje lekarske pomoći krivično delo koje može izvršiti samo lekar, i to jasno proizlazi iz njegovog osnovnog oblika), dok kod nepravih posebnih delikata naročito svojstvo izvršioca predstavlja samo kvalifikatornu ili

pojavljuje u još nekim krivičnim delima predviđenim Krivičnim zakonikom, sam pojam lekara nije definisan u zakonu. Čak ni ZZZ ne navodi definiciju lekara, već određuje zdravstvenog radnika, koji se definiše kao doktor medicine, doktor dentalne medicine, magistar farmacije i magistar farmacije – medicinskog biohemičara, sa završenim odgovarajućim integrisanim akademskim studijama zdravstvene struke.²⁶ Zakon ne koristi termine pojedinačnih struka – izvršioca poslova, već samo govori o zdravstvenim radnicima i zdravstvenim saradnicima.²⁷ U literaturi se nailazi na shvatanje da je u pitanju svojevrsna „racionalizacija“ termina, kojom se „šematizuju“ odnosi zaposlenih, te da je manje transparentan uvid u to ko koje poslove obavlja.²⁸ U teoriji krivičnopravne nauke najčešće se navodi da je lekar svako lice sa završenim medicinskim ili stomatološkim fakultetom, uz različite dopune definicije, pa tako – lekar je svako lice sa završenim medicinskim ili stomatološkim fakultetom koje je, s obzirom na stručnu sposobnost i praktično iskustvo, sposobno da pruži pomoć.²⁹ Sporno je da li je neophodno da potencijalni izvršilac bude lekar koji obavlja medicinsku praksu ili je dovoljno da samo ima propisanu stručnu spremu. Većinsko shvatanje je da to treba da bude lekar koji već obavlja lekarsku praksu i ima potrebno znanje i iskustvo za pružanje neophodne pomoći u konkretnoj situaciji. Tako, lekar koji je završio medicinski fakultet, ali nikada nije praktikovao medicinu, teško bi se mogao smatrati izvršiocom ovog krivičnog dela.³⁰ Uzima se u razmatranje svaki pojedinačni slučaj, jer s obzirom na prirodu medicinske pomoći koja treba biti pružena, situacije mogu biti različite. Smatra se i da penzionisani lekar, kao i lekar koji se bavi naučnim radom, takođe mogu biti izvršioци ovog krivičnog dela.³¹ Čak i u slučajevima kada se lekar ne bavi lekarskom praksom, već potpuno drugom strukom od one koja je potrebna u konkretnom slučaju (npr. stomatolog treba da pruži pomoć licu koje ima srčani napad) postoje

privilegujuću okolnost, V. više, Igor Vuković, „O opravdanosti tzv. svojeručnih krivičnih dela“, *Kaznena reakcija u Srbiji, V deo* (ur. Đorđe Ignjatović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015, 155–171.

²⁶ Čl. 150 st. 1 ZZZ.

²⁷ V. čl. 151 ZZZ, „Zdravstveni saradnik je lice koje nema stečeno srednje obrazovanje zdravstvene struke, odnosno visoko obrazovanje zdravstvene struke, a koje učestvuje u obavljanju određenih poslova zdravstvene zaštite (prevencije, dijagnostike, terapije i rehabilitacije) u zdravstvenoj ustanovi, odnosno privatnoj praksi.“

²⁸ Hajrija Mujović, „Prava lekara, samoregulatora i evropske preporuke za lekare“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2019, 252.

²⁹ Lj. Lazarević, op. cit., 799.

³⁰ Zoran Stojanović, *Komentar krivičnog zakonika*, Službeni glasnik RS, Beograd, 2018, 816.

³¹ Lj. Lazarević, op. cit., 800.

mišljenja da dužnost lekara da pruži lekarsku pomoć postoji, a da vrsta i obim pomoći moraju odgovarati znanju i mogućnostima lekara.³² Suština ovog krivičnog dela je da lekar pruži pomoć u hitnoj situaciji, i da se u potpunosti, u skladu sa objektivnim i subjektivnim mogućnostima, angažuje, u cilju poboljšanja stanja i spašavanja života lica u opasnosti, bez obzira na ishod, te da u skladu sa svojom savešću pristupa lekarskoj etici i zakonskoj obavezi.

Uslovi na strani pasivnog subjekta

Pasivni subjekt kod krivičnog dela neukazivanje lekarske pomoći jeste lice kome je potrebna lekarska pomoć i koje se nalazi u neposrednoj opasnosti za život ili opasnosti nastupanja teške telesne povrede ili teškog narušavanja zdravlja. Postojanje opasnosti je element bića ovog krivičnog dela i uslov čije se ispunjenje zahteva na strani pasivnog subjekta da bi krivično delo postojalo. Dakle, opasnost nije obeležje bića u vidu posledice ovog krivičnog dela, već svojstvo pasivnog subjekta. U pitanju je konkretna opasnost – opasnost koja je već nastala, i koja se mora u svakom konkretnom slučaju dokazati. Opasnost je stanje u kome je neko dobro ugroženo i pretil opasnost da ono može biti povređeno.³³ Da li opasnost zaista postoji ocenjuje se iz ugla objektivnog posmatrača, koji se stavlja u poziciju učinioca, na temelju saznanja koja su postojala u vreme izvršenja dela.³⁴ Licu u neposrednoj opasnosti za život (ili u opasnosti od nastupanja teške telesne povrede ili teškog narušavanja zdravlja) za otklanjanje takve opasnosti mora biti potrebna lekarska pomoć. Iako zakonski opis nije dovoljno precizan, treba smatrati da i opasnost od nastupanja teške telesne povrede ili teškog narušavanja zdravlja mora biti neposredna, kao što je to jasno navedeno kada je u pitanju opasnost za život.³⁵ Ozbiljnost povrede ili oboljenja mora biti takva da opravdava krivičnopravni *ultima ratio* karakter. Treba da je reč o takvom zdravstvenom stanju pasivnog subjekta koje objektivno iziskuje lekarsku pomoć. Postojanje opasnosti procenjuje se u svakom slučaju s obzirom na prirodu bolesti, težinu povrede, opšte zdravstveno stanje lica kome treba pružiti pomoć, kao i druge okolnosti koje ukazuju na to da se život tog lica nalazi u opasnosti.³⁶ U medicinskoj literaturi se navodi da se neposredna opasnost po život relativno lako može proceniti, jer se samo na osnovu

³² Đ. Đorđević, op. cit., 250.

³³ Z. Stojanović (2018), op. cit., 116.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Z. Stojanović (2018), op. cit., 815.

³⁶ Lj. Lazarević, op. cit., 799.

pregleda pasivnog subjekta može utvrditi da li je u neposrednoj opasnosti po život.³⁷ Moguće je da u trenutku pregleda ne postoji jasno manifestovana teška telesna povreda ili teško narušavanje zdravlja, ali je lekar na osnovu pregleda i dobijenih anamnestičkih podataka dužan da predvidi mogućnost nastupanja smrti, teške telesne povrede ili teškog narušavanja zdravlja.³⁸ U svakom slučaju, lekar je obavezan da pregleda pacijenta, i da na taj način utvrdi zdravstveno stanje pasivnog subjekta u datom trenutku. Ukoliko u konkretnom slučaju postoji potreba zbrinjavanja većeg broja lica koji su u neposrednoj opasnosti za život, tada se mora utvrditi stepen opasnosti po život svakog od njih da bi se na osnovu tog merila odredio redosled pružanja pomoći.

Teži oblici krivičnog dela neukazivanje lekarske pomoći (čl. 253 KZ)

Krivično delo neukazivanje lekarske pomoći ima dva teža oblika kvalifikovana težom posledicom (čl. 27 KZ). Prvi teži oblik (st. 2) postoji ukoliko lice kojem nije ukazana lekarska pomoć bude teško telesno povređeno ili mu zdravlje bude teško narušeno. Drugi teži oblik (st. 3) predviđa krivičnu odgovornost lekara ukoliko nastupi smrt lica kome pomoć nije pružena. Teža posledica je realizacija opasnosti koja je predviđena osnovnim oblikom, i mora postojati uzročno-posledična veza između radnje osnovnog oblika i teže posledice. Zakonska konstrukcija krivičnog dela neukazivanje lekarske pomoći je formalne prirode, i delo je dovršeno samim odbijanjem da se pruži pomoć, međutim, propisivanjem težih posledica, krivično delo „postaje“ posledično.³⁹ Na ovaj način garantna pozicija lekara je ozakonjena tako da propuštanje dužnog činjenja predstavlja nesprečavanje zakonom propisane posledice. Za teže oblike ovog krivičnog dela propisane su i teže kazne, na koji način je zakonodavac u „meru“ kazne uključio, sa jedne strane, nevrednost povrede imperativne norme iz osnovnog oblika, a sa druge strane, i nevrednost težih posledica.⁴⁰ U odnosu na težu posledicu, kod oba teža oblika, mora postojati nehat, jer ukoliko bi lekar postupao sa umišljajem, postojalo bi krivično delo teške telesne povrede (čl. 121 KZ) ili krivično delo ubistva (čl. 113 KZ).

³⁷ S. Savić, op. cit., 7.

³⁸ *Ibidem*. Kao primer se navode traumatska stanja sa kliničkom slikom u kojoj često postoji tzv. slobodni (latentni), odnosno asimptomatski interval, npr. povreda glave sa naknadnim ispoljavanjem kliničke slike epiduralnog hematoma ili tzv. krvarenje u dva vremena kod traumatskih rascepa jetre i slezine.

³⁹ N. Delić, op. cit., 322.

⁴⁰ *Ibidem*.

KOLIZIJA DUŽNOSTI

Kolizija dužnosti podrazumeva da se određena dužnost može ostvariti samo nauštrb neispunjenja druge dužnosti, kojom se ostvaruju obeležja nekog krivičnog dela. Kao primer se može navesti pandemija virusa kovid 19 kada su se mnogi lekari nalazili u koliziji dužnosti usled nemogućnosti da pruže pomoć svim licima kojima je bilo potrebno priključenje na aparat za mehaničku ventilaciju vazduha. Lekari su bili prinuđeni da u postupku trijaže vrše odabir između pacijenata koji će biti priključeni na ventilator.⁴¹ Kako lekar ima garantnu dužnost prema pacijentu, koji se nalazi u životnoj opasnosti, i obavezu da mu pruži hitnu medicinsku pomoć, postavlja se pitanje njegove odgovornosti ako odstupa od utvrđenih opšteobavezujućih kriterijuma trijaže.⁴² Lekar, kao garant, u smislu krivičnog prava mora da odabere kome će pružiti pomoć (on ne može da izbegne dužnost da leči zbog opasnosti od eventualne zaraze). U literaturi se nailazi na različite stavove, pa tako gledano sa etičkog stanovišta, prioritet bi trebalo dati onome ko ima veću šansu za preživljavanje, ali gledano sa aspekta zakonske odredbe o krivičnom delu neukazivanje lekarske pomoći, dovoljno je da lekar pruži pomoć bilo kome od ugroženih lica pa da se otkloni mogućnost odgovornosti, jer su život i zdravlje svakog lica podjednako pravno zaštićeni.⁴³ U našem pravu, ovakve situacije rešavaju se kroz institut krajnje nužde, jer KZ dopušta mogućnost postupanja u krajnjoj nuždi u odnosu na dobra jednake vrednosti (u ovom slučaju, odabir između dva ljudska života).

Takođe se može dogoditi hipotetička situacija kolizije dužnosti u slučaju izrečene mere bezbednosti zabrane vršenja poziva delatnosti ili dužnosti prema lekaru (čl. 85 KZ) i potrebe pružanja hitne medicinske pomoći licu koje se nalazi u neposrednoj opasnosti za život i zdravlje. Naime kršenjem mere bezbednosti,

⁴¹ V. više, Igor Vuković, „Kolizija dužnosti kao osnov opravdanja u okolnostima pandemije“, *CRIMEN*, br. 2, Beograd, 2020, 132–143. i Đorđe Ignjatović, „Pandemija Kovid-19 i penitencijarni sistem – prva iskustva“, *CRIMEN*, br. 3, Beograd, 2021, 233–258.

⁴² U beogradskoj javnotužilačkoj praksi postojali su primeri krivičnih prijavi uskraćivanja hitne medicinske pomoći, u toku pandemije kovid 19 virusa, na način „prebacivanja“ pacijenata u teškom stanju u druge institucije, bez pružanja adekvatne hitne medicinske pomoći, usled čega su pacijenti umirali, obično ne dočekavši adekvatnu, moguću terapiju. Iz jednog od takvih primera, odluke donete na osnovu nalaza i mišljenja komisije veštaka, proizlazi da su „pobrojane zdravstvene ustanove koje su preduzele lečenje pacijenta postupale u skladu s merama propisanim u važećem Protokolu za lečenje infekcije izazvane Sars-Cov-2 virusom“ Rešenje o odbačaju Trećeg osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu, KT 2421/22 od 23. 6. 2022. godine.

⁴³ Đ. Đorđević, op. cit., 253, Smernice koje bi trebalo normirati za postupanje u kriznim situacijama mnoge države nisu donele jer pokreću niz etičkih pitanja.

lekar čini krivično delo kršenje zabrane utvrđene merom bezbednosti (čl. 340a KZ). U ovoj situaciji prevagu bi trebalo dati obavezi pružanja lekarske pomoći zbog većeg značaja zaštitnog objekta.⁴⁴

KRIVIČNO DELO NEUKAZIVANJA LEKARSKE POMOĆI KAO PRAVI OMISIVNI DELIKT

Krivičnopravne norme koje zakonodavac propisuje u obliku zapovesti, u kojima se izvesno činjenje naređuje, predstavljaju krivična dela nečinjenja (omisivni delikti). Radnje izvršenja u obliku činjenja (činjenje protivno zabrani) i nečinjenja (propuštanje protivno zapovesti) predstavljaju dva moguća načina ostvarenja krivičnog dela.⁴⁵ Zakonik izričito propisuje propuštanje preduzimanja određenog činjenja kao krivično delo nečinjenja (čl. 15, st. 1 KZ). Nečinjenjem se može izvršiti i delo koje je zakonom predviđeno kao krivično delo činjenja, ako je učinilac, propuštanjem dužnog činjenja, ostvario obeležja krivičnog dela (čl. 15, st. 2 KZ). Propuštanje dužnog činjenja (pasivnost) podrazumeva prepuštanje stvari njihovom toku, propuštanje ima značenje izneverenog, očekivanog činjenja.⁴⁶ Samo mirovanje u materijalnom i normativnom svetu ne znači mnogo, niti proizvodi pravna dejstva, već je pravni prekor moguć tek ukoliko to što se od nekoga očekivalo predstavlja povredu dužnosti.⁴⁷ Krivično delo neukazivanje lekarske pomoći (čl. 253 KZ) je pravi omisivni delikt, iz razloga što je zakonodavac propuštanje da se preduzme određeno činjenje (pružanje lekarske pomoći) predvideo kao krivično delo.⁴⁸ U ovom slučaju, izvršilac odgovara za samu povredu dužnosti, a navedena dužnost lekara proizlazi iz zakonskog opisa ovog krivičnog dela.⁴⁹

⁴⁴ Đ. Đorđević, op. cit., 250.

⁴⁵ Tako, u našoj starijoj literaturi se mogu naći stavovi da radnja jednako obuhvata i činjenje i nečinjenje, jer se za nekoga ko nije činio može reći da „nije dobro radio“, te se i mirovanje može razumeti kao vid čovekovog odnosa prema normi, V. više, Toma Živanović, *Osnovi krivičnog prava I, Opšti deo*, Geca Kon, 1910, 53.

⁴⁶ I. Vuković (2021), op. cit., 21.

⁴⁷ *Ibidem*. U literaturi je prihvaćeno mišljenje da je nečinjenje oblik čovekovog ponašanja, čovekovo delovanje, te se ne može izjednačiti sa običnim mirovanjem, pasivnim držanjem, Miloš Babić, *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srpske – Opšti dio*, Grafomark Laktaši, Banja Luka, 2021, 130.

⁴⁸ Formalni kriterijum razgraničenja radnje izvršenja, v. više, Igor Vuković, *Krivično pravo, Opšti deo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2024, 96–114, i I. Vuković (2021), op. cit., 99–122.

⁴⁹ Jedno od osnovnih pravih krivičnih dela nečinjenja, na koje se „nadovezuju“ druga „izvedena“ prava krivična dela nečinjenja, jeste krivično delo nepružanje pomoći (čl. 127 KZ). Dužnost pomaganja drugome u nuždi do kraja XIX veka prihvatila je većina evropskih država, to je dužnost koja pogađa

Praktični značaj razlikovanja pravih i nepravih krivičnih dela nečinjenja tiče se činjenice da se utvrđivanje postojanja garantne pozicije vezuje isključivo za neprave omisivne delikte, jer samo pojedine kategorije lica imaju, ne samo dužnost da čine, već i da spreče nastupanje posledice.⁵⁰ Garantna odgovornost nije isto što i propuštanje dužnog činjenja. Pravna dužnost je širi pojam od garantne dužnosti. Pravni poredak može svojom normom pred jedno lice staviti dužnost da u određenoj situaciji nešto učini, ali takva norma još uvek od onoga prema kome je upravljena ne čini garanta.⁵¹ Onaj ko ovu normu prekrši neće uvek nositi odgovornost za posledicu koja je nevršenjem dužnosti nastupila. Garantna odgovornost je odgovornost za posledicu – odnosno, za njeno nesprečavanje.⁵² Kod krivičnog dela neukazivanje lekarske pomoći zakonodavac je nečinjenju lekara pripisao i moguću posledicu kao obeležje bića (u težim oblicima krivičnog dela iz čl. 253 KZ, odnosno u stavu dva gde je propisano da će lekar odgovarati ukoliko lice kojem nije ukazana lekarska pomoć bude teško telesno povređeno ili mu zdravlje bude teško narušeno ili u stavu tri iz kog proizlazi odgovornost za smrt lica kome nije pružena lekarska pomoć) – krivično delo je i dalje pravo krivično delo nečinjenja, ali okolnost da dužnost ovde predstavlja nesprečavanje posledice ukazuje na to da je osnov odgovornosti tu zapravo kršenje naročite garantne dužnosti (pravi garantni omisivni delikti).⁵³ Kod ovog krivičnog dela zakonodavac je

svakog građanina. Krivično delo nepružanje pomoći (čl. 127 KZ) sastoji se u propuštanju da se pruži pomoć licu koje se nalazi u neposrednoj opasnosti za život od strane lica koje je to moglo učiniti bez opasnosti za sebe ili drugog. Pored činjenice da ovo krivično delo može izvršiti svako lice, predviđeno je i da se takva opasnost otkloni samo ukoliko lice koje otklanja opasnost to može učiniti bez opasnosti za sebe ili drugog. Međutim, ovo pravilo ne važi kod krivičnog dela neukazivanje lekarske pomoći, jer je lekar i inače dužan da se izlaže opasnosti. Njegova profesija podrazumeva podnošenje većih rizika, pa tako lekar ne može izbeći prekor da je odbio pružanje lekarske pomoći pozivajući se na opasnost od zaraze. Međutim, ni lica kojima profesija nalaže izlaganje opasnostima ne moraju da se izlažu opasnosti koja vodi njihovoj sigurnoj smrti, I. Vuković (2021), op. cit., 208.

⁵⁰ I. Vuković (2024), op. cit., 101.

⁵¹ I. Vuković (2021), op. cit., 189.

⁵² *Ibidem*. Tako I. Vuković predlaže da se odredba čl. 15, st. 2 KZ izmeni tako da jasnije oslikava garantnu poziciju i suštinu ove odgovornosti „nečinjenjem može biti izvršeno i krivično delo, koje je zakonom određeno kao činjenje, ako je određeno lice, propuštanjem da spreči nastupanje posledice ostvarilo njegova obeležja“.

⁵³ *Ibidem*. Pored pravih garantnih krivičnih dela nečinjenja, podela pravih krivičnih dela nečinjenja je i na opšta prava krivična dela nečinjenja – delikti koje može učiniti svako lice, opšti delikti, čija se nevrednost iscrpljuje u zanemarivanju norme što naređuje određeno činjenje (neprijavlivanje pripremanja krivičnog dela čl. 331 KZ), kao i na prava krivična dela nečinjenja sa mešovitim načinom izvršenja – delatnosna krivična dela gde zakon kao jednu od ravnopravnih radnji propisuje i radnju nečinjenja (nesavesno pružanje lekarske pomoći čl. 251 KZ), V. više, I. Vuković (2021), 112–119.

u težim oblicima „dopustio uračunavanje“ učiniocu težih posledica u vidu teške telesne povrede, teškog narušenja zdravlja ili smrti lica kome je pomoć trebalo biti pružena. Krivično delo neukazivanje lekarske pomoći je delatnosno krivično delo koje u svom osnovnom obliku ne sadrži posledicu kao obeležje bića, međutim, u težim oblicima, zakonodavac je predvideo lekarevu dužnost sprečavanja posledice, te je posledica „postala“ obeležje bića u težim oblicima ovog krivičnog dela. Garantna pozicija lekara ozakonjena je tako da propuštanje dužnog činjenja predstavlja nesprečavanje zakonom opisane posledice.⁵⁴ Ovakvo krivično delo bi se moglo propisati kao krivično delo koje se može izvršiti iz nehata, uz posledicu kao obeležje bića krivičnog dela (teška telesna povreda ili smrt) i, samim tim, bi bilo posledično i u svom osnovnom obliku. Priroda posebne dužnosti lekara, čija je povreda slično svakom drugom posebnom deliktu, inkorporirana u nevrednost dela, po svom nastanku je garantna, ali po svojoj formi delo odgovara svakom drugom posebnom deliktu. U svakom slučaju, sud ne primenjuje pravila o garantnim pozicijama prilikom utvrđivanja da li su ispunjeni elementi krivičnog dela, već činjenično stanje samo podvodi pod zakonom opisano krivično delo kao takvo (a ovakav opis krivičnog dela zapravo opisuje sam garantni odnos).

U prilog tome da je pozicija lekara kod ovog krivičnog dela garantna govori i činjenica da krivično delo neukazivanje lekarske pomoći spada u krug onih krivičnih dela kod kojih je zakonodavac, posredno, propisivanjem oblika kvalifikovanih nehatnom težom posledicom, omogućio odgovornost za ubistvo ili tešku telesnu povredu, ukoliko bi se utvrdilo da je učinilac postupao s umišljajem u pogledu nastupanja težih posledica. Međutim, zakonodavac verovatno ovo nije imao u vidu prilikom propisivanja težih posledica kod krivičnog dela neukazivanje lekarske pomoći, jer je propisao istu kaznu kao kod nepružanja pomoći (čl. 127 KZ), te bi se tumačenjem ovakvih zakonskih normi moglo zaključiti da lekareva pozicija kod krivičnog dela neukazivanja lekarske pomoći nije garantna.⁵⁵

Krivično delo neukazivanje lekarske pomoći predviđa odgovornost svakog lekara koji je u prilici da pruži pomoć drugom licu koje se nalazi u uslovima opasnosti po život, i ova odredba se ne odnosi samo na izabranog ili dežurnog lekara. Kada je reč o preuzimanju lečenja od strane izabranog lekara, u literaturi se ukazuje na to da su dužnosti izabranog lekara u odnosu na svoje pacijente sužene, tokom trajanja dežurstava ili stanja pripravnosti, kada lekar mora pre svega biti prisutan u zdravstvenoj ustanovi ili se neodložno javljati na poziv nadležnog lica, a takođe i na poziv radi pružanja zdravstvene zaštite van utvrđenog radnog vremena.

⁵⁴ *Ibidem.* 116.

⁵⁵ *Ibidem.*

Takođe, kada se govori o dežurnim lekarima, oni su postavljeni „na stražu“, da bi se hitna pomoć organizovano vršila, pa su, faktički, najčešće oni u poziciji da ovu pomoć uskrate i garantno odgovaraju, iako svakog lekara pogađa dužnost pomaganja ugroženom u nevolji.⁵⁶

ODNOS KRIVIČNOG DELA NEUKAZIVANJE LEKARSKE POMOĆI
(ČL. 253 KZ) I KRIVIČNOG DELA NESAVESNO PRUŽANJE
LEKARSKE POMOĆI (ČL. 251 KZ)

Krivična dela neukazivanje lekarske pomoći (čl. 253 KZ) i nesavesno pružanje lekarske pomoći (čl. 251 KZ) jesu delikti medicinskog karaktera kod kojih se kao izvršiocu pojavljuju lekari, ali se razlikuju njihovi zakonski opisi budući da je krivično delo iz čl. 251 KZ posledično. Krivično delo nesavesno pružanje lekarske pomoći (čl. 251 KZ) u osnovnom obliku čini lekar, koji pri pružanju lekarske pomoći, primeni očigledno nepodobno sredstvo ili očigledno nepodoban način lečenja ili ne primeni odgovarajuće higijenske mere ili uopšte očigledno nesavesno postupuje i time prouzrokuje pogoršanje zdravstvenog stanja nekog lica. Zakonodavac je, nakon što je propisao određene radnje izvršenja (primena očigledno nepodobnog sredstva ili očigledno nepodobnog načina lečenja), krug radnji dopunio i generalnom klauzulom pod koju se može podvesti i nečinjenje (očigledno nesavesno postupanje može se izvršiti i radnjom činjenja, ali i radnjom nečinjenja).⁵⁷ Kod krivičnog dela nesavesno pružanje lekarske pomoći (čl. 251 KZ) zakon je kao ravnopravne radnje izvršenja propisao radnje činjenja i radnje nečinjenja, pa se ovaj delikt može svrstati u prava krivična dela nečinjenja sa mešovitim načinom izvršenja. Ako se nesavesno postupanje lekara ogleda u propuštanju dužnog činjenja, sud će u primeni prava i utvrđivanju pretpostavki ovaj delikt tretirati kao pravo krivično delo nečinjenja, iako zakonski opis zapravo obuhvata jedan garantni odnos nesprečavanja posledice.⁵⁸ Da bi krivično delo nesavesno pružanje lekarske pomoći

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Iz presude proizlazi da je okrivljeni uopšte očigledno nesavesno postupao u toku lečenja oštećene, a što je za posledicu imalo teško narušavanje njenog zdravlja, kada je učinio više propusta prilikom dijagnostike, intervencije i kontrolnih pregleda oštećene, a ti propusti predstavljaju grubo zanemarivanje lekarske dužnosti, pa je usled toga bio ugrožen život oštećene, jer je postojala opasnost od iskrvarenja u trbušnu duplju, zbog čega se u njegovim radnjama stiču sva obeležja krivičnog dela teška dela protiv zdravlja ljudi iz čl. 259, st. 1 u vezi čl. 251, st. 1 KZ, Presuda Vrhovnog suda, Kzz 428/24 od 2. 4. 2024. godine.

⁵⁸ I. Vuković (2021), op. cit., 119. Iz presude proizlazi da su dežurni lekari – okrivljeni, očigledno nesavesno postupali, tako što nijedan od njih nije reagovao na neposrednu životnu ugroženost pacijentkinje, niti je iko blagovremeno zaključio da primenjena terapija ni nakon prvog, a potom ni

(čl. 251 KZ) postojalo, mora se u svakom konkretnom slučaju dokazati postojanje uzročno-posledične veze između radnje izvršenja i posledice, što znači da je navedeni delikt posledični (materijalni) delikt. Posledica može da se pripiše učiniocu isključivo uz zaključak da bi uz njegovo brižljivo postupanje, koje podrazumeva verovatnoću koja se graniči sa sigurnošću, izostala.⁵⁹ S druge strane, neukazivanja lekarske pomoći (čl. 253 KZ), smatra se dovršenim okončanjem radnje izvršenja (u trenutku odbijanja ukazivanja hitne lekarske pomoći krivično delo je dovršeno). Isto tako, krivično delo neukazivanje lekarske pomoći (čl. 253 KZ) u zakonskom opisu osim delatnosnog ima i posledične oblike, jer iz osnovnog oblika proizlazi teža posledica za koju zakon predviđa težu kaznu (čl. 27 KZ). Krivična odgovornost lekara za krivično delo iz čl. 251 KZ postoji ukoliko se nedvosmisleno utvrdi postojanje uzročno-posledične veze između nesavesnog postupanja lekara i pogoršanja zdravstvenog stanja pacijenta. Ovo iz razloga što se pitanje uzročnosti u krivičnom pravu po pravilu postavlja samo kod posledičnih krivičnih dela, čiji zakonski opis obuhvata nastupanje pravno relevantnog događaja (smrt ili pogoršanje zdravstvenog stanja). U nomotehničkom smislu ovo krivično delo predstavlja izuzetak, jer u samom opisu bića dela izričito povezuje radnju i posledicu, odnosno, definiše uzročno-posledični odnos glagolskim oblikom „prouzrokovati“. Navedena uzročno-posledična veza kod ovog krivičnog dela, vidljivo je obeležje objektivnog bića.⁶⁰ Kao i kod krivičnog dela nesavesno pružanje lekarske pomoći, tako i kod krivičnog dela neukazivanje lekarske pomoći u slučaju oblika kvalifikovanom težom posledicom, uzročna veza između radnje izvršenja i posledice mora se dokazati u svakom konkretnom slučaju. Kod nečinjenja, izostaje istinska, faktička kauzalna veza između radnje i posledice, jer mirovanje po sebi ništa ne prouzrokuje. Međutim, to što između „mirovanja“ i posledice nedostaje fizička interakcija, ne znači da se između nečinjenja i štetnog ishoda ne može utvrditi izvesna kauzalna veza, koja dovodi do uračunavanja posledice posmatranom mirovanju.⁶¹ Zbog toga je uračunavanje u slučaju nečinjenja normativnog karaktera, jer se štetni ishod učiniocu

nakon ponovnog aplikovanja, ne dovodi do poboljšanja njenog disanja, nakon čega nijedan od njih nije pratio i dokumentovao dinamiku pogoršanja njenog zdravstvenog stanja, niti preduzeo jednu od dve mere koje bi sprečile, odnosno, otklonile opasnost od smrti pacijentkinje. Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Kzz 1060/22 od 13. 10. 2022. godine.

⁵⁹ Ovo je većinsko shvatanje u našoj krivičnopravnoj literaturi. Kriterijum „velika verovatnoća koja se graniči sa sigurnošću“ zadovoljavajući je i predstavlja usvojeno dokazno pravilo u sudskoj praksi.

⁶⁰ Igor Vuković, *Uzročnost i objektivno uračunavanje u krivičnom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2018, 27.

⁶¹ *Ibidem*. 104.

uračunava kao odgovornom licu. U pitanju je tzv. hipotetička kauzalnost, zahteva se kvazikauzalna veza između propuštanja dužnog činjenja i nastupanja posledice – posledicu nije prouzrokovalo ponašanje učinioca, već neki drugi uslov, ali se on kažnjava, ne zato što je posledicu prouzrokovao, već zato što je nije sprečio (*conditio sine qua non* formula: jedna činjenica je neophodan uslov druge, jer da je nema druga ne bi ni nastupila).⁶² Međutim, kod nepravih omisivnih delikata mora se utvrditi postojanje garantnog položaja. Zamišlja se šta bi se hipotetički dogodilo da je garant preduzeo dužno činjenje i ukoliko se pokaže da bi u tom slučaju posledica izostala, uspostavljena je veza između propuštanja i posledice i postojaće kauzalnost nečinjenja.⁶³ Konstatovanje hipotetičke veze nije dovoljno za uspostavljanje odgovornosti učinioca za štetni ishod. Lekar je prema pacijentu garant, on je dužan da štiti njegov život i zdravlje. Lekar postaje garant čim pacijenta uzme „pod svoju zaštitu“ – već prva telefonska konsultacija može zasnovati garantnu obavezu lekara, ukoliko prihvati ulogu zaštite pacijentovog života i zdravlja.⁶⁴ Za lekarevu garantnu poziciju nije uslov ugovor o lečenju – dovoljno je što je faktički prihvatio pacijenta, a ukoliko mu medicinsku pomoć uskrati, i dođe do štetne posledice po pacijentovo zdravlje, lekar će odgovarati na isti način kao i lekar koji je pružio pomoć, ali pogrešno.⁶⁵ Nesprečavanje štetne posledice se u ovom slučaju izjednačava sa njenim uzrokovanjem. Kod krivičnih dela koja nemaju posledicu u užem smislu, naglasak je na samom nepoštovanju zapovesti, nezavisno od toga kakvi su izgledi da će posledica dužnim činjenjem biti ostvarena.

Osvrt na pojam lekarske greške. – Šta se sve može smatrati „lekarskom greškom“? Greška u lečenju pacijenta može biti u vidu aktivnog ili pasivnog ponašanja lekara, koje nije u skladu sa važećim medicinskim standardom ili sa obavezom pažljivog postupanja. Pitanje je da li se i neukazivanje lekarske pomoći može smatrati lekarskom greškom, u širem smislu, ukoliko bi pojam lekarske greške bio vrednosno neobojen ili se pojam lekarske greške smatra sinonimom za krivično delo nesavesno pružanje lekarske pomoći (čl. 251 KZ). Lekarska greška, prema gledištu zastupljenom u većem delu naše literature, predstavlja zanemarivanje medicinskog standarda, pravila medicinske struke i nauke. Jedan deo autora smatra da pojam lekarske greške treba da bude neutralan, da se ograniči na činjenično stanje,

⁶² *Ibidem*, 41.

⁶³ I. Vuković (2021), *op. cit.*, 132.

⁶⁴ Jakov Radišić, „Odgovornost lekara zbog smrti pacijenta izazvane nehatnih nečinjenjem – pogled na nemačku pravnu teoriju i sudsku praksu“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1, Beograd, 2012, 23.

⁶⁵ V. više, Hajrija Mujović-Zornić „Ugovor pacijenta sa lekarom“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2003, 245–265.

na postupak prema pacijentu koji ne odgovara pravilima struke ili zahtevima pažljivog postupanja, ali da ne obuhvata nevrednost posledice.⁶⁶ I u svakodnevnom govoru se za nekoga kaže da je pogrešio, nezavisno od toga da li je greška nešto prouzrokovala. Pojmu lekarske greške imanentno je jedino ugrožavanje, ali ne i povreda zdravlja.⁶⁷ U prilog tome govori i činjenica da krivična odgovornost lekara postoji i bez nevrednosti posledice. Jednom rečju, odgovornost za krivično delo neukazivanje lekarske pomoći (čl. 253 KZ), nije uslovljena pogoršanjem zdravstvenog stanja pacijenta (osim ukoliko se ne radi o nekom od dva kvalifikovana oblika), već je delo dovršeno samim odbijanjem da se ukaže hitna medicinska pomoć. Tako se dolazi do zaključka da u definiciju pojma lekarske greške ne ulazi konkretna opasnost, već je to samo konstatacija da je greška učinjena, a takva greška može se manifestovati i kroz samo odbijanje da se lekarska pomoć pruži.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Krivična dela kod kojih se kao izvršilac pojavljuje isključivo lekar važna su, pre svega zbog objekta zaštite, jer zdravlje ljudi spada u jedno od najvažnijih grupnih zaštitnih objekata. Zdravlje ljudi štiti se različitim zakonskim i podzakonskim aktima, a najdrastičnijem ugrožavanju zdravlja zaštitu pruža i krivično pravo. Zakonodavne norme u kojima se kao izvršilac pojavljuje lekar kompleksne su za tumačenje, jer lekar, poštujući osnovne principe medicinske etike (*primum non nocere* „primarno ne nauditi“ i *salus aegroti suprema lex*, „zdravlje pacijenta je najviši zakon“), može da svojim postupanjem proizvede po pasivnog subjekta neželjene posledice, delajući sa najboljom namerom da mu pomogne. Lekari su tu da „svoje ponašanje odrede prema svojim snagama i znanju na korist bolesnika, da ga štite od svega što bi mu moglo škoditi ili naneti nepravdu“⁶⁸. Iz ovog razloga od ključnog je značaja napraviti distinkciju između obične nepažnje lekara i grešaka koje ne zavređuju krivičnopravnu zaštitu od grubih, predvidljivih i onih koje su se mogle sprečiti. Kod krivičnog dela nesavesno pružanje lekarske pomoći (čl. 251 KZ), u samom zakonskom tekstu, kriminalna zona je određena preko generalne klauzule „očigledno nesavesno postupa“. Potrebno je da lekar *očigledno* nesavesno postupa i da bi mu se takvo nesavesno postupanje pripisalo u krivicu i potrebno je

⁶⁶ V. više, Jakov Radišić, „Pojam lekarske greške“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2010, 181–194., Igor Vuković, „Pojam lekarske greške i krivična odgovornost“, *Pravni život*, br. 10, Beograd, 2013, 639–652., Jakov Radišić, „Lekarske greške u svetlosti pravnih razmatranja“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 3, Beograd, 1995, 182–198.

⁶⁷ I. Vuković (2013), op. cit., 643.

⁶⁸ Deo Hipokratove zakletve.

utvrditi uzročno-posledičnu vezu između radnje izvršenja i nastale posledice. Težište nepravda kod ovog krivičnog dela je na kvalifikativu *očigledno*. Takva generalna klauzula sužava kriminalnu zonu i naglašava da u postupanju lekara mora postojati visok stepen nepodobnosti. Dakle, potrebno je da se radi o upadljivoj grešci, kojom se grubo krše pravila medicinske struke i nauke. Krivično delo neukazivanje lekarske pomoći koje je delatnosno i u svom biću ne sadrži posledicu kao obeležje bića, jednostavnije je za tumačenje. Naime, iz zakonskog opisa proizlazi formalna priroda krivičnog dela što govori da nije potrebno utvrđivati eventualni garantni položaj lekara. Sama činjenica da je lekar odbio da pruži hitnu medicinsku pomoć licu koje se nalazilo u neposrednoj opasnosti za život ili opasnosti od nastupanja teške telesne povrede ili teškog narušavanja zdravlja, dovoljno je za postojanje krivičnog dela. Međutim, iz naše krivičnopravne literature proizlazi stav da je i kod ovog krivičnog dela pozicija lekara garantna, kako zbog činjenice da je propisana kazna ista kao i kod krivičnog dela nepružanje pomoći (127 KZ), tako i zbog činjenice da su propisani oblici kvalifikovani nehatnom težom posledicom (ukoliko nastupi smrt lica kojem nije pružena pomoć, ili bude teško telesno povređen ili mu zdravlje bude teško narušeno). Ukoliko bi lekar odbio pružanje lekarske pomoći sa umišljajem, postojalo bi krivično delo ubistva ili teške telesne povrede, što ide u prilog zaključku da je pozicija lekara uvek garantna, pa i u slučaju krivičnog dela neukazivanje lekarske pomoći. Lekar ima zakonsku dužnost da spreči posledicu, da otkloni opasnost u skladu sa svojim mogućnostima. Kada su u pitanju krivična dela neukazivanje lekarske pomoći (čl. 253 KZ) i nesavesno pružanje lekarske pomoći (čl. 251 KZ), sudska praksa je u velikoj meri neujednačena. Sudsko-medicinsko veštačenje lekarskih grešaka obavljaju lekari specijalisti sudske medicine i lekari odgovarajuće kliničke specijalnosti, u zavisnosti od oblasti na koje se veštačenje odnosi. Glavni razlog odsustva osuđujućih presuda kod krivičnih dela medicinskog karaktera jeste činjenica da su i sudski veštaci lekari i jedini kompetentni da spoznaju eventualne propuste u lečenju, a u literaturi je već opštepoznata okolnost da je „nauka preko veštaka sve više sudija u oblasti činjenica, a sudija samo presuđivač“. Takođe, krivična dela iz čl. 251 KZ i čl. 253 KZ imaju delimičnu blanketnu dispoziciju, što znači da se prilikom tumačenja pojedinih obeležja uzimaju u obzir zakoni koji uređuju medicinsku delatnost. Činjenica da Republika Srbija još uvek nije uredila i objedinila propise koji se tiču pre svega, pružanja hitne medicinske pomoći (kao što, na primer, u zemljama u regionu postoji Zakon o hitnoj pomoći) dovodi u pitanje prirodu ovog krivičnog dela čija se radnja izvršenja najčešće ogleda u odbijanju pružanja (izričito ili prećutno) hitne medicinske pomoći. Na republičkom nivou zvanično ne postoji akt koji definiše sporne situacije sa uputstvima i protokolima za prijem, obradu i trijažu poziva u centrima hitne medicinske

pomoći, i to je jedan od razloga što je teško i definisati eventualni propust. U ZZZ je propisano u čl. 76, st. 1 je da „ministar propisuje način i organizaciju obavljanja zdravstvene delatnosti hitne medicinske pomoći“. Činjenica i da ZZZ ne definiše same aktere koji pružaju eventualnu hitnu medicinsku pomoć, otežava dokazivanje u slučaju greške sa štetnom posledicom. Nepostojanje zakonskih propisa dovodi do proizvoljnih i subjektivnih odluka lekara koji nisu vođeni protokolima, već njihovom subjektivnom procenom da li će licu koje poziva biti upućena hitna pomoć ili ne, što u slučaju štetnih posledica po pacijenta otežava utvrđivanje eventualne odgovornosti. Neophodna je adekvatna regulativa u postupanju hitne pomoći i tek kada se ova važna oblast uredi (kada se regulišu standardni protokoli u slučaju hitnih intervencija, čime bi se onemogućilo nepotrebno odugovlačenje, i kada se regulišu nadležnosti službi, kako bi se sprečilo tzv. prebacivanje s jednih na druge) ovo krivično delo zaživeće u sudskoj praksi, a krivičnopravna nauka će kroz analizu sudske prakse i teorijskih postulata formulisati jasne doktrinarnе okvire za tumačenje i primenu krivičnog dela neukazivanje lekarske pomoći.

BOJANA ILIĆ

Ph.D. candidate, Faculty of Law
University of Belgrade

THE CRIMINAL OFFENSE OF FAILURE TO RENDER MEDICAL ASSISTANCE (ART. 253 CC)

Summary

Physicians hold a predominant position among healthcare professionals, as their role in the provision of medical services is crucial. The duty of physicians to render medical assistance arises from the very nature of the medical profession. The rules governing the performance of medical duties oblige physicians, within the limits of their abilities, to provide medical assistance at all times and in all places to persons in life-threatening situations. This is a criminal offense in which the consequence is manifested in the creation of a concrete danger to human health. This means that, for the criminal offense to be considered complete, the occurrence of danger must be established. The essential purpose of this criminal offense is the incrimination of the failure to provide urgent and necessary medical assistance to a person whose life is in immediate danger. This offense may be committed only by a physician (*delicta propria*). The author addresses the fundamental characteristics of the criminal offense of failure to provide medical assistance in this paper, as well as an analysis of true and false crimes of omission. It is emphasized that the criminal offense of failure to provide medical assistance represents a particular legal guarantee omission offense, since the legislator, by establishing more serious negligent qualified forms (in cases where the person not provided assistance dies, suffers serious bodily injury, or experiences serious health deterioration), has imposed on physicians the duty to prevent such consequences. The following section of the paper provides a comparison with

the criminal offense of negligent provision of medical assistance (Art. 251 CC), with a focus on the very concept of medical error. In conclusion it is emphasized that, given the partial blanket nature of the criminal offense of failure to provide medical assistance, it is necessary to comprehensively and precisely regulate the laws and protocols concerning emergency medical care, so that this offence gains greater significance and broader application in judicial practice.

Key words: physician, failure to render medical assistance, omission offence

Literatura

- Babić M., *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srpske – Opšti dio*, Grafomark Laktaši, Banja Luka, 2021.
- Delić N., *Krivično pravo Posebni deo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2024.
- Đorđević Đ., „Neukazivanje lekarske pomoći“, *Kazneno pravo i medicina* (ur. Stevanović I., Vujičić N.), Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2019.
- Ignjatović Đ., „Pandemija Kovid-19 i penitencijarni sistem – prva iskustva“, *CRIMEN*, br. 3, Beograd, 2021.
- Lazarević Lj., *Komentar Krivičnog zakonika*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2011.
- Mujović-Zornić H., „Ugovor pacijenta sa lekarom“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2003.
- Mujović-Zornić H., „Promene u shvatanju klauzule savesti kod pružanja zdravstvenih usluga“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2014.
- Mujović H., „Prava lekara, samoregulatorna i evropske preporuke za lekare“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2019.
- Radišić J., „Pojam lekarske greške“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2010.
- Radišić J., „Odgovornost lekara zbog smrti pacijenta izazvane nehatnih nečinjenjem – pogled na nemačku pravnu teoriju i sudsku praksu“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1, Beograd, 2012.
- Radišić J., „Lekarske greške u svetlosti pravnih razmatranja“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1, Beograd, 1995.
- Savić S., „Krivična dela u vezi sa obavljanjem lekarske delatnosti“, <http://app.lks.org.rs>.
- Savović M., Stepić D., „Odnos radnje krivičnog dela neukazivanja lekarske pomoći i radnje krivičnog dela nesavesno pružanje lekarske pomoći nečinjenjem“, *Pravni život*, br. 9, Beograd, 2012.
- Stojanović Z., *Komentar krivičnog zakonika*, Službeni glasnik RS, Beograd, 2018.
- Stojanović Z., Delić N., *Krivično pravo, Posebni deo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.
- Veljković S. et al., *Sudska medicina*, Medicinski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009.
- Vuković I., „Pojam lekarske greške i krivična odgovornost“, *Pravni život*, br. 10, Beograd, 2013.

- Vuković I., *Uzročnost i objektivno uračunavanje u krivičnom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2018.
- Vuković I., *Krivična dela nepravog nečinjenja*, Službeni glasnik, Beograd, 2021.
- Vuković I., „O opravdanosti tzv. svojeručnih krivičnih dela“, *Kaznena reakcija u Srbiji, V deo* (ur. Ignjatović Đ.), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015.
- Vuković I., „Kolizija dužnosti kao osnov opravdanja u okolnostima pandemije“, *CRIMEN*, br. 2, Beograd, 2020.
- Vuković I., *Krivično pravo, Opšti deo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2024.
- Živanović T., *Osnovi krivičnog prava I, Opšti deo*, Geca Kon, Beograd 1910.

PREGLEDNI RAD

ALEKSANDRA ILIĆ

KRIVIČNOPRAVNI I IZVRŠNI ASPEKTI SUZBIJANJA TERORIZMA

Autorka u radu razmatra problematiku suzbijanja terorizma u širem smislu prevashodno u kontekstu izvršenja kazne zatvora odnosno posebnog režima izvršenja te krivične sankcije. Posebnost tretiranja terorizma proizilazi iz zahteva koji su postavljeni na međunarodnom planu kroz različite pravne instrumente a koji imaju u vidu ozbiljnost pretnje od različitih oblika terorističkog delovanja na globalnom planu. Aktivnosti međunarodne zajednice u suzbijanju terorizma, pretočene u odgovarajuće norme, postale su deo nacionalnog pravnog okvira a prevashodno krivičnog zakonodavstva država. Taj trend je pratila i Srbija propisivanjem krivičnih dela terorizma u svom punom kapacitetu koja su tako postala deo pozitivnog krivičnog zakonodavstva. Autorka ukratko ukazuje na specifičnosti inkriminacija i ukazuje na neke problematične tačke propisivanja dela terorizma. U drugom delu rada autorka ističe različite praznine i protivurečnosti koje se tiču problematike izvršenja kazne zatvora za dela terorizma. Ukazuje se na zastarelost pojedinih zakonskih rešenja i neophodnost njihovog usaglašavanja sa drugim izvorima u ovoj oblasti. Posebna pažnja je posvećena položaju lica koja su osuđena za krivična dela terorizma i pitanje (ne)opravdanosti ograničavanja ili ukidanja pojedinih prava koja inače pripadaju osuđenima u opštem režimu izvršenja kazne zatvora. S tim u vezi, razmotrene su pojedine odluke Evropskog suda za ljudska prava i neki od najznačajnijih izvora prava osuđenih lica na međunarodnom planu – Evropska zatvorska pravila i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ključne reči: terorizam, krivičnopravna reakcija, izvršenje, kazna zatvora, prava osuđenika

Dr Aleksandra Ilić, vanredni profesor Fakulteta bezbednosti Univerziteta u Beogradu,
e-mail: alex.mag.ilic@gmail.com; aleksandra.ilic@fb.bg.ac.rs.

U V O D

Terorizam nesumnjivo predstavlja oblik ponašanja koji je sankcionisan u krivičnom pravu većine država pa je u tom smislu represivna aktivnost organa formalne kontrole osnovni vid reakcije koji ima za cilj suzbijanje tog oblika kriminalne delatnosti. Teorija je pokušala da definiše terorizam na različite načine ali je možda jednu od najpotpunijih definicija dao Brus Hofman koji je terorizam odredio kao namerno stvaranje i eksploataciju straha putem nasilja ili pretnje nasiljem u težnji za izazivanjem političke promene.¹ S druge strane, pojedini autori naglašavaju mnogobrojne teškoće u definisanju terorizma među kojima posebno treba istaći dvostrukost standarda a time i dvostrukost morala u međunarodnoj politici kada se odlučuje kako će se neko delovanje odrediti: da li će biti terorizam ili gerila odnosno oslobodilački pokret.²

Krivičnopravni mehanizam reagovanja podrazumeva propisivanje odgovarajućih krivičnih dela obuhvatanjem svih onih ponašanja koja nose određenu dozu društvene opasnosti koja opravdava krivičnopravnu intervenciju. U sferi terorizma taj krug inkriminacija se s vremenom povećavao pre svega zahvaljujući aktivnostima na međunarodnom planu kroz donošenje različitih konvencija u toj oblasti, pri čemu države potpisnice imaju obavezu da usaglase nacionalno zakonodavstvo sa odgovarajućim odredbama tih konvencija.

U tom smislu treba istaći sledeće konvencije: Konvencija Saveta Evrope iz 2005. godine koju je Srbija ratifikovala 2009. godine,³ i Okvirna odluka Saveta EU od 28. novembra 2008. godine.⁴ Pored pomenutih konvencija postoji niz konvencija koje su u okviru Ujedinjenih nacija (u daljem tekstu: UN) usvajane tokom 70-ih i 80-ih godina prošlog veka, koje se odnose na različite modalitete izvršenja terorističkih aktivnosti, poput primera radi Konvencije o suzbijanju nezakonite otmice vazduhoplova (Hag – 16. decembar 1970. godine)⁵, Međunarodne konvencija protiv uzimanja talaca (Njujork – 17. decembar 1979. godine)⁶ ili Konvencije o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala (Beč – 3. mart 1980. godine)⁷. Tokom 90-ih godina prošlog veka usvojeno je nekoliko konvencija, takođe u okviru UN-a, koje se odnose na problematiku terorizma: Međunarodna konvencija o sprečavanju terorističkih

¹ Brus Hofman, *Unutrašnji terorizam*, Narodna knjiga – Alfa, Beograd, 2000, 38.

² Dragan Simeunović, *Terorizam*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009, 18.

³ *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 19/09.

⁴ *Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism.*

⁵ *Službeni list SFRJ*, br. 33/72.

⁶ *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 9/84.

⁷ *Službeni list SFRJ*, br. 9/85.

napada bombama (Njujork – 15. decembar 1997. godine)⁸, Međunarodna konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma (Njujork – 9. decembar 1999. godine)⁹ i Međunarodna konvencija za sprečavanje akata nuklearnog terorizma (usvojena od strane Generalne skupštine UN-a 7. jula 2007. godine)¹⁰. Izgradnja delotvornih pravnih mehanizama za sprečavanje i kažnjavanje terorističkih aktivnosti, uz uvažavanje svih teškoća, koje karakterišu definisanje ovog pojma, opredelila je UN za sektorski pristup identifikovanju dela koja se mogu označiti kao teroristička, nasuprot usvajanju jedne opšte antiterorističke konvencije.¹¹

S druge strane krivičnopravni oblik reakcije nije jedini mogući, u literaturi se često ističe važnost drugih oblika delovanja kad je terorizam u pitanju. Izuzetna društvena opasnost terorizma i ozbiljnost posledica koje mogu da proizađu iz delovanja terorističkih organizacija, pre svega u kontekstu velikih civilnih žrtava, ukazuju da krivičnopravna reakcija ne bi trebalo da bude dominantan i jedini vid reagovanja. Ukazuje se na to da se suzbijanje terorizma može efikasnije ostvarivati preduzimanjem određenih antiterorističkih (pasivnih, preventivnih) i kontraterorističkih (aktivnih, represivnih) mera i sredstava socijalne kontrole pri čemu se na prvo mesto stavlja uloga politike u rešavanju problema terorizma.¹²

Ipak, jedno je sigurno, preduzete aktivnosti koje se mogu povezati sa terorizmom iniciraju reakciju organa formalne kontrole koji u svom delovanju primenjuju odgovarajuće zakonske norme pre svega u oblasti krivičnog zakonodavstva. U tom smislu osnovni pravni izvor na kojem se zasniva reakcija svih nadležnih organa kada dođe do ostvarenja nekog oblika ponašanja koji je u vezi sa terorizmom jeste Krivični zakonik (u daljem tekstu: KZ).¹³ Krug ponašanja u vezi sa terorizmom koja su propisana u KZ-u menjao se u toku protekle decenije u pravcu povećanja broja inkriminacija kao i proširivanja postojećih inkriminacija.

Označavanje nekog krivičnog dela kao terorizma ipak ima značajne posledice kako sa stanovišta domaćeg krivičnog prava tako i iz međunarodnopravnog ugla. Pravljenje razlike u odnosu na druga krivična dela (čije biće je takođe ostvareno činjenjem nekog terorističkog krivičnog dela) ima posledice u pogledu: 1) propisane kazne

⁸ Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 12/02.

⁹ Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 7/02.

¹⁰ Službeni list SCG, br. 2/06.

¹¹ V. Ivana Bodrožić, „Terorizam kao krivično delo u dokumentima međunarodnih organizacija“, NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo, Beograd, 2016, 205.

¹² Zoran Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika – deseto dopunjeno izdanje*, Službeni glasnik, Beograd, 2020, 1162.

¹³ Službeni glasnik RS, br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/214, 94/16, 35/19 i 94/24.

(za dela terorizma su propisane strože kazne); 2) korišćenja posebnih dokaznih radnji i odstupanja od uobičajenih procesnopравnih garancija; 3) strožeg režima izvršenja kazne zatvora i 4) intenzivnije međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima.¹⁴

U ovom radu će posebna pažnja biti posvećena trećem elementu specifičnog odgovora države na problematiku terorizma – strožem režimu izvršenja kazne zatvora i pitanju opravdanosti takvog pristupa.

KRIVIČNOPRAVNI OKVIR SUZBIJANJA TERORIZMA U SRBIJI – OSNOVNE NAPOMENE

Terorističko delovanje u fenomenološkom smislu postojalo je mnogo pre prvih konkretnih inkriminacija. Dug je bio put ka postizanju konsenzusa, prevashodno na međunarodnom planu, u vezi sa važnošću krivičnopравne reakcije na takve oblike ponašanja. Prekretnica u regulisanju krivičnih dela terorizma kod nas je nastupila 2012. godine kada su stupile na snagu izmene krivičnog zakonodavstva,¹⁵ koje su značajno promenile odnosno proširile krug dela koja se podvode pod fenomen terorizma u širem smislu. Do tada su postojala samo dva krivična dela: terorizam (uvedeno prvi put 1973. godine) i međunarodni terorizam (uvedeno 1990. godine). Krivično delo terorizam je pripadalo grupi krivičnih dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije, dok se krivično delo međunarodni terorizam nalazilo u okviru grupe krivičnih dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom.

Iako je kroz niz novouvedenih dela ostvareno usaglašavanje domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim izvorima, s druge strane je to dovelo i do narušavanja principa pravednosti i srazmernosti s obzirom na to da *ratio legis* pojedinih inkriminacija nije ostvarivanje prevencije zasnovane na srazmernoj represiji već postizanje različitih bezbednosnih ciljeva.¹⁶

Kratak pregled krivičnih dela terorizma

U nastavku će biti dat pregled svih krivičnih dela terorizma u širem smislu odnosno istaknute neke najvažnije karakteristike tih dela. Jedna od bitnijih karakteristika jeste zaštitni objekat svih ovih dela odnosno čovečnost i druga dobra zaštićena

¹⁴ Zoran Stojanović, Nataša Delić, *Krivično pravo Posebni deo*, Pravna knjiga, Beograd, 2018.

¹⁵ *Službeni glasnik RS*, br. 121/12.

¹⁶ V. Nataša Delić, „Criminal Offences of Terrorism in the Criminal Code of Serbia after the Amendment of 2012“, *Kaznena reakcija u Srbiji, Četvrti deo* (ur. Đorđe Ignjatović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014, 135–136.

međunarodnim pravom pa je nesporno da pomenuta dela, pored drugih iz iste glave KZ, predstavljaju teške povrede normi međunarodnog prava ali se u nomotehničkom smislu mogu istaći mnogobrojne zamerke poput načina propisivanja ili širine kriminalne zone.¹⁷ Pored krivičnog dela terorizam (čl. 390 KZ), zakonodavac je propisao i sledeća krivična dela: javno podsticanje na izvršenje terorističkog akta (čl. 391a KZ), vrbovanje i obučavanje za vršenje terorističkih dela (čl. 391b KZ), upotreba smrtonosne naprave (čl. 391v KZ), uništenje i oštećenje nuklearnog objekta (čl. 391g KZ), ugrožavanje lica pod međunarodnom zaštitom (čl. 392 KZ), finansiranje terorizma (čl. 393 KZ) i terorističko udruživanje (čl. 393a KZ).

Krivično delo terorizam ima šest oblika: osnovni, privilegovani, teži, najteži oblik kao i dva oblika kojima je inkriminisano pripremanje osnovnog oblika krivičnog dela. Radnja izvršenja osnovnog oblika krivičnog dela terorizma je alternativno postavljena i može se preduzeti na sedam različitih načina, odnosno izvršenje samo jedne od navedenih radnji uz postojanje drugih bitnih elemenata ukazuje na ostvarenje bića ovog krivičnog dela. Svaka od pomenutih varijanti izvršenja terorizma predstavlja posebno krivično delo predviđeno KZ-om. U pitanju su akti koji su predviđeni u sklopu drugih inkriminacija što znači da u slučaju da ne postoji krivično delo terorizma, došla bi u obzir primena nekih drugih, opštih krivičnih dela.¹⁸

Subjektivni odnos učinioca prema delu podrazumeva postojanje direktnog umišljaja odnosno namere koja je usmerena ka postizanju nekog od alternativno postavljenih ciljeva: ozbiljno zastrašivanje stanovništva, prinuđivanje Srbije, strane države ili međunarodne organizacije da nešto učini ili ne učini, ozbiljno ugrožavanje ili povređivanje osnovne ustavne, političke, ekonomske ili društvene strukture Srbije, strane države ili međunarodne organizacije. Suština terorizma i jeste u toj nameri koja daje specifičan karakter izvršenim radnjama a koja proizilazi iz političkih ili eventualno drugih socijalnih motiva izvršioca.¹⁹

Privilegovani oblik terorizma postoji kada neko lice preti da će izvršiti osnovni oblik krivičnog dela odnosno da će preduzeti neku od taksativno nabrojanih radnji izvršenja sa odgovarajućom namerom. Pretnja znači stavljanje u izgled preduzimanja bilo koje delatnosti koja ima karakter radnje izvršenja.

¹⁷ Z. Stojanović (2020), op. cit., 1102.

¹⁸ Mešoviti model određenja radnje izvršenja sadržinu krivičnog dela terorizma čini vrlo uopštenom. Razlog ovome leži u činjenici da takve inkriminacije imaju veoma visok stepen adaptibilnosti i obezbeđuju izuzetno širok prostor zaštite. Navedeno istovremeno otvara složeno i osetljivo pitanje, da li je naglašeno ekstenzivna krivičnopravna zaštita neophodna i opravdana. Nataša Delić, *Krivično pravo, Posebni deo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2025, 514.

¹⁹ Mladen Milošević, *Krivično pravo – posebni deo: izabrane inkriminacije za studije nauka bezbednosti*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet bezbednosti, Beograd, 2022, 243.

Teži oblik postoji ako je nastupila smrt jednog ili više lica ili su prouzrokovana velika razaranja. Broj stradalih nema značaj za postojanje oblika terorizma ali što je veći broj to se tretira kao otežavajuća okolnost prilikom odmeravanja kazne. Pojam „velika razaranja“ predstavlja generalnu klauzulu čije tumačenje zavisi od okolnosti konkretnog slučaja. U odnosu na težu posledicu treba da postoji nehat učinioca.

Najteži oblik krivičnog dela terorizam postoji u slučaju kad učinilac ostvarujući osnovni oblik terorizma istovremeno sa umišljajem liši života jedno ili više lica. U tom slučaju ostvarena su bića dva krivična dela: terorizma i ubistva.

U okviru istog čl. 390 KZ (st. 5 i 6) inkriminisane su različite pripremne radnje koje treba da omoguće ili olakšaju izvršenje osnovnog oblika terorizma a koje su unete Zakonom o izmenama i dopunama KZ iz 2016. godine.²⁰ Prvi oblik podrazumeva nabavljanje ili osposobljavanje sredstva za izvršenje osnovnog oblika krivičnog dela terorizma ili otklanjanje prepreka za njegovo izvršenje ili sa drugim dogovaranje, planiranje ili organizovanje njegovog izvršenja ili preduzimanje druge radnje kojom se stvaraju uslovi za njegovo neposredno izvršenje. Drugi oblik se odnosi na upućivanje ili prebacivanje na teritoriju Srbije lica ili oružja, eksploziva, otrova, opreme, municije ili drugog materijala.

Krivično delo javno podsticanje na izvršenje terorističkih dela (čl. 391a KZ) postoji u slučaju kada neko javno iznosi ili pronosi ideje kojima se neposredno ili posredno podstiče na vršenje krivičnog dela terorizam. Ideje koje se javno iznose ili pronose treba da imaju efekat neposrednog ili posrednog podsticanja na vršenje terorizma. Podsticanje je proklamovanje afirmativnog stava u odnosu na vršenje krivičnog dela terorizma. Ovo delo je predviđeno međunarodnim dokumentima prevashodno iz razloga pravljenja balansa između potrebe prevencije vršenja terorističkih akata, a koja podrazumeva delimično zadiranje u neka od osnovnih prava pojedinaca, kao što je sloboda izražavanja i sloboda udruživanja.²¹

Krivično delo vrbovanje i obučavanje za vršenje terorističkih dela (čl. 391b KZ) postoji u dva oblika: prvi postoji onda kada se u nameri izvršenja krivičnog dela terorizma, vrbuje drugo lice da izvrši ili učestvuje u izvršenju tog dela ili da se pridruži terorističkom udruženju radi učestvovanja u izvršenju tog krivičnog dela; drugi oblik čini onaj ko u nameri izvršenja krivičnog dela terorizma, daje uputstva o izradi i korišćenju eksplozivnih naprava, vatrenog ili drugog oružja ili štetnih ili opasnih materija ili obučava drugog za izvršenje ili učestvovanje u izvršenju tog krivičnog dela. U okviru ovog krivičnog dela postoji i lakši oblik (st. 3)

²⁰ *Službeni glasnik RS*, br. 121/12.

²¹ V. Đorđe Đorđević, Dragana Kolarić, *Krivično pravo: posebni deo*, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd 2020, 291.

koji predstavlja pripremne radnje za izvršenje nekog od dva modaliteta vrbovanja i obučavanja za vršenje terorističkih dela.²²

Krivično delo upotreba smrtonosne naprave (čl. 391v KZ) ima tri oblika: osnovni, teži i najteži. Osnovni oblik čini onaj ko, u nameri da drugog liši života, nanese tešku telesnu povredu ili uništi ili znatno oštetiti državni ili javni objekat, sistem javnog saobraćaja ili drugi objekat koji ima veći značaj za bezbednost ili snabdevanje građana ili za privredu ili za funkcionisanje javnih službi napravi, prenese, drži, da drugom, postavi ili aktivira smrtonosnu napravu (eksploziv, hemijska sredstva, biološka sredstva ili otrove ili radioaktivna sredstva) na javnom mestu ili u objektu ili pored tog objekta. U okviru težeg oblika posledica jeste umišljajno nanošenje nekom licu teške telesne povrede ili uništenje ili znatno oštećenje javnog objekta koje se čini izvršenjem osnovnog oblika dok najteži oblik podrazumeva umišljajno lišenje života jednog ili više lica.

Krivično delo uništenje i oštećenje nuklearnog objekta (čl. 391g KZ) takođe postoji u tri oblika: osnovni, teži i najteži. Osnovni oblik postoji kada neko u nameri da drugog liši života, nanese tešku telesnu povredu, ugrozi životnu sredinu ili nanese znatnu imovinsku štetu, uništi ili oštetiti nuklearni objekat na način kojim se oslobađa ili postoji mogućnost da se oslobodi radioaktivni materijal. Teži oblik podrazumeva umišljajno nanošenje nekom licu teške telesne povrede ili uništenje ili znatno oštećenje nuklearnog objekta prilikom izvršenja osnovnog oblika, a najteži, pod istim okolnostima, umišljajno lišenje života jednog ili više lica.

Krivično delo ugrožavanje lica pod međunarodnom zaštitom (čl. 392 KZ) je nešto specifičnije u odnosu na prethodno pomenuta. Osnovni oblik postoji onda kada se prema licu pod međunarodnom zaštitom izvrši otmica ili neko drugo nasilje, ili se napadnu njegove službene prostorije, privatni stan ili prevozno sredstvo. Drugi oblik je teži i podrazumeva izvršenje osnovnog oblika i nastupanje smrti jednog ili više lica koje se može pripisati nehatu učinioca. Najteži oblik podrazumeva umišljajno lišenje života nekog lica prilikom izvršenja osnovnog oblika. Zakonodavac propisuje i lakši oblik koji postoji onda kada neko ugrozi sigurnost lica iz osnovnog oblika ovog krivičnog dela ozbiljnom pretnjom da će napasti njega, njegove službene prostorije, privatni stan ili prevozno sredstvo.

Inkriminisanje finansiranja terorizma je posebno značajno sa stanovišta efikasnosti suzbijanja terorizma u svim svojim oblicima. U KZ-u to delo je propisano

²² I pored toga što u zakonskom tekstu stoji da se putovanje preduzima u „nameri izvršenja krivičnog dela“, logičko tumačenje upućuje na zaključak da nije u pitanju obeležje od suštinskog značaja i da je težište norme na delu kojem se navodi da se radnja izvršenja preduzima radi postizanja odgovarajućeg alternativno određenog cilja koji se nalazi izvan bića krivičnog dela. N. Delić (2025), op. cit., 518.

u čl. 393 i postoji u slučaju neposrednog ili posrednog davanja ili prikupljanja sredstava sa ciljem da se ona koriste ili znajući da će se koristiti, u potpunosti ili delimično, u svrhu izvršenja krivičnih dela iz čl. 391 do 392 KZ-a (svih prethodno analiziranih dela) ili za finansiranje lica, grupe ili organizovane kriminalne grupe koji imaju za cilj vršenje tih dela. Posebno treba istaći da je *ratio legis* ili smisao propisivanja krivičnog dela finansiranje terorizma činjenica da vršenje krivičnih dela terorizma podrazumeva određena finansijska sredstva neophodna za realizaciju različitih modaliteta u kojima se ta dela mogu ispoljiti. Subjektivna strana krivičnog dela pretpostavlja direktni umišljaj i odgovarajuću nameru koja ne mora biti realizovana.²³

Na kraju, poslednje delo propisano u sklopu dela terorizma u širem smislu jeste terorističko udruživanje (čl. 393a KZ) koje postoji kada se dva ili više lica udruže na duže vreme radi vršenja krivičnih dela iz čl. 391 do 393 KZ-a. *Ratio legis* inkriminacije proizilazi iz činjenice da je organizovanost jedno od najistaknutijih obeležja terorizma. Značaj ovog krivičnog dela je u tome što se njegovim izvršenjem stvaraju bitne pretpostavke za vršenje drugih terorističkih akata i u tome je visok stepen njegove društvene opasnosti.²⁴ Pored pomenutog osnovnog oblika postoji privilegovani oblik koji se ostvaruje onda kada učinilac osnovnog oblika ovog krivičnog dela otkrije udruženje ili na drugi način spreči izvršenje krivičnih dela iz čl. 391 do 393 KZ-a, ili koji doprinese njegovom otkrivanju.

IZVRŠENJE KAZNE ZATVORA ZA DELA TERORIZMA

Kada je terorizam u pitanju, kazne zatvora i doživotnog zatvora su krivične sankcije koje se naizgled čine kao jedini mogući odgovor države na taj oblik kriminaliteta, imajući posebno u vidu načelnu društvenu opasnost tih dela i zaštitni objekat – čovečnost i druga dobra zaštićena međunarodnim pravom. U prilog takvom zaključku posebno ide činjenica da je jedino za određeni krug krivičnih dela, među kojima se nalaze i dela terorizma, predviđen specifičan režim izvršenja kazne

²³ Za krivično delo je dovoljno da su sredstva bar jednom data ili prikupljena. U slučaju da je učinilac nekog od relevantnih krivičnih dela najpre davao ili prikupljao sredstva namenjena za krivična dela u čijem vršenju je nakon toga učestvovao, postoji samo to drugo krivično delo – u pitanju je prividni sticaj, odnosno nekažnjivo prethodno delo. Za krivično delo je dovoljno da je samo jedan deo sredstava koja su data ili prikupljena namenjen za finansiranje navedenih krivičnih dela. *Ibidem*, 521.

²⁴ Ako je nakon udruživanja koje je ostvareno pod predviđenim uslovima, došlo do izvršenja ili pokušaja nekog od krivičnih dela iz čl. 391 do 393 KZ, prema jednom mišljenju, po principu supsidijariteta isključen je sticaj i postoji samo drugo učinjeno krivično delo, budući da ovo krivično delo zbog prirode radnje izvršenja tada gubi samostalni karakter. Prema drugom mišljenju, postoji sticaj krivičnih dela, jer je reč o udruživanju za vršenje neodređenog broja krivičnih dela i udruživanju na duže vreme. *Ibidem*, 522.

zatvora, sa skupom značajno drugačijih pravila u odnosu na opšti režim izvršenja kazne zatvora a koji po prirodi stvari podrazumeva veća ograničenja prava tih osuđenika i odsustvo šire mogućnosti za sticanje određenih proširenih prava što je inače propisano u okviru opšteg režima izvršenja kazne zatvora.

Zakonodavac je tu izvesnost načina kažnjavanja definitivno imao u vidu kada je donosio Zakon o izvršenju kazne zatvora za krivična dela organizovanog kriminala (u daljem tekstu: ZIKZOK)²⁵ s obzirom na to da on predstavlja *lex specialis* u pogledu izvršenja kazne zatvora izrečenih za određena krivičnih dela, među kojima se bez sumnje nalaze i krivična dela terorizma, iako i u vezi s tim postoje određene neusaglašenosti i nedorečenosti o kojima će, između ostalog, biti reči u ovom delu rada.

Ne treba posebno naglašavati odsustvo posebnih odredbi kojima bi se regulisalo pitanje izvršenja kazne doživotnog zatvora kada ni Zakon o izvršenju krivičnih sankcija (u daljem tekstu: ZIKS)²⁶ kao najopštiji zakon u oblasti izvršenja kaznenih sankcija ne sadrži nijednu odredbu posvećenu posebnoj kazni lišenja slobode. Ipak, imajući u vidu potencijalnu težinu dela na koja se primenjuje poseban režim izvršenja kazne zatvora, bilo bi više nego poželjno da se problematika doživotnog zatvora nađe i u okviru ZIKZOK. Svakako optimizam je u ovoj oblasti verovatno krajnje nepodoban s obzirom na činjenicu da je pomenuti zakon donesen 2009. godine i izmenjen godinu dana kasnije, tako da 15 godina kasnije imamo ista rešenja, a mnogo toga se u krivičnom zakonodavstvu promenilo od tada i što je zahtevalo odgovarajuća prilagođavanja izvršnog zakonodavstva.

U čl. 1, st. 1 ZIKZOK propisuje da se tim zakonom uređuje postupak izvršenja kazne zatvora za krivična dela koja se, u smislu Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala (u daljem tekstu: ZONDOSOK),²⁷ smatraju krivičnim delima organizovanog kriminala, zatim organizacija i nadležnost državnih organa u postupku izvršenja kazne, položaj osuđenih i nadzor nad izvršenjem kazne zatvora. Takođe u okviru istog člana, u st. 2, propisano je da se pod uslovima predviđenim u ZIKZOK, odredbe tog zakona primenjuju i na izvršenje kazne zatvora za: krivično delo terorizma iz čl. 312

²⁵ *Službeni glasnik RS*, br. 72/09 i 101/10.

²⁶ *Službeni glasnik RS*, br. 55/14 i 35/19.

²⁷ U pitanju je zakon koji više ne važi, Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, *Službeni glasnik RS*, br. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04 – dr. zakon, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11 – dr. zakon, 101/11 – dr. zakon i 32/13 a koji je zamenjen Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, *Službeni glasnik RS*, br. 94/16, 87/18 i 10/23.

Krivičnog zakonika i krivično delo međunarodnog terorizma iz čl. 391 Krivičnog zakonika; krivična dela iz čl. 370 do 384 i čl. 385 i 386 Krivičnog zakonika; teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava izvršena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1. januara 1991. godine koja su navedena u Statutu Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju i krivično delo pomoć učiniocu posle izvršenog krivičnog dela iz čl. 333 Krivičnog zakonika, ako je izvršeno u vezi sa krivičnim delima iz tač. 2) i 3) ovog stava.

Krovni zakon u oblasti izvršenja kaznenih sankcija odnosno ZIKS primenjuje se na sva ona pitanja koja nisu regulisana u ZIKZOK. ZIKS reguliše opšti režim izvršenja kazne zatvora za krivična dela pa postoji pretpostavka da na sve ono što nije regulisano u ZIKZOK treba primeniti odredbe ZIKS-a. Međutim, zakonodavac nije sasvim vodio računa o tome, pa se na pojedinim mestima odnosno u vezi sa pojedinim pitanjima izvršenja kazne zatvora za „posebna“ krivična dela, javljaju i određene dileme.

Osnovni problem u vezi sa primenom posebnog režima izvršenja kazne zatvora i samim tim razgraničenjem u odnosu na opšti režim izvršenja kazne zatvora, uočava se u neusaglašenim zakonskim rešenjima.²⁸ Iako ZIKZOK naglašava primenu posebnog režima izvršenja kazne zatvora u pogledu krivičnih dela koja se sa stanovišta ZONDOSOK smatraju krivičnim delima organizovanog kriminala, više je nego neophodno ovu oblast srediti, posebno jer aktuelni ZONDOSOK nije onaj koji je važio u vreme donošenja ZIKZOK.

Važnost pažljivog i detaljnog sređivanja oblasti izvršenja kazne zatvora u posebnom režimu je, između ostalog, izražena u kontekstu isticanja primene posebnog režima izvršenja i na krivično delo međunarodni terorizam, koje je u međuvremenu prestalo da postoji kao takvo jer je sada u okviru čl. 391 KZ regulisano krivično delo terorizam koje na jedinstven i sveobuhvatan način pokriva ono što je ranije bilo sadržano u okviru krivičnih dela terorizam i međunarodni terorizam. Problematika tumačenja primene posebnog režima izvršenja kazne zatvora u vezi sa terorizmom se tu ne završava. U međuvremenu, od donošenja ZIKZOK, izmenama i dopunama KZ, unet je određen broj krivičnih dela koja takođe potpadaju pod fenomen terorizma, ali koja se ne nalaze na spisku dela u odnosu na koja se primenjuje poseban režim izvršenja iz ZIKZOK.²⁹ To su sva ona dela koja su navedena u uvodnom razmatranju: javno podsticanje na izvršenje terorističkog

²⁸ Aleksandra Ilić, *Komentar Zakona o izvršenju krivičnih sankcija*, Službeni glasnik, Beograd, 2022, 35.

²⁹ V. Aleksandra Ilić, „Kazneno izvršno pravo – *de lege lata* i *de lege ferenda*“, *Dve decenije reforme kaznenog zakonodavstva: iskustva i pouke* (ur. Veljko Turanjanin i Dragana Čvorović), Zlatibor, 2023, 120–122.

akta (čl. 391a KZ), vrbovanje i obučavanje za vršenje terorističkih dela (čl. 391b KZ), upotreba smrtonosne naprave (čl. 391v KZ), uništenje i oštećenje nuklearnog objekta (čl. 391g KZ), ugrožavanje lica pod međunarodnom zaštitom (čl. 392 KZ), finansiranje terorizma (čl. 393 KZ) i terorističko udruživanje (čl. 393a KZ).

Logičkim tumačenjem odredaba o primeni posebnog režima izvršenja kazne zatvora dolazi se o zaključka da se taj poseban režim ne može uspostaviti u odnosu na učinioce tih drugih dela ukoliko nisu učinjeni od strane organizovane kriminalne grupe kada će se tretirati kao dela organizovanog kriminala. Jasno je da namera zakonodavca nije bila da izostavi ova dela, s obzirom na to da u momentu donošenja ZIKZOK ona nisu ni bila predviđena u KZ, pa je zato bilo neophodno uskladiti odredbe ZIKZOK sa aktuelnim odredbama KZ. To još uvek nije učinjeno, pa bi *de lege ferenda* trebalo uskladiti odredbe ZIKZOK sa ZIKS-om u pogledu kruga dela koja se podvode pod terorizam u širem smislu i na koja se primenjuje poseban režim izvršenja kazne zatvora.³⁰

Neka organizaciona i kadrovska pitanja uređenja izvršenja kazne zatvora za dela terorizma

Okolnost izdvajanja režima izvršenja kazne zatvora za određena krivična dela podrazumeva po prirodi stvari i predviđanje posebnih ustanova ili posebnih odeljenja u okviru ustanova za izdržavanje kazne zatvora u kojima će biti smeštena lica osuđena za ta krivična dela odnosno fizičko odvajanje tih osuđenika u odnosu na druga lica kojima je takođe izrečena kazna zatvora. Drugim rečima, ovde se radi o uvođenju dodatnog kriterijuma raspoređivanja osuđenika pored režima koji je postavljen u Pravilniku o upućivanju osuđenih, prekršajno kažnjenih i pritvorenih lica u zavode za izvršenje krivičnih sankcija (u daljem tekstu: Pravilnik o UOKPKL)³¹ koji generalno reguliše upućivanje svih lica osuđenih na kaznenu sankciju zavodskog karaktera i upućivanje lica kojima je određena mera pritvora. ZIKZOK je predvideo da se za izvršenje izrečene kazne zatvora za krivična dela na koja se primenjuje taj zakon obrazuje Posebno odeljenje za izdržavanje kazne zatvora za krivična dela organizovanog kriminala u kazneno-popravnom zavodu zatvorenog tipa sa posebnim obezbeđenjem (u daljem tekstu: Posebno odeljenje). Ta posebna odeljenja se nalaze na dve lokacije odnosno u okviru dva zavoda koja pripadaju pomenutom tipu zavoda zatvorenog tipa sa posebnim obezbeđenjem – Kazneno-popravni zavod Beograd u Padinskoj skeli i Kazneno-popravni zavod

³⁰ A. Ilić (2022), op. cit., 36.

³¹ *Službeni glasnik RS*, br. 31/15.

Požarevac – Zabela. S druge strane, Pravilnik o UOKPKL određuje raspoređivanje osuđenika u pomenuta dva zavoda, imajući u vidu težinu izrečene kazne, pa je očigledno da se sa stanovišta tog pravnog akta radi o dugim kaznama zatvora (čl. 8, st. 1, tač. 1 i 2 i čl. 9) što ne mora biti slučaj u pogledu lica koja su osuđena za krivična dela terorizma jer ZIKZOK ne pravi razliku između osuđenika za ta dela pa bez obzira na izrečenu kaznu zatvora bilo koje lice osuđeno za dela terorizma može potpasti pod specijalni režim izvršenja kazne zatvora.

Posebnost izdržavanja kazne zatvora u Posebnom odeljenju ističe se i kroz odredbe ZIKZOK koje regulišu pitanje uslova koje zaposleni u tom odeljenju, kroz različite zavodske službe, moraju da ispune. Tako, poslove održavanja reda i bezbednosti u Posebnom odeljenju obavljaju zaposleni u zavodima iz službi za obezbeđenje, koji su posebno obučeni i upućeni na rad u Posebno odeljenje (čl. 3 ZIKZOK). U čl. 4 ZIKZOK propisano je da poslove zdravstvene zaštite, tretmana, obuke i upošljavanja i opšte poslove u Posebnom odeljenju, obavljaju zaposleni u sedištu Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (u daljem tekstu: Uprava) i zavodima koji su upućeni na rad u Posebno odeljenje a da izuzetno, u slučaju nedostatka zaposlenih na poslovima zdravstvene zaštite u zavodima, radi ostvarivanja zdravstvene zaštite osuđenih, poslove zdravstvene zaštite mogu da obavljaju zdravstveni radnici koji nisu zaposleni u zavodima. Ovde se već naslućuje naglasak na izuzetnost pružanja zdravstvene zaštite van ustanove u kojoj se nalazi lice u posebnom režimu, što samo po sebi može biti veoma problematično sa stanovišta ostvarivanja prava osuđenika na lečenje i zdravstvenu zaštitu, o čemu će biti reči kasnije.

U cilju realizacije specifičnosti izdržavanja kazne zatvora u Posebnom odeljenju kao i utvrđivanja pomenutih uslova za zaposlene u Posebnom odeljenju, zakonodavac u čl. 5 ZIKZOK predviđa da bliže propise o organizaciji i radu Posebnog odeljenja, posebnim uslovima koje treba da ispunjavaju zaposleni koji obavljaju poslove održavanja reda i bezbednosti i načinu njihovog izbora pre upućivanja na rad u Posebno odeljenje donosi ministar nadležan za pravosuđe.

Ako krenemo redom, specifičnosti izdržavanja kazne zatvora u Posebnom odeljenju regulisane su u odgovarajućem aktu o kućnom redu odnosno u Pravilniku o kućnom redu posebnog odeljenja za izdržavanje kazne zatvora za krivična dela organizovanog kriminala (u daljem tekstu: Pravilnik o KRPOZIKZOK)³² koji na nešto detaljniji način (barem kada je reč o nekim pitanjima) obrađuje problematiku prijema osuđenog, položaja osuđenog (prava), problematiku disciplinskih prestupa, održavanja reda i bezbednosti i pitanja prestanka izdržavanja kazne u Posebnom odeljenju odnosno otpuštanja osuđenog zbog isteka kazne.

³² *Službeni glasnik RS*, br. 18/10, 43/13, 76/17 i 8/20.

Drugi bitan podzakonski akt koji neposredno proizilazi iz čl. 5 ZIKZOK je Pravilnik o posebnim uslovima koje treba da ispunjavaju zaposleni u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija koji se upućuju na rad u Posebno odeljenje za izdržavanje kazne zatvora za krivična dela organizovanog kriminala i načinu njihovog izbora pre upućivanja (u daljem tekstu: Pravilnik o PUZIKSPOZIKZOK)³³. U čl. 4 Pravilnika o PUZIKSPOZIKZOK propisano je da se zaposleni može uputiti na rad u Posebno odeljenje ako je prošao odgovarajuću obuku u Centru za obuku i stručno osposobljavanje Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, i ako ispunjava sledeće posebne uslove: da nije osuđivan, odnosno prekršajno kažnjavan na bezuslovnu kaznu zatvora za krivično delo, odnosno prekršaj i da se protiv njega ne vodi krivični postupak za krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti; da ima najmanje tri godine radnog iskustva na radu u službi za obezbeđenje, odnosno na istim ili sličnim poslovima u Ministarstvu unutrašnjih poslova ili Vojsci Srbije; da ne postoje bezbednosne smetnje za upućivanje zaposlenog na rad u Posebno odeljenje; da je u godini koja prethodi godini upućivanja u Posebno odeljenje, ocenjivan ocenom „dobar“, „vrlo dobar“ ili „odličan“, odnosno ocenom „dobar“, „ističe se“ ili „naročito se ističe“ i da je psihofizički sposoban za rad u Posebnom odeljenju. Među pomenutim posebnim uslovima (neki od uslova se ne bi mogli smatrati suštinski posebnim kada je generalno u pitanju obavljanje posla pripadnika službe za obezbeđenje) treba se zadržati na bezbednosnim smetnjama i psihofizičkoj sposobnosti. U čl. 6, st. 4 Pravilnika o PUZIKSPOZIKZOK predviđa se da bezbednosnu proveru Uprava pribavlja po službenoj dužnosti, u skladu sa Zakonom i aktom Vlade o vršenju provera za lica koja obavljaju poslove u Posebnom odeljenju pri čemu neki od elemenata te provere proizilaze iz sadržine prijave koju popunjava kandidat, a koji su navedeni u čl. 6, st. 1 istog pravilnika. Kad je reč o psihofizičkom pregledu Pravilnik o PUZIKSPOZIKZOK u čl. 10, st. 3 vrlo sumarno propisuje da taj pregled vrši posebna komisija koju, u skladu sa zakonom, imenuje direktor Uprave, putem standardizovanih testova. Ovde se postavlja pitanje šta se podrazumeva pod standardizovanim testovima odnosno kako uopšte mogu da se primene nekakvi standardizovani testovi za ovu vrlo specifičnu situaciju, jedinstvenu kada je reč o sistemu izvršenja krivičnih sankcija. Ako se toliko vodi računa o posebnosti režima izvršenja kazne zatvora u Posebnom odeljenju, onda bi se naročito pažnja morala posvetiti izradi prilagođenih testova koji će zadovoljiti konkretne potrebe Uprave za odabirom adekvatnih kandidata za rad u Posebnom odeljenju.

U skladu sa opštim režimom organizacionog uređenja zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, posebnim odeljenjem rukovodi načelnik Posebnog odeljenja, koji za svoj rad i rad Posebnog odeljenja odgovara upravniku zavoda.

³³ *Službeni glasnik RS*, br. 13/10 i 111/13.

Načelnika raspoređuje direktor Uprave, na obrazloženi predlog upravnika zavoda, a mora se raditi o licu koje je steklo visoko obrazovanje na studijama drugog stepena (diplomske akademske studije – master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije), odnosno na osnovnim studijama u trajanju od četiri godine i najmanje pet godina radnog iskustva na istim ili odgovarajućim poslovima (čl. 8 ZIKZOK).

Upućivanje na izdržavanje kazne zatvora u Posebnom odeljenju

Lica osuđena za krivična dela na koja se može primeniti poseban režim izvršenja kazne zatvora ne idu po automatizmu na izdržavanje kazne zatvora u Posebno odeljenje. Neophodno je da bude ispunjen uslov postojanja posebne opasnosti na strani konkretnog osuđenika koji utvrđuje rešenjem i upućuje na izvršenje kazne zatvora u Posebnom odeljenju, prema čl. 15, st. 1 ZIKZOK, predsednik Višeg suda u Beogradu, odnosno ovlašćeni sudija (sudija Višeg suda ili posebnog odeljenja za organizovani kriminal odnosno ratne zločine) ako utvrdi da postoji najmanje jedna od traženih okolnosti iz čl. 14 ZOKZOK. Te tražene okolnosti se tiču postojanja opasnosti da će osuđeni: preko osuđenog ili drugog lica nastaviti da usmerava kriminalnu delatnost organizovane kriminalne grupe; preko osuđenog ili drugog lica uspostaviti saradnju sa drugom organizovanom kriminalnom grupom radi nastavka kriminalne delatnosti; preko osuđenog ili drugog lica organizovati sukobe sa drugom organizovanom kriminalnom grupom; preko drugog lica ugroziti sigurnost sudije, javnog tužioca, ili drugog učesnika u krivičnom postupku koji je u toku ili je pravnosnažno okončan, ili drugog službenog lica koje je postupalo u pretkrivičnom postupku ili u postupku izvršenja kazne ili navoditi drugo lice na izvršenje krivičnih dela. Neophodno je i da se radi o punoletnom licu muškog pola koje je pravnosnažno osuđeno, a nalazilo se u pritvoru do pravnosnažnosti te presude, odnosno pravnosnažno osuđenom u odsustvu za posebna krivična dela. Isticanje da se na upućivanje kazne zatvora u posebnom režimu može uputiti samo punoletno lice muškog pola može predstavljati kršenje zabrane diskriminacije po osnovu pola tako što se *a priori* isključuje mogućnost da žena ostvari sve pomenute okolnosti da bude upućena u poseban režim.

Posebno zanimljivo pitanje jeste kako se te okolnosti utvrđuju budući da se to čini na osnovu činjenica i dokaza prikupljenih u toku krivičnog postupka, iz izveštaja policije i službi bezbednosti, kao i mišljenja javnog tužioca (za organizovani kriminal odnosno za ratne zločine) pri čemu se rešenje kojim se osuđeni upućuje na izdržavanje kazne zatvora u Posebno odeljenje, donosi u roku od tri dana od dana kada je presuda kojom je osuđenom izrečena kazna zatvora postala izvršna

(čl. 15, st. 2, 3 i 4 ZIKZOK). Protiv rešenja osuđeni može izjaviti žalbu u roku od tri dana od dana dostavljanja rešenja koja ne odlaže izvršenje rešenja (čl. 15, st. 5 i 6 ZIKZOK). Ovde se može problematizovati odsustvo jasnih kriterijuma za utvrđivanje postojanja pobrojanih okolnosti a naročito što se to čini nakon okončanja krivičnog postupka u nekom posebnom postupku koji vodi pojedinac – predsednik suda ili lice koga on ovlasti, uz uzimanje u obzir izveštaja policije i službi bezbednosti kao i mišljenja javnog tužioca bez mogućnosti preispitivanja tih izveštaja od strane suprotne strane tokom procesa donošenja odluke. Sve u svemu odsustvo transparentnosti i raspravnosti vodi ka zaključku da se ovde radi o primeni pravila arbitrarnosti a ne diskrecije u donošenju sudske odluke.

PRAVA LICA U POSEBNOM REŽIMU IZVRŠENJA KAZNE ZATVORA

Iako u posebnom režimu, i lica koja su upućena na izdržavanje kazne zatvora u Posebno odeljenje imaju svoja određena prava. Ona su sužena u odnosu na opšti režim izvršenja kazne zatvora ali ZIKZOK daje katalog prava koja su eksplicitno navedena, s obzirom na to da predstavljaju odstupanje u odnosu na opšti režim, pa svakako sve što nije posebno regulisano kroz specijalni zakon, nesumnjivo znači da treba primeniti opšti režim iz ZIKS-a. Ipak prema eksplicitnoj odredbi iz ZIKZOK (čl. 28) osuđeni koji je raspoređen u Posebno odeljenje ostvaruje sledeća prava: pravo na smeštaj; pravo na ishranu; pravo na odeću, rublje i obuću; pravo na lečenje i zdravstvenu zaštitu; pravo na rad; pravo na slobodno vreme; pravo na obaveštavanje i dopisivanje; pravo na ostvarivanje verskih prava; pravo na telefonski razgovor; pravo na posete bliskih srodnika i drugih lica; pravo na prijem paketa i novčanih pošiljki; pravo na pravnu pomoć i pravo na pritužbu i žalbu i sudsku zaštitu.

Imajući u vidu ograničenost prostora za pisanje posebno će biti razmotreni pravo na lečenje i zdravstvenu zaštitu, pravo na posete bliskih srodnika i drugih lica i pojedini aspekti iz korpusa prava osuđenika u vezi sa komunikacijom sa spoljašnjim svetom.

Pravo na lečenje i zdravstvenu zaštitu u posebnom režimu

Još u okviru prvih odredaba ZIKZOK se uviđa posebnost tretmana lica osuđenih za dela terorizma s obzirom na to da je u čl. 2, st. 1 predviđeno da punoletna lica, kojima je uz kaznu zatvora izrečena mera bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi, obaveznog lečenja alkoholičara i obaveznog lečenja narkomana, kao i lečenja u toku izvršenja kazne zatvora, za izvršenje pomenutih mera u okviru Specijalne zatvorske bolnice imaju obezbeđene

posebne prostorije pod nadzorom. Zakonodavac oĉigledno dosledno sledi logiku drugaĉijeg tretmana i strogog odvajanja tih osuĊenika u odnosu na ostale osuĊenike, u svim aspektima izvršenja koji bi mogli da doĊu u obzir, pa tako i u kontekstu izvršenja kriviĉnih sankcija koje inaĉe imaju potpunu drugaĉiju svrhu u odnosu na kaznu zatvora ili bilo koju drugu kaznu odnosno generalno kada se radi o drugim oblicima leĉenja tokom izdržavanja kazne zatvora. Ipak, ne moŹemo a da se ne zapitamo da li je takvo rešenje opravdano, sledeći pomenutu logiku postupanja sa „posebnim“ uĉiniocima, ili je trebalo ipak uzeti u obzir specifiĉnu svrhu leĉenja koja je zajedniĉka svim pomenutim razlozima za smeštaj u Specijalnu zatvorsku bolnicu, a što bi znaĉilo uobiĉajeno postupanje sa tim licima kao i u svim drugim sluĉajevima, odnosno primenu opšteg reŹima smeštaja tih lica u Specijalnoj zatvorskoj bolnici.

Ovde treba primetiti jedan detalj, a tiĉe se boravka osuĊenog u prijemnom odeljenju. ZIKZOK je znaĉajno skratio standardizovano vreme za opservaciju osuĊenika, sa najduŹe 30 dana koliko propisuje ZIKS u ĉl. 74, na najduŹe sedam dana (ĉl. 26, st. 1). Ipak sva lica koja se upuĉuju u Specijalnu zatvorsku bolnicu takoĊe ostaju najduŹe 30 dana (ĉl. 19 Pravilnika o kuĉnom redu Specijalne zatvorske bolnice)³⁴ pa se postavlja pitanje pod koji reŹim potpadaju lica upuĉena tamo iz Posebnog odeljenja.

Ovde bi se dalje mogla razvijati problematika, iako nije eksplicitno pomenuta, i na sluĉajeve kada nije moguće pruŹiti adekvatan medicinski tretman u uslovima Specijalne zatvorske bolnice s obzirom na to da ZIKZOK u ĉl. 30, st. 5 propisuje da ukoliko se ni u Specijalnoj zatvorskoj bolnici osuĊenom ne moŹe pruŹiti odgovarajuća zdravstvena zaštita, osuĊeni se upuĉuje na leĉenje u drugu odgovarajuću zdravstvenu ustanovu, uz saglasnost predsednika suda, odnosno ovlašćenog sudije. Ta odredba je samo konkretizacija opšte odredbe o tretmanu osuĊenika koja je propisana u ZIKS-u odredbom ĉl. 113, st. 3 da se osuĊeni kome se u zavodu ne moŹe pruŹiti odgovarajuća zdravstvena zaštita, na predlog lekara, upuĉuje u Specijalnu zatvorsku bolnicu ili drugu zdravstvenu ustanovu, a trudnica radi poroĊaja u porodilište. Izostavljanje odredbe o porodilištu je logiĉna posledica propisivanja da samo muškarci mogu biti upuĉeni na izdržavanje kazne zatvora u Posebno odeljenje, što se nadovezuje na kontekst (ne)postojanja diskriminacije po osnovu pola kad je ovaj posebni reŹim u pitanju.

Nezavisno od konkretnog reŹima izvršenja kazne zatvora, Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) posvećuje posebnu paŹnju adekvatnoj zdravstvenoj zaštiti zatvorenika. Zatvorske vlasti moraju zatvoreniku ponuditi tretman koji odgovara bolestima ili bolesti koja je zatvoreniku dijagnostikovana. U sluĉaju

³⁴ *SluŹbeni glasnik RS*, br. 145/14.

različitih medicinskih mišljenja o neophodnom tretmanu kako bi se osigurala adekvatna zaštita zdravlja zatvorenika, može biti neophodno da se u cilju poštovanja pozitivne obaveze država iz čl. 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP) dobije dodatni savet od specijalizovanog medicinskog stručnjaka. Odbijanje nadležnih da dozvole pružanje nezavisne specijalizovane medicinske pomoći zatvoreniku koji pati od teškog zdravstvenog stanja na njegov zahtev jeste element koji je ESLJP uzeo u obzir u svojoj proceni o usklađenosti postupanja države sa čl. 3 EKLJP.³⁵

Pravo na posete bliskih srodnika i drugih lica

U kontekstu prava na posetu bliskih srodnika, osuđenici u režimu izvršenja kazne zatvora prema ZIKZOK imaju pravo na jednu posetu mesečno (čl. 37, st. 1), za razliku od opšteg režima koji podrazumeva mogućnost poseta dva puta mesečno (čl. 90 ZIKS). Dalje udaljavanje od opšteg režima se razrađuje kroz odredbu koja propisuje da se tok posete u posebnom režimu audio-vizuelno nadzire i snima, osim u slučaju posete branioca, Zaštitnika građana i predstavnika međunarodnih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava, u skladu sa međunarodnim ugovorom (čl. 37, st. 4 ZIKZOK). Sva pomenuta ograničenja ne mogu da se uklope sa međunarodnim standardima koji se prevashodno tiču ostvarivanja osnovne svrhe izvršenja kazne zatvora – resocijalizacije, pa tako Evropska zatvorska pravila (u daljem tekstu: EZP) propisuju da pravila o posetama treba da omoguće osuđenima ostvarivanje i razvijanje normalnih porodičnih odnosa što je više moguće (pravilo 24.4).

Stvaranje prilika za realizaciju kontakata između osuđenika i članova porodice, a kao deo procesa resocijalizacije, treba da bude obavezni deo režima izvršenja kazne zatvora i u pogledu osuđenika koji se nalaze u posebnom režimu. Drugim rečima, ograničavajuće odredbe o posetama mogu otežati značajno ostvarivanje tog cilja.³⁶ I ESLJP se u svojim odlukama bavio problematikom ostvarivanja prava osuđenika na poštovanje porodičnog života, ističući da je od suštinske važnosti za realizaciju tog prava omogućavanje od strane zatvorske uprave ili više od toga, ako je potrebno, pomoć u ostvarivanju kontakta sa bliskim srodnicima.³⁷

U kontekstu ostvarivanja prava na lični i porodični život, ZIKZOK uopšte ne sadrži odredbe koje se tiču prava osuđenika na posete u posebnoj prostoriji koje inače propisuje ZIKS u čl. 94. U skladu sa opštim režimom, osuđeni ima pravo da

³⁵ ESLJP, *Wenner protiv Nemačke*, 62303/13, 1. septembar 2016.

³⁶ A. Ilić (2022), op. cit., 205.

³⁷ ESLJP, *VV, Khoroshenko protiv Rusije*, 41418/04, 30. jun 2015.

jednom u dva meseca boravi s bračnim drugom, decom ili drugim bliskim licem tri časa u posebnim prostorijama zavoda. Imajući u vidu ozbiljnost i posledice različitih deprivacija u uslovima izvršenja kazne zatvora, savremeni pristupi izvršenju kazne zatvora stavljaju akcenat na normalizaciju mogućnosti ostvarivanja različitih ličnih kontakata osuđenika.

To pravo u odnosu na lica u posebnom režimu uopšte ne predviđa ZIKZOK s obzirom na to da u vreme donošenja tog zakona nije postojalo takvo pravo ni u opštem režimu pa se postavlja pitanje njegove realizacije što bi trebalo da bude omogućeno i tim osuđenicima. S obzirom da ZIKZOK u čl. 1, st. 3 propisuje da se na izdržavanje kazne zatvora u odnosu na lica u posebnom režimu shodno primenjuju odredbe ZIKS-a ukoliko sam ZIKZOK ne propisuje drugačije, trebalo bi tumačiti tako da osuđenici u posebnom režimu imaju pravo na posete u posebnoj prostoriji kao i u opštem režimu.³⁸ Režim posebnog izvršenja kazne zatvora na taj način ne može biti doveden u pitanje a omogućava realizaciju prava osuđenika na poštovanje porodičnog života. Ukoliko je namera zakonodavca bila da ograniči to pravo osuđenicima u posebnom režimu onda je neophodno u ZIKZOK propisati drugačiji način realizacije ovog prava, ali nikako ga ukidati.

Prava osuđenika u vezi sa komunikacijom sa spoljašnjim svetom

U vezi sa pravima koja osuđeni za dela terorizma ima u kontekstu komunikacije sa spoljašnjim svetom treba se osvrnuti na nekoliko odredaba. Osuđeni u Posebnom odeljenju ima neograničeno pravo na dopisivanje sa bračnim drugom, decom, roditeljima, usvojenikom, usvojiteljem, bratom i sestrom dok se sa drugim licima može dopisivati, uz saglasnost predsednika suda, odnosno ovlašćenog sudije (čl. 34, st. 1 i 2 ZIKZOK). Na predlog upravnika zavoda ili direktora Uprave, ako to nalažu razlozi održavanja reda, sigurnosti i bezbednosti, sprečavanja izvršenja krivičnih dela ili zaštite oštećenih, predsednik suda, odnosno ovlašćeni sudija, može doneti odluku da se pravo na dopisivanje ograniči ili uskrati na određeno vreme (čl. 34, st. 3 ZIKZOK). Na ovaj način se povećava okvir sužavanja prava na dopisivanje koji propisuje ZIKS u odnosu na zavode zatvorenog tipa i zatvorenog tipa sa posebnim obezbeđenjem kao i zatvorena odeljenja zavoda. Naime, u čl. 87, st. 2 ZIKS-a predviđa se mogućnost donošenja odluke o nadzoru teksta pisama odnosno ograničenje prava na dopisivanje ako se na taj način doprinosi otkrivanju ili sprečavanju novih krivičnih dela. Takvu odluku donosi sudija za izvršenje koji je i dalje nepoznat institut sa stanovišta izvršenja kazne zatvora u Posebnom odeljenju. Iz istih razloga sudija za izvršenje može uskratiti dopisivanje.

³⁸ A. Ilić (2022), op. cit., 208.

ZIKZOK u daljim odredbama nastavlja sa ograničavanjem prava osuđenika na dopisivanje što se čini na način koji ne može biti u skladu sa međunarodnim standardima i praksom ESLJP bez obzira na činjenicu da se radi o strožem režimu izvršenja i da su neophodna određena ograničenja prava koja inače pripadaju osuđenima u opštem režimu. S tim u vezi, ZIKZOK propisuje da se osuđenima u tom režimu izvršenja kazne zatvora bez izuzetka i uvek nadzire sadržaj pisama, osim u slučajevima dopisivanja sa braniocem, nadležnim sudom, ministarstvom nadležnim za pravosuđe, međunarodnim organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava i Zaštitnikom građana (čl. 35, st. 1 i 2). ESLJP je u kontekstu zaštite prava osuđenika na privatnost u komunikaciji sa spoljašnjim svetom (čl. 8 EKLJP) stavio akcenat na neophodnost da se obezbedi zaštita od arbitrarnosti u primeni bilo koje mere nadzora komunikacije osuđenika.³⁹ Treba istaći da je naročito naglašena neophodnost regulisanja trajanja mere nadzora komunikacije osuđenika, zatim da se jasno utvrde razlozi koji opravdavaju takve mere, kao i obim i način vršenja diskrecionih ovlašćenja koja su data vlastima u relevantnoj sferi.⁴⁰

ZAKLJUČAK

Specifičnosti suzbijanja terorizma očigledno proizilaze iz odgovarajućih materijalnopravnih odredaba krivičnog zakonodavstva kao i normi koje se nalaze u oblasti izvršenja. Iako nije jedini oblik kriminaliteta na koji se stavlja oznaka posebnosti kada se osmišljavaju strategije efikasnog suzbijanja takvih aktivnosti, zbog specifične nestalnosti i promenljivosti kao i specifične javne slike koja podrazumeva često širenje panike, neophodno je povremeno kritičko preispitivanje aktuelnog normativnog okvira regulisanja različitih aspekata suzbijanja te pojave.

Širenje kriminalne zone u oblasti terorizma je trend koji i Srbija čini propisivanjem krivičnih dela terorizma u svom punom kapacitetu koja su tako postala deo pozitivnog krivičnog zakonodavstva. S druge strane, neodređenost inkriminacija odnosno odstupanje od tradicionalnog pristupa definisanju dela otvara put i ka nekim drugačijim tendencijama u pogledu suzbijanja terorizma koja potencijalno malo imaju veze sa pravom a više sa politikom. Što je inkriminacija u većoj meri neodređena to su i mogućnosti manipulacije veće. Čini se da je za ovako potencijalno veoma ozbiljna krivična dela veoma bitno i da budu preciznije definisana kako bi se sa većom sigurnošću pristupilo utvrđivanju odgovornosti za dela terorizma.

³⁹ A. Ilić (2022), op. cit., 202.

⁴⁰ ESLJP, VV, *Enea protiv Italije*, 74912/01, 17. septembar 2009.

Kada se dođe do utvrđivanja odgovornosti na scenu stupa izvršenje krivične sankcije odnosno kazne zatvora s obzirom na gotovo postojeću izvesnost njenog izricanja u svim slučajevima terorizma. Neusklađenost zakonskog okvira izvršenja u posebnom režimu veoma dugo postoji, o čemu govori činjenica da je ZIKZOK jedini i poslednji put menjan 2010. godine a da je aktuelni ZIKS donet par godina kasnije. Po ko zna koji put se pokazuje da izvršenje krivičnih sankcija nikako nije u fokusu zakonodavca, ali to ne znači da ne treba nastaviti sa ukazivanjem na različite probleme koje u tom segmentu postoje. Ono što neminovno mora da usledi u nekom trenutku jeste revidiranje pravila ZIKZOK, jer bez obzira na nameru zakonodavca da oteža uslove izdržavanja kazne zatvora osuđenima u posebnom režimu na osnovu posebnih okolnosti, to ne može da ide previše nauštrb ostvarivanja prava koja takođe pripadaju tim osuđenima, kao što je to slučaj sa pravom na ostvarivanje bračnog i porodičnog života.⁴¹ Čini se da generalno moramo preispitati pristup u oblasti reakcije na pojedine oblike kriminaliteta, a posebno da se pozabavimo tom pretpostavljenom opasnošću koja nam npr. preti od terorizma i da krajnje objektivno izvršimo procenu optimalnog normativnog okvira suzbijanja tog ali i mnogih drugih oblika kriminaliteta.

Dr. ALEKSANDRA ILIĆ
Associate Professor, Faculty of Security Studies
University of Belgrade

CRIMINAL LAW AND EXECUTIVE ASPECTS OF SUPPRESSING TERRORISM

Summary

In the paper, the author examines the problem of combating terrorism in a broader sense, primarily in the context of the execution of a prison sentence, that is, a special regime for the execution of that criminal sanction. The particularity of the treatment of terrorism stems from the requirements set on the international level through various legal instruments, which take into account the seriousness of the threat from various forms of terrorist activity on a global level. The activities of the international community in the fight against terrorism, translated into appropriate norms, became part of the national legal framework and primarily the criminal legislation of the states. Serbia also followed that trend by prescribing criminal acts of terrorism in their full capacity, which thus became part of positive criminal legislation. The author briefly points out the specifics of the incriminations and points out some problematic points in prescribing acts of terrorism. In the second part of the paper, the author points out various gaps and contradictions concerning

⁴¹ A . Ilić (2023), op. cit.

the issue of the execution of prison sentences for acts of terrorism. It is pointed out the obsolescence of certain legal solutions and the necessity of their harmonization with other sources in this area. Special attention is paid to the position of persons convicted of criminal acts of terrorism and the question of the (un)justification of limiting or canceling certain rights that normally belong to convicts in the general regime of execution of prison sentences. In this regard, certain decisions of the European Court of Human Rights and some of the most significant sources of the rights of convicted persons on the international level – the European Prison Rules and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – were discussed.

Key words: terrorism, criminal law reaction, execution, imprisonment, rights of convicts

Literatura

- Bodrožić I., „Terorizam kao krivično delo u dokumentima međunarodnih organizacija“, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Beograd, 2016.
- Delić N., *Krivično pravo Posebni deo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd, 2025.
- Delić N., „Criminal Offences of Terrorism in the Criminal Code of Serbia after the Amendment of 2012“, *Kaznena reakcija u Srbiji, Četvrti deo* (ur. Ignjatović Đ.), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.
- Đorđević Đ., Kolarić D., *Krivično pravo Posebni deo*, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd, 2020.
- Ilić A., *Komentar Zakona o izvršenju krivičnih sankcija*, Službeni glasnik, Beograd, 2022.
- Ilić A., „Kazneno izvršno pravo – *de lege lata* i *de lege ferenda*“, *Dve decenije reforme kaznenog zakonodavstva: iskustva i pouke* (ur. Turanjanin V., Čvorović D.), Zlatibor, 2023.
- Milošević M., *Krivično pravo – posebni deo: izabrane inkriminacije za studije nauka bezbednosti*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet bezbednosti, Beograd, 2022.
- Simeunović D., *Terorizam*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009.
- Stojanović Z., *Komentar Krivičnog zakonika – deseto dopunjeno izdanje*, Službeni glasnik, Beograd, 2020.
- Stojanović Z., Delić N., *Krivično pravo Posebni deo*, Pravna knjiga, Beograd, 2018.
- Hofman B., *Unutrašnji terorizam*, Narodna knjiga – Alfa, Beograd, 2000.

ORIGINALAN NAUČNI RAD

BRANKO LEŠTANIN

ŽELJKO NIKAČ

PRAVNI MEHANIZMI KONTROLE ORUŽJA U FUNKCIJI ZAŠTITE ŽIVOTA: UPOREDNOPRAVNA ANALIZA POJEDINIH BALKANSKIH DRŽAVA

Države kroz kontrolu oružja pokušavaju da pomire dve krajnosti a to su pravo na život s jedne strane i pravo na bezbednost i slobodno uživanje imovine tj. na oružje s druge strane. Države su razvile određene pravne mehanizme kojima pokušavaju da vrše kontrolu oružja. U radu se istražuju pravni mehanizmi kontrole oružja u Evropskoj uniji i državama Balkana uz primenu metoda analize sadržaja, normativnog uporednopravnog metoda i metode apstrakcije. Zaključuje se da postoje dve vrste mehanizama: preventivni i represivni. U preventivne mehanizme ubrajaju se kategorizacija oružja, zabrana prometa naročito opasnih oružja, delova oružja i municije, godine starosti, zdravstvena sposobnost, bezbednosni uslovi, obučenosn u rukovanju oružjem, opravdani razlog, bezbedan smeštaj i čuvanje oružja, obeležavanje oružja, jedinstveni informacioni sistem za praćenje kretanja oružja. U represivne mehanizme spadaju krivična i prekršajna odgovornost i upravnopravno postupanje policije. Pravni mehanizmi kontrole oružja trebalo bi da dovedu do uspostavljanja adekvatnog sistema zaštite prava na život uz istovremeno omogućavanje slobodnog uživanja prava na imovinu i prava na bezbednost.

Ključne reči: kontrola oružja, pravni mehanizmi, zakon, Balkan, Evropska unija

Branko Leštanin, policijski službenik, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Policijska uprava u Kraljevu, e-mail: b.lestanin@gmail.com.

Prof. dr Željko Nikač, redovni profesor, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd, e-mail: zeljko.nikac@kpu.edu.rs.

U V O D

Istraživanje krivičnih dela u vezi s držanjem i nošenjem oružja pokazuje da ova vrsta kriminala beleži porast za oko 29% a najčešće se neovlašćeno drži/nosi pištolj. Isto istraživanje pokazalo je da postupci legalizacije 2015. i 2020.godine nisu doveli do smanjenja ove vrste kriminala. Slični trendovi su i u oblasti prekršaja jer istraživanja pokazuju porast broja prekršaja u periodu 2018–2023. za oko 25%. Kaznena politika sudova u Srbiji kod ove vrste kriminala je blaga a uslovna osuda i novčana kazna su sankcije koje se najčešće izriču učinocima.¹

Glavni učesnici u ilegalnoj trgovini oružjem jesu organizovane kriminalne grupe zajedno sa predstavnicima organa javne vlasti udruženi sa proizvođačima i krajnjim korisnicima oružja i municije. *Modus operandi* ilegalne trgovine oružjem mogu biti različiti, ali se uglavnom zasnivaju na falsifikovanju dokumentacije i krijumčarenju dok se plaćanje vrši uglavnom gotovim novcem. Bez obzira na to što nakon 2019. godine nema studija o trgovini oružjem, EU i dalje smatra prostor Zapadnog Balkana žarištem ove vrste trgovine. Iz dosadašnjih istraživanja zaključujemo da su glavni dobavljači ilegalnog oružja organizovane kriminalne grupe sa područja Kosova i Metohije, gde se još uvek nalazi nagomilano oružje iz oružanog sukoba.²

Istorijski posmatrano prvi pravni propis koji na sveobuhvatan i sistematičan način uređuje oblast kontrole oružja bio je Zakon o držanju i nošenju oružja iz 1922. godine Kraljevine SHS pa se ova godina može smatrati kao početak kontrole oružja pravnim mehanizmima. Pre toga postojali su određeni opšti i pojedinačni pravni akti koji su segmentarno uređivali oblast kontrole oružja. Glavna karakteristika ovog zakona bilo je proklamovanje slobode držanja oružja za sve građane koja je bila deklarativnog karaktera jer je kasnijim odredbama zakona ova sloboda značajno ograničena.³

¹ Branko Leštanin, Željko Nikač, „Unlawful Activities with Weapons and Ammunition: Some Criminological Aspects“, *International Scientific Conference „Law between the Ideal and the Reality“ Thematic conference proceedings*, Kosovska Mitrovica, 2023, 185–186 i Branko Leštanin, Željko Nikač, „Neki prekršajopravni aspekti kontrole oružja u Srbiji“, *Zbornik radova „Izazovi i perspektive razvoja pravnih sistema u XXI vijeku“*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, br. 4, Vol. 2, Banja Luka, 2024, 287–307.

² Branko Leštanin, Željko Nikač, „Arms Trafficking as Form of Organized Crime“, *Security Horizons*, No. 1, Vol. 9, Skopje, 2024, 89–102.

³ Branko Leštanin, Željko Nikač, „Kontrola oružja u Srbiji: kratak istorijsko-pravni osvrt“, *Zbornik radova „Izazovi i perspektive razvoja pravnih sistema u XXI vijeku“*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka, 2025. (u štampi).

Na prvi pogled moglo bi se reći da u Srbiji pravni okvir kontrole oružja uređuje Zakon o oružju i municiji (*Službeni glasnik RS*, br. 20/15, 10/19, 20/20 i 14/22; dalje: ZOM). Istraživanje pravnog okvira pokazuje da se propisi kojima se uređuje kontrola oružja mogu svrstati u dve grupe. Prvu grupu čine sistemski zakoni u ovoj oblasti kojima se uređuje proizvodnja i promet naoružanja i vojne opreme; ispitivanje, žigosanje i obeležavanje oružja i municije; zabrana hemijskog, bakteriološkog (biološkog) i toksičkog oružja; transport opasne robe i opasnog tereta, promet robe dvostruke namene i sl. Drugu grupu čine prateći zakoni kojima se uređuje krivična dela, spoljnotrgovinsko poslovanje, carine, policija, granična kontrola i sl.⁴ Uređivanje oblasti oružja i municije treba da pomiri dve suprotnosti, a to su sloboda kretanja i trgovine i pravo na ličnu bezbednost, sa jedne strane i održavanje javne bezbednosti, reda i mira sa druge strane.⁵ ZOM bi trebalo da dovede do efikasnije kontrole oružja svih kategorija i istovremeno da obezbedi slobodno kretanje roba, lica, usluga i kapitala na zajedničkom evropskom tržištu.⁶

Povodom masovnih ubistava u Srbiji iz 2023. godine Vlada Republike Srbije reagovala je donošenjem nekoliko pravnih akata. Zaključkom o preduzimanju mera povodom tragičnog događaja u Osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar“ u Beogradu (*Službeni glasnik RS*, br. 36/23) MUP-u je naložena revizija ispunjavanja uslova za držanje i nošenje oružja, da u roku od šest meseci izvrši kontrolu kako lica koja imaju dozvole drže oružje, a posebno kontrolu da li su ispunjeni zakonski uslovi za bezbedan smeštaj i čuvanje oružja, da li se oružje čuva odvojeno od municije i da li je na adekvatan način sprečen pristup oružju i municiji maloletnicima i drugim neovlašćenim licima. Nakon toga doneta je Naredba o predaji neregistrovanog oružja i municije (*Službeni glasnik RS*, br. 37/23 i 43/23) gde su građani Srbije za dva meseca u 2023. godini predali je preko 100.000 komada oružja.⁷ Na kraju Zaključkom o preduzimanju mera povodom tragične pogibije i ranjavanja građana na teritoriji gradske opštine Mladenovac i grada Smedereva (*Službeni glasnik RS*, br. 37/23) pokrenula je proces evaluacije pravnog okvira i drugih mera kontrole naoružanja.

⁴ Branko Leštanin, Željko Nikač, „Neki prekršajnopравни aspekti kontrole oružja u Srbiji“, *Zbornik radova „Izazovi i perspektive razvoja pravnih sistema u XXI vijeku“*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, br. 4, Vol. 2, Banja Luka, 2024, 287–307.

⁵ Branko Leštanin, Željko Nikač, „Kratak osvrt na nacrt novela u oblasti oružja i municije u Srbiji“, *Zbornik radova „Pravne praznine i punoća prava“*, tom 4, Istočno Sarajevo – Pale, 2024, 132–152.

⁶ Branko Leštanin, Zakon o oružju i municiji – kritički pogled, *Bezbednost Beograd*, br. 2, Vol. 59, Beograd, 2017, 169.

⁷ <https://www.tanjug.rs/srbija/drustvo/38893/uprava-kriminalisticke-policije-do-isteka-roka-predato-108883-komada-oruzja-i-minsko-eksplozivnih-sredstava/vest>, 9. 4. 2025.

Mehanizmi kontrole oružja predstavljaju široko polje istraživanja čije rezultate nije moguće prezentovati u jednom radu, zbog čega su autori izabrali da istraže uporednopravne aspekte kontrole oružja. Posebna pažnja posvećena je pravnim mehanizmima kontrole oružja usmerenih na posedovanje i upotrebu oružja od strane građana.

KONTROLA ORUŽJA U SRBIJI

ZOM kategoriše oružje u četiri grupe gde se u pod kategorijom A podrazumevaju minsko-eksplozivna sredstva, automatsko kratko i dugo vatreno oružje, oružje skriveno u drugim predmetima i vatreno oružje sa prigušivačem pucnja. U kategoriju B spada svo oružje koje nije svrstano u u kategoriju A i C kao i konvertibilno oružje, dok kategorija C podrazumeva pre svega vatreno oružje koje je onesposobljeno, staro oružje kao i njegove moderne kopije koje ne koriste metak sa centralnim ili ivičnim paljenjem. U ovu kategoriju ubraja se i vazdušno oružje čija kinetička energija je 10,5 J ili veća ili čija je brzina projektila 200 m/s ili veća i kalibra većeg od 4,5 mm kao i oružje s tetivom ili oprugom čija je sila zatezanja tetive veća od 450 N, odnosno čija je natezna težina veća od 101 libre. Na kraju kategorija D podrazumeva hladno oružje, gasne sprejeve, uređaje za izazivanje elektrošokova, vazdušno oružje čija je kinetička energija manja od 10,5 J ili je brzina projektila manja od 200 m/s i kalibra 4,5 mm ili manjeg, kao i oružje sa tetivom ili oprugom čija je sila zatezanja tetive do 450 N, odnosno čija je natezna težina do 101 libre (čl. 4 ZOM). Kategorizacija predstavlja jednu vrstu preventivnog mehanizma kojim zakonodavac postavlja jasnu razliku između različitih vrsta oružja i time uspostavlja različiti režim nabavke i držanja oružja.

U pravnom sistemu Srbije postoji apsolutna zabrana za oružje kategorije A – prigušivač pucnja i određene vrste naročito opasne municije i zrna za municiju. To podrazumeva municiju sa pancirnim, zapaljivim, eksplozivnim zrnom sa primesama ili oplatama od radioaktivnih, otrovnih i štetnih materija, kao i zrna za takvu municiju i municiju za pištolje i revolvare sa zrnom koje ima eksplozivno dejstvo (dum-dum municija) i zrna za tu municiju. Nabavljanje oružja iz kategorije C i D je slobodno za građane starosti preko 16 godina s tim da se nabavka oružja C kategorije prijavljuje policiji (čl. 5, 6, 14 i 15 ZOM). Kao što se može zaključiti, ove zabrane predstavljaju preventivni mehanizam kojim se sprečavaju građani da dođu u posed naročito opasnog i ubojitog oružja i municije.

Kad je u pitanju oružje B kategorije ono može biti nabavljeno samo po odobrenju policije, a to odobrenje može biti izdato licu koje je navršilo 18 godina, koje

je srpski državljanin ili stranac sa stalnim nastanjenjem, zdravstveno sposobno, neosuđivano na kaznu zatvora za određena krivična dela, protiv kojeg se ne vodi krivični postupak za određena krivična dela, nekažnjavano za određene prekršaje, koje je podobno po osnovu bezbednosne provere, obučeno za rukovanje, postojanje opravdanog razloga za nabavljanje i držanje oružja i koje ispunjava uslove za bezbedan smeštaj i čuvanje oružja (čl. 11 ZOM).⁸ Ovi uslovi za nabavku oružja predstavljaju pravne i preventivne mehanizme preko kojih država utiče na profil građana koji legalno mogu da nabavljaju i drže oružje. Dodatno za nošenje oružja srpski zakonodavac predviđa uslov da podnosilac zahteva za dozvolu za nošenje oružja mora da učini verovatnim da mu je lična bezbednost bitno ugrožena ili bi mogla biti ugrožena u tolikoj meri da je za njegovu bezbednost neophodno nošenje oružja (čl. 25, st. 3 ZOM).

Nepostupanje po odredbama ZOM-a predstavlja krivično delo ili prekršaj u zavisnosti od vrste radnje koja je preduzeta i norme koja ja povređena. Propisivanje kaznenih odredbi je samo jedan od načina da se pravni subjekti nateraju da poštuju zakonske propise. Pored toga imperativne odredbe zakona kojima se određuje način ponašanja pravnih subjekata bez kaznenih odredbi su „mrtvo slovo na papiru“.⁹ Radnja izvršenja krivičnog dela nedozvoljena proizvodnja, držanje, nošenje i promet oružja i eksplozivnih materija iz čl. 348 Krivičnog zakonika (*Službeni glasnik RS*, br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19 i 94/24; dalje: KZ) jeste izrada, prepravljavanje, prodaja, nabavljanje, razmena, držanje i nošenje predmeta krivičnog dela gde je propisana minimalna kazna zatvora od šest meseci do maksimalne kazne zatvora 12 godina uz obavezno oduzimanje oružja i municije kao predmeta krivičnog dela. Pored toga u pojedinim krivičnim delima oružje se pojavljuje kao sredstvo izvršenja ili pretnja upotrebom oružja kod kvalifikovanog oblika (npr. laka telesna povreda iz čl. 121, ugrožavanje opasnim oruđem pri tuči ili svađi čl. 124, ometanje pravde čl. 336b, terorizam čl. 391 itd.).

Držanje oružja je dolazak u državinu, tj. uspostavljanje pritežanja nad predmetima krivičnog dela i započinjanje raspolaganja sa njima, odnosno stvaranje uslova koji omogućavaju da se predmeti koriste i raspolaze se njima bez ometanja i slobodno. Reč je o faktičkoj vlasti nad oružjem i i drugim predmetima krivičnog dela. Nije bitno u čijoj se svojini nalaze. Delo postoji i ako se do predmeta

⁸ Opširnije, Branko Leštanin, *Praktikum za primenu Zakona o oružju i municiji*, Službeni glasnik, Beograd, 2017.

⁹ Branko Leštanin, Željko Nikač, „Prekršajna odgovornost u oblasti privatne bezbednosti u Srbiji“, *Pravna riječ* br. 19, Vol. 65, Banja Luka, 2022, 571.

dođe izvršenjem krivičnog dela npr. krađom.¹⁰ Nošenje predstavlja radnju kojom se predmet krivičnog dela prenosi s jedne tačke na drugu, odnosno posedovanje predmeta pri sebi. U teoriji i praksi najvažnije pitanje jeste razlika između držanja i nošenja oružja i postavljanje jasnih kriterijuma. Nošenje oružja pretpostavlja da se učinilac kreće u prostoru u smislu promene mesta na kome se nalazi i da pritom kod sebe, odnosno uz učinioca, bilo neposredno u odelu, džepu, za pojasom, u njegovoj tašni koju nosi u ruci ili o ramenu, u vozilu koje učinilac dela koristi za vožnju,¹¹ npr. u ruci drži oružje ili drugi predmet koji predstavlja objekat radnje krivičnog dela.¹²

Prekršaji su drugi oblik kaznenopravnih mehanizama kontrole oružja. Većinom se prekršaji propisuju kao tzv. formalni delikti, koji se smatraju dovršenim čim nije preduzeta radnja koju propis nalaže, odnosno čim je prekršena propisana zabrana. Utoliko je jednostavnije dokazivanje da li prekršaj postoji ili ne, jer je dovoljno utvrditi da je odgovarajućim propisom predviđena određena radnja kao prekršaj i da je subjekt odgovornosti u konkretnom slučaju preduzeo takvu radnju.¹³ Prekršaji iz oblasti oružja i municije odnose se na nepostupanje, odnosno postupanje suprotno odredbama ZOM-a kojima se propisuje legalno postupanje sa oružjem i municijom (čl. 47–49). Za pravna lica i preduzetnike propisane su novčane kazne, a za fizička lica kazna zatvora do 60 dana ili novčana kazna uz mogućnost oduzimanja oružja i municije kao predmeta prekršaja.

Na kraju mora se pomenuti i specifičan oblik upravnopravnog postupanja policije kao preventivnog mehanizma gde je policija ovlašćena da privremeno oduzme oružje i municiju ukoliko posumnja da lice koje legalno drži oružje može da ga zloupotrebi ili prestane da ispunjava uslove za držanje. Zloupotreba legalnog oružja može se desiti prilikom međusobnih konflikata u odnosu sa komšijama u mestu boravka, u odnosu sa članovima porodice, prilikom upotrebe u lovu ili na strelištu i sl. Postoji mnogo životnih situacija u kojima može doći do zloupotrebe oružja gde je policija ovlašćena da izvrši privremeno oduzimanje dok se ne ispita

¹⁰ Zoran Stojanović, *Komentar Krivičnog zakonika: prema stanju Krivičnog zakonika od 28. novembra 2024. godine i prema stanju zakonodavstva od 28. novembra 2024.godine*, Službeni glasnik, Beograd, 2025, 1038.

¹¹ Dušan Lazić „Nedozvoljena proizvodnja, držanje, nošenje i promet oružja i eksplozivnih materija iz člana 348 Krivičnog zakonika: nove i stare dileme u praksi“, *Godišnjak Fakulteta bezbednosti*, Fakultet bezbednosti, Beograd, 2017, 422.

¹² Nataša Delić, *Krivično pravo – posebni deo*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2024, 416–423.

¹³ Ljiljana Milić, Nataša Mrvić Petrović, *Priručnik za primenu propisa u prekršajnom postupku*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2018, 16.

ispunjenost uslova za držanje oružja. Ukoliko se proverama utvrdi da je lice prestalo da ispunjava uslove, oružje i municija se trajno oduzimaju – u suprotnom se vraća vlasniku.

Obeležavanje oružja u Srbiji uređeno je Zakonom o ispitivanju, žigosanju i obeležavanju oružja, naprava i municije (*Službeni glasnik RS*, br. 87/18) koji definiše obeležavanje oružja kao postupak kojim se na svaki komad oružja utiskuje oznaka za identifikaciju proizvođača, zemlje porekla, godine proizvodnje, modela i serijskog (fabričkog) broja oružja, s tim da se na svaki komad oružja utiskuje i oznaka za kalibar. Ovim zakonom osnovana je Agencija za ispitivanje, žigosanje i obeležavanje oružja, naprava i municije koja je, kao javna agencija, zadužena na ove poslove na nivou Republike Srbije. Po pravilu svaki komad oružja, njegov deo ili municija se obeležavaju uz propisane izuzetke kao što su oružje za policiju, vojsku, istraživanje, staro oružje itd. osim kada im se trajno menja namena za civilnu upotrebu gde u tom slučaju podleže obaveznom ispitivanju, žigosanju i obeležavanju (čl. 6).

KONTROLA ORUŽJA U PROPISIMA EU

U Evropskoj unija zbog gubljenja granica između država članica, obezbeđenja slobode kretanja i bezbednosti, regulisanja lova i streljaštva i potrebe regulisanja nabavke i držanja oružja za civilne svrhe u okviru granice EU Savet EU donosi Direktivu 91/477/EEZ o nadzoru nabavke i držanja oružja od 18. 6. 1991. godine koja je bila na snazi do 25. 4. 2021. godine.¹⁴ Najznačajnije karakteristike ove Direktive jesu nemešenje u nacionalno zakonodavstvo o oružju uz dozvolu da bude i strože od Direktive, uvođenje Evropske dozvole za vatreno oružje, kategorizacija oružja i regulisanje režima po kategorijama, definisanje važnijih pojmova u oblasti oružja o municije, uvodi starosne i bezbednosne uslove za nabavku oružja kao i „opravdani razlog“ za nabavku oružja, prenos oružja o i municije između država članica, vođenje evidencija o oružju od strane trgovaca, obavezno uvođenje kazni za nepoštovanje normi Direktive itd.

Posle 30 godina Direktiva 91/477/EEZ je nekoliko puta menjana, došlo je do značajnih promena u oblasti oružja i municije, zatim i do zloupotreba normi Direktive, Evropski parlament i Savet EU donose Direktivu (EU) 2021/555 o nadzoru nabavke i držanja oružja od 24. 3. 2021. godine.¹⁵ Oslanjajući se na odredbe Direktive 91/477/EEZ nova Direktiva drugačije uređuje kategorizaciju, uvodi

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=en>, 7. 9. 2025.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=en>, 7. 9. 2025.

Evropski pasoš za oružje, uvodi obavezno obeležavanje oružja, praćenje kretanja oružja, uvodi zabranu nabavke oružja licima osuđenim za teža krivična dela, sugeriše se sprovođenje zdravstvenih i psiholoških procena za lica koja nabavljaju i drže oružje. Direktiva dalje sugeriše zabranu prometa naročito opasnog oružja i uvođenje mogućnosti oduzimanja oružja, omogućava se promet oružja „na daljinu“ (oglasi, telefon, internet itd.) uz poštovanje strogih pravila, oružje A kategorije treba odobriti za potrebe obrazovanja, istraživanje, istoriju, kulturu (posebno za film i pozorište), muzeje i kolekcionare kao i za potrebe obezbeđenja kritične infrastrukture, komercijalnih brodova, konvoja visoke vrednosti i osetljivih prostora. Ono što je veoma bitno nova Direktiva usmerena je, s jedne strane, na bolje uređivanje prepravljavanja i onesposobljavanja oružja jer je uočeno da se baš takvo oružje upotrebljava prilikom vršenja krivičnih dela, s druge strane na izuzimanje imitacija i starog oružja iz uređivanja Direktivom. Uvažavajući tehnološki napredak nova Direktiva uvodi praćenje oružja preko informacionog sistema kroz obavezu proizvođača da evidentira svaki komad koji je adekvatno obeležen kao i obavezu trgovaca da evidentiraju njegovu prodaju.

Analizom normi Direktive dolazi se do zaključka da su preventivni mehanizmi kontrole oružja u EU kategorizacija oružja sa načelnom zabranom A kategorije uz izuzetke, obeležavanje oružja, delova oružja i municije, registrovanje oružja i jedinstveni informacioni sistem za te potrebe, starosno ograničenje od minimum 18 godina,¹⁶ bezbednosni uslovi i adekvatan smeštaj i čuvanje oružja i municije. Kod bezbednosnih uslova postavlja se standard mogućnosti da fizička lica mogu biti opasna za sebe ili druge, javni red ili javnu bezbednost, osuđivanost za nasilno krivično delo izvršeno s namerom (čl. 6 Direktive).¹⁷

Osim ove Direktive režim oružja i municije u EU uređuju i:¹⁸

– Direktiva 2009/43/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 6. 5. 2009. o pojednostavljenju uslova za transfer odbrambenih proizvoda unutar Zajednice,

– Odluka Saveta (ZVSP) 2019/2111 od 9. 12. 2019. za podršku aktivnostima SEESAC-a za razoružanje i kontrolu oružja u Jugoistočnoj Evropi kojima se smanjuje pretnja koju predstavljaju nezakonito malo i lako oružje i pripadajuća municija,

¹⁶ EU Direktiva daje mogućnost i mladim licima da poseduju oružje ali uz odobrenje roditelja i samo za potrebe lova i sportskog streljaštva.

¹⁷ V. Ratomir Antonović, Georgi Manolov, „Weapons Trade as a Security Challenge of Modern Society“, *Security Challenges of Modern Society: Dilemmas and Implications: Thematic International Monograph*, University „Union-Nikola Tesla“ Belgrade, and Faculty of Law, Security and Management „Constantine the Great“ Niš, 131–147.

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=en>, 7. 9. 2025.

– Uredba (EU) br. 258/2012 Evropskog Parlamenta i Saveta od 14. 3. 2012. o sprovođenju čl. 10 Protokola Ujedinjenih nacija protiv nezakonite proizvodnje i trgovanja vatrenim oružjem, njegovim delovima, komponentama i municijom, kojim se dopunjuje Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta (Protokol UN-a o vatrenom oružju), utvrđivanju odobrenja za izvoz vatrenog oružja, mera za uvoz i prevoz vatrenog oružja, njegovih delova i komponenata i municije,

– Odluka Saveta 2014/164/EU od 11. 2. 2014. o sklapanju, u ime Evropske unije, Protokola protiv nezakonite proizvodnje i trgovanja vatrenim oružjem, njegovim delovima, komponentama i municijom, kojim se dopunjuje Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta,

– Uredba Veća (EZ) br. 428/2009 od 5. 5. 2009. o uspostavljanju režima Zajednice za kontrolu izvoza, prenosa, brokeringa i prevoza robe sa dvostrukom namenom, odnosno Uredba (EU) 2021/821 Evropskog Parlamenta i Saveta od 20. 5. 2021. o uspostavljanju režima Unije za kontrolu izvoza, brokeringa, tehničke pomoći, prevoza i prenosa robe sa dvostrukom namenom,

– Zajednički stav Saveta 2003/468/ZVSP do 23. 6. 2003. o kontroli posredovanja u trgovini oružjem.

Kao što se može videti iz naslova ovih pravnih akata oni predstavljaju prateće propise uz osnovnu Direktivu (EU) 2021/555 o nadzoru nabavke i držanja oružja od 24. 3. 2021. godine.

Međutim ne manje važno jeste i nacionalno zakonodavstvo o oružju i municiji. Primera radi Nemačka svojim Zakonom o oružju (*Waffengesetz – WaffG*) propisuje preventivne mehanizme kontrole oružja. Prvo i osnovno je starosno ograničenje od 18 godina, kategorizacija oružja i njegovo obeležavanje, zatim sledi bezbednosna podobnost i lična sposobnost (zdravstvena i psihofizička), specijalno znanje kao i opravdanost potrebe za oružjem. U daljem normiranju Nemački zakonodavac zahteva i adekvatni smeštaj i čuvanje oružja i municije. Ono što je specifično za Nemački sistem jeste i obavezno osiguranje od odgovornosti za telesne povrede i materijalnu štetu u iznosu od milion evra. Pored toga tu su i represivni mehanizmi propisani u *WaffG* kao krivična dela (čl. 51–52a) za koja su propisane novčane i kazne zatvora minimalno od šest meseci do maksimalno 10 godina i prekršaji u čl. 53 za koje je propisana novčana kazna uz oduzimanje oružja. U Krivičnom zakoniku (*Strafgesetzbuch – StGB*) ne postoji posebno krivično delo koje bi se odnosilo na držanje i nošenje oružja već postoje kvalifikovani oblici drugih krivičnih dela.¹⁹

¹⁹ <https://www.gesetze-im-internet.de>, 8. 9. 2025.

Hrvatski Zakon o nabavi i posjedovanju oružja građana kao preventivne mehanizme prepoznaje kategorizaciju oružja, starosno ograničenje od 21 godine osim kod službenika bezbednosti, lovaca i sportskih strelaca gde je granica 18 godina, opravdani razlog za nabavku oružja,²⁰ bezbednosna podobnost, bezbedan smeštaj oružja, zdravstvena sposobnost i određeni stepen znanja o oružju (čl. 11).²¹ Kao represivne mehanizme zakonodavac u Hrvatskoj propisuje prekršaje u Zakonu o nabavi i posjedovanju oružja građana (čl. 70–74.) gde su propisane kazne zatvora do 60 dana i novčane kazne uz obavezno oduzimanje oružja i municije kao predmeta prekršaja. Kazneni (krivični) zakon propisuje posebno krivično delo nedozvoljeno posjedovanje, izrada i nabavljanje oružja i eksplozivnih tvari u čl. 331 Kaznenog zakona, *Narodne novine*, br. 125/11, 144/15 ... 114/23 i 36/24 gde je propisana minimalna kazna zatvora od šest meseci a maksimalna do pet godina uz obavezno oduzimanje oružja i municije kao i kvalifikovani oblik drugih krivičnih dela gde se oružje pojavljuje kao sredstvo izvršenja.²²

Slovenački Zakon o oružju predviđa mehanizme kojima utiče preventivno na kontrolu oružja. To su pre svega kategorizacija oružja, starosno ograničenje od 18 godina, opravdani razlog za nabavku oružja, bezbednosna podobnost, zdravstvena sposobnost, određeno znanje o oružju i bezbedan smeštaj i čuvanje oružja (čl. 14). Osobnosti Slovenije jesu da se licima koja su ostvarila pravo na prigovor savesti ne može izdati odobrenje za nabavku što je veoma dobar mehanizam za zloupotrebu kako prava na posedovanje oružja tako i na prava na prigovor savesti. Kao represivni mehanizmi u Sloveniji su propisani su prekršaji u Zakonu o oružju (čl. 80–83a) gde su propisane novčane kazne uz mogućnost oduzimanja oružja kao predmeta prekršaja, krivično delo nedozvoljena proizvodnja i trgovina oružjem ili eksplozivom u čl. 307 Kaznenog zakona gde je propisana minimalna kazna zatvora od šest meseci do maksimalne od 10 godina i kao teži oblik drugih krivičnih dela gde se oružje pojavljuje kao sredstvo izvršenja. Obavezno oduzimanje oružja nije posebno propisano ali je moguće kroz opštu odredbu KZ i izricanje mere bezbednosti iz čl. 73 KZ.²³

²⁰ V. Damir Juras, „Nabava oružja radi osobne sigurnosti“, *Policija i sigurnost*, br. 4, Vol. 32, 2023, 485–487.

²¹ <https://www.zakon.hr>, 9. 9. 2025. V. i Dinko Ljubić, „Preventivne mjere usmjerene sprečavanju počinjenja kaznenih djela u Republici Hrvatskoj prilikom nabave i posjedovanja oružja građana“, *Policija i sigurnost*, br. 4, Vol. 31, 2022, 425–438.

²² V. Dinko Ljubić, Nataša Prišlin, Josip Čelić, „Nedozvoljeno posjedovanje oružja i eksplozivnih tvari“, *Policija i sigurnost*, br. 2, Vol. 33, 2024, 148–164.

²³ <https://pisrs.si>, 9. 9. 2025.

KONTROLA ORUŽJA U NEKIM OSTALIM DRŽAVAMA BALKANA

Republika Srpska novelirala je zakonodavstvo u oblasti oružja i municije 2016. godine donošenjem Zakona o oružju i municiji koji je do sada nekoliko puta menjan i dopunjavan u cilju usklađivanja sa društveno-političkom situacijom. Preventivni mehanizmi propisani u ovom zakonu su kategorizacija oružja; potpuna i stroga zabrana oružja A kategorije, hladnog oružja s namenom za napad ili nanošenje povreda, predmeta pogodnih za napad ili nanošenje povreda, i oružja C i D kategorije u situaciji kada se koristi za uznemiravanje, napad ili nanošenje povreda; starosno ograničenje za oružje za ličnu bezbjednost preko 21 godinu a za lovačko i sportsko oružje preko 18 godina; opravdan razlog za nabavku oružja; bezbednosni uslovi; zdravstvena sposobnost; obuka za rukovanje oružjem i adekvatno rukovanje, čuvanje i smeštaj oružja. Ono što je specifično za Republiku Srpsku jeste da je u delu Zakona uredila postupanje sa oružjem i municijom i njihovu upotrebu tako da su u čl. 40–44. uređene određene zabrane npr. upotrebe na javnom mestu, nošenje na javnim skupovima kao i radnje sa lovačkim, sportskim, starim i trofejnim oružjem, elektrošokerima i gasnim sprejevima. Jedan od represivnih mehanizama jeste i privremeno (čl. 57) i trajno (čl. 54) oduzimanje u upravnom postupku gde je zakonodavac propisao precizne uslove za primenu ovih mehanizama i proceduru sprovođenja. Drugi oblik represivnog mehanizma kontrole oružja je prekršajnopравни kojim se u čl. 70–74. Propisuju prekršaji fizičkih i pravnih lica za koje su propisane samo novčane kazne i zaštitna mera oduzimanja predmeta. Sledeći represivni mehanizam nalazimo u Krivičnom zakoniku Republike Srpske u čl. 361 gde je propisano posebno krivično delo nedozvoljena proizvodnja i promet oružja ili eksplozivnih materija za koje se može izreći kazna zatvora minimum šest meseci a maksimum pet godina i obavezno oduzimanje predmeta krivičnog dela.²⁴

Crna Gora je nakon osamostaljenja i istupanja iz zajednice sa Srbijom tek 2015. godine donela novi Zakon o oružju kojim je svoj pravni okvir u ovoj oblasti uskladila sa tadašnjim okvirom EU i Direktivama 2008/51/EZ i 91/477/EEZ. Preventivni mehanizmi propisani u ovom zakonu su starosno ograničenje od 18 godina, opravdan razlog za nabavku oružja, bezbednosni uslovi, zdravstvena sposobnost, obuka za rukovanje oružjem, kategorizacija oružja, zabrana oružja A kategorije, hladnog oružja čija je namena napad ili nanošenje povreda, predmeta pogodnih za napad ili nanošenje povreda i adekvatno rukovanje, čuvanje i smeštaj oružja i obeležavanje oružja. Pored preventivnih ovaj zakon poznaje i represivne mehanizme gde se na prvom mestu prepoznaje privremeno i trajno

²⁴ <https://online.sglasnik.org/sr/pregled>, 10. 9. 2025.

oduzimanje oružja i municije u legalnom posedu, prekršaji pravnih i fizičkih lica za koje su propisane novčane kazne, zaštitna mera oduzimanja oružja (čl. 103–108). Krivični zakonik Crne Gore kao represivni mehanizam prepoznaje četiri posebna krivična dela nedozvoljeno držanje i nošenje oružja i eksplozivnih materija iz čl. 403, nedozvoljena proizvodnja oružja i eksplozivnih materija iz čl. 403a, nedozvoljena trgovina oružjem i eksplozivnim materijama iz čl. 403b i falsifikovanje i uklanjanje oznaka sa oružja i eksplozivnih materija iz čl. 403c. Pored toga oružje se prepoznaje kao sredstvo izvršenja kod pojedinih kvalifikovanih oblika krivičnog dela. Za posebna krivična dela propisana je novčana kazna, kazna zatvora minimalno tri meseca a maksimalno 12 godina i obavezno oduzimanje predmeta krivičnog dela.²⁵

Crnu Goru u poslednje vreme pogađaju slični tragični događaji kao u Srbiji što je pokrenulo inicijativu za noveliranje pravnog okvira o oružju u Crnoj Gori. Novim tekstom predlagač smatra da će omogućiti efikasnu kontrolu držanja i prometa oružja, radi sprečavanja zloupotrebe i poboljšanja bezbednosti građana Crne Gore, kao i da se legalnim i savesnim vlasnicima oružja omogući da nesmetano drže i koriste oružje u zakonom dozvoljene svrhe lova, sporta, samoodbrane i kolekcionarstva. Konkretno propisuju se strožiji uslovi za izdavanje oružnih listova s posebnim osvrtom na kategorizaciju krivičnih dela i prekršaja koji predstavljaju bezbednosnu smetnju za izdavanje isprava o oružju, uspostavljanje efikasnije procedure za oduzimanje oružja, reguliše se pitanje integriteta trgovca oružjem, osnivanje streljana, detaljnije uređuje pitanje prometa oružja i municije itd.²⁶

U Severnoj Makedoniji u oblasti oružja i municije na snazi je Zakonot za oružje donet još 2005. i poslednji put noveliran 2013. godine a koji je usklađen sa poslednjom Direktivom EU. Kao i u ostalim analiziranim državama i kod makedonskog zakonodavca prepoznamo preventivne mehanizme kontrole oružja kao što su kategorizacija oružja, starosno ograničenje od 18 godina, poslovna sposobnost, opravdan razlog za nabavku oružja, bezbednosni uslovi, zdravstvena sposobnost, znanje o oružju, i adekvatno čuvanje i smeštaj oružja i obeležavanje oružja. Slično kao i Republika Srpska, Severna Makedonija detaljno uređuje zabrane koje se pre svega odnose na nošenje oružja kako uopšte tako i prema vrstama gde se posebna pažnja obraća na javno mesto (čl. 31) ali i režimu oružja za državljane zemalja članica EU (čl. 72–74). Kao represivni mehanizmi izdvajaju se privremeno i trajno oduzimanje oružja u legalnom posedu i prekršaji pravnih i fizičkih lica za koje su propisane novčane kazne i posebna prekršajna mera

²⁵ <https://www.sluzbenilist.me/>, 10. 9. 2025.

²⁶ <https://www.gov.me/dokumenta/289bf1a5-c7a6-420a-964c-d710042e9c28>, 10. 9. 2025.

oduzimanja oružja (čl. 79–83b). Krivičen zakonik kao represivne mehanizme kontrole oružja propisuje dva posebna krivična dela: nedozvoljena proizvodnja, posedovanje i trgovina oružjem ili eksplozivom iz čl. 396 i falsifikovanje vatrenog oružja iz čl. 396a. Za posebna krivična dela propisana je novčana kazna, kazna zatvora minimalno 30 dana a maksimalno 10 godina uz obavezno oduzimanje predmeta krivičnog dela. Takođe propisuje i teže oblike krivičnih dela u kojima se oružje pojavljuje kao sredstvo izvršenja.²⁷

ZAKLJUČAK

Pravni mehanizmi kontrole oružja predstavljaju ograničenja za određena lica u pravnim normama (zakonima) u različitim sferama. Razlikujemo preventivne i represivne mehanizme kontrole oružja. U preventivne mehanizme ubrajaju se kategorizacija oružja, zabrana prometa naročito opasnih oružja, delova oružja i municije, godine starosti, zdravstvena sposobnost, bezbednosni uslovi, obučanost u rukovanju oružjem, opravdani razlog, bezbedan smeštaj i čuvanje oružja, obeležavanje oružja, jedinstveni informacioni sistem za praćenje kretanja oružja. Ovde se mogu dodati i privremenost isprava, ponovno proveravanje ispunjenosti uslova za držanje, vođenje evidencija itd.

Kategorizacijom se vrši razvrstavanje oružja i municije radi lakše selekcije i određivanja režima prema „težini“ oružja pa samim tim sledi zabrana određenog prometa oružja, delova oružja i municije za koje zakonodavac proceni da su naročito opasni. Ograničenjem godina i načelnom zabranom maloletnicima da drže oružje postiže se da samo psihofizički zreli građani koji su izgradili svest o opasnosti oružja mogu da ga drže. Makedonija ide i korak dalje gde sagledava i poslovnu sposobnost što je veoma dobro rešenje u situacijama kada ne postoji gornja starosna granica. U tome pomaže i provera psihičke i zdravstvene sposobnosti za oružje gde medicinski stručnjaci daju ocenu podobnosti određenog lica za rukovanje oružjem.

Bezbednosni uslovi se sastoje iz provere kriminalno-bezbednosne prošlosti kandidata za nabavku oružja. Pojedine države odlučuju se na veoma rigorozne standarde i propisuju kao smetnju sva krivična dela koja se gone po službenoj dužnosti, kod nekih je umišljaj bitan element, druge se vezuju za grupu krivičnih dela čija priroda ukazuje na nepodobnost za nabavku oružja dok se pojedine države vezuju i za krivične sankcije. Nemačka čak ide do toga da se nepodobnim smatraju i lica koja su članovi udruženja koja su zabranjena ili političkih stranaka koje su

²⁷ <https://www.svesnik.com.mk/besplaten-pristap-do-izdanija.nspix>, 11. 9. 2025.

proglašene neustavnim. Pored krivičnih dela većina država (osim Nemačke) sa-
gledavaju i prekršaje kao bezbednosnu smetnju za nabavku oružja, ali izdvajaju
prekršaje protiv javnog reda i mira, sa elementima nasilja i druge koji ukazuju na
mogućnost zloupotrebe oružja (opojne droge, oružje, lov i sl.). Kao bezbednosni
uslovi javljaju se i druge okolnosti kao što su asocijalana ponašanja, alkoholizam,
narkomanija, poremećeni odnosi u porodici i susedstvu, neadekvatni ulovi života,
agresivno ponašanje, druženje sa licima iz kriminogene sredine i sl. Ovi poslednji
utvrđuju se kroz postupak bezbednosne provere od strane policije što u Hrvatskoj
od 2018. godine više ne postoji osim prilikom oduzimanja oružja. Najveće nedou-
mice verovatno izaziva uslov opravdanog razloga za nabavku oružja. Direktiva EU,
srpski i crnogorski zakonodavci se ne bave detaljnom razradom ovog pojma dok
Nemačka, Hrvatska, Republika Srpska i Severna Makedonija u svojim zakonima
detaljno uređuju šta podrazumeva „opravdani razlog za nabavku oružja“.

U represivne mehanizme spadaju krivična i prekršajna odgovornost gde dr-
žava kroz propisivanje krivičnih dela i prekršaje kao i krivičnih i prekršajnih sank-
cija pokušava da utiče na sprečavanje takvih nezakonitih ponašanja. Poslednji ali
ne manje važan represivni mehanizam jeste upravnoopravno postupanje policije
koja u većini država ima mogućnost privremenog ili trajnog oduzimanja oružja
ukoliko postoje okolnosti koje ukazuju da oružje može biti zloupotrebjeno.

Zaključuje se da bi pravni mehanizmi kontrole oružja trebalo da dovedu do
uspostavljanja adekvatnog sistema zaštite prava na život uz istovremeno omoguća-
vanje slobodnog uživanja prava na imovinu i prava na bezbednost.

BRANKO LEŠTANIN

Ministry of Interior, Serbia

Prof. Dr. ŽELJKO NIKAČ

Full Professor, University of Criminal Investigation
and Police Studies, Belgrade

LEGAL MECHANISMS OF GUN CONTROL FOR THE PROTECTION OF LIFE: A COMPARATIVE ANALYSIS OF SOME BALKAN STATES

Summary

Through gun control, states try to reconcile two extremes, namely the right to life on the one
hand and the right to security and free enjoyment of property, i.e. to the weapon on the other hand.
States have developed certain legal mechanisms to try to control guns. The paper explores the legal
mechanisms of gun control in the European Union and the Balkan countries with the application
of content analysis methods, normative and comparative legal methods and abstraction methods.

It is concluded that there are two types of mechanisms: preventive and repressive. Preventive mechanisms include the categorization of weapons, the ban on the circulation of particularly dangerous weapons, weapon parts and ammunition, age, health capacity, security conditions, training in the handling of weapons, justified reason, safe accommodation and storage of weapons, marking of weapons, a single information system for monitoring the movement of weapons. Repressive mechanisms include criminal and misdemeanor liability and administrative and legal actions of the police. Legal mechanisms of gun control should lead to the establishment of an adequate system of protection of the right to life while simultaneously enabling the free enjoyment of the right to property and the right to security.

Key words: gun control, legal mechanisms, law, Balkan, European Union

Literatura

- Antonović R., Manolov G., „Weapons Trade as a Security Challenge of Modern Society“, *Security Challenges of Modern Society: Dilemmas and Implications: Thematic International Monograph*, University „Union-Nikola Tesla“ Belgrade, and Faculty of Law, Security and Management „Constantine the Great“, Niš.
- Delić N., *Krivično pravo – posebni deo*, Pravni fakultet, Beograd, 2024.
- Juras D., „Nabava oružja radi osobne sigurnosti“, *Policija i sigurnost*, br. 4, Vol. 32, 2023.
- Lazić D., „Nedozvoljena proizvodnja, držanje, nošenje i promet oružja i eksplozivnih materija iz člana 348 Krivičnog zakonika: nove i stare dileme u praksi“, *Godišnjak Fakulteta bezbednosti*, Fakultet bezbednosti, Beograd, 2017.
- Lestanin B., Nikac Z., „Arms Trafficking as Form of Organized Crime“, *Security Horizons*, No 1, Vol. 9, Skopje, 2024.
- Leštanin B., Nikač Ž., „Kratak osvrt na nacrt novela u oblasti oružja i municije u Srbiji“, *Zbornik radova „Pravne praznine i punoća prava“*, tom 4, Istočno Sarajevo – Pale, 2024.
- Leštanin B., Nikač Ž., „Kontrola oružja u Srbiji: kratak istorijsko-pravni osvrt“, *Zbornik radova „Izazovi i perspektive razvoja pravnih sistema u XXI vijeku“*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka, 2025. (u štampi).
- Leštanin B., Nikač Ž., „Neki prekršajnopravni aspekti kontrole oružja u Srbiji“, *Zbornik radova „Izazovi i perspektive razvoja pravnih sistema u XXI vijeku“*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, br. 4, Vol. 2, Banja Luka, 2024.
- Leštanin B., Nikač Ž., „Prekršajna odgovornost u oblasti privatne bezbednosti u Srbiji“, *Pravna riječ*, br. 19, Vol. 65, Banja Luka, 2022.
- Lestanin B., Nikac Z., „Unlawful Activities with Weapons and Ammunition: Some Criminological Aspects“, *International Scientific Conference „Law between the Ideal and the Reality“ Thematic conference proceedings*, Kosovska Mitrovica, 2023.
- Leštanin B., „Zakon o oružju i municiji – kritički pogled“, *Bezbednost Beograd*, br. 2, Vol. 59, Beograd, 2017
- Leštanin B., *Praktikum za primenu Zakona o oružju i municiji*, Službeni glasnik, Beograd, 2017.

- Ljubić D., „Preventivne mjere usmjerene sprečavanju počinjenja kaznenih djela u Republici Hrvatskoj prilikom nabave i posjedovanja oružja građana“, *Policija i sigurnost*, br. 4, Vol. 31, 2022.
- Ljubić D., Prišlin N., Ćelić J., „Nedozvoljeno posjedovanje oružja i eksplozivnih tvari“, *Policija i sigurnost*, br. 2, Vol. 33, 2024.
- Milić Lj., Mrvić Petrović N., *Priručnik za primenu propisa u prekršajnom postupku*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2018.
- Stojanović Z., *Komentar Krivičnog zakonika: prema stanju Krivičnog zakonika od 28. novembra 2024. godine i premeštanju zakonodavstva od 28. novembra 2024. godine*, Službeni glasnik, Beograd, 2025.

PREGLEDNI RAD

HAJRIJA MUJOVIĆ

AKTUELNA PITANJA EKOLOŠKE MEDICINE SA STANOVIŠTA MEDICINSKOG PRAVA

Zaštita životne sredine postaje sve važnija u mnogim oblastima profesionalnih aktivnosti, a medicina nije izuzetak. Zdravstveni radnici, bolničke i ambulantne ustanove sve više se suočavaju sa ekološkim izazovima i potrebom za usvajanjem ekološki prihvatljivih praksi. Afirmiše se specijalnost ekološke medicine. Smanjenje ekoloških uticaja u medicini ne znači samo korišćenje medicinskih uređaja koji manje zagađuju, već zahteva sveobuhvatan pristup infrastrukturi, upravljanju otpadom i usvajanju ekološki odgovorne kulture. Obradu teme čini metodološki složenijom činjenica da je pružanje zdravstvenih usluga nekad krajnje neophodno kako sa aspekta individualnog tako i javnog zdravlja, pri čemu svi ostali zahtevi stoje u drugom planu. Iz međusobnog odnosa tih težnji rađaju se brojna pitanja koja su medicinsko-pravnog značaja. Rad zdravstvenih službi usmeren je unutar nje i spolja i stvara brojne interakcije i rizike po zdravlje, radnu i životnu sredinu. Jedan od važnih segmenata u tom kontekstu su prava korisnika zdravstvenih usluga. Pitanje je kako obavljanje delatnosti i efekti okruženja i zdravstvene sredine mogu u isto vreme doprineti boljem ostvarivanju tih prava i dobiti po ljudsko zdravlje uopšte. To uključuje i štete po ljudsko zdravlje do kojih može doći, kao i sporne slučajeve usled kršenja dobre prakse, operativnih vodiča i šire zakonske regulative u oblasti ekološke medicine.

Ključne reči: medicina, pravo, ekologija, istraživanja, pravni izvori, sporovi

Dr Hajrija Mujović, naučni savetnik Instituta društvenih nauka u Beogradu – Centar za pravna istraživanja, e-mail: hujovic@idn.org.rs. Rad je napisan u okviru Programa istraživanja Instituta društvenih nauka za 2025. godinu koji podržava Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije i predstavlja rezultat istraživanja projekta „Zdravlje u svim politikama – pravna teorija i praksa“ Centra za pravna istraživanja.

U V O D

Tematika štetnih uticaja i zagađenja u zdravstvu poprima specifičan karakter u poređenju sa ostalim ekološkim temama. Pored toga što se kod obavljanja delatnosti propisuju glavne obaveze prema javnozdravstvenim i medicinsko-socijalnim ustanovama u vezi sa zdravom životnom sredinom, konstatuje se da su samoj delatnosti svojstveni rizici, opasnosti i aleatorni momenti. Medicina je već po samoj svojoj prirodi skopčana sa opasnostima koje se ne daju uvek obuzdati.¹ Regulatorni okvir i osvrt na te obaveze povlači za sobom i različite probleme implementacije, nadzora i odgovornosti. Težište problema se najčešće definiše kao jedna vrsta ekološke tranzicije u zdravstvenom sistemu svake države.² Polazi se od obaveza javnog sektora zdravstva, bolnica i drugih zdravstvenih ustanova u vezi sa zaštitom životne sredine, a onda i samog procesa rada, zbrinjavanja, zdravstvene zaštite i nege korisnika usluga – pacijenata. Kako da na planu ekologije efekti i zdravstveni ishodi budu optimalni i u prvom planu kada je u pitanju spasavanje ljudskog života i zdravlja? Generalno, u današnje vreme dešava se da obavljanje delatnosti može imati ozbiljne posledice na životnu sredinu, utičući ne samo na uslove sredine već i na zdravlje ljudi, životinja i biljaka. Broj smrtnih slučajeva i bolesti povezanih sa životnom sredinom, uglavnom kardiovaskularnih uzroka i malignih bolesti, procenjuje se na 6,5 miliona godišnje širom sveta, a u Evropi, 422.000 prevremenih smrti povezano je sa udisanjem štetnih čestica.³ Medicinski napredak i sve veći tehnički i informacioni karakter zahtevaju više resursa. Slično tome, ljudske aktivnosti i zdravstvene aktivnosti stvaraju veliki broj toksičnih emisija čije se posledice vide u degradaciji životne sredine i po ljudsko zdravlje kroz povećanje broja novih i učestalih zaraznih bolesti, glad i ratove.

Svetska zdravstvena organizacija (WHO) procenjuje da će štetni uticaji između 2030. i 2050. godine biti odgovorni za oko 250.000 dodatnih smrtnih slučajeva svake godine.⁴ Na primer, uticaj klimatskih promena mogao bi dovesti do masovnih kretanja

¹ Jakov Radišić, *Medicinsko pravo*, Nomos, Beograd, 2008, 168; Gerard Memeteau, Marion Girer, *Cours de droit médical*, LEH Editions, Bordeaux, 2016, 675.

² „Comment faire une place à l'écologie en médecine?“, 25 novembre 2024, Publié par Antipodes Médical, Paris, <https://www.antipodes-medical.com/actualites/comment-faire-une-place-a-ecologie-en-medicine/>, 22. 7. 2025.

³ Potier D., „Ecologie et médecine: des objectifs supplémentaires, Conseiller médical de la Mutuelle Saint-Martin“, <https://mutuellesaintmartin.fr/actualites/>, 13. 9. 2025.

⁴ „A health perspective on the role of the environment in One Health“, Document number: WHO/EURO:2022-5290-45054-64214 © World Health Organization 2022 <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/354574/WHO-EURO-2022-5290-45054-64214-eng.pdf>, 12. 8. 2025; WHO, Climate Change and Health, <https://www.paho.org/en/topics/climate-change-and-health>, 14. 8. 2025.

stanovništva prema umerenijim geografskim područjima i prisililo bi lokalno stanovništvo da troši svoje resurse više nego pre i da konfrontira interese u vezi sa tim.

U velikom broju upitnih situacija postaju aktuelna osnovna prava pacijenata, posebno u hospitalnim uslovima, gde se pojavljuju zahtevi u odnosu na parametre bolničke sredine. Određena prava posebno se zasnivaju na postepenom prelasku s pojma pacijenta, kome se pruža zdravstvena zaštita i nega, na pojam klijenta koji postaje potrošač usluga zaštite i nege. Ova prava su nova ili zato što njihovo ostvarivanje ponovo dobija zamah i relevantnost, ili zato što promene u medicinskim tehnikama, naučnim dostignućima i komunikaciji otvaraju prostor za prava koja pacijenti, gledajući usluge i parametre, ranije nisu mogli da ostvare. Pravo na zdravlje svake osobe jeste i obaveza pružaoca usluga da učine sve što je moguće kako bi optimizirali tretman pacijenta. Ipak, može doći do sučeljavanja sa moralnim principom odgovornosti za očuvanje ekosistema i zdravlja budućih generacija. Lekarska profesija se pored klasičnog lečenja orijentiše i na etička promišljanja i stavove o mogućnostima za efikasniju medicinu na kolektivnom nivou, uz istovremeno usklađivanje koristi individualne medicine.⁵ Sve to postaje pitanje odmerenog pristupa. Pojava novih tehnologija pokreće zabrinutost u vezi sa poštovanjem individualnih sloboda, a naročito kada se to posmatra kroz prava vezana za medicinski tretman, prava vezana za informacije o pacijentu i prava koja proizilaze iz primene informacionih i komunikacijskih tehnologija u zdravstvenim ustanovama. To podrazumeva potrebu da se ispoštuje čitav set prava na pristup zdravstvenoj zaštiti, sigurno okruženje i kvalitet zaštite i nege u zdravstvu. Ekološka medicina u tom pogledu ne treba da bude izuzetak u odnosu na druge oblasti medicine.

OBLAST EKOLOŠKE MEDICINE

Pojam i razvoj

U današnje vreme razvoj regulative i prakse o značaju ekologije dostigao je globalne razmere. Otvaraju se mnoga pitanja koja nameće tehnološki i industrijski razvoj. Za oblast zdravstva osobeno je to što nove zdravstvene tehnologije, složena aparatura i medicinska sredstva stvaraju veće rizike po zdravlje zaposlenih, korisnike usluga i sam proces rada u zdravstvenim službama. Pored opštih štetnih uticaja ovde postoje i osobene situacije i procedure o kojima treba voditi računa kao što su infektivni medicinski otpad ili upotreba određenih kontrasta, gasova ili snimanja

⁵ Valentin Dufour David, Pierre Coste-Mazeau, Pierrine Fiorenza-Gasq., „Médecine éco responsable, mirée à l'aune de la santé individuelle ou du bien-être collectif?“, *Revue de Bioéthique de Nouvelle-Aquitaine*, No 4, Bordeaux, 2019, 33-46.

u dijagnostici i dr. Neka pitanja se preklapaju u ekološkom i profesionalnom sagledavanju i teško ih je razgraničiti. Posebna pažnja posvećuje se, kako se naziva, „ekološkoj tranziciji“, koja podrazumeva obaveze javnih bolnica i hitne medicinske pomoći u vezi sa zaštitom životne sredine.⁶

Pojam ekološke medicine u literaturi je starijeg datuma, premda se to ne bi očekivalo na prvi pogled.⁷ Ekološka medicina se u svojim počecima bavila, kako se navodi, „zdravim i čistim uslovima rada i procedurama“. Istraživanja su se tada fokusirala na uzroke bolesti i oblike lečenja prehranom, dodacima hrani i izbegavanjem toksičnog stresa. Kursevi obuke su redovno edukovali o trovanju organofosfatima, problemima silikona i sindromu hroničnog umora. Na sajtu asocijacije koja je pokrenula neka od prvih istraživanja objašnjeno je da se ekološka medicina bavi proučavanjem uticaja unutrašnjih i spoljašnjih faktora okoline na zdravlje ljudi, sa ciljem da utvrdi i eliminiše štetne činioce, a pozitivne iskoristi za prevenciju bolesti i promociju opšte dobrobiti u skladu sa principima Svetske zdravstvene organizacije.⁸ Kratko rečeno, ekološka medicina se bavi interakcijama između pojedinca, njegove okoline i njegovog zdravlja. Kao rezultat rada ove asocijacije objavljena je knjiga pod nazivom *Ekološka medicina: Protivotrov za velike farmaceutske kompanije*, čija su kasnija izdanja štampana kao sveobuhvatni vodiči za zdravstvenu negu, kako za zdravstvene radnike, tako i za zainteresovane pacijente.⁹

Osnovni principi koji su integrisani i zastupaju se u ekološkoj medicini su sledeći: – međuzavisnost, što znači da je svaki pojedinac duboko povezan sa zemljinim ekosistemima; – otpornost, koja govori da zdravlje ljudi i ekosistema nije stabilno, već dinamično stanje koje karakteriše otpornost, – „Prvo, ne nanosi štetu“,¹⁰

⁶ Rudy Chouvel, *Principaux points d'attention transition ecologique: obligations des hopitaux publics et des SGS en matiere de protection de l'environnement*, French hospital federation FHF, <https://www.fhf.fr/sites/default/files/2023-11/Note%20juridique%20TE%20-%20Achats%2011-23.pdf>, 7. 9. 2025.

⁷ Ekološka medicina poznata je još po nazivima „medicinska ekologija“ ili „zdravstvena ekologija“; „Ekološka medicina“ je termin koji je dala Carolyn Raffensperger, izvršna direktorka Britanskog društva za ekološku medicinu (*British Society for Ecological Medicine – BSEM*) osnovanog 2001. godine kao novo polje istraživanja i delovanja za usklađivanje brige i zdravlja ekosistema, populacije, zajednica i pojedinaca. V. isto: Kerr L. White, Franklin T. Williams, Bernard Greenberg, Chapel Hill, „The Ecology of Medical Care“, *The New England Journal of Medicine*, No 10, Vol. 73, North Carolina, 1961, 885–892 / reprinted 1979, 187–205.

⁸ BSEM je dala veliki doprinos integraciji ekološke medicine u glavni tok medicine tokom svoje 40-godišnje istorije, <https://bsem.org.uk/about-bsem/>, 11. 8. 2025.

⁹ Sarah Myhill, Craig Robinson, *Ecological Medicine: The Antidote to Big Pharma and Fast Foods*, Hammersmith Health Books, London, 2014.

¹⁰ *Primum non nocere*, sentenca iz vremena Rimskog prava: „Prvo je ne škoditi“; Osnovno je ne nanositi štetu drugome, u: Dragomir Stojčević, Ante Romac, *Dicta et regulae iuris*, Savremena

jer zdravstvena zaštita ne bi trebalo da narušava javno zdravlje ili životnu sredinu; – prikladnost, u tome da medicina, u svom grčkom poreklu, znači „odgovarajuće mere“, maksimalno zdravlje uz minimalnu intervenciju; – raznolikost, gde zdravlju služe različiti pristupi, uključujući mnoge tradicionalne sisteme i autohtonu nauku širom sveta; – saradnja, kako bi se stekla znanja, poboljšala praksa, i pacijenti bili partneri s praktičarima; – pomirenje, s ciljem da individualne zdravstvene usluge treba da budu ekonomski održive, pravedne, skromnog obima, visokog kvaliteta, nekomercijalne i lako dostupne svima.

U literaturi se iznosi stav da je zdravlje zemljinog ekosistema temelj svakog zdravlja.¹¹ Ipak, uticaj ljudskog faktora u obliku porasta populacije, zloupotrebe resursa, negativnog ekonomskog interesa i neodgovarajućih tehnologija brzo degradira životnu sredinu. Ovaj uticaj, zauzvrat, stvara nove obrasce siromaštva i bolesti ljudi i ekosistema. Napetost između zdravlja ekosistema, javnog zdravlja i zdravlja pojedinaca dostiže prekretnicu na početku dvadeset prvog veka. Mere javnog zdravlja, obrazovanje i medicinski napredak značajno su smanjili smrtnost i bolesti u mnogim delovima sveta, ali sa nekim napretkom dolaze i negativni uticaji, a koristi nisu jednako raspoređene. Sistemi javnog zdravstva zaduženi za stvaranje zdravih uslova za sve patili su u konkurenciji s tehnološki intenzivnom zdravstvenom zaštitom usmerenom na pojedinačne potrošače. Sistemi zdravstvene zaštite bore se da prate promenjive obrasce bolesti koji su rezultat i brzo promenjive i degradirane zemlje i načina života ljudi. Nove i stare bolesti šire se sve većom brzinom unutar i preko nacionalnih granica. U međuvremenu, industrijski zasnovani lekovi i tehnologije koje takođe leče doprinose rastućem teretu toksina iz životne sredine kod ljudi, vazduha, vode, riba, životinja i biljaka.

Mnoge naučne discipline i pokreti nastojali su, a danas i dalje razmatraju, uzajamne odnose i cikluse uticaja koji na različite načine nastaju između zdravlja pojedinca, javnog zdravlja i zdravlja ekosistema.¹² Ekološka medicina poštuje ove doprinose i radi na njima. Ekološka medicina uključuje rad biomedicinske zajednice, ekološke naučnike, aktiviste i pojedince koji su zabrinuti za lično zdravlje, kao i za zdravlje budućih generacija, da uče jedni od drugih i da prihvate uravnotežen, ekološki pristup održavanju zdravlja.

administracija, Beograd, 1984, 370, 399; v. isto: Matthew J. Eckelman, Kaixin Huang, Robert Lagasse, Emily Senay, Robert Dubrow, and Jodi D. Sherman J. D., „Health Care Pollution and Public Health Damage In The United States“, HOPE – The People-to-People Health Foundation Inc., *Health Affairs*, No. 12, Vol 39, Washington, 2020, 2071.

¹¹ Kenny Ausubel, Kenny, J. P. Harpignies and Weil, Andrew, *Ecological medicine: healing the earth, healing ourselves*, San Francisco, 2004, 247.

¹² V. Dufour David *et al.*, *op. cit.*, 15.

Istraživanja na polju ekološke medicine

Interes za oblast ekološke medicine pokrenuo je i različita istraživanja i pravce delovanja pojedinačno i kolektivno, radi boljeg razumevanja promena, bilo da se radi o načinu na koji se grade klinike i bolnice, proizvode i koriste lekovi ili bira način očuvanja individualnog zdravlja grupa i pojedinaca.

U tom pravcu mogu se razmotriti francuska projektna iskustva koja ukazuju na savremene trendove i specijalističke pravce gde se medicina i ekologija smatraju komplementarnim. Prva ima za cilj ljudsko zdravlje, druga razvoj harmoničnih odnosa između čoveka i njegove okoline sa porukom – „zdravo telo u zdravom svetu“.¹³ Obraćanje pažnje na svoje zdravlje i planetu je često ista stvar. Tri primera kao što su pitanja lekova, pesticida i plastike to mogu da dobro ilustruju. Naime, farmaceutski proizvodi se mogu naći u prirodi bilo što su odbačeni, nesortirani ili u degradiranom obliku nakon što su ih uzimali životinje ili ljudi.¹⁴ Pesticidi imaju štetne efekte na biodiverzitet (npr. pčele). Dugi transporti egzotičnih ili vansezonskih namirnica kamionom ili avionom su takođe vrlo zagađujući. Plastika izveđena iz ugljiko-vodonika doprinosi iscrpljivanju fosilnih goriva. Velika većina njih nije biorazgradiva, zagađuje kopno i more, a nalazi se čak i u mesu ribe i mnoge od njih izazivaju indukovane endokrine modifikacije koje se prenose tokom najmanje tri generacije.¹⁵ Francuska vlada definisala je ekološki plan za zdravstveni sistem, usmeren na dekarbonizaciju i postizanje ugljične neutralnosti. Reč je o ekološkoj tranziciji u bolnicama, poznatoj i kao ekološka transformacija zdravstvenog sistema. Ona predstavlja pristup usmeren na smanjenje uticaja zdravstvenog sektora na životnu sredinu fokusiranjem na dekarbonizaciju sektora kroz bolje upravljanje energijom, otpadom, kupovinom i mobilnošću, i usvajanje ekološki odgovornih praksi u zdravstvu. Konkretnu inicijativu predstavlja program uvođenja savetnika koja je postala nacionalni prioritet za postizanje neutralnosti ugljenika. Stvara se mreža savetnika za energetske i ekološku tranziciju u zdravstvu (CTEES) koja podržava razvoj institucije u razvoju i sprovođenju usvojenih planova.¹⁶ Primer jedne

¹³ Didier Potier, *Ecologie et médecine: des objectifs supplémentaires*, Conseiller médical de la Mutuelle Saint-Martin, <https://mutuellesaintmartin.fr/actualites/>, 13. 9. 2025.

¹⁴ Primer Francuske za farmaceutski otpad: sortiranje i vraćanje u apoteku UMU-a; počev od 2009. farmaceuti su dužni da ga prikupljaju u ime organizacije CYCLAMED, koja je jedina ovlašćena organizacija, dok humanitarna udruženja više nisu ovlašćena za to. V. isto: Oussibrahim S. Sanae, Nadir B. Bouchra, „La gestion des déchets médicaux et pharmaceutiques au Maroc: Cas des laboratoires relevant de la Faculté de Médecine et de Pharmacie de Rabat“, *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, No 6, Vol. 3, Rabat, 2020, 916–940.

¹⁵ D. Potier, op. cit., <https://mutuellesaintmartin.fr/actualites/>, 1. 7. 2025.

¹⁶ <https://www.paca.ars.sante.fr/le-dispositif-ctees-en-france>, 14. 8. 2025.

od akcija jeste porodilište koje je optimiziralo svoje protokole čišćenja kako bi smanjilo upotrebu dezinficijensa. Neka odeljenja su sa uspehom drastično smanjila potrošnju rukavica i zaraznog medicinskog otpada. Ustanove eksperimentišu sa čišćenjem parom i promocijom dojenja.

Slično istraživanje sprovedeno je u Francuskoj s ciljem da detektuje izvore zagađenja.¹⁷ Naime, ustanovljeno je zagađenje od medicinskih sredstava i bolničkog otpada. Reč je o tome da je zdravstveni sektor glavni potrošač sredstava i opreme za jednokratnu upotrebu, često napravljenih od plastike ili materijala koji se ne mogu reciklirati. Mnoga medicinska sredstva i potrošni materijali, poput špriceva, rukavica i maski, dizajnirani su samo za jednokratnu upotrebu kako bi se ograničio rizik od kontaminacije. Premda ova sredstva garantuju zdravstvenu sigurnost, ona stvaraju veliku količinu nerazgradivog otpada koji se akumulira na deponijama ili zahteva spaljivanje, doprinoseći emisijama CO₂ i zagađenja vazduha. Upravljanje medicinskim otpadom je stoga kritično pitanje. Bolnički otpad uključuje ne samo medicinska sredstva, već i potencijalno kontaminirane proizvode i infektivne materije, što zahteva poseban tretman. Implementacija odgovarajućih sistema za sortiranje i tretman neophodna je za ograničavanje uticaja na životnu sredinu. Medicinski objekti, poput bolnica i klinika, troše veliku količinu energije, posebno za rasvetu, grejanje i visokotehnološku opremu koja radi 24 sata dnevno. Visoka potrošnja energije takođe generiše emisije CO₂, doprinoseći globalnom zagrevanju. Optimizacija energetske efikasnosti zgrada i usvajanje obnovljivih izvora energije su rešenja koja se promovišu i zahtevaju šire usvajanje. Upotreba hemikalija isto stvara određene opasnosti. Hemikalije se koriste u dezinfekciji, anesteziji i određenim tretmanima, oslobađajući supstance koje su potencijalno toksične po životnu sredinu. Ako se ne odlože pravilno, ovi proizvodi mogu kontaminirati vodu i zemlju. Smatra se da su strogi protokoli upravljanja supstancama neophodni da bi se smanjio rizik od uticaja na ekosisteme sredine.

Na nivou SAD takođe je sproveden projekat procene emisija u životnu sredinu kada je u pitanju zdravstvo.¹⁸ Američki zdravstveni sektor ima brojne nadležnosti vezano za obavljanje delatnosti zdravstvene zaštite i od suštinske je važnosti da pomogne kreatorima politike u zaštiti javnog zdravlja. Na državnom nivou je po prvi put ispitivana veza sa energetskim sistemima, merenje kvaliteta zdravstvene zaštite i ostvarenja prava na pristup uslugama. Pokazalo se da su emisije staklenih gasova u zdravstvu SAD porasle za 6% od 2010. do 2018. godine, dostigavši 1.692 kg po glavi stanovnika u 2018, što je najviša stopa među industrijskim nacijama. U 2018. stakleni gasovi i otrovne emisije zagađivača vazduha rezultirale su gubitkom

¹⁷ V. Dufour David *et al.*, op. cit., 15.

¹⁸ M. Eckelman *et al.*, op. cit., 2071.

388.000 osoba usled invalidnosti.¹⁹ Da bi se smanjile štetne emisije, zdravstveni sektor bi trebalo da smanji nepotrebnu potrošnju resursa, sprovede dekarbonizaciju proizvodnje električne energije, i da ulaže u preventivnu zaštitu. To zahteva obavezno izveštavanje, obeležavanje i odgovorno postupanje zdravstvenih ustanova. Inače zdravstvo SAD pokazuje da predstavlja među uslužnim sektorima, sektor sa najviše ugljenika u industrijskom svetu. Tu ulaze i biorazgradivi i reciklirajući materijali i njihova upotreba. Kako bi smanjio uticaj zdravstvene zaštite na životnu sredinu, neke kompanije su počele da dizajniraju medicinska sredstva napravljena od biorazgradivih ili reciklabilnih materijala. Na primer, špricevi i rukavice za višekratnu upotrebu ili oni napravljeni od bioplastike nude održivu alternativu tradicionalnim uređajima za jednokratnu upotrebu. Ovi materijali smanjuju otpad i ograničavaju zagađenje od nerazgradive plastike. Ekološki prihvatljive inovacije u medicinskim sredstvima sve više uključuju kriterije održivosti. Na primer, 3D štampanje nudi nova rešenja tako što omogućava proizvodnju prilagođenih sredstava s minimalnim otpadom. Druge kompanije se okreću materijalima bez plastike za svoje proizvode, čime smanjuju količinu ugljenika i uticaj na prirodne resurse. Istovremeno, u toku su istraživanja za razvoj medicinskih sredstava napravljenih od recikliranih ili kompostabilnih materijala koji ispunjavaju sigurnosne i higijenske standarde potrebne u zdravstvenom sektoru. Ambalaža je još jedan veliki izvor otpada u medicinskom sektoru. Mnogi proizvodi su i dalje prekomerno upakovani, često u plastiku za jednokratnu upotrebu. Kako bi ograničile ovaj uticaj, neke medicinske kompanije eksperimentišu s ekološki prihvatljivom ambalažom napravljenom od materijala koji mogu da se recikliraju ili su biorazgradivi. Ove alternative pomažu u smanjenju otpada i pružaju konkretan odgovor na ekološke izazove.²⁰

Ako se posmatra evropski prostor, primer uzornih pravila ima Nemačka koja je realizovala projekat dobrih praksi za zdravstvene radnike gde je kao prvi korak ograničenja uticaja na životnu sredinu preduzeto smanjenje bolničkog otpada i optimizacija upravljanja takvim otpadom.²¹ U zavisnosti od vrste zdravstvene ustanove, otpad se može sastojati od širokog spektra materijala, uključujući infektivni, opasni, radioaktivni i otpad opšteg tipa. Tu važnost ima Evropski katalog otpada prema kome se otpad klasifikuje.²² U sortiranju se uzima u obzir poreklo, karakter

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

²¹ Dorothea Hansen, Ulrich Mikloweit, Birgit Ross, Walter Popp, „Healthcare waste management in Germany“, *Germany International Journal of Infection Control*, No. 1, Vol 10, Köln, 2014, 1–5; Albers M., *Risikoregulierung im Bio-, Gesundheits- und Medizinrecht*, Baden Baden, Nomos, 2011, 9–33; Videti isto: European Union, shipments of waste across borders are regulated by Regulation (EC) No. 1013/2006, (EU) 2024/1157

²² <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/european-waste-catalogue-1> , 21. 8. 2025.

i sastav otpada. Opasni otpad je označen žigom. Nemačka radna grupa za upravljanje medicinskim otpadom objavila je smernice koje se mogu konsultovati kada je u pitanju pravna i radna regulativa. Higijenski zahtevi moraju biti implementirani u standardima za segregaciju, pakovanje, označavanje, skladištenje i transport otpada u pojedinačnoj zdravstvenoj ustanovi. Između 75% i 90% otpada koji se generiše u zdravstvenim ustanovama uporedivo je s kućnim otpadom (opšti otpad).²³ Ovaj otpad nije kontaminiran ni telesnim tečnostima i sekretima niti hemikalijama i ne sadrži oštre predmete. Primeri su filter vreće, posude za voće, smeće, pepeljara, papir, staklo ili ambalaža. Zahtevi za odlaganje ove frakcije ne razlikuju se od onih izvan zdravstvenih ustanova. Opasni infektivni otpad je kontaminiran patogenima koji se mogu širiti i uzrokovati ozbiljne bolesti ako se otpad baca na uobičajena mesta za odlaganje javnog otpada. Klasifikacija uzima u obzir zaraznost, otpornost, način prenošenja, stepen kontaminacije i težinu zarazne bolesti. Kod opasnog infektivnog otpada obaveza je da se on sakuplja u posebno zaštićenim kontejnerima označenim simbolom biološke opasnosti. Moraju ga odlagati ovlašćene kompanije i spaljuju ga u spalionici opasnog otpada. Mikrobne kulture moraju se inaktivirati pre odlaganja, a nakon inaktivacije mogu se dodati u kućni otpad.

Sličnim istraživanjem koje je obavljeno u Indoneziji,²⁴ došlo se do nalaza da upravljanje medicinskim otpadom u zemljama u razvoju često postaje veliki izazov zbog ograničene infrastrukture, tehnologije i ljudskih resursa. Prema podacima Svetske zdravstvene organizacije medicinske ustanove širom sveta svakodnevno proizvode oko 0,5 kg medicinskog otpada po bolničkom kovidom 19, u skladu sa naglo poraslim brojem indikacija i zahteva za zdravstvenim uslugama. Medicinski otpad koji sadrži patogene može da uzrokuje ozbiljne infekcije kod ljudi. Izloženost opasnim hemikalijama i radioaktivnim materijama može uzrokovati hronične bolesti poput raka i hormonskih poremećaja. Potrebna je posebna pažnja kako bi se svi nastali problemi rešili.

Studija koja je sprovedena u Indiji naglašava važnost striktnog sistema praćenja kako bi se omogućilo poštovanje Smernica za upravljanje biomedicinskim otpadom.²⁵ Pored rutinskih inspekcija, to podrazumeva uvođenje najsavremenijih tehnologija kao što su GPS sistemi za praćenje kamiona za transport otpada

²³ D. Hansen *et al.*, *op. cit.*, 3.

²⁴ Feliciani Palmita Sari Harapan, Andika Persada Putera., „Health: Hospital Medical Waste Management Laws that Does Not Comply with Environmental Quality Standards“, *East Asian Journal of Multidisciplinary Research (EAJMR)*, No. 5, Vol. 3, Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah, Surabaya, 2024, 1865–1874.

²⁵ Akshay Kumar, Gu Somu, „Analysis of biomedical waste management case laws: an Indian perspective vs. European guidelines“, *International Journal of Medical Toxicology & Legal Medicine*, No. 2, Vol. 27, New Delhi, 2024, 48–58.

i evidentiranje podataka u realnom vremenu za aktivnosti odlaganja otpada. Osim toga, neophodno je dosuditi i sprovesti kazne za slučaj nepoštovanja propisa kako bi se obeshrabrila bilo kakva odstupanja od normi. Prema studiji, implementacija sistema nagrađivanja za ustanove koje se redovno pridržavaju pravila može takođe promovisati poboljšane procedure u celoj industriji. Uzimaju se u obzir najbolje prakse širom sveta, posebno evropski modeli gde se strogo pridržavanje kombinuje s najsavremenijim tehnologijama upravljanja otpadom.

PRAVNI IZVORI

Uvid u odgovarajući pravni okvir, kada je reč o ekološkoj medicini, podrazumeva širi pristup vodećim principima, međunarodnim sporazumima i konvencijama, kao i nacionalnom zakonodavstvu. Pravnim izvorima i usvojenim propisima može se pristupiti i sa aspekta dokumenata koji govore o individualnoj i kolektivnoj medicini kakva je medicina javnog zdravlja. Tako, Međunarodni kodeks medicinske etike predviđa da je lekar kada pruža negu dužan da postupa u najboljem interesu pacijenta.²⁶ Helsinška deklaracija isto tako navodi da interes društva ne sme prevagnuti nad dobrobiti za pojedinca, a zdravlje pacijenta prevazilazi sva druga razmatranja.²⁷ Još 1999. godine, Svetska zdravstvena organizacija dala je objavu na Ministarskoj konferenciji o zdravlju i životnoj sredini da je „*životna sredina ključ boljeg zdravlja*“.²⁸ Pored akata primarno usmerenih na zdravstveni aspekt značajni su sporazumi i konvencije u oblasti ekologije kao što su Deklaracija Ujedinjenih nacija o životnoj sredini,²⁹ ili, kada je reč o medicinskom otpadu, Bazelska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnog otpada i njegovom odlaganju.³⁰ Karakterističan je veliki broj umreženih aktivnosti na međunarodnom i regionalnom planu.

²⁶ International Code of Medical Ethics 1949, <https://www.wma.net/policies-post/wma-international-code-of-medical-ethics/>, 7. 6. 2025.

²⁷ Declaration of Helsinki – Ethical Principles for Medical Research Involving Human Participants, WMA, <https://www.wma.net/policies-post/wma-declaration-of-helsinki/>, 7. 6. 2025.

²⁸ Ministerial Conference on Environment and Health (3rd: 1999 : London, United Kingdom) & World Health Organization. Regional Office for Europe (1999). Report: third Ministerial Conference on Environment and Health, London, 16–18 June 1999. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe. <https://iris.who.int/handle/10665/108311> , 11. 7. 2025.

²⁹ The United Nations Conference on the Human Environment, having met at Stockholm from 5 to 16 June 1972, <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972> , 30. 6. 2025.

³⁰ Basel Convention 93/98/EEC: Council Decision of 1 February 1993 on the conclusion, on behalf of the Community, of the Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal, OJ L 39, Basel, 16. 2. 1993, 1–5.

Nacionalna zakonodavstva sa svoje strane takođe imaju za cilj smanjenje štetnih uticaja, pružajući pravni osnov relevantan za implementaciju i usklađivanje propisa. Pored podzakonskih akata od značaja je rad državne uprave u smislu tehničke regulative, licenci i kontrole. Jedan deo zakonodavnog rada uključuje i građanskopravni aspekt. Odgovarajući osvrt na uporedno pravo u ovoj materiji može dati primer Francuske koja je 2016. godine usvojila Zakon o obnovi biodiverziteta, prirode i pejzaža.³¹ Zakon o javnom zdravlju još je od ranije propisao obavezu zdravstvene sigurnosti, dok su nedavne izmene zakona predvidele obavezu smanjenja otpada i promovisanje recikliranja lekova i medicinskih sredstava, uz prateće usvajanje seta povezanih zakona.³² Od značaja je takođe donošenje Zakona usmerenog na poboljšanje zdravstvenog sistema kroz poverenje i pojednostavljenje.³³ Istovremeno zakonodavac je radio na izmenama Građanskog zakona u pogledu instituta ekološke štete.³⁴ U pogledu imovinskih pitanja i odšetnog prava tekst odredbe glasi: „Svaka osoba odgovorna za prouzrokovanje ekološke štete dužna je da je popravi. Ekološka šteta, koja se sastoji od značajne štete na elementima ili funkcijama ekosistema ili na kolektivnim koristima koje ljudi ostvaruju iz životne sredine, popravljiva je pod uslovima predviđenim zakonom. Tužba za naknadu štete za ekološku štetu otvorena je za svaku osobu koja ima pravo i interes za pokretanje postupka, kao što su država, Francuska agencija za biodiverzitet, lokalne vlasti i njihove grupe čija je teritorija pogođena, kao i javne institucije i udruženja, odobrena ili osnovana pre najmanje pet godina na dan pokretanja postupka, čija je svrha zaštita prirode i životne sredine. Naknada za ekološku štetu isplaćuje se prvenstveno u naturi. U slučaju da su mere sanacije pravno ili činjenično nemoguće ili nedovoljne, sud će naložiti odgovornoj osobi da isplati štetu, namenjenu sanaciji životne sredine, i to tužiocu ili državi, ako tužilac ne može da preduzme potrebne mere u tu svrhu. Procena štete uzima u obzir, gde je to primenljivo, sve mere sanacije koje su već preduzete. U slučaju plaćanja kazne, sud će je proceniti u korist podnosioca zahteva, koji će je dodeliti za sanaciju životne sredine ili, ako podnosilac

³¹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016.

³² Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 relative à l'équilibre des relations commerciales dans les secteurs agricole et alimentaire et à une alimentation saine, durable et accessible à tous; Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 relative au logement, à l'aménagement et au numérique; Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

³³ Loi n° 2021-502 du 26 avril 2021, visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification; V. isto: Le Conseil national de l'Ordre des médecins Santé environnementale, Publié le Mercredi 30 juillet 2025, <https://www.conseil-national.medecin.fr/publications/communiqués-presse/sante-environnementale>, 5. 8. 2025.

³⁴ Article 1386-19. - 1386-25.- Le Livre III Titre IV du Code civil – Reparation des dommages environnementaux.

zahteva ne može da preduzme potrebne mere u tu svrhu, u korist države, koja će je dodeliti u istu svrhu. Sud zadržava ovlašćenje slobodne ocene. Troškovi nastali radi sprečavanja pojave neposredne štete, izbegavanja njenog pogoršanja ili smanjenja njenih posledica predstavljaju štetu koja se može nadoknaditi. Nezavisno od naknade za ekološku štetu, sud kome je u tom smislu upućen zahtev može izreći razumne mere prikladne za sprečavanje ili okončanje štete.³⁵

Nemačko pravo u domenu prava o zaštiti životne sredine takođe daje neka od uzornih rešenja. Naročito su detaljni propisi o zatvorenom ciklusu supstanci i upravljanju medicinskim otpadom koji su sadržani u Zakonu o reciklažnoj ekonomiji.³⁶ Svrha zakona je promovisanje „kružne“ (cirkularne) ekonomije radi očuvanja prirodnih resursa i osiguranja zaštite ljudi i životne sredine u proizvodnji i upravljanju otpadom. Cilj je takođe postizanje evropskih pravnih standarda sadržanih u usvojenim direktivama.³⁷ Ovaj zakon posebnu odredbu posvećuje odgovornosti za proizvod gde se navodi da svako ko razvija, proizvodi, prerađuje ili distribuira proizvode snosi odgovornost za ispunjavanje ciljeva ekonomije.³⁸ Proizvodi moraju biti dizajnirani, koliko god je to moguće, tako da se minimizira stvaranje otpada tokom njihove proizvodnje i upotrebe i da se osigura da se otpad nastao nakon upotrebe reciklira ili odlaze na ekološki prihvatljiv način. Prilikom distribucije proizvoda treba voditi računa da se osigura održivost njihove upotrebljivosti i da ne postanu otpad. U obrazloženju Zakona ističu se regulatorni aspekti upravljanja medicinskim otpadom koji nalažu poštovanje velikog broja upućujućih zakona i drugih propisa. Osnovni zakon reguliše prevenciju, reciklažu, ponovnu upotrebu i odlaganje otpada. Pored toga, neophodno je pridržavati se propisa o kontroli infekcija i sigurnosti. Bolnice su obavezne da imenuju osobu koja je odgovorna za pravilno odlaganje otpada. U zavisnosti od veličine objekta, osoba treba da bude oslobođena drugih poslova. Osoba je odgovorna za pridržavanje propisa o zaštiti na radu i zakonskih zahteva. Odvajanje i pravilno odlaganje

³⁵ V. definiciju ekološke tužbe u literaturi: „Ekološka tužba je tužba kojom se pokreće postupak radi zaštite životne okoline i može sadržati samo individualni zahtev tužioca u slučaju da on tvrdi da je povređeno neko njegovo individualno pravo“; Obren Stanković, *Leksikon građanskog prava*, Nomos, Beograd, 1996, 150.

³⁶ Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das durch § 44 Absatz 4 des Gesetzes vom 22. Mai 2013 (BGBl. I S. 1324) geändert worden ist. 2. Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das durch Artikel 4 Abs. 21 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

³⁷ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain directives (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3; L 127, 26.5.2009, p. 24; L 297, 13.11.2015, p. 9; L 42, 18.2.2017, p. 43), as last amended by Directive (EU) 2018/851 (OJ L 150, 14.6.2018, p. 109).

³⁸ § 23, Kreislaufwirtschaftsgesetz.

otpada sastavni su deo upravljanja kvalitetom objekta. Ispravno odlaganje opasnog otpada mora biti dokazano nadležnim organima. Transport opasnog otpada mora biti u skladu sa Uredbom o opasnim materijama. Spaljivanje otpada mora biti u skladu sa Federalnim zakonom o kontroli zagađenja. Upravljanje otpadom u zdravstvenim ustanovama kao što su bolnice, lekarske ordinacije, stomatološke ordinacije, banke krvi, laboratorije i kućna nega mogu predstavljati izazov za ustanovu. Nepravilno upravljanje medicinskim otpadom ne samo da predstavlja rizik za pacijente, posetioce, zdravstvene radnike, rukovaoce otpadom, zajednicu i životnu sredinu, već može prouzrokovati i značajne troškove.³⁹ Odlaganje medicinskog otpada mora ne samo poštovati zakonske propise, sigurnost na radu i zaštitu životne sredine, već i radne tokove zdravstvenih ustanova i ekonomske zahteve.⁴⁰ Rad na daljoj regulativi objašnjava se i činjenicom da je Nemačka potpisnica Rezolucije Veća UN-a koje je oktobra 2021. godine pravo na zdravu životnu sredinu proglasila za međunarodno priznato osnovno ljudsko pravo.⁴¹ Shodno tome Nemačka vlada treba da osigura vršenje tog prava. To zahteva da svi relevantni nacionalni akteri, uključujući civilno društvo, treba da budu uključeni u razvoj odgovarajućih programa i zakonodavstva.

PRAVNA PITANJA LOŠE MEDICINSKE PRAKSE I NAKNADE EKOLOŠKE ŠTETE

Pravna pitanja

Kao i u drugim oblastima društvenih aktivnosti savremene zdravstvene zaštite i zdravstvene industrije (ovde povezano za oblast ekologije) prate različiti pravni postupci. Otvaraju se posledično i određeni pravni sporovi bilo da su u pitanju odstupanja od ekoloških standarda i parametara, da se krše prava ljudskih subjekata, ili da nastanu štetni događaji po životnu sredinu.⁴² Položaj subjekata u zdravstvenoj zaštiti nalaže ostvarenje uslova okruženja i zdravstvene sigurnosti da se boravi u njemu.⁴³

³⁹ M. Albers, op. cit., 9–10.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ United Nations Resolution recognising the Human Right to a Healthy Environment, General Assembly, forty eighth session, 13 September–8 October 2021, A/HRC/48/L.23/Rev.1, adopted by the General Assembly on 28 July 2022.

⁴² Sedlak D., „Environmental Malpractice“, *Environmental Science & Technology*, No. 50, January 29, American Chemical Society, Washington, 2016, 1637–1638.

⁴³ Spangenberg Shibley, „What are Environmental Errors In Medical Malpractice?“, *Environmental Science & Technology*, No 4, Vol. 50, Spangenberg Shibley & Liber LLP, Washington, 2016, 1637–1638. <https://www.spanglaw.com/blog/2019/march/what-are-environmental-errors-in-medical-malprac/>, 15. 8. 2025.

Potrebna vrsta sigurnosti može da se odnosi na različita postupanja. Na primer, zdravstvene ustanove treba da spreče nozokomijalne infekcije putem antiseptika i antibiotika. Zdravstvena sigurnost zahteva i racionalno upravljanje korišćenjem terapijskih uslova. Ekološki učinci moderne medicine u praksi, nisu više značajni u poređenju sa zahtevom za kvalitet i sigurnost zdravstvene zaštite. Govori se o „zelenim bolnicama“ koje usvajaju ekološke stavove kroz politike nabavke, smanjenje potrošnje energije, smanjenje količine i sortiranje otpada itd. Ipak, zdravstveno osoblje treba da osigura optimalnu sigurnost i kvalitet nege. Iz etičke perspektive, trenutno je teško razmotriti koncept ekoloških zahteva i njihov uticaj na donošenje odluka o zdravstvenoj zaštiti. Prilikom izrade smernica za upravljanje konsenzusom ili tokom sastanaka etičkog odbora. Na primer, postavljaju se pitanja: „Da li treba odbiti 85-godišnjeg pacijenta u dobrom opštem stanju za operaciju katarakte na osnovu toga što je 180 kg ekvivalenta CO₂ oslobođeno postupkom prekomerno za takvu operaciju, a reč je o operaciji koja ne spasava život; da li treba prekinuti dijalizu pacijentu starosne dobi od 75 godina jer tri tretmana nedeljno predstavljaju štetu od 3,8 tona ekvivalenta CO₂ godišnje i troše vrlo veliku količinu vode; da li eliminisati prekrivajuću rukavicu ili drugu sterilnu hiruršku zavesu koja je dodata radi sigurnosti i zaštite od infekcije?“⁴⁴ Sve ove situacije traže konkretne odgovore. Odmerava se značaj u smislu da medicinsko postupanje pridaje manju važnost ekološki odgovornom upravljanju resursima onda kada je to suprotno benefitu lečenja. Dokazano je da prekomerna potrošnja resursa i zagađenje ugrožavaju ljudski život. Može li se pronaći ravnoteža između individualne zdravstvene etike i etike javnog zdravlja, odnosno da li je etički uključiti pojam ekoloških troškova u terapijske izbore?⁴⁵ Postoji niz glavnih obaveza nametnutih javnom zdravstvu i medicinsko-socijalnim ustanovama u vezi sa zdravom životnom sredinom. To podrazumeva ne samo detaljan prikaz regulatornog okvira i raspravu o obavezama, već širi pogled na povezane obaveze. Na primer, kršenje se može ticati zabrane upotrebe sredstava za zaštitu bilja u zdravstvenim i medicinsko-socijalnim ustanovama, uključujući njihove zelene površine i puteve. Ustanove su dužne da pregledaju i održavaju sve sisteme ventilacije i sanitacije u dobrom radnom stanju. Obavezno je praćenje kvaliteta vazduha u zatvorenom prostoru. Na osnovu rezultata kampanje merenja sačinjen je vodič sa specifičnim testovima za implementaciju. Ustanove takođe treba da sprovedu merenja aktivnosti radona i da zavisno od rezultata preduzimaju mere. Osnivači ustanova dužni su da ažuriraju tehničku dokumentaciju o azbestu i da o tome pre izvođenja bilo kakvih radova obave istraživanje. Ustanove su

⁴⁴ V. Dufour David *et al.*, op. cit., 5–7.

⁴⁵ *Ibidem.*

odgovorne za distribuciju vode u zatvorenom prostoru i dužne su da se pridržavaju higijenskih propisa. Razni testovi i analize kvaliteta vode moraju da se rade periodično, kao i ugradnja i održavanje uređaja za zaštitu vodovodne mreže. Pušenje i korišćenje elektronskih cigareta, zavisno od objekta je zabranjeno, a postavljanje određenih mesta za pušenje u objektima je zabranjeno, uz novčanu kaznu. Uz poruku o prevenciji potrebno je postaviti znake koji opominju na zabranu. Najzad, u listi ekološko-zdravstvenih postupaka meri se i formalin kao agens koji je kancerogen, mutagen, toksičan za reprodukciju i čiju upotrebu treba smanjiti ili zameniti.⁴⁶

Imajući u vidu sva opisana dužna postupanja u zdravstvu postavlja se pitanje šta ako dođe do ekološke greške u medicinskoj praksi, odnosno pogreške poznate u literaturi kao malpraksa.⁴⁷ Polazi se od toga da su očekivanja pacijenata koji su pogođeni bolešću kada ulaze u medicinsku ustanovu da im se pruži medicinski tretman o kome lekar brine, ali i da je okruženje u kome se nalaze sigurno i da nema potencijalnih opasnosti koje mogu da pogoršaju njihovo stanje ili da stvore nove probleme.

Smatra se da ako je pacijent povređen zbog ekoloških propusta, za samu bolnicu se to može smatrati nemarnim postupanjem. Postoji niz primera koji govore o rizicima. Može se desiti da su neispravne linije za kiseonik. Ako nekome treba dovod za kiseonik, važno je da bolnica osigura da u rezervoaru zaista ima kiseonika i da se ne puni nečim drugim. Ako je pogrešan plin u dovodu kiseonika, pacijent može pretrpeti ozbiljne povrede. Dalje je nepravilno ožičenje. U svakoj bolničkoj sobi postoji mnogo utičnica i električne opreme koju medicinski stručnjaci koriste na pacijentima. Zbog toga postoje brojni rizici za pacijente ako nešto krene po zlu. Nepravilno ožičenje ili neispravna oprema mogu uzrokovati da pacijent pretrpi strujni udar. Slučaj predstavlja i pogrešna upotreba ograničenja. Naime, pričvršćivači se često koriste za određene pacijente, ali se mora osigurati da se vezice koriste ispravno. Ako prouzrokuju ozbiljnu štetu, ili čak smrt, to se nikada ne prepušta slučaju i traži se odgovornost ukoliko se pokaže da njoj ima mesta. Još jedna opasnost je da potencijalno može doći do povreda od opekotina. Ako je pacijent u poziciji da zadobije povredu od opekotina u bolnici, a uzrok je bila ekološka greška kao što je mešanje kiseonika i izvora paljenja, to bi moglo biti kvalifikovano u sudskom

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ Prisutni su nazivi „loša, rđava, pogrešna praksa“; World Medical Association Statement on Medical Malpractice, adopted by the 44th World Medical Assembly Marbella, Spain, September 1992 and rescinded at the WMA General Assembly, Santiago 2005, <https://www.wma.net/policies-post/world-medical-association-statement-on-medical-malpractice/>, 10. 9. 2025.

postupku kao tužba za nesavesno pružanje lekarske pomoći.⁴⁸ Generalno, ekološke greške se shvataju ozbiljno i radi se na tome da se preveniraju.

Sudska praksa

Ako se pogleda problematika prisutna u uporednom pravu uočavaju se neki od spornih slučajeva koji su došli pred sud. Većina predmeta je različitog ekološkog značaja i može se reći da je samo jedan deo usmeren na povezanost medicine i ekologije. Postoje sličnosti i razlike u pravnim postupcima koji se daju kao primer.

U predmetu sa kojim se suočio sud u jednoj od država SAD podnosioci zahteva bili su Institut za medicinski otpad, Veće za oporavak energije, i trgovinska udruženja koja predstavljaju industriju medicinskog otpada i industriju prerade otpada u energiju.⁴⁹ Zahtevom se tražila revizija propisa koji je objavila Agencija za zaštitu životne sredine, kojim se postavljaju standardi performansi za nove i postojeće spalionice bolničkog medicinskog infektivnog otpada.⁵⁰ Podnosioci zahteva su naveli da je skup podataka koji je Agencija koristila za utvrđivanje ovih standarda bio manjkav, da je pristup Agencije za određivanje ciljnih nivoa emisija, svaki zagađivač po zagađivač, bio nedopustiv i da je Agencija delovala proizvoljno kada je uklonila odredbu kojom se podnosioci zahteva izuzimaju od usklađivanja sa standardima tokom perioda pokretanja, gašenja i kvara. Agencija je u odgovoru na tužbu iznela da sud nema nadležnost da preispituje iznete tvrdnje i da je korišćenje skupa podataka bilo opravdano. Sud je prihvatio navode Agencije i odbio zahtev za preispitivanje. U obrazloženju je objašnjeno da je nivo kontrole emisija koji je administrator utvrdio obično poznat kao standard „maksimalno ostvarive kontrole tehnologije“. Minimalni nivoi strogoći koje Agencija može zahtevati nazivaju se „pragovima“. Nakon što se oni utvrde dozvoljeno je postaviti strože standarde tj. ići „izvan praga“ ako se, uzimajući u obzir faktore utvrđene u zakonu, utvrdi da su stroža ograničenja emisija ostvariva. Zakon nalaže Agenciji da utvrdi potrebne nivoe smanjenja emisija za devet navedenih zagađivača vazduha, kao i za neprozirnost gde je to prikladno. Zakon takođe utvrđuje faktore koje Agencija treba da uzme u obzir prilikom utvrđivanja standarda.⁵¹

⁴⁸ S. Shibley, op. cit, 1638.

⁴⁹ Medical Waste v. Maryland Waste, From Casetext: Smarter Legal Research, Mišljenje br. 09-1297, izneseno 16. novembra 2010, <https://case-law.vlex.com/vid/medical-waste-associates-inc-888458137>, 24. 8. 2025.

⁵⁰ The regulation, entitled: „Performance Standards for New Stationary Sources and Emission Guidelines for Existing Sources: Hospital/Medical/Infectious Waste Incinerators“, was issued pursuant to section 129 of the Clean Air Act („CAA“), 42 U.S.C. § 7429.

⁵¹ V. Sierra Club v. EPA („Sierra Club-HMIWI“), 167 F.3d 658, 660 (D.C. Cir. 1999); EPA je prvi put objavila MACT standarde u skladu sa CAA, 62 Fed. Reg. 48, 348, 15. septembar 1997.

U materiji zagađenja kao ilustrativan primer može takođe da posluži i presuda Upravnog suda u Frankfurtu od 28. septembra 2016. godine.⁵² Tužilac je pred sudom osporavao nalog koji je tuženi izdao na osnovu važećeg zakona o odlaganju otpada. Tuženi je na nekretnini tužioca upravljao postrojenjem za tretman neopasnog otpada u svrhu proizvodnje goriva dobijenih iz otpada. Nakon što je tuženi utvrdio da je prekoračen odobreni kapacitet skladištenja, konsultovao se u vezi sa nalogom za odlaganje otpada. Međutim, takav nalog nije izdat. Tuženi je angažovao dobavljače otpada i uklonio jedan deo otpada iz depozita. Prema gruboj proceni, na tužiočevoj nekretnini još uvek se nalazilo približno 6.000 do 7.000 tona otpada koji sadrži plastiku. Odlukom od 24. aprila 2013. godine, tuženi je nakon odgovarajućeg saslušanja naložio bivšoj kompaniji da najkasnije do 31. jula 2014. godine očistiti i pravilno zbrine otpad uskladišten u bivšim poslovnim prostorijama, kao i da dostavi Državnom zavodu za zaštitu životne sredine dokaz o pravilnom odlaganju s odgovarajućom dokumentacijom, najkasnije dve nedelje nakon završetka čišćenja. Sud je iskoristio diskreciono pravo koje mu zakon daje na štetu tužioca.⁵³ U okviru svojih ovlašćenja podneo je srazmerne zahteve protiv prethodnog vlasnika i postojećeg depozitara. Kao vlasnik nekretnine, tužilac je bio jedina strana odgovorna za stanje i zbrinjavanje otpada. Koncept poseda prema pravu o otpadu i koncept poseda prema građanskom pravu razlikuju se u pogledu svojih odgovarajućih funkcija. Dok koncept poseda u građanskom pravu prvenstveno služi zaštiti vlasnika od neovlaštenog ulaska, u pravu o otpadu ima funkciju utvrđivanja odgovornosti za otpad. Sud je takođe naveo da diskreciono ovlašćenje nije umanjeno zbog statusa tužioca žrtve, jer je on svesno dozvolio da se njegova imovina koristi na rizičan način. Tužilac je uložio žalbu. Tvrdio je da je tuženi nepravilno koristio svoje pravo i da je Savezna država Brandenburg, koju zastupa tuženi, suodgovorna za stvaranje planine otpada i stoga je prvenstveno odgovorna za kršenje propisa. Tuženi nije adekvatno nadzirao postrojenje i nije pružio odgovarajuće obezbeđenje, uprkos tome što je tužilac više puta ukazivao na navedene nedostatke.⁵⁴ Upravni sud je presudom od 28. septembra 2016. godine uvažio žalbu tužioca za poništenje i obrazložio poništenje upravnog rešenja tuženog.

Još jedan predmet iz sudske prakse ticao se krivične odgovornosti s namerom da utvrdi da li se optuženi može smatrati odgovornim za ekološko krivično delo. Slučaj se desio u Indoneziji a prethodio mu je nalaz ombudsmana iz

⁵² OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 9. 6. 2021 – OVG 11 B 20.16, <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=OVG%20Berlin-Brandenburg&Datum=09.06.2021&Aktenzeichen=5%20S%2015.21>, 15. 9. 2025.

⁵³ Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), op. cit., § 23.

⁵⁴ *Ibidem*.

2021. godine da postoji najmanje 138 miliona tona medicinskog otpada kojim se upravlja nepravilno i bez licence, te je potrebno ispitati zakone, propise i sudske odluke.⁵⁵ Opasni medicinski otpad je roba ili materijal koji preostaje iz profesionalne aktivnosti, koji se ne koristi ponovno i koji ima potencijal da bude kontaminiran zaraznim supstancama. Primena zakona od strane Okružnog suda Salatiga i Visokog suda Semarang protiv optuženog M. A. D. izvela se u skladu sa krivičnom odgovornošću iz čl. 103 Zakona o zaštiti životne sredine koji propisuje da „svako ko proizvodi otpad B3 i ne upravlja njime kako je navedeno u čl. 59, kazniće se zatvorom u trajanju od najmanje 1 (jedne) godine, a najviše 3 (tri) godine i novčanom kaznom od najmanje 1.000.000.000,00 (milijardu rupija) do najviše 3.000.000.000,00 (tri) milijarde rupija“.⁵⁶ Što se tiče pravne odgovornosti bolnice, treća strana u ovom slučaju nije imala licencu, a imenovanje je izvršila opšta bolnica. Treća strana je partner imenovan na osnovu radnog odnosa pod rukovodstvom Regionalne bolnice Salatiga. Onaj ko je imao nadležnosti upravljanja opasnim otpadom jeste Regionalna opšta kancelarija Salatiga. Utvrđeno je da nema osnova za krivičnu odgovornost počinioca dela upravljanja medicinskim otpadom u bolnici u pogledu primene zakona, jer sud prilikom odlučivanja u ovom slučaju nije obratio pažnju na izmene odredaba važećeg Zakona o radu i Zakona o životnoj sredini. Otuda je osporena pravna odgovornost opšte bolnice Salatiga za nezakonito imenovanje treće strane za upravljanje čvrstim medicinskim otpadom. U samoj presudi naznačena je Regionalna bolnica Salatiga, a oni koji se smatraju odgovornim su Regionalna bolnica, Upravni odbor, Odeljenje za upravljanje otpadom, šef odseka za sanitaciju i koordinator.⁵⁷

ZAKLJUČAK

Pitanja ekologije i medicine se prožimaju i ukazuju više na njihovu praktičnost, dok su manje sporna sa etičkog stanovišta. Reč je o proračunu koji kombinuje resurse i troškove, odnosno procenjuje koristi i rizike koji su konstanta ili nastaju u određenim situacijama. Ljudska prava su prepoznata i promovisu jednakost

⁵⁵ Anaria Br Ginting, Alvi Syahrin, Edi Yunara, Jelly Leviza, „Criminal Liability of Perpetrators of Unauthorized Management of Medical B3 Waste Without License“, *Locus Journal of Academic Literature Review*, No.1, Vol. 2, 2023, 21–25. Decision No. 115/Pid.B/LH/2019/PN Slt and Decision No. 1/Pid.B/LH/2020/PT Smg.

⁵⁶ Decision No. 115/Pid.B/LH/2019/PN Slt and Decision No. 1/Pid.B/LH/2020/PT Smg.

⁵⁷ Muh Achmad Dardiri bin Alm. Harun Rosjid, Decision 115/Pid.B/LH/2019/PN Slt and Decision number 1/Pid.B/LH/2020/PT Smg issued by the judge of the District Court of Salatiga and judge of the Semarang High Court against the accused Muh Achmad Dardiri bin Alm. Harun Rosjid.

i pravo na zdravu životnu sredinu, odnosno primerene uslove okruženja u procesima pružanja zdravstvene zaštite.

Razvoj ekološke medicine je veoma osoben utoliko što ukazuje ujedno na promenu i percepciji ekoloških problema u društvu spram ljudske populacije i životne sredine. U početku su se u vezi sa tim proučavali i praktikovali zdravi životni uslovi i izvorne alternativne metode lečenja. U sledećim godinama je posmatran samo uticaj na životnu sredinu, štetne emisije, a danas su to i uticaji samog zdravstvenog sistema, pre svega zdravstvenih procedura i zdravstvene industrije na životnu sredinu i zdravlje ljudi. Odmerava se svojevrsni međeuticaj i globalna dešavanja, o čemu u prošlosti nije bilo govora.

Još jedna specifičnost koja se uočava jeste ta da se rasprava o ekološkim uticajima u zdravstvu nekada kreće između dve krajnosti. To najpre može biti situacija potcenjenog standarda i neznanja, gde izostaju potrebne mere. Međutim, to može biti i situacija kada se medicinske procedure koje su danas visokotehnološke, informacione i sa narušenim stepenom poverenja, nađu u opasnosti da se upadne u svojevrsnu "ekološku diktaturu". Naime, ima bojazni da će se samo pojedinci sa standardizovanim načinom života moći da nadaju lečenju a da se u suprotnom, na primer, odbije da leči kancer pluća kod pušača. Ipak se kod ovakvih izazova, u odmeravanju zaštićenih pravnih dobara zaključuje da opstanak ljudskog bića treba da ima prevagu nad opstankom okoline tj. životne sredine u kojoj se nalazi.

Najzad, ako se procenjuje praktični rad zdravstvenih ustanova činjenica je da su one suočene s ekološkom krizom. Otuda su u obavezi da preispitaju svoje prakse kako bi postale više održive i ekološki prihvatljivije. Od upravljanja otpadom do usvajanja ekološki prihvatljivih medicinskih sredstava i obnovljivih izvora energije, svaki korak može pomoći u smanjenju uticaja zdravstvenih praksi na životnu sredinu. Odabirom ekološki odgovornih i inovativnih rešenja, zdravstveni radnici su u stanju da aktivno učestvuju u ekološkoj tranziciji, a istovremeno da nastave sa pružanjem kvalitetne zdravstvene zaštite i nege. Sve je to istovremeno fundamentalno doprinelo novom razumevanju funkcija i instrumenata prava. Razvijene države su postigle konsenzus o poštovanju principa – „Prvo, ne nanositi štetu“, što nalaže preduzimanje konkretnih aktivnosti u cilju merenja i smanjenja različitih štetnih uticaja i zagađenja. Pored toga, obavezno izveštavanje o emisijama omogućava postupanje zasnovano na naučnim podacima i olakšava brzo usvajanje održivih praksi zdravstvene zaštite, projektima i obukama usmerenim na integriranje ekoloških imperativa u srž medicinske prakse. Sve to bi moglo da dramatično smanji zagađenje u zdravstvu i unapredi pristup pitanjima javnog zdravlja.

Dr. HAJRIJA MUJOVIĆ
Principal Research Fellow
Institute of Social Sciences
Belgrade

CURRENT ISSUES IN ECOLOGICAL MEDICINE FROM A MEDICAL LAW PERSPECTIVE

Summary

Environmental protection is becoming increasingly important in many areas of professional activity, and medicine is no exception. Healthcare workers, hospitals, and outpatient facilities are facing growing ecological challenges and the need to adopt environmentally friendly practices. The specialty of ecological medicine is being promoted. Reducing ecological impacts in medicine does not only mean using medical devices that cause less pollution, but requires a comprehensive approach. This includes infrastructure, waste management, and the adoption of an ecologically responsible culture. The methodological complexity of the topic is increased by the fact that providing healthcare services is sometimes absolutely necessary from both individual and public health perspectives, with all other considerations taking a back seat. The interrelation of these efforts raises numerous questions of medico-legal significance. The work of healthcare services is directed both internally and externally, creating numerous interactions and risks to health, as well as to the work and living environment. One important aspect in this context is the rights of users of healthcare services. The question is how the conduct of activities and the effects of the environment and healthcare surroundings can simultaneously contribute to the better realization of these rights and benefits for human health in general. This includes potential harms to human health that may occur, as well as contentious cases resulting from violations of good practices, operational guidelines, and broader legal regulations in the field of ecological medicine.

Key words: medicine, law, ecology, research, legal sources, disputes

Literatura

- Albers M., *Risikoregulierung im Bio-, Gesundheits- und Medizinrecht*, Baden Baden, Nomos, 2011.
- Ausubel K., Harpignies J. P., Weil A., *Ecological medicine: healing the earth, healing ourselves*, The Bioneers Series, San Francisco, 2004.
- Chouvel R., *Principaux points d'attention transition écologique: obligations des hopitaux publics et des SGS en matiere de protection de l'environnement*, French hospital federation FHF, <https://www.fhf.fr/sites/default/files/2023-11/Note%20juridique%20TE%20-%20Achats%2011-23.pdf>.
- Comment faire une place à l'écologie en médecine?, 25 novembre 2024, Publié par Antipodes Médical, Paris, <https://www.antipodes-medical.com/actualites/comment-faire-une-place-a-ecologie-en-medecine/>.
- Dufour David V., Coste-Mazeau P., Fiorenza-Gasq. M., „Médecine éco responsable, mirée à l'aune de la santé individuelle ou du bien-être collectif?“, *Revue de Bioéthique de Nouvelle-Aquitaine*, No 4, Bordeaux, 2019.

- Eckelman M., Huang K., Lagasse R., Senay E., Dubrow R., and Sherman J. D., „Health Care Pollution and Public Health Damage In The United States: An Update“, *Health Affairs*, No. 12, Vol 39, HOPE – ThePeople-to-PeopleHealth Foundation Inc., Washington, 2020.
- Ginting A. B., Syahrin A., Yunara E., Leviza J., „Criminal Liability of Perpetrators of Unauthorized Management of Medical B3 Waste Without License“, *Locus Journal of Academic Literature Review*, No.1, Vol. 2, 2023.
- Hansen D., Mikloweit U., Ross B., Popp W., „Healthcare waste magement in Germany“, *Germany International Journal of Infection Control*, No. 1, Vol. 10, Köln, 2014.
- Harapan F. P. S., Putera A. P., „Health: Hospital Medical Waste Management Laws that Does Not Comply with Environmental Quality Standards“, *East Asian Journal of Multidisciplinary Research (EAJMR)*, No. 5, Vol. 3, Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah, Surabaya, 2024.
- Kumar A., Somu G., „Analysis of biomedical waste management case laws: an Indian perspective vs. European guidelines“, *International Journal of Medical Toxicology & Legal Medicine*, No. 2, Vol. 27, New Delhi, 2024.
- Memeteau G., Girer M., *Cours de droit médical*, LEH Editions, Bordeaux, 2016.
- Myhill S., Robinson C., *Ecological Medicine – The Antidote to Big Pharma and Fast Food*, Hammersmith Health Books, London, 2023.
- Potier D., *Ecologie et médecine: des objectifs supplémentaires*, Conseiller médical de la Mutuelle Saint-Martin, <https://mutuellesaintmartin.fr/actualites/>.
- Radišić J., *Medicinsko pravo*, Nomos, Beograd, 2008.
- Schettler T., „Ecological Frame of Health, Ecological Medicine – The Science and Environmental Health Network“, https://www.sehn.org/ecological-medicine_
- Sedlak D., „Environmental Malpractice“, *Environmental Science & Technology*, No. 50, American Chemical Society, Washington, 2016.
- Shibley S., „What are Environmental Errors In Medical Malpractice?“, *Environmental Science & Technology*, Spangenberg Shibley & Liber LLP, Washington, 2016., No 4, Vol. 50, <https://www.spanglaw.com/blog/2019/march/what-are-environmental-errors-in-medical-malprac/>.
- White K. L., Williams T. F., Greenberg B. G., Hill C., „The Ecology of Medical Care“, *The New England Journal of Medicine*, Vol. 73 No 10, North Carolina, 1961/ reprinted 1979, 885-892.

GORDANA PETKOVIĆ

GLOBALNA EKOLOŠKA KRIZA I ODGOVORNOST U MEĐUNARODNOM PRAVU ŽIVOTNE SREDINE

Cilj ovog rada jeste sagledavanje ekološke krize i odgovornosti za zaštitu životne sredine sa stanovišta primene međunarodnog prava životne sredine, kroz kritička shvatanja i analizu primene ključnih principa, međunarodnih ugovora u oblasti zaštite životne sredine i međunarodnog običajnog prava. U fokus ovog istraživanja postavlja se pitanje adekvatnosti postojećeg međunarodnog režima zaštite životne sredine i načina da odgovori izazovima globalne ekološke krize. U razmatranju argumenata o adekvatnosti međunarodnog pravnog okvira posebna pažnja je posvećena najznačajnijim međunarodnim ugovorima u oblasti zaštite životne sredine sa stanovišta rešavanja pitanja globalne ekološke krize i odgovornosti za zaštitu životne sredine, kritici i kontraargumentima u rešavanju postojećeg stanja i njegovog unapređivanja kroz pravnu reformu u oblasti zaštite životne sredine. Rezultat istraživanja su perspektive, preporuke i zaključak o postojećem stanju, potrebama za daljim razvojem, a posebno za efikasnim instrumentima i mehanizmima za rešavanje globalne ekološke krize.

Ključne reči: životna sredina, međunarodni ugovori, ekološka kriza, odgovornost

GLOBALNA EKOLOŠKA KRIZA I ODGOVORNOST

Globalna ekološka kriza, uključujući klimatske promene, gubitak biodiverziteta i zagađenje životne sredine, predstavlja jedan od najhitnijih izazova 21. veka

Mr Gordana Petković, direktor Agencije za ekološki konsalting ECOLIBRA u Beogradu,
e-mail: gpetkovic1956@gmail.com.

(IPCC, 2023).¹ U 2025. godini identifikovano je 15 globalnih ekoloških izazova sa kojima se susreće međunarodna zajednica i države pojedinačno.² Rastuće globalne temperature, smanjenje ekosistema i sve učestalije prirodne katastrofe ukazuju na neposrednu potrebu za efikasnim mehanizmima upravljanja. Međunarodno pravo se često smatra primarnim okvirom za koordinaciju globalnih odgovora, ali je njegova efikasnost u rešavanju ovih kriza diskutabilna. Zato se postavlja pitanja potrebe za integrisanim pristupom, jer su svi ekološki problemi međusobno povezani u jednom globalnom sistemu i međusobno deluju na složene načine.³

Zaštita životne sredine postala je jedno od najvažnijih pitanja savremenog međunarodnog prava. Brzi industrijski razvoj, globalizacija i klimatske promene doveli su do potrebe da se utvrdi jasna odgovornost država, pravnih i fizičkih lica za štetu nanetu životnoj sredini. Stoga je rešavanje pitanja globalne ekološke krize direktno povezano sa postulatima odgovornosti za zaštitu životne sredine u međunarodnom pravu životne sredine. Odgovornost u ovoj oblasti podrazumeva obavezu države ili pravnog subjekta da spreči, umani ili naknadi štetu prouzrokovanu prirodi, ljudima i imovini usled zagađenja ili drugih štetnih aktivnosti. Ona može biti preventivna (sprečavanje štete pre nego što nastane), reparativna (naknada već nastale štete) i kaznena (sankcionisanje nepoštovanja propisa).

Imajući u vidu složenost i sveobuhvatnost pitanja ekološke krize i odgovornosti, u ovom radu fokus je na istraživanju primene principa zaštite životne sredine u međunarodnom pravu, posebno međunarodnim ugovorima (npr. klimatske promene, biodiverzitet, prekogranično zagađivanje i dr.) sa stanovišta koherentnosti unutar samih ugovora, kao i u odnosu na druge međunarodne ugovore, kojima se propisuju obaveze i odgovornosti subjekata, mehanizmima implementacije, trendovima i perspektivi njihovog rešavanja.

ZNAČAJ I PRIMENA IZVORA MEĐUNARODNOG PRAVA ŽIVOTNE SREDINE

Međunarodno pravo zaštite životne sredine se u velikoj meri oslanja na principe, ugovore i običajne norme koje često nisu obavezujuće i zavise od saglasnosti

¹ Lee Hoesung *et al.*, *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*, IPCC, Switzerland, 19-23 March 2023; Meerab K., „Addressing the Global Environmental Crisis: A Comprehensive Review of Current Strategies and Challenges“, *International Research Journal of Arts and Social Science*, No. 3, Vol. 11, 1–4. May, 2023.

² Deena Robinson, Martina Igni, „15 Biggest Environmental Problems of 2025“, *Global Commons*, 9 January 2025.

³ Laurie Laybourn-Langton, Leslie Rankin and Darren Baxter, *This Is a Crisis: Facing up to the Age of Environmental Breakdown*, IPPR: Institute for Public Policy Research, London, 2019, 1–40.

država. Ovu tvrdnju zastupa Singleton-Cambage,⁴ kritikom koja pokreće važna pitanja o tome da li međunarodno pravo može da pruži blagovremena i primenljiva rešenja za globalne ekološke izazove. Iako ubedljiv, njen argument može dovesti u pitanje tekući razvoj koji pokazuje sposobnost prava za evoluciju.

Međunarodno pravo životne sredine zasniva se na tri glavna izvora: *na opštim principima, međunarodnim ugovorima i običajnom pravu*.⁵

Opšti principi pružaju osnovne smernice, kao što su princip suverenosti nad prirodnim resursima, predostrožnosti, princip prevencije, princip odgovornosti i princip „zagađivač plaća“. Svi ovi principi povezani su sa principom održivog razvoja (Rio deklaracija – princip 3) koji podrazumeva takav razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnje generacije, a da pritom ne ugrožava sposobnost budućih generacija da zadovolje svoje potrebe sa ciljem da uskladi ekonomski razvoj, društveni razvoj i zaštitu životne sredine, kako bi se obezbedilo dugoročno blagostanje ljudi i očuvanje prirodnih sistema. Zbog toga ovaj princip karakteriše soci-ekonomski aspekt zasnovan na brizi za buduće generacije (međugeneracijska solidarnost).

Odgovornost država i drugih subjekata u međunarodnom pravu za zaštitu životne sredine temelji se, pored navedenih principa, na nizu *opštih principa*, koji su razvijeni kroz *međunarodne ugovore, običajno pravo i praksu međunarodnih sudova*. Iako su ovi principi vodeći postulati razvoja međunarodnih ugovora i nacionalnog zakonodavstva, često se kritikuju zbog nejasnoće i ograničene primenljivosti.⁶

Obaveze i odgovornost država i svih subjekata u međunarodnom pravu životne sredine posebno se vezuju za princip suverene jednakosti i obaveze da se ne nanosi šteta životnoj sredini, princip zajedničke, ali diferencirane odgovornosti, princip prevencije, princip predostrožnosti, princip „zagađivač plaća“, princip saradnje i razmene informacija.

Princip suverene jednakosti i obaveze da se ne nanosi šteta životnoj sredini (princip suverenosti) proklamuje da svaka država ima suvereno pravo da koristi svoje resurse u skladu sa sopstvenom politikom, ali ne sme da prouzrokuje štetu životnoj sredini drugih država ili područjima van nacionalne jurisdikcije. Ovaj princip je potvrđen u *Deklaraciji iz Stokholma (1972)* – princip 21,⁷ i *Rio deklaraciji*

⁴ Kristo Singleton-Cambage „International Legal Sources and Global Environmental Crises: The Inadequacy of Principles, Treaties, and Custom“, *ILSA Journal of Int'l & Comparative Law*, Vol. 2, 1995, 171–187.

⁵ Statute of the International Court of Justice, Article 38.

⁶ Philippe Sands *et al.*, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2018, 197–249.

⁷ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), United Nations, 1972.

(1992) – princip 2.⁸ Međutim, iako je inkorporiran u određenim međunarodnim ugovorima u oblasti zaštite životne sredine (npr. čl. 3 CBD – Načelo suverenosti i odgovornosti, UNFCCC – preambula st. 8 – suverenost nad prirodnim resursima i obaveza da se ne nanese prekogranična šteta) ovaj princip nije apsolutan i kao takav zahteva saradnju država na regulisanju i upravljanju resursima koje dele različite zemlje (npr. reke ili migratorne divlje životinje). Međunarodna zajednica je suočena sa krupnim globalnim izazovima kada je u pitanju zaštita „zajedničkih ili prekograničnih prirodnih resursa, očuvanje biodiverziteta i smanjenje emisije gasova staklene bašte koji prevazilaze nadležnosti jedne zemlje“.

U prilog tome je stanovište da globalni ekološki trendovi (gubitak vrsta, oštećenje ozonskog omotača, krčenje šuma u razmerama koje utiču na svetsku klimu i sam efekat staklene bašte) predstavljaju potencijalno ozbiljne gubitke za nacionalne ekonomije i čine geografske granice irelevantnim. Ove sve hitnije ekološke krize dovode u pitanje tradicionalni koncept državnog suvereniteta kao svojstven opštim principima međunarodnog prava.⁹ Pojedini autori ističu da to zahteva da se aspekti suvereniteta ustupe međunarodnom telu ili da se široka ovlašćenja dodele centralnom telu na nacionalnom nivou.¹⁰

Sposobnost pojedinačnih država da ograniče dostupnost prirodnih resursa, što zauzvrat utiče na dostupnost daljih resursa van političkih granica, deluje nepomirljivo sa sadašnjom potrebom za kooperativnim očuvanjem životne sredine i održivošću. Prva presuda o međunarodnoj odgovornosti zbog prekograničnog zagađenja doneta je u slučaju *Trail Smelter* (SAD–Kanada, 1938–1941). U slučaju *Trail Smelter* zaključeno je da država nema pravo da dozvoli aktivnosti na njenoj teritoriji koje izazivaju zagađenje na teritoriji druge države. Time je utvrđena obaveza da se ne uzrokuje (ekološka) šteta teritoriji druge države, što je kasnije postao princip međunarodnog ekološkog prava.¹¹

Princip zajedničke, ali diferencirane odgovornosti jasno potvrđuje da razvijene države imaju veću obavezu u borbi protiv ekoloških problema s obzirom na njihov veći doprinos zagađenju i veće tehničke kapacitete. Ovaj princip je centralan

⁸ Rio Declaration on Environment and Development, A/Conf.151/26, Report of the United Nations Conference of Environment and Development, Vol. I, 12 August 1992.

⁹ K. Singleton-Cambage, op.cit., 179.

¹⁰ Leena Srivastava, „Governance of Catastrophic Climate Change“, *Global Challenges Foundation Annual Report*, 2018, <https://globalchallenges.org/en/our-work/annual-report/annual-report-2018/governance-of-catastrophic-climate-change>.

¹¹ Report of International Arbitral Awards, Trail smelter case (United States, Canada) 16 April 1938 and 11 March 1941, Vol. III, 1905–1982, United Nations, 2006, https://legal.un.org/riaa/cases/vol_iii/1905-1982.pdf, 15. 10. 2025.

u Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime (UNFCCC – čl. 3, st. 1) i Pariskom sporazumu (2015, preambula u istoj formulaciji kao i UNFCCC, uz dodatak kojim se priznaje da se svaka država nalazi u različitom ekonomskom i društvenom položaju i eksplicitno u čl. 2. stav 2, kojim se potvrđuje primena ovog principa).

Takođe, primena ovog principa je u direktnoj vezi sa pitanjima globalne ekološke krize i zahteva jasne obaveze i odgovornosti subjekata za štetu pričinjenu životnoj sredini.¹²

Koncept diferencirane odgovornosti ogleda se u većini međunarodnih ugovora u oblasti zaštite životne sredine koji, kao i mnogi trgovinski sporazumi, predviđaju poseban i diferenciran tretman zemalja u razvoju. Međunarodni ugovori u oblasti životne sredine su pravno obavezujući instrumenti. Tako, iako određeni ugovori kao što je *Okvirna konvencija* Ujedinjenih nacija o promeni klime (UNFCCC),¹³ Pariski sporazum,¹⁴ Konvencija o biološkoj raznovrsnosti (CBD)¹⁵ i Kjoto protokol,¹⁶ utvrđuju obaveze, njihovo sprovođenje je slabo.

Glavni cilj Okvirne konvencije o klimatskim promenama je stabilizacija koncentracije gasova staklene bašte u atmosferi kako bi se sprečio opasan uticaj na klimatski sistem. Vodeći principi Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama iz 1992. godine zahtevaju od razvijenih zemalja da preuzmu vodeću ulogu u borbi protiv klimatskih promena i njihovih efekata, uz puno razmatranje potreba i posebnih okolnosti zemalja u razvoju.

Konvencija je osnova za Kjoto protokol (1997), Pariski sporazum (2015), koji ima za cilj da ograniči zagrevanje planete na ispod 2°C, uz napore do 1,5°C.¹⁷ Postizanje ovih ciljeva zahteva značajnu političku volju, finansijske resurse i društveni angažman za transformaciju energetske sistema, promociju održivog razvoja i izgradnju otpornije budućnosti.

Pariski sporazum se oslanja na nacionalno utvrđene doprinose (NDC), koji su dobrovoljni i nemaju formalne sankcije za nepoštovanje sporazuma, odnosno za neispunjavanje NDC, Međutim, proces pripreme, komunikacije, održavanja

¹² Gerso Neven Pinto, Debora Kristiane Korndorfer, „The Global Environmental Crisis and Environmental Principles: a criticism regarding principlism and its application in relation to casuistry“, *Revista Quaestio Iuris*, No. 3, Vol. 17, 2024, 151–175.

¹³ United Nations Framework Convention on Climate Change, United Nations, 1992.

¹⁴ Paris Agreement, United Nations, 2015.

¹⁵ Convention on Biological Diversity, United Nations, 1992.

¹⁶ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, United Nations, 1997.

¹⁷ Seymour Martin Lipset, „Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy“, *American Political Science Review*, No. 1, Vol. 53, 1959, 69–105.

i redovnog ažuriranja NDC-a je obavezujući za sve strane sporazuma. Odgovornost Strana se ogleda kroz „poboljšani okvir transparentnosti“, koji zahteva od zemalja da redovno izveštavaju o svojim emisijama i napretku. Primena efikasnih strategija ima potencijal da smanji emisije gasova staklene bašte, očuva biodiverzitet i stvori ekonomske mogućnosti.

Postoje i određena stanovišta o tesnoj povezanosti odgovornosti i postojanja sistema dobrog upravljanja životnom sredinom. Prema jednom stanovištu (Lecaros), neravnomerno korišćenje prirodnih resursa i odsustvo dobrog upravljanja koji uspostavlja, sprovodi i brani globalnu odgovornost države glavni je uzrok kriza koje ugrožavaju ljudski identitet, kao i ekološki, društveni i ekološki identitet, imajući u vidu da 20% populacije koristi 80% prirodnih resursa.¹⁸

Pojedini autori smatraju da je jedan od glavnih izazova u globalnom upravljanju ekološkom krizom upravo napetost između nacionalnih i globalnih interesa, što rezultira neuspehom u sprovođenju efikasnih ekoloških politika i neadekvatnim obavezama u međunarodnim ugovorima. Međutim, dosadašnji sistem globalnog upravljanja karakterišu prioritetni interesi velikih sila što dovodi do nemogućnosti da se odgovori na ekološke probleme i njihovu međuzavisnost. Zato je potreban hitan, inovativan i multidisciplinarni pristup transformaciji globalnog upravljanja životnom sredinom kako bi se efikasno rešila ekološka kriza. To podrazumeva stvaranje jačih međunarodnih institucija i mehanizama koji obezbeđuju odgovornost, nameću sankcije onima koji ne ispunjavaju svoje obaveze i promovišu saradnju među zemljama,¹⁹ strategije koje poboljšavaju sisteme fizičkog i socijalnog obezbeđivanja, sa fokusom na ravnopravnost, kako bi se dostigli ciljevi održivog razvoja i ekološke pravde.²⁰

Princip prevencije proklamuje da su države obavezne da spreče ili umanje rizik od štete po životnu sredinu pre nego što ona nastane. Preventivni pristup zahteva od država da regulišu javne i privatne aktivnosti pod nacionalnom jurisdikcijom koje imaju ili mogu imati značajne uticaje na životnu sredinu. Princip ne uspostavlja

¹⁸ Juan Alberto Lecaros Urzúa, „A ética do meio ambiente: princípios e valores para uma cidadania responsável na sociedade global“, *Acta Bioethica*, No. 2, Vol. 19, 2013, 177–188. <https://actabioethica.uchile.cl/index.php/AB/article/view/29997/31767>, 15. 10. 2025

¹⁹ Viola Eduardo, Matias Franchini, Thais Lemos Ribeiro, „Climate Governance in an International System under Conservative Hegemony: The Role of Major Powers“, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 55 (special edition), 2012, 9–29; Rosmel Rodriguez, „The Ecological Crisis: A Global Governance Challenge“, *Happy Eco News*, 2023.

²⁰ Daniel W. O'Neill, Andrew L. Fanning, William F. Lamb, Julia K. Steinberger, „A Good Life for All within Planetary Boundaries“, *Nature Sustainability*, No. 2, Vol. 1, 2018, 88–95, <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0021-4>.

apsolutnu obavezu sprečavanja takvih štetnih aktivnosti, već zabranu aktivnosti koje mogu pruzrokovati štetne efekte po životnu sredinu. Ključan instrument za implementaciju ove obaveze je procena uticaja na životnu sredinu (EIA – Environmental Impact Assessment) uređena Konvencijom o proceni uticaja u prekograničnom kontekstu (ESPOO Konvencija – princip prevencije, čl. 2).²¹ Primer rešavanja pitanja zagađivanja životne sredine u prekograničnom kontekstu jeste sudski spor *Gabčikovo–Nagyymaros* (Mađarska–Slovačka, 1997)²² koji je vezan za projekat, čija realizacija može da izazove značajne posledice po životnu sredinu. Ovaj spor pokrenut je povodom realizacije projekta izgradnje brane Gabčikovo–Nađmaroš između Mađarske i Slovačke. Spor nije rešen više od 10 godina, pa je Slovačka 2017. godine zatražila od ICJ obustavu postupka.²³ Ovaj slučaj pokazuje koliko su efikasni međunarodnopravni instrumenti za njihovo rešavanje. Takođe, u ovom sporu je po prvi put upotrebljen izraz „prekogranična šteta“ i obaveza preduzimanja mera prevencije za sprečavanje prekograničnog zagađivanja i štete koja nastaje tim zagađivanjem. Odlukom u slučaju *Trail Smelter* arbitražni tribunal je potvrdio da osim kao preventivna mera, kažnjavanje zagađivača kao represivna mera ima svoju svrhu, jer se plaćanjem kompenzacije obezbeđuje saniranje pričinjene štete. Ovaj princip je eksplicitno naveden u Bečkoj konvenciji o zaštiti ozonskog omotača (čl. 2 – sprečavanje štetnih efekata na ozonski omotač), Bazel-skoj konvenciji (čl. 4 – sprečavanje i minimizacija nastajanja otpada),²⁴ CBD (čl. 3 – sprečavanje prekogranične štete, čl. 7c i 8l – sprečavanje aktivnosti koje negativno utiču na biodiverzitet).

Princip predostrožnosti (precautionary principle) se primenjuje kada postoji sumnja da određena aktivnost može izazvati ozbiljnu ili nepovratnu štetu, pri čemu nedostatak potpune naučne sigurnosti ne sme biti razlog za odlaganje mera zaštite.²⁵ Ovaj princip je utemeljen u Rio deklaraciji (princip 15), inkorporiran i primenjen u međunarodnom pravu zaštite životne sredine (npr. implicitno u oblasti upravljanja opasnim otpadom, sprečavanje zagađenja i zaštita

²¹ Convention on Environmental Impact Assessment in Transboundary Context, United Nations, 1991.

²² Gabčikovo-Nagyymaros Project (Hung./Slovk.), 1997, I. C. J. 7 (Sept. 25), <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/92/7377.pdf>, 15. 10. 2025.

²³ Gordana Petković, „Primena međunarodnih ugovora i rešavanje sporova u oblasti zaštite životne sredine“ *Pravni život*, tom I, Beograd, 2022, 232.

²⁴ Basel Convention on Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal, UNEP, 1989.

²⁵ David Freestone, Ellen Hey (eds.), *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation*, Vol. 91, Kluwer Law International, 1996, 3–15.

ugroženih vrsta), a posebno u Konvenciji o klimatskim promenama (čl. 3. stav 3). U Konvenciji o biodiverzitetu nije eksplicitno naveden već u preambuli, a u Protokolu o biološkoj sigurnosti konkretizovan u čl. 10. stav 6. Ovaj princip je ugrađen u Preambulu Montrealskog protokola, iako nije eksplicitno naveden u članovima. U praksi, ceo Montrealski protokol se smatra jednim od najranijih primera primene principa predostrožnosti, jer su mere za smanjenje i ukidanje CFC gasova donete pre nego što je postojala potpuna naučna sigurnost o posledicama po ozonski omotač.

Određen broj međunarodnih ugovora o zaštiti životne sredine uključuje posebne odredbe za sprovođenje naučnih istraživanja (zagađenje mora i promene u atmosferi), koje su po svojoj prirodi opšte, dok neke pružaju specifične smernice u oblasti istraživanja (Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača iz 1985. godine u preambuli [koja je bila preteča Montrealskog protokola] kojima je razradila oblasti koje zahtevaju koordinisana naučna istraživanja. Princip predostrožnosti primenjuje se i u oblasti trgovine i životne sredine kroz međunarodne ugovore na osnovu kojih se uvode ograničenja samo kada postoji ozbiljan neposredni rizik po životnu sredinu (CITES konvencija, Montrealski protokol).²⁶

Princip „zagađivač plaća“ (Rio deklaracija – princip 16), prvi put je uveden 1972. (OECD) i predviđa da troškove sprečavanja i otklanjanja zagađenja treba da snosi onaj koji zagađuje životnu sredinu tj. zagađivač životne sredine.²⁷ S obzirom na to da se u pravnoj formulaciji koja se odnosi na zagađivača koristi reč „treba“ može se zaključiti da se ne propisuje izričita obaveza zagađivača da snosi troškove zagađivanja životne sredine. Međutim, ovaj princip je našao svoje mesto u UNFCCC (implicitno u čl. 3. i 4. – princip finansijske odgovornosti razvijenih država), CBD (čl. 14. 1.d – odgovornost i naknada za štetu pričinjenu biodiverzitetu), ESPOO (implicitno čl. 2. – troškove procedure snosi investitor). Bez obzira na tu ograničenost princip je posebno primenjen u međunarodnoj praksi i razvijan u nacionalnim zakonodavstvima. Izricanje novčane mere u slučaju *Trail Smelter* predstavlja primenu principa „zagađivač plaća“, koji je kasnije uveden kao jedan od vodećih principa prava životne sredine.

Princip saradnje i razmene informacija (Rio Deklaracija, princip 7) predviđa da su države obavezne da saraduju u pitanjima koja se tiču zaštite životne sredine i da pravovremeno obavestavaju druge države o rizicima koji mogu uticati

²⁶ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Washington, 1973. Ovaj princip je razrađen i primenjuje se u praksi kroz odluke i rezolucije Konferencije Strana, kao što je Rezolucija Conf. 9.24 (Rev. CoP17) – Kriterijumi za izmenu Aneksa I i II CITES Konvencije.

²⁷ OECD Guidelines and EU Environmental Law, OECD, 1972.

na njihovu životnu sredinu. Međunarodni ugovori u oblasti zaštite životne sredine uključuju i odredbe kojima se obezbeđuje finansiranje, tehnička pomoć i/ili transfer tehnologije zemljama u razvoju (Rio Deklaracija – princip 9). Ovaj princip inkorporiran je u čl. 4. stav 5. Konvencije o klimatskim promenama. Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač iz 1987. godine (Montrealski protokol) sadrži nekoliko odredbi za ublažavanje efekata svojih trgovinskih odredbi na manje razvijene strane koje mogu odložiti smanjenje i eliminaciju kontrolisanih supstanci na deset godina. Takođe, ovaj protokol predviđa mogućnost dobijanja finansijske i tehničke pomoći (čl. 10) putem Multilateralnog fonda Montrealskog protokola i Globalnog fonda za životnu sredinu i pružanja pomoći manje razvijenim zemljama, uz fleksibilniji rok za ispunjenje obaveza (čl. 5). Pored toga, Strane imaju mogućnost da prekorače svoje proizvodne limite kako bi snabdjele manje razvijene strane tokom perioda postepenog ukidanja, ali i obavezu da olakšaju pristup alternativnim supstancama i tehnologijama za manje razvijene strane.

U skladu sa Konvencijom o biološkoj raznovrsnosti iz 1992. godine stvoren je poseban mehanizam finansiranja pod nazivom Globalni fond za zaštitu biodiverziteta (GBCF) (čl. 20. i 21), a takođe i mehanizam za transfer tehnologije (čl. 18). Globalni fond za životnu sredinu stvoren je 1990. godine kako bi se obezbedilo postepeno finansiranje zemljama u razvoju projekte koji se odnose na smanjenje rizika od globalnih klimatskih promena, očuvanje biodiverziteta, sprečavanje daljeg oštećenja ozonskog omotača i zaštitu međunarodnih voda. Slično ugovorima u oblasti klimatskih promena, iako CBD koja za cilj ima zaštitu, održivo korišćenje i pravednu raspodelu koristi od biodiverziteta, sprečavanje gubitka biodiverziteta, uočljiv je jaz između obaveza i sprovođenja. Izveštaj „Globalni pregled biodiverziteta 5“ (2020) potvrdio je da nijedan od 20 Aiči ciljeva biodiverziteta nije u potpunosti ispunjen, ističući sistemsku prirodu ovih praznina u implementaciji (nedovoljna finansijska sredstva i kapaciteti, nedovoljno uključivanje biodiverziteta u sve sektorske politike i planove, nedostatak jakog mehanizma praćenja sprovođenja i usklađenosti, slabi mehanizmi za razmenu naučnog i autohtonog znanja, kao i dostupnosti podataka o vrstama i ekosistemima).²⁸

Međunarodno običajno pravo proizilazi iz dosledne državne prakse i *opinio iuris*, odnosno verovanja da je praksa pravno obavezujuća,²⁹ i da su „dokaz opšte

²⁸ Global Biodiversity Outlook Report 5, UNEP, 2020, 5–17, <https://www.cbd.int/gbo5>.

²⁹ James R Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th Edition, JRC Lauterpacht Centre for International Law, University of Cambridge, 2012, 20–30.

prakse, prihvaćene kao zakon³⁰. Pravilo o nenanošenju štete i principi prekogranične odgovornosti predstavljaju primer takvih normi. Prema Kissu u kontekstu životne sredine, običajno međunarodno pravo igra važnu ulogu „popunjavanja praznina“, s obzirom na to da međunarodni ugovori možda ne pokrivaju sve države ili sva pitanja, a običajno pravo može da obezbedi šire obaveze (npr. dužnost da se ne nanosi prekogranična šteta, prevencija, saradnja).³¹ Iako Kis potvrđuje klasični pristup državne prakse i *opinio juris*, pravo životne sredine postavlja izazove: države mogu delovati iz političkih razloga, a ne iz pravnih obaveza, što otežava identifikaciju *opinio juris*. Po ovom pitanju, Sands stoji na stanovištu da iako je teoretski obavezujuće, sprovođenje zavisi od dobrovoljnog poštovanja propisa i spremnosti da se ide na sudski spor, što ograničava efikasnost u rešavanju kolektivnih globalnih problema.³² Primeri presuda poput *Trail Smelter* (SAD–Kanada, 1941) i *Gabčikovo–Nagyymaros* (Mađarska–Slovačka, 1997) potvrđuju obavezu država da sprečavaju prekograničnu štetu i sprovode održivo korišćenje prirodnih resursa, ali i izazove u rešavanju sudskih sporova u ovoj oblasti.

Međutim, postoje i stanovišta da brzina promena u životnoj sredini može nadmašiti sporije formiranje običajnih pravila, tako da oslanjanje na običaje može biti presporo za hitne pretnje po životnu sredinu. Neke ekološke norme (npr. princip predostrožnosti) imaju difuzan, fleksibilan sadržaj, što otežava njihovo definisanje kao „pravila“ običajnog prava. Takođe, iako sudsko rešavanje međunarodnih sporova nije obavezujuće i zavisi od prihvatanja od strane zainteresovanih država, može se uočiti da se generalno ne koristi često, a još manje se koristi u pitanjima životne sredine, uprkos brojnim odredbama uključenim u ugovore koje podstiču ugovorne strane da svoje sukobe reše arbitražom ili na Međunarodnom sudu pravde. Čak i ako se uzmu u obzir odluke domaćih sudova u vezi sa međunarodnim pitanjima životne sredine, doprinos sudske prakse razvoju međunarodnog prava životne sredine i dalje je daleko od toga da pokriva ovu oblast u celini.³³ Ipak, odnos između običajnog međunarodnog prava i režima odgovornosti igra važnu ulogu u tome da država prati, a arbitar razmatra slučaj kao primarni izvor.³⁴

³⁰ Anthony D'Amato, Kirsten Engel, *International Environmental Law Anthology*, Anderson Pub Co, 1997, 11.

³¹ Alexandre Kiss, „The Sources of International Environmental Law“, *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 14, 1983, 128–150.

³² P. Sands *et al.*, *op.cit.*, 197–249.

³³ Alexandre Kiss, *Introduction to International Environmental Law*, UNITAR, 1997, 53.

³⁴ Thepparat Phimolsathien, „Customary International Law and General Principles of Law and the Protection of the Environment“, *International Journal of Social Science and Humanity*, No. 9, Vol. 5, 2015.

Zajedno, ovi izvori čine okosnicu međunarodnog upravljanja životnom sredinom. Na pitanje koliko su efikasni i efektivni odgovori leže u njihovoj implementaciji, ali i u kritičkom stavu naučno-stručne javnosti koja u svojim razmatranjima pokušava da da argumente i kontraargumente o tome da li su ovi izvori ograničeni fragmentacijom, sporim pregovorima i slabim sprovođenjem s jedne strane i značaju i korišćenju ovih izvora prava u sudskim postupcima.

SINGLETON-CAMBAGEOV KLJUČNI ARGUMENT I KRITIKA

Singleton-Cambage identifikuje tri ključna razloga za neadekvatnost međunarodnog prava životne sredine: oslanjanje na saglasnost država, slabo sprovođenje i fragmentaciju pravnih instrumenata koji utiču na efikasnost međunarodne zajednice i država članica u rešavanju ubrzanih ekoloških kriza.

Prvo, saglasnost država potkopava univerzalnost. Države mogu da biraju da li će pristupiti međunarodnim ugovorima, stvarajući praznine. Na primer, neki veliki emiteri gasova staklene bašte odložili su ratifikaciju Kjoto protokola, smanjujući njegovu efikasnost.

Međutim, uprkos Kjoto protokolu i Pariskom sporazumu, globalne emisije CO₂ nastavljaju da rastu. U 2022. godini emisije su dostigle 36,8 milijardi tona (IPCC, 2023), što ilustruje jaz između pravnih obaveza i ponašanja država.

Drugo, mehanizmi sprovođenja su slabi. Većina ugovora se oslanja na izveštavanje ili monitoring, a ne na kazne.

Ovaj kritičan stav se može najbolje sagledati kroz primenu Pariskog sporazuma koji je primer toga, jer su nacionalno prihvatljivi doprinosi dobrovoljni. To ukazuje na *ograničenja Pariskog sporazuma* u smislu da su nacionalno prihvatljivi doprinosi neobavezujući, odnosno da su po svojoj pravnoj prirodi dobrovoljni ciljevi. Na primer, rane obaveze SAD i Kine nisu bile dovoljne da se ispune ciljevi od 1,5°C (UNFCCC 2015).

Treće, fragmentacija komplikuje koordinaciju.

Primena međunarodnih ugovora upravo potvrđuje ovu tezu u praksi. Preklapajući ugovori o klimi, biodiverzitetu i zaštiti mora imaju nedosledne standarde, što ograničava koherentnu globalnu akciju.³⁵ Gubitak biodiverziteta i Konvencija o biološkoj raznovrsnosti (CBD), uprkos ratifikaciji CBD-a, ciljevi zaštite biodiverziteta iz 2020. godine nisu u potpunosti ispunjeni, a kontinuirano uništavanje staništa i trgovina divljim životinjama samo potvrđuju ograničenja ugovora.

³⁵ P. Sands *et al.*, *op.cit.*, 197–249.

U oblasti prekograničnog zagađenja kisele kiše u Evropi i zagađenje mora plastikom pokazuju teškoću sprovođenja prekograničnih obaveza.³⁶

Iako je Singleton-Cambageova kritika snažna, potrebno je sagledati i drugu stranu, a to je napredak postignut u okviru sudskih postupaka, a posebno sporova u oblasti klimatskih promena, kao i novodonetim međunarodnopravnim instrumentima u oblasti zaštite životne sredine.

U okviru sudskih postupaka izrečene mere potvrđuju da pored konvencija koje su izvor obaveza, sudske presude kao izraz sudske prakse sve više dobijaju na značaju i predstavljaju izvor prava.

Oposa protiv Faktorana (Filipini, 1993)

U slučaju maloletnika *Oposa protiv Faktorana* (Filipini, 1993) po podnetoj grupnoj tužbi Opose u ime Filipinske ekološke mreže (PEN), a koja obuhvatila zaštitu prava dece na zdravu životnu sredinu, kako sadašnjih generacija, tako i budućih pokoljenja, sa ciljem da se „spreči zloupotreba ili oštećenje filipinskih šuma usled nezakonite seče“ i zaustavi nezakonita dodela licence za sečenje šuma raznim korporacijama, što je za posledicu imalo posečenu ukupnu površinu od 3,89 miliona hektara pod drvetom u komercijalne svrhe. Regionalni sud u Makatiju je odobrio zahtev za odbacivanje tužbe, dodajući da bi tražena pravna zaštita kršila klauzulu o nepovredi ugovora iz Ustava. Tužiocu su potom pokrenuli postupak pred Vrhovnim sudom da se poništi i ukine odbacivanje tužbe na osnovu toga što je sudija nižeg suda ozbiljno zloupotrebio svoje diskreciono pravo prilikom odbacivanja tužbe. Vrhovni su je poništio odluku nižeg suda, a na osnovu konačne odluke Vlada je ograničila seču šuma.

Sudskom odlukom priznata su prava dece na zaštitu životne sredine, odnosno na uravnoteženu i zdravu životnu sredinu,³⁷ čime se ovaj slučaj povezuje sa konceptom „međugeneracijske odgovornosti“ i „međugeneracijske pravde“, ali u isto vreme pravo i obavezu svih da se zaštiti Majka Zemlja. Takvo pravo podrazumeva „ritam i harmoniju prirode kao stvoreni svet u celini“. Takav ritam i harmonija neophodno uključuju, između ostalog, razumno raspolaganje, korišćenje, upravljanje, obnovu i očuvanje šuma, minerala, zemljišta, voda, ribarstva, divljih životinja, priobalnih područja i drugih prirodnih resursa zemlje, kako bi njihovo istraživanje, razvoj i korišćenje bili podjednako dostupni sadašnjim i budućim generacijama.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Minors Oposa v. Factoran*, Supreme Court of the Philippines, 1993, <https://www.ecolex.org/details/court-decision/minors-oposa-v-factoran-0da4a2c4-2341-4689-8caf-cd0f351d0529/>, 20. 10. 2025.

STC 4380 (2018), Vrhovni sud Kolumbija (2018)

Kolumbijski Vrhovni sud je dodelio zakonska prava za zaštitu amazonskih prašuma (Kolumbijski Vrhovni sud, 2018),³⁸ rešavajući po tužbi 25 dece i mladih koji su tvrdili „da krčenje šuma u amazonskom regionu zemlje i rezultirajuće emisije gasova staklene bašte ugrožavaju njihova prava na zdravu životnu sredinu, život, zdravlje, hranu i pristup vodi. Vrhovni sud je utvrdio da su „osnovno pravo na život, zdravlje, osnovne potrebe, slobodu i ljudsko dostojanstvo značajno povezani i određeni životnom sredinom i ekosistemom“. Sud je u ovom slučaju povezoao pitanje zaštite amazonskih prašuma sa pravom dece i budućih generacija na zaštitu svojih prava korišćenjem pravnog mehanizma (*tutela*) koji omogućava deci da bez dozvole svojih roditelja ili zakonskih zastupnika mogu da podnesu takav zahtev sudu.

Ovaj slučaj je primer dobre prakse u oblasti klimatskih promena sa stanovišta poštovanja ljudskih prava, a posebno sadašnjih i budućih generacija i obaveza na zaštitu, očuvanje, održavanje i restauraciju Amazonskih prašuma.

U okviru sporova u oblasti klimatskih promena vrlo je značajno navesti sledeće slučajeve.

Urgenda protiv Holandije (2015)

Sudskom odlukom povodom slučaja *Urgenda protiv Holandije (2015)* holandska vlada je primorana da dodatno smanji emisije,³⁹ po tužbi ekološke grupe, Fondacije Urgenda, i 900 holandskih građana za smanjivanje emisije GHG gasova umesto 17% (holandski NDC) na 25% ispod nivoa iz 1990. godine do 2020. godine, kako bi time ispunila pravični doprinos ciljevima UN u ogledu zadržavanja globalnog zagrevanja. Sud je zaključio da država ima dužnost da preduzme mere za ublažavanje klimatskih promena zbog „ozbiljnosti posledica klimatskih promena i velikog rizika od pojave klimatskih promena“.

³⁸ Case STC 4380 (2018), Supreme Constitutional Court of Columbia, 2018, <https://www.escribnet.org/caselaw/2019/stc-4360-2018/>, 17. 10. 2025. Tužiocu su tvrdili da je kolumbijska vlada obavezna da smanji krčenje šuma jer je to preuzela prema Pariskom sporazumu i da nepreduzimanje mera za postizanje nultu neto krčenja šume utiče na njihova individualna i kolektivna prava. U prilog tome tužiocu su naveli Zajedničku izjavu Kolumbije, Nemačke, Norveške i Ujedinjenog Kraljevstva, po kojoj se kolumbijska vlada obavezala da dostigne nultu neto krčenje šuma u Amazoniji do 2020. godine. Međutim, ključna obaveza na koju su se tužiocu pozivali je propisana kolumbijskim zakonom 1753 iz 2015. godine, po kojem je Vlada obavezna da smanji godišnju stopu krčenja šuma u zemlji.

³⁹ *Urgenda Foundation v. Netherlands*, Supreme Court of the Netherlands, 2015, https://www.climatecasechart.com/documents/urgenda-foundation-v-state-of-the-netherlands-judgment_17, 17. 10. 2025.

Sud je svoju odluku zasnovao na ciljevima smanjenja emisija EU; principima Evropske konvencije o ljudskim pravima (čl. 2 i 8 EKLJP);⁴⁰ principu „nenanošenje štete“ međunarodnog prava; principu pravičnosti, principu predostrožnosti i principu održivosti na kojima počiva Okvirna konvencija UN o klimatskim promenama. Takođe, odluka je zasnovana i na principu visokog nivoa zaštite, principu predostrožnosti i principu prevencije na kojima se zasniva evropska politika u oblasti klimatskih promena.

Ovo je prva odluka bilo kog suda u svetu kojom se državama naređuje da ograniče emisije gasova staklene bašte iz razloga koji nisu zakonski obavezni, direktnom primenom čl. 2. i 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima, čija je država članica i Holandija. Povodom žalbi Vlade i sudskog postupka koji je trajao četiri godine, Vrhovni sud je 20. decembra 2019. godine potvrdio odluku nižeg suda za koju je Vlada smatrala da predstavlja „nalog za donošenje zakona“ ili kršenje uloge sudova prema holandskom ustavu.

Legari protiv Pakistana (2015)

Spor Legari protiv Pakistana (2015) vodio se po tužbi Ašgar Legarija, farmera i advokata, zbog neaktivnosti Vlade u vezi sa klimatskim promenama, kao što je „kašnjenje i nedostatak ozbiljnosti“ čime se krše osnovna prava na život zagarantovana Ustavom, a imajući u vidu da klimatske promene predstavljaju ozbiljnu pretnju po bezbednost vode, hrane i energije u Pakistanu. Postupajući po tužbi Sud je tumačio pravo na život, pravo na ljudsko dostojanstvo, pravo na imovinu i pravo na informacije u pakistanskom Ustavu zajedno sa ustavnim vrednostima političke, ekonomske i socijalne pravde.

Visoki sud u Lahoru naložio je tuženima da dostave listu mera adaptacije, koje treba postići u roku od četiri meseca od presude, naložio osnivanje Komisije za klimatske promene radi efikasne implementacije Nacionalne politike klimatskih promena, sa obavezom da podnese privremene izveštaje kada sud to naloži.⁴¹ Sud je prihvatio konačni izveštaj 2018. godine, po kojem je u periodu od septembra 2015. do januara 2017. godine sprovedeno 66% prioriternih akcija iz Okvira za sprovođenje politike klimatskih promena, Komisija za klimatske promene je raspuštena i obrazovan je Stalni komitet za klimatske promene. Sudska odluka u slučaju Legari protiv Pakistana je pozitivan presedan za buduće sporove i prvi slučaj da sud

⁴⁰ Čl. 2 EKLJP štiti se pravo na život, a čl. 8 pravo na privatni život i porodični život.

⁴¹ *Leghari v. Federation Pakistan*, Lahore High Court, 2015, <https://naturaljustice.org/wp-content/uploads/2022/03/Leghari-v.-Federation-of-Pakistan.pdf>.

u Pakistanu koristi koncept „klimatske pravde“ u borbi protiv klimatskih promena koji je doveo do promene politike u oblasti klimatskih promena.

Novi trendovi, kao što su sudsko priznavanje ekoloških prava, kao i sporovi u vezi sa klimom ukazuju na to da pravni mehanizmi postepeno jačaju. Novi okviri za saradnju poput Ugovora o otvorenom moru iz 2023. godine koji reguliše morski biodiverzitet u područjima van nacionalne jurisdikcije sa obavezama praćenja i procene (UN, 2023), kao i priprema ugovora kojim će se regulisati pitanja upravljanja plastikom i plastičnim otpadom ukazuju dalji na razvoj međunarodnopravnih instrumenata u oblasti životne sredine.⁴²

Uočljiv je uticaj nedržavnih aktera, kao što su korporacije, nevladine organizacije i autohtone zajednice koje sve više dopunjuju državne akcije kroz praćenje, zastupanje i upravljanje.

ZAKLJUČAK

Da bi se odgovorilo na hitne globalne ekološke izazove, međunarodno pravo mora da se prilagodi, inovira i integriše pravne reforme, politički angažman i društveno učešće. Iako su trenutni okviri diskutabilni, ovi putevi nude realne izgleda za povećanje odgovornosti i efikasnosti.

Singleton-Cambage ističe strukturne slabosti u međunarodnom pravu životne sredine: oslanjanje na saglasnost država, slabo sprovođenje i fragmentaciju. Primeri iz stvarnog sveta – od krčenja šuma u Amazonu do globalnih emisija – ilustruju ova ograničenja. Međutim, nove pravne reforme, sudsko priznavanje ekoloških prava, sporovi u vezi sa klimom i angažovanje nedržavnih aktera sugerišu da se međunarodno pravo može prilagoditi i razvijati. Jačanje sprovođenja, konsolidacija ugovora i angažovanje civilnog društva mogu poboljšati odgovornost i efikasnost. Singleton-Cambageova kritika služi i kao upozorenje i kao vodič, i stoga se međunarodno pravo mora brzo razvijati kako bi se suočilo sa razmerama i hitnošću savremenih ekoloških kriza.

Odgovornost za zaštitu životne sredine predstavlja temelj savremenog međunarodnog prava. Ključni trendovi idu ka: jačanju preventivnog pristupa, ekonomskim instrumentima („zagađivač plaća“), integraciji ekoloških standarda u sve sektore politike. Budućnost zaštite životne sredine leži u kombinaciji globalne saradnje, pravne odgovornosti i održivog razvoja. Odgovornost za zaštitu životne sredine odražava priznanje globalne zajednice da je zaštita životne sredine zajednička obaveza, ali ona koja se mora sprovesti u skladu sa principom jednakosti, mogućnosti i pravde.

⁴² High Seas Treaty, United Nations, 2023.

Iako je postignut napredak, postizanje efikasne odgovornosti za životnu sredinu zahteva jače mehanizme usklađenosti, poboljšanu finansijsku i tehnološku podršku i veću integraciju između ekoloških, socijalnih i ekonomskih politika.

Reforma međunarodnog prava zaštite životne sredine je potrebna i zahteva uvođenje odgovarajućih mehanizama i instrumenata za sprovođenje međunarodnih ugovora, konsolidaciju fragmentiranih ugovora radi postizanja jasnoće i preciznosti međunarodnih normi, transformisanje principa u obaveze čvrstog prava (*hard law*).

Međunarodne norme i standardi utvrđeni međunarodnim ugovorima određuju pravne okvire za donošenje nacionalnih politika. U svakoj državi članici poštovanje ljudskih prava i vrednosti u svim segmentima treba da predstavlja prioritet za uspešno vođenje politike zaštite životne sredine.

Razvojem strateškog planiranja koji je neophodan na putu modernizacije institucionalnog okvira i uspostavljanja efikasnijeg i odgovornijeg sistema, štiti se interes međunarodne zajednice, kao i svake države pojedinačno. Imajući to u vidu, razvoj i ubrzanje organizaciono-institucionalne reforme zahteva političku volju i organizovan rad na izgradnji institucionalnog okvira na nivou međunarodne zajednice, kao temelja za sprovođenje istih na nivou država. Politička rešenja treba usmeriti na podsticanje usklađenosti putem finansiranja, tehničke podrške ili određenih pogodnosti. U reformu treba uključiti nevladine organizacije, korporacije i civilno društvo, a posebno podsticati korišćenje svih raspoloživih pravnih sredstava u krivičnim i građanskopravnim sporovima, uključujući i učešće javnosti.

GORDANA PETKOVIĆ, LL.M.

Agency for Environmental Consulting ECOLIBRA, Belgrade

GLOBAL ENVIRONMENTAL CRISIS AND RESPONSIBILITY IN INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW

Summary

The aim of this paper is to look at the ecological crisis and responsibility for environmental protection from the point of view of the application of international environmental law, through critical understanding and analysis of the application of key principles, international agreements in the field of environmental protection and international customary law. The focus of this research is the question of the adequacy of the existing international legal regime of environmental protection and how to respond to the challenges of the global environmental crisis. In considering the arguments on the adequacy of the international legal framework, special attention is paid to the most significant international agreements in the field of environmental protection, from the point of view

of solving the global ecological crisis and responsibility for environmental protection, criticism and counterarguments in solving the current situation and its improvement through legal reform in the field of environmental protection. The results of the research are perspectives, recommendations and a conclusion on the current situation, needs for further development, and especially effective instruments and mechanisms in solving the global ecological crisis and strengthening responsibility for environmental protection.

Key words: environment, international agreements, environmental crisis, responsibility

Literatura

- Crawford J. R., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th Edition, JRC Lauterpacht Centre for International Law University of Cambridge, 2012.
- D'Amato A., Engel K., *International Environmental Law Anthology*, Anderson Pub Co, 1997.
- Eduardo V., Franchini M., Lemos Ribeiro T., „Climate Governance in an International System under Conservative Hegemony: The Role of Major Powers“, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 55, special edition, 2012.
- Freestone D., Hey E., *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation*, Kluwer Law International, Vol. 91, 1996.
- Kiss A., „*The Sources of International Environmental Law*“, *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 14, 1983.
- Kiss A., *Introduction to International Environmental Law*, UNITAR, 1997.
- Laybourn-Langton L., Rankin L. and Baxter D., *This Is a Crisis: Facing up to the Age of Environmental Breakdown*, IPPR: Institute for Public Policy Research, London, 2019.
- Lecaros Urzúa J. A., „A ética do meio ambiente: princípios e valores para uma cidadania responsável na sociedade global“, *Acta Bioethica*, No. 2, Vol. 19, 2013.
- Lipset S. M., „Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political legitimacy“, *The American Political Science Review*, No. 1, Vol. 53, 1959.
- Meerab K., „Addressing the Global Environmental Crisis: A Comprehensive Review of Current Strategies and Challenges“, *International Research Journal of Arts and Social Science*, No. 3, Vol. 11, 2023.
- O'Neill D. W., Fanning A. L., Lamb W. F., Steinberger J. K., „A Good Life for All within Planetary Boundaries“, *Nature Sustainability*, No. 2, Vol. 1, 2018.
- Petković G., „Primena međunarodnih ugovora i rešavanje sporova u oblasti zaštite životne sredine“, *Pravni život*, tom I, Beograd, 2022.
- Phimolsathien T., „Customary International Law and General Principles of Law and the Protection of the Environment“, *International Journal of Social Science and Humanity*, No. 9, Vol. 5, 2015.
- Pinto G. N., Korndorfer D.K., „The Global Environmental Crisis and Environmental Principles: a criticism regarding principlism and its application in relation to casuistry“, *Revista Quaestio Iuris*, No. 3, Vol. 17, 2024.

- Robinson D., Igni M., „15 Biggest Environmental Problems of 2025“, *Global Commons*, 2025.
- Rodriguez R., „The Ecological Crisis: A Global Governance Challenge“, *Happy Eco News*, 2023.
- Sands P. *et al.*, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2018.
- Singleton-Cabbage K., „International Legal Sources and Global Environmental Crises: The Inadequacy of Principles, Treaties, and Custom“, *ILSA Journal of Int'l & Comparative Law*, Vol. 2, 1995.
- Srivastava L., „Governance of Catastrophic Climate Change“, *Global Challenges Foundation Annual Report*, 2018.

ORIGINALAN NAUČNI RAD

DRAGOLJUB TODIĆ

**KLIMATSKE PROMENE U PRAVU
– REPUBLIKA SRBIJA, BOSNA I HERCEGOVINA
(REPUBLIKA SRPSKA, FEDERACIJA BOSNE
I HERCEGOVINE), CRNA GORA I HRVATSKA**

U radu se analiziraju propisi u oblasti klimatskih promena u pravnim sistemima četiri države: Republike Srbije, Bosne i Hercegovine (Republike Srpske, Federacija BiH), Crne Gore i Hrvatske. Polaznu osnovu za odabir ovih država čine zajedničke geografske karakteristike, neki zajednički elementi procena klimatskih promena i značaj Evropske unije (EU). Nakon metodoloških napomena, u prvom delu rada se ukazuje na relevantne međunarodnopravne okvire, kao i politiku i propise EU u oblasti klimatskih promena. U centralnom delu rada razmatraju se propisi i strateški dokumenti u oblasti klimatskih promena u četiri države regiona. Daje se presek stanja članstva država regiona u relevantnim međunarodnim ugovorima, ukazuje na dostignuti nivo usaglašavanja unutrašnjih propisa sa propisima EU, daje se pregled ciljeva smanjenja GHG emisija i upoređuju se predmeti regulisanja osnovnih zakona u oblasti klimatskih promena. U radu se razmatra teza da u politici i pravu u oblasti klimatskih promena država regiona postoji veći broj zajedničkih elemenata zasnovanih, prevashodno, na definisanim međunarodnopravnim okvirima i propisima EU. Izvesne razlike su posledica karakteristika privrede i pravnih sistema, kao i dostignutog nivoa usaglašavanja unutrašnjih propisa sa propisima EU.

Ključne reči: klimatske promene, pravo klimatskih promena, Srbija, Bosna i Hercegovina (Federacija BiH, Republika Srpska), Crna Gora, Hrvatska, međunarodno pravo, Evropska unija

Dr Dragoljub Todić, naučni savetnik u penziji, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: todicdr14@gmail.com.

UVOD I METODOLOŠKE NAPOMENE

Više je činilaca koji mogu da usložnjavaju raspravu o načinu na koji je oblast klimatskih promena regulisana u pojedinim pravnim sistemima. Jednim od početnih bi trebalo smatrati složenost materije i karakter uzroka i posledica promene klime.¹ Uzroci i posledice klimatskih promena se povezuju sa različitim društvenim, prirodnim i tehničkim procesima na globalnom, regionalnim i nacionalnim nivoima. Ozbilnost problema u vezi sa klimatskim promenama često se naglašava u raspravama u kojima se klimatske promene povezuju sa potencijalnim konfliktima, rizicima, prisilnim migracijama, itd.² U savremenoj fazi pitanje odnosa između klimatskih promena i ciljeva u oblasti klime, s jedne strane, i „razvojnih“ ciljeva, s druge strane, poprima karakteristike jedinstvenog procesa, što dodatno zadire u različite sfere društvenog života, usložnjavajući mogućnosti pravnog regulisanja i tumačenja pojedinih pitanja.

Postojeći normativni okvir kojim je uređena oblast klimatskih promena karakteriše, između ostalog, višestruka složenost i nepreciznost. Ovome velikim delom doprinosi karakter klimatskih promena kao predmeta uređivanja. Proširivanje predmeta istraživanja na oblast životne sredine u celini i druge relevantne sektore otvara i različita metodološka pitanja i dileme.³ Suprotstavljene interesi unutar pojedinih sektora (energetika, poljoprivreda, vodoprivreda, saobraćaj, turizam, životna sredina, itd.) dodatno i na različite načine utiču, ili mogu da utiču, na mogućnosti regulisanja pojedinih pitanja u vezi sa klimatskim

¹ O tome svedoči i različite definicije pojma „promena klime“ o kojima se ovde neće posebno raspravljati. Definicija koju nudi Okvirna konvencija UN o promeni klime izgleda dovoljno ilustrativno. Ovim pojmom je obuhvaćena „promena klime koja je direktno ili indirektno uslovljena ljudskim aktivnostima koje izazivaju promene u sastavu globalne atmosfere, i koja je superponirana na prirodna kolebanja klime, osmotrena tokom uporedivih vremenskih perioda (čl. 1, tač. 2 Okvirne konvencije UN o promeni klime, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 2/97).

² Za više informacija o ovim aspektima klimatskih promena v. Ken Conca, Geoffrey D. Dabelko, „The international (in)security order and the climate-conflict-security nexus“, *Environment and Security*, No. 4, Vol. 2, 2024, 501–524. Michael Werz, Max Hoffman, „Europe’s Twenty-first Century Challenge: Climate Change, Migration and Security“, *European View*, No. 1, Vol. 15, 2016, 145–154. Kyungmee Kim, Tània Ferré Garcia, „Climate Change and Violent Conflict in the Middle East and North Africa“, *International Studies Review*, No. 4, Vol. 25, 2023, viad053; Nazita Lajevardi, Tarah Williams, Evan Stewart, Roy Whitaker, „Climate, Conflict, and Context: Reevaluating Americans’ Support for Refugees“, *PS: Political Science & Politics*, No. 4, Vol. 57, 2024, 479–486.

³ Elisa Morgera, „Global Environmental Law and the Comparative Legal Method(s)“, *Review of European Community and International Environmental Law*, No. 3, Vol. 24, 2015, 254–263. Michael Mehling, „The Comparative Law of Climate Change: A Research Agenda“, *Review of European Comparative & International Environmental Law*, Vol. 24, 2015, 341–352.

promenama.⁴ Pored međunarodnopravnih normi koje se direktno odnose na klimatske promene i normi usvojenih u okviru EU, u poslednjih nekoliko godina pravo klimatskih promena je konstituisano kao zaokružena celina i u unutrašnjim pravnim porecima pojedinih država. Porastao je broj država koje su pojedina pitanja u oblasti klimatskih promena regulisala svojim unutrašnjim propisima donoseći, često, posebne zakone. Preko dvadesetak evropskih država ima posebne zakone kojima se uređuju pojedina pitanja u oblasti klimatskih promena.⁵ Tri od četiri države, koje su predmet analize u ovom radu, imaju takve zakone. Neka specifična pitanja se dodatno uređuju brojnim podzakonskim aktima. Pitanje načina kako je oblast klimatskih promena uređena u propisima država koje nisu članice EU može biti posebno interesantno za komparativnu analizu. Radi sagledavanja stanja u četiri države (Republika Srbija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Hrvatska, u daljem tekstu: „države u regionu“), u ovom radu se daje pregled osnovnih strateških i pravnih dokumenata u oblasti klimatskih promena, ili u vezi sa klimatskim promenama, koji su usvojeni od strane nadležnih organa. Ostavljajući po strani detaljniju raspravu o kriterijumima poređenja, zbog ograničenog prostora, u ovom radu se naglašava mesto koje klimatske promene imaju u pravnim sistemima pojedinih država.⁶ Pritom se, najpre, ukazuje na članstvo u relevantnim međunarodnim ugovorima u oblasti klimatskih promena,⁷ i stanje usaglašenosti unutrašnjih propisa sa propisima EU (kada su u pitanju države koje se nalaze u procesu pristupanja EU). Naravno, ne bi trebalo gubiti iz vida da je pitanje odnosa između pojedinih nivoa uređivanja pitanja koja se odnose na klimatske promene predmet različitih kritika, naročito sa stanovišta efikasnosti sistema i ostvarivanja proklamovanih ciljeva od globalnog preko regionalnih do nacionalnih nivoa.⁸

⁴ Za šire v. Tushaar Shah, „Water-energy-food-environment nexus in action: Global review of precepts and practice“, *Cambridge Prisms: Water*, Vol. 1, 2023, e5; Kristin B. Raub, Kristine F. Stepenuck, Bindu Panikkar, „Exploring the food–energy–water nexus approach to enhance coastal community resilience research and planning“, *Global Sustainability*, Vol. 4, 2021, e21.

⁵ Diarmuid Torney, „Stability and Politicization in Framework Climate Laws“, *Stability and Politicization in Climate Governance* (eds. P. Tobin, M. Paterson, S. D. VanDeveer), Cambridge University Press, Cambridge, 2025, 176.

⁶ Detaljnija analiza bi zahtevala znatno više prostora.

⁷ U ovoj analizi se, zbog ograničenog prostora, ukazuje samo na ključne međunarodne ugovore u oblasti klimatskih promena, iako bi preciznija analiza morala da obuhvati i veći broj međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine (i drugim srodnim oblastima) koji su od neposrednog značaja za stanje u oblasti klime.

⁸ Mai raspravlja o potrebi „holističkog konceptualnog pristupa“ promenama u međunarodnom pravu klimatskih promena. Za šire v. Laura Mai, „Navigating transformations: Climate change and international law“, *Leiden Journal of International Law*, No. 3, Vol. 37, 2024, 535–556.

Aktuelnost ove rasprave dodatno usložnjavaju i konfliktne okolnosti koje postoje, ili mogu nastati, između prava klimatskih promena i drugih oblasti koje su od neposrednog značaja za ostvarivanje ciljeva u oblasti klimatskih promena.

KLIMATSKE PROMENE U MEĐUNARODNOM PRAVU

Od ukupnog broja međunarodnih ugovora koji se nalaze u bazi multilateralnih ugovora u oblasti životne sredine koji su deponovani kod generalnog sekretara UN pod odrednicom „životna sredina“ (53),⁹ na oblast zaštite atmosfere se odnosi Konvencija o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima (1979) sa svojih osam protokola i četiri amandmana, Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača (1985) i Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač sa svoja četiri amandmana, Okvirna konvencija UN o promeni klime (1992), Kjoto protokol (1997) sa Amandmanom na Aneks B Kjoto protokola i Doha protokolom, i Pariski sporazum (2015). Pored navedenih, u grupi globalnih međunarodnih ugovora koji su u neposrednoj vezi sa promenom klime nesumnjivo su i sledeći: Konvencija UN o borbi protiv dezertifikacije u zemljama sa teškom sušom i/ili dezertifikacijom, posebno u Africi, Konvencija o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova, Konvencija o biološkoj raznovrsnosti, Bazelska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada, Stokholmska konvencija o dugotrajnim organskim zagađujućim materijama (POPs), Roterdamska konvencija o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini i Minamata Konvencija o živi. Kada se radi o regionalnim međunarodnim ugovorima ovaj sistem obuhvata međunarodne ugovore zaključene u okviru Ekonomske komisije UN za Evropu (Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (Espoo konvencija), Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa, Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera, Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine) i Konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine u Latinskoj Americi i Karibima.¹⁰

⁹ https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=_en, 15. 9. 2025.

¹⁰ Zbog ograničenog prostora ovde nije moguće raspravljati o značaju ovih međunarodnih ugovora za oblast klimatskih promena i njihovoj povezanosti sa Okvirnom konvencijom UN o promeni klime.

Okvirna konvencija UN o promeni klime (1992), kao centralni međunarodni ugovor u oblasti klimatskih promena zajedno sa Kjoto protokolom i Pariskim sporazumom, predstavlja osnovu infrastrukture međunarodnih normi u ovoj oblasti. Ovi međunarodni ugovori obaveze i prava država i drugih subjekata grupišu, najvećim delom, u dve velike grupe: norme kojima se regulišu prava i obaveze u vezi sa prilagođavanjem na klimatske promene i norme koje se odnose na sprečavanje klimatskih promena. Kvantifikovani ciljevi smanjenja GHG emisija, kao deo obaveza država članica ovih međunarodnih ugovora, propisani su na relativno fleksibilan način i predmet su različitih kritika. Tako su ciljevi Pariskog sporazuma, kao poslednje faze u razvoju prava klimatskih promena, određeni na način da obuhvataju: „(a) ograničenje rasta prosečne globalne temperature značajno ispod 2°C u odnosu na predindustrijski nivo; b) nastavak napora da se ograniči rast temperature na 1,5°C u odnosu na predindustrijski nivo...“ Pored toga, formulisana su još dva cilja. To su „povećanje sposobnosti prilagođavanja na negativne uticaje klimatskih promena, jačanje otpornosti na klimatske promene i razvoj praćen niskim GHG emisijama“. I sve to, „na način koji ne ugrožava proizvodnju hrane“.

KLIMATSKE PROMENE I PROPISI EU

Relevantnost rasprave o politici i propisima EU u oblasti klimatskih promena trebalo bi posmatrati u svetlu nekoliko činilaca. Pored regionalnih okolnosti koje upućuju na potrebu preduzimanje zajedničkih mera, činjenica da sve države u regionu imaju ambiciju da postanu članice EU (jedna je već članica) naglašava potrebu uvažavanja politike EU. A svoj odnos prema klimatskim promenama EU je formulisala u većem broju strateških dokumenata i propisa.¹¹ Zakon o klimi,¹² jedan je od osnovnih dokumenata u kojem ova organizacija propisuje, između ostalog, svoje trenutno važeće ciljeve i instrumente za njihovo ostvarivanje. U preambuli ovog propisa su iznete procene da će se ekosistemi, ljudi i privreda u svim regionima Unije suočiti sa „snažnim uticajima klimatskih promena“, kao što su ekstremne vrućine, poplave, nestašica vode, podizanje nivoa mora, otapanje lednika, šumski požari, vetrovi, gubici u poljoprivredi (al. 32). Konstatuje se, između ostalog, da su klimatske promene „po definiciji prekogranični izazov“ i da je koordinirano delovanje na nivou Unije potrebno za delotvorno dopunjavanje i jačanje nacionalnih politika (al. 40), prilagođavanje se proglašava „ključnim elementom dugoročnog

¹¹ Detaljnija analize uloge EU u savremenoj politici u oblasti klimatskih promena, kao i stanja propisa EU u oblasti klimatskih promena, zahteva posebnu analizu.

¹² OJ L 243, 9. 7. 2021, 1–17.

globalnog odgovora na klimatske promene“ (al. 31). U Zakonu se odvojeno propisuju obaveze i prava u vezi sa ciljevima smanjenja GHG emisija (čl. 1–4) i obaveze i prava u delu koji se odnosi na prilagođavanje klimatskim promena (čl. 5).¹³

KLIMATSKE PROMENE U PROPISIMA DRŽAVA REGIONA¹⁴

Sve četiri države u regionu već duži niz godina učestvuju u različitim aktivnostima i preduzimaju određene mere koje se direktno odnose na klimatske promene. Bez obzira na izvesne razlike, u sve četiri države postoji potpuno prepoznatljivo izdvojena posebna grupa dokumenata i propisa kojima se pokušava da odgovori na izazove u ovoj oblasti. Neki dokumenti i propisi su u procesu izrade. Ovome, imajući u vidu složenost problema koji se povezuju na uzrocima i posledicama klimatskih promena, treba dodati i veći broj strateških dokumenata i propisa u pojedinim sektorskim oblastima od značaja za klimatske promene (energetika, poljoprivreda, šumarstvo, turizam, itd.). Posebnom grupom se mogu smatrati propisi koji se odnose bezbednost i vanredne situacije, a način kako se ovi propisi odnose prema klimatskim promenama može biti predmet posebnog istraživanja.¹⁵

Srbija

Srbija je članica svih ključnih međunarodnih ugovora u oblasti klimatskih promena, tj. tri osnovna ugovora i dva amandmana na Kjoto protokol.¹⁶ U pogledu procesa EU integracija Evropska komisija je u poslednjem izveštaju (2024) konstatovala da je Srbija „postigla izvestan nivo pripremljenosti pravnih propisa koji se odnose na klimatske promene, ali je primena u ranoj fazi“.¹⁷ Ciljevi smanjenja GHG emisija, prema poslednjem izveštaju koji je Srbija dostavila Sekretarijatu Okvirne konvencije

¹³ Zakonom se propisuje cilj klimatske neutralnosti u Uniji do 2050. kojim se želi ostvariti dugoročni temperaturni cilj utvrđen u čl. 2, st. 1(a) Pariskog sporazuma i pruža se okvir za napredak u ostvarenju globalnog cilja prilagođavanja utvrđenog u čl. 7 istog međunarodnog ugovora. Utvrđuje se i obavezujući cilj Unije u pogledu neto domaćeg smanjenja GHG emisija do 2030 (čl. 1, st. 2).

¹⁴ Ovaj deo rada je, uz određena prilagođavanja, preuzet iz rada: Dragoljub Todić, „Klimatske promene i konflikti – uloga prava (Srbija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Hrvatska)“, predstavljenog na međunarodnoj naučnoj konferenciji *Pravo i društveni konflikti*, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, 25. i 26. april 2025.

¹⁵ Dragoljub Todić, „Klimatske promene, vanredne situacije i odgovor Republike Srbije, Crne Gore i Hrvatske“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 96, Niš, 2022, 29–43.

¹⁶ https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=_en, 15. 9. 2025.

¹⁷ *EC. Serbia 2024 Report. European Commission. SWD(2024) 695 final. Brussels*, 30. 10. 2024, 89.

UN o promeni klime, formulisani su tako da je predviđeno smanjenje za 40,1% do 2035. godine, u odnosu na nivo iz 1990. godine.¹⁸ Programom prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove za period od 2023. do 2030. godine,¹⁹ propisano je da se preporuke za prilagođavanje odnose na zdravlje i bezbednost ljudi, poljoprivredu, šumarstvo, saobraćaj, energetiku, urbano planiranje i urbani razvoj, i biodiverzitet.

Osnovni propis koji reguliše oblast klimatskih promena donet je 2020. godine. Zakon o klimatskim promenama,²⁰ u čl. 1 propisuje da on reguliše nekoliko pitanja: sistem za ograničavanje emisija gasova sa efektom staklene bašte (GHG), izdavanje dozvola za GHG operateru postrojenja, izdavanje odobrenja na plan monitoringa operatera vazduhoplova, prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove, donošenje strategije niskougljeničnog razvoja kao i monitoring i izveštavanje, zatim program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, itd.

Crna Gora

Crna Gora je članica sva tri ključna međunarodna ugovora u oblasti klimatskih promena i Doha amandmana na Kjoto protokol.²¹ Što se tiče EU integracija, u Izveštaju Evropske komisije za 2024. godinu je procenjeno da nije bilo napretka u pogledu klimatskih promena niti u pogledu usklađivanja zakonodavstva sa pravnim tekovinama u oblasti klime. Preporučeno je da Crna Gora pojača svoje napore u sprovođenju obaveza iz Mape puta za dekarbonizaciju Energetske zajednice, posebno u cilju finalizacije i usvajanja Nacionalnog plana za energiju i klimatske promene (NECP), u skladu sa ciljem klimatske neutralnosti do 2050. godine.²² Ciljevi smanjenja emisija, prema izveštaju koji je Crna Gora dostavila Sekretarijatu Okvirne konvencije UN o promeni klime, predviđaju „neto smanjenje emisija gasova staklene

¹⁸ MEP, Submission of the updated Nationally Determined Contribution of the Republic of Serbia for the period until 2035. Ministry of Environmental Protection, 2025.

¹⁹ *Službeni glasnik RS*, br. 119/23. Usvojeno je i nekoliko drugih strateških dokumenata od značaja za klimatske promene: Integrisani nacionalni energetske i klimatski plan Republike Srbije za period od 2030. godine sa vizijom do 2050. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 70/24); Strategija niskougljeničnog razvoja Republike Srbije za period od 2023. do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 46/23); Nacionalni plan za smanjenje emisija glavnih zagađujućih materija koja potiču iz starih velikih postrojenja za sagorevanje (*Službeni glasnik RS*, br. 10/20); Program zaštite vazduha u Republici Srbiji za period od 2022. godine do 2030. godine sa Akcionim planom (*Službeni glasnik RS*, br. 140/22).

²⁰ *Službeni glasnik RS*, br. 26/21.

²¹ Crna Gora nije članica Amandmana na Aneks B Kjoto protokola.

²² *EC. Montenegro 2024 Report, European Commission, SWD(2024) 694 final. Brussels*, 30. 10. 2024, 83.

bašte od najmanje 55% do 2030. godine, kao i 60% do 2035. godine (u poređenju sa nivoima iz 1990. godine). Prioritetne mere prilagođavanja, utvrđene 'Nacionalnim planom Crne Gore za prilagođavanje na klimatske promjene' (nacrt), obuhvataju sledeće sektore: poljoprivredu, vodu, zdravlje, turizam i „međusektorske aspekte“.²³

Crnogorski Zakon o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena,²⁴ već se u svom naslovu ograničava na „negativne uticaje klimatskih promjena“, kao osnovnom predmetu svoga regulisanja. Prema odredbama čl. 1 Zakona, ovim zakonom uređuje se zaštita od negativnih uticaja klimatskih promena, smanjivanje GHG emisija, zaštita ozonskog omotača i druga pitanja koja se odnose na zaštitu od negativnih uticaja klimatskih promjena.

Hrvatska

I Hrvatska je članica tri ključna međunarodna ugovora u oblasti klimatskih promena, kao i Doha amandmana na Kjoto protokol. U pogledu smanjenja emisija, ciljevi Hrvatske su određeni u okviru ciljeva EU čiji je ona član i to za najmanje 55% do 2030. godine, u poređenju sa 1990. godine. Istovremeno, u skladu sa Uredbom (EU) 2023/857 o izmeni Uredbe (EU) 2018/842 o obavezujućem godišnjem smanjenju emisija u državama članicama od 2021. do 2030. za Hrvatsku je predviđena obaveza smanjenja GHG emisija za 16,7% u odnosu na 2005. godinu.²⁵ Prioritetne mere i aktivnosti predviđene Strategijom prilagodbe klimatskim promjenama u Republici Hrvatskoj za razdoblje do 2040. godine sa pogledom na 2070. godinu,²⁶ obuhvataju pet oblasti: osiguranje održivog regionalnog i urbanog razvoja, osiguranje preduvjeta za gospodarski razvoj ruralnih područja, priobalja i otoka, osiguranje održivog energetskog razvitka, jačanje upravljačkih kapaciteta umreženim sustavom praćenja i ranog upozorenja, i osiguranje kontinuiteta istraživačkih aktivnosti.

Kao članica EU Hrvatska je donošenjem „Zakona o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja“²⁷ u svoj pravni sistem prenela sedam direktiva, i obezbedila

²³ MT. Nacionalni plan Crne Gore za prilagođavanje na klimatske promjene (nacrt), Ministarstvo turizma, 2024. U aprilu 2025. godine Vlada je predstavila Nacrt strategije niskougljičnog razvoja Crne Gore.

²⁴ *Službeni list Crne Gore*, br. 73/19.

²⁵ *OJL* 111, 26. 4. 2023.

²⁶ *Narodne novine*, br. 46/20. Strategija niskougljičnog razvoja Republike Hrvatske do 2030. s pogledom na 2050. godinu usvojena u junu 2021. (*Narodne novine*, br. 63/21). Vlada RH je u martu 2025. usvojila Revidirani Integrirani nacionalni energetski i klimatski plan Republike Hrvatske za razdoblje od 2021. do 2030. (NECP).

²⁷ *Narodne novine*, br. 67/25.

sprovedenje 87 akata Evropske unije koji su, u tekstu Zakona, eksplicitno navedeni. Zakon ima najširi, u odnosu na prethodne spomenute zakone Srbije i Crne Gore, obuhvat pitanja koja reguliše. Ovaj zakon jasno razlikuje (i propisuje) nadležnosti i odgovornosti za ublažavanje klimatskih promena, i nadležnosti i odgovornosti za prilagođavanje klimatskim promenama. Pored toga, Zakon propisuje i prava i obaveze u vezi sa zaštitom ozonskog omotača, zatim reguliše postizanje klimatskih ciljeva i nadležnosti u njihovu ostvarivanju, usvajanje dokumenata o klimatskim promenama i zaštiti ozonskog omotača, praćenje i izvještavanje o emisijama i porinama GHG gasova, merama za njihovo smanjenje itd.

Bosna i Hercegovina (Federacija BiH, Republika Srpska)

I Bosna i Hercegovina (BiH) je članica tri ključna međunarodna ugovora u oblasti klimatskih promena, ali nije članica Doha amandmana na Kjoto protokol i Amandmana na Aneks B Kjoto protokola.²⁸ Prema procenama Evropske komisije, BiH „treba da usvoji zakon o klimi na državnom nivou i cjelodržavnu strategiju prilagođavanja klimatskim promjenama u skladu s Ciljem klimatske neutralnosti do 2050. godine“.²⁹ U pogledu smanjenja GHG emisija, BiH „se zalaže za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte do 2030. godine za ukupno 12,8% u odnosu na 2014. godinu (bezuslovni cilj), odnosno 17,5% u odnosu na 2014. godinu (uslovni cilj – uz intenzivniju međunarodnu pomoć). Istovremeno je procenjeno smanjenje emisija u 2050. godini, za 50,0%, odnosno prema uslovnom cilju za 55,0% u odnosu na 2014. godinu.“³⁰ Kroz konsultativne aktivnosti na izradi Strategije prilagođavanja klimatskim promenama i niskoemisionog razvoja Bosne i Hercegovine za period 2020–2030. identifikovano je šest „prioritetnih sektora“ (poljoprivreda, vodni resursi, šumarstvo, biodiverzitet, turizam, zdravlje stanovništva i energetika), u odnosu na koje se predviđa primena određenih mere.³¹

²⁸ https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=_en, 15. 9. 2025.

²⁹ EC. (2024a). *Bosnia and Herzegovina 2024 Report*. European Commission. SWD(2024) 691 final, Brussels, 30. 10. 2024, 93.

³⁰ MVTEO BiH. Četvrti nacionalni izvještaj Bosne i Hercegovine u skladu sa Okvirnom konvencijom UN o klimatskim promjenama. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske, Federalno ministarstvo okoliša i turizma, Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinsko pravne poslove Brčko distrikta, 2022, 179.

³¹ MVTEO BiH, Strategija prilagođavanja klimatskim promjenama i niskoemisionog razvoja BiH za period 2020–2030. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske, Federalno ministarstvo okoliša i turizma, Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinsko pravne poslove Brčko distrikta, 2020.

Za razliku od ostale tri države u regionu, BiH, kao ni njeni konstitutivni delovi (Republika Srpska i Federacija BiH), nemaju posebne zakone koji bi za svoj osnovni predmet regulisanja imali klimatske promene.³² Materija koja se odnosi na klimatske promene uređena je, uglavnom, zakonima koji regulišu zaštitu vazduha, tj. Zakonom o zaštiti zraka,³³ i Zakonom o zaštiti vazduha.³⁴ U ovim zakonima je oblast klimatskih promena regulisana na dosta uopšten način, dok se određenim podzakonskim aktima izvesna pitanja detaljnije uređuju. U Zakonu o zaštiti zraka Federacije BiH na klimatske promene se direktno odnosi nekoliko delova Zakona, među kojima su i oni koji se tiču „mjera za ublažavanje i prilagođavanje klimatskim promjenama“, „emisije stakleničkih gasova“, zatim mere zaštite ozonskog omotača, poslovi merenja emisija, itd. (čl. 1, st. 1). Klimatske promene se spominju i u delu koji se odnosi na ciljeve zakona, nadležnost, sadržaj strateških dokumenata, korišćenje sredstava, informacioni sistem i ulogu Federalnog hidrometeorološkog zavoda. Klimatske promene su ugrađene i u Zakon o zaštiti vazduha Republike Srpske, ali u nešto drugačijoj sistematici zakona. Zaštita vazduha ostvaruje se, između ostalog, i „izbjegavanjem, sprečavanjem i smanjenjem zagađenja koja utiču na oštećenje ozonskog omotača i klimatske promjene“ (čl. 2, tač. v). I cilj Zakona o zaštiti vazduha Brčko distrikta BiH,³⁵ na sličan je način određen (čl. 2).

ZAKLJUČAK

Što se tiče odnosa prema međunarodnim ugovorima u oblasti klimatskih promena, jasno se uočava da četiri države imaju visok nivo ujednačenosti članstva. Procenjuje se da je stanje usaglašenosti unutrašnjih propisa sa propisima EU (za tri države koje nisu članice ove organizacije) na nivou koji zahteva značajne dodatne aktivnosti. U slučaju BiH se sugeriše donošenje posebnog zakona, budući da je materija koja se odnosi na klimatske promene trenutno nepotpuno uređena zakonima koji se bave zaštitom vazduha i odgovarajućim podzakonskim propisima donetim od strane nadležnih organa Federacije BiH i Republike Srpske. Ključni strateški dokumenti od značaja za politiku u oblasti klimatskih promena usvojeni su, ili su u procesu usvajanja, u sve četiri države. Ciljevi smanjenja GHG emisija definisani su u sve četiri države, a najveće smanjenje do 2030. godine su predvideli Hrvatska i Crna Gora (55% u poređenju sa 1990. godinom). Sva tri zakona kojima

³² Za šire o sistemu zaštite životne sredine u Bosni i Hercegovini v. Dragoljub Todić, Mladenka Ignjatić, *Environmental Law in Bosnia and Herzegovina*, Kluwer Law International, 2025.

³³ *Službene novine FBiH*, br. 72/24.

³⁴ *Službeni glasnik RS*, br. 124/11, 46/17.

³⁵ *Službeni glasnik BDBiH*, br. 25/04, 01/05, 19/07, 09/09.

se regulišu određena pitanja u vezi sa klimatskim promenama (u Srbiji, Crnoj Gori, Hrvatskoj) sadrže određene zajedničke elemente. Prateći matricu iz međunarodnih ugovora i propisa EU, oni se, bez obzira na određene razlike, tiču mera borbe protiv klimatskih promena i mera prilagođavanja na klimatske promene. Hrvatski zakon ovu materiju reguliše na najcelovitiji način obuhvatajući sva relevantna pitanja, u skladu sa odgovarajućim propisima EU.

Dr. DRAGOLJUB TODIĆ
Principal Research Fellow, Institute of International
Politics and Economics, Belgrade

CLIMATE CHANGE IN LAW – REPUBLIC OF SERBIA,
BOSNIA AND HERZEGOVINA (REPUBLIC OF SRPSKA, FEDERATION
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA), MONTENEGRO AND CROATIA

Summary

The paper analyses the regulations on climate change in the legal systems of four countries: the Republic of Serbia, Bosnia and Herzegovina (the Republic of Srpska and the Federation of Bosnia and Herzegovina), Montenegro, and Croatia. The initial basis for selecting these countries is common geographical characteristics, common elements of climate change assessments, and the importance of the European Union (EU). After the methodological notes, the first part of the paper points to relevant international legal frameworks, as well as the basics of EU policy and regulations in the field of climate change. In the central part of the work, regulations and strategic documents on climate change in four countries of the region are considered. It provides an overview of the states of the region's membership in relevant international agreements, indicates the level of harmonisation of internal regulations with EU regulations, provides an overview of the goals of reducing GHG emissions and compares the subjects of regulation of fundamental laws in the field of climate change. The paper examines the thesis that, in the policy and law on climate change of the countries of the region, there is a large number of common elements, primarily based on defined international legal frameworks and EU regulations. Specific differences are a consequence of the characteristics of the economy and legal systems, as well as the achieved level of harmonisation of internal regulations with EU regulations.

Key words: climate change, climate change law, Serbia, Bosnia and Herzegovina (Federation of BiH, Republic of Srpska), Montenegro, Croatia, international law, European Union

Literatura

- Conca K., Dabelko G. D., „The international (in)security order and the climate-conflict-security nexus“, *Environment and Security*, No. 4, Vol. 2, 2024.
- Kim K., Garcia T. F., „Climate Change and Violent Conflict in the Middle East and North Africa“, *International Studies Review*, No. 4, Vol. 25, 2023.

- Lajevardi N., Williams T., Stewart E., Whitaker R., „Climate, Conflict, and Context: Re-evaluating Americans Support for Refugees“, *PS: Political Science & Politics*, No. 4, Vol. 57, 2024.
- Mai L., „Navigating transformations: Climate change and international law“, *Leiden Journal of International Law*, No. 3, Vol. 37, 2024.
- Mehling M., „The Comparative Law of Climate Change: A Research Agenda“, *Review of European Comparative & International Environmental Law*, Vol. 24, 2015.
- Morgera E., „Global Environmental Law and the Comparative Legal Method(s)“, *Review of European Community and International Environmental Law*, No. 3, Vol. 24, 2015.
- Raub K. B., Stepenuk K. F., Panikkar B., „Exploring the food–energy–water nexus approach to enhance coastal community resilience research and planning“, *Global Sustainability*, Vol. 4, 2021.
- Shah T., „Water-energy-food-environment nexus in action: Global review of precepts and practice“, *Cambridge Prisms: Water*, Vol.1, 2023.
- Todić D., „Klimatske promene, vanredne situacije i odgovor Republike Srbije, Crne Gore i Hrvatske“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 96, Niš, 2022.
- Todić D., Ignjatić M., Vukasović V., *Environmental Law in Bosnia and Herzegovina*, Kluwer Law International, 2025.
- Torney D. „Stability and Politicization in Framework Climate Laws“, *Stability and Politicization in Climate Governance* (eds. Tobin P., Paterson M., VanDeveer S. D.), Cambridge University Press, Cambridge, 2025.
- Werz M., Hoffman M. „Europe’s Twenty-first Century Challenge: Climate Change, Migration and Security“, *European View*, No. 1, Vol. 15, 2016.

PREGLEDNI RAD

MILOŠ KUZMAN
DUNJA GRUJIĆ

ŠTA NEDOSTAJE DA BISMO IMALI PRVU ENERGETSKU ZAJEDNICU U SRBIJI

Energetska tranzicija sa fosilnih na obnovljive izvore energije poslednjih godina dobija sve veći značaj. U Republici Srbiji ostvaren je značajan regulatorni napredak u pravcu ubrzanja energetske tranzicije donošenjem propisa koji omogućavaju širu primenu obnovljivih izvora energije kroz različite modele, među kojima su i energetske zajednice građana i zajednice obnovljivih izvora energije. Usled brojnih faktora, kao što su niska cena električne energije i nedovoljna informisanost građana, još uvek nije formirana nijedna energetska zajednica u Republici Srbiji. Ovaj rad se pre svega bavi regulatornim preprekama za osnivanje energetske zajednice i daje predloge za njihovo prevazilaženje i unapređenje.

Ključne reči: energetske zajednice, energetske zajednice građana, zajednice obnovljivih izvora energije, energetska tranzicija

U V O D

Potreba građana za udruživanjem u zajednice radi proizvodnje i potrošnje energije iz obnovljivih izvora (u daljem tekstu: OIE) postojala je u Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU) znatno pre donošenja propisa koji uređuju oblast energetske zajednice građana (u daljem tekstu: EZG). Još pre usvajanja paketa „Čista energija

Miloš Kuzman, rukovodilac Grupe za energetske i ekološko pravo, NIS a. d. Novi Sad, potpredsednik Udruženja za pravo energetike Republike Srbije, e-mail: milos.kuzman@nis.rs.

Dunja Grujić, specijalista za preprodaju, Flaner d. o. o. Beograd, e-mail: dunja.grujic@flaner.rs.

za sve Evropljane“; na teritoriji EU postojalo je nekoliko hiljada pravnih lica, najčešće organizovanih u formi zadruga (*cooperatives*)¹, koje su obavljale funkcije slične onima koje danas imaju EZG. Može se, dakle, zaključiti da je energetska zadrugarstvo predstavljalo značajan instrument ubrzanja energetske tranzicije i pre nego što je formalno prepoznato u evropskom zakonodavstvu.

Prema dostupnim podacima, do novembra 2025. godine u Republici Srbiji (u daljem tekstu: Srbija) još uvek nije registrovana nijedna energetska zajednica. Ipak, građani se već udružuju kroz energetske zadruge, među kojima se ističu „Sunčani krovovi“² i „Elektropionir“³. Ovi primeri pokazuju da građani aktivno učestvuju u procesu energetske tranzicije u Srbiji, iako trenutno ne deluju u formi energetske zajednice definisane prema regulativi EU i zakonodavstvu Srbije.

Na republičkom i pokrajinskom nivou planiraju se i promovišu projekti usmereni na razvoj energetske zajednice u Srbiji. Pokrajinski sekretarijat za energetiku je 2025. godine pokrenuo EUKI projekat koji ima za cilj uspostavljanje i razvoj energetske zajednice. Iako se projekat nalazi u početnoj fazi, predstavlja dobar primer mogućeg institucionalnog podsticaja za dalji razvoj ovog modela u Srbiji.⁴

Ovaj rad ima za cilj da prikaže postojeći status zakonodavstva Srbije koji se odnosi na energetske zajednice, kao i da ukaže na to šta nedostaje u regulatornom okviru kako bi ovaj institut zaživeo. Takođe, biće prikazano šta sve još pored regulatornog okvira nedostaje da bismo konačno govorili o prvoj energetske zajednici u Srbiji i biće dati predlozi za njegovo unapređenje.

ENERGETSKE ZAJEDNICE U PROPISIMA SRBIJE

Zakonom o energetici (u daljem tekstu: ZOE) EZG definisana je kao ne-profitno pravno lice zasnovano na dobrovoljnom i otvorenom učešću, koje je pod stvarnom kontrolom svojih članova. Članovi EZG mogu biti fizička lica, jedinice lokalne samouprave, preduzetnici, mikro i mala preduzeća, pod uslovom da im

¹ Varvara Aleksić, Biljana Grbić, „Kritički prikaz učešća građana u energetske tranziciji kroz energetske demokratiju i građanstvo: instituti kupca-proizvođača i energetske zajednice od teorije do prakse u Republici Srbiji“, *Kritika: časopis za filozofiju i teoriju društva*, br. 2, god. III, 2022, DOI: 10.5281/zenodo.7369702.

² Energetska zadruga Sunčani krovovi, <https://www.suncanikrovovi.rs>, 31. 10. 2025.

³ Energetska zadruga Elektropionir, <https://elektropionir.rs/>, 31. 10. 2025.

⁴ Pokrajinski sekretarijat za energetiku, građevinarstvo i saobraćaj, „PROsumer GOVERNANCE for Renewable Energy Sustainable Systems – PROGRESS“, <https://www.psegs.vojvodina.gov.rs/rs/ostala-dokumenta/prosumer-governance-for-renewable-energy-sustainable-systems-progress/>, 31. 10. 2025.

energetska delatnost nije pretežna ili osnovna delatnost, a da im je mesto stanovanja, sedište ili poslovni prostor lociran na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je sedište EZG. Osnovni cilj EZG jeste ostvarivanje ekonomskih, ekoloških ili socijalnih koristi za svoje članove, akcionare ili lokalne zajednice u kojima deluje, a ne sticanje finansijske dobiti. EZG može obavljati delatnosti koje obuhvataju proizvodnju električne energije, uključujući i proizvodnju iz OIE, snabdevanje, potrošnju, agregaciju, skladištenje električne energije, unapređenje energetske efikasnosti, kao i pružanje usluga punjenja električnih vozila i drugih usluga namenjenih članovima.

Svi članovi EZG, kao i sama EZG, imaju prava i obaveze korisnika sistema i učesnika na tržištu, u skladu sa svojim tržišnim ulogama (npr. kao krajnji kupci ili proizvođači). Ukoliko EZG proizvodi električnu energiju za sopstvene potrebe, ima status i obaveze aktivnog kupca.

Pridruživanje novih članova, kao i izlazak postojećih, dozvoljen je u skladu sa pravilima EZG.

EZG ima pravo da učestvuje na tržištu električne energije, bilo neposredno ili putem agregiranja, na nediskriminatoran način, pri čemu je dužna da obezbedi svoju balansnu odgovornost. Ima pravo da unutar zajednice organizuje raspodelu električne energije proizvedene u objektima u njenom vlasništvu, uz obavezu da plan raspodele dostavi operatoru distributivnog sistema (u daljem tekstu: ODS).

ODS preuzima električnu energiju koju EZG isporučuje u sistem, očitava brojila, obračunava naknadu za pristup sistemu EZG i njenim članovima za preuzetu električnu energiju, dostavlja snabdevaču članova EZG podatke o preuzetoj i proizvedenoj električnoj energiji, o njenoj raspodeli među članovima, kao i o obračunatoj naknadi za pristup sistemu. ODS ima pravo na naknadu za raspodelu električne energije između članova EZG, kao vid nestandardne usluge.

Snabdevač izdaje račune za električnu energiju EZG i njenim članovima i uređuje balansnu odgovornost za elektrane u okviru EZG, ukoliko se proizvedena energija koristi isključivo za potrebe članova zajednice. EZG od svojih članova naplaćuje zajedničke troškove.

ODS vodi javno dostupnu evidenciju svih aktivnih EZG i obračunskih mer-nih mesta članova EZG koja su obuhvaćena zajednicom. Snabdevači su dužni da na svojim internet stranicama objave modele ugovora o potpunom snabdevanju sa članovima EZG, uključujući i model obračuna viška proizvedene električne energije u elektranama u okviru EZG.

Agencija za energetiku Republike Srbije (u daljem tekstu: AERS) obezbeđuje nediskriminatoran pristup sistemima, kao i efektivnu konkurenciju i efikasno funkcionisanje tržišta električne energije i prirodnog gasa, praćenjem

eventualnih neopravdanih prepreka i ograničenja u razvoju proizvodnje električne energije za sopstvene potrebe i EZG.⁵

Zakonom o korišćenju OIE (u daljem tekstu: ZKOIE) definisana je zajednica obnovljivih izvora energije (u daljem tekstu: ZOIE). Sve obaveze koje važe za EZG, njene članove, ODS i snabdevače primenjuju se i na ZOIE, s tim što ZOIE ima obavezu da proizvodi električnu energiju isključivo iz OIE, što za EZG nije uslov. ZOIE može steći status privremenog povlašćenog proizvođača ili proizvođača električne energije iz OIE, te na osnovu toga koristiti određene podsticajne mere. Za razliku od EZG, članovi ZOIE mogu biti sva pravna lica, bez ograničenja na mikro i mala preduzeća.⁶

Zakonom o efikasnom korišćenju energije (u daljem tekstu: ZEKE) definisana je lokalna energetska zajednica (u daljem tekstu: LEZ), na isti način kao EZG, s tim što se LEZ može baviti i distribucijom električne energije, što nije dozvoljeno EZG.⁷ EZG, ZOIE i LEZ imaju pravo na podsticaje, kao i na ravnopravan pristup balansnom tržištu i tržištu pomoćnih usluga, na nediskriminatoran način.

Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2040. godine, sa projekcijama do 2050. godine (u daljem tekstu: Strategija),⁸ navodi da su glavni razlozi za sporo sprovođenje tranzicije politika odlaganja neizbežnih strukturnih promena, nedovoljna informisanost o dostupnim alternativama i sistemski inercija. Jedan od ključnih fokusa Strategije jeste koncept tzv. pravedne energetske tranzicije. U Predlogu Akcionog plana pravedne tranzicije (u daljem tekstu: Akcioni plan)⁹ istaknuto je da ovaj koncept podrazumeva uspostavljanje ekološki održive ekonomije na način koji je pravedan i inkluzivan za sve aktere – radnike, preduzeća i lokalne zajednice – stvarajući nove prilike za zapošljavanje i ne ostavljajući nikoga po strani. Akcioni plan, u skladu sa Strategijom, naglašava značaj uključivanja građana u energetske procese i podizanja nivoa demokratičnosti u energetskom sektoru.

⁵ Zakon o energetici, *Službeni glasnik RS*, br. 145/14, 95/18 – dr. zakon, 40/21, 35/23 – dr. zakon, 62/23 i 94/24, čl. 2, 57, 136, 210d i 210e.

⁶ Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije, *Službeni glasnik RS*, br. 40/21, 35/23 i 94/24 – dr. zakon, čl. 62–66; Miloš Kuzman, Dunja Grujić, „Uloga zajednica obnovljivih izvora energije u energetske tranzicije“, *Energija, ekonomija, ekologija*, br. 1, god. XXV, 2023, doi: 10.46793/EEE23-1.40K.

⁷ Zakon o energetskej efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije, *Službeni glasnik RS*, br. 40/21, čl. 3, 81 i 82.

⁸ Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2040. godine sa projekcijama do 2050. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 94/24.

⁹ Ministarstvo rudarstva i energetike, „Predlog Akcionog plana pravedne tranzicije“, jun 2025, <https://www.mre.gov.rs/extfile/sr/10350/PREDLOG%20AKCIONOG%20PLANA%20PRAVEDNE%20TRANZICIJE%20MAJ%202025.pdf>, 31. 10. 2025.

Posebno se prepoznaje uloga energetska zajednica, koje se izdvajaju kao jedan od ključnih mehanizama za ostvarivanje punog potencijala energije sa niskim emisijama ugljenika i za unapređenje zelene transformacije privrede. Navedeno će doprineti većem učešću krajnjih kupaca, posebno domaćinstava, u odlučivanju o proizvodnji električne energije iz OIE.¹⁰

I u okviru Integrisanog nacionalnog energetska i klimatska plana Republike Srbije za period do 2030. sa vizijom do 2050. godine (u daljem tekstu: INEKP),¹¹ prepoznat je značaj energetska zajednica i to na tri načina – kroz povećanje primene OIE, kroz unapređenje energetska efikasnosti, i kroz aktivno učešće lokalnih zajednica jačanjem uloge potrošača.

IZAZOVI U VEZI SA ENERGETSKIM ZAJEDNICAMA U SRBIJI I PREDLOZI ZA NJIHOVO PREVAZILAŽENJE

Regulatorni osnov za uspostavljanje energetska zajednica, kako je prethodno navedeno, u Srbiji formalno postoji. Ipak, nameće se pitanje zbog čega do danas nijedna energetska zajednica nije formirana. Uzroci takvog stanja su brojni, pa će se u ovom poglavlju razmotriti prepreke različite prirode – regulatorne, tehničke, ekonomske, institucionalne i društvene. Ove prepreke nisu međusobno strogo razgraničene, već se često prepliću i uzajamno uslovljavaju. Radi jasnijeg sagledavanja problema, u nastavku rada one će biti prikazane kroz logički povezane celine, uz isticanje mogućih rešenja koja bi mogla doprineti ubrzanom razvoju energetska zajednica i formiranju prve takve zajednice u Srbiji.

Izazovi u vezi sa sticanjem statusa energetska zajednice

Iako su osnovni regulatorni preduslovi za formiranje energetska zajednica u Srbiji uspostavljeni, izostanak podzakonska akata i dalje predstavlja ključnu prepreku njihovom formiranju. ZOE predviđa izmene Uredbe o uslovima isporuke i snabdevanja električnom energijom (u daljem tekstu: Uredba)¹² radi detaljnijeg

¹⁰ Michiel A. Heldeweg, Séverine Saintier, „Renewable energy communities as 'sociolegal institutions': A normative frame for energy decentralization?“, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 119, 109518, 2020, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2019.109518>.

¹¹ Ministarstvo rudarstva i energetike, „Integrisani nacionalni energetska i klimatska plan Republike Srbije za period do 2030. sa vizijom do 2050. godine“, https://www.mre.gov.rs/extfile/sr/1138/INEKP_pre%C4%8Di%C5%A1%C4%87en_tekst_1.8.24.pdf, 31. 10. 2025.

¹² Uredba o uslovima isporuke i snabdevanja električnom energijom, *Službeni glasnik RS*, br. 84/23 i 58/25 i 67/25.

uređenja osnivanja i rada zajednica, uključujući raspodelu energije i sadržinu ugovora o osnivanju. Međutim, do novembra 2025. godine ove izmene nisu usvojene, što stvara pravnu neizvesnost i onemogućava jasno sprovođenje postupka sticanja statusa energetske zajednice i njihovog funkcionisanja. Potrebno je hitno doneti dopune Uredbe i uskladiti je sa ZOE i ZKOIE, kako bi se obezbedila pravna sigurnost i podstakao razvoj instituta EZG i ZOIE. Podzakonskim aktima treba dodatno ojačati ekološku komponentu zajednica kroz precizna pravila o podsticajima i obračunima, u funkciji dekarbonizacije i održive energetske tranzicije.

Važeća regulativa ne sadrži dovoljno jasne modele formiranja zajednica, posebno u pogledu uloge kupaca-proizvođača, aktivnih kupaca i skladišta energije. Potrebno je omogućiti da se unutar zajednice deli proizvedena električna energija, uključujući viškove kupaca-proizvođača i aktivnih kupaca, kao i da se omogući skladištenje energije i učešće agregatora,¹³ te upravljanje potrošnjom. Ovakav pristup bi doprineo većim uštedama članova zajednice, ali i fleksibilnijem i efikasnijem radu zajednica, naročito kada kapaciteti za direktno priključenje na mrežu nisu dostupni. Mogućnost instaliranja manjih proizvodnih postrojenja na objektima članova i deljenja viškova unutar zajednice rasteretila bi elektroenergetski sistem i doprinela većoj energetske nezavisnosti na lokalnom nivou.

Takođe, propisano je da članovi EZG moraju biti iz iste jedinice lokalne samouprave, odnosno u neposrednoj blizini proizvodnog objekta u slučaju ZOIE. Pojam „blizine“ nije precizno definisan, što ostavlja prostor za različita tumačenja, a ograničavanje na jednu lokalnu samoupravu sužava mogućnosti zajedničkog investiranja u proizvodne objekte. Takođe, često ne postoji dovoljno slobodnog prostora za izgradnju proizvodnog objekta OIE.¹⁴ Preporučuje se privremeno ukidanje teritorijalnih ograničenja dok se koncept zajednica ne razvije u praksi.

Jedna od bitnih prepreka za razvoj zajednica je i činjenica da građani i privredni subjekti u Srbiji i dalje nisu dovoljno upoznati sa konceptom energetske zajednice, njihovim prednostima i potencijalima u okviru energetske tranzicije. Pored nedostatka informacija, prisutan je i otpor prema novim tehnologijama. Neophodno je sprovođenje sveobuhvatnih edukativnih kampanja – institucionalnih i lokalnih – koje bi kroz konkretne primere i brojčane pokazatelje približile koristi zajednica, posebno u pogledu finansijskih ušteda i doprinosa smanjenju zagađenja

¹³ Dunja Grujić, Miloš. Kuzman, „Uloga agregatora u razvoju tržišta električne energije“, *Electric Power Industry Journal*, Article 2, No. 1, Vol. 1, 2023, 15–29, <https://doi.org/10.18485/epij.2023.1.1.2>.

¹⁴ Giulio Cavana, Cristina Becchio, Marta Carla Bottero, „Feasibility and evolution studies on renewable energy communities in cities“, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 213, 2025, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2025.115477>.

životne sredine. U okviru edukacija treba promovirati i koncept agrosolara, radi očuvanja poljoprivrednog zemljišta. U skladu sa INEKP, potrebno je organizovati programe obuke građana o pravima aktivnih korisnika i mogućnostima uključivanja u zajednice, čime bi se povećala društvena prihvaćenost OIE. Posebno je potrebno naglasiti obavezu korišćenja OIE pri planiranju, projektovanju, izgradnji i rekonstrukciji industrijskih, komercijalnih i stambenih objekata.

Pored navedenog, trenutno ne postoji ni institucionalna infrastruktura koja bi podržala formiranje i rad zajednica. Nedostatak poverenja u institucije, ograničena transparentnost i spora administracija dodatno otežavaju proces. Lokalne samouprave, operatori sistema i snabdevači trebalo bi da aktivno promovišu koncept zajednica, pružajući pravovremene informacije, dostupne kontakte i jednostavne procedure. U okolnostima nedostatka institucionalne podrške, građani su neretko samoinicijativno preuzimali ulogu pokretača promena u energetska sektoru. Primer je zadruga EWS Schönau iz Nemačke, formirana nakon černobiljske katastrofe, koja je otkupila lokalnu elektrodistributivnu mrežu i uspostavila sistem snabdevanja zasnovan isključivo na OIE.¹⁵

Pored institucionalne podrške, potrebna je i vaninstitucionalna – kroz osnivanje udruženja ili foruma koji bi zastupali interese zajednica. Dobar primer je hrvatski Forum energetskih zajednica, osnovan 2024. godine od strane 16 nevladinih organizacija i energetskih zadruga.¹⁶ Takvo udruženje bi pružalo pomoć od faze osnivanja do operativnog rada zajednica.

Takođe, kompleksnost administrativnih postupaka predstavlja značajnu prepreku formiranju energetskih zajednica. Potrebno je, u skladu sa ciljevima INEKP, uvesti jednošalterski sistem (*one-stop-shop*) za podnošenje zahteva i praćenje statusa, kao i digitalnu platformu za elektronsko podnošenje dokumentacije.

Nepotpuna usklađenost prostornih i lokalnih energetskih planova dodatno usporava formiranje zajednica, posebno kada je u pitanju izgradnja elektrana velike snage. Često su planovi neažurni i ne odražavaju stvarno stanje na terenu, što stvara pravnu nesigurnost i otežava realizaciju projekata. Neophodno je obezbediti redovno usklađivanje i ažuriranje prostornih i energetskih planova.

Pored navedenog, potrebno je istaći da članovi energetskih zajednica zadržavaju prava i obaveze koje imaju kao korisnici sistema i učesnici na tržištu, kao i složenost tih obaveza koja može obeshrabriti potencijalne buduće članove zajednica. Potrebno je omogućiti olakšano ispunjavanje obaveza, na primer kroz kolektivno

¹⁵ EWS-SCHOENAU, <https://www.ews-schoenau.de/ews/geschichte/>, 31. 10. 2025.

¹⁶ Energetsko gospodarstvo, <https://www.energetika-net.com/energetsko-gospodarstvo/fddr>, 31. 10. 2025.

ugovaranje pristupa sistemu i balansne odgovornosti preko snabdevača ili agregatora. Takođe, zajednicama bi trebalo omogućiti jednostavno učešće na tržištu pomoćnih usluga npr. preko agregatora i primenu dinamičkih tarifa,¹⁷ u skladu sa ZOE.

Izazovi u vezi priključenja proizvodnih objekata energetske zadruga

Nepostojanje javno dostupne mape kapaciteta za priključenje proizvodnih objekata iz OIE, kao i neažurirana lista zahteva u postupku, stvara pravnu i investicionu neizvesnost. Ovakva situacija otežava planiranje i investicije, kako velikim proizvođačima, tako i kupcima-proizvođačima, aktivnim kupcima i energetskim zajednicama. Neophodno je uspostaviti obavezu ODS da utvrdi, javno objavi i redovno ažurira mapu dostupnih kapaciteta i listu aktivnih zahteva za priključenje. Takođe, potrebno je jasno razgraničiti kapacitete namenjene velikim proizvođačima od onih rezervisanih za objekte manje snage i za energetske zajednice. U suprotnom, postoji rizik da veliki investitori zauzmu raspoložive kapacitete, čime se onemogućava razvoj manjih lokalnih projekata i usporava energetska tranzicija na lokalnom nivou.

Pored toga, trenutne procedure priključenja proizvodnih objekata karakterišu brojni administrativni koraci, nejasni rokovi i visoki troškovi. Potrebno je normativno pojednostaviti postupke, striktno ih definisati i vremenski ograničiti, napraviti slikovite vodiče, i uvesti olakšice, naročito za postupke priključenja objekata namenjenih sopstvenoj potrošnji i proizvodnih objekata energetskih zajednica. Preporučuje se i izrada digitalne platforme za praćenje postupka priključenja, koja bi omogućila veću transparentnost i efikasnost.

Za dalji razvoj energetskih zajednica i upotrebe OIE važno je napomenuti da se operatori sistema suočavaju sa ograničenim finansijskim i tehničkim kapacitetima za podršku energetske tranziciji. Cena pristupa sistemu često ne odražava realne finansijske potrebe operatora usled konstantnog povećanja troškova poslovanja i obaveze kontinuiranog unapređenja mreže, digitalizacije i razvoja naprednih mernih sistema što su osnovi za energetske tranzicije. S obzirom na to, potrebno je uskladiti prihode operatora sa njihovim rastućim troškovima i omogućiti dodatnu institucionalnu i finansijsku podršku, kao i reorganizaciju pojedinih procesa kao što je npr. očitavanje mernih uređaja.¹⁸

¹⁷ Dunja Grujić, Miloš Kuzman, Željko Đurišić, „Upotreba cenovnih signala u cilju ubrzanja energetske tranzicije“, *Energija, ekonomija, ekologija*, br. 4, god. XXVI, 2024.

¹⁸ Dunja Grujić, Miloš Kuzman, Željko Đurišić, „Unapređivanje načina obračuna pristupa distributivnom sistemu električne energije“, *Energija, ekonomija, ekologija*, br. 4, god. XXV, 2023.

Izazovi u vezi sa tržištem električne energije za energetske zajednice

INEKP predviđa niz mera za unapređenje kapaciteta trgovanja električnom energijom, uključujući razvoj pametnih mreža, agregacije, odziva potrošnje, skladištenja, distribuirane proizvodnje, mehanizama redispesčinga, kao i uvođenje cenovnih signala u realnom vremenu.

Energetske zajednice bi trebalo da imaju pristup različitim tržišnim mehanizmima, uključujući agregatore, upravljanje potrošnjom, dinamičke tarife i PPA ugovore, što bi omogućilo dodatne uštede članovima, rasterećenje sistema, oslobađanje kapaciteta za priključenje novih proizvodnih objekata i smanjenje troškova debalansa. Neophodno je omogućiti zajednicama prodaju električne energije na tržištu, bilo samostalno, bilo putem agregatora, kao i zaključivanje PPA (*Power Purchase Agreement*) ugovora,¹⁹ kako za prodaju električne energije iz svojih proizvodnih objekata, tako i za kupovinu energije iz OIE objekata koji nisu u njihovom vlasništvu, čime se dodatno podstiče energetska tranzicija i diversifikacija energetske miksa.

Pored navedenog, razvoj tržišta pomoćnih usluga na distributivnom nivou je ključan za sprovođenje energetske tranzicije, pri čemu i energetske zajednice mogu doprineti stabilnosti sistema pružajući pomoćne usluge uz odgovarajuću finansijsku nadoknadu.

Takođe, još jedan od bitnih uslova za razvoj tržišta i funkcionisanje energetskih zajednica je i implementacija naprednih mernih sistema. Iako je implementacija u toku²⁰, potrebno ju je intenzivirati, posebno kod korisnika koji žele aktivno da učestvuju u energetske tranziciji. ODS bi trebalo da obezbedi ugradnju naprednih mernih sistema svim članovima energetskih zajednica bez dodatnog troška za korisnike, čime se smanjuje finansijski teret za članove zajednica i ubrzava razvoj energetskih zajednica.

Izazovi finansiranja proizvodnih objekata energetskih zajednica

Trenutno ne postoje adekvatni mehanizmi podrške prilikom investiranja u proizvodne objekte energetskih zajednica, kao što su subvencije, beskamratni krediti ili institucionalna podrška lokalnih samouprava. Potrebno je razviti posebne modele finansijske podrške za formiranje energetskih zajednica, uključujući podsticaje

¹⁹ PPA ugovori su dugoročni ugovori između proizvođača (najčešće iz OIE) i kupca električne energije.

²⁰ Izveštaj o radu Agencije za energetiku Republike Srbije za 2024. godinu, <https://www.aers.rs/media/FILES/Izvestaji/Godisnji/Izvestaj%20Agencije%202024.pdf>, 31. 10. 2025.

za unapređenje energetske efikasnosti članova energetskih zajednica i izgradnju proizvodnih objekata zajednica. INEKP planira ciljane fiskalne i ekonomske podsticaje za ZOIE i EZG, uključujući podršku članovima zajednica za proizvodnju električne energije za sopstvenu potrošnju i učešće u modelima upravljanja potrošnjom ili dinamičkim tarifa. Takvi mehanizmi utiču na smanjenje zagađenja životne sredine i rasterećuju sistem za priključenje novih OIE objekata.

Važno je naglasiti da regulativa omogućava lokalnim samoupravama da budu članovi energetskih zajednica i da preuzmu inicijativu u osnivanju i organizaciji, gradeći proizvodne objekte na javnim površinama poput krovova škola, vrtića, bolnica ili dostupnih zemljišta. Tako bi lokalne samouprave ostvarile sopstvene uštede i delile višak električne energije sa građanima. Predlaže se izdvajanje posebnog dela budžeta za ove svrhe, kao i model u kojem lokalna samouprava izgradi objekat iz sopstvenih sredstava, koristi prihod od prodaje dok ne vrati ulaganja, a nakon toga uštede deli sa članovima zajednice. Ovaj pristup omogućava kontinuirana ulaganja u nove projekte proizvodnih objekata iz OIE na korist lokalne zajednice.

Energetske zajednice trenutno nemaju adekvatnu institucionalnu podršku za pristup fondovima EU, što ograničava korišćenje dostupnih sredstava. Čak ni državni organi ni lokalne samouprave ne koriste u dovoljnoj meri ove fondove, uglavnom zbog nedostatka kapaciteta i nedovoljne informisanosti. Predlaže se organizovanje edukativnih radionica za građane i predstavnike lokalnih samouprava u cilju obuka za bolje korišćenje dostupnih fondova, unapređenje lokalnih kapaciteta i ubrzanje razvoja energetskih zajednica.

Izazovi u vezi sa obračunom električne energije članovima energetskih zajednica

Trenutna regulativa ne definiše precizno obračun električne energije članovima energetskih zajednica. Potrebno je doneti podzakonski akt koji jasno uređuje način obračuna električne energije. Predlaže se model neto merenja za domaćinstva,²¹ uz dodatne olakšice uključujući nižu stopu akcize i PDV za neto električnu energiju. Takođe, predlaže se i mogućnost obračuna po dinamičkim cenama koji bi motivisao članove energetske zajednice da troše energiju u onim periodima kada zajednički proizvodni objekat proizvodi električnu energiju, čime se smanjuju troškovi i ubrzanje povrat investicije.

²¹ Uredba o kriterijumima, uslovima i načinu obračuna potraživanja i obaveza između kupaca-proizvođača i snabdevača, *Službeni glasnik RS*, br. 83/21, 74/22.

Kako je propisano regulativom, članovi zajednica treba zajednički da dogovore raspodelu proizvedene energije. Dogovor se prijavljuje ODS, koji potom vrši podelu proizvedene energije na članove i dostavlja podatke snabdevaču, između ostalog, za potrebe obračuna i izdavanja računa. Kako bi se olakšala raspodela energije članovima zajednice potrebno je razviti modele raspodele po različitim kriterijumima, kao što su proporcionalno uložena sredstva, nivo potreba za električnom energijom ili ravnopravno. ODS i snabdevači trebalo bi da implementiraju softverska rešenja za automatizovanu raspodelu i izdavanje računa u skladu sa ulogom na tržištu članova energetske zajednice.

Pored navedenog, značajan izazov za energetske zajednice predstavlja i činjenica da trenutno ne postoje mehanizmi zaštite članova zajednice od dominacije krupnog kapitala što može omogućiti da investitori sa većom finansijskom moći ostvaruju disproporcionalnu korist na štetu ostalih članova. Slična ograničenja su uvedena u nemački Zakon o podsticanju OIE (u daljem tekstu: EEG), gde nijedan član ZOIE ne može posedovati više od 10% glasova ili akcija.²² Neophodno je uvesti slična pravila kako bi se zaštitili interesi svih članova i očuvao osnovni princip energetske zajednice.

ZOE predviđa da zajednica može naplaćivati zajedničke troškove od članova, a ODS naplaćuje uslugu raspodele energije. Potrebno je jasno definisati troškove i način obračuna kako bi zajednica i njeni članovi mogli precizno planirati finansijske obaveze.

Izazovi u vezi perioda otplate proizvodnih objekata energetskih zajednica

Cene električne energije u Srbiji za domaćinstva regulisane su i značajno ispod tržišnih, što produžava period otplate investicija – od manje od tri godine za domaćinstva sa većom potrošnjom, pa do preko deset godina za domaćinstva sa malom potrošnjom u slučaju izgradnje solarne elektrane.²³ Potrebno je razviti šeme cena snabdevanja koje postepeno onemogućavaju domaćinstva sa većom potrošnjom da koriste regulisano snabdevanje, uz paralelni razvoj socijalnih šema za energetska ugrožene kupce.²⁴ Nakon implementacije ovih mera, moguće je povećati cenu električne energije za domaćinstva, pri čemu će ugroženi kupci i dalje

²² Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (*Erneuerbare-EnergienGesetz* - EEG, 2023).

²³ Centar za energetske analize, „Prozumeri u Srbiji: Trenutno stanje, izazovi i preporuke za unapređenje“, <https://www.cea.org.rs/projekti/prozumeri>, 31. 10. 2025.

²⁴ Uredba o energetski ugroženom kupcu, *Službeni glasnik RS*, br. 137/22, 46/23 – dr. pravilnik, 93/23, 103/23 – dr. pravilnik, 116/23, 37/24 – dr. pravilnik, 78/24 – dr. pravilnik, 28/25 – dr. pravilnik, 83/25 i 83/25 – dr. pravilnik.

imati relativno niske cene električne energije, što bi skratilo period otplate proizvodnih objekata iz OIE i ubrzalo energetska tranziciju.

Takođe, unapređenje energetske efikasnosti članova je ključno za postizanje ciljeva energetska zajednica. Pre početka izgradnje proizvodnog objekta potrebno je utvrditi početno stanje i sprovesti mere poboljšanja energetske efikasnosti, uključujući izolaciju, stolariju, grejanje, hlađenje i aparate. INEKP predviđa subvencije za motivaciju članova zajednica da unaprede energetska efikasnost, što dovodi do viših ušteda i optimalnog perioda povrata investicija. Dodatno, u cilju većih ušteda za članove energetska zajednica i boljih klimatska uticaja zajednica kao efikasni su se pokazali hibridni modeli kombinacije solarnih i vetroelektrana.²⁵

Pored navedenog, pravilno planiranje potrošnje i proizvodnje električne energije pre osnivanja zajednica je neophodno. U obzir treba uzeti postojeće potrebe, ali i buduće promene. Precizno planiranje omogućava izbor optimalne snage proizvodnog objekta i smanjuje rizik od produženog perioda otplate. Izbor optimalne snage proizvodnog objekta zavisi od planova potrošnje članova, proizvodnje zajedničkog objekta, budućih promena u potrošnji, unapređenja energetske efikasnosti i načina obračuna električne energije. Potrebna je institucionalna i vaninstitucionalna podrška, kao i edukacija građana i privrede, kako bi izbor snage bio što precizniji i omogućio maksimalne uštede članovima zajednica i ekološke efekte. Izgradnja objekta veće snage od optimalne može produžiti period otplate zbog većeg ulaganja koje nije moguće brzo nadoknaditi usled relativno niskih cena električne energije. Sa druge strane, objekat manje snage neće doneti značajne uštede niti očekivane ekološke koristi.

Predlozi za buduća unapređenja regulative u oblasti energetska zajednica

Kao što je ranije navedeno, zakonski osnov za formiranje prvih zajednica postoji, a nakon donošenja podzakonska akata biće precizirani i detalji. Podzakonske akte je potrebno što pre doneti jer su energetska zajednica bitan faktor u sprovođenju energetska tranzicije.²⁶

²⁵ Jens Lowitzsch, Christina E. Hoicka, Felicia van Tulder, „Renewable energy communities under the 2019 European Clean Energy Package – Governance model for the energy clusters of the future?“, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 122, 109489, 2020, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2019.109489>.

²⁶ Gabriella Dóci, Eleftheria Vasileiadou, Arthur C. Petersen, „Exploring the transition potential of renewable energy communities“, *Futures*, Vol. 66, 85–95, 2015, <https://doi.org/10.1016/j.futures.2015.01.002>.

Prvenstveno je potrebno domaću regulativu izmeniti kako je predloženo uz značajna pojednostavljenja. Tako npr. u tri zakona koja se bave energetikom (ZOE, ZOIE i ZEKE) postoje različite definicije energetska zajednica što dodatno stvara pravnu konfuziju, pa se preporučuje brisanje pojma LEZ iz ZEKE i uspostavljanje jedinstvenog normativnog okvira, imajući u vidu da LEZ nije prepoznata u strateškim dokumentima (INEKP, Strategija). U budućnosti, kako bi se omogućilo šire delovanje energetska zajednica, ali i priključenje drugih distribuiranih izvora energije iz OIE, uz održanje stabilnosti elektroenergetskog sistema, potrebno je prilagođavati regulativu trenutnim potrebama.

Kao doprinos navedenom predlogu može poslužiti primer Savezne Republike Nemačke koja je usložnjavala svoje propise kako se povećavao broj energetska zajednica na njenoj teritoriji. U izmenama EEG iz januara 2023. godine, ZOIE predstavlja privredno društvo gde, između ostalog, najmanje 50 fizičkih lica moraju biti članovi, gde najmanje 75% glasačkih prava moraju imati fizička lica koja imaju prebivalište u radijusu od 50 kilometara od postrojenja,²⁷ gde pored fizičkih lica članovi mogu biti mala i srednja privredna društva i lokalne samouprave. Kako u Srbiji još uvek nemamo nijednu energetska zajednicu, ovakvo rešenje svakako u prvim godinama razvoja ovog instituta ne bi odgovaralo lokalnim potrebama.

Pored toga, potrebno je usaglasiti domaću regulativu sa regulativom EU,²⁸ po kojoj npr. energetska zajednice mogu da se bave i distribucijom električne energije ukoliko ispune propisane uslove što bi, uz formiranje mikromreža,²⁹ (koje takođe treba definisati domaćom regulativom) značajno doprinelo kako radu energetska zajednice i njihovih članova, tako i radu sistema.

Takođe, važno je razmotriti i praktične primere iz domaće prakse, poput pitanja da li stambene zajednice mogu postati EZG ili ZOIE. Prema važećoj regulativi, one mogu steći status kupca-proizvođača,³⁰ ali su EZG i ZOIE u praksi

²⁷ Rastojanje od 50 km se računa od spoljnih granica postrojenja kada je u pitanju solarna elektrana, odnosno od centra stuba svake turbine kada je u pitanju vetroelektrana.

²⁸ Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/2001/oj/eng>, 31. 10. 2025.

Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj/eng>, 31. 10. 2025.

²⁹ ZOE trenutno definiše zatvorene distributivne sisteme te je potrebno razmotriti mogućnost da EZG i ZOIE dobiju ovaj status ukoliko ispune tehničke uslove.

³⁰ Dunja Grujić, Miloš Kuzman, „Stambena zajednica u ulozi kupca-proizvođača“, *Energija, ekonomija, ekologija*, br. 1, god. XXVI, 2024.

često svrsishodnija rešenja — naročito u slučajevima blokova stambenih zgrada, gde samo pojedine zgrade imaju tehničke uslove za instalaciju, na primer, solarne elektrane. U takvim okolnostima, energetska zajednica omogućava da i stanari zgrada bez sopstvenih proizvodnih kapaciteta učestvuju u proizvodnji i korišćenju zelene energije, ostvarujući pritom uštede na računima za električnu energiju i dajući doprinos očuvanju životne sredine. Dodatna prednost je i to što vlasnici posebnih delova u stambenim zgradama mogu samostalno pristupiti bilo kojoj EZG ili ZOIE, čak i ako se stanari zgrade ne mogu međusobno usaglasiti, što predstavlja značajnu prednost modela EZG i ZOIE u praksi.

ZAKLJUČAK

Energetska reforma predstavlja dugotrajan i složen proces prelaska sa fosilnih na OIE, koji se odvija kroz različite institute energetske politike, često međusobno povezane i preklapajuće. Da bi ovi instituti zaživeli u praksi, neophodno je da njihovi inicijatori prepoznaju ekonomski interes, odnosno mogućnost povraćaja investicije u razumnom vremenskom okviru. Pored toga, od suštinskog značaja je da propisi jasno definišu pravila za njihovo uspostavljanje i primenu, jer u suprotnom može doći do dugotrajnog zastoja u implementaciji, kao što je slučaj sa agregatorima u Srbiji.

Za razliku od većine drugih instituta u energetici, energetske zajednice se izdvajaju po tome što finansijski aspekt nije njihov primarni motiv osnivanja, što proizlazi i iz same zakonske definicije ovog instituta. Međutim, za njihov razvoj neophodno je obezbediti jasan regulatorni okvir, ukloniti tehničke, institucionalne i administrativne prepreke, uspostaviti adekvatne podsticajne mere i obezbediti aktivnu podršku jedinica lokalne samouprave. U takvim uslovima može se očekivati dinamičan razvoj energetskih zajednica u Srbiji.

Iako ostvarivanje profita nije osnovni cilj osnivanja energetskih zajednica, njihovi članovi prirodno teže povraćaju uloženi sredstava i obezbeđivanju stabilnog snabdevanja zelenom energijom po povoljnijoj ceni od one koju dobijaju putem tradicionalnih modela snabdevanja električnom energijom. Povećanje cene električne energije moglo bi, uz navedene preduslove, dodatno da podstakne širenje koncepta energetskog zajedničarstva u Srbiji.

Cilj ovog rada jeste da ukaže na prepreke i nedostatke u postojećem institucionalnom i normativnom okviru koji usporavaju razvoj energetskih zajednica, te da ponudi smernice za njegovo unapređenje. Očekuje se da će donosioci odluka pažljivo razmotriti iznete predloge i preporuke, kako bi se u najskorije vreme stvorili uslovi za osnivanje prve energetske zajednice u Srbiji.

MILOŠ KUZMAN

Head of Energy and Environmental Law Group in NIS JSC Novi Sad

Vice President of the Serbian Energy Law Association

DUNJA GRUJIĆ

Presales Specialist, Flaner d. o. o. Belgrade

WHAT IS MISSING IN ORDER TO HAVE THE FIRST ENERGY COMMUNITY IN SERBIA

Summary

Energy transition from fossil to renewable energy sources has gained increasing importance in recent years. In the Republic of Serbia, significant regulatory progress has been made in the direction of accelerating the energy transition by adopting regulations that enable the wider application of renewable energy sources through various models, such as citizen energy communities and renewable energy communities. Due to numerous factors such as the low price of electricity and insufficient information among citizens, not a single energy community has yet been formed in the Republic of Serbia. This article primarily deals with regulatory obstacles for the establishment of energy communities and offers suggestions for overcoming and improving them.

Key words: energy communities, citizen energy communities, renewable energy communities, energy transition

Literatura

- Aleksić V., Grbić B., „Kritički prikaz učešća građana u energetska tranziciji kroz energetska demokratiju i građanstvo: instituti kupca-proizvođača i energetska zajednice od teorije do prakse u Republici Srbiji“, *Kritika: časopis za filozofiju i teoriju društva*, br. 2, god. III, 2022.
- Cavana G., Becchio C., Bottero M., „Feasibility and evolution studies on renewable energy communities in cities“, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Volume 213, 2025.
- Dóci, G., Vasileiadou, E., Petersen, A .C., „Exploring the transition potential of renewable energy communities“, *Futures*, Vol. 66, 2015.
- Grujić D., Kuzman M., „Stambena zajednica u ulozi kupca-proizvođača“, *Energija, ekonomija, ekologija*, br. 1, god. XXVI, 2024.
- Grujić D., Kuzman M., „Uloga agregatora u razvoju tržišta električne energije“, *Electric Power Industry Journal*, No. 1, Vol. 1, 2023.
- Grujić D., Kuzman M., Đurišić Ž., „Unapređivanje načina obračuna pristupa distributivnom sistemu električne energije“, *Energija, ekonomija, ekologija*, br. 4, god. XXV, 2023.
- Grujić D., Kuzman M., Đurišić Ž., „Upotreba cenovnih signala u cilju ubrzanja energetska tranzicije“, *Energija, ekonomija, ekologija*, br. 4, god. XXVI, 2024.

- Heldeweg M. A., Saintier S., „Renewable energy communities as 'socio legal institutions': A normative frame for energy decentralization?“, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 119, 2020.
- Kuzman M., Grujić D., „Uloga zajednica obnovljivih izvora energije u energetskej tranziciji“, *Energija, ekonomija, ekologija*, br. 1, god. XXV, 2023.
- Lowitzsch J., Hoicka C. E., Tulder F. J., „Renewable energy communities under the 2019 European Clean Energy Package – Governance model for the energy clusters of the future?“, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 122, 2020.

PREGLEDNI RAD

BOJAN JANKOVIĆ
BOŽIDAR OTAŠEVIĆ

MANIPULACIJE SPORTSKIM REZULTATIMA U SRBIJI – DA LI PRAVNI OKVIR ODGOVARA STANJU NA TERENU?

Razvoj sporta doveo je do toga da se pređe sa zadovoljavanja potrebe za fizičkom aktivnošću ili takmičenjem sa drugima na izuzetno profitabilnu industriju. Upravo komercijalizacija sporta otvara prostor za različite oblike manipulacija i korupcije. Prava razmera nameštanja rezultata u sportu ostaje nepoznata, jer mnogi slučajevi ostanu neotkriveni ili neprijavljeni. Nameštanje sportskih utakmica predstavlja globalni problem, a najviše ovih negativnih pojava se dešava u fudbalu, a zatim u košarci. U Srbiji, kao i u drugim zemljama, nameštanje utakmica predstavlja ozbiljan izazov, jer podaci ukazuju da je samo tokom 2023. godine u Srbiji identifikovano 36 sumnjivih fudbalskih utakmica, čime se Srbija našla među 10 država sa najviše potencijalno nameštenih mečeva. Autori pokušavaju da pruže odgovor na to da li su postojeći pravni okvir i rad državnih organa dovoljni u borbi protiv ovog problema. Međutim, situacija na terenu govori drugačije, tako da autori zaključuju da bi trebalo unaprediti pravni okvir, ali i poboljšati rad državnih organa, a takođe predlažu i druge mere kako bi se situacija poboljšala.

Ključne reči: manipulacije, sportska takmičenja, Srbija, pravni okvir

U V O D

Za sport se vežu velike koristi za ljudski život, od poboljšanja fizičkog i psihičkog zdravlja do socijalnog aspekta u kojem sport spaja ljude, bilo da se oni bave

Dr Bojan Janković, vanredni profesor Kriminalističko-policijskog univerziteta, Beograd,
e-mail: bojan.jankovic@kpu.edu.rs.

Dr Božidar Otašević, vanredni profesor Kriminalističko-policijskog univerziteta, Beograd,
e-mail: bozidarotasevic@yahoo.com.

sportom ili da sport prate. Međutim, teško je zamisliti da postoji i ona druga strana sporta, tamna strana, doping,¹ huliganizam,² nameštanje rezultata, itd. Razvoj sporta doveo je do toga da se pređe sa zadovoljavanja potrebe za fizičkom aktivnošću ili takmičenjem sa drugima na izuzetno profitabilnu industriju.³ Upravo komercijalizacija sporta otvara prostor za različite oblike manipulacija i korupcije, među kojima se nameštanje rezultata ističe kao posebno opasan problem.⁴ Problem se ogleda u kršenju osnovnih etičkih i moralnih vrednosti sporta, kao što su fer-plej, jednakost uslova i neizvesnost ishoda takmičenja.⁵ Veliko prisustvo novca dovodi do toga da sport može biti podložan uticaju organizovanog kriminala, korupciji i „pranju“ novca što je jedan od najaktuelnijih načina njegovog sprovođenja.⁶ Procene ukazuju da se na godišnjem nivou „opere“ više od 140 milijardi dolara putem sportskog klađenja, pri čemu organizovani kriminal kroz ovo tržište preusmerava više od 10% svog globalnog prihoda.⁷ Prava razmera nameštanja utakmica ostaje nepoznata, jer mnogi slučajevi ostanu neotkriveni ili neprijavljeni. Nameštanje rezultata sportskih takmičenja predstavlja ozbiljan problem koji podriva integritet sporta, narušava poverenje javnosti i ugrožava finansijsku stabilnost sportskih organizacija.⁸

Na ovom mestu moramo naglasiti da postoje različiti načini nameštanja rezultata na sportskim takmičenjima. Postoje dve glavne vrste manipulacije takmičenjima.⁹

¹ Opširnije, Erika Riedl, Pim Verschuuren, „A systematic literature review of esports integrity“, *The International Sports Law Journal*, No. 2, Vol. 25, 2025, 99–118.

² Opširnije, Saša Milojević, Bojan Janković, Božidar Otašević, *Suprotstavljanje navijačkom huliganizmu*, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd, 2019.

³ Mario Lukinović, Ana Opačić, Irena Milojević, „Legal aspects of merchandising in sports“, *Oditor*, No. 2, Vol. 6, 2020, 64.

⁴ Minhyeok Tak, Steven J. Jackson, Michael P. Sam, „Traces of (dis)organised crime in sports gambling: a case study of the 2011 K-League match-fixing scandal“, *Trends in Organized Crime*, No. 2, Vol. 28, 2023, 131.

⁵ Stef Van Der Hoeven, Bram Constandt, Argyro Elisavet Manoli, Maarten van Bottenburg, Stefano Caneppele, Annick Willem, „Understanding how individuals engage in match-fixing: the role of moral disengagement“, *European Sport Management Quarterly*, No. 4, Vol. 24, 2024, 980.

⁶ Ljiljana Fijat, Aleksandar Čudan, Stevan Tomašević, „Sport bez igre-pranje novca“, *TIMS Acta*, br. 2, tom 8, 2014, 118.

⁷ Ladislav Mravec, „Threats to sport – gambling, match-fixing and corruption“, PhD Thesis, Charles University, Prague, 2025, 2.

⁸ Miloš Stanić, „Nivoi pravne borbe protiv nameštanja rezultata fudbalskih utakmica“, *Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Jelena. S. Perović Vujačić), tom I, Beograd, 2023, 427.

⁹ UNODC, Interpol, IOC, Investigation of Cases of Competition Manipulation: A Practical Guide, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, 2023, 10.

a) Manipulacija takmičenjima vezanim za klađenje – postoji kada se takmičenja namerno nameštaju kako bi se ostvarila nezakonita finansijska dobit putem legalnih ili ilegalnih platformi za sportsko klađenje, ili kombinacijom obe. U takvim slučajevima su često uključene osobe koje nemaju formalnu vezu sa određenom sportskom organizacijom, a koje dele deo profita sa onima iz sportskog okruženja koji manipulišu ishodom takmičenja na terenu, a koje su prethodno korumpirali da bi uticali na ishod ili tok sportskog događaja.

b) Manipulacija takmičenjima iz sportskih razloga – može takođe biti prvenstveno motivisana sportskim razlozima (npr. utakmica se namešta kako bi tim izbegao ispadanje iz lige). Istraga ovakve manipulacije takmičenjima je zahtevnija, jer je tada teže prikupiti relevantne dokaze, kao što su dokazi o klađenju, i dokazati da je došlo do disciplinskog prekršaja.

MANIPULACIJE U SRPSKOM SPORTU

Nameštanje sportskih utakmica predstavlja globalni problem, a najviše ovih negativnih pojava se dešava u fudbalu, u kojem postoji veliki obrt novca, a zatim u košarci.¹⁰ U Srbiji, kao i u drugim zemljama, nameštanje utakmica predstavlja ozbiljan izazov, što se može uočiti i iz izveštaja Sportradara za 2023. godinu, u kojem je identifikovano 36 sumnjivih fudbalskih utakmica u Srbiji, čime se Srbija našla među 10 država sa najviše potencijalno nameštenih mečeva.¹¹

Kao i na globalnom nivou, i u Srbiji se najviše nameštaju fudbalske utakmice. O spornim utakmicama podaci se prvenstvo dobijaju od *Unije evropskih fudbalskih asocijacija* (UEFA), što se može uočiti iz skorašnjih događaja. Tako je Disciplinska komisija Fudbalskog saveza Srbije (FSS) 2021. godine, na osnovu pisanih informacija, dostavljenim od UEFA-e, kaznila GFK „Jagodina“ oduzimanjem šest bodova i novčanom kaznom u iznosu od šest miliona dinara i FK „Borac 1926“ oduzimanjem šest bodova i novčanom kaznom u iznosu od četiri miliona dinara (FSS, 2021), zbog toga što su svojim činjenjem ugrozili i povredili integritet fudbalskih utakmica Prve Lige Srbije, FK „Trajal“ – FK „Jagodina“ i FK „Železničar“ – FK „Borac 1926“.¹²

I drugi slučaj je pokrenut na osnovu prijave UEFA-e.¹³ Naime, disciplinska komisija FSS je 2023. godine kaznila, na osnovu prijave dobijenih od UEFA,

¹⁰ „Betting Corruption and Match Fixing in 2023“ – A Review by Sportradar Integrity Services, https://goto.sportradar.com/l/533382/2024-03-01/7p9m9d/533382/170929916597HjWoHQ/Betting_Corruption_and_Match_Fixing_in_2023.pdf, 29. 7. 20205.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Odluke disciplinske komisije, <https://fss.rs/odluke-disciplinske-komisije/?script=lat>, 28.07.2025.

¹³ Održana sednica disciplinske komisije, <https://fss.rs/odrzana-sednica-disciplinske-komisije-fss/>, 1. 8. 2025.

FK Kolubara Lazarevac oduzimanjem devet bodova, FK „Spartak“ Subotica novčanom kaznom u iznosu od tri miliona dinara i FK „Mladost GAT“ Novi Sad novčanom kaznom u iznosu od tri miliona dinara, zbog toga što su navedeni klubovi svojim činjenjem ili nečinjenjem ugrozili i povredili integritet fudbalskih utakmica i takmičenja Super i Prve lige, na utakmicama FK „Mladost GAT“ – FK „Kolubara“, FK „Kolubara“ – FK „Spartak“, te su zbog navedenog kažnjeni.¹⁴

Sledeći slučaj je pokrenut 2024. godine,¹⁵ na osnovu izveštaja UEFA-e, u kojem je Disciplinska komisija FSS kaznila FK „Tekstilac“ Odžaci, GFK „Dubočica“ Leskovac i OFK „Vršac“ zbog toga što su svojim činjenjem ugrozili i povredili integritet fudbalskih utakmica Prve lige Srbije: FK „Tekstilac“ – FK „Mladost GAT“, OFK „Vršac“ – FK „Tekstilac“, GFK „Dubočica“ – FK „Mladost GAT“ i GFK „Dubočica“ – OFK „Vršac“. Zbog navedenog su kažnjeni FK „Tekstilac“ Odžaci efektivnom novčanom kaznom u iznosu od osam miliona dinara i oduzimanjem šest bodova, uslovno na dve godine, GFK „Dubočica“ Leskovac efektivnom novčanom kaznom u iznosu od osam miliona dinara i oduzimanjem šest bodova, uslovno na dve godine i OFK „Vršac“ efektivnom novčanom kaznom u iznosu od milion dinara.¹⁶

Prvi slučaj u kom je kompletan postupak bio sproveden isključivo od strane FSS, uz pomoć takozvanog „uzbunjivača“, koji je prijavio pokušaj uticaja na regularnost takmičenja, ali i snimka koji se pojavio u javnosti,¹⁷ dogodio se 2024. godine. Kako i sam FSS navodi, pre ovog slučaja, u poslednjih desetak godina uvek se delovalo na osnovu prijave UEFA-e. U tom slučaju, Disciplinska komisija FSS je 2024. godine donela odluku da se predsednik fudbalskog kluba RFK „Novi Sad 1921“ i trener fudbalskog kluba RFK „Novi Sad 1921“ kazne sa dve godine zabrane rada u fudbalu zbog prekršaja iz čl. 80, a u vezi sa čl. 23 Disciplinskog pravilnika FS Srbije učinjenog na prvenstvenoj utakmici 37. kola Prve lige Srbije, FK „Mladost GAT“ – „Novi Sad 1921“ odigranoj 26. 5. 2024. godine u Novom Sadu.¹⁸

¹⁴ Održana sednica disciplinske komisije, <https://fss.rs/odrzana-sednica-disciplinske-komisije-fss/>, 1. 8. 2025.

¹⁵ „Disciplinska komisija FSS kaznila Tekstilac, Dubočicu, OFK Vršac i Novi Pazar“, <https://rts.rs/sport/fudbal/5482692/disciplinska-komisija-fss-kaznila-tekstilac-dubocicu-ofk-vrsac-i-novi-pazar.html>, 1. 8. 2025.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Ekskluzivno: Snimak pokušaja nameštanja utakmice Mladost GAT – RFK NS 1921 I SPORT KLUB FUDBAL, <https://www.youtube.com/watch?v=Cq9-tAihqRI>, 2. 8. 2025.

¹⁸ „FSS suspendovao Aleksandra Važića i Darka Tešovića na dve godine“, https://www.rts.rs/sport/fudbal/5575968/fss-suspendovao-aleksandra-vazica-i-darka-tesovica-na-dve-godine.html?utm_source=chatgpt.com, 1. 8. 2025

Problemi sa nameštanjem utakmica takođe postoje i u srpskoj košarci. Samo tokom 2025. godine Košarkaški savez Srbije (KSS) je u više navrata obavestio javnost da su srpski košarkaši učestvovali u nameštanju utakmica. Tako je Disciplinski sud Međunarodne košarkaške federacije (FIBA) dana 26. 5. 2025. godine doneo odluku kojom se jedan srpski igrač oglašava odgovornim zbog nameštanja utakmica, zbog čega mu je izrečena zabrana učestvovanja u svim takmičenjima i aktivnostima pod okriljem FIBA, kao i onim koje FIBA priznaje, u trajanju od dve godine, kao i novčana kazna u iznosu od 3.000 švajcarskih franaka.¹⁹ Nedugo zatim KSS se obavestio javnost da je sedam srpskih igrača procesuirano pred organima KSS zbog nameštanja utakmica.²⁰ Poslednje informacije iz KSS-a govore da je, na osnovu međunarodne istrage koju je sprovedla FIBA, nadležnim organima Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) Republike Srbije predao dokumentaciju u obimu većem od 800 strana, koja se odnosi na aktivnosti fizičkih lica u vezi sa manipulacijom takmičenja.²¹ Zbog pomenutih malverzacija dva srpska košarkaša su oglašena odgovornim za kršenje više odredaba propisa internih propisa FIBA, a disciplinski sud im je izrekao zabranu učestvovanja u svim takmičenjima i aktivnostima pod okriljem FIBA, kao i onim koje FIBA priznaje, u trajanju od tri godine. Očigledno je da su svi gorenavedeni procesi pokrenuti na osnovu informacija ili iniciranja od strane FIBA-e a da ni jedan slučaj nije pokrenut od strane KSS-a.

Iako se u medijima pojavljuju brojni slučajevi nameštanja utakmica, u Republici Srbiji nije zabeležen veći broj osuda za krivično delo Dogovaranje ishoda sportskog takmičenja, kojim se određuje krivična odgovornost za radnju kojom se unapred dogovara ishod sportske utakmice. Poslednjih godina zabeležene su ukupno tri osude, dve u toku 2017. godine i jedna u toku 2014. godine.²² Sve napred ukazuje da postoji „tamna brojka“ kada je u pitanju ovo krivično delo, koja se ne uklapa u zvanične statističke podatke i da pravosudni organi ne prate dešavanja na terenu. Suprotstavljanje nameštanju utakmica postaje uzaludno ukoliko se ne sprovodi na nacionalnom nivou, ali istovremeno i na međunarodnom planu.²³ Republika Srbija, kao deo međunarodne zajednice, suočava se sa izazovima koje nameštanje utakmica nosi, te je stoga neophodno analizirati postojeće pravne okvire i međunarodne standarde.

¹⁹ Saopštenje za javnost, <https://kss.rs/saopstenje-za-javnost-4/>, 27. 7. 2025.

²⁰ Saopštenje KSS, <https://kss.rs/saopstenje-kss-2/>, 1. 8. 2025.

²¹ Saopštenje za javnost, <https://kss.rs/saopstenje-za-javnost-5/>, 2. 8. 2025.

²² Đorđe Marjanović, „Krivično delo dogovaranje takmičenja sa osvrtom na Konvenciju Saveta Evrope o manipulaciji sportskim rezultatima“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 2, tom 57, Novi Sad, 2023, 530.

²³ M. Stanić, op. cit., 417.

MEĐUNARODNI STANDARDI

Problem nameštanja utakmica nije lokalnog karaktera, već predstavlja globalni fenomen koji pogađa različite sportove i zemlje širom sveta. Zbog toga nameštanje utakmica često ima međunarodnu dimenziju, što podrazumeva da je saradnja preko državnih granica od suštinskog značaja.²⁴ U tom kontekstu, neophodno je razmotriti međunarodne standarde i pravne okvire koji se koriste u suprotstavljanju ovoj negativnoj pojavi, jer suprotstavljanje manipulacijama u sportu predstavlja složen izazov koji zahteva usklađeno delovanje na međunarodnom i nacionalnom nivou.²⁵

Konvencija Saveta Evrope o manipulisanju sportskim takmičenjima (Konvencija), koja je usvojena 2014. godine u mestu Makolinu, u Švajcarskoj, predstavlja ključni međunarodni instrument u suprotstavljanju manipulacijama u sportskim takmičenjima, naglašavajući potrebu za saradnjom između javnih vlasti, sportskih organizacija i operatera sportskog kladenja.²⁶ Po mestu gde je usvojena nazivaju je još i „Makolin konvencija“. Republika Srbija je potpisala 2014. godine Konvenciju, a ratifikovala tek 2025. godine, a iste godine stupila je na snagu.²⁷ Trenutno je 40 država članica Sveta Evrope potpisalo Konvenciju, a od tog broja 15 je nju ratifikovalo i u tim državama je stupila na snagu (Europe, 2025).²⁸ Cilj Konvencije je povećanje saradnje kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou između vlada, regulatornih tela, operatera kladenja, sportskih tela i tužilaca u borbi protiv nameštanja utakmica.²⁹ U čl. 3 Konvencije „Manipulisanje sportskim takmičenjima“ se definiše kao nameran čin, radnja ili propust koje ima za cilj nepropisno menjanje rezultata ili toka sportskog takmičenja kako bi se uklonile celokupna ili delimična nepredvidljivost sportskih takmičenja radi sticanja nepravične prednosti za sebe ili za druge. Konvencija je podeljena u devet poglavlja: I Svrha, vodeća načela i definicije; II Prevencija, saradnja i druge mere; III Razmena informacija;

²⁴ Louis Vandercruysse, „An Vermeersch, Tom Vander Beken, Macolin and beyond: legal and regulatory initiatives against match manipulation“, *The International Sports Law Journal*, No 3, Vol. 22, 2022, 243.

²⁵ Damir Primorac, Marko Pilić, „Suzbijanje manipulacije sportskim natjecanjima prema Konvenciji Vijeća Evrope br. 125“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 2, tom 57, Split, 2020, 359.

²⁶ Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o manipulisanju sportskim takmičenjima, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 9/24.

²⁷ Chart of signatures and ratifications of Treaty 215, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=215>, 2. 8. 2025.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ D. Primorac, M. Pilić, M. Stanić, op. cit., 360.

IV Materijalno krivično zakonodavstvo i saradnja na sprovođenju; V Nadležnost, krivični postupak i mere sprovođenja; VI Sankcije i mere; VII Međunarodna saradnja u sudskim i drugim pitanjima; VIII Praćenje i IX Završne odredbe.³⁰ Usvajanjem i implementacijom Konvencije, države se obavezuju da uspostave nacionalne platforme za borbu protiv nameštanja utakmica, koje će služiti kao informacioni centri i koordinatori aktivnosti.³¹ Ona predstavlja ključni instrument u ovoj oblasti, postavljajući standarde za kriminalizaciju nameštanja rezultata, zaštitu uzbušnjivača, saradnju između država i sportskih organizacija, kao i preventivne mere u oblasti obrazovanja i informisanja.³² Konvencija ne nameće ugovornim stranama da usvoje posebne odredbe kojima bi se kriminalizovala manipulacija sportskim takmičenjima, već im se ostavlja da odluče šta je odgovarajuće njihovom socijalnom i pravnom kontekstu.³³ Značaj usvajanja i primene Konvencije u nacionalnom zakonodavstvu je nemerljiv i predstavlja značajan i pozitivan korak napred u borbi protiv manipulacije sportskim takmičenjima i u očuvanju integriteta sporta.³⁴

Pored Saveta Evrope, Interpol ima značajnu ulogu u suprotstavljanju nameštanju utakmica. U tom kontekstu, Interpol je osnovao radnu grupu za sprečavanje nameštanja utakmica (Interpol Match-Fixing Task Force – IMFTF), koja okuplja relevantna tela za sprovođenje zakona iz celog sveta kako bi se suprotstavili nameštanju utakmica i korupcije u sportu i trenutno ima oko 100 članica, sa više od 150 nacionalnih kontakt tačaka širom sveta.³⁵ Radna grupa se fokusira na razmenu iskustava i najboljih praksi i deluje kao platforma za istrage i međunarodnu koordinaciju slučajeva, ali pruža i podršku zemljama članicama u krivičnim istragama i zajedničkim operacijama u svim sportovima, kao i u održavanju globalne mreže istražitelja koji dele informacije, obaveštajne podatke i najbolje prakse. Zahvaljujući svom globalnom dometu, IMFTF je jedinstveno pozicioniran da poveže jedinice za kriminalističke istrage u svim zemljama članicama Interpola, relevantne jedinice za integritet iz glavnih međunarodnih sportskih federacija i posebne službe za nadzor, u cilju ujedinjenja napora u borbi

³⁰ *Ibidem*.

³¹ INTERPOL, International Olympic Committee, *Handbook on Protecting Sport-from Competition Manipulation*, INTERPOL and International Olympic Committee, Lausanne, Switzerland, 2016, 68.

³² M. Stanić, op. cit., 419-420.

³³ *Ibidem*, 420.

³⁴ Mijo Galiot, Silvio Čović, Odgovornost za namještanje rezultata sportskih natjecanja s aspekta podmićivanja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1, tom 58, Split, 2021, 331.

³⁵ „Corruption in sport“, <https://www.interpol.int/Crimes/Corruption/Corruption-in-sport>, 8. 1. 2025.

protiv nepravilnosti u sportu. U poslednjih nekoliko godina, uspostavljeni su i okviri saradnje za zaštitu velikih sportskih događaja od kriminalne zloupotrebe. U skladu sa navedenim sprovodi se operacija SOGA (SOccer GAMbling) koja ima za cilj borbu protiv ilegalnog klađenja, nameštanja utakmica i povezanih aktivnosti pranja novca.³⁶ To je redovna akcija koja se sprovodi u vreme velikih međunarodnih fudbalskih događaja. Nakon detaljne analize i razmene obavestajnih podataka, identifikuju se sumnjivi kladioničari, kockari i osobe koje peru novac, koji se potom hapse u istovremenoj akciji, čime se pogađaju kriminalne grupe.³⁷ Jedna od takvih operacija, SOGA IX sprovedena je od novembra 2022. do januara 2023. godine, pod okriljem Interpolove Zajedničke radne grupe za Svetsko prvenstvo u Kataru 2022. U njoj je učestvovalo 19 zemalja, što je dovelo do 1.200 hapšenja i zaplene 2 miliona američkih dolara u zaplenjenim sredstvima, 76 miliona američkih dolara u digitalnim zapisima o klađenju, računari, mobilni telefoni, kreditne kartice, luksuzni automobili, nakit i torbe. Istražitelji su identifikovali nekoliko trendova, kao što su izražena sklonost ka onlajn klađenju, klađenje na manje iznose kako bi se izbegla detekcija, i da su muškarci mlađi od 40 godina najtipičniji profil na koji treba obratiti pažnju. Interpolovih devet operacija SOGA dovele su do 20.300 hapšenja, zaplene 64 miliona američkih dolara u gotovini, zatvaranja oko 4.000 ilegalnih kladionica koje su obradile klađenja u vrednosti većoj od 7,3 milijarde dolara, kao i izricanje administrativnih sankcija za ilegalno klađenje u iznosu od 4,5 miliona evra.³⁸

Međunarodne sportske organizacije, kao što su FIFA, UEFA, FIBA i MOK, imaju važnu ulogu u borbi protiv negativnih pojava u sportu,³⁹ kao što je i nameštanje rezultata. Iz prethodno navedenih primera, koji su se odnosili na nameštanje utakmica u Srbiji, mogli smo uočiti koliko važnu ulogu imaju UEFA i FIBA, jer su prvenstveno one pružile informacije našim sportskim savezima o nameštanju utakmica. Sve navedene sportske organizacije su usvojile etičke kodekse i pravila ponašanja koja zabranjuju nameštanje rezultata i predviđaju sankcije za lica koja su umešana u takve aktivnosti. U odgovoru na nameštanje utakmica, FIFA

³⁶ Riley Helgren, „The Effects of the Hyper-Globalization of Legalized Sports Betting on Match-Fixing and Competition Manipulation in the Olympics“, *UNLV Gaming Law Journal*, No. 2, Vol. 14, 2024, 313.

³⁷ „Corruption in sport“, <https://www.interpol.int/Crimes/Corruption/Corruption-in-sport>, 8. 1. 2025.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Božidar Otašević, Bojan Janković, „Uloga sportskih saveza u suprotstavljanju nasilju na sportskim priredbama“, *Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Jelena. S. Perović Vujačić), tom I, Beograd, 2021, 353.

i UEFA su uspostavile jedinice za integritet koje su odgovorne za praćenje obraza kladenja i istragu sumnjivih aktivnosti.⁴⁰ Ove jedinice blisko saraduju sa kladionicama, organima reda i međunarodnim regulatornim telima kako bi otkrile i sprečile nameštanje utakmica pre nego što ono može ozbiljno naškoditi reputaciji sporta. Pored navedenog, FIFA je izmenama Disciplinskog kodeksa i Etičkog kodeksa ojačala istrage o nameštanju utakmica i drugim etičkim pitanjima, tako što je odredila da ubuduće postoji nezavisni ekspert za integritet koji će obavljati istražne zadatke i poslove koordinacije sa državnim organima, a radi procene svih potencijalnih prekršaja, i naknadno predlaganje svih potencijalnih odgovarajućih disciplinskih mera.⁴¹

Od 2021. godine status posmatrača, u okviru Komiteta za praćenje Konvencije, dobila je i UEFA.⁴² Ona sprovodi brojne aktivnosti u ovoj oblasti, koje su velikim delom usmerene na prevenciju. Tako je, u okviru UEFA Akademije, 2022. godine uspostavila program „Borba protiv nameštanja utakmica“ (UEFA FTF) edukujući profesionalce koji se bave borbom protiv nameštanja utakmica znanjem, alatima i veštinama potrebnim za prikupljanje obaveštajnih podataka, vođenje istraga i pružanje pomoći u postupcima krivičnog gonjenja.⁴³ Takođe, radi se na stalnoj edukaciji službenika za integritet, koji se nalazi u svakoj od ukupno 55 država članica UEFA-e, među kojima je i Srbija.⁴⁴

Kako bi poboljšale svoje istraživačke sposobnosti, mnoge međunarodne sportske federacije su uspostavile specijalizovane jedinice za integritet koje su zadužene za praćenje pitanja vezanih za integritet, uključujući nameštanje utakmica. UEFA, na primer, ima odeljenje za integritet koje je specifično fokusirano na istrage u vezi sa sumnjama na manipulaciju utakmicama i praćenje pretnji po fer-plej.⁴⁵ Jedan od ključnih mehanizama za otkrivanje nameštanja utakmica, koje koristi UEFA je Sistem za detekciju prevara u kladenju (BFDS), koji prati neobične obrasce kladenja koji mogu ukazivati na manipulaciju.⁴⁶ Kada se sumnja da nameštanje utakmica deo šire kriminalne mreže, UEFA-e saraduju sa Interpolom ili

⁴⁰ L. Mravec, op. cit., 26.

⁴¹ M. Stanić, op. cit., 424.

⁴² *Ibidem*, 427.

⁴³ UEFA Statutes - Edition 2024, https://documents.uefa.com/v/u/07zyuoc_69TV_sHbFYvA2w, 2. 8. 2025.

⁴⁴ Anti-match-fixing, <https://www.uefa.com/running-competitions/integrity/anti-match-fixing/>, 1. 8. 2025.

⁴⁵ L. Mravec, op. cit., 37.

⁴⁶ *Ibidem*.

Evropolom kako bi dobile obaveštajnu i operativnu podršku, posebno u slučajevima transnacionalnih istraga, kada kriminalne organizacije manipuliraju utakmicama u različitim jurisdikcijama.

Što se tiče internih pravila UEFA, u čl. 12 Disciplinskog pravilnika UEFA konkretno se navodi da svi učesnici koji podležu pravilima i propisima UEFA moraju se uzdržati od bilo kakvog ponašanja koje nanosi ili može naneti štetu integritetu utakmica i takmičenja, kao i da moraju u potpunosti saradivati sa UEFA-om u svim naporima da se bore protiv takvog ponašanja. U čl. 50.3 Statutu UEFA je navedeno da kriterijumi za prijem u UEFA takmičenja zahtevaju da učesnički klubovi ispunjavaju stroge standarde integriteta.⁴⁷

Međunarodni olimpijski komitet (MOK) takođe preduzima mere za zaštitu integriteta Olimpijskih igara, uključujući monitoring klađenja i saradnju sa policijskim organima. MOK je, u saradnju sa Interpolom izdao Priručnik za zaštitu sporta od manipulacije takmičenjima,⁴⁸ koji služi kao sveobuhvatan i pristupačan vodič za sve aktere u sportskoj industriji, pružajući osnovna znanja i strategije za suzbijanje manipulacije takmičenjima. Ovaj dokument ima ključnu ulogu u promovisanju integriteta i fer-pleja u sportu, tako što ističe rizike povezane sa nameštanjem utakmica i predstavlja praktične korake za njihovo sprečavanje. Kao odgovor na ove rizike, MOK je 2014. godine razvio sistem za praćenje klađenja i zaštitu integriteta (Integrity Betting Intelligence System – IBIS) radi praćenja obrazaca klađenja i otkrivanja nepravilnosti.⁴⁹ IBIS služi kao ključni alat za identifikovanje potencijalnih pretnji u stvarnom vremenu i obezbeđivanje transparentnosti u okviru olimpijske zajednice. Pored pomenutog Priručnika, MOK je izdao i Kodeks Olimpijskog pokreta o prevenciji manipulacije takmičenjima,⁵⁰ koji utvrđuje etičke standarde i protokole za očuvanje integriteta Olimpijskog pokreta. Ovaj kodeks pruža jasne smernice za identifikovanje, prijavljivanje i kažnjavanje manipulacije takmičenjima, povezujući teorijske principe sa konkretnim mehanizmima za sprovođenje. On naglašava da odgovornost ne leži samo na sportistima, već uključuje i zvaničnike, trenere i druge učesnike u sportu, čime se ojačava ideja da je integritet kolektivna odgovornost.

⁴⁷ UEFA Statutes – Edition 2024, https://documents.uefa.com/v/u/07zyuoc_69TV_sHbFYvA2w, 2. 8. 2025.

⁴⁸ INTERPOL, International Olympic Committee, *Handbook on Protecting Sport from Competition Manipulation*, INTERPOL and International Olympic Committee, Lausanne, Switzerland, 2016.

⁴⁹ R. Helgren, op. cit., 311.

⁵⁰ IOC, *Olympic movement code on the prevention of the manipulation of competitions*, International Olympic Committee, 2015.

PRAVNI OKVIR U SRBIJI

Iako nameštanje utakmica postoji već dugo vremena, istorijski izvori koji dokumentuju kako su organi reda i pravosudni sistem postupali prema počiniocima ovih dela su veoma oskudni.⁵¹ Slična situacija je i u Srbiji. Već je napomenuto da su poslednjih godina zabeležene ukupno tri osude, koje su povezane sa nameštanjem utakmicama.⁵² Osim toga, mnoge odluke o sankcionisanju nameštanja donosile su sportske organizacije, što se moglo videti iz navedenih primera u Srbiji.

Nacionalni pravni okvir treba da bude usklađen sa međunarodnim standardima i da obezbedi efikasne mehanizme za borbu protiv nameštanja rezultata. Republika Srbija je preduzela korake, samom ratifikacijom Konvencije, u usklađivanju svog zakonodavstva sa međunarodnim standardima u borbi protiv nameštanja rezultata u sportu. Već je navedeno da je u Konvenciji određeno da strane potpisnice imaju određeni nivo diskrecije u pogledu toga koja će konkretna ponašanja tretirati kao krivična dela. Obaveza postoji samo kada je reč o ponašanjima koja moraju biti predmet krivičnog gonjenja u skladu sa Konvencijom. Jedini jasan zahtev jeste da manipulacija sportskim takmičenjem mora biti kažnjiva ukoliko je uključena prisila, korupcija ili prevara – i to onako kako su ti pojmovi definisani u domaćem pravu svake države.⁵³ Na primer, moguće je da se u nekim pravnim sistemima taktičko slabije igranje (namerno nedovoljno angažovanje) sankcioniše kao krivično delo. Ukoliko je pojam „prisile“ u nekom zakonodavstvu definisan šire – tako da uključuje zloupotrebu moći ili položaja u kom se neko nalazi u stanju ranjivosti – ta država bi mogla krivično goniti trenera koji je savetovao sportiste da ne daju svoj maksimum u cilju dobijanja povoljnijeg žreba u narednoj rundi takmičenja.

Globalna studija, koju su sprovedeli Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal (UNODC) i MOK, pokazala je da je 45 država usvojilo ili donelo posebne propise kojima se nameštanje utakmica inkriminiše kao krivično delo.⁵⁴ Slična studija, usmerena na države članice Evropske unije, pokazala je da se one uglavnom mogu podeliti u dve grupe u pogledu načina na koji krivičnopravno regulišu borbu protiv manipulacije sportskim rezultatima.⁵⁵ Prvu grupu čine države koje se oslanjaju na postojeće odredbe o prevarama, korupciji, a u nekim slučajevima i na krivična dela zavere. Drugu grupu čine države koje su donele posebne antikorupcijske

⁵¹ R. Helgren, op. cit., 314.

⁵² Đ. Marjanović, op. cit., 530.

⁵³ L. Vandercruysse, op. cit., 245.

⁵⁴ *Ibidem*, 246.

⁵⁵ *Ibidem*.

zakone – ili su manipulaciju utakmicama uvele kao posebno krivično delo u svoj krivični zakonik ili zakon o sportu, ili su usvojile poseban zakon kojim se određeni oblici sportske prevare mogu inkriminisati.

Ako bi prihvatili ovu podelu, Srbiji možemo svrstati u drugu grupu država, u one države koje su uvele posebno krivično delo u svoj krivični zakonik. Tako u Krivičnom zakoniku,⁵⁶ u čl. 208b postoji krivično delo dogovaranje ishoda takmičenja. Zaštitni objekat ovog krivičnog dela jeste imovina. Kako je ono svrstano u glavu dvadeset jedan, koja se odnosi na imovinska krivična dela, zakonodavac je imao cilj da prevashodno inkriminiše one manipulacije sa sportskim ishodima kod kojih je namera sticanje imovinske koristi.⁵⁷ Sa tim u vezi, samo dogovaranje ishoda takmičenja, a bez namere pribavljanja imovinske koristi, nije krivično delo.⁵⁸ Postavlja se pitanje koliko je svrstavanje u ovu grupu krivičnih dela opravdano, s obzirom na to da neke radnje dogovaranja ishoda sportskog takmičenja ne moraju biti preduzete sa namerom sticanja protivpravne imovinske koristi. Upravo takve radnje, kojima se ne pribavlja imovinska korist, podležu pod jurisdikciju sportskih saveza. Tako je FSS doneo Pravilnik o prevenciji i sprečavanju nameštanja utakmica,⁵⁹ koji reguliše ovu oblast. U čl. 10, nameštanje utakmica se definiše kao pokušaj jednog ili više pojedinaca da utiču na rezultat utakmice, ili pojavu bilo kakvih dešavanja tokom utakmice putem radnji ili propusta koji su u suprotnosti sa sportskim ciljem kome se obično teži. To znači da za razliku od krivičnog dela, gde se zahteva pribavljanje imovinske koristi, ovde to nije slučaj, već se i sam pokušaj uticanja na rezultat ili pojava bilo kakvih dešavanja tokom utakmice putem radnji ili propusta koji su u suprotnosti sa sportskim ciljem kome se obično teži, smatra nameštanjem utakmice. Košarkaški savez Srbije je na nešto drugačiji način regulisao problem nameštanja utakmica. Tako je u Disciplinskom pravilniku KSS,⁶⁰ u čl. v 81 predviđeno da će se kazniti vremenskom zabranom igranja ili vršenja dužnosti u trajanju od najmanje jedne godine ili doživotnom zabranom igranja ili vršenja dužnosti, ko na bilo koji način utiče ili učestvuje u nameštanju rezultata na košarkaškoj utakmici, a klub koji učestvuje u nameštanju rezultata, kazniće se novčanom kaznom i prebacivanjem u niži rang takmičenja.

⁵⁶ Krivični zakonik, *Službeni glasnik RS*, br. 85/05-30, 88/05-51 (ispravka), 107/05-171 (ispravka), 72/09-53, 111/09-36, 121/12-3, 104/13-3, 108/14-3, 94/16-7, 35/19-3, 94/24-390.

⁵⁷ Đ. Marjanović, op. cit., 527.

⁵⁸ M. Stanić, op. cit., 423.

⁵⁹ Pravilnik o prevenciji i sprečavanju nameštanja utakmica, *Službeni list FSS „Fudbal“*, br. 12, 2013.

⁶⁰ Disciplinski pravilnik Košarkaškog saveza Srbije, https://lige.kss.rs/wp-content/uploads/2024/02/Disciplinski-pravilnik-KSS_20062018.pdf, 2. 8. 2025.

Jasno je da nedostatak sudske prakse u vezi sa ovim delom uskraćuje važne uvide u to kako do nameštanja dolazi, ko su potencijalni akteri i koji znaci ukazuju na moguću manipulaciju u određenom sportu. Bez razumevanja načina na koji se nameštanje infiltriralo u sport i oblika u kojima su akteri bili kažnjavani, sportske institucije će nastaviti da neujednačeno sprovode propise i kažnjavaju počinioce.⁶¹

ZAKLJUČAK

Da se utakmice u različitim sportovima nameštaju, ne samo u Srbiji već u celom svetu, nije novost. Ono što je u Srbiji neobično jeste to da sportski savezi u Srbiji, uglavnom po prijavi evropskih sportskih saveza, pokreću disciplinske postupke i kažnjavaju klubove, ali posle toga nema informacija o tome da li su odgovorni i krivično procesuirani. U medijima se ne može videti (pročitati) ishod pokrenutih sudskih postupaka. Sportski savezi prosleđuju potrebne informacije i dokumentaciju o nameštenim utakmicama policiji i tužilaštvima i tada nastaje tišina. Neobično je međutim da se nadležne istražne institucije u Srbiji, MUP i tužilaštvo, ne oglašavaju o ishodima u vezi sa tim slučajevima, iako je nameštanje utakmica po Krivičnom zakoniku krivično delo. Međutim, krivično delo postoji samo ako postoji namera pribavljanja imovinske koristi. Ako dođe do nameštanja utakmice, bez pribavljanja imovinske koristi, takve radnje mogu procesuirati samo sportski savezi, u skladu sa svojim internim pravilima. Zbog navedenog smatramo da je potrebno da se razmotri potreba da Zakon o sportu ili Krivični zakonik normira kao krivična dela sve pojave oblike koji za posledicu imaju narušavanje integriteta sportskog takmičenja do kojeg dolazi nameštanjem ishoda sportskog takmičenja. Iz svega navedenog možemo dati odgovor na pitanje koje je postavljeno i naslovu i zaključiti da pravni okvir u Srbiji ne odgovara situaciji na terenu, gde često dolazi do nameštanja rezultata u različitim sportskim takmičenja. Manji broj sudskih osuda za ovo krivično delo može se objasniti nedostatkom političke volje da se istraga za ova krivično delo sprovede, ali se može objasniti i sa teškoćama u dokazivanju da je ovo krivično delo izvršeno.

Pored gore navedenog od ključnog značaja je i uspostavljanje specijalizovanih jedinica u okviru policije i pravosuđa za borbu protiv ove negativne društvene pojave. Svakako je neophodno uspostaviti i efikasniji sistem monitoringa kladenja i ostvariti saradnju sportskih organizacija, državnih organa i kladioničarskih kompanija. Neophodno je kontinuirano raditi na jačanju kapaciteta nadležnih organa, edukaciji i podizanju svesti o opasnostima nameštanja rezultata, kao i na unapređenju saradnje sa međunarodnim organizacijama. Takođe je važno unaprediti transparentnost i odgovornost u upravljanju sportskim klubovima, kao i pojačati

⁶¹ R. Helgren, op. cit., 314.

kontrolu finansijskih tokova i donošenja odluka o sponzorstvima. Važno je i podizanje svesti o štetnosti nameštanja utakmica, kako među sportistima, tako i među navijačima i široj javnosti. Podrška i zaštita sportista koji prijavljuju nameštanje utakmica je od velike važnosti. Kroz edukativne programe i kampanje, treba promovisati vrednosti fer-pleja, integriteta i etičkog ponašanja u sportu.

Dr. BOJAN JANKOVIĆ

Associate Professor, University of Criminal Investigation
and Police Studies Belgrade

Dr. BOŽIDAR OTAŠEVIĆ

Associate Professor, University of Criminal Investigation
and Police Studies Belgrade

MANIPULATIONS OF SPORTS RESULTS IN SERBIA
– DOES THE LEGAL FRAMEWORK CORRESPOND
TO THE SITUATION ON THE GROUND?

Summary

The evolution of sports has led to a transition from merely fulfilling the need for physical activity or competing with others to becoming an exceptionally profitable industry. It is precisely the commercialization of sports that creates opportunities for various forms of manipulation and corruption. The true extent of match-fixing remains largely unknown, as many instances go undetected or unreported. Match-fixing represents a global problem, with the highest occurrence of such negative phenomena observed in football, followed by basketball. In Serbia, as in other countries, match-fixing presents a significant challenge, as data indicates that in 2023 alone, 36 suspicious football matches were identified, placing Serbia among the top 10 countries with the highest number of potentially fixed matches. The authors seek to assess whether the current legal framework and the efforts of state authorities are adequate in addressing this issue. However, the situation on the ground suggests otherwise, leading the authors to conclude that the legal framework should be enhanced, along with the improvement of the work of state authorities. Additionally, they propose other measures to improve the situation.

Key words: manipulations, sports competitions, Serbia, legal framework

Literatura

Fijat Lj., Čudan A., Tomašević S., „Sport bez igre-pranje novca“, *TIMS Acta*, br. 2, tom 8, 2014.

Galiot M., Čović S., Odogovornost za namještanje rezultata sportskih natjecanja s aspekta podmićivanja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1, tom 58, 2021.

Helgren R., „The Effects of the Hyper-Globalization of Legalized Sports Betting on Match-Fixing and Competition Manipulation in the Olympics“, *UNLV Gaming Law Journal*, No. 2, Vol. 14, , 2024.

- Lukinović M., Opačić A., Milojević I., „Legal aspects of merchandising in sports“, *Oditor*, No. 2, Vol. 6, 2020.
- Marjanović Đ., „Krivično delo dogovaranje takmičenja sa osvrtom na Konvenciju Save-ta Evrope o manipulaciji sportskim rezultatima“, *Zbornik pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 2, tom 57, 2023.
- Milojević S., Janković B., Otašević B., *Suprotstavljanje navijačkom huliganizmu*, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd, 2019.
- Mravec L., „Threats to sport – gambling, match-fixing and corruption“, PhD Thesis, Charles University, Prague, 2025.
- Otašević B., Janković B., „Uloga sportskih saveza u suprotstavljanju nasilju na sportskim priredbama“, *Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Jelena. S. Perović Vujačić), tom I, Beograd, 2021.
- Primorac D., Pilić M., „Suzbijanje manipulacije sportskim natjecanjima prema Konvenciji Vijeća Evrope br. 125“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 2, tom 57, 2020.
- Riedl E., Verschuuren P., „A systematic literature review of esports integrity“, *The International Sports Law Journal*, No. 2, Vol. 25, 2025.
- Stanić M., „Nivoi pravne borbe protiv nameštanja rezultata fudbalskih utakmica“, *Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Jelena. S. Perović Vujačić), tom I, Beograd, 2023.
- Tak M., Jackson J. S., Sam P. M., „Traces of (dis)organised crime in sports gambling: a case study of the 2011 K-League match-fixing scandal“, *Trends in Organized Crime*, No. 2, Vol. 28, 2023.
- Vandercruysse L., Vermeersch A., Vander Beken T., „Macolin and beyond: legal and regu-latory initiatives against match manipulation“, *The International Sports Law Journal*, No. 3, Vol. 22, 2022.
- Van Der Hoeven S., Constandt B., Manoli E. A., Van Bottenburg M., Caneppele S., Willem A., „Understanding how individuals engage in match-fixing: the role of moral disen-gagement“, *European Sport Management Quarterly*, No. 4, Vol. 24, 2024.

KATARINA ŽIVANOVIĆ

ANTIDOPING MERE I ZAŠTITA PRAVA NA PRIVATNOST SPORTISTA IZ PERSPEKTIVE MEĐUNARODNIH STANDARDA

Rad istražuje pitanje antidoping mera u sportu kroz prizmu zaštite prava na privatnost sportista, sa posebnim osvrtom na whereabouts sistem – međunarodni standard ustanovljen u skladu sa Kodeksom Svetske antidoping agencije (WADA). Polazeći od pravne i etičke dimenzije ove teme, cilj rada je da se kroz analizu domaće i strane stručne i naučne literature, međunarodnog pravnog okvira i relevantne prakse Evropskog suda za ljudska prava, pruži odgovor na pitanje da li je moguće i na koji način uspostaviti ravnotežu između dva suprotstavljena, ali jednako važna interesa – zaštite prava na privatnost i potrebe za efikasnom borbom protiv dopinga u sportu. Pravo na privatnost, koje predstavlja temelj ličnog života, odnosno pravo pojedinca da „živi koliko god želi zaštićen od javnosti“, nije apsolutnog karaktera i može biti predmet zakonskih ograničenja. Evropski sud za ljudska prava je potvrdio da se takva ograničenja mogu smatrati legitimnim, posebno u kontekstu sprovođenja nenajavljenih doping kontrola u unapred određenim vremenskim intervalima, zasnovanih na obavezi sportista da prijave svoje boravište. Iako doping potiče još iz antičkog doba i ima i dalje svoje pristalice, njegova jasno utvrđena štetnost opravdava razvoj savremenih antidoping mera i normativnih mehanizama, u cilju zaštite osnovnih društvenih vrednosti, javnog zdravlja, zdravlja sportista, fer takmičenja, integriteta sporta, kao i zaštite dece i mladih.

Ključne reči: sport, antidoping, pravo na privatnost, whereabouts sistem, Evropski sud za ljudska prava

Dr Katarina Živanović, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, e-mail: kaca_zivanovic@yahoo.com.

UVODNA RAZMATRANJA

Konstituisanje i primena antidoping mera u sportu, kao ključnih mehanizama za očuvanje javnog interesa i zaštitu zdravlja sportista, predstavljaju rezultat dugotrajnog i složenog procesa. Ova problematika dodatno je otežana istorijskim kontinuitetom upotrebe stimulativnih sredstava u sportu, koji seže još u antičko doba, stalnim razvojem i usavršavanjem metoda za poboljšanje sportskih performansi, kao i prisustvom izraženog takmičarskog mentaliteta, oličenog u principu „pobeda po svaku cenu“, koji sportiste neretko navodi na rizikovanje sopstvenog zdravlja zarad postizanja vrhunskih rezultata.

Tokom perioda kada je dominirala teorija o ograničenoj fizičkoj energiji kod ljudi, mogućnost značajnog poboljšanja sportskih performansi nije bila u fokusu istraživanja. Takođe, moralna osuda upotrebe stimulansa u sportu bila je minimalna, naročito među elitnim sportistima i njihovim pratiocima. Naime, u 19. i ranom 20. veku, korišćenje medicinskih sredstava za unapređenje sportskih rezultata smatrano je prihvatljivim i nije izazivalo društvenu osudu. Naučni i medicinski napredak je viđen kao legitimno sredstvo za povećanje sportskih sposobnosti, a primena novih lekova kao znak inovacije.¹

Prva značajnija međunarodna konferencija o borbi protiv dopinga u sportu, poznata kao Otavska konferencija, održana je 1988. godine u Kanadi. Na navedenoj konferenciji predstavljena je Međunarodna olimpijska povelja protiv dopinga, koju je usvojio Međunarodni olimpijski komitet (MOK) tokom Olimpijskih igara u Seulu, održanih iste godine u septembru.² Ova konferencija imala je ključnu ulogu u uspostavljanju jedinstvenih pravila i politika, odnosno u jačanju globalnih napora u suzbijanju dopinga.

Koraci preduzimani u cilju suzbijanja dopinga u sportu sprovedeni su postepeno i uglavnom su imali deklarativni karakter, ali su ipak značajno doprineli podizanju svesti o problemu dopinga, kako sa zdravstvenog, tako i sa etičkog aspekta. Naime, kako ističu Paul Dimeo i Verner Møller,³ u svojim istraživanjima, kao i zvanične objave MOK-a,⁴ prve zvanične antidoping regulative u sportu donete su

¹ Daniel M. Rosen, *Dope – a History of Performance Enhancement in Sports from the Nineteenth Century to Today*, Praeger, London, 2008, 1; Ian Ritchie, „Understanding performance-enhancing substances and sanctions against their use from the perspective of history“, *Routledge Handbook of Drugs and Sport* (eds. Verner Møller, Ivan Waddington, John Hoberman), Routledge, 2015, 22.

² Arne Ljungqvist, „Brief History of Anti-Doping“, *Acute Topics in Anti-Doping, Med Sport Sci.* (eds. O. Rabin, Y. Pitsiladis), Vol. 62, 2017, 7.

³ Paul Dimeo, Verner Møller, *The anti-doping in sport – Causes, Consequences, Solutions*, London, New York, 2018, 28–29.

⁴ Olympic marathon innovations, <https://www.olympics.com/ioc/news/olympic-marathon-innovations>, 23. 7. 2025.

1908. godine, na Olimpijskim igrama u Londonu. Ova mera doneta je kao odgovor na upotrebu stimulativnih supstanci tokom maratona u Sent Luisu 1904. godine, usled zabrinutosti za zdravstvene rizike povezane sa njihovom upotrebom i usled zahteva za poštovanjem principa fer-pleja. Prema tim pravilima, koja ipak nisu strogo sprovedena s obzirom na to da su takmičari otvoreno koristili stimulanse tokom trke, nijedan takmičar, bilo na startu ili tokom trke, nije smeo da uzme ili primi bilo kakvu zabranjenu supstancu, pri čemu je kršenje ovog pravila vodilo diskvalifikaciji.

Još jedan značajan korak ka zabrani upotrebe stimulativnih supstanci u sportu dogodio se 1928. godine, kada je Međunarodna amaterska atletska federacija (IAAF, danas poznata kao World Athletics) postala prva međunarodna sportska organizacija koja je zvanično uvela zabranu korišćenja stimulansa. I pored toga što ta zabrana u početku nije imala obavezujući karakter, predstavljala je prvi pokušaj uspostavljanja antidoping regulative u sportu. Iako su brojne druge međunarodne federacije ubrzo sledile ovaj primer, zabrane su ostale uglavnom neefikasne zbog izostanka konkretnih mehanizama kontrole, poput testiranja.⁵ Prvi značajan iskorak ka praktičnoj primeni antidoping mera dogodio se 1966. godine, kada su Međunarodna biciklistička unija (UCI) i Međunarodna fudbalska federacija (FIFA) među prvima uvele doping testove na svojim svetskim prvenstvima. Samo dve godine kasnije, 1968. godine, testiranje na zabranjene supstance prvi put je sprovedeno i na Olimpijskim igrama – najpre na Zimskim igrama u Grenoblu, a potom i na Letnjim igrama u Meksiku.⁶

Dakle, može se reći da je prelomni trenutak u procesu zabrane dopinga u sportu nastupio tokom 60-ih godina 20. veka, koje su obeležene intenziviranjem aktivnosti, nizom značajnih događaja i uvođenjem mera koje su postavile temelje za uspostavljanje obavezujuće antidoping regulative. Naime, 1961. formirana je Medicinska komisija pri MOK-u, kao reakcija na smrt danskog bicikliste tokom Olimpijskih igara u Rimu 1960. godine,⁷ da bi krajem 60-ih godina Savet Evrope je prepoznao rastući problem dopinga u sportu i pokušao da nađe rešenje uspostavljanjem političkog partnerstva sa MOK-om, sa ciljem usklađivanja antidoping aktivnosti i pravila kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou, pre svega unutar Evrope.⁸ Naime, 1967. godine, Savet Evrope je zvanično osudio upotrebu dopinga, a „duh fer-pleja u sportu“ postao je prepoznatljiv i trajan element

⁵ Anti-doping Textbook, International University Sports Federation and World Anti-Doping Agency, 2015; David R. Mottram, Neil Chester, *Drugs in Sport*, 7th Edition, London, 2018, 24.

⁶ Anti-doping Textbook, International University Sports Federation and World Anti-Doping Agency, 2015; D. R. Mottram, N. Chester, op. cit., 24.

⁷ A. Ljungqvist, op. cit., 1–2.

⁸ *Ibidem*, 7.

u antidoping diskursu, kada je došlo do široke moralne osude ovih praksi,⁹ da bi 1989. doneo Konvenciju protiv dopinga,¹⁰ koja je 2002. godine dopunjena Dodatnim protokolom sa ciljem usklađivanja antidoping politika u evropskim državama, podsticanja međunarodne saradnje i definisanju obaveza država članica.

Aktivnosti na polju borbe protiv dopinga, MOK je preduzeo i 1967. godine, kada je na zasedanju u Teheranu predstavio predlog koji je uključivao listu zabranjenih supstanci i pravila za njihovo testiranje.¹¹ Ipak sve do osnivanja Svetske antidoping agencije, početkom 21. veka, kada je započeo ozbiljan pokušaj da se stekne prednost u borbi protiv dopinga,¹² pokušaji da se suzbije zloupotreba supstanci u sportu bili su praćeni nerazumevanjem razmera problema, neadekvatnim metodama testiranja, neusklađenim propisima i sl.¹³ Naime, MOK je 1999. godine organizovao Svetsku konferenciju o doping u sportu u Švajcarskoj, što je predstavljalo ključni korak u institucionalizaciji borbe protiv dopinga. Kao direktan ishod ove konferencije, osnovana je Svetska antidoping agencija (WADA). Osnovna misija WADA-e jeste harmonizacija antidoping pravila na globalnom nivou i unapređenje koordinisanih aktivnosti u suzbijanju dopinga u sportu. Danas WADA deluje na osnovu Svetskog antidoping kodeksa (WADA Code),¹⁴ koji predstavlja temeljni dokument za antidoping politiku i praksu, kao i u skladu sa Međunarodnom konvencijom protiv dopinga u sportu,¹⁵ usvojenom pod okriljem UNESCO-a. Dva glavna cilja WADA jesu zaštita prava sportista da učestvuju u sportu bez dopinga i obezbeđivanje usklađene, koordinisane i efikasne borbe protiv dopinga na globalnom nivou.¹⁶ Najznačajnija karakteristika WADA Code jeste upravo njegov obavezujući karakter za sportske organizacije,

⁹ Barrie Houlihan, *Dying to Win: Doping in Sport and the Development of Anti-Doping Policy*, Strasbourg, 1999, 130, nav. prem. Anne Amos, „Anti-doping Policy: Rationale or Rationalisation?“, doctor thesis, Faculty of Law, University of Sydney, Sydney, 2008, 80.

¹⁰ Anti-Doping Convention, No. 135, Strasbourg, 16. XI. 1989, Council of Europe, *CETS 135 - Anti-Doping Convention*, 2. 8. 2025.

¹¹ A. Ljungqvist, op. cit., 1–10.

¹² D. R. Mottram, N. Chester, op. cit., 21; April. D. Henning, Paul Dimeo, „The new front in the war on doping: Amateur athletes“, *International Journal of Drug Policy*, Vol. 51, 2017, 128–136.

¹³ D. R. Mottram, N. Chester, op. cit., 21.

¹⁴ World Anti-Doping Code, <https://www.wada-ama.org/en/resources/world-anti-doping-code-and-international-standards/world-anti-doping-code>, 29. 7. 2025.

¹⁵ International Convention against Doping in Sport, 19 October 2005 – Paris, France, UNESCO, under certificate n°55048 dated of 15 March 2007, *International Convention against Doping in Sport - Legal Affairs*, 2. 8. 2025.

¹⁶ O tome v. Jannica Houben, „Proportionality in the World Anti-DopingCode: Is There Enough Room for Flexibility?“, *The International Sports Law Journal*, Iss. 1–2, 2007, 10.

na međunarodnom i nacionalnom nivou kao i to da predstavlja osnovni dokument koji definiše okvir za antidoping politike, pravila i propise u sportskim organizacijama i kod javnih vlasti.

Tokom Druge svetske konferencije o borbi protiv dopinga u sportu, održane 2003. godine u Kopenhagenu, vlade brojnih zemalja potvrdile su svoju spremnost na saradnju sa WADA-om u daljem jačanju globalnog odgovora na doping. Države potpisnice konvencije preuzele su obavezu da implementiraju principe sadržane u WADA Code, te da sprovedu odgovarajuće mere kako bi podržale napore u borbi protiv dopinga, uključujući i olakšavanje delovanja relevantnih institucija i organizacija na nacionalnom i međunarodnom nivou.¹⁷

Do sistematičnog i globalnog pristupa u borbi protiv dopinga u sportu došlo je zahvaljujući sve većoj svesti o tome da, kako ističe D. R. Mottram,¹⁸ „odgovornost za suzbijanje dopinga ne leži isključivo na pojedincima“. Shodno tome, antidoping pravila predstavljaju osnovna sportska pravila koja regulišu uslove pod kojima se sportsko takmičenje odvija. Sportisti, kao i druge osobe – bilo da su to fizička lica, organizacije ili entiteti – koji učestvuju u sportu, dužni su da poznaju i poštuju navedena pravila.

DOPING U SPORTU: ARGUMENTI ZA I PROTIV

Iako je nesporan značaj uvođenja i unifikacije antidoping pravila u sportu, važno je naglasiti da su mišljenja stručne, naučne, ali i šire sportske javnosti podeljena. Premda mnogi stručnjaci i naučnici smatraju da doping narušava temeljne društvenih vrednosti i ugrožava javno zdravlje, postoje i suprotna mišljenja koja osporavaju ovu tezu.

Korišćenje dopinga u sportu kritički se sagledava kroz niz argumenata koji se temelje na zaštiti javnog interesa i očuvanju integriteta sporta. Najčešće se ističu sledeći razlozi: zaštita javnog zdravlja, zdravlja sportista i integriteta sportista, obezbeđivanje ravnopravnih uslova takmičenja i očuvanje principa fer-pleja, prevencija negativnog uticaja na decu i mlade, zaštita prava i interesa drugih sportista (odnosno konkurencije), poštovanje osnovnih načela medicinske etike, kao i očuvanje ključnih društvenih vrednosti koje sport simbolizuje i promoviše.

¹⁷ O tome v. i Andrew Byrnes, „Human Rights and the Anti-Doping Lex Sportiva – The Relationship of Public and Private International Law, 'Law Beyond the State' and the Laws of Nation States“, *Doping in Sport and the Law* (eds. Ulrich Haas, Deborah Healey), Oxford and Portland, Oregon, 2016, 87.

¹⁸ D. R. Mottram, N. Chester, op. cit., 21.

Kako ističe D. Healey:¹⁹ „... osnovne vrednosti sporta, kao što su težnja ka ličnim najboljim rezultatima i izvrsnosti, zajedno sa integritetom takmičenja, utemeljuju njegovu posebnu ulogu i ugled, kao i njegov značajan kulturni značaj u zajednici.“ Ovakvo shvatanje sporta dodatno naglašava problematičnost upotrebe dopinga, jer se time narušava princip pravičnosti takmičenja, a istovremeno se otvaraju ozbiljna pitanja u vezi sa zaštitom zdravlja sportista, odnosno šire – zaštitom javnog zdravlja. Pored značaja sporta u društvenoj, kulturnoj političkoj dimenziji društva, A. Byrnes ukazuje na to da bavljenje sportom i to bez diskriminacije – „osnovno pravo za sve“,²⁰ predstavlja ljudsko pravo priznato u određenim međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima.²¹

Problemu dopinga u sportu treba pristupiti na sistematičan i analitičan način, konzistentno i istrajno, imajući u vidu da je doping zaista ozbiljna pretnja po javno zdravlje, a ne samo pitanje unutar profesionalne sportske zajednice; potom, reč je o složenom i drevnom problemu imajući u vidu veliki broj supstanci koje se isporučuju legalnim i ilegalnim tokovima kao i to da je zloupotreba droga u sportu jedan od najvećih problema u sportu.²² Zbog toga, kako na to ukazuje A. Pipe,²³ svi u sportu imaju odgovornost da se bave opasnostima koje predstavlja doping na sažan, ali promišljen način, jer, kako ističu G. Lippi, G. Banfi, M. Franchini, Gian C. Guidi,²⁴ doping je pitanje koje se tiče celog društva.

¹⁹ Deborah Healey, „The Myth of the Level Playing Field in Sport“, *Doping in Sport and the Law* (eds. Ulrich Haas, Deborah Healey), Oxford and Portland, Oregon, 2016, 3–4; „Winning at Any Cost: Doping in Olympic Sports“, *A Report by The CASA National Commission on Sports and Substance Abuse*, The National Center on Addiction and Substance Abuse at Columbia University, Columbia, 2000, 7.

²⁰ A. Byrnes, op. cit., 81–82.

²¹ Na primer, Olimpijska povelja MOK-a garantuje pravo svakog čoveka da se bavi sportom. Slično tome, Međunarodna povelja o fizičkom obrazovanju, fizičkoj aktivnosti i sportu koju je donela UNESCO jasno definiše pravo na sport kao osnovno ljudsko pravo dostupno svima. Pored toga, pravo na sport prepoznato je i u brojnim drugim međunarodnim aktima, najčešće kroz koncepte prava na zdravlje, obrazovanje, prava deteta i slične oblasti.

O pravu na sport kao osnovnom ljudskom pravu, v. više: Stefan Andonović, „Pravo na sport kao ljudsko pravo“, *Strani pravni život*, br. 3, god. 61, Beograd, 2017, 131–144.

²² Filomena Mazzeo, Gaetano Altavilla, Franscesca D'elia, Gaetano Raiola, „Development of Doping in sports: overview and analysis“, *Journal of Physical Education and Sport*, No. 3, Vol. 18, 2018, 1669.

²³ Andrew Pipe, „Doping and its impact on the the healthy athlete“, *Pharmacology, Doping and Sports Ascientific guide for athletes, coaches, physicians, scientists and administrators* (ed. Jean L. Fourcroy), Routledge, 2009, 177.

²⁴ Giuseppe Lippi, Giuseppe Banfi, Massimo Franchini, Gian Cesare Guidi, „New strategies for doping control“, *Journal of Sports Sciences*, No. 5, Vol. 26, 2008, 441–445.

Jedan od ključnih argumenata koji predstavlja temelj politike zabrane dopinga u sportu odnosi se na zaštitu zdravlja, kao i na očuvanje društvenih i moralnih vrednosti, posebno kada je reč o deci i mladima. Brojna istraživanja ukazuju na stav da upotreba supstanci za poboljšanje sportskih performansi ozbiljno ugrožava integritet i smisao sporta, kao i zdravlje i etički razvoj mladih.²⁵ Osim toga, korišćenje droga u svrhu poboljšanja performansi ima snažan psihološki i takmičarski pritisak i na druge sportiste. U prilog tome govore rezultati istraživanja prema kojima je polovina ispitanih sportista izjavila da bi bili spremni da uzmu zabranjene supstance čak i kada bi znali da će ih to na kraju koštati života.²⁶

Istini za volju, mora se priznati da ova vrsta mentaliteta „pobeda po svaku cenu“ prožima sportove na svim nivoima takmičenja i dovodi do toga da se sportisti osećaju primoranim da koriste supstance samo da bi ostali ravnopravni sa drugim sportistima.²⁷ Idealistički pristup sportu po principu „važno je učestvovati a ne pobediti“ teško da je ikada bio deo bića sportista. Pobeda je za sportistu osnovni cilj učešća u takmičenju i upravo zbog toga su neki spremni da svoje takmičarske sposobnosti povećaju uzimanjem doping sredstava.²⁸ Upravo zbog toga što concept „pobede po svaku cenu“ dovodi do dehumanizacije sportista i njihovog otuđenja od sebe i od konkurencije, borba protiv dopinga u sportu mora biti odlučna i jaka budući da je sport primarno sredstvo kojim se mladi socijalizuju da bi usvojili prave društvene i moralne vrednosti.²⁹ Kako nalazi Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) upotreba zabranjenih supstanci nepravedno eliminiše konkurente istog nivoa koji nisu pribegavali doping sredstvima,

²⁵ V. npr. „Winning at Any Cost: Doping in Olympic Sports“, *A Report by The CASA National Commission on Sports and Substance Abuse*, The National Center on Addiction and Substance Abuse at Columbia University, Columbia, 2000, 8; A. Amos, op. cit., 81–85.

²⁶ „Winning at Any Cost: Doping in Olympic Sports“, *A Report by The CASA National Commission on Sports and Substance Abuse*, The National Center on Addiction and Substance Abuse at Columbia University, Columbia, 2000, 9.

²⁷ „Winning at Any Cost: Doping in Olympic Sports“, *A Report by The CASA National Commission on Sports and Substance Abuse*, The National Center on Addiction and Substance Abuse at Columbia University, Columbia, 2000, 9; Jack Anderson, „Doping, sport and the law: time for repeal of prohibition?“, *International Journal of Law in Context*, Iss. 2, Vol. 9, Cambridge University Press, 2013, 141; D. M. Rosen, op. cit., 2–5; A. Amos, op. cit., 81–85.

²⁸ Božidar Otašević, Nenad Đurđević, „Krivično delo neovlašćena proizvodnja i stavljanje u promet doping sredstva – problemi u radu organa otkrivanja i sudska praksa“, *Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, Beograd, 2022, 352.

²⁹ D. Stanley Eitzen, „Ethical dilemmas In American Sport – The dark side of competition“, *Symposium*, „Sport and American Values“, Angelo State University, San Angelo, Texas, 1995; A. Amos, op. cit., 81–85.

opasno podstičući amatere, a posebno mlade ljude, da to isto čine, čime su gledaoci lišeni fer takmičenja koje su opravdano očekivali.³⁰

Pored prethodno navedenih argumenata protiv dopinga, važno je osvrnuti se i na mišljenja u naučnoj i stručnoj javnosti koja zastupaju suprotan stav, odnosno brane upotrebu dopinga u sportu. Tako, N. Fost ukazuje na to da je često teško dokazati stvarnu opasnost ili štetnost dopinga,³¹ kao i da je još teže uverljivo obrazložiti zašto bi se ove aktivnosti nužno smatrale nemoralnim. Sličan kritički stav iznose i P. Dimeo i V. Møller,³² koji smatraju da je antidoping kampanja, iako usmerena na očuvanje integriteta sporta i zaštitu zdravlja sportista, u velikoj meri bila neuspešna. Prema njihovim tvrdnjama, težnja ka jednakim uslovima ne samo da nije ostvarena, već je često imala suprotan efekat, dok je dominantna percepcija da doping predstavlja oblik varanja koji „čistim“ sportistima uskraćuje šansu za pobedu – zapravo najveći mit u savremenom sportu.

Nasuprot argumentima koji u prvi plan stavljaju zaštitu zdravlja sportiste i osnovnih vrednosti društva, u ovom slučaju zaštita odnosno briga o dobrobiti sportiste ima drugačije „značenje“. Naime, J. Savulescu, B. Foddy, M. Clayton,³³ smatraju da ako lek ne izlaže sportistu prekomernom riziku, takav lek trebalo bi dozvoliti čak iako poboljšava performanse. Navedeni autori dalje ističu da pred društvom stoje dva izbora: ili uzalud pokušavati preispitivati „ko smo i šta je sport“ i vratiti vreme unazad ili da se naprave „nove olimpijske igre 21. veka“. Poboljšanje performansi nije protiv sportskog duha to je sportski duh, a uzimanje droga nije nužno varanje, legalizacija droga u sportu može biti pravednija i bezbednija, smatraju navedeni autori. U tom smislu, i podnosioci predstavke ESLJP u predmetu *Fédération nationale des associations et des syndicats sportifs and Others v. France (FNASS and Others v. France)*,³⁴ smatraju da štetni efekti dopinga nisu utvrđeni i da su mere za zaštitu zdravlja sportista već preduzete, te da etički argument predstavlja samo fasadu za zaštitu ekonomskih interesa sporta ili stigmatizaciju određenih sportista (para. 164 presude).

Jedan od najistaknutijih argumenata odnosi se na tvrdnju da antidoping mere narušavaju pravo na privatnost, što za posledicu ima kontinuirani stres kod

³⁰ *Fédération nationale des associations et des syndicats sportifs and Others v. France*, ECHR 18 January 2018, para. 166, <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5977677-7646084>, 1. 8. 2025.

³¹ Norman Fost, „Banning Drugs in Sport: A Skeptical View“, Hastings Centre Report, 1986, 5, 10: nav. prem. A. Amos, op. cit., 86.

³² P. Dimeo, V. Møller, op. cit., 62–63.

³³ Julian Savulescu, Bennett Foddy, Murray Clayton, „Why We Should Allow Performance Enhancing Drugs in Sport“, *British Journal of Sports Medicine*, No. 6, Vol. 38, 2004, 670.

³⁴ *National Federation of Sports persons' Associations and Unions (FNASS) and Others v. France*, App. nos. 48151/11 and 77769/13, ECHR April 18, 2018.

sportista i može dovesti do njihove dehumanizacije.³⁵ Posebnu važnost treba posvetiti analizi ovog argumenta, imajući u vidu da pravo na privatnost predstavlja temelj i okosnicu osnovnih ljudskih prava, na kojem se zasniva savremena društvena zajednica, a čije ostvarivanje je neophodan uslov za normalan život sportista, kao i svih ljudi.

POVREDA PRAVA NA PRIVATNOST?

Pravo na privatnost, zaštićeno brojnim međunarodnim dokumentima poput Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (čl. 12), Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (čl. 17) i Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP, čl. 8), garantuje svakom pojedincu zaštitu od proizvoljnih i neosnovanih intervencija u njegov privatni život. Kako je to ustanovio ESLJP,³⁶ pravo na privatnost predstavlja pravo pojedinca da „živi koliko god želi zaštićen od javnosti“, odnosno pravo da živi daleko od neželjene pažnje. U kontekstu antidoping kontrole, ovo pravo dolazi u sukob sa potrebom za transparentnošću i kontrolom u sportu, što dovodi do ozbiljnih dilema u pogledu ravnoteže između zaštite zdravlja, integriteta sporta i ličnih prava sportista. Ova problematika zahteva pažljivu analizu, kako bi se pronašao balans između legitimnih ciljeva antidoping politika i poštovanja osnovnih ljudskih prava sportista. U nastavku rada biće data detaljnija analiza, kao i potencijalna rešenja koja mogu ublažiti negativne efekte antidoping mera na privatnost i dobrobit sportista.

Antidoping mere u sportu često se dovode u pitanje sa aspekta povrede prava na privatnost sportista, što potvrđuju kako naučno-stručna istraživanja, tako i predmeti i postupci koji su vođeni pred ESLJP. Ovi slučajevi ukazuju na kompleksan odnos između potreba za očuvanjem integriteta sporta i zaštite prava sportista, posebno u kontekstu sistema *whereabouts*, koji podrazumeva detaljno prijavljivanje boravišta sportista u cilju nenajavljene doping kontrole, izazivajući diskusije o zakonitosti i proporcionalnosti ovakvih mera.

Kako bi se zaštitila prava sportista, WADA je u okviru WADA Code uvela Međunarodni standard za zaštitu privatnosti i ličnih podataka (*The International Standard for the Protection of Privacy and Personal Information – ISPPPI*).³⁷

³⁵ P. Dimeo, V. Møller, op. cit., 85; A. Byrnes, op. cit., 83.

³⁶ Pozivajući se na svoje ranije odluke, ESLJP je pomenuto naveo u presudi *FNASS and Others v. France*, para. 152.

³⁷ Detaljnije o tome v. International Standard for the Protection of Privacy and Personal Information, World Anti-doping Code, 2021, *international_standard_ispppi_-_november_2021_0.pdf*, 4. 8. 2025.

Cilj ovog standarda jeste da osigura primenu odgovarajućih, dovoljnih i efikasnih mera za zaštitu privatnosti i ličnih podataka koje antidoping organizacije obrađuju prilikom sprovođenja antidoping programa. Time se nastoji uspostaviti ravnoteža između prava sportista na privatnost i potrebe za efikasnim antidoping nadzorom.

ISPPPI detaljno reguliše način prikupljanja podataka o boravištu sportista, pristup ovim podacima, rokove njihovog čuvanja, kao i mere zaštite od zloupotrebe. Sprovođenje pravila i propisa definisanih u važećem WADA Code obično je u nadležnosti nacionalnih antidoping organizacija (NADO), koje svoj rad usklađuju sa međunarodnim standardima usmerenim na harmonizaciju tehničkih i operativnih aspekata antidoping programa.³⁸ WADA kroz ove standarde i zaštitne mehanizme nastoji da osigura poštovanje privatnosti sportista, istovremeno omogućavajući efikasnu borbu protiv dopinga u sportu. Standard ISPPPI je uspostavljen, *inter alia*, kao odgovor na izazove koje nameće sistem *whereabouts*, sa ciljem da se kroz stroge mere zaštite privatnosti i ličnih podataka postigne ravnoteža između obaveza sportista da budu dostupni za antidoping kontrole i njihovog prava na privatnost.

Naime, kao jedan od stubova antidoping programa WADA Code predviđa tzv. *whereabouts* sistem. Pomenuti kodeks propisuje obavezu sportista da budu dostupni za doping kontrolu i da prijavljuju svoje lokacije, dok je sam *whereabouts* sistem, odnosno obaveza iz tzv. *Registered Testing Pool*, deo međunarodnog standarda za testiranje i istrage (*International Standard for Testing and Investigations* [ISTI]),³⁹ čl. I.1.1), koji dopunjuje WADA Code. ISTI predviđa obavezu sportista da prijavljuju svoje dnevne aktivnosti u vremenskom periodu od najmanje jednog sata na određenoj lokaciji, što znači da je njihova lokacija dostupna antidoping agencijama. Ukoliko sportisti ne ispune navedenu obavezu ili daju netačne podatke, mogu biti sankcionisani. Svakako je potrebno istaći, a u skladu sa WADA Code i ISTI, da su podaci koje sportisti dostavljaju u okviru *whereabouts* sistema poverljivi i mogu biti korišćeni samo u svrhu antidoping nadzora. Iako je nesumnjiva pravna opravdanost *whereabouts* sistema u cilju borbe protiv dopinga, u praksi i struci prisutne su određene kontroverze u pogledu zaštite prava na privatnost sportista.

Imajući u vidu navedenu odredbu, primena ISTI može biti predmet ocene ESLJP, i to u svetlu moguće povrede čl. 8 EKLJP, koji garantuje pravo na poštovanje

³⁸ O tome v. i Cornelia Blank, Magdalena Flatscher-Thöni, Katharina Gatterer, Elisabeth Happ, Wolfgang Schobersberger, Verena Stühlinger, „Doping Sanctions in Sport: Knowledge and Perception of (Legal) Consequences of Doping – An Explorative Study in Austria“, *Risk in Sports and Challenges For Sports Organizations* (eds. Hannes Winner, Michael Barth, Martin Schnitzer), MDPI Books, 2023, 61.

³⁹ International Standard for Testing and Investigations, *International Standard for Testing and Investigations (ISTI)* | World Anti Doping Agency, 3. 8. 2025.

privatnog i porodičnog života. Prema tom članu, svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske, a zadiranje javne vlasti u to pravo dozvoljeno je samo ukoliko je propisano zakonom i predstavlja meru nužnu u demokratskom društvu, između ostalog, radi zaštite zdravlja, morala ili prava i sloboda drugih.

Jedna od najvažnijih i najuticajnijih odluka ESLJP jeste pomenuti predmet *FNASS i drugi protiv Francuske*, koji je nastao na osnovu dve prijave podnete Sudu protiv Francuske Republike, i to od strane pet pravnih lica registrovanih u Francuskoj i 99 fizičkih lica. Podnosioci prijave naveli su da smatraju da sistem prijavljivanja boravišta na propisan način predstavlja izrazito invazivan kontrolni sistem, kojim se narušava pravo na privatnost zagarantovano čl. 8 EKLJP.

Kako je Francuska ratifikovala UNESCO-ovu konvenciju i jasno se opredelila da uskladi svoje domaće zakonodavstvo (Sportskog zakonika) sa principima WADA Code, podnosioci prijave pred ESLJP istakli su povredu prava na privatnost, zaštićenog čl. 8 EKLJP. Oni su posebno ukazali na to da obaveza redovnog prijavljivanja boravišta predstavlja ozbiljnu intervenciju u njihov privatni život, te su osporavali zakonitost i proporcionalnost takvih mera u kontekstu zaštite njihovih osnovnih ljudskih prava.⁴⁰ Prema francuskoj Uredbi iz 2010. godine,⁴¹ sportisti profesionalci koji pripadaju „ciljnoj grupi“, koju periodično određuje Francuska antidoping agencija (AFLD), moraju dostavljati potpune informacije o svom boravištu i odrediti vremenski okvir od 60 minuta dnevno u kojem moraju biti dostupni na određenoj lokaciji kako bi se omogućili nenajavljeni antidoping testovi.⁴²

Analizom osporenih odredaba nacionalnog zakonodavstva i navoda podnosioca prijave o povredi prava na privatnost, ESLJP je utvrdio da obaveza sportista da prijavljuju svoje boravište i budu dostupni za nenajavljene antidoping kontrole predstavlja mešanje u njihovo pravo na privatni i porodični život, koje je zaštićeno čl. 8 EKLJP. Ipak, ESLJP je istovremeno ocenio da je takvo mešanje u skladu sa zakonom, da ima legitiman cilj – zaštitu zdravlja, fer-pleja i integriteta sportskih takmičenja – i da je neophodno u demokratskom društvu. Prema mišljenju ESLJP, obaveze koje proizilaze iz *whereabouts* sistema jesu ograničavajuće, ali su precizno

⁴⁰ O tome v. u pomenutoj presudi, para. 183.

⁴¹ Uredba broj 2010-1386 od 12. novembra 2010 (*Décret n° 2010-1386 du 12 novembre 2010, Décret n° 2010-1408 du 12 novembre 2010 relatif à la lutte contre les événements indésirables associés aux soins dans les établissements de santé - Légifrance*, 2. 8. 2025) kojom je promenjen i dopunjen Sportski zakon (Code du sport), radi usklađivanja sa međunarodnim obavezama iz Svetskog antidoping kodeksa.

⁴² Francesco Bestagno, „Regulation of Sport Activities and Right to Respect to Private Life under the European Convention on Human Rights“, *European Papers*, No. 1, Vol. 3, 2008, 329.

definisane, primenjuju se na jasno određenu grupu sportista i vremenski su ograničene, te su stoga proporcionalne cilju koji se njima želi postići.

Kada je reč o obavezama koje proizilaze iz *whereabouts* sistema, ESLJP je ukazao na to da sportisti iz tzv. ciljane grupe moraju da dostavljaju raznovrsne i detaljne informacije koje se tiču njihovog privatnog života, a koje obuhvataju sve lokacije koje redovno posećuju, kako javne tako i privatne (para. 157 presude). Ove informacije uključuju mesta na kojima se odvijaju njihove profesionalne aktivnosti, poput treninga i takmičenja, ali i aktivnosti koje nisu povezane sa sportom. Pored toga, sportisti su u obavezi da prijave svoju kućnu adresu, kao i sve privremene lokacije boravka – bez obzira na to da li su one povezane sa ličnim ili profesionalnim razlozima.

S obzirom na obim i prirodu zahtevanih podataka, ESLJP je ocenio da takva obaveza predstavlja mešanje u ostvarivanje prava na privatni život podnosioca predstavlja. Ipak, ESLJP dalje naglašava da ovakvo mešanje ne znači automatsku povredu čl. 8 EKLJP. Da bi bilo u skladu sa EKLJP, ovakvo mešanje mora biti „u skladu sa zakonom“, morati da teži ostvarenju jednog ili više legitimnih ciljeva navedenih u drugom stavu čl. 8, te da bude „neophodno u demokratskom društvu“ za postizanje tog cilja ili ciljeva (para. 159), a u skladu sa odredbama EKLJP.

Procjenjujući da li je mešanje u pravo na privatnost bilo „u skladu sa zakonom“ (paras. 160–163 presude), ESLJP tumačio je relevantne odredbe francuskog zakonodavstva i utvrdio da je to mešanje imalo jasno pravno utemeljenje. Nacionalni propisi su bili dostupni sportistima, predvidivi i dovoljno precizni da im omoguće razumevanje obaveza koje imaju, kao i posledica eventualnog nepoštovanja tih obaveza. ESLJP je zaključio da su antidoping obaveze sportista jasno definisane u javno objavljenim propisima, kojima je moguće pristupiti i koje su podložne sudskoj kontroli, čime se sportistima pruža adekvatna zaštita od proizvoljnosti vlasti.

Dalje, po pitanju utvrđivanja „legitimnosti cilja“ antidoping mera, ESLJP je utvrdio da uvođenje sistema *whereabouts* u okviru antidoping mera ima legitimno opravdanje koje se ogleda u zaštiti javnog zdravlja i morala. Zaštita javnog zdravlja kao jedan od osnovnih ciljeva antidoping mera potvrđena je relevantnim međunarodnim instrumentima, poput Konvencije Saveta Evrope, WADA Code, UNESCO Konvencije i Sportskog kodeksa, koji zajednički ističu borbu protiv dopinga kao zdravstveni problem koji sport treba da prevaziđe (para. 165 presude). Kada je u pitanju zaštita morala, ESLJP ističe da je potreba za suzbijanjem dopinga oduvek bila prepoznata u sportskom svetu i poziva se na pomenute međunarodne instrumente, koji naglašavaju fer-plej i jednake uslove kao ključne elemente u borbi protiv dopinga. ESLJP smatra da je ono što je Vlada Francuske opisala kao „moral“

u kontekstu osiguravanja poštene i ravnopravne konkurencije u sportu, takođe povezano sa legitimnim ciljem „zaštite prava i sloboda drugih“ (para. 166).

Aspekt „neophodnosti antidoping mera“ u društvu može se sagledati kroz prizmu opasnosti koje doping nosi za celo društvo. ESLJP naglašava da upotreba dopinga u sportu predstavlja ozbiljnu pretnju ne samo za profesionalne sportiste, već i za društvo u celini. Sud ističe da postoji širok međunarodni konsenzus, koji uključuje medicinske, državne i međunarodne vlasti, u osuđivanju i aktivnoj borbi protiv rizika koje doping predstavlja po zdravlje sportista (para. 171 presude). Važno je, međutim, ukazati na to da ESLJP ne isključuje mogućnost, koju ističu i podnosioci zahteva, da zdravlje sportista može biti ugroženo i faktorima nezanim za doping, kao što su zahtevi visokog intenziteta i takmičarskog pritiska (para. 175). Uprkos tome, Sud odlučno potvrđuje da je borba protiv dopinga pitanje koje prevazilazi samo profesionalni sport i da se tiče zaštite zdravlja svih sportista, čime se naglašava širi društveni značaj ovih mera (para. 176 presude).

Na kraju, nastojeći da uspostavi i objasni ravnotežu između suprotstavljenih interesa – zaštite prava na privatnost i primene *whereabouts* sistema, ESLJP zaključuje da pravila o boravištu usvojena u Francuskoj pružaju pravni okvir neophodan za efikasnu borbu protiv dopinga, pri čemu se ne umanjuje značaj zaštite prava sportista. ESLJP ocenjuje da je predmetni zakon u Francuskoj ispunio kriterijume „kvaliteta zakona“, ističući jasnu definisanost obaveza koje su nametnute podnosiocima zahteva, kao i postojanje proceduralnih garancija koje štite sportiste od mogućih zloupotreba (para. 187 presude).

Kako ESLJP zaključuje, mere unutar *whereabouts* sistema opravdane su s aspekta šireg društvenog interesa i neophodne su za očuvanje integriteta sporta, zbog čega ESLJP smatra da one opravdavaju ograničenja prava sportista u skladu sa čl. 8 EKLJP. Sud ističe da je tužena država ostvarila pravičnu ravnotežu između konkurentskih interesa, te da bi smanjenje ili ukidanje *whereabouts* sistema povećalo rizik od dopinga, ugrožavajući zdravlje cele sportske zajednice i suprotstavljajući se evropskom i međunarodnom konsenzusu o neophodnosti nenajavljenih antidoping kontrola (para. 191 presude). U tom kontekstu, stav ESLJP-a je jasan, a kako ističe i F. Bestagno,⁴³ profesionalni sportisti u načelu moraju prihvatiti određena ograničenja koja proizlaze iz mera neophodnih za suzbijanje ozbiljnih problema koji pogađaju vrhunska sportska takmičenja. Takođe, ograničenje prava podnosioca predstavki na privatni život, koje proizlazi iz sistema *whereabouts*, bilo je proporcionalno legitimnom cilju koji se njime želeo postići. Takođe, u prilog tvrdnji o neophodnosti *whereabouts* sistema kao mere efikasne borbe protiv dopinga, govore

⁴³ F. Bestagno, op. cit., 331.

rezultati određenih istraživanja,⁴⁴ koji pokazuju da veliki broj sportista smatra da se pomenuti sistem praćenja boravka smatra važnim delom antidoping sistema.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Primena dopinga u sportu predstavlja staru i složenu društvenu pojavu, čiji koreni sežu još u antičko doba. Kroz istoriju, upotreba stimulativnih sredstava radi poboljšanja sportskih performansi opstajala je uprkos brojnim pokušajima sportske zajednice da je suzbije. Iako su prvi antidoping akti imali pretežno deklarativni karakter, od kraja 20. veka uspostavlja se sveobuhvatniji međunarodni okvir i počine postepena, ali istrajna borba protiv dopinga.

Temeljni argumenti na kojima se zasniva savremeni antidoping sistem – zaštita zdravlja sportista, očuvanje integriteta sporta, promovisanje fer-pleja, kao i zaštita dece i omladine – i dalje su neosporni i prevazilaze argumente koji dovode u pitanje svrishodnost antidoping politike. Uvođenjem savremenih antidoping mera, posebno *whereabouts* sistema, neizbežno dolazi do zadiranja u određena ljudska prava, pre svega u pravo na privatnost sportista.

Analizom stručne i naučne literature, međunarodnih pravnih instrumenata i relevantne prakse Evropskog suda za ljudska prava, ustanovljeno je da, iako se pravo na privatnost i *whereabouts* sistem nalaze u odnosu potencijalne kolizije, moguće je uspostaviti balans između ovih suprotstavljenih interesa. ESLJP je u više presuda zauzeo stav da sistem nenajavljenih doping kontrola, koji uključuje obavezu sportista da svakodnevno prijavljuju svoje mesto boravka u tačno definisanom vremenskom okviru, predstavlja zadiranje u pravo na privatnost u smislu čl. 8 Evropske konvencije. Ipak, Sud smatra da je to zadiranje zakonito, legitimno, proporcionalno i neophodno u demokratskom društvu, s obzirom na ciljeve koje ova mera želi da postigne – zaštitu javnog zdravlja, morala, prava i sloboda drugih, kao i integriteta sporta.

Evropski sud za ljudska prava posebno naglašava širi društveni značaj borbe protiv dopinga, ističući da je upotreba dopinga pretnja ne samo profesionalnim sportistima, već i društvu u celini. Legitimitet ovih mera potvrđuju i međunarodni dokumenti, poput Konvencije Saveta Evrope, UNESCO konvencije i Svetskog antidoping kodeksa.

Shodno navedenom, može se zaključiti da su antidoping mere, iako zadiru u pravo na privatnost, pravno utemeljene i društveno opravdane. Pravo na privatnost

⁴⁴ Diane Valkenburga, Olivier de Honb, Ivo van Hilvoordea, „Doping control, providing whereabouts and the importance of privacy for elite athletes“, *International Journal of Drug Policy*, No. 2, Vol. 25, 2014, 214.

može biti ograničeno kada su ispunjeni strogi uslovi zakonitosti, proporcionalnosti i nužnosti, što je u ovom slučaju potvrđeno. Društvo u celini, ne samo sportske institucije, ima odgovornost da se aktivno suprotstavi doping – ne samo radi zaštite pojedinca, već i očuvanja temeljnih vrednosti koje sport simbolizuje.

Dr. KATARINA ŽIVANOVIĆ
Ministry of Interior of the Republic of Serbia

ANTIDOPING IN SPORT AND THE PROTECTION OF ATHLETES' RIGHT TO PRIVACY: AN ANALYSIS OF INTERNATIONAL STANDARDS

Summary

This paper analyze the issue of anti-doping measures in sport through the lens of protecting athletes' right to privacy, with a particular focus on the whereabouts system – an international standard established in accordance with the World Anti-Doping Agency (WADA) Code. Starting from the legal and ethical dimensions of this issue, the aim of the paper is to provide an answer, through the analysis of domestic and international scholarly literature, international legal instruments, and relevant case law of the European Court of Human Rights, to the question of whether and how it is possible to strike a balance between two opposing yet equally important interests – the protection of the right to privacy and the need for an effective fight against doping in sport. The right to privacy, which represents the foundation of personal life – that is, the right of an individual „to live, as far as one wishes, protected from publicity“ – is not absolute and may be subject to lawful restrictions. The European Court of Human Rights has confirmed that such limitations may be considered legitimate, particularly in the context of unannounced doping controls conducted within predetermined time windows, based on the athletes' obligation to report their whereabouts. Although doping dates back to ancient times and still has its proponents today, its well-established harmful effects justify the development of modern anti-doping measures and legal frameworks aimed at protecting core societal values, public health, the health of athletes, fair competition, the integrity of sport, and the protection of children and youth.

Key words: anti-doping in sport, right to privacy, whereabouts system, European Court of Human Rights

Litearatura

- Andonović S., „Pravo na sport kao ljudsko pravo“, *Strani pravni život*, br. 3, god. 61, Beograd, 2017.
- Amos A., „Anti-doping Policy: Rationale or Rationalisation?“, doctor thesis, Faculty of Law, University of Sydney, Sydney, 2008.
- Anderson J., „Doping, sport and the law: time for repeal of prohibition?“, *International Journal of Law in Context*, Cambridge University Press, Iss. 2, Vol. 9, 2013.

- Byrnes A., „Human Rights and the Anti-Doping Lex Sportiva – The Relationship of Public and Private International Law, 'Law Beyond the State' and the Laws of Nation States“, *Doping in Sport and the Law* (eds. Haas U., Healey D.), Oxford and Portland, Oregon, 2016.
- Blank C., Flatscher-Thöni M., Gatterer K., Happ E., Schobersberger W., Stühlinger V., „Doping Sanctions in Sport: Knowledge and Perception of (Legal) Consequences of Doping – An Explorative Study in Austria“, *Risk in Sports and Challenges For Sports Organizations* (eds. Winner H., Barth M., Schnitzer M.), MDPI Books, 2023.
- Bestagno F., „Regulation of Sport Activities and Right to Respect to Private Life under the European Convention on Human Rights“, *European Papers*, No. 1, Vol. 3, 2008.
- Dimeo P., Møller V., *The anti-doping in sport – Causes, Consequences, Solutions*, London, New York, 2018.
- Eitzen D. S., „Ethical dilemmas In American Sport – The dark side of competition“, *Symposium, „Sport and American Values“*, Angelo State University, San Angelo, Texas, 1995.
- Houben J., „Proportionality in the World Anti-DopingCode: Is There Enough Room for Flexibility?“, *The International Sports Law Journal*, Iss. 1–2, 2007.
- Healey D., „The Myth of the Level Playing Field in Sport“, *Doping in Sport and the Law*, (eds. Haas U., Healey D.), Oxford and Portland, Oregon, 2016.
- Henning A. D., Dimeo P., „The new front in the war on doping: Amateur athletes“, *International Journal of Drug Policy*, Vol. 51, 2017.
- Lippi G., Banfi G., Franchini M., Guidi G. C., „New strategies for doping control“, *J Sports Sci*, No. 5, Vol. 26, 2008.
- Ljungqvist A., „Brief History of Anti-Doping“, *Acute Topics in Anti-Doping. Med Sport Sci.* (eds. Rabin O., Pitsiladis Y.), Vol 62, 2017.
- Mottram D. R., Chester N., *Drugs in Sport*, 7th Edition, London, 2018.
- Mazzeo F., Altavilla G., D'elia F., Raiola G., „Development of Doping in sports: overview and analysis“, *Journal of Physical Education and Sport*, No. 3, Vol. 18, 2018.
- Otašević B., Đurđević M., „Krivično delo neovlašćena proizvodnja i stavljanje u promet doping sredstva – problemi u radu organa otkrivanja i sudska praksa“, *Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, Beograd, 2022.
- Pipe A., „Doping and its impact on the the healthy athlete“, *Pharmacology, Doping and Sports Ascientific guide for athletes, coaches, physicians, scientists and administrators* (ed. Fourcroy J. L.), Routledge, 2009.
- Rosen M. D., *Dope – a History of Performance Enhancement in Sports from the Nineteenth Century to Today*, Praeger, London, 2008.
- Ritchie I., „Understanding performance-enhancing substances and sanctions against their use from the perspective of history“, *Routledge Handbook of Drugs and Sport* (eds. Møller V., Waddington I., Hoberman J.), Routledge, 2015.

Savulescu J., Foddy B., Clayton M., „Why We Should Allow Performance Enhancing Drugs in Sport“, *British Journal of Sports Medicine*, No. 6, Vol. 38, 2004.

Valkenburga D., De Honb O., Van Hilvoordea I., „Doping control, providing whereabouts and the importance of privacy for elite athletes“, *International Journal of Drug Policy*, No. 2, Vol. 25, 2014.

PREGLEDNI RAD

DRUGA KATEDRA

PRAVO NA SLOBODU

**Krivično-pravna i procesna zaštita ličnosti; Porodično-pravna
zaštita ličnosti; Upravno-pravna zaštita slobode**

MILAN ŠKULIĆ

ELEKTRONSKI DOKAZI U KRIVIČNOM POSTUPKU

U radu se objašnjava pojam i krivičnoprocesna priroda elektronskog dokaza u teorijskom smislu i njegova uloga u krivičnom postupku. Zakonik o krivičnom postupku ne sadrži poseban pojam elektronskih dokaza, kao ni dokaza uopšte, već je to s pravom, prepušteno krivičnoprocesnoj teoriji, a u praksi se naravno, na temelju načela slobodne ocene dokaza i slobodnog uverenja suda/organa postupka, utvrđuje šta je dokaz u konkretnom slučaju i kakav je stepen njegove dokazne verodostojnosti. Autor ističe da su elektronski dokazi podaci koji imaju dokaznu vrednost, kao i bilo koji drugi dokazi, u smislu da se na temelju njih mogu izvoditi relevantni krivičnopravni i krivičnoprocesni zaključci, što pre svega, čini organ postupka, a njihova specifičnost je oblik u kojem su izvorno sadržani, što se svodi na dva osnovna aspekta: 1) uskladištenje elektronskih dokaza u određenoj vrsti elektronskog uređaja, poput računara, mobilnog telefona, eksternih elektronskih memorija i sl., ili 2) prenošenje elektronskih dokaza putem korišćenja elektronskih uređaja i kompjuterskih mreža, kao što je to pre svega internet, kao i njegova „podvarijanta“ tzv. mračni internet (Dark Web). Kako u praksi, tako i u teoriji za elektronske dokaze se često koristi i termin „digitalnih dokazi“. U radu se posebno objašnjavaju i osnovne karakteristike kompjuterskog kriminaliteta i sa njim povezanih oblika korišćenja veštačke inteligencije u kriminalne svrhe, iz čega između ostalog, proizlaze odnosno mogu proizići i elektronski dokazi. Autor zaključuje da će elektronski dokazi u budućnosti doživeti značajnu ekspanziju i u krivičnom postupku, što je direktno povezano sa ubrzanim tehničko-tehnološkim razvojem uopšte. Stoga, iako elektronski dokazi načelno podležu istim osnovnim/klasičnim krivičnoprocesnim pravilima, poput načela slobodne ocene dokaza, načela neposrednosti u objektivnom smislu itd., brojne tehničko-tehnološke osobenosti ove vrste

Prof. dr Milan Škulić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, sudija Ustavnog suda Srbije, e-mail: skulic@ius.bg.ac.rs.

dokaza zahtevaju nekada i korišćenje novih tehnologija u samom krivičnom postupku, što je još jedan primer neophodnosti da se kako samo pravo, tako i praksa subjekata krivičnog postupka, moraju skladno prilagođavati novim zahtevima koji proizlaze iz samog života, za koji se uobičajeno i inače, ističe da je „inventivniji“ od prava.

Ključne reči: *dokaz: elektronski dokaz, veštačka inteligencija, kompjuterski kriminalitet, krivični postupak, krivično procesno pravo, Zakonik o krivičnom postupku*

UVODNA RAZMATRANJA

Zakonik o krivičnom postupku ne sadrži pojam dokaza, iako se u čitavom nizu njegovih odredbi spominju dokazi. Nije u pitanju nikakav poseban propust zakonodavca, jer pojmovno određenje dokaza u suštini i ne treba da bude deo sadržine Zakonika o krivičnom postupku, niti bilo kojeg drugog izvora krivičnog procesnog prava, već se u praksi, a na temelju osnovnih teorijskih koncepcija, izgrađuje shvatanje o tome šta je dokaz u konkretnom slučaju i kakav je njegov dokazni kredibilitet, a pritom, u odnosu na dokaze i druge dokazne pojmove važe i određena osnovna načela krivičnog postupka.

Pojam dokaza predstavlja jedno od najsloženijih teorijskih pitanja krivičnog procesnog prava i ovom prilikom se nećemo upuštati u šire razmatranje te problematike, već ćemo se ograničiti na osnovno pojmovno definisanje dokaza. Ista konstatacija važi i za druge pojmove koji su povezani s dokaznom problematikom u krivičnom procesnom pravu, poput *dokaznih sredstava*, odnosno *dokaznih načina* ili *dokaznih radnji, izvora dokaza*, te *teme dokazivanja*, odnosno *predmeta dokazivanja, dokaznih zabrana*, tj. *nepodobnih dokaza* i drugih takvih tema, koje predstavljaju predmet razmatranja *dokaznog prava*, kao jedne veoma široke procesne oblasti, koja čak u osnovi prevazilazi i okvire samog krivičnog procesnog prava, iako je verovatno njegov suštinski najvažniji deo, već je u određenoj meri imanentna i drugim procesnim zakonodavstvima.

Dokazi predstavljaju podatke činjenične prirode, koji proizlaze iz krivično-procesnih radnji koje su preduzeli subjekti krivičnog postupka, na temelju kojih se izvode krivičnopravno relevantni zaključci u pogledu bitnih elemenata krivičnog dela, te izbora, odnosno mere konkretne krivične sankcije, kada su za to ispunjeni potrebni materijalni i procesni uslovi, ili se zahvaljujući tim podacima izvode krivičnopravno i krivičnoprocesno relevantni zaključci organa krivičnog postupka, a takvi zaključci suda se u procesnom smislu uobičajavaju u okviru odluke kojom se na zakonski regulisan način rešava predmet krivičnog postupka.¹

¹ Milan Škulić, *Krivično procesno pravo*, 14. izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2024, 175.

Učenje o dokazima i drugim pojmovima koji su povezani sa dokaznom problematikom, predstavlja osnovni predmet *dokaznog prava*, koje u osnovi predstavlja deo krivičnog procesnog prava, mada se dokazni pojmovi sreću i u drugim procesnim disciplinama, ali se ono može i izdvojiti, te proučavati kao posebna naučna disciplina. Zavisno od određenih doktrinarnih postavki, moguće je izdvojiti različite dokazne institute, odnosno pojmove koji su povezani sa dokazima i dokazivanjem. Tu pre svega spada pitanje mogućih teorijskih podela dokaza, ali i predmet dokazivanja, dokazna sredstva, izvori dokaza, teret dokazivanja, dokazne zabrane, te utvrđivanje različitih zakonski utvrđenih stepena sumnje.

Zakonik o krivičnom postupku ne sadrži poseban pojam elektronskih dokaza, što nije samo po sebi, bilo kakva manjkavost Zakonika, koji kao što je prethodno objašnjeno ni inače ne definiše dokaze u smislu opšteg pojma dokaza, vrsta dokaza itd. (iako nepotrebno i pogrešno definiše različite procesno relevantne stepene sumnje),² već je to s pravom, prepušteno krivičnoprocesnoj teoriji, a u praksi se naravno, na temelju načela slobodne ocene dokaza i slobodnog uverenja suda/organa postupka, utvrđuje šta je dokaz u konkretnom slučaju i kakav je stepen njegove dokazne verodostojnosti.

Dokazi mogu da se podele na različite načine, odnosno prema raznovrsnim kriterijumima, ali su sve moguće podele dokaza u osnovi teorijskog karaktera, jer savremeni zakonodavci, po pravilu ne poklanjaju pažnju striktnom segmentiranju dokaza u zakonskim tekstovima. Uobičajene podele dokaza su na: 1) neposredne i posredne dokaze,³ 2) dokaze optužbe i dokaze odbrane, te dokaze koji su indiferentni u odnosu na osnovne stranačke funkcije; 3) materijalne dokaze (tragovi

² Tako se u našoj krivičnoprocesnoj doktrini ističe: „I do sada se pravila razlika između osnova sumnje i osnovane sumnje, ali samo u teoriji i praksi. Kuriozitet je da zakonodavac pokušava da definiše takve pojmove, pri čemu to čini na neodgovarajući način. Ovde se ne radi o 'skupu činjenica', već o subjektivnom uverenju organa postupka da određene činjenice postoje ili ne postoje.“ Više o tome: Snežana Brkić, *Krivično procesno pravo II*, treće izmenjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2013, 35–36.

³ Nikola Matovski, *Kazneno procesno pravo – Opšt. del*, Praven fakultet „Justinijan Prvi“, Skopje Vtor avgust – S. Štip, Skopje, 2003, 272. Inače, načelno se smatra da samo pravi ili neposredni dokazi imaju potreban visoki stepen dokaznog kredibiliteta u opštem, odnosno apstraktnom smislu (koji ne poseduju posredni dokazi, odnosno indicije), s tim da dokazna verodostojnost u svakom konkretnom slučaju, uvek zavisi od procene suda. podele na posredne i neposredne dokaze, jer s jedne strane, savremeni zakonodavci (kao što je to slučaj i u našem Zakoniku o krivičnom postupku), ne prihvataju takvu podelu dokaza, pa samim tim, s druge strane, ne postoje nikakvi formalni, odnosno zakonski kriterijumi za tretiranje određene činjenice kao indicije, odnosno posrednog ili obrnuto, neposrednog dokaza. Naime, zakonodavac je sudu potpuno prepustio, da na temelju načela slobodne ocene dokaza, te u skladu sa svojim slobodnim uverenjem, sam proceni šta je dokaz i kakav je njegov realni dokazni kredibilitet u svakom konkretnom slučaju.

i predmeti krivičnog dela) i tzv. lične dokaze,⁴ u koje spadaju izjave svedoka i okrivljenog itd. Elektronski dokazi mogu da budu deo bilo koje opšte teorijske podele dokaza, pa tako na primer, može se raditi o elektronskim dokazima optužbe ili odbrane ili onima koje sam izvodi, tj. koji su indiferentni dokazi u odnosu na osnovne stranačke funkcije, oni takođe mogu da budu neposredni ili posredni u teorijskom smislu i sl. Sami elektronski dokazi su primarno vrsta materijalnih dokaza i oni najčešće u praksi mogu da budu smatrani posebnom vrstom isprave, ali imaju čitav niz specifičnosti koje proizlaze ih tehničko-tehnološkog načina na koji nastaju, izvode se, vrednuju itd., pa se zato i mogu smatrati posebnom vrstom dokaza, kako u krivičnoprocesnom, tako i u kriminalističkom smislu. Naravno, ovo se objašnjava sa stanovišta elektronskih dokaza u krivičnom postupku, a takvi dokazi se mogu koristiti i u drugim vrstama pravno uređenih postupaka, kao na primer, u parničnom postupku.

POJAM I OSNOVNE KRIVIČNOPROCESNE KARAKTERISTIKE ELEKTRONSKOG DOKAZA

Elektronski dokaz se može ticati mnogobrojnih „klasičnih“ krivičnih dela, a može da bude i skoro uvek i jeste, dokaz u krivičnim postupcima čiji su predmet krivična dela proistekla iz specifičnog digitalnog okruženja, što se nekada posebno objašnjava i nekim međunarodnopravnim dokumentima novijeg datuma, poput Konvencije o Sajber kriminalu,⁵ kao i dodatnim protokolima uz nju. U tom pogledu poseban značaj ima inkriminisanje radnji rasističke i ksenofobične prirode, kada se takva krivična dela izvrše korišćenjem kompjuterskih sistema.

Sama „Konvencija EU o sajber kriminalu“ najčešće se naziva Budimpeštanska konvencija. Radi se o pravnom mehanizmu Saveta Evrope koji ima za cilj harmonizaciju zakona protiv sajber kriminala, poboljšanje istražnih tehnika i unapređenje međunarodnopravne saradnje u suzbijanju tzv. sajber kriminaliteta. Takva saradnja zahteva od država na koje se odnosi da kriminalizuju krivična dela poput nezakonitog pristupa računarima, ometanja i oštećenja računarskih podataka, kompjuterske prevare i dečje pornografije, uz istovremeno pružanje proceduralnih ovlašćenja za kriminalističke istrage i prikupljanje relevantnih podataka u krivičnom postupku i za potrebe krivičnog postupka. Konvencija takođe ima dodatne

⁴ Živojin Aleksić, *Naučno otkrivanje zločina*, „Savez udruženja pravnika Jugoslavije“, Beograd, 1972, 13.

⁵ Convention on Cybercrime, Budapest, 23. XI 20012, *chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/179163/20090225ATT50418EN.pdf*, 11. 9. 2025.

protokole koji se bave rasističkim i ksenofobičnim delima na mreži i unapređenjem međunarodne saradnje u vezi sa elektronskim dokazima.

Mogućnost izvršenja niza krivičnih dela u tzv. sajber prostoru može dovesti i najčešće dovodi do potrebe za međunarodnopravnom saradnjom u prikupljanju i razmeni elektronskih dokaza. Tada je, kada se radi o Evropskoj uniji, ali i evropskim državama koje iako nisu članice EU, pripadaju njenom pravnom „miljeu“, od značaja i primena određenih pravnih instrumenata poput onih koji su propisani u Uredbi (EU) 2023/1543 Evropskog parlamenta i Saveta od 12. 7. 2023. godine. Tu spadaju: 1) evropski nalog o posredovanju, 2) evropski nalog za čuvanje elektronskih dokaza u krivičnim postupcima, kao i 3) evropski nalog za izvršenje zatvorskih kazni nakon okončanog krivičnog postupka.

U tehničko-fenomenološkom smislu elektronski dokazi se svode na podatke koji uključuju slike, zvukove, lokaciju (podatke o lokaciji lica/objekata), tekstove raznih vrsta, kao i elektronsko-mrežni informatički saobraćaj korišćenjem raznovrsnih oblika komunikacije. Podaci koji imaju značaj elektronskih dokaza mogu se sakupljati i držati u raznim vrstama formata, što uključuje računare, kamere, kao i uređaje za skladištenje elektronskih podataka, kao što su CD-ROM, DVD, memorijske stikove i SIM kartice. U praksi je najčešće ili skoro uvek neophodna primena specijalnih tehnologija kako za pribavljanje elektronskih dokaza, tako i za njihovo naknadno obezbeđivanje, analizu i obradu za potrebe budućeg ili aktuelnog krivičnog postupka. Ovo je skopčano i sa određenim problemima, koji proizlaze iz tehničko-tehnološke prirode elektronskih dokaza, a naročito iz činjenice da su oni često veoma podložni uništenju, oštećenju i modifikaciji, zbog čega je uvek neophodno preduzimati potrebne mere obezbeđenja te vrste dokaza, posebno u pogledu originalnosti sadržaja konkretnih elektronskih dokaza, te sprečavanja bilo kakve manipulacije koja bi devalvirala ili bitno umanjila njihov dokazni značaj. Uvek je potrebno, kada se radi o određenim vrstama elektronskih dokaza, poput fotografija/slika, teksta itd., obratiti posebnu pažnju na zaštitu privatnosti konkretnih lica.

Elektronski dokazi su podaci koji imaju dokaznu vrednost, kao i bilo koji drugi dokazi, u smislu da se na temelju njih mogu izvoditi relevantni krivičnopravni i krivičnoprocesni zaključci, što pre svega, čini organ postupka, a njihova specifičnost je oblik u kojem su izvorno sadržani, što se svodi na dva osnovna aspekta: 1) uskladištenje elektronskih dokaza u određenoj vrsti elektronskog uređaja, poput računara, mobilnog telefona, eksternih elektronskih memorija i sl., ili 2) prenošenje elektronskih dokaza putem korišćenja elektronskih uređaja i kompjuterskih mreža, kao što je to pre svega, Internet, kao i njegova „podvarijanta“ tzv. mračni internet (*Dark Web*).

Savremena krivičnoprocesna doktrina se kao i inače, kada je reč o drugim vrstama dokaza, bavi i problematikom elektronskih dokaza, koji se označavaju i kao *digitalni dokazi*. Izraz „digitalni dokazi“ potiče od tehničkog načina kojim se u elektronskim uređajima pohranjuju konkretni podaci, a to je putem odgovarajućeg binarnog sistema, odnosno *brojki* u određenim kombinacijama, čime se kreira svojevrsni obrazac ili šifra, koji praktično „čuva“ konkretne informacije, koje potom mogu da se putem materijalizacije, poput štampanja teksta ili vizuelizacijom na odgovarajući način, učine vidljivim za manje ili više širok krug korisnika. U tom se smislu koriste i izrazi „digitalni video“ signali, „digitalna fotografija“, „digitalni audio signali“ itd. Postoje i digitalne kamere, digitalni foto-aparati itd.

U krivičnoprocesnoj teoriji se konstatuje da su isprave u krivičnoprocesnom smislu „dokumenta, koja sadrže određene misli/značenja, koja se mogu pročitati“, a tu spadaju i elektronska dokumenta sve dok postoji mogućnost da se „pročitaju“, što znači dok je moguće uočiti njihovo odgovarajuće značenje.⁶ Sva opšta dokazna pravila, koja se odnose i na druge vrste dokaza u krivičnom postupku, moraju se, po logici stvari, primeniti i na takve dokaze, koji se mogu smatrati elektronskim ispravama.

Izvorni elektronski/digitalni dokazi se za potrebe krivičnog postupka pretvaraju u odgovarajući tekst, fotografiju, audio-video snimak, video-materijal i sl. Na primer fotografija koja je u elektronskom obliku pohranjena/uskladištena u računaru, ili se šalje elektronskom poštom, nije dokaz sama po sebi, već je ona samo materijalizacija i vizuelizacija elektronskog dokaza koji predstavlja tehnički način na koji je fotografija uskladištena u računar ili način na koji se šalje elektronskom poštom. U praksi se u stvari, sama ta fotografija tretira i kao posebna vrsta materijalnog dokaza, ali je ona u suštini samo vizuelizacija onoga što je inače, izvorno elektronski dokaz, koji je u odgovarajućem uređaju.

Elektronski dokazi su najčešće sadržaji koje čovek unosi u računar ili drugi odgovarajući uređaj, ali i sam računar i neki drugi elektronski uređaji mogu da kreiraju određene sadržaje, što nekada predstavlja i vid delovanja veštačke inteligencije.⁷ Prema opštim dokaznim pravilima bilo bi moguće i da na primer, fotografija koja je samo „odraz“ izvornog elektronskog dokaza, kao takva bude tretirana kao dokaz u slučaju kada je izvorni elektronski dokaz uništen, tako što je obrisano iz računarske memorije, a ne može se restaurirati. Tada bi naravno, bilo bitno da

⁶ Werner Beulke, Sabine Swoboda, *Strafprozessrecht*, 15. Neu bearbeitete Auflage, Heidelberg, 2020, 162.

⁷ Milan Škulić, „Osnovne krivičnopravne konsekvence korišćenja veštačke inteligencije u kriminalne svrhe“, *Godišnjak Pravnog fakulteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru*, br. 8, god. VIII, Mostar, 2024, 22.

se pouzdano utvrdi autentičnost fotografije i isključi mogućnost foto-montaže, a primenila bi se u svemu ostalom, opšta krivičnoprocesno-dokazna pravila.

Elektronski dokazi su u samom uređaju odgovarajuće vrste ili tokom prenošenja ispoljeni na odgovarajući „matematički način“, što znači da su fiksirani posebnom vrstom „simbola“, ali se onda kada se koriste u konkretnom slučaju, bilo kada to čine sami korisnici uređaja/mreže, poput učinilaca ili žrtava krivičnih dela, ali i drugih lica, bilo kada postupaju organi krivičnog postupka.

ELEKTRONSKI DOKAZ KAO ELEMENT INDICIJALNOG ZAKLJUČIVANJA U KRIMINALISTIČKOM SMISLU

Indicijalno zaključivanje predstavlja klasičan vid *kriminalističkog rezonovanja* u praktičnom smislu, te je od ogromnog značaja kada se radi pre svega, o operativnim kriminalističkim aktivnostima u pravcu otkrivanja i razjašnjavanja krivičnog dela. Ono je usko povezano i sa pravilima formulisanja i proveravanja kriminalističkih verzija.

Indicije mogu proizići i iz sprovedenih kriminalističkih radnji, kako onih koje su i inače, operativnog karaktera i čiji rezultati ni inače nemaju dokazni kredibilitet u krivičnoprocesnom smislu, poput tzv. informativnog razgovora (prikupljanje obaveštenja od građana u predistražnom postupku), informacija dobijenih zahvaljujući praćenju i prismotri (onda kada se te radnje ne vrše u obliku posebnih dokaznih radnji, već su operativne prirode), uvidom u operativne kriminalističke evidencije i baze podataka itd.

Izvor indicija mogu biti i sprovedene dokazne radnje, bilo opšte, bilo posebne dokazne radnje, iako se njima inače dolazi do neposrednih dokaza, poput na primer, iskaza svedoka kao rezultata dokazne radnje ispitivanja svedoka ili iskaza okrivljenog onda kada je on saslušan, predmeta koji ima dokazni značaj do kojeg se došlo zahvaljujući pretresanju stana itd. Takvi dokazi, ako se oceni da su kredibilni nisu indicije, već predstavljaju neposredne dokaze (prema prethodno objašnjenjenu teorijskoj podeli na neposredne i posredne dokaze, koja i nije previše relevantna za praksu), ali iz samih dokaznih radnji, osim neposrednih dokaza, mogu proizići i određene indicije. Na primer, iskaz svedoka je dokaz koji se dobija zahvaljujući sprovedenoj dokaznoj radnji ispitivanja svedoka, a simptomatska slika svedoka koji daje iskaz, može da predstavlja indiciju u konkretnom slučaju. Indicije se u kriminalističkom smislu mogu ispoljiti u različitim relevantnim vremenima: 1) *pre* izvršenja krivičnog dela, 2) *tokom* izvršenja krivičnog dela, kao i 3) *nakon* što je krivično delo izvršeno. Indicijalno zaključivanje može proizići i iz vrednovanja elektronskih dokaza, odnosno u vezi sa njima.

Elektronski dokazi nekada imaju i značaj svojevrstnih *elektronskih/digitalnih tragova* krivičnog dela, pa se tako na temelju njih može utvrditi vreme konkretnog događaja koji je kriminalistički relevantan – vreme izvršenja krivičnog dela, kontakti između različitih lica koja su komunicirala elektronskom poštom, kada je posebno važan odnos između učinioca određenog krivičnog dela i žrtve, nekada se iz takve komunikacije može uočiti i namera učinioca, kao i drugi subjektivni faktori koji se tiču učinioca ili žrtve (nervoza, bes, nestrpljenje, uznemirenost itd.), elektronska pošta se može koristiti kao način/sredstvo proganjanja, nekih oblika seksualnog uznemiravanja, u funkciji podstrekavanja itd. Ti podaci, iako se načelno terminološki tretiraju kao elektronski dokazi, često imaju operativan karakter, kao kada se registruje aktivnost konkretnog lica u/na *web* pretraživačima, što najčešće ima indicijalni karakter, kako u kriminalističkom, tako i u krivičnoprocesno-dokaznom smislu. Iz takvih podataka mogu proizići i podaci koji se koriste za profilisanje nepoznatog osumnjičenog.

ELEKTRONSKI DOKAZI I KOMPJUTERSKI KRIMINALITET

Definicija kompjuterskog kriminaliteta zasniva se na tri osnovna elementa: 1. načinu izvršenja, 2. sredstvu izvršenja i 3. posledici kriminalnog delovanja. Način izvršenja ovih delikata zasniva se na upotrebi kompjutera, pri čemu samo korišćenje računara može biti ispoljeno kao celovit *modus operandi*, ili kao jedan njegov segment. Kompjuter može biti i osnovno sredstvo izvršenja ovih krivičnih dela, a potrebno je pored toga da je na takav način ostvarena i neka u krivičnom pravnom smislu kažnjiva posledica, s tim što posledica može biti ispoljena i na samim kompjuterima, informatičkoj, ili komunikacijskoj mreži. Po definiciji onda kada je predmet konkretnog krivičnog postupka krivično delo u sferi kompjuterskog/visokotehnološkog kriminaliteta, kao relevantni, a često i ključni, pojavljuju se elektronski dokazi.

Kompjuterski kriminalitet predstavlja oblik kriminalnog ponašanja, kod koga se korišćenje kompjuterske tehnologije i informatičkih sistema ispoljava kao način izvršenja krivičnog dela, ili se kompjuter upotrebljava kao sredstvo ili cilj izvršenja, čime se ostvaruje neka u krivičnom pravnom smislu relevantna posledica. U zakonskom smislu se ovde praktično radi o osnovnoj vrsti *visokotehnološkog kriminaliteta*.⁸ Visokotehnološki kriminalitet čine krivična dela kod kojih se kao

⁸ Tako je propisano odredbama Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala (*Službeni glasnik RS*, br. 61 od 18. jula 2005, 104 od 16. decembra 2009).

objekat ili sredstvo izvršenja krivičnih dela javljaju računari, računarski sistemi, računarske mreže, računarski podaci, kao i njihovi proizvodi u materijalnom ili elektronskom obliku. Posebna pravila koja se tiču organizacije i nadležnosti državnih organa radi suzbijanja visokotehnološkog kriminaliteta, primenjuju se u pogledu otkrivanja, razjašnjavanja i dokazivanja sledećih vrsta krivičnih dela: 1) krivičnih dela protiv bezbednosti računarskih podataka određena Krivičnim zakonikom; 2) krivičnih dela protiv intelektualne svojine, imovine, privrede i pravnog saobraćaja, kod kojih se kao objekat ili sredstvo izvršenja krivičnih dela javljaju računari, računarski sistemi, računarske mreže i računarski podaci, kao i njihovi proizvodi u materijalnom ili elektronskom obliku, ako broj primeraka autorskih dela prelazi 2.000 ili nastala materijalna šteta prelazi iznos od 1.000.000 dinara; kao i 3) krivičnih dela protiv sloboda i prava čoveka i građanina, polne slobode, javnog reda i mira i ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije, koja se zbog načina izvršenja ili upotrebljenih sredstava mogu smatrati krivičnim delima visokotehnološkog kriminala.

Kompjuteri i kompjuterska tehnologija se mogu zloupotrebljavati na raznovrsne načine, a sam kriminalitet koji se realizuje pomoću kompjutera i u odnosu na kompjutere i informatičke mreže, može imati oblik i proizvoditi krivičnopravni efekat bilo kog od tradicionalnih vidova kriminaliteta. U osnovne pojavne oblike kompjuterskog kriminaliteta spadaju: 1. *protivpravno korišćenje usluga i neovlašćeno pribavljanje informacija*,⁹ 2. *kompjuterske prevare*, 3. *kompjuterske sabotaze i kompjuterski terorizam*, 4. *provaljivanje u kompjuterski sistem*,¹⁰ 5. *kompjuterske iznude*,¹¹ 6. *zloupotrebe interneta*, kao i 7. *korišćenje kompjutera kao sredstva/oruđa*

⁹ Kompjuteri se neovlašćeno mogu koristiti i radi tzv. bit koin rudarenja, odnosno za kreiranje kripto-valute, što učinioci čine neovlašćenim i prevarnim korišćenjem tuđih kompjuterskih resursa, te na taj način stiču protivpravnu imovinsku korist.

¹⁰ Zlonamerno provaljivanje u kompjuterski sistem i krađa podataka pohranjenih u elektronskim bazama podataka, mogu imati i elemente tzv. sajber špijunaže (*Cyberespionage*), odnosno na takav se način (takvim *modus operandijem*), može izvršiti kako krivično delo *klasične špijunaže*, tako i *industrijska špijunaža i krađa poslovnih tajni*. Zlonamernim provaljivanjem u kompjuterski sistem, te neovlašćenim preuzimanjem elektronskih baza podataka, može se vršiti i tzv. *elektronska piraterija*, što se svodi na sistematsko povređivanje autorskih prava u odnosu na štampane materijale, filmove, muzičku produkciju itd.

¹¹ Postoje dva osnovna tipa kompjuterskih iznuda, koji se nekada mogu i kombinovati. Prvi tip se ispoljava tako što učinioci koji uspeju da „zaraze“ kompjuter na specifičan način, upućuju pretnju korisniku kompjutera da će im svi podaci biti trajno obrisani, ukoliko im u određenom roku ne uplati određenu sumu novca, najčešće u vidu tzv. bit koina, odnosno drugih tzv. kripto valuta. Svoju pretnju konkretizuju time što u startu i brišu određene podatke. Nekada ovi učinioci brišu sve podatke za samog korisnika, odnosno „izvlače“ ih u svoje baze podataka, a onda zahtevaju uplatu određene sume, na račun koji se teško može identifikovati i nadzirati, da bi podatke do kojih su došli, vratili korisniku

za izvršenje niza klasičnih ili specifičnih krivičnih dela, koja postoje u sledećim osnovnim modalitetima: a) upotreba kompjutera radi tajne komunikacije u kriminalne svrhe korišćenjem posebnih uređaja/aplikacija za kriptovane razgovore, kao i b) korišćenje kompjuterski generisane veštačke inteligencije u kriminalne svrhe, iz čega može proizići čitav niz raznovrsnih kako klasičnih, tako i kompjuterskih krivičnih dela i pojava oblika kriminaliteta.

Kompjuterski kriminalitet, pored svoje velike fenomenološke raznovrsnosti, tj. velikog bogatstva pojava u kojima se javlja, ispoljava i niz drugih karakteristika, kao što su: velika dinamičnost, konstantno širenje na nove oblasti, paralelno sa većom upotrebom kompjutera i globalnih informacijskih mreža, težina posledica koje nastupaju vršenjem kompjuterskih krivičnih dela, a koje su nekad i nesagledive, velika tamna brojka, otežano otkrivanje i dokazivanje, specifičan profil učinilaca, velike mogućnosti za prikrivanje izvršenog krivičnog dela, itd. Sve ove osnovne fenomenološke karakteristike samog kompjuterskog kriminaliteta, tiču se i osnovnih karakteristika elektronskih dokaza koji se odnose na krivična dela kompjuterskog/visokotehnološkog kriminaliteta.

Uopšteno govoreći kompjuterski kriminalitet može da se ispolji korišćenjem, oštećenjem, zloupotrebom, ili bilo kojom drugom manipulacijom dva osnovna segmenta kompjuterskog sistema – hardvera („hardware“) i softvera („software“). Naime, kompjuter predstavlja elektronsku mašinu sposobnu da primi i čuva informacije, obavlja matematičke, logičke i druge intelektualne operacije, a može da se koristi u različitim delatnostima, te da se primenjuje u opšte, ili neke posebne svrhe, kada je reč o namenskom ili kompjuteru za posebne potrebe. Termin „hardware“ označava skup elektronskih i elektromehaničkih sprava koje zajedno sačinjavaju kompjuterski sistem, kao što su centralni procesor, štampači, uređaji za pokretanje traka, ili korišćenje disketa, itd. Izraz „software“ označava skup uputstava koja se daju kompjuteru, korišćenjem nekog od programskih jezika, čime se stvara program koji usmerava delatnost kompjutera. Štete koje nastupaju vršenjem kompjuterskih krivičnih dela su po pravilu veoma velike, a često su i teško sagledive, pa se obično ispostavi da su i veće nego što se u prvom trenutku smatralo. Izvršenje kompjuterskih krivičnih dela je uvek skopčano i sa podacima u raznovrsnim pojavnim oblicima, koji ukoliko konkretno krivično delo postane predmet krivičnog postupka, imaju karakter elektronskih dokaza.

informatičke mreže/kompjutera. Drugi vid kompjuterskih iznuda manifestuje se time što virus koji je unesen u kompjuter / kompjuterski sistem, blokira rad kompjutera / kompjuterskog sistema, te onda učinioci zahtevaju odgovarajuće činjenje (najčešće u vidu novčane uplate, uglavnom u vidu bit-koina / kripto valute), ili rede, odedeno nečinjenje korisnika/vlasnika kompjutera/mreže, da bi omogućili buduće funkcionisanje kompjutera.

ELEKTRONSKI DOKAZI I KORIŠĆENJE KOMPJUTERSKI GENERISANE
VEŠTAČKE INTELIGENCIJE U KRIMINALNE SVRHE

Veštačka inteligencija se očigledno ubrzano razvija u raznovrsnim oblastima života, ili se bar nagoveštava da će u čitavom nizu životnih situacija početi da se pojavljuju objekti/subjekti veštačke inteligencije, počev od autonomnih automobila, do „robota – kućnih pomoćnica“, „robota vođitelja TV emisija“, pa naravno i do „robota vojnika“, čak „robota policajaca“, „robota čuvara“ itd. Već danas neki oblici kompjuterski generisane veštačke inteligencija nalaze svoju primenu i u kriminalne svrhe, pre svega primenom specifičnih koncepta i načina tzv. dubinske obmane / dubinskog lažiranja, što se tiče nečijeg veštački kreiranog lica, kompletne pojave, govora, ponašanja itd. Naime, ovi oblici svojevrsne „dubinske“ (suštinske) obmane ili radikalnost „lažiranja“ i stvaranja „veštačke stvarnosti“, odnosno „produbljene lažne predstave“ (*Deep fake*), ostvarene korišćenjem posebnih i veoma složenih kompjuterskih programa i tehnologija sa elementima veštačke inteligencije, svode se na kreiranje fotografija, video ili audio materijala koji u stvari, predstavlja vrstu falsifikata, jer se ne radi o pravom, realno postojećem čoveku koji je na fotografiji / video snimku ili koji nešto zaista govori/izgovara (svojim originalnim glasom izražava svoje originalne misli), već je u pitanju veštački realizovana imitacija realnog čoveka, koja na prvi pogled, kada je reč o vrhunskim kreacijama ove vrste, izgleda kao realan / stvarno postojeći čovek, odnosno kreira se glas koji neodoljivo liči na glas konkretnog/originalnog (pravog) čoveka. Ovo nekada može biti zabavno, kada se to radi u nekim medijima kao vid specifične „medijske igre“, realizovane bez malicioznosti, nekada može biti samo neukusno, ili na granici dobrog ukusa i kada se radi o medijskom sadržaju, a nekada to može da bude i veoma opasno, pa čak može biti i kriminalnog karaktera, odnosno poslužiti kao sredstvo/način vršenja određenih krivičnih dela ili samo po sebi biti određeno krivično delo.

Najčešće se bez posebnih audio/video veštačenja ni ne može sa sigurnošću utvrditi da je reč o fotografiji / video snimku / glasu koji nije originalan/stvaran, već je kreiran veštačkom inteligencijom.¹² Ovo se nekada koristi u zabavne, humorističke ili satirične svrhe, kao element tzv. pop kulture, u nekim medijima i sl., što je u osnovi najčešće legitimno, iako još uvek nedovoljno regulisano zakonskim propisima i mada često na samoj „granici dobrog ukusa“, ali je ta tehnologija našla svoje mesto i u kriminalnom miljeu. Korišćenjem ovakvih kreacija veštačke inteligencije, odnosno nekih oblika takvih kreacija, izvršavaju se nekada i krivična dela, a izvesno je da će daljim razvojem veštačke inteligencije, ona svakako svoju primenu sve šire

¹² Milan Škulić, „Veštačka inteligencija u funkciji ekspertiza i kao predmet veštačenja u krivičnom postupku“, *Zbornik XXXVI nacionalnog naučnog skupa: Veštačenje u kaznenim postupcima*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Palić, 2025, 13–14.

imati i kao sredstvo/način izvršenja krivičnih dela. Veštačka inteligencija se na takav način, tj. kao vid kreiranja „lažne stvarnosti“ i „uverljivog privida“, najčešće koristi za izvršenje nekih krivičnih dela koja imaju element falsifikata, nekada i za određene vrste ucena, ali i kao element nekih kompjuterskih, ali i klasičnih prevara. Sama „fotomontaža“, stara inače, skoro koliko i sama fotografija, nalazila je naravno, svoju primenu i u sferi kriminaliteta, ali ona nikada ranije pre razvijanja moderne tehnologije, zasnovane na konceptu i sistemima veštačke inteligencije nije dostigla takav stepen „savršenstva“, a to je posebno upadljivo kada se radi o video-materijalu i glasu/govoru kreiranim/kreiranom veštačkom inteligencijom. Sve ovo naravno, već sada nalazi svoju sve ekspanzivniju primenu i u sferi vršenja nekih krivičnih dela, a u praksi se najčešće radi o sledećim pojavnim oblicima kriminaliteta ove vrste:

1) *ucena* zasnovana na kreiranju lažnih fotografija / video materijala / glasa / govora konkretnih ljudi, koji se na takvim „imidžima“, odnosno u takvim audio/video materijalima prikazuju na način koji je za njih sramotan ili ih kriminalizuje (što može imati i elemente krivičnog dela lažnog prijavljivanja, ispoljavati dokaznu opstrukciju i sl.), uništava im reputaciju itd.;

2) *prevara*, bilo kompjuterska, bilo klasična prevara, koja se realizuje na različite načine, poput one koja je utemeljena na lažnim glasovnim pozivima za pružanjem novčane pomoći veštački kreiranim glasom konkretnog čoveka, ili se veštačkom inteligencijom „kreiraju“ poznate ličnosti (tzv. *celebrities*), koje u audio/video snimcima pozivaju građane da uplate novčane iznose u tobož humanitarne svrhe i sl.;

3) *krađa identiteta* primenom veštačke inteligencije, što se potom koristi za vršenje/prikrivanje drugih krivičnih dela;

4) *kreiranje pornografskog materijala* korišćenjem veštačke inteligencije (što je kada je reč o našem zakonodavstvu, samo po sebi krivično delo, samo kada su „akteri“ takvog materijala maloletna lica), pri čemu se tada takvi snimci mogu koristiti i za ucenjivanje stvarnih ljudi, čije su verne „kopije“, tj. veštačkom inteligencijom stvorene imitacije postali akteri pornografskog snimka ili se na takav način ljudima prema kojima se iz bilo kojeg razloga oseća mržnja, visok stepen zavisti i druga negativna osećanja (što je pretežno u sferi patologije), koji su poslovni konkurenti, ili politički protivnici, drastično ruinira ugled, a u praksi su najčešće na ovakav način neke poznate „zvezde“ iz industrije filma i zabave, ili iz svega politike, postajale „akteri“ takvog veštačkom inteligencijom kreiranog pornografskog materijala;

5) *proganjanje* ljudi i drugi oblici sistematskog uznemiravanja, najčešće na internetu, tako što se veštačkom inteligencijom kreira i na društvenim mrežama emituje materijal koji je za njih uvredljiv, ili ih ponižava, moralno degradira, grubo im vređa čast i dostojanstvo i sl.;

6) *podstrekavanje/podsticanje* putem društvenih mreža ili u medijima veštačkom inteligencijom kreiranim fotografijama / video materijalima / govorom, na vršenje određenih krivičnih dela, poput terorizma, tzv. zločina iz mržnje prema ljudima koji pripadaju određenoj naciji, rasi, veri, ili zbog nekih njihovih drugih ličnih osobina/opredeljenja, na propagiranje rasnih teorija, na širenje šovinizma itd.;

7) *ostvarenje drugih kriminalnih ciljeva*, sa elementima niza drugih krivičnih dela, poput izvršenja bilo klasične špijunaže, bilo industrijske špijunaže, zahvaljujući izdavanju potčinjenima u određenom hijerarhijskom lancu, lažnih naređenja/naloga glasom nadređenog koji se kreira veštačkom inteligencijom i sl.

Konačno, izvesno je da će dalji razvoj sistema veštačke inteligencije brzo dovesti i do daljeg značajnog širenja polja i rasta mogućnosti za korišćenje raznovrsnih oblika i vrsta veštačke inteligencija za vršenje krivičnih dela i uopšte, u kriminalne svrhe, tako da „spisak“ krivičnih dela, koja je moguće izvršiti korišćenjem oblika veštačke inteligencije, kao i načini na koje se veštačka inteligencija može koristiti u kriminalne svrhe, svakako nisu limitativnog karaktera. Praktično uvek kada se radi o korišćenju raznovrsnih oblika i vrsta veštačke inteligencija za vršenje krivičnih dela i uopšte, u kriminalne svrhe, iz toga proizlaze / mogu proizići i konkretni elektronski dokazi.

OSNOVNE VRSTE ELEKTRONSKIH DOKAZA I PRAVILA POSTUPANJA U ODNOSU NA TAKVE DOKAZE

Kod elektronskih dokaza uvek treba imati u vidu da su to izvorno podaci koji su pohranjeni u elektronskim uređajima ili se prenose putem elektronske mreže, a koji u izvornom obliku nisu upotrebljivi za potrebe krivičnog postupka, već moraju da se materijalizuju i vizuelizuju, kao kada se odštampa tekst sadržan u memoriji računara ili se prikaže na ekranu, kada se fotografija napravi i sl.

Veoma je važno da uvek ostane jasna veza između izvornog elektronskog dokaza koji je u digitalnoj formi, odnosno sveden na odgovarajući matematički obrazac, odnosno šifru i onoga što je njegovo značenje za potrebe krivičnog postupka, poput teksta, fotografije, audio-video materijala itd. U praksi se kao problem može ispoljiti i to što se izvorni podaci sadržani u elektronskim/digitalnim uređajima lako mogu modifikovati, oštetiti ili obrisati, kada je nekada neophodno i njihovo „oživljavanje“ i „povrat“ putem odgovarajućih metoda digitalne forenzike / kriminalističke tehnike.

Prema kriterijumu njihove trajnosti i podobnosti da budu brisani/modifikovani, postoje četiri osnovne vrste elektronskih dokaza: 1) elektronski dokazi koji su kreirani tako da budu trajni u memoriji određenog elektronskog uređaja, poput

računara, mada realno, skoro uvek postoji mogućnost brisanja/modifikacije podataka pohranjenih u računarima, 2) elektronski dokazi koji su projektovani da imaju ograničeno vreme trajanja, tako što nestaju nakon isključenja računara, te se tada mogu i definitivno izgubiti, 3) elektronski dokazi koji su lako izmenjivi, tako što se naknadno mogu jednostavnim načinima izbrisati ili modifikovati, kao i 4) elektronski dokazi koji su temporalno pristupačni podaci, tako da se njima može pristupiti samo u tačno definisano vreme.

Naravno, od vrste elektronskog dokaza i tehničko-tehnološkog oblika u kojem se ispoljava, zavisi i konkretan kriminalističko-tehnički pristup, što je pretežno u domenu kriminalističkih pravila koja se odnose na otkrivanje, razjašnjavanje i dokazivanje krivičnih dela koja spadaju u kompjuterski kriminalitet.

ELEKTRONSKI DOKAZI U PRAKSI PREMA STAVOVIMA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Koliko ESLJP smatra bitnim elektronske dokaze, može se uočiti već iz nje-gove opšte konstatacije ispoljene u jednoj poznatoj odluci, koja se redovno citira i u vezi objašnjenja stava ESLJP u odnosu na informacije/dokaze proistekle iz kriptovane/dešifrovane komunikacije, korišćenjem posebnih uređaja/aplikacija za kriptovanje.¹³ U toj se odluci ističe da je s obzirom na „povećanu digitalizaciju svih aspekata života“, elektronski dokaz „postao sveprisutan u krivičnim postupcima“.

Realno, daleko je još od toga (a to verovatno neće nikada ni da se desi), da elektronski dokazi budu svakako i neizostavno prisutni baš u svakom krivičnom postupku, ili čak u većini krivičnih postupaka, ali je ipak nesporno da je ta vrsta dokaza poslednjih godina učestala u krivičnim postupcima i inače, a naročito kada se radi o krivičnim postupcima čiji su predmet neka veoma specifična krivična dela, poput onih koja spadaju u kompjuterski, odnosno u visokotehnološki kriminalitet.

Evropski sud za ljudska prava nije zauzimao stav o dokaznoj vrednosti elektronskih dokaza u nekom opštem smislu, ali je isticao da elektronski dokazi mogu biti važni u vezi utvrđivanja određenih činjenica, kako u nacionalnim postupcima, tako i u postupcima pred sami Evropskim sudom za ljudska prava, uz isticanje niza činjenica (izloženih i u prethodnom tekstu), koje su brojne specifičnosti elektronskih dokaza u odnosu na druge „klasične“ dokaze. To se, posebno kada je reč o nacionalnom pravosuđu, tiče *lociranja ljudi u prostoru u konkretnom vremenu*, putem informacija sa mreže mobilne telefonije. Interesantan slučaj se ticao

¹³ *Yüksel Yalçınkaya protiv Türkiye* [GC], broj 15669/20, od 26. 9. 2023.

mogućeg trovanja kao načina pokušaja ubistva u predmetu *Navalnyy* protiv Rusije (broj 36418/20, od 6. 6. 2023. godine).

U praksi ESLJP je bilo slučajeva i kada se na video-snimku koji je obezbeđen kao elektronski dokaz uočava *ponašanje optuženog koje predstavlja radnju krivičnog dela*. Tako je u predmetu, video-snimkom dokumentovano učešće okrivljenog u utovaru opojne droge u automobil, odnosno ESLJP je konstatovao takvo dokazivanje i dokazno rezonovanje u konkretnom slučaju koji se odvijao pred nadležnim nacionalnim sudovima.¹⁴ Slično se rezonovalo i u pogledu dokazivanja postojanja saučesništva u određenoj situaciji. Tako je video-snimak koji prikazuje kako je policija omogućila napad kontrademonstranata na druge demonstrante prilikom građanskih protesta i demonstracija, bio dokaz u predmetu.¹⁵

Elektronski dokazi su nekada imali i *oslobađajući karakter*, pa je tako zaključeno da su u jednom predmetu video-dokazi u suprotnosti sa opisom događaja koje je državno tužilaštvo dalo u optužnom aktu, tvrdeći da je optuženi učestvovao u događaju iz kojeg je proisteklo krivično delo.¹⁶ Slično je u predmetu *Nosko i Nefedov* protiv Rusije, br. 5753/09, od 30. 10. 2014, na temelju određenog elektronskog dokaza zaključeno da nema osnova za osuđujuću presudu. Naime, tu je postojao audio-snimak u dokaznom materijalu kojim je registrovano nedozvoljeno ponašanje policije koja je vršila pritisak na optuženog da odustane od svoje prvobitne volje – ne uzme mito koje mu je ponuđeno, što je predstavljalo zabranjenu provokaciju na izvršenje krivičnog dela.

U mnogim predmetima je ESLJP zaključivao da je pribavljanje relevantnih elektronskih dokaza u konkretnim situacijama od velikog značaja za sprovođenje *delotvorne istrage*. Od posebnog značaja za efikasnu istragu su prema stavovima ESLJP elektronski dokazi koji se tiču korišćenja određenih uređaja koji služe (i) za komunikaciju; poput mobilnih telefona, kao i računara.¹⁷ Za delotvornu istragu su prema stavovima ESLJP od posebnog značaja i digitalne fotografije;¹⁸ kao i podaci na osnovu kojih se može izvršiti tzv. geolociranje, bilo zahvaljujući geolokacijskim informacijama sa mobilnih telefona, bilo korišćenjem podataka te vrste iz/sa vozila.¹⁹

U praksi Evropskog suda za ljudska prava ističe se i da su za delotvornu istragu od posebnog značaja, kako podaci koji se odnose na video-snimke sa tzv.

¹⁴ *Fejzulla i Mazreku protiv „Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“*, br. 23065/07, 31. 5. 2011.

¹⁵ *Grupa za podršku ženskim inicijativama i drugi protiv Gruzije*, broj 73204/13, od 16. 12. 2021.

¹⁶ *Ilgar Mammadov protiv Azerbejdžana*, br. 919/15, 16. 11. 2017.

¹⁷ *Buturugā protiv Rumunije*, br. 56867/15, od 11. 2. 2020.

¹⁸ *X. i drugi protiv Bugarske*, br. 22457/16, od 2. 2. 2021.

¹⁹ *Navalnyy protiv Rusije*, br. 36418/20, 6. 6. 2023.

zatvorenih sistema video-nadzora (*Closed-circuit television – CCTV*), koji podrazumevaju da se snimci prenose na ograničen broj (internih), povezanih/uvezanih monitora, a ne širokoj publici, tako i snimci javnog video-nadzora (*Buturugă* protiv Rumunije, br. 56867/15, od 11. 2. 2020).

Kada se radi o problematici sprovođenja delotvorne istrage, što spada u dužnost nadležnih državnih organa u okviru nacionalnog pravnog/pravosudnog sistema, prema praksi ESLJP mogu da nastanu povrede procesnog karaktera u odnosu na ovaj zahtev – onda kada državni organi koji su nadležni za sprovođenje istrage ne ulože dovoljno napora radi pribavljanja relevantnih elektronskih dokaza u konkretnom slučaju, ili ne preduzmu svi razumne mere u cilju obezbeđenja takvih dokaza, onda kada su oni već pribavljeni tokom istrage, a još isti nisu izvedeni u kasnijim fazama krivičnog postupka.²⁰

U praksi ESLJP konstatovano je i da se elektronski dokazi mogu ispoljiti kao sadržaj USB fleš diskova, kao oblika eksternih memorija,²¹ a mogu da budu i podaci koji proizlaze iz korišćenja mrežne infrastrukture pružalaca internet usluga.²² Elektronski dokazi mogu da proizlaze i iz video snimaka razgovora²³. Naravno, u ovom slučaju je svakako neophodno da su snimci nastali na zakonit način, kao kada su rezultat određenih posebnih dokaznih radnji (specijalnih istražnih tehnika), ili kada se radi o snimcima uz pristanak lica čiji je razgovor snimljen. Kada se radi video-snimku koji registruje određeno protivpravno ponašanje, pa i krivično delo, tu su od posebnog značaja u praksi ESLJP, takvi snimci koji dokumentuju nasilje i zloupotrebe određenih državnih organa, poput primene preterane sile prilikom policijskog hapšenja.²⁴

PRAVO NA NESAMOOPTUŽIVANJE I PRISTANAK/NEPRISTANAK
NA PRIBAVLJANJE ODREĐENIH ELEKTRONSKIH DOKAZA
POHRANJENIH U UREĐAJIMA, KAO ŠTO SU RAČUNARI
I MOBILNI TELEFONI – U PRAKSI ESLJP

Pravo na nesamoinkriminisanje je važan element prava na odbranu u krivičnim postupcima svih pravnih država koje se odlikuju vladavinom prava, a tako je kako u, pozitivnom srpskom krivičnom procesnom pravu,²⁵ tako i u svim

²⁰ *Enukidze i Girgvliani protiv Gruzije*, br. 25091/07, od 26. 4. 2011.

²¹ *Başbilen protiv Turske*, br. 35872/08, od 26. 4. 2016.

²² *Volodina protiv Rusije*, br. 40419/19, od 14. 9. 2021.

²³ *X. i drugi protiv Bugarske*, br. 22457/16, od 2. 2. 2021.

²⁴ *Sochichiu protiv Moldavije*, br. 28698/09, od 15. 5. 2012.

²⁵ Milan Škulić i Tatjana Bugarski, *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2015, 47.

evropskim državama, u Sjedinjenim Američkim Državama itd.²⁶ Potencijalnoj povredi prava na nesamoptuživanje, koje predstavlja element i prava na *fair* suđenje / krivični postupak formulisano u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, veliku pažnju u svojoj praksi poklanja i Evropski sud za ljudska prava.

Nesporno je da bi bilo kakva prinuda u odnosu na lice koje je vlasnik ili čak držalac određenih predmeta (poput u praksi, najčešće mobilnih telefona i računara) u kojima su pohranjeni/memorisani određeni elektronski dokazi (poput fotografija, tekstova itd.), bila direktno protivna garanciji iz Konvencije koja se tiče prava na pravično suđenje (član 6(1). 2.2.1 ESLJP). U praksi ESLJP je stoga bilo slučajeva kod kojih je jedan od ključnih „elemenata“ za procenu da se ne radi o kršenju prava na pravično suđenje, bilo pitanje postojanja/nepostojanja pristanka na uvid u elektronske dokaze. Tako je u slučaju *Posevini protiv Bugarske*, br. 63638/14, od 19. 1. 2017, utvrđeno da je policija faktički mogla, a formalno i imala pravo da pregleda imejl nalog podnosioca predstave jer je on policiji, po svemu sudeći, dobrovoljno dao svoju lozinku, a pritom nije bilo relevantnih dokaza da je osumnjičeni u nacionalnom krivičnom postupku (podnosilac predstave u postupku pred ESLJP) to učinio pod prinudom, bilo očiglednom, bilo prinudom na neki drugi (tzv. podrazumevajući) način.

Ipak, ni postojanje pristanka, kao ni saradnje u pretresanju uređaja u kojem se nalaze elektronski podaci, odnosno čak ni odobrenje da se takvi uređaji pregledaju, pretresaju itd., neće se smatrati pravno valjanim/zakonitim ako je u ukupnom kontekstu jasno da je razumna osoba u konkretnom slučaju navedena da shvati da nije bilo drugog izbora osim da dozvoli pristup određenom materijalu. To se dogodilo u slučaju *Saint-Paul Luxembourg S. A. protiv Luksemburga*, br. 26419/10, od 18. 4. 2013, kada su policajci licu jasno stavili do znanja da mogu izvršiti prinudni pretres u slučaju da on odbije saradnju. U stvari, ovaj stav ESLJP je podložan kritici, jer ukoliko bi u konkretnom slučaju „prinudan pretres“ bio zakonit, te ako bi iz njega mogli proisteći zakoniti dokazi, onda lice kojem je to predočeno nije ni obmanuto, niti primorano na neki nedozvoljen način da „sarađuje“ u pretresanju uređaja koji sadrže elektronske dokaze, jer bi i bez njegove saglasnosti, do toga svakako došlo. Stoga se čini da uopšte nema razloga da se smatra da su takvi elektronski dokazi pribavljeni na nezakonit način, jer je lice pristalo da omogućujući pretraživanje uređaja u kojem su se nalazili, svesno da bi do toga došlo i bez njegovog pristanka, te da bi i iz takvog načina dobijanja elektronskih dokaza u konkretnom slučaju (zakonito pretresanje bez pristanka lica), proizišlo da se radi o zakonitim dokazima.

²⁶ Milan Škulić, *Krivično procesno pravo Sjedinjenih Američkih Država*, Službeni glasnik, Beograd, 2023, 413.

U svakom slučaju, prikupljanje elektronskih dokaza pohranjenih u odgovarajućim uređajima, koji poseduju elektronsku memoriju, bez saglasnosti lica može se smatrati dozvoljenim mešanjem u garantovana prava iz Evropske konvencije samo ukoliko za to postoji zakonski osnov, koji je pritom, pristupačan, predvidljiv, te utemeljen na legitimnom cilju, što znači da je takav način pribavljanja te vrste dokaza neophodan u demokratskom društvu. Ovi zahtevi moraju biti ispunjeni i kada se radi o elektronskim dokazima koji treba da se koriste u drugoj državi, primenom mehanizama međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima. Tako će biti i kada su dokazi prikupljeni bez postojanja formalnog zahteva za međunarodnu krivičnopravnu pomoć, a u vezi sa merama nadzora, odnosno posebnim dokaznim radnjama / specijalnim istražnim tehnikama,²⁷ kao i kada se radi o zahtevanju i dobijanju takvog dokaznog materijala od države koja nije članica EKLJP (*Big Brother Watch i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*). gde se radilo o audio-snimcima i drugim elektronskim dokazima, dobijenim tzv. presretanjem komunikacija koje je preduzela strana obaveštajna služba.²⁸

Onda kada za prikupljanje elektronskih dokaza ne postoji potreban zakonski osnov svakako će se raditi o povredi iz čl. 8 EKLJP, ukoliko se radi o elektronskim dokazima koji se tiču privatnost određenih lica, a tako će biti tako bez obzira na to da li dokaze prikupljaju službenici nadležni za sprovođenje zakona ili privatna lica koja djeluju pod njihovim uputstvom (kao u predmetu *M. M. protiv Holandije*, br. 39339/98, 8. 4. 2003), kada su snimljeni telefonski razgovori po sugestiji policije i na opremi koju je policija montirala. Takođe će postojati povreda iz čl. 8 EKLJP i kada je uz tehničku pomoć policije, građanin dobrovoljno snimio razgovor, ali bez potrebne zakonske osnove, te po dobijenom uputstvu policije šta treba da snimi.²⁹

Konačno i kada se radi o elektronskim dokazima, kao i inače, bitno je imati na umu i neke ustaljene stavove ESLJP. Tako je posebno relevantan stav zauzet u slučaju *Simons v. Belgium*,³⁰ shodno kojem pitanje zakonitosti i upotrebe dokaza nije nužno pitanje koje obavezno treba rešavati prilikom odlučivanja o pritvoru. Ovde je od značaja i stav ESLJP izražen u slučaju *Bykov v. Russia*,³¹ iz kojeg proizlazi da se prilikom odlučivanja o opravdanosti/obrazloženosti/valjanosti pritvora

²⁷ *Bosak i drugi protiv Hrvatske*, br. 40429/14, 6. 6. 2019.

²⁸ *Big Brother Watch i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 58170/13, od 25. 5. 2021.

²⁹ *Van Vondel protiv Holandije*, 38258/03, od 25. 10. 2007.

³⁰ <https://www.justiceinitiative.org/uploads/011e5634-375c-4d51-9135-055adc72058b/digests-arrest%20rights-european-court-human-rights-20130419.pdf>, 29. 11. 2023.

³¹ <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-91704%22%5D%7D>, 29. oktobar 2025.

u konvencijskom smislu (što se, u osnovi, svodi i na ustavnopravni kriterijum), vodi računa o sledećim kumulativno formulisanim pitanjima: 1) priroda nezakonitosti u konvencijskom smislu, što znači sa stanovišta ocene da li je nastupila povreda nekog prava sadržanog u Konvenciji, 2) da li je kvalitet dokaza, s obzirom na okolnosti pod kojima su prabavljeni, takav da postoje dileme u pogledu pouzdanosti dokaza, 3) da li je okrivljeni imao mogućnost osporavanja dokaza, kao i 4) kakav je značaj dokaza u konkretnom krivičnom postupku. Proveravanje ispunjenosti ovih pitanja, odnosno davanje odgovora na njih poznato je u praksi Evropskog suda za ljudska prava kao „Bykov test“,³² koji se inače, prema praksi samog ESLJP, koristi / mora koristiti i kada se radi o elektronskim/digitalnim dokazima.³³

Takođe, kada je reč o pitanju zakonitosti/pravne valjanosti dokaza generalno, a to se tiče i elektronskih dokaza, od značaja je tradicionalni i davnašnji stav Evropskog suda za ljudska prava da se to pitanje načelno reguliše nacionalnim zakonodavstvom,³⁴ tako da samo sud u krivičnom postupku koji se vodi u konkretnim državama članicama/strankama Evropske konvencije o ljudskim pravima može da oceni da li je postupak, posmatran u celini, vođen tako da se može smatrati *fair* procedurom.³⁵

TONSKI I VIDEO SNIMAK U ELEKTRONSKOM OBLIKU KAO DOKAZ U KRIVIČNOM POSTUPKU

Smatra se da je naročito teško odrediti *dokazni karakter tonskog snimka* za koji se ističe, da posebnu teškoću predstavlja pitanje da li je on po pravilu materijalni dokaz, odnosno dokaz koji može biti predmet uvida, ili uviđaja u njega, poput uvida u druge stvari, telo čoveka, bilo da je živ, bilo da se radi o lešu, ili je tonski snimak ipak isprava.³⁶ U osnovi bi ista dilema mogla da se proteže i na druge vrste snimaka, kao što su video-snimci, odnosno kombinovani audio-video snimci.³⁷

³² [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22tabview%22:\[%22document%22\],\[%22itemid%22:\[%22002-14187%22\]}}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22tabview%22:[%22document%22],[%22itemid%22:[%22002-14187%22]}}), 25. 3. 2025.

³³ *Yüksel Yalçınkaya v. Türkiye* [GC] § 313.

³⁴ Application no. 35394/97, Judgment, 12th May 2000. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-108113%22\]}}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-108113%22]}}), 30. 3. 2024.

³⁵ *Schenk v. Switzerland* §§ 45–46; kao i *Khan v. the United Kingdom*, § 34.

³⁶ Claus Roxin, *Strafverfahrensrecht*, 25. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 1998, 57.

³⁷ Milan Škulić, *Kriminalistika*, 2. izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2024, 257.

Svi nosioci *audio* ili *vizuelnih informacija*, odnosno *kombinovanih audio-vizuelnih informacija* i određenih *grafičkih znakova*, poput na primer, audio-kaseta, audio-video materijala, kompakt-diskova, disketa, filmskih traka, fotografija itd., se u teoriji krivičnog procesnog prava, kao i inače u pravnoj teoriji (što ćemo nešto detaljnije objasniti u daljem tekstu), često tretiraju kao *vrsta isprava*. Ni tada, odnosno prema takvom kategorisanju ovakvih dokaza, nije sporno da oni spadaju u materijalne dokaze, ali oni imaju i svoj poseban značaj, koji proizlazi kako iz njihovog velikog informativnog potencijala, tako i iz određenih važnih dokaznih pitanja koja se u vezi njih posebno postavljaju. Ta pitanja se u osnovi mogu podeliti na dve kategorije: 1) problematika dokazivanja autentičnosti takvog dokaznog materijala i 2) problematika pravne valjanosti takvih dokaza.

Mogućnosti „fabrikovanja“ lažnih dokaza, putem montiranja tonskih ili video-snimaka, fotografija i drugih nosilaca audio, vizuelnih i grafičkih informacija su danas, zahvaljujući naraslim tehničkim mogućnostima izuzetno velike i to službeni akteri krivičnog postupka, a pre svega sud, uvek moraju da imaju u vidu. Na primer, kada je u pitanju fotografija, još pre više decenija se argumentovano konstatovalo: „Fotografiji kao dokaznom sredstvu u praksi se i to posebno od strane pravnika, pridaje suviše veliko poverenje. Do ovoga dolazi većinom zbog velikog subjektivnog dejstva fotografske ilustracije. Međutim, fotografska ilustracija može zavarati organe pravosuđa, jer mogućnosti za izradu slika 'kakve se žele' su veoma velike.“³⁸

Autentičnost fotografija, audio i video snimaka i drugog sličnog materijala, se uvek, kada na mogućnost, odnosno verovatnoću njihovog falsifikovanja ukazuju određeni dokazi, ili stranke to tvrde, mora utvrđivati određenim dokaznim sredstvima za koja se sud opredeli, shodno svom slobodnom uverenju, ali se u praksi, po pravilu, to pitanje rešava odgovarajućim veštačenjima. Da bi fotografija, audio ili vizuelni snimak mogli da se koriste kao dokaz u krivičnom postupku, neophodno je da su ti predmeti *pribavljeni na pravno valjan način*.

Nije sporan dokazni karakter tih nosilaca tonskih ili video, odnosno kombinovanih audio-video informacija, kada su u pitanju određeni tehnički prilozi drugim radnjama dokazivanja, kao kada se tako na primer, ilustruje zapisnik o uviđaju ili rekonstrukciji, obavljena obdukcija, odnosno drugo veštačenje itd. Međutim, ako su ovakvi predmeti nabavljeni na drugi način, na primer, fotografije nađene prilikom pretresanja stana ili lica, ili snimci podneseni od strane stranaka i tome sl., onda se u nekim situacijama, odnosno uvek kada postoji određena utemeljena sumnja da su ti nosioci informacija pribavljeni na neki pravno nevaljan način,

³⁸ Živojin Aleksić, *Kriminalistika*, ponovljeno izdanje iz 1987, Glosarijum, Beograd, 1996, 187.

to mora proveravati, pa ako se dokaže da je zaista u pitanju pravno nevaljan/nezakonit dokaz, on se ne može koristiti u krivičnom postupku. Na primer, ukoliko su fotografije napravljene krivičnim delom neovlašćenog fotografisanja ili tonksi snimci producirani izvršenjem krivičnog dela neovlašćenog prisluškivanja i tonskog snimanja, onda iz činjenice da se radi o dokazima pribavljenim izvršenjem krivičnog dela, proizlazi i zaključak da su u pitanju pravno nevaljani (nezakoniti) dokazi, jer je *način njihovog pribavljanja nezakonit*. Takav se zaključak zasniva na opštem dejstvu odredbe čl. 16, st. 2, po kojoj se sudske odluke ne mogu zasnivati na dokazima koji su, neposredno ili posredno, sami po sebi ili prema načinu pribavljanja (kao što je ovde slučaj), u suprotnosti sa Ustavom, ovim zakonikom, drugim zakonom ili opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima, osim u postupku koji se vodi zbog pribavljanja takvih dokaza.

Inače, potencijalno *vrlo specifične isprave* koje imaju / mogu imati (i) karakter elektronskih dokaza, predstavljaju materijali do kojih se dođe mehanizmima krivičnopravne pomoći, a tiču se komunikacija ostvarenih korišćenjem posebnih kriptovanih komunikacija.³⁹ Sudska praksa će se tek u konkretnim krivičnim postupcima izjašnjavati o dokaznom značaju ove vrste informacija, pri čemu će osnovno pitanje biti svedeno na to da li se radi o specifičnim ispravama ili o drugoj vrsti dokaza/informacija operativnog karaktera.⁴⁰

ZAKLJUČAK

Elektronski dokazi su podaci činjenične prirode koji imaju dokaznu vrednost, kao i bilo koji drugi dokazi, u smislu da se na temelju njih mogu izvoditi relevantni krivičnopravni i krivičnoprocesni zaključci, što pre svega, čini organ postupka, a njihova specifičnost je oblik u kojem se izvorno sadržani. Ovo se svodi na dva osnovna aspekta koji se tiču elektronskih dokaza: 1) uskladištenje elektronskih dokaza u određenoj vrsti elektronskog uređaja, poput računara, mobilnog telefona, eksternih elektronskih memorija i sl., ili 2) prenošenje elektronskih dokaza putem korišćenja elektronskih uređaja i kompjuterskih mreža, kao što je to pre svega, internet, kao i njegova „podvarijanta“ tzv. mračni internet (*Dark Web*). Iz takvog

³⁹ Više o tome: Vanja Bajović, „EncroChat i Sky ECC komunikacija kao dokaz u krivičnom postupku“, *Crimen – časopis za krivične nauke – Journal for Criminal Justice*, br. 2, Beograd, 2022, 155.

⁴⁰ Milan Škulić, „Dokazni značaj informacija iz komunikacije ostvarene aplikacijama/modifikovanim uređajima za kriptovanje – kao što su Sky ECC i EnchroChat“, *Crimen – časopis za krivične nauke – Journal for Criminal Justice*, br. 1, Beograd, 2024.

tehničko-tehnološkog načina nastanka elektronskih dokaza proizlazi i potreba korišćenja u krivičnom postupku i razvijanja za potrebe krivičnog postupka, posebnih tehničko-tehnoloških načina za postupanje sa elektronskim dokazima, njihovo korišćenje i vrednovanje u svim stadijumima krivičnog postupka.

Ubrzani, čak i ekspanzivan razvoj tehnike i tehnologije u sferi informatičkih nauka, a posebno kada je reč o oblicima veštačke inteligencije koji se koriste kako u svakodnevnom životu, tako nekada i u kriminalne svrhe, svakako će dovesti i već dovodi do čestog korišćenja elektronskih dokaza u krivičnom postupku. To predstavlja i poseban izazov kako za krivičnoprocesnu teoriju, tako posebno i za praksu organa krivičnog postupka. Iako elektronski dokazi načelno podležu istim osnovnim/klasičnim krivičnoprocesnim pravilima kada se pojave u krivičnom postupku, odnosno kada ostvaruju odgovarajući dokazni kredibilitet u krivičnom postupku, kao i kada se pribavljaju za potrebe krivičnog postupka, poput načela slobodne ocene dokaza, načela neposrednosti u objektivnom smislu itd., brojne tehničko-tehnološke osobenosti ove vrste dokaza zahtevaju nekada i korišćenje novih tehnologija u samom krivičnom postupku, što je još jedan primer neophodnosti da se kako samo pravo, tako i praksa subjekata krivičnog postupka, moraju skladno prilagođavati novim zahtevima koji proizlaze iz samog života, za koji se uobičajeno i inače, ističe da je „inventivniji“ od prava.

Prof. Dr. MILAN ŠKULIĆ
Full Professor, Faculty of Law
University of Belgrade
Judge of the Constitutional Court of Serbia

ELECTRONIC EVIDENCE IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Summary

The paper explains the concept and the procedural nature of electronic evidence in the theoretical sense and its role in criminal proceedings. The Criminal Procedure Code does not contain a specific definition of electronic evidence, nor of evidence in general; this has rightly been left to criminal procedure theory. In practice, of course, based on the principle of free evaluation of evidence and the free conviction of the court or the procedural authority, it is determined what constitutes evidence in a particular case and what degree of probative value it has. The author emphasizes that electronic evidence consists of data that have evidentiary value, just like any other form of evidence, in the sense that relevant criminal-law and procedural conclusions can be drawn from them – primarily by the competent procedural authority. Their specificity lies in the form in which they are originally contained, which can be reduced to two basic aspects: 1) the storage of electronic evidence in a particular type of electronic device, such as a computer, mobile phone, external electronic memory,

etc., or 2) the transmission of electronic evidence through the use of electronic devices and computer networks – primarily the Internet – as well as its „sub-variant“, the so-called Dark Web. In both theory and practice, the term „digital evidence“ is also frequently used as a synonym for electronic evidence. The paper further discusses the main characteristics of computer crime and the related forms of the use of artificial intelligence for criminal purposes, from which electronic evidence may arise or be derived. The author concludes that electronic evidence will undergo significant expansion in the future within criminal proceedings, which is directly linked to the rapid pace of technical and technological development in general. Therefore, although electronic evidence is in principle subject to the same fundamental or classical procedural rules – such as the principles of free evaluation of evidence and of immediacy in the objective sense – the numerous technical and technological specificities of this type of evidence sometimes require the use of new technologies within the criminal process itself. This represents yet another example of the necessity for both law and the practice of procedural actors to adapt harmoniously to new demands arising from life itself, which, as is often emphasized, tends to be „more inventive“ than the law.

Key words: evidence, electronic evidence, artificial intelligence, computer crime, criminal procedure, Criminal Procedural Law, Criminal Procedure Code

Literatura

- Aleksić Ž., *Naučno otkrivanje zločina*, „Savez udruženja pravnika Jugoslavije“, Beograd, 1972.
- Aleksić Ž., *Kriminalistika* (ponovljeno izdanje iz 1987), Glosarijum, Beograd, 1996.
- Bajović V., „EncroChat i Sky ECC komunikacija kao dokaz u krivičnom postupku“, *Crimen – časopis za krivične nauke – Journal for Criminal Justice*, br. 2, Beograd, 2022.
- Brkić S., *Krivično procesno pravo II*, treće izmenjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2013.
- Beulke W., Swoboda S., *Strafprozessrecht*, 15. Neu bearbeitete Auflage, Heidelberg, 2020.
- Matovski N., *Kazneno procesno pravo – Opšt. del*, Praven fakultet „Justinijan Prvi“, Skopje Vtor avgust – S. Štip, Skopje, 2003.
- Roxin C., *Strafverfahrensrecht*, 25. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 1998.
- Škulić M., Bugarski T., *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2015.
- Škulić M., *Krivično procesno pravo Sjedinjenih Američkih Država*, Službeni glasnik, Beograd, 2023.
- Škulić M., *Krivično procesno pravo*, 14. izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2024.
- Škulić M., *Kriminalistika*, 2. izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2024.
- Škulić M., „Osnovne krivičnopravne konsekvence korišćenja veštačke inteligencije u kriminalne svrhe“, *Godišnjak Pravnog fakulteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru*, br. 8, god. VIII, Mostar, 2024.

Škulić M., „Dokazni značaj informacija iz komunikacije ostvarene aplikacijama / modifikovanim uređajima za kriptovanje – kao što su Sky ECC i EnchroChat“, *Crimen – časopis za krivične nauke – Journal for Criminal Justice*, br. 1, Beograd, 2024.

Škulić M., „Veštačka inteligencija u funkciji ekspertiza i kao predmet veštačenja u krivičnom postupku“, *Zbornik XXXVI nacionalnog naučnog skupa: Veštačenja u kaznenim postupcima*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Palić, 2025.

ORIGINALAN NAUČNI RAD

VANJA BAJOVIĆ

ZLOUPOTREBE BUDŽETSKIH SREDSTAVA U OKVIRU DELATNOSTI ZOOHIGIJENE

Rad analizira zloupotrebe budžetskih sredstava u okviru delatnosti zoohigijene u Republici Srbiji, sa posebnim osvrtom na slučajeve JP „Komgrad“ Bačka Topola i privatne kompanije „Avenija MB“ d. o. o. iz Novog Sela. Ovi slučajevi ukazuju na sistemske obrasce korupcije u javnom sektoru, koji se ispoljavaju kroz fiktivne ugovore o javnim nabavkama, nenamensko trošenje budžetskih sredstava i prikrivanje nezakonitosti lažnim izveštajima i fabričkim evidencijama. Normativni okvir, koji istovremeno uređuju Zakon o veterinarstvu i Zakon o komunalnim delatnostima, stvara pravnu koliziju koja omogućava institucionalno izmeštanje javnih poslova na privatne subjekte i privatizaciju javnog interesa. U radu se pokazuje da su zakonske praznine i neusklađenost propisa omogućile formiranje koruptivnih mreža između javnih preduzeća, privatnih firmi i pojedinih službenika lokalne samouprave, uz sistemsko ubijanje zdravih životinja radi prikrivanja finansijskih zloupotreba. Posebna pažnja posvećena je analizi radne verzije Nacrta Zakona o dobrobiti životinja iz 2025. godine, kojim se postojeća koruptivna praksa faktički legalizuje čime se javni interes za dobrobit životinja podređuje privatnom profitu.

Ključne reči: zoohigijena, zloupotreba budžetskih sredstava, korupcija, dobrobit životinja, zakonodavna regresija

U V O D

Napuštene životinje predstavljaju najugroženiju kategoriju živih bića u gradovima i selima širom Srbije.¹ One su izložene gladi, bolestima, trovanjima, žrtve

Dr Vanja Bajović, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, e-mail: bajovic@ius.bg.ac.rs.

¹ Tačan broj napuštenih životinja nije poznat, a izveštaji iz 2010. godine pokazuju da je ta brojka iznosila oko 708.000 pasa i još više mačaka (Nataša Stojanović, „Legal protection of abandoned animals

su sadista i psihopata, često završavaju pod točkovima automobila, nemaju pristup veterinarskoj nezi, skloništu ni hrani, niti bilo kakvu institucionalnu vidljivost i zaštitu.² Iako je reč o svesnim i osečajnim bićima sposobnim da iskuse bol, strah i stres,³ njihova zaštita ostaje na marginama javne politike.

Zakon o dobrobiti životinja (ZDŽ) propisuje obavezu lokalnih samouprava da izrade i sprovede programe kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka prema specifičnostima sredine (čl. 54, st. 1).⁴ Ovi programi treba da se zasnivaju na CNR modelu (*catch–neuter–release*) koji podrazumeva da se napuštene životinje uhvate, sterilišu, vakcinišu i trajno obeleže (čipuju), a zatim vrate na lokaciju sa koje su preuzete, ako se ustanovi da su bezopasne po okolinu.⁵ Dosledna primena CNR programa jedina je održiva i humana mera kojom se sprečava povećanje broja napuštenih životinja, jer sterilizacija sprečava njihovo dalje razmnožavanje.⁶ Time se ujedno unapređuje i bezbednost građana i „ušteđa“ budžetskog

under the Animal Welfare Act, *Law and Politics*, No. 2, Vol. 9, 2011, 147). Svakako, za 15 godina, koliko je proteklo od tad, broj napuštenih životinja je porastao jer se propisi, čija je svrha da se smanji broj napuštenih životinja, ne primenjuju u praksi, a sa druge strane, od samo jedne napuštene ženke psa, za šest godina razmnožavanjem njenih potomaka na svet dođe oko 67.000 pasa. Nenad Živković, „Delatnost zoohigijene – pitanje zakonitosti poveravanja poslova“, *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva i pravosuđa – Zbornik radova sa savetovanja Pravnika*, Budva, 7–9 jun 2025. godine, Savez udruženja pravnika, Beograd, 2023, 503.

² O tome: Vanja Bajović, „Pravna reakcija na napuštanje životinja – problematika napuštenih životinja i životinja u prihvatilištima“, *Zbornik radova: Pravna zaštita životinja – U susret izmenama i dopunama Zakona o dobrobiti životinja* (ur. V. Bajović, I. Marković), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, 2024, 64.

³ O životinjama kao osečajnim bićima v. između ostalog: Peter Singer, *Animal Liberation – The Definitive Classic of the Animal Movement*, 40th anniversary edn, Open Road Integrated Media, New York, 2015, 35; Tom Regan, *Animal Rights, Human Wrongs: An Introduction to Moral Philosophy*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 2003, 93; Elizabeth Anderson, „Animal Rights and the Values of Nonhuman Life“, *Animal Rights: Current Debates and New Directions* (eds Cass R Sunstein and Martha C Nussbaum), Oxford University Press, New York, 2004, Tomislav Nedić, „Pravni sustav zaštite života, zdravlja i dobrobiti životinja – bioetički pristup u pravnom okviru“, *Socijalna ekologija*, No 1, Vol 27, 2018, 72; Vanja Bajović, „Pravni status životinja – pokretne stvari ili nešto više?“, *Kaznena reakcija u Srbiji* (ur. Đorđe Ignjatović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2023.

⁴ Zakon o dobrobiti životinja, *Službeni glasnik RS*, br. 41/09.

⁵ Program kontrole i smanjenja broja napuštenih pasa i mačaka na teritoriji grada Beograda, *Službeni list grada Beograda*, br. 39/08 i 6/10.

⁶ Istraživanja u pogledu primene CNR programa su pokazala da je doprineo stabilizaciji i smanjenju broja pasa na ulicama na onom području gde je primenjen, da su ti psi nakon sterilizacije imali zdraviji život, da su bili socijalizovaniji i da je bilo manje agresivnih pasa. V. Jennifer Jackman, Andrew Rowan, „Free-roaming dogs in developing countries: The benefits of capture, neuter, and return programs“, *The state of the animals* (eds. D. Salem, A. Rowan), Humane Society Press, Washington, DC,

novca, imajući u vidu da se građanima iz lokalnih budžeta svake godine isplaćuju milionski iznosi na račun odšteta zbog ujeda pasa.⁷ Ovi podaci jasno pokazuju da je odsustvo systemske politike sprovođenja CNR programa direktno povezano sa smanjenjem broja ujeda, troškova i rizika po javno zdravlje.⁸

Rešavanje ovog problema primarno spada u delatnost zoohigijene koja, između ostalog podrazumeva hvatanje, zbrinjavanje i kontrolu populacije napuštenih životinja. Prema podacima Državne revizorske institucije, samo u periodu od 2017. do 2020. godine iz budžeta je za ovu delatnost izdvojeno 6,4 milijarde dinara (oko 54,7 miliona Evra).⁹ Međutim, umesto da doprinese humanom i systemskom rešavanju problema, delatnost zoohigijene postala je jedno od najizraženijih područja zloupotrebe javnih sredstava i korupcije u javnom sektoru. Iako predstavlja javnu funkciju, u praksi je u velikoj meri privatizovana – poverava se javnim komunalnim preduzećima i privatnim firmama koje često nemaju ni stručne kapacitete ni veterinarske licence, što dodatno produbljuje problem umesto da ga rešava.

U poslednjoj deceniji, uočava se obrazac prema kojem jedinice lokalnih samouprava – umesto da same organizuju zoohigijensku službu u skladu sa Zakonom o veterinarstvu – taj posao poveravaju privatnim subjektima bez adekvatne stručne i tehničke osposobljenosti. Ti subjekti, često povezani sa lokalnim strukturama vlasti, kroz nameštene tendere i fiktivne fakture, ostvaruju višemilionske prihode iz javnih budžeta, dok se stvarne zakonom propisane obaveze u cilju smanjenja populacije napuštenih pasa (vakcinisanje, sterilizacija i sl.) i kontrole javnog zdravlja, uopšte ne izvršavaju.¹⁰

2007, 70–71; J. F. Reece, S. K. Chawla, A. R. Hiby, „Decline in human dog-bite cases during a street dog sterilisation programme in Jaipur, India“, *Veterinary Record*, No. 18, Vol. 172, 2013, 473.

⁷ Prema izveštaju DRI iz 2021. godine, u periodu 2017–2020. godine, na ime odštete za ujede pasa isplaćeno je pet milijardi dinara iz lokalnih budžeta. V. Državna revizorska institucija – DRI, *Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja – efikasnost rešavanja problema napuštenih životinja*, Beograd, decembar 2021. U javnosti je prisutna sumnja da se vrše zloupotrebe po pitanju odštete za ujede pasa, tako što se lažiraju ujedi. O tome: Nataša Stojanović, „Odgovornost za štetu koju životinja prouzrokuje prema Prednacrtu građanskog zakonika Republike Srbije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* (ur. I. Pejić), br. 81, Vol. 57, 2018, 340.

⁸ O tome: J. F. Reece, S. K. Chawla, „Control of rabies in Jaipur, India, by the sterilisation and vaccination of neighbourhood dogs“, *Veterinary Record*, No. 12, Vol. 159, 2006, 379–383; Elly Hiby *et al.*, „Scoping review of indicators and methods of measurement used to evaluate the impact of dog population management interventions“, *BMC Vet Res.*, No. 1. Vol. 13, 2017 May 30; 143. doi: 10.1186/s12917-017-1051-2.

⁹ Državna revizorska institucija – DRI, *Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja – efikasnost rešavanja problema napuštenih životinja*, Beograd, decembar 2021.

¹⁰ „U praksi se dešava da se papirološki izvedu navedene radnje čipovanja i sterilizacije, a da se ništa od toga ne uradi i pritom se iz gradskog budžeta odlivaju velika sredstva na ime humanog

Takva praksa ne samo da proizvodi ozbiljne finansijske gubitke za lokalne zajednice, već ima i direktne posledice po javno zdravlje i dobrobit životinja. Uslovi u prihvatilištima su ispod svakog nivoa humanosti, a broj eutanaziranih životinja višestruko premašuje broj sterilisanih i udomljenih. Iza tog obrasca nalazi se tipičan sistem klijentelističke korupcije: politički podobne firme dobijaju poverene poslove, a zauzvrat obezbeđuju podršku ili finansijsku korist nosiocima lokalne vlasti.

U tom kontekstu, delatnost zoohigijene predstavlja tipičan primer zloupotrebe javnih sredstava u privatne svrhe, gde se granica između javnog i privatnog interesa gotovo briše. Iako formalno u nadležnosti lokalne samouprave, reč je o sferi u kojoj izostaje svaka transparentnost, a javna sredstva troše se bez kontrole – uz aktivno prikrivanje nepravilnosti od strane pojedinih inspekcijских organa.

Slučajevi iz Bačke Topole i „Avenije MB“, koji će biti detaljno analizirani u ovom radu, jasno pokazuju mehanizam finansijskih zloupotreba koje su prisutne u praksi. Reč je o tipičnim oblicima korupcije u lokalnim samoupravama – od pronevere i zloupotrebe položaja odgovornih ili službenih lica, preko falsifikovanja dokumentacije i nameštanja javnih nabavki, do institucionalnog saučesništva veterinarskih i ekoloških inspektora koji formalnim izveštajima prikrivaju stvarno stanje.

PRAVNI OKVIR

Delatnost zoohigijene u Republici Srbiji uređena je Zakonom o veterinarstvu, kao sistemskim zakonom u ovoj oblasti, a zatim i Zakonom o komunalnim delatnostima. Iako oba zakona nominalno regulišu istu materiju – hvatanje, zbrinjavanje i kontrolu populacije napuštenih životinja – njihova pozicija, cilj i pojam „zoohigijene“ se bitno razlikuju, što stvara prostor za različita tumačenja i zloupotrebe u praksi.

Zakon o veterinarstvu

Delatnost zoohigijene određena je Zakonom o veterinarstvu (ZV) donetim 2005. godine.¹¹ Prema ovim odredbama lokalna samouprava je dužna da na svojoj teritoriji organizuje zoohigijensku službu koja je dužna da hvata i zbrinjava napuštene životinje u prihvatilišta za životinje, da neškodljivo uklanja leševe životinja sa javnih površina i transportuje ih do objekata za sakupljanje, preradu ili uništavanje

tretmana napuštenih životinja“ – Nataša Stojanović, „Deset godina Zakona o dobrobiti životinja Republike Srbije“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Novom Sadu* (ur. S. Orlović), br. 2, Vol. 53, 2019, 449.

¹¹ Zakon o veterinarstvu, *Službeni glasnik RS*, br. 91/05, 30/10, 93/12 i 17/19.

životinjskog otpada. Zakon o veterinarstvu dalje obavezuje lokalnu samoupravu da ima izgrađen objekat za sakupljanje leševa životinja i drugih sporednih proizvoda životinjskog porekla (čl. 46 ZV).

Međutim, Zakon o veterinarstvu nije precizirao da li ta služba mora biti specijalizovana veterinarska služba niti je propisao obaveznu licencu za javna preduzeća koja bi obavljala te poslove. Primera radi, u Hrvatskoj je propisano da poslove zoohigijene mogu da obavljaju samo pravna i fizička lica koja ispunjavaju propisane veterinarsko-sanitarne uslove i imaju odgovarajuću licencu (čl. 87, st. 1 i 2). Dalje je navedeno da samo pravno lice može vršiti poslove zoohigijene pod uslovima da je: 1. to pravno lice registrovano za obavljanje veterinarske delatnosti, 2. da ima zaposlenog ovlašćenog veterinara i 3. da ima odobrenje Ministarstva poljoprivrede (čl. 88).¹² Slično je propisano i čl. 57 Zakona o veterinarstvu Republike Slovenije.¹³

Za razliku od toga, naš Zakon o veterinarstvu nameće obavezu lokalnim samoupravama da osnuju zoohigijenske službe ali ne definiše ko može biti izvođač te delatnosti. Zbog toga u praksi dolazi do različitih rešenja: poslove zoohigijene u pojedinim gradovima obavljaju specijalizovana javna komunalna preduzeća sa veterinarskom licencom (poput JKP „Veterina Beograd“ ili JKP „Novi Sad“), dok ih u pojedinim opštinama najčešće preuzimaju opšta javna preduzeća komunalnih delatnosti (npr. JP „Komgrad“ Bačka Topola, JKP „Naš dom Požega“ i sl.) ili čak privatni preduzetnici kojima se poverava posao putem javne nabavke. Ova preduzeća nemaju veterinarsku licencu već sklapaju sporazume sa privatnim veterinarskim stanicama što dovodi do institucionalnog poveravanja poslova (tzv. institucionalnog *outsourcinga*) bez stvarne kontrole.¹⁴

U oblasti zoohigijene taj institucionalni *outsourcing* funkcioniše ovako: Zakon o veterinarstvu (čl. 46) obavezuje opštinu da organizuje zoohigijensku službu. Umesto da je sama organizuje, opština angažuje privatnu kompaniju ili javno komunalno preduzeće (JKP), koje nema veterinarsku delatnost u svom statutu. To JKP zatim angažuje privatnu veterinarsku stanicu, i plaća joj fiksne mesečne iznose iz budžeta. Na taj način, delatnost zoohigijene, iako zakonski javna, izmešta se

¹² Republika Hrvatska – Zakon o veterinarstvu, *Narodne novine*, 82/13, 148/13, 115/18, 52/21.

¹³ Republika Slovenija – Zakon o veterinarstvu, *Uradni list RS*, št. 93/05, 90/12, 23/13.

¹⁴ Institucionalni *outsourcing* označava situaciju u kojoj država ili lokalna samouprava formalno zadržava zakonsku nadležnost, ali izvršavanje te funkcije prenosi na drugu organizaciju – često bez jasne zakonske osnove, kontrole i odgovornosti. U literaturi institucionalni *outsourcing* se tumači kao oblik *slabljenja države* – država spolja zadržava oblike i institucije, ali iznutra prepušta funkcije privatnim interesima. O tome: Alina Mungiu-Pippidi, *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge University Press, 2015, 127–131, Susan Rose-Ackerman, Bonnie J. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, 2nd ed. Cambridge University Press, 2016, 92–96.

iz dometa državne kontrole – gubi se uvid u broj uhvaćenih, vakcinisanih i sterilisanih životinja, u trošenje budžeta i u poštovanje propisa o dobrobiti životinja.

U mnogim opštinama direktori JKP i angažovani veterinarci su povezana lica, što omogućava sistemsku korupciju: fiktivne sterilizacije, fabrikovane evidencije, nesprovođenje CNR programa i nekontrolisano ubijanje pasa. Ovakvo rešenje dovelo je do nepostojanja evidencije o uhvaćenim, sterilisanim, čipovanim i ubijenim životinjama, čime dolazi do njihovog masovnog i sistemskog ubijanja. Pored toga ono je omogućilo i da budžetski novac usmeren na rešavanje problema napuštenih pasa završava u privatnim džepovima, čime se problem ne rešava, već produbljuje. Jer logično, „interesi privatnih kompanija koje vrše poslove zoohigijene su suprotstavljeni interesima životinja, građana koji vole životinje i interesima lokalnih samouprava. Dok je javni interes da na ulicama ima što manje napuštenih pasa i mačaka, interes privatnih kompanija je da ih lokalne samouprave što više angažuju na rešavanju ovog problema jer im se za tu delatnost isplaćuju finansijska sredstva“.¹⁵ Međutim ove loše prakse su donekle ozakonjene Zakonom o komunalnim delatnostima (ZKD) donetim 2011. godine,¹⁶ koji zoohigijenu svrstava u komunalnu delatnost i definiše je drugačije nego Zakon o veterinarstvu.

Zakon o komunalnim delatnostima

Definicija zoohigijene iz ZKD je šira od one u ZV i pod pojmom zoohigijene spaja četiri potpuno različite delatnosti – od veterinarskih do sanitarno-komunalnih. Po ZKD delatnost zoohigijene obuhvata:

- hvatanje, prevoz, zbrinjavanje i smeštaj napuštenih i izgubljenih životinja u prihvatilište,
- kontrolu i smanjenje populacije pasa i mačaka,
- uklanjanje leševa i sporednih proizvoda životinjskog porekla i
- dezinfekciju, dezinsekciju i deratizaciju (DDD).

Ovaj zakon dakle svrstava zoohigijenu među komunalne poslove, zajedno sa deratizacijom, dezinsekcijom i odnošenjem otpada. Time je izvršena sistemaska transformacija ove delatnosti: iz veterinarske i zdravstvene oblasti, zoohigijena je premeštena u sferu komunalne delatnosti, čime je izgubila svoj stručni, etički

¹⁵ Natalija Živković, „Delatnost zoohigijene- pitanje zakonitosti poveravanja poslova“, *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva i pravosuđa – Zbornik radova sa savetovanja Pravnika, Budva, 7-9 jun 2025. godine*, Savez udruženja pravnika, Beograd, 2023, 505.

¹⁶ Zakon o komunalnim delatnostima, *Službeni glasnik RS*, br. 88/11, 104/16, 95/18, 86/19 i 101/23.

i zdravstveni karakter. Pošto se zoohigijena zakonski izjednačava sa deratizacijom i dezinsekcijom, tretman pasa i mačaka postaje sanitarna mera, a ne etička obaveza države. U praksi to dovodi do toga da se napuštene životinje tretiraju kao opasnost i štetočine, a ne kao živa i osećajna bića. Tako se dehumanizuje javna politika i normalizuje se nasilje nad životinjama, pod izgovorom „komunalne čistoće“.

Po ZV zoohigijenska služba je deo sistema veterinarske zaštite, dok je po ZKD zoohigijena komunalna delatnost kao i odvoženje otpada, čišćenje ulica ili sahranjivanje. Dok ZV obavezuje opštinu da organizuje hvatanje i zbrinjavanje životinja u skladu sa pravilima veterinarske nauke i dobrobiti životinja sa fokusom na zaštiti zdravlja ljudi i životinja, sprečavanju zoonoza i sl., ZKD opštinu obavezuje da obezbedi „kontinuitet, obim i kvalitet“ komunalne usluge – dakle da skloni pse sa ulica, bez bilo kakvih bioetičkih standarda. Drugim rečima, Zakonom o komunalnim delatnostima je zoohigijena premeštena iz oblasti veterine i dobrobiti životinja u oblast čistoće i odvoženja otpada?!

Član 5 ZKD dalje propisuje da komunalnu delatnost može obavljati: 1. javno preduzeće ili privredno društvo koje je osnovala JLS; 2. drugo privredno društvo ili preduzetnik kome je odlukom skupštine opštine povereno obavljanje komunalne delatnosti; 3. kao i privredni subjekt koji je izuzet od poveravanja ili ima rešenje o ispunjenosti uslova za obavljanje komunalne delatnosti. Ova poslednja, treća kategorija predstavlja najveći koruptivni potencijal jer upravo u nju spadaju firme poput „Avenija MB“, privatni subjekti koji nemaju status javnog preduzeća.

Ovaj pravni nesklad jasno pokazuje kako se pravna inkoherencija između dva zakona može instrumentalizovati u koruptivne svrhe: Zakon o komunalnim delatnostima omogućio je da se javna funkcija zaštite životinja institucionalno izmesti iz sistema veterinarskog nadzora u sistem komunalne delatnosti čime je stvoren pravni okvir za privatizaciju javnog interesa i degradaciju dobrobiti životinja.

STUDIJE SLUČAJA

Fenomen zloupotrebe budžetskih sredstava u okviru delatnosti zoohigijene u Republici Srbiji najjasnije se ilustruje kroz dva slučaja koji su ujedno paradigme šireg sistemskog problema – slučaj Bačke Topole, gde je zloupotreba vršena preko javnog komunalnog preduzeća, i slučaj „Avenije MB“, gde privatni izvršilac, kroz mrežu ugovora sa više desetina opština, ostvaruje milionske iznose iz javnih fondova uz teška kršenja zakona o dobrobiti životinja. Ova dva slučaja ne predstavljaju izolovane incidente, već deo šireg obrasca strukturne korupcije u oblasti zoohigijene. U oba primera, javna sredstva se troše nenamenski, lažni izveštaji i fakture služe za pokrivanje nezakonitog poslovanja, a institucionalni nadzor je sveden na formalnost.

Slučaj Bačka Topola – zloupotreba kroz javno preduzeće

Na osnovu informacija dobijenih na osnovu Zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, izdvajanja iz budžeta opštine Bačka Topola za delatnost zoohigijene iznose: za 2023. godinu – 13.250.000,00 dinara, 2024. godinu – 14.250.000,00 dinara, 2025. godinu – 13.500.000,00 dinara. Dakle za ove namene je u trogodišnjem periodu izdvojeno 41 milion dinara ili približno 350 hiljada evra. Programom kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka na teritoriji opštine Bačka Topola, predviđeno je da se u odnosu na napuštene životinje primenjuje strategija uhvati–steriliši–pusti. Navedena strategija podrazumeva da se napuštena životinja na ulici uhvati, dovede u prihvatilište gde se steriliše, vakciniše, čipuje i zatim vrati na ulicu.¹⁷ Iz budžeta opštine Bačka Topola za realizaciju ovog programa izdvojeno je 2023. godine 2.492.496,36 dinara, 2024. godine 2.491.008,30 dinara, a 2025. godine izdvojeno je 1.277.845,59 dinara (ukupno 6.261.350 RSD ili 53.400,00 evra).¹⁸

Obavljanje poslova zoohigijene povereno je JP Komunalno stambeno građevinske delatnosti „Komgrad“ Bačka Topola, koje nema svoju veterinarsku stanicu već angažuje Veterinarski stanicu d. o. o. Bačka Topola, koja bi trebalo da bude zadužena za vakcinisanje, lečenje, sterilizacije pasa i druge delatnosti iz oblasti veterinarstva. Prema podacima dobijenim na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, od početka 2023. do jula 2025. godine, prema zvaničnim podacima, izvršeno je ukupno 25 sterilizacija, dok je iz opštinskog budžeta izdvojeno 6.261.350,25 dinara. Kada se upoređi tržišna cena sterilizacije (između 8.000 i 12.000 dinara komercijalno, odnosno 4.000–6.000 dinara u okviru javne službe), proizlazi da je za isti iznos moglo biti izvršeno između 600 i 1.200 sterilizacija.

Pribavljeni podaci dalje pokazuju da je javno komunalno preduzeće „Komgrad“ Bačka Topola mesečno isplaćivalo identične iznose od po 45.000 dinara privatnoj veterinarskoj stanici Bačka Topola d. o. o., bez obzira na broj pasa, vrstu intervencija ili obim stvarnog posla. U svakoj od trideset šest mesečnih specifikacija za period 2022–2024. godine navedene su iste vrste „veterinarskih usluga“ – čišćenje, dezinfekcija, tretman buva, povremena eutanazija – dok su ukupni iznosi uvek u paru jednaki, što jasno ukazuje na fiktivne fakture i izmišljene izveštaje o radu.

Osnovanu sumnju da se u ovom slučaju radi o sistematskom izvlačenju novca iz javnog budžeta potkrepljuje činjenica da se u prihvatilištu ne vodi briga o psima,

¹⁷ Program kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka na teritoriji opštine Bačka Topola, *Službeni list Opštine Bačka Topola*, br. 9/12.

¹⁸ Odgovor opštinske uprave Bačka Topola na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja od dana 22. 8. 2025. godine.

već se sprovodi protivzakonita praksa masovne eutanazije. Prema dostupnim podacima, u periodu od početka 2022. do 23. jula 2025. godine na teritoriji opštine Bačka Topola uhvaćeno je i u azil dovedeno 556 pasa. Od tog broja, 328 pasa je uginulo ili bilo eutanazirano. Najdrastičniji primer predstavlja 2025. godina kada je od 96 uhvaćenih pasa 74 eutanazirano, a 21 uginuo. Na pitanje o sprovođenju eutanazija, direktor i veterinar u Veterinarskoj stanici Bačka Topola, naveo je da lično vrši eutanazije, te da psi u prihvatilištu provode oko deset dana, nakon čega se, ukoliko nisu udomljeni, usmrćuju, suprotno čl. 15 ZDŽ. Istovremeno, opština Bačka Topola iz budžeta svake godine izdvaja značajna sredstva za delatnost zoohigijene (350.000 evra u ovom trogodišnjem periodu) U svetlu masovnih eutanazija i odsustva stvarne brige o napuštenim životinjama, postavlja se osnovano pitanje na šta je zaista utrošen novac izdvojen za zoohigijenu iz budžeta opštine Bačka Topola?

Slučaj „Avenija MB“ – privatni monopol nad javnim poslovima

Još izrazitiji oblik zloupotrebe budžetskih sredstava vidljiv je u slučaju privatne firme „Avenija MB“ d. o. o. iz Novog Sela kod Vrnjačke Banje. Ovo privredno društvo, prvobitno registrovano za „čišćenje objekata i usluge u poljoprivredi, tokom 2025. godine zaključilo je 33 ugovora sa opštinama širom Srbije, ukupne vrednosti 60.543.656 dinara“ (oko 516.000 evra).¹⁹ Iako poseduje samo jedno prihvatilište, „Avenija MB“ dobija ugovore sa lokalnim samoupravama udaljenim stotinama kilometara, i to uz formalno partnerstvo sa veterinarskom stanicom Avenija Vet d. o. o., čiji su vlasnici i rukovodioci povezana lica.

Brojni izveštaji i svedočenja ukazuju na to da ovo preduzeće ne ispunjava minimalne uslove propisane za prevoz i zbrinjavanje životinja, niti poseduje adekvatna vozila opremljena u skladu sa veterinarsko-sanitarnim standardima. U praksi se hvatanje i transport pasa obavljaju u neadekvatnim i pretrpanim kavezima, bez ventilacije i zaštite od vremenskih uslova, pri čemu mnoge životinje uginu tokom transporta.²⁰ Posebno zabrinjava činjenica da „Avenija MB“ pse često premešta sa jedne lokacije na drugu, bez ikakvog evidentiranja, čime problem napuštenih pasa sa jedne opštine premešta u drugu, ne bi li time izdejstvovala dodatne angažmane ili svoj „posao“ prebacuje drugim komunalnim preduzećima. Na taj način se formira zatvoreni krug u kome se isti psi hvataju, prevoze i prijavljuju više puta,

¹⁹ Podaci pribavljeni sa Portala javnih nabavki, 20. 7. 2025, dostupno na: <https://jnportal.ujn.gov.rs/>.

²⁰ O tome: Željka Jevtić, „NIN istražuje monopol na zlostavljanje: Jezivo mučenje pasa o trošku građana (2)“, 19. mart 2025., dostupno na: <https://www.nin.rs/drustvo/vesti/71596/jezivo-mucenje-pasa-o-trosku-gradana-monopol-na-zlostavljanje>.

a lokalne samouprave plaćaju iste usluge različitim izvršiocima. Ovakva praksa dovodi do višestrukog fakturisanja, nehumanog postupanja prema životinjama i fingiranja rezultata rada zoohigijenskih službi. Time se umesto humanog rešavanja problema napuštenih životinja uspostavlja sistem u kome finansijski interes privatnih i javnih subjekata prevlađuje nad zakonskim obavezama i osnovnim principima dobrobiti životinja.

Uslovi u prihvatilištu „Avenije MB“ daleko su ispod elementarnog minimuma humanosti i suprotno svim odredbama Pravilnika o uslovima koja moraju da ispunjavaju prihvatilišta i pansioni za životinje:²¹ psi se drže u malim boksovima, bez vode i hrane, često zajedno sa leševima pasa, a svedoci potvrđuju i sistematsko izglednjivanje ili mučenje životinja radi njihovog bržeg uginuća.²² Veterinarski inspektori zaduženi za nadzor, fabrikuju izveštaje u korist „Avenije“, što ukazuje na njihovo direktno saučesništvo u prikrivanju nezakonitosti.

KRIVIČNOPRAVNA KVALIFIKACIJA

Analizirani slučajevi Bačka Topola i „Avenija MB“ jasno ukazuju na postojanje elemenata više krivičnih dela iz Krivičnog zakonika (KZ),²³ koja se mogu posmatrati u međusobnoj povezanosti, kao deo šireg obrasca sistemske korupcije i zloupotrebe javnih sredstava.

U slučaju JP „Komgrad“ Bačka Topola, iznos od preko 6,2 miliona dinara dobijen za sterilizaciju napuštenih pasa potrošen je nenamenski (izvršeno svega 25 sterilizacija) što predstavlja obeležja krivično delo pronevere iz čl. 364 KZ, budući da daje osnova za sumnju je službeno i odgovorno lice u JP „Komgrad“, prisvojio sebi ili drugome novac poveren u službi. Pored toga, posao i sredstva su dodeljivana povezanim privatnim subjektima, Veterinarskoj stanici d. o. o. Bačka Topola, iako sterilizacije na ime kojih je novac dodeljivan nisu vršene. Na taj način je privatnom licu pribavljana protivpravna imovinska korist iz javnih sredstava, što predstavlja

²¹ Pravilnika o uslovima koja moraju da ispunjavaju prihvatilišta i pansioni za životinje, *Službeni glasnik RS*, br. 19/12.

²² „Zlodela“ Avenije dokumentovana su u brojnim novinarskim člancima, i od strane brojnih aktivista koji niz godina unazad podnose krivične prijave koje tužilaštvo uporno odbacuje. V. između ostalog: tekstove u *NIN*-u „Jezivo mučenje pasa o trošku građana“, *VOICE*, „Avenija MB – Zlostavljanje životinja o trošku građana“, No. 12, 2017, dostupno na: <https://voice.org.rs/voice-avenija-mb-zlostavljanje-zivotinja-o-trosku-gradana/>, 21. 10. 2025, Jovana Aleksić, „Sav užas Avenije MB i jadnih pasa koje se tu nalaze“, 20. 8. 2021, <https://nova.rs/vesti/hronika/sav-uzas-avenije-mb-i-jadnih-pasa-koji-se-tu-nalaze-video/>

²³ Krivični zakonik Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19, 27/21 – odluka US i 62/21.

obeležja krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja iz čl. 359, st 3 KZ RS. Dostavljanje lažnih izveštaja i fiktivnih troškovnika, kao i evidentiranje fiktivnih veterinarskih usluga u istom iznosu je krivično delo falsifikovanja službene isprave iz čl. 355 KZ, jer se radi o svesnom unošenju neistinitih podataka u dokumentaciju koja ima službeni karakter i proizvodi pravne posledice (odobrava isplate, opravdava trošenje budžetskih sredstava).

Slučaj „Avenije MB“, koja na opisan način posluje već deceniju unazad, ukazuje na ukazuju na postojanje elemenata više krivičnih dela, izvršenih u kontinuitetu i uz međusobnu povezanost odgovornih lica u privatnom i javnom sektoru. Pre svega, osnov sumnje postoji za krivično delo pronevere u obavljanju privredne delatnosti iz čl. 223, st. 3 KZ RS, jer se budžetska sredstva velike vrednosti koja im se poveravaju na osnovu ugovora o javnim nabavkama, namenjena hvatanju, sterilizaciji, vakcinaciji i zbrinjavanju napuštenih životinja, nezakonito prisvajaju i nenamenski troše. Paralelno s tim, postupanje direktora i ovlašćenih lica „Avenije MB“ i „Avenije Vet“ ispunjava zakonske elemente zloupotrebe položaja odgovornog lica iz čl. 234, st. 3 KZ RS. Ugovaranje javnih poslova koje preduzeće nije ovlašćeno da obavlja, jer poseduje samo jedno registrovano prihvatilište, ne poseduje stručni kadar ni veterinarsku licencu, praćeno dostavljanjem neistinitih podataka u tenderskoj dokumentaciji, predstavlja klasičan oblik zloupotrebe položaja radi pribavljanja protivpravne koristi. Ugovori se zaključuju na osnovu neistinitih podataka, što je omogućava da „Avenija MB“ pribavi protivpravnu korist u iznosima koji premašuju pola miliona evra godišnje.

Način na koji su ovi ugovori zaključuju i realizuju ukazuje i na krivično delo prevare u vezi sa javnom nabavkom iz čl. 228a KZ RS, jer se naručioci javnih nabavki – jedinice lokalne samouprave – dovode u zabludu lažnim prikazivanjem činjenica o kapacitetima, lokaciji i tehničkim uslovima za obavljanje zoohigijenskih poslova. I prebacivanje pasa sa jedne na drugu lokaciju ima elemente ovog krivičnog dela jer ako se psi formalno vode kao „zbrinuti“ ili „sterilisani“, a zapravo se samo premeštaju između opština radi naplate ugovorenih suma, to predstavlja obmanu naručioca javne nabavke. Fature, specifikacije i mesečni izveštaji sa neistinitim podacima o broju uhvaćenih, sterilisanih i udomljenih pasa, čine obeležja krivičnog dela falsifikovanja isprave iz čl. 357 KZ RS, jer su unose netačni podaci radi opravdanja nenamenskog trošenja budžetskih sredstava. Konačno, obim i trajnost saradnje između povezanih firmi „Avenija MB“, „Avenija Vet“, pojedinih javnih preduzeća i službenika lokalnih samouprava ukazuje na postojanje organizovane strukture sa podelom zadataka, što ispunjava zakonska obeležja krivičnog dela udruživanja radi vršenja krivičnih dela iz čl. 346 KZ RS. U svemu tome posebno zabrinjava uloga državnih službenika – veterinarskih inspektora – koji su,

uprkos očiglednim nepravilnostima, sačinjavali pozitivne izveštaje o stanju u prihvatilištima i transportu, čime su omogućavali dalji nastavak nezakonitog poslovanja. Takvo ponašanje može biti kvalifikovano kao nesavestan rad u službi (čl. 361 KZ) eventualno u sticaju sa falsifikovanjem službene isprave (čl. 355 KZ RS), a ako se utvrdi i materijalna korist, onda i kao primanje mita (čl. 367 KZ RS).

U oba analizirana slučaja prisutan je isti obrazac sistemskog ubijanja zdravih životinja u cilju prikrivanja koruptivnih radnji. U praksi, ubijanjem pasa nestaju materijalni dokazi o neizvršenim uslugama, jer bi prisustvo velikog broja živih životinja u prihvatilištima ukazivalo da se hvatanje i sterilizacija ne sprovede u obimu prikazanom u izveštajima. Ovakvo postupanje ima jasna obeležja krivičnog dela ubijanja i zlostavljanja životinja iz čl. 269, st. 2. KZ RS, jer se životinje protivpravno i masovno lišavaju života, a sve u cilju ostvarivanja finansijske koristi. Zbog toga se sistemska praksa masovnih ubijanja životinja u prihvatilištima može posmatrati kao poslednji korak u lancu budžetskih malverzacija – najekstremniji oblik prikrivanja nezakonitosti. Na taj način se, pod maskom „rešavanja problema napuštenih pasa“, uspostavio koruptivni model budžetskog ciklusa, u kome javna sredstva cirkulišu između opštine, javnog komunalnog ili privatnog preduzeća i veterinarske stanice, bez ikakvih stvarnih efekata na smanjenje populacije pasa.

LEGALIZACIJA KORUPCIJE U PREDLOGU NACRTA NOVOG ZAKONA O DOBROBITI ŽIVOTINJA

Radna verzija novog Zakona o dobrobiti životinja (u daljem tekstu: Nacrt ZDŽ) iz 2025. godine dodatno pogoršava, tačnije legalizuje postojeće stanje.²⁴ Umesto da ispravi postojeću zakonsku koliziju između Zakona o veterinarstvu i Zakona o komunalnim delatnostima, zakonodavac u čl. 74 Nacrta ZDŽ upravo potvrđuje tu koliziju i pretvara je u pravilo propisujući da su jedinice lokalne samouprave dužne da organizuju zoohigijensku službu koja prikuplja, prevozi i zbrinjava napuštene i izgubljene pse i mačke u skladu sa zakonom kojim se uređuje komunalna delatnost (čl. 74 Radne verzije nacrta ZDŽ). Ovim se eksplicitno normira da zoohigijena nije deo veterinarskog sistema, već deo komunalnog sektora i kao takva podleže propisima o komunalnim delatnostima, ne onima o veterinarskoj delatnosti i dobrobiti životinja. Time se korupciona praksa, koja je do sada bila pravno sporna, novim zakonom *de facto* legalizuje.

Takvo rešenje predstavlja normativnu regresiju, jer se suštinski napušta koncept zaštite životinja kao dela veterinarskog i etičkog sistema, a uvodi model

²⁴ Tekst radne verzije nacrta Zakona o dobrobiti životinja dostupan je na portalu eKonsultacije: <https://ekonsultacije.gov.rs/>, 21. 8. 2025.

komunalnog upravljanja živim bićima, gde se ona svode na komunalni otpad. U praksi, to znači da će delatnost hvatanja, transporta i „zbrinjavanja“ napuštenih pasa i mačaka nastaviti da sprovede komunalna preduzeća i privatne firme bez stručnog nadzora veterinarara, bez zakonom propisanih licenci i bez obaveze poštovanja veterinarsko-etičkih standarda.

Pisac ovog predloga time zapravo institucionalizuje mehanizme korupcije koji su već godinama prisutni – sklapanje fiktivnih ugovora o javnim nabavkama, fakturisanje neizvršenih usluga i masovne eutanazije zdravih životinja radi smanjenja troškova i „čišćenja evidencije“. Na taj način, korupciona praksa lokalnih samouprava i povezanih firmi ne samo da se ne sankcioniše, već se novim zakonskim tekstom podvodi pod privid zakonitosti. Umesto da uvede jasne mehanizme odgovornosti, transparentnosti i veterinarskog nadzora, predloženi tekst potvrđuje sistem u kome lokalne vlasti i komunalna preduzeća raspolažu budžetskim sredstvima bez stvarne kontrole, nauštrb životinja i njihove dobrobiti.

Ovaj predlog zapravo legalizuje ubijanje životinja i institucionalnu korupciju u oblasti koja bi trebalo da štiti najosetljivije oblike života. U teoriji se ovakve situacije navode kao oblik zakonodavne korupcije – kada se zakonske norme svesno oblikuju tako da učvrste postojeće nelegalne prakse i zaštite aktere koji od njih profitiraju.²⁵

Zanimljiva je činjenica da tvorci ovog predloga, kao jedini razlog njegovog donošenja navode „usklađivanje sa propisima Evropske unije“, iako se suštinski radi o pogrešnom i formalističkom pozivanju na EU standarde. U državama članicama EU, delatnost upravljanja napuštenim životinjama pripada veterinarskom, a ne komunalnom sektoru i vodi se u okviru programa javnog zdravlja i dobrobiti životinja, sa obavezom transparentnosti i praćenja svakog uhvaćenog, sterilisano-vraćenog ili udomljenog psa. Nijedna država članica EU ne spaja hvatanje pasa i mačaka sa deratizacijom i dezinfekcijom u istom zakonskom članu, već se zoohigijena tretira kao deo javnog zdravlja i veterinarskog sistema. Hvatanje, sterilizacija i eutanazija smeju se sprovoditi isključivo pod nadzorom licenciranih veterinarara. Svaka uhvaćena životinja mora biti evidentirana, trajno obeležena i praćena do udomljavanja ili smrti. Postoji centralni registar i obaveza javne transparentnosti. Deratizacija, dezinfekcija i dezinfekcija su zakonski skroz odvojene funkcije.²⁶

²⁵ A. Mungiu-Pippidi, op. cit, 271–280, Michael Johnston, *Good Governance: Rule of Law, Transparency and Accountability*. UNESCO/IIEP, 2005, dostupno na: <https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/2017-09/unpan010193.pdf>, 11. 10. 2025.

²⁶ U Italiji upravljanje napuštenim životinjama spada u nadležnost veterinarskih službi javnog zdravlja (*Servizi Veterinari delle Aziende Sanitarie Locali – ASL*). ASL sprovede hvatanje, sterilizaciju i vraćanje pasa (CNR program), dok opštine samo finansiraju troškove. Svaka regija ima registar azila

Srpski model, u kojem zoohigijenu obavljaju komunalna preduzeća zajedno sa deratizacijom i čišćenjem ulica, nema uporište ni u jednoj državi članici Evropske Unije.

Ovakvo rešenje suprotno je i čl. 13 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU), kojim se propisuje da se u svim politikama država članica mora voditi računa o dobrobiti životinja kao osećajnih bića. Klasifikacija zoohigijene kao komunalne delatnosti u Srbiji direktno se kosi sa evropskim pristupom, jer problem napuštenih i bolesnih životinja uređuje se u skladu sa zakonom koji nema nikakve veze sa dobrobiti, već sa čistoćom i infrastrukturom. Time se evropski standardi ne primenjuju, već izopačuju – koriste se kao fasada iza koje se legalizuje sistemska korupcija i masovna ubijanja napuštenih životinja.

ZAKLJUČAK

Delatnost zoohigijene u Srbiji predstavlja ilustrativan primer sistemske, institucionalizovane korupcije u kojoj se javna sredstva, namenjena rešavanju pitanja od opšteg društvenog značaja, sistematski zloupotrebljavaju zarad privatnih

i sterilizovanih pasa. (Legge quadro in materia di animali d'affezione e prevenzione del randagismo 281/1991; Decreto del Presidente della Repubblica 320/1954 (Regolamento di Polizia Veterinaria). Deratizacija, dezinfekcija, dezinsekcija (tzv. DDD delatnosti) su u potpunosti odvojene – njima se bave posebna preduzeća uz sanitarni nadzor, nikada iste službe koje rade sa psima i mačkama. U Nemačkoj, upravljanje napuštenim životinjama nije komunalna delatnost, već deo veterinarskozdravstvenog sistema (*Veterinärwesen*). Nadležnost imaju *Veterinärämter* – lokalne veterinarske službe pod kontrolom ministarstva poljoprivrede. Svaka savezna pokrajina ima propise o dobrobiti životinja kojim se uređuje nadzor, hvatanje i zbrinjavanje životinja. Napuštene životinje se predaju azilima kojima upravljaju udruženja ili nevladine organizacije, pod veterinarskim nadzorom. Svaki pas ima obavezan mikročip i registraciju, što omogućava praćenje sudbine svake životinje (uhvaćene, vraćene, udomljene). Eutanazija je dozvoljena isključivo iz medicinskih razloga, uz nalaz veterinara i odobrenje službenog veterinara (*Tierschutzgesetz* (Zakon o zaštiti životinja, BGBl. I S. 1206, 2006) i *Tiergesundheitsgesetz* (2013)). U Francuskoj ne postoji jedinstven zakon o dobrobiti životinja, već su ta pitanja primarno uređena u okviru Ruralnog i pomorsko-ribolovnog zakonika (*Code rural et de la pêche maritime*). Nadležnost ima *Direction départementale de la protection des populations (DDPP)* koje predstavlja poseban odsek Ministarstva poljoprivrede, hrane i šumarstva. Opštine su dužne da finansiraju azile, ali ih ne vode – one samo potpisuju ugovore sa licenciranim veterinarskim i zaštitarskim organizacijama. Inspeksijske službe vrše redovan inspeksijski nadzor nad skloništima. Svaka uhvaćena životinja mora biti registrovana u posebnoj nacionalnoj bazi *I-CAD* (*Identification des Carnivores Domestiques*). Postoji obavezni period čuvanja (8 dana) pre nego što životinja može biti data na udomljavanje. U Španiji su za ovo nadležna regionalna ministarstva zdravlja i poljoprivrede (*Consejerías de Sanidad y Agricultura*), kroz veterinarske službe. Novi Zakon o dobrobiti životinja iz 2023. godine (*Ley 7/2023 de protección de los derechos y el bienestar de los animales*) izričito zabranjuje ubijanje napuštenih životinja osim iz zdravstvenih razloga. Hvatanje i zbrinjavanje napuštenih životinja obavljaju licencirane veterinarske službe, nikako komunalna preduzeća.

interesa. U praksi, mehanizmi kontrole nad trošenjem budžetskih sredstava gotovo ne postoje, dok su normativni okviri – posebno nesklad između Zakona o veterinarstvu i Zakona o komunalnim delatnostima – omogućili stvaranje pravnog vakuuma koji pogoduje korupciji.

Analizirani slučajevi Bačka Topola i „Avenija MB“ jasno ilustruju obrasce delovanja: Lokalne samouprave kroz budžete namenjene zoohigijeni finansiraju hvatanje i smeštaj pasa u prihvatilišta, njihovo vakcinisanje i sterilizaciju, ali se ta sredstva ne ulažu u te namene, već se prenose kroz višestruke ugovore između povezanih subjekata, fakturišu se nepostojeće usluge, falsifikuju izveštaji, a materijalni tragovi nezakonitosti se brišu sistemskim ubijanjem zdravih životinja. Ovakva praksa ima obeležja više krivičnih dela (pronevere, zloupotrebe položaja, falsifikovanja isprava, ubijanje i zlostavljanja životinja) koja se vrše godinama, kroz umreženu saradnju između javnih i privatnih aktera.

Zajednička karakteristika analiziranih slučajeva jeste potpuna privatizacija javnog interesa. Poslovi koji po svojoj prirodi predstavljaju javnu službu – zbrinjavanje napuštenih životinja i zaštita zdravlja ljudi i životinja – povereni su subjektima koji na njima ostvaruju profit, bez ikakve kontrole nad trošenjem javnih sredstava i bez ikakvog moralnog i ljudskog osećaja za patnju drugih živih bića. Problem je i odsustvo institucionalne kontrole. Inspekcijski organi koji bi trebalo da kontrolišu i sankcionišu nepravilnosti često su deo istog koruptivnog mehanizma.

Posebno zabrinjava činjenica da država, umesto da spreči ove prakse, kroz predložena rešenja navedena u radnoj verziji novog Zakona o dobrobiti životinja zapravo legalizuje postojeće oblike korupcije, premeštajući zoohigijenu iz veterinarskog u komunalni sektor. Predloženo zakonsko rešenje predstavlja oblik zakonodavne korupcije, jer zakonske norme svesno učvršćuju postojeće nezakonite prakse i štite one koji od njih profitiraju. Evropski propisi, na koje se tvorcima ovog teksta pozivaju zahtevaju da hvatanje i zbrinjavanje napuštenih životinja obavljaju licencirane veterinarske službe pod stručnim nadzorom, uz obaveznu evidenciju, transparentnost i poštovanje dobrobiti životinja kao osećajnih bića. Stvarno usklađivanje sa evropskim standardima ne može se postići bez redefinisavanja institucionalnog okvira, vraćanja zoohigijene u domen veterinarskog sistema, uspostavljanja centralnog registra napuštenih životinja i transparentne kontrole trošenja budžetskih sredstava.

U konačnici svi ovi slučajevi ukazuju na deformaciju čitavog sistema: umesto da se javna sredstva koriste za humane i održive programe kontrole populacije pasa, ona postaju izvor finansijske dobiti onima koji profitiraju od stalnog „reprodukcija problema“. Takav model stvara podsticaj da broj napuštenih životinja nikada ne bude stvarno smanjen – jer bi to značilo i kraj izvora zarade.

Dr. VANJA BAJOVIĆ
Associate Professor, Faculty of Law
University of Belgrade

ABUSE OF PUBLIC FUNDS IN THE ZOO-HYGIENE (ANIMAL CONTROL) SECTOR

Summary

The article examines systemic abuse of public funds within the „zoo-higiene“ sector in Serbia, focusing on two emblematic cases: the municipal public utility JP *Komgrad* Bačka Topola and the private contractor *Avenija MB* d. o. o. Drawing on budget data, access-to-information responses, and program documents, it shows how local governments outsource legally public functions to entities lacking veterinary licenses and oversight, enabled by a legal incoherence between the Veterinary Law and the Public Utilities Law. This institutional outsourcing facilitates fictitious procurement, misreporting, and non-performance of core obligations (catch-neuter-return, vaccination, marking), while budgets are consumed through fixed monthly invoices and fabricated activity reports. The consequences are twofold: significant fiscal losses and grave harms to animal welfare, including patterns of mass euthanasia that erase material traces of non-performed services. The article further argues that the 2025 working draft of the new Animal Welfare Law entrenches these practices by explicitly locating zoo-higiene within the communal (utilities) regime rather than the veterinary system, thereby normalizing a model at odds with EU approaches that treat management of abandoned animals as a public-health and animal-welfare function under licensed veterinary control. The criminal-law analysis indicates reasonable suspicion of several offences (embezzlement, abuse of office, procurement fraud, forgery, animal cruelty), often in concert among public and private actors. The paper concludes with reform proposals: restore zoo-higiene to the veterinary domain; mandate licensing and specialist capacity; establish a central register and full transparency of capture-sterilization-return outcomes; and strengthen inspection and prosecutorial controls to align practice with European standards.

Key words: zoo-higiene, public funds abuse, corruption, animal welfare, legislative regression

Literatura

- Anderson E., „Animal Rights and the Values of Nonhuman Life“, *Animal Rights: Current Debates and New Directions* (eds. Sunstein, C. R. & Nussbaum, M. C.), Oxford University Press, New York, 2004.
- Bajović V., „Pravni status životinja – pokretne stvari ili nešto više?“, *Kaznena reakcija u Srbiji* (ur. Ignjatović Đ.), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, 2023.
- Bajović V., „Pravna reakcija na napuštanje životinja – problematika napuštenih životinja i životinja u prihvatilištima“, *Pravna zaštita životinja – U susret izmenama i dopunama Zakona o dobrobiti životinja* (ur. Bajović V., Marković I.), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, 2024.
- Hiby E. et al., „Scoping review of indicators and methods of measurement used to evaluate the impact of dog population management interventions“, *BMC Veterinary Research*, 2017, 13(1):143. doi: 10.1186/s12917-017-1051-2.

- Jackman J., Rowan A., „Free-roaming dogs in developing countries: The benefits of capture, neuter, and return programs“, *The State of the Animals* (eds Salem, D. & Rowan, A.), Humane Society Press, Washington, DC, 2007.
- Johnston M., *Good Governance: Rule of Law, Transparency and Accountability*, UNESCO/ IIEP, 2005, <https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/2017-09/unpan010193.pdf>.
- Mungiu-Pippidi A., *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge University Press, 2015.
- Nedić T., „Pravni sustav zaštite života, zdravlja i dobrobiti životinja – bioetički pristup u pravnom okviru“, *Socijalna ekologija*, br. 1, Vol. 27, 2018.
- Reece J. F., Chawla S. K., „Control of rabies in Jaipur, India, by the sterilisation and vaccination of neighbourhood dogs“, *Veterinary Record*, No. 12, Vol. 159, 2006.
- Reece J. F., Chawla S. K., Hiby A. R., „Decline in human dog-bite cases during a street dog sterilisation programme in Jaipur, India“, *Veterinary Record*, No. 18, Vol. 172, 2013.
- Regan T., *Animal Rights, Human Wrongs: An Introduction to Moral Philosophy*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2003.
- Rose-Ackerman S., Palifka B. J., *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, 2nd ed., Cambridge University Press, 2016.
- Singer P., *Animal Liberation – The Definitive Classic of the Animal Movement*, 40th anniversary ed., Open Road Integrated Media, New York, 2015.
- Stojanović N., „Legal protection of abandoned animals under the Animal Welfare Act“, *Law and Politics*, No. 2, Vol. 9, 2011.
- Stojanović N., „Odgovornost za štetu koju životinja prouzrokuje prema Prednacrtu građanskog zakonika Republike Srbije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* (ur. Pejić I.), br. 81, Vol. 57, 2018.
- Stojanović N., „Deset godina Zakona o dobrobiti životinja Republike Srbije“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 2, Vol. 53, 2019.
- Živković N., „Delatnost zoohigijene – pitanje zakonitosti poveravanja poslova“, *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva i pravosuđa – Zbornik radova sa savetovanja Pravnika, Budva, 7–9. jun 2025. godine*, Savez udruženja pravnika, Beograd, 2023.

ZAHTJEV ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI U CRNOGORSKOM ZAKONODAVSTVU I PRAKSI

Zahtjev za zaštitu zakonitosti kao vanredni pravni lijek koji podiže Vrhovno državno tužilaštvo CG protiv pravosnažnih sudskih odluka i protiv sudskog postupka koji je prethodio tim pravosnažnim odlukama, ukoliko je povrijeđen zakon, sve više dobija na značaju u Crnoj Gori. Generalno posmatrano, nezakonite pravosnažne odluke suda tiču se pravnih nedostataka u implementaciji materijalnog i procesnog krivičnog prava i nepravilnosti zbog grešaka u utvrđivanju činjenica. To je bio ključni razlog za istraživanje ovog vanrednog pravnog sredstva u svijetlu činjenice da je rokom 2024. godine od 14 podignutih zahtjeva za zaštitu zakonitosti usvojeno čak 12. U pitanju je značajno povećanje u odnosu na 2023. godinu u kojoj je usvojeno osam zahtjeva, odnosno 2022. i 2021. godinu kada je usvojen po jedan zahtjev za zaštitu zakonitosti. U odlukama Vrhovnog suda CG u kojima je usvojen zahtjev za zaštitu zakonitosti najčešće se radilo o sudskoj povredi zakona u korist okrivljenih. Ovaj pravni lijek se pokazao kao značajno pravno sredstvo u očuvanju principa zakonitosti kao vrhovnog načela pravnog sistema i vladavine prava. U analiziranim predmetima potvrđen je njegov uticaj u smislu otklanjanja nezakonitosti u krivičnom postupku. Njegov značaj ogleda se i u uspostavljanju standarda u pogledu tužilačke i sudske prakse i naročito u zaštiti ljudskih prava i sloboda. Zauzimanjem stavova Vrhovnog suda CG kroz usvajanje zahtjeva daju se vrlo važne smjernice za rad sudova i državnih tužilaštava u svrhu pravilne primjene zakona. Pored istraživanja sudske prakse predmet istraživanja u ovom radu je i analiza postojećih odredbi koje regulišu ovo vanredno pravno sredstvo u crnogorskom zakonodavstvu sa akcentom na pojedina sporna pitanja njegove implementacije.

Ključne riječi: crnogorsko krivično procesno zakonodavstvo, vanredna pravna sredstva, zahtjev za zaštitu zakonitosti, primjena u praksi

UVODNA RAZMATRANJA

Vanredni pravni lijekovi su pravna sredstva protiv pravosnažnih sudskih odluka u krivičnom i drugim postupcima. U pitanju je izuzetak od pravila *ne bis in idem*, odnosno zabrane ponovnog krivičnog gonjenja, suđenja i kažnjavanja za pravosnažno presuđenu krivičnu stvar kojom se garantuje pravna sigurnost. Vanredni pravni lijekovi su posebna vrsta pravnih sredstava kojima ovlašćena osoba u procesnoj formi pobija pravosnažne odluke u krivičnom postupku, tražeći od suda donošenje odluke.¹ Posledice nastale izvršenjem pravosnažne presude mogu se otkloniti odgovarajućom odlukom vrhovne sudske instance, u postupku po vanrednim pravnim sredstvima.² Pravosnažne presude nijesu nepogrešive i savršene, zbog čega je pružena mogućnost da se otklone eventualni činjenični i pravni nedostaci u ovim odlukama. Razlog postojanja, odnosno svrha krivičnog postupka jeste rješavanje krivične stvari, odnosno krivičnog djela koje je predmet optužbe o kojoj odluku donosi krivični sud.³ Iako se radi o presuđenoj stvari (*res iudicata*) putem vanrednih pravnih lijekova pravosnažne odluke se mogu pobijati zbog povrede zakona i postupka kao i činjeničnih nedostataka. Među pravosnažnim presudama postoji jedan broj nezakonitih sudskih odluka koje je potrebno ispraviti jer bi u suprotnom to nanijelo štetu opštem interesu i interesima stranaka.⁴ Pogrešne odluke suda nanose štetu interesu pravilnog obavljanja pravosudne funkcije i percepciji pravičnosti kod građana.⁵ Relevantni međunarodni i nacionalni pravni propisi dozvoljavaju izuzetnu mogućnost ponovnog otvaranja slučaja, odnosno ponovnog pokretanja pravosnažno okončanog krivičnog postupka.⁶

U glavi XXV Zakonika o krivičnom postupku CG,⁷ propisana su tri vanredna pravna lijeka i to ponavljanje krivičnog postupka, vanredno ublažavanje kazne i zahtjev za zaštitu zakonitosti. Radi se o nepotpunim vanrednim pravnim

¹ Miloš D. Milanović, „Vanredni pravni lekovi u krivičnom postupku“, doktorska disertacija, Pravni fakultet; Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016, 10.

² Dušica Miladinović Stefanović, Saša Knežević, „Otklanjanje pravnih nedostataka pravosnažnih presuda“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 100, god. LXII, 2023, 73–91.

³ Milan Škulić, *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2020, 159.

⁴ Momčilo Grubač, *Krivično procesno pravo*, Beograd, 2008, 471.

⁵ Tihomir Vasiljević, Momčilo Grubač, *Komentar Zakona o krivičnom postupku*, Beograd, 2010, 878.

⁶ Saša S. Knežević, *Krivično procesno pravo, Posebni deo*, Pravni fakultet u Nišu, 2019, 149.

⁷ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

lijekovima koji se klasifikuju na one kojima se napada činjenično stanje i na one kojima se pravosnažna odluka pobija zbog pogrešne primjene materijalnog ili procesnog zakona.⁸ Upravo je zahtjev za ponavljanje krivičnog postupka vrsta vanrednog pravnog lijeka koji se podnosi zbog činjeničnih nedostataka pravosnažne odluke. Pravosnažna presuda može se preinačiti bez ponavljanja krivičnog postupka (čl. 421) ukoliko je izrečeno više kazni radi odmjeravanja kazne za inkriminacije u sticaju, ako se pravosnažna presuda kojom je izrečena jedinstvena kazna ne bi mogla djelimično izvršiti zbog amnestije ili pomilovanja ili u presudi nije uračunato vrijeme provedeno u ekstradicionom pritvoru. Propisano je nastavljanje postupka ako je optužnica odbačena usljed izostanka optužbe tužioca ili potrebnog odobrenja državnog organa kad prestanu razlozi usljed kojih je odluka donijeta, a ako je optužnica odbačena zbog stvarne nenadležnosti suda postupak se nastavlja pred stvarno nadležnim sudom. Ponavljanje postupka okončanog rješenjem može se dozvoliti kad se podnesu novi dokazi koje cijeni sud da su kredibilni za ponovno pokretanje postupka. Predviđeno je ponavljanje postupka kad je državni tužilac odustao od gonjenja a oštećeni gonjenje nije preuzeo ako je do odustanka došlo zbog zloupotrebe službenog položaja državnog tužioca. Shodno čl. 424 ZKP ponavljanje krivičnog postupka u korist okrivljenog moguće je ukoliko je presuda bazirana na lažnoj ispravi ili lažnom iskazu svjedoka, vještaka ili tumača, ako je do presude došlo zbog krivičnog djela sudije ili osobe koja je vršila istražne radnje, ako se iznesu nove činjenice ili dokazi koji mogu dovesti do oslobođenja osuđenog ili osude po blažem zakonu, ako je licu više puta suđeno za istu inkriminaciju ili ako je više osoba osuđeno za krivično djelo koje je mogla učiniti jedna osoba, ako se u slučaju osude za produženo krivično djelo iznesu nove činjenice i dokazi koji ukazuju da osuđeni nije učinio radnju koja je obuhvaćena djelom iz osude, a postojanje ovih činjenica dovelo bi do primjene blažeg zakona ili bi bitno uticalo na odmjeravanje kazne. Takođe je predviđeno ponavljanje postupka ako je odlukom Ustavnog suda CG utvrđena povreda ljudskih prava a presuda zasnovana na takvoj povredi i ako je odlukom ESLJP ili drugog suda utvrđeno da su u toku krivičnog postupka povrijeđena ljudska prava i osnovne slobode a presuda zasnovana na takvoj povredi, kao i da se ponavljanjem postupka povreda može ispraviti.

Drugi vanredni pravni lijek, vanredno ublažavanje kazne, predviđen je u čl. 433–436 ZKP CG. Kako mu i sam naziv kaže radi se o vanrednom pravnom sredstvu koje daje mogućnost ublažavanja pravosnažno izrečene kazne, pod uslovom da nije izvršena ili izdržana. Sud će ovaj zahtjev dozvoliti pod uslovom da se nakon pravosnažnosti presude pojave okolnosti kojih nije bilo u vrijeme izricanja presude,

⁸ Goran Ilić, „Zahtev za zaštitu zakonitosti i činjenično stanje“, *Bezbednost*, br. 5, 1997 713–727.

odnosno sud sa njima nije bio upoznat iako su postojale, a one bi očigledno dovele do blaže osude. Lica ovlašćena za podnošenje zahtjeva za vanredno ublažavanje kazne jesu državni tužilac, osuđeni i njegov branilac, njegov bračni drug, srodnik po krvi u pravoj liniji, usvojlac, usvojenik, brat, sestra, hranilac i lice sa kojim živi u bračnoj zajednici. Zahtjev za vanredno ublažavanje kazne nema suspenzivno dejstvo, odnosno ne zadržava izvršenje kazne. Odlučujući o zahtjevu sud može usvojiti zahtjev i presudom preinačiti pravosnažnu presudu u vezi odluke o kazni ili može rješenjem zahtjev odbiti ako utvrdi da nijesu ispunjeni zakonski uslovi za vanredno ublažavanje kazne.

ZAHTJEV ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI

Još od druge polovine XVIII vijeka i utemeljivača Klasične krivično pravne škole, princip zakonitosti predstavlja fundamentalno načelo na kojem je zasnovan pravni sistem svake moderne država fundirane na vladavini prava. Primjena načela zakonitosti obezbjeđuje pravično vođenje krivičnog postupka i ostvarivanje njegovog vrhovnog cilja i ideala – da niko nevin ne bude osuđen, a da se učiniocu krivičnog djela izrekne krivična sankcija pod zakonom pripisanim uslovima i na osnovu zakonito sprovedenog postupka (čl. 1 ZKP CG). Ovim vanrednim pravnim sredstvom se pobijaju pravosnažne sudske odluke i sudski postupci koji su prethodili tim pravosnažnim odlukama isključivo usljed povrede zakona. Iako ZKP govori samo o sudskom postupku zahtjev se može podnijeti i u postupku istrage vođenom od strane državnog tužioca ili policije vezano za pojedine radnje u kojima sud ima kontrolnu funkciju pa uloga suda u tom postupku ima odgovarajući sudski karakter u odnosu na odredbu čl. 437 st. 1 ZKP.⁹ Zahtjev za zaštitu zakonitosti smatra se nepotpunim pravnim sredstvo zbog toga što se može podnijeti samo zbog pravnih nedostataka pravosnažne presude. Zahtjev za zaštitu zakonitosti kao i zahtjev za vanredno ublažavanje kazne nema suspenzivno dejstvo što znači da ne zadržava izvršenje kazne. Ovo vanredno pravno sredstvo je devolutivno budući da je za odlučivanje po njemu nadležan najviši sud u državi. Njegov značaj je višestruk i ogleda se ne samo u primjeni zakona u skladu sa najvišim standardima već i u zaštiti javnog interesa i prava okrivljenog lica. Zahtjev za zaštitu zakonitosti ima oba zaštitna svojstva prema okrivljenom, odnosno *beneficium cohesiones* i *reformation in peius* i predstavlja svojevrsni instrument za osiguranje vladavine prava.¹⁰

⁹ Milan Škulić, *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, Misija OSCE u CG, Podgorica, 2009, 1169.

¹⁰ Tatjana M. Bugarski, „Zahtev za zaštitu zakonitosti“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 1, 2016, 87–105.

RAZLOZI ZA PODNOŠENJE ZAHTJEVA ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI

Pravosnažna odluka suda ima nedostatke ukoliko je krivični ili procesni zakon nepravilno primijenjen bez obzira što je činjenično stanje pravilno utvrđeno i ovim vanrednim pravnim sredstvom se mogu napadati presude, rješenja i naredbe, pod uslovom da postoji materijalna i formalna pravosnažnost.¹¹ Ilustracije radi, rješenje kojim se u žalbenom postupku ukida prvostepena presuda ne može se pobijati zahtjevom za zaštitu zakonitosti iako je formalno pravosnažno zbog toga što nema materijalnu pravosnažnost, a nedostatak je moguće otkloniti novom odlukom suda ili u pravnom sredstvu protiv te odluke.¹² U ZKP nije određen rok u kome se zahtjev za zaštitu zakonitosti podnosi. Ovim vanrednim pravnim sredstvom može se napadati bilo koji zakon koji je primijenjen u krivičnom postupku a ne samo krivičnopравни akt. Nije isključena nijedna povreda zakona niti se zahtijeva da se ispituju uzročne veze između povrede i donijete odluke kao što se ne traži obavezno korišćenje ovog pravnog lijeka kod svake povrede zakona.¹³ Razlozi za podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti naznačeni su u odredbama čl. 437 i 438 ZKP. Ovo vanredno pravno sredstvo podiže Vrhovni državni tužilac kao tužilac najvišeg ranga, dok predlog za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti mogu podnijeti okrivljeni i njegov branilac. Važno je istaći da se zahtjev za zaštitu zakonitosti može podnijeti protiv svih odluka suda osim odluka donijetih po ovim zahtjevu. Međutim, treba naglasiti da on nije dopušten protiv odluka kojima krivični postupak nije okončan već on mora biti pravosnažno dovršen. Zahtjevom se ne pobija činjenično stanje utvrđeno u odluci već se ukazuje na povredu zakona ili postupka koji je prethodio donošenju odluke. Vrhovno državno tužilaštvo može podići zahtjev za zaštitu zakonitosti i kad je odlukom Evropskog suda za ljudska prava ili drugog suda koji je formiran ratifikovanim međunarodnim ugovorom, utvrđeno da su u toku krivičnog postupka povrijeđena temeljna ljudska prava i osnovne slobode i da je sudska odluka zasnovana na takvoj povredi, a nadležni sud nije dozvolio ponavljanje krivičnog postupka ili se povreda učinjena sudskom odlukom može otkloniti ukidanjem odluke ili njenim preinačenjem bez ponavljanja postupka (čl. 437, st. 2). Uslov za podnošenje ovog vanrednog pravnog sredstva jeste da je nastupila materijalna i formalna pravosnažnost.¹⁴ Zahtjev za zaštitu zakonitosti VDT može podnijeti i ukoliko je odluka suda bazirana na zakonu ili drugom propisu koji je prestao da važi na osnovu odluke Ustavnog suda CG,

¹¹ Drago Radulović, *Krivično procesno pravo*, Podgorica, 2009, 382.

¹² Vojislav Đurđić, *Krivično procesno pravo, Posebni deo*, Niš, 2006, 261.

¹³ Tihomir Vasiljević, *Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ*, Beograd, 1981, 666.

¹⁴ Saša Knežević, *Krivično procesno pravo, Posebni deo*, Niš, 2019, 158.

ukoliko sud nije dozvolio ponavljanje krivičnog postupka ili se povreda učinjena u odluci suda može otkloniti ukidanjem odluke ili njenim preinačenjem bez ponavljanja postupka (čl. 437, st. 3). Zahtjev za zaštitu zakonitosti ne može se podnijeti protiv presude ukinute po žalbi koja nije presuđena stvar a o kojoj treba da donese odluku sud prvog stepena kome je predmet vraćen na odlučivanje.¹⁵

Zakonik u čl. 438 propisuje mogućnost okrivljenog da podnese zahtjev za zaštitu zakonitosti ukoliko je osuđen na безусловnu kaznu zatvora od jedne godine ili težu kaznu ili kaznu maloljetničkog zatvora. Ta mogućnost data je i njegovom braniocu u roku od trideset dana od dana kada je okrivljeni primio pravosnažnu presudu. Okrivljeni i njegov branilac pisanim i obrazloženim predlogom traže od Vrhovnog državnog tužilaštva da podigne zahtjev za zaštitu zakonitosti zbog povrede zakona. Slede osnovi za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti.

Povreda Krivičnog zakonika na štetu okrivljenog u smislu pogrešne primjene normi materijalnog prava ili neprimjene odredbi materijalnog prava. – Povreda Krivičnog zakonika u smislu čl. 387 KZ CG postoji ukoliko je ovaj pravni akt povrijeđen u odnosu na to da li je djelo za koje se optuženi goni krivično djelo, da li ima okolnosti koje isključuju krivično gonjenje a naročito da li je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja ili je gonjenje isključeno usljed amnestije ili pomilovanja ili je predmet pravosnažno presuđen, da li je u pogledu krivičnog djela koje je predmet optužbe primijenjen zakon koji se ne može primijeniti, da li je odlukom o krivičnoj sankciji, oduzimanju imovinske koristi ili opozivanju uslovnog otpusta prekoračeno ovlašćenje koje sud ima po zakonu i da li su povrijeđene odredbe o uračunavanju pritvora, izdržane kazne zatvora i svakog drugog oblika lišenja slobode u vezi sa krivičnim djelom.

Povrede odredaba krivičnog postupka po više osnova. – Prvi osnov nalazi se u čl. 386 KZ CG koji reguliše bitne povrede krivičnog postupka i postoji ako je sud bio nepropisno sastavljen ili je u izricanju presude učestvovao sudija koji nije učestvovao na glavnom pretresu ili koji je pravosnažnom odlukom izuzet od suđenja, ako je sud povrijedio propise krivičnog postupka u pogledu postojanja optužbe ovlašćenog tužioca ili odobrenja nadležnog organa, ako je optužba prekoračena (presuda se može odnositi samo na lice koje je optuženo i samo na djelo koje je predmet optužbe sadržane u podignutoj, odnosno na glavnom pretresu izmijenjenoj optužnici), ako je presudom povrijeđena odredba o zabrani preinačenja na štetu optuženog, ako je presuda zasnovana na dokazu na kojem se ne može zasnovati presuda izuzev ako nije s obzirom na druge dokaze očigledno da bi i bez tog dokaza bila donijeta ista presuda. Drugi osnov za podnošenje predloga postoji ako je u rješavanju u drugom, odnosno trećem stepenu učestvovao sudija koji se morao

¹⁵ Tihomir Vasiljević, *Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ*, Beograd, 1981, 665.

izuzeti. Sudija ne može vršiti sudijsku dužnost ako je oštećen krivičnim djelom, ako mu je okrivljeni, njegov branilac, njihov zakonski zastupnik ili punomoćnik bračni drug, bivši bračni drug ili sa njim živi u vanbračnoj zajednici ili srodnik po krvi u pravoj liniji do bilo kojeg stepena, u pobočnoj liniji do četvrtog stepena, a po tazbini do drugog stepena, ako je sa okrivljenim, njegovim braniocem, tužiocem ili oštećenim u odnosu staraoca, štićenika, usvojioca, usvojenika, hranioca ili hranjenika, ako je u istom krivičnom predmetu vršio dokazne radnje ili je učestvovao u postupku kao tužilac, branilac, zakonski zastupnik ili punomoćnik oštećenog odnosno tužioca ili je saslušan kao svjedok ili vještak, ako je u istom predmetu učestvovao u donošenju odluke nižeg suda ili rješenja kojim se sporazum o priznanju krivice usvaja, odbacuje ili odbija. Treći osnov vezan je za uskraćivanje prava okrivljenog da na glavnom pretresu ili pretresu pred drugostepenim sudom koristi svoj jezik. Za ovaj razlog specifično je da se zahtjev ulaže samo supsidijarno, ukoliko primarno nije ulagan zahtjev za ponavljanje krivičnog postupka ili je taj lijek korišten ili nije dao ishod.¹⁶

Povreda prava okrivljenog na odbranu. – Okrivljeni ima pravo da se brani sam ili uz stručnu pomoć branioca koga sam izabere propisano je u čl. 12 ZKP. Okrivljeni ima pravo na povjerljiv razgovor sa braniocem prije prvog saslušanja. Ukoliko okrivljeni ne uzme branioca postavlja mu se branilac po službenoj dužnosti u slučaju obavezne odbrane (lice sa invaliditetom, u slučaju određivanja pritvora, nakon podignute optužnice za kd u trajanju od deset godina). Treba istaći da u odnosu na ovaj razlog važi supsidijarni karakter zahtjeva za zaštitu zakonitosti.

Povrede krivičnog postupka u žalbenom postupku ako je ta povreda bila od uticaja na donošenje pravilne presude. – Pojedini autori smatraju da se ovim zahtjevom ne može napadati odluka o kazni ukoliko je odmjerenjena u granicama zakona iako je očigledno previsoka ili preniska, zbog toga što bi na taj način došlo do brisanja granice između žalbe i zahtjeva za zaštitu zakonitosti. Smatra se da se ovaj vanredni pravni lijek može uložiti zbog odluke o kazni samo u slučaju kad je povreda krivičnog zakona učinjena po pitanju da li je sud odlukom o kazni prekoračio zakonska ovlašćenja.¹⁷ Odgovor na ovo pitanje dao je između ostalih i VS CG u jednoj od odluka kojom je usvojio zahtjev za zaštitu zakonitosti zbog odluke AS da učiniocu krivičnog djela silovanje na štetu maloljetnog lica kaznu od 15 godina zatvora smanji za duplo bez obrazloženja što je s pravom izazvalo ogorčenje javnosti, a naročito žrtve i njene porodice.

¹⁶ Milan Škulić, *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, Misija OSCE u CG, Podgorica, 2009, 1170.

¹⁷ Drago Radulović, *Krivično procesno pravo*, Podgorica, 2009, 384.

PREDLOG OKRIVLJENOG ZA PODNOŠENJE ZAHTJEVA ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI

Imajući u vidu da više ne postoji zahtjev za ispitivanje zakonitosti pravosnažne presude neki oblici tog vanrednog pravnog lijeka se nalaze u zahtjevu za zaštitu zakonitosti.¹⁸ Predlog za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti ne može podnijeti okrivljeni koji nije podnio žalbu protiv presude, osim ako je presudom drugostepenog suda izrečena безусловna kazna zatvora umjesto oslobađanja od kazne, sudske opomene, uslovne osude ili novčane kazne, ili je umjesto vaspitne mjere izrečena kazna maloljetničkog zatvora. Ukoliko ocijeni da ne postoje razlozi za podizanje ovog vanrednog pravnog sredstva VDT rješenjem odbija zahtjev kao neosnovan ili ukoliko je zahtjev podnjet neblagovremeno i od strane neovlašćene osobe rješenjem će VDT zahtjev odbaciti. Na tu odluku okrivljeni i njegov branilac imaju pravo žalbe Vrhovnom sudu preko VDT u roku od osam dana od dana prijema rješenja. Tročlano vijeće VS rješava o žalbi koju će odbaciti kao neblagovremenu i nedozvoljenu ako je izjavljena van zakonskog roka, odnosno od strane neovlašćene osobe ili će žalbu odbiti kao neosnovanu i potvrditi prvostepeno rješenje. Isto vijeće će žalbu uvažiti i ukinuti pobijano rješenje ukoliko ono nema razloga ili su razlozi nejasni, zbog čega je predlog neosnovan i predmet vratiti VDT na ponovni postupak i odlučivanje. U slučaju da vijeće odbaci ili odbije žalbu vratiće spise predmeta VDT. Ukoliko vijeće utvrdi da razlozi na koje se poziva okrivljeni ili njegov branilac čine opravdanim postupanje suda po predlogu za podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti uvažiće žalbu i predlog okrivljenog i njegovog branioca smatraće se zahtjevom za zaštitu zakonitosti. U tom slučaju će VDT nastaviti kao ovlašćeni tužilac da participira u postupku kao da je podignut zahtjev za zaštitu zakonitosti. I druge osobe mogu podneskom u bilo kom periodu kod VDT inicirati podizanje ovog zahtjeva ukoliko smatraju da postoji povreda zakona u odluci ili postupku koji je prethodio odluci. Takođe se može ponavljati predlog za podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti koji nije ranije usvojen.¹⁹

ODLUČIVANJE O ZAHTJEVU ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI

O zahtjevu za zaštitu zakonitosti odlučuje Vrhovni sud CG na sjednici o kojoj obavještava državnog tužioca. Prije odlučivanja o predmetu sudija izvjestilac dostavlja zahtjev za zaštitu zakonitosti okrivljenom i braniocu koji na njega mogu

¹⁸ Milan Škulić, *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, Misija OSCE u CG, Podgorica, 2009, 1171.

¹⁹ Milan Škulić, *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, Misija OSCE u CG, Podgorica 2009, 1173.

odgovoriti podneskom i po potrebi pribavlja dodatna obavještenja o povredama zakona navedenim u zahtjevu. Polazeći od sadržaja zahtjeva za zaštitu zakonitosti sud može odložiti ili prekinuti izvršenje pravosnažne sudske odluke. Shodno čl. 441 ZKP prilikom odlučivanja o zahtjevu za zaštitu zakonitosti Vrhovni sud se ograničava samo na ispitivanje povreda zakona na koje se državni tužilac poziva u svom zahtjevu. Ukoliko ovaj sud utvrdi da razlozi zbog kojih je donio odluku u korist osuđenog postoje i za nekog od saoptuženih u odnosu na koga nije podignut zahtjev postupiće po službenoj dužnosti kao da takav zahtjev postoji. Važno je istaći da je sud prilikom donošenja odluke vezan zabranom preinačenja na štetu osuđenog, odnosno ako je podniet zahtjev samo u korist osuđenog, presuda se ne smije izmijeniti na njegovu štetu u pogledu pravne kvalifikacije inkriminacije i krivične sankcije. Sud donosi odluke u formi presude i rješenja. Vrhovni sud ima mogućnost da zahtjev odbije ukoliko je neosnovan, odnosno ako utvrdi da ne postoji poveda zakona na koju se poziva državni tužilac ili da usvoji zahtjev za zaštitu zakonitosti. Prije toga će sud rješenjem odbaciti kao nedopušten zahtjev koji nije podniet od strane ovlašćenog tužioca ili je tužilac od zahtjeva odustao prije donošenja odluke. Iako ZKP odbacivanje zahtjeva nije predvidio na ove slučajeve primjenjuje se analogija kao kod žalbe na presudu. Kad sud utvrdi da je zahtjev osnovan donijeće presudu kojom će shodno prirodi povrede preinačiti pravosnažnu odluku ili ukinuti u cjelini ili djelimično odluke prvostepenog i drugostepenog suda ili samo drugostepenog suda i predmet vratiti na ponovno odlučivanje ili suđenje prvostepenom ili drugostepenom sudu ili će se ograničiti na to da samo utvrdi povredu zakona (čl. 443). Ukoliko je zahtjev za zaštitu zakonitosti podniet na štetu okrivljenog i sud utvrdi da je osnovan konstatovaće da postoji povreda zakona bez intervencija u pravosnažnu odluku. Radi se o deklarativnoj odluci zbog toga što sud samo konstatuje da postoji povreda zakona i ne dira u pravosnažnu odluku, radi zaštite interesa okrivljenog. Ova odluka ima značaj u smislu sprječavanja budućih nezakonitih odluka. Ukoliko sud drugog stepena nije bio ovlašćen da otkloni povredu zakona koja je učinjena u prvostepenoj odluci ili u sudskom postupku koji je prethodio toj odluci, a VS prilikom odlučivanja o zahtjevu podignutom u korist okrivljenog utvrdi da je zahtjev osnovan i da radi otklanjanja povrede zakona treba prvostepenu odluku ukinuti ili preinačiti, ukinuće ili preinačiti i drugostepenu odluku iako tom odlukom zakon nije povrijeđen.

PONAVLJANJE KRIVIČNOG POSTUPKA NA OSNOVU ZAHTJEVA ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI

Krivični postupak će se ponoviti ako se prilikom odlučivanja o zahtjevu za zaštitu zakonitosti koji je podignut u korist okrivljenog, pojavi znatna sumnja u istinitost odlučnih činjenica utvrđenih u odluci protiv koje je zahtjev podignut

pa zbog toga nije moguće odlučiti o ovom zahtjevu. U tom slučaju Vrhovni sud će presudom kojom odlučuje o zahtjevu ukinuti predmetnu odluku i naložiti održavanje novog glavnog pretresa pred istim ili drugim stvarno nadležnim sudom prvog stepena. Nakon ukidanja pravosnažne presude i vraćanja predmeta na ponovno suđenje ranija optužnica se uzima za osnovu ili njen dio koji je vezan za ukinuti dio presude. U tom smislu sud je dužan da na novom glavnom pretresu izvede sve procesne radnje i raspravi pitanja na koja mu je ukazao Vrhovni sud u odluci po zahtjevu za zaštitu zakonitosti. Pred prvostepenim ili drugostepenim sudom stranke mogu isticati nove činjenice i podnositi nove dokaze. Prilikom donošenja nove odluke sud je vezan zabranom preinačenja na štetu optuženog. Ovaj postupak je istovjetan postupku koji se vodi u postupku po žalbi, odnosno nakon ukidanja prvostepene presude.

ZAHTJEV ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI U KOMPARATIVNOM ZAKONODAVSTVU

U Zakonu o kaznenom postupku Hrvatske,²⁰ propisana su tri vanredna prava lijeka, odnosno zahtjev za zaštitu zakonitosti, obnova kaznenog postupka i zahtjev za vanredno preispitivanje pravomoćne presude. Protiv pravosnažnih sudskih odluka Glavni državni odvjetnik može podići zahtjev za zaštitu zakonitosti ako je povrijeđen zakon, propisano je u čl. 509 ZKP. U istom članu predviđena je mogućnost Glavnog državnog odvjetnika RH da podigne ovaj zahtjev protiv sudske odluke donesene u postupku na način koji predstavlja kršenje osnovnih ljudskih prava i sloboda garantovanih Ustavom, međunarodnim pravom i zakonom iz čega proizilazi da je dozvoljenost podnošenja zahtjeva za zaštitu zakonitosti uže postavljena. Protiv odluke kojom je odlučeno o zahtjevu za zaštitu zakonitosti ovaj zahtjev se ne može ponovno podnijeti. O zahtjevu odlučuje najviši sud u toj državi, odnosno Vrhovni sud Hrvatske na sjednici vijeća nakon što sudija izvjestilac pribavi obavještenja o istaknutim povredama zakona. Ukoliko Glavni državni odvjetnik odustane od zahtjeva do odluke VS zahtjev se rješenjem odbacuje. Predviđena je mogućnost VS da prekine izvršenje pravosnažne presude ili da je odloži do donošenja odluke o zahtjevu za zaštitu zakonitosti. Kao i u crnogorskom ZKP pri odlučivanju o zahtjevu sud se ograničava na ispitivanje povreda zakona na koje se poziva GDO, a ukoliko sud ustanovi da razlozi iz kojih je donio odluku u korist osuđenog postoje i za saoptuženike za koje nije podnijet zahtjev postupiće kao da on postoji. Povodom pravnog lijeka izjavljenog samo u korist okrivljenog presuda

²⁰ Zakon o kaznenom postupku Hrvatske, *Narodne novine*, 158/08, 76/09, 80/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 130/20, 80/22, 36/24, 72/25.

se ne može izmijeniti na njegovu štetu. Shodno čl. 521 ZKP sud presudom odbija zahtjev kao neosnovan ukoliko utvrdi da ne postoji povreda zakona na koju se poziva GDO. Međutim, ukoliko sud utvrdi da je zahtjev osnovan donijeće presudu shodno prirodi povrede zakona ili preinačiti pravosnažnu presudu ili ukinuti u cjelosti ili djelimično odluke prvostepenog suda i drugostepenog suda ili samo odluku drugostepenog suda i predmet vratiti na ponovno odlučivanje, odnosno suđenje sudu prvog ili drugog stepena. Ukoliko sud utvrdi da je zahtjev podniet na štetu okrivljenog osnovan, ne dira u pravosnažnu presudu već samo konstatuje povredu zakona. U slučaju da drugostepeni sud nije ovlašćen da otkloni povredu zakona učinjenu u prvostepenoj odluci, a sud koji rješava o zahtjevu podnietom u korist okrivljenog utvrdi njegovu osnovanost, kao i da radi otklanjanja povrede treba ukinuti ili preinačiti prvostepenu odluku, taj sud će ukinuti ili preinačiti i odluku suda drugog stepena i pored toga što tom presudom nije povrijeđen zakon. Ukoliko je došlo do ponovnog suđenja zbog ukidanja pravosnažne presude za osnovu se uzima prethodna optužnica ili segment na koji se odnosi ukinuti dio odluke. U toku suđenja sud izvodi sve radnje na koje je ukazao VS pri čemu stranke mogu iznositi nove činjenice i dokaze. U odnosu na rješenje u crnogorskom ZKP razlika je u tome što hrvatsko rješenje ne predviđa predlog okrivljenog za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti.

Zakonik o krivičnom postupku Srbije,²¹ propisuje dva vanredna pravna lijeka i to zahtjev za zaštitu zakonitosti i zahtjev za ponavljanje krivičnog postupka. U odredbama čl. 482–494 regulisan je zahtjev za zaštitu zakonitosti. Što se tiče dozvoljenosti podnošenja zahtjeva u čl. 482 propisano je da se on može podnijeti ne samo protiv pravosnažnih odluka suda ili zbog povrede odredaba postupka koji je prethodio donošenju odluke suda već i protiv pravosnažne odluke javnog tužioca ili usljed povrede postupka koji je prethodio donošenju odluke javnog tužioca što je eksplicitno naznačeno dok se u drugim zakonodavnim rješenjima to samo pretpostavlja. Zahtjev za zaštitu zakonitosti nije dozvoljen protiv odluke o ovom zahtjevu koji je pred Vrhovnim kasacionim sudom prethodio njenom donošenju. Lica ovlašćena za podnošenje zahtjeva jesu republički javni tužilac, okrivljeni i njegov branilac, dok po ZKP CG okrivljeni i njegov branilac pod određenim uslovima mogu pisanim i obrazloženim predlogom tražiti od VDT da podigne zahtjev za zaštitu zakonitosti. Razlozi za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti shodno čl. 485 ZKP RS jesu povreda zakona, primjena zakona koji nije u saglasnosti sa Ustavom RS, međunarodnim pravom i međunarodnim ugovorima i povreda ili uskraćivanje ljudskog prava i slobode okrivljenog ili drugog učesnika u postupku

²¹ Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/219, 27/21 i 62/21.

koje je zajemčeno Ustavom RS ili EKLJP i dodatnim protokolima, a to je utvrđeno odlukom US i ESLJP. Kada se radi o nadležnosti za odlučivanje o zahtjevu za zaštitu zakonitosti koji je podniet zbog povrede zakona VKS odlučuje samo ako smatra da je riječ o pitanju od značaja za pravilnu i ujednačenu promjenu prava što je razlika u odnosu na crnogorsko rješenje. Ovakvo rješenje ne poznaju ni ZKP država regiona kao što su Slovenija, Hrvatska ili Republika Srpska. Za razliku od rješenja u CG u čl. 487 propisani su razlozi za odbacivanje zahtjeva ukoliko nije podniet u zakonskom roku, ako je nedozvoljen, ako nema propisani sadržaj i ako je podniet zbog povrede zakona koji nije od značaja za pravilnu ili ujednačenu primjenu prava. U ostalim odredbama postoji podudarnost sa rješenjima u crnogorskom ZKP.

Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine,²² od vanrednih pravnih lijekova predviđa samo zahtjev za ponavljanje postupka, dok prema Zakonu o krivičnom postupku Republike Srpske ovaj vanredni pravni lijek moguće je izjaviti isključivo protiv pravosnažnih sudskih odluka.²³ U čl. 420 Zakona o krivičnom postupku Slovenije ovaj vanredni pravni lijek može se podnijeti protiv pravosnažne sudske odluke kojom je okončan krivični postupak i protiv sudskog postupka koji je prethodio donošenju pravosnažne presude, ali i protiv druge odluke ukoliko postoji očekivanje da će najviši sud u toj državi donijeti odluku o važnom pravnom pitanju kojim se osigurava pravna sigurnost, jedinstvena primjena zakona i sudska praksa.²⁴

TREND RASTA ZAHTJEVA ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI U CRNOJ GORI ZBOG SUDSKE POVREDE ZAKONA U KORIST OKRIVLJENIH LICA

Na osnovu dostupnih podataka u Crnoj Gori povećava se broj usvojenih zahtjeva za zaštitu zakonitosti u korist okrivljenih osoba koje VDT podnosi protiv odluka AS ali još niko od sudija zbog toga nije pozvan na odgovornost. Prema Zakonu o sudskom savjetu i sudijama, usvajanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti nije kriterijum po kojem se vrednuje rad sudija što znači da ne predstavlja nesavjesno i nestručno vršenje funkcije sudije. Da bi se protiv sudije vodio disciplinski postupak neophodno je izmijeniti postojeći zakon u dijelu koji bi obuhvatio i usvajanje vanrednih pravnih lijekova. Stoga je provjera integriteta i stručnosti sudija putem vetinga neophodno potrebna.

²² Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH, *Službene novine FBiH*, br. 35/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13, 59/14 i 74/20.

²³ Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 100/09.

²⁴ Zakon o kazenskom postupku Republike Slovenije, *Uradni list RS*, št. 176/21.

Tabelarni prikaz usvojenih zahtjeva za zaštitu zakonitosti
za period 2021–2025. godine

Godina	Usvojeno zahtjeva za zaštitu zakonitosti
2025. (6 mjeseci)	4
2024.	12
2023.	8
2022.	1
2021.	1

Iz podataka proizilazi da je značajno povećan broj usvojenih zahtjeva za zaštitu zakonitosti u 2024. i 2023. godini što zasigurno izaziva ozbiljnu zabrinutost. Samo u toku 2024. godine sudovi su nezakonito oslobodili okrivljenog za kd iz čl. 268 KZ CG, zatim nezakonito ukidali privremene mjere zabrane raspolaganja nepokretnosti-ma, donosili nezakonite odluke o zastarjelosti krivičnog postupka, izuzimali zakonite zapisnike o pretresanju i zapisnike o vještačenju, nezakonito smanjivali kazne i slično.

U nastavku izlaganja slijedi prikaz nekoliko slučajeva usvojenih zahtjeva za zaštitu zakonitosti u 2025. i 2024. godini. Vrhovni sud CG,²⁵ usvojio je zahtjev za zaštitu zakonitosti koji je podnijelo VDT i utvrdio da je rješenjem OS u Nikšiću povrijeđen zakon u korist okrivljenog. Prvostepeni sud je na osnovu zahtjeva branioca okrivljenog u martu 2025. godine donio rješenje kojim je osuđenom data rehabilitacija što je proizvelo brisanje ranije presude iz kaznene evidencije. Okrivljenom je zbog izvršenja krivičnog djela utaja poreza i doprinosa izrečena uslovna osuda od tri mjeseca zatvora sa rokom provjeravanja od jedne godine i ovo lice je osuđeno na novčanu kaznu u iznosu od hiljadu eura. VDT je u zahtjevu navelo da OS u Nikšiću nije dao razloge o odlučnim činjenicama od kojih zavisi davanje rehabilitacije i da sud nije provjerio da li se vodi novi krivični postupak protiv rehabilitovanog lica. Takođe je zahtjevu istaklo da je SDT 2024. godine pokrenulo krivični postupak protiv ovog lica, a da je početkom 2025. godine podignuta optužnica protiv istog zbog kd stvaranje kriminalne organizacije, neovlašćene proizvodnje, držanja i stavljanja u promet opojnih droga i drugih krivičnih djela. Nakon razmatranja predmeta VS je utvrdio da je povrijeđen zakon u korist okrivljenog na način što u rješenju nijesu navedeni razlozi o odlučnoj činjenici, odnosno ispunjenosti uslova za nastajanje rehabilitacije u odnosu na novčanu kaznu čime je pobijano rješenja zahvaćeno bitnim povredama odredaba krivičnog postupka. Sud je istakao da je u pitanju neobrazložena i proizvoljna odluka kojom se kompromituje pravičnost postupka, čime je povrijeđeno načelo pravičnosti

²⁵ Vrhovni sud Crne Gore. Dostupno na: <https://sudovi.me/vrhs/sadrzaj/WzX8>, 2. 8. 2024.

sudjenja koje obuhvata pravo na obrazloženu sudsku odluku. Imajući u vidu da je zahtjev podnjet na štetu okrivljenog VS je konstatovao postojanje povrede zakona u korist okrivljenog i pri tome nije dirao u presudu prvostepenog suda.

Vrhovni sud CG,²⁶ u martu 2025. godine je po vanrednom pravnom lijeku utvrdio povredu zakona u korist okrivljenog za krivično djelo pranje novca iz čl. 268 KZ CG. Sud je usvojio zahtjev za zaštitu zakonitosti VDT i utvrdio da je Apelacioni sud CG povrijedio zakon u korist okrivljenog oslobodivši ga optužbe da je izvršio kd iz čl. 268 u produženom trajanju. Okrivljeni je prethodno oslobođen optužbe da je u više navrata izvršio konverziju velike količine novca iz dolara u eure i taj novac koristio za ulaganje u nekretnine. Nižestepeni sudovi su našli da nije dokazano da je okrivljeni u drugim državama pružao usluge taksi prevoza i da nije bio turistički vodič licima koja su ga angažovala. Apelacioni sud je smatrao da je za postojanje pranja novca potrebno utvrditi da je novac ili druga imovina pribavljena krivičnim djelom što je tužilaštvo dužno da uradi, odnosno u postupku su morali biti dokazani objektivni elementi bića predikatnog krivičnog djela iz kojeg potiče novac ili imovina koja je predmet kd iz čl. 268 KZ CG. VS je utvrdio da AS nije na relevantan način cijenio činjenicu da je okrivljeni u svojoj odbrani naveo da je u inostranstvu pružao taksi usluge i usluge turističkog vodiča strancima, a da je primao novac iako nije imao odobrenje državnih organa tih država za obavljanje djelatnosti, kao i da je u više navrata konvertovao novac u manjim iznosima radi izbjegavanja utvrđivanja njegovog porijekla u namjeri da se prikrije ili lažno prikaže porijeklo novca. VS se pozvao na međunarodne standarde koji zahtijevaju da novac potiče od kriminalne djelatnosti u širem smislu i ne treba se ograničavati samo na predikatna krivična djela. Vrhovni sud je pravilno konstatovao da za postojanje kd pranje novca osim saznanja okrivljenog da novac potiče od kriminalne djelatnosti, ne postoji obaveza opisivanja, utvrđivanja ili preciziranja konkretne kriminalne djelatnosti iz koje novac vodi porijeklo već je samo potrebno utvrditi da postoji nezakonito porijeklo novca. Evidentno je da obavljanje naznačenih djelatnosti predstavlja krivično djelo ili prekršaj u državama u kojima su vršene, što je potkrijepljeno izvodima iz propisa koji su provedeni na glavnom pretresu iz čega je jasno da je novac stečen kriminalnom djelatnošću. Takođe je nesporno utvrđeno da je konverzija vršena u više navrata u dužem vremenskom periodu u manjim iznosima. Sve to upućuje na zaključak da je takav način konverzije imao za cilj prikrivanje porijekla konvertovanog novca što nižestepeni sudovi nijesu cijenili. Na ovaj način po stavu VS ostvarene su sve faze pranja novca. Polazeći od toga da je zahtjev podnjet na štetu okrivljenog, VS je našao da je zahtjev osnovan i utvrdio da postoji povreda zakona ne dirajući u pravosnažnu odluku. Upravo zbog pogrešnog tumačenja odredbi koje regulišu pranje novca u proteklom periodu, veliki

²⁶ Vrhovni sud CG. Dostupno na: <https://sudovi.me/vrhs/sadrzaj/5Yk4>, 2. 8. 2024.

broj lica je oslobođen optužbe a država plaća velike iznose u smislu naknade štete zbog neosnovanog lišenja slobode, umjesto da učinioci krivičnih djela budu osuđeni u zakonito sprovedenom postupku i vrate protivpravnu imovinsku korist državi.

Krajem aprila tekuće godine Vrhovni sud CG,²⁷ postupajući po zahtjevu za zaštitu zakonitosti VDT, utvrdio je povredu zakona u korist okrivljenog od strane Apelacionog suda CG koji je okrivljenog oslobodio optužbe za krivično djelo neovlašćena proizvodnja, držanje i stavljanje u promet opojnih droga iz čl. 300 KZ CG u produženom trajanju. Protiv presude Više državno tužilaštvo u Podgorici podnijelo je žalbu zbog bitne povrede odredaba krivičnog postupka i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja sa predlogom da se uvaži žalba, ukine presuda i predmet vrati prvostepenom sudu ili da se preinači na način što će se okrivljeni oglasiti krivim i osuditi po zakonu. Apelacioni sud je donio rješenje o odbacivanju žalbe kao nepotpune jer je došlo do greške u pogledu broja i datuma prvostepene presude. Nakon sagledavanja spisa predmeta, VS je utvrdio da je zahtjev za zaštitu zakonitosti osnovan, jer žalba sadrži sve obavezne elemente. Da se ne radi o nepotpunoj žalbi ukazuje činjenica da prvostepeni sud nije žalbu odbacio već je po nalogu sudećeg sudije upisničar ispravio omašku tako što je u žalbi označio tačan broj presude dok je DT u VDT svojim aktom ukazao na očiglednu grešku u označavanju presude i naveo pravilan broj presude VS u PG. Da stvar bude apsurdna Apelacioni sud je konstatovao da je predmet razmatranja žalba VDT u PG od septembra 2024. godine izjavljena na presudu VS u PG od 10. juna 2024. godine, a zatim u dispozitivu zaključio da se odbacuje kao nepotpuna. Iz toga proizilazi da AS nije imao dilemu u pogledu presude na koju se žalba odnosi što je navedeno u rješenju. Polazeći od toga da je zahtjev za zaštitu zakonitosti podniet na štetu okrivljenog, VS CG je nalazeći da je zahtjev osnovan, samo utvrdio da postoji povreda zakona ne dirajući u prvosnažnu presudu.

Takođe u ovoj godini Vrhovni sud CG je usvojio zahtjev za zaštitu zakonitosti utvrdivši da su sudije Apelacionog suda nezakonito smanjile kaznu za silovanje djevojčice sa petnaest na osam godina zatvora bez navođenja makar jednog zakonskog razloga za svoju odluku. U novembru 2024. godine usvojen je zahtjev za zaštitu zakonitosti koji je VDT podiglo protiv rješenja Višeg i Apelacionog suda CG, presudom VS CG kojom je utvrđeno da su nižestepeni sudovi odlukom da nema mjesta optužbi protiv okrivljenih za krivično djelo ubistvo u pokušaju putem pomaganja povrijedili zakon u korist okrivljenih. Vrhovni sud je utvrdio da je počinjena bitna povreda odredaba krivičnog postupka jer su u odlukama nižestepenih sudova dati potpuno nejasni i u znatnoj mjeri protivrječni razlozi o odlučnim činjenicama. U mjesecu martu 2024. godine VS CG usvojio je zahtjev za zaštitu zakonitosti koje je VDT podiglo protiv više okrivljenih fizičkih lica i jednog pravnog

²⁷ Vrhovni sud CG. Dostupno na: <https://sudovi.me/vrhrs/sadrzaj/5Yk4>, 3. 8. 2024.

lica zbog kd prevara izvršenog na organizovan način, produženog krivičnog djela prevara putem pomaganja i kd zloupotreba službenog položaja. VS je utvrdio da je neprihvatljiva odluka VS i AP da nema mjesta optužbi protiv okrivljenih i da se krivični postupak obustavi. Na ovaj način VS je potvrdio stav VDT da su sudovi bitno povrijedili odredbe krivičnog postupka i u korist okrivljenih povrijedili zakon.²⁸

ZAKLJUČAK

Zahtjev za zaštitu zakonitosti je jedan od tri vanredna pravna lijeka u crnogorskom krivično procesnom zakonodavstvu kojim se otklanjaju pravni nedostaci, odnosno povrede zakona i postupka koji je prethodio donošenju pravosnažne odluke. Na ovaj način obezbjeđuje se normativni osnov za pobijanje pravnih nedostataka pravosnažnih sudskih odluka. Ovaj pravni lijek je devolutivan, nepotpun i nema suspenzivno dejstvo. U Crnoj Gori je sve više slučajeva u kojima Vrhovni sud CG utvrđuje postojanje povreda zakona i usvaja zahtjeve za zaštitu zakonitosti podnijete na štetu okrivljenog. Radi se o deklarativnim ili utvrđujućim presudama kojima se ne dira u pravosnažnost odluke. Iako se u tim presudama samo konstatuje povreda zakona, riječ je o vrlo značajnom pravnom sredstvu koje doprinosi pravnoj državi, odnosno vladavini prava i ujednačenosti sudske prakse.

Prof. Dr. VELIMIR RAKOČEVIĆ
Full Professor, Faculty of Law
University of Montenegro

REQUEST FOR PROTECTION OF LEGALITY IN MONTENEGRO LEGISLATION AND PRACTICE

Summary

The request for the protection of legality as an extraordinary legal remedy raised by the Supreme State Prosecutor's Office of Montenegro against final court decisions and against the court proceedings that preceded those final decisions, if the law was violated, is gaining more and more importance in Montenegro. In general, illegal court decisions concern legal deficiencies in the implementation of substantive and procedural criminal law and irregularity due to errors in the determination of facts. This was the key reason for researching this extraordinary legal remedy in the light of the fact that in 2024, out of 14 requests for the protection of legality, as many as 12 were adopted. This is a significant increase compared to the year 2023, in which 8 requests were adopted, that is, in 2022 and 2021, when one request for the protection of legality was adopted each. In the decisions of the Supreme Court

²⁸ Vrhovni sud CG. Dostupno na: <https://sudovi.me/vrhrs/sadrzaj/5Yk4>, 10. 8. 2024.

of Montenegro in which the request for the protection of legality was adopted, it was mostly about judicial violation of the law in favor of the defendants. This legal remedy proved to be an important legal tool in preserving the principle of legality as the supreme principle of the legal system and the rule of law. In the analyzed cases, its influence was confirmed in terms of eliminating illegality in criminal proceedings. Its importance is also reflected in the establishment of standards in terms of prosecutorial and court practice, and especially in the protection of human rights and freedoms. By adopting the positions of the Supreme Court of Montenegro through the adoption of requests, very important guidelines are given for the work of courts and state prosecutor's offices for the purpose of correct application of the law. In addition to the research of judicial practice, the subject of research in this work is the analysis of the existing provisions that regulate this extraordinary legal remedy in the Montenegrin legislation, with an emphasis on certain disputed issues of its implementation.

Key words: Montenegrin criminal procedural legislation, extraordinary legal means, request for protection of legality, application in practice

Literatura

- Bugarski M. T., „Zahtev za zaštitu zakonitosti“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br.1/2016,87-105.
- Vasiljević T., *Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ*, Beograd, 1981.
- Vasiljević T., Grubač M., *Komentar Zakona o krivičnom postupku*, Beograd, 2010.
- Grubač M., *Krivično procesno pravo*, Beograd, 2008.
- Đurđić V., *Krivično procesno pravo*, Posebni deo, Niš, 2006.
- Ilić G., „Zahtev za zaštitu zakonitosti i činjenično stanje“, *Bezbednost*, br. 5, 1997.
- Knežević S., *Krivično procesno pravo*, Posebni deo, Niš, 2019.
- Miladinović S. D., Knežević S., „Otklanjanje pravnih nedostataka pravosnažnih presuda“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 100, god. LXII, 2023.
- Milanović D. M., „Vanredni pravni lekovi u krivičnom postupku“, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016.
- Radulović D., *Krivično procesno pravo*, Podgorica, 2009.
- Škulić M., *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, Misija OSCE u CG, Podgorica, 2009.
- Škulić M., *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2020.

PREGLEDNI RAD

ALEKSANDRA RAKOČEVIĆ

KONTROLA OPTUŽNICE U CRNOGORSKOM ZAKONODAVSTVU I PRAKSI

Od obnove nezavisnosti 2006. godine do danas Crna Gora je u više navrata vršila izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku kao najvažnijeg izvora krivičnog procesnog prava, od kojih se najvažnije odnose na izgradnju koncepta tužilačke istrage i adverzijalnu konstrukciju glavnog pretresa. Država je konačno dobila završna mjerila u dugom procesu pristupanja EU od kojih je najvažnije zatvaranje klastera 1 – Temeljna prava koji obuhvata poglavlja 23 i 24, koja se odnose na pravosuđe kao i pravdu, slobodu i bezbjednost. S druge strane, jedan od najvećih izazova za zatvaranje ključnih poglavlja je hronična neefikasnost pravosuđa zbog čega izostaju mjerljivi rezultati u ovoj oblasti. Kao jedan od razloga usporavanja suđenja i čestih odlaganja ročišta argumentovano se navodi postojeće rješenje u krivičnoprocesnoj proceduri koje reguliše kontrolu optužnice. Sudovi u značajnom broju predmeta nijesu u stanju da u roku od tri godine od podizanja optužnice donesu prvostepenu presudu zbog čega veliki broj pritvorenih pripadnika kriminalnih organizacija izlazi iz pritvora što dovodi do nastavka obračuna klanova i usložnjavanja bezbjednosne situacije u državi. Iako nije popularno redukovanje stepena dostignutih ljudskih prava u krivičnom postupku sve više se pojavljuju inicijative za ukidanje instituta potvrđivanja optužnice i vraćanje prigovora protiv optužnice. Ključni argument za preispitivanje postojećeg rješenja nalazi se u učestaloj pojavi odlaganja ročišta za kontrolu optužnice u nedogled sa jasnim ciljem da se usporavanjem procesa generiše ukidanje pritvora licima kojima je ova mjera određena. Velika je razlika u tome da li se ispitivanje pravne i činjenične zasnovanosti optužnice vrši sa prisustvom stranaka kao u slučaju ročišta za potvrđivanje optužnice ili bez prisustva stranaka kao što je to u slučaju prigovora na optužnicu

Dr Aleksandra Rakočević, saradnik u nastavi Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore,
e-mail: rakocevic.a@ucg.ac.me.

sa jasnim prekluzivnim rokovima gdje se ne daje šansa za opstrukciju postupka. U fokusu istraživanja ovoga rada pored teorijskih i praktičnih pitanja koja se odnose na pojam optužnice, sadržinu optužnice, rješenja u crnogorskom i komparativnom pravu, akcenat je i na problemima izazvanim neefikasnošću krivičnog postupka koji bi se mogli prevazići ukidanjem kontrole optužnice u postojećem obliku i vraćanjem ranijeg rješenja u cilju eliminacije odugovlačenja postupka. Smatram da je prigovor protiv optužnice bolje rješenje od kontrole optužnice po službenoj dužnosti zbog toga što su rokovi kratki i nema opasnosti od odugovlačenja postupka.

Ključne riječi: *krivični postupak, optužnica, kontrola optužnice, prigovor protiv optužnice, neefikasnost krivičnog postupka*

UVODNA RAZMATRANJA

U okviru prethodnog krivičnog postupka tokom njegove druge faze dolazi do optuženja odnosno stavljanja pod optužbu. Postoje situacije u kojima optuženje ne slijedi istragu, a u pitanju je podnošenje optužnog prijedloga kao i slučaj sa privatnom tužbom kojom se pokreće skraćeni krivični postupak.¹

Međutim unutar redovnog krivičnog postupka, bez da prethodi istraga, optužnica može biti podignuta. U pitanju je neposredno stavljanje pod optužnicu kada se ispune predviđeni uslovi i ukoliko egzistiraju dokazna sredstva u odgovarajućem broju i postupajuća oficijelna struktura raspolaže potrebnim informacijama koje upućuju na činjenicu da realizovanje istrage nije nužno.²

Kada je u pitanju započinjanje krivičnog postupka odnosno donošenje naredbe o sprovođenju istrage neophodno je da postoji osnovana sumnja da je određeno lice izvršilo inkriminaciju. U slučaju optuženja nužan je viši nivo izvjesnosti, a to je vjerovatnost odnosno stavljanje pod optužbu u užem smislu.³ U tom trenutku krivično gonjenje se transformiše i preobrazi u optuženje kao posledicu uznapredovanja krivičnog postupka.⁴

Sljedstveno načelu optužbe prema kojem ne postoji postupak ako ne egzistira optuženje, što dovodi do zaključka da se ne može započeti krivični postupak bez optužbe kao i da ne može doći do suđenja ukoliko ne postoji optužba, te je njeno postojanje neophodno tokom cjelokupne krivične procedure. Pod optužnicom se podrazumijeva pisani i shodno zakonu oblikovan i sačinjen zahtjev postupajućeg tužioca u cilju da se zakaže i sprovede glavni pretres protiv određenog lica koje se

¹ Drago Radulović, *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet, Podgorica, 2015, 273.

² *Ibidem*.

³ Božidar Marković, *Udžbenik sudskog krivičnog postupka Kraljevine Jugoslavije*, Beograd, 1933, 472.

⁴ Vojislav Đurđić, *Krivično procesno pravo*, Niš, 1998, 108.

javlja u svojstvu okrivljenog i usljed izvršene inkriminacije gdje se decidno navode cjelokupne zakonske odrednice delikta. U sadržini optužnice ne postoji prijedlog da se okrivljeno lice oglasi krivim i osudi po zakonu, s obzirom na činjenicu da zastupnik optužbe izražava svoje mišljenje u tom pravcu u okviru završnih riječi na glavnom pretresu.⁵

S obzirom na to da se u okviru optužnice precizno i jasno označavaju delikt i izvršilac kriminalne aktivnosti, onda jasno proizilazi da je između ostalih jedan od ciljeva optužnog akta da determiniše predmet sudskog postupka. S tim u vezi nužno je da egzistira objektivni i subjektivni identitet kada su u pitanju optužni akt i presuda. Cjelokupne aktivnosti u prethodnom postupku vezane su za podizanje optužnice i sudsku kontrolu optužnice.⁶

Dakle kako je naprijed navedeno druga faza prethodnog postupka jeste podizanje i preispitivanje optužnice. Postupajuća oficijelna struktura dužna je dostaviti optužni akt vanraspravnom vijeću radi kontrole i potvrđivanja. Regulirano je da postoji isključivo oficijelna kontrola optužnog akta, dok Zakonik o krivičnom postupku ne propisuje prigovor protiv optužnice, te se samim tim olakšava vođenje postupka. Obligatorno sudsko revidiranje optužnog akta predstavlja odličnu soluciju, polazeći od činjenice da žalba nije dozvoljena protiv naredbe o sprovođenju istrage.⁷

POJAM OPTUŽNICE

U momentu okončanja istražnog postupka, takođe i u slučajevima kada se shodno Zakoniku o krivičnom postupku može optužnica podići bez prethodne istrage, a kako je predviđeno čl. 288,⁸ postupak pred postupajućim sudijom se sprovodi i pokreće isključivo optužnicom državnog tužioca ili oštećenog kao tužioca. Okončanjem istrage, naredna etapa u okviru krivičnog postupka jeste stavljanje pod optužbu odnosno optuženje. Neposredna optužnica slijedi ukoliko istraga nije sprovedena.⁹ Unutar opšteg odnosno redovnog krivičnog postupka podiže se optužnica, dok kada je u pitanju skraćeni postupak biva podnijet

⁵ Marina Panta, *Krivična postavka na SFRJ*, Skoplje, 1977, 390.

⁶ D. Radulović, op. cit., 274.

⁷ Milan Škulic, *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, Misija OSCE u CG, Podgorica, 2009, 844.

⁸ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

⁹ M. Škulic, op. cit., 845.

optužni predlog. U posebnim krivičnim postupcima drugačiji optužni akti se sačinjavaju u odnosu na prethodno navedene.¹⁰

Iz načela optužbe odnosno akuzatornosti proističe da se suđenje može pokrenuti isključivo optužnicom postupajuće oficijelne strukture. Dakle „procesna inicijativa“ odnosno otpočinjanje krivičnog postupka ne predstavlja procesnu mogućnost suda. *Nemo index sine actore* označava striktnu separaciju funkcija a to su optužba, odbrana i suđenje.¹¹ Predstavnik optužbe jeste tužilac – teza, optuženi iznosi svoju odbranu – antiteza, dok sud u konačnom presuđuje – sinteza.¹²

Ranije se naglašavalo da je „najkarakternija odlika savremenog krivičnog postupka“ upravo načelo optužbe, prema kojem se javljaju stranke, među kojima jedna sprovodi funkciju gonjenja, dok se druga stranka čuva od krivičnog gonjenja, prema tome u sudskom postupku se takmiče dva procesna subjekta, to su postupajući tužilac i okrivljeni.¹³ Prema određenim poimanjima tužilac se smatra aktivno legitimisanim, shodno tome on jeste napadni procesni subjekat i javlja se kao podnosilac zahtjeva, i o navedenom sud donosi odluku i nastupa u ulozi trećeg procesnog subjekta, tako da se ovako postavljeni zahtjev tretira kao izjava procesno pravne volje započinjanja postupka u smislu glavnog predmeta postupka, a što se u krivičnom postupku naziva *causa criminalis*.¹⁴

Dakle optužnica predstavlja primarni i najznačajniji optužni akt. U pitanju je pisani akt ovlašćenog državnog tužioca ili supsidijarnog tužioca, koji je sačinjen u predviđenom zakonskom obliku i koji posjeduje određenu sadržinu, kojim se okrivljenom stavlja na teret određena inkriminacija uz postojanje osnovane sumnje da je izvršio predmetno djelo, pa se istodobno od postupajućeg sudskog organa zahtijeva da se održi glavni pretres čiji je predmet navedeni delikt. U izuzetnim slučajevima optužnica se podnosi usmeno i to kada je glavi pretres već pokrenut po osnovu pređašnje pisane optužnice, i usmenom optužbom se mijenja i dopunjuje predmet postupka. U situaciji kada okrivljeni u toku trajanja glavnog pretresa u zasjedanju izvrši inkriminaciju ili se ustanovi da je ranije izvršio neki delikt, postupajući tužilac usmeno izlaže optuženje. U slučaju da neko drugi tokom trajanja glavnog pretresa u zasjedanju izvrši kriminalnu aktivnost, tada vijeće

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ Mihail Pavlović Čubinski, *Naučni i praktični komentar Zakonika o sudskom krivičnom postupku Kraljevine Jugoslavije*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd, 2003.

¹⁴ Tomislav Živanović, *Osnovni problemi krivičnog i građanskog procesnog prava (postupka)*, prvi odeljak, Beograd, 1940.

u sastavu može odrediti prekid glavnog pretresa i na osnovu usmenog optuženja postupajućeg tužioca može suditi odmah za predmetni delikt ili po okončanju glavnog pretresa.¹⁵

Kada je optužnica prethodno zaprimljena kod suda ona se na glavnom pretresu može usmeno modifikovati od strane postupajućeg tužioca, u slučaju kada ovlašćeni tužilac procijeni da izvedena dokazna sredstva upućuju da se činjenični supstrat koji je sastavni dio optužnice izmijenio, a što proizilazi iz čl. 360, st. 1 Zakonika o krivičnom postupku.¹⁶ Takođe u datoj situaciji se može podići pisani optužni akt, u kojem se ističe predlog da se odredi prekid pretresa zbog razmatranja novog optužnog akta.¹⁷

Egzistiranje tužilačke strane odnosno aktera koji jeste aktivno legitimisan sa jedne strane, i postojanje optužnice koje se poima kao sredstvo kojim se započinje krivična procedura, označava nužnu presumpciju za otpočinjanje kao i za vođenje postupka. Sud je u obavezi da presudi o supstratu iz optužnog akta. S tim u vezi sud *ex officio* pazi da li je postupajući tužilac zaista ovlašćeni tužilac i da optuženje postoji u procesnopravnom kontekstu.¹⁸

U svim etapama krivičnog postupka postupajući tužilac ima pravo da odustane od optužbe što bi za konsekvencu imalo sprječavanje daljeg toka postupka. Funkcija krivičnog gonjenja je zasebna u odnosu na funkciju presuđenja, što upućuje na zaključak da je zadatak suda da preispituje predmet koji čini supstrat optužbe.¹⁹

Kada je u pitanju načelo optužbe, koje je regulisano u čl. 18 Zakonika o krivičnom postupku,²⁰ navodi se u literaturi da je isti isključiv stoga se niti jedan krivični postupak ne može započeti niti voditi bez akcije i uloge ovlašćenog tužioca.²¹

Najzad, optužnica predstavlja ključni optužni akt u okviru redovnog krivičnog postupka. U skraćenom postupku se predaje optužni predlog. Kad je riječ o razmatranju o vođenju postupka shodno odredbama koje važe za opšti ili za

¹⁵ M. Škulić, op. cit., 846.

¹⁶ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

¹⁷ M. Škulić, op. cit., 846.

¹⁸ *Ibidem*, 847.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

²¹ B. Petrić, *Komentar Zakona o krivičnom postupku*, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, I knjiga, Službeni list, Beograd, 1986.

skraćeni postupak, sud u tom slučaju nije vezan nazivom optužnog akta.²² Naglašava se pravilo da „pogrešno označavanje ne škodi“.

SADRŽINA OPTUŽNICE

Članom 292 je precizno determinisan sadržaj optužnice na način da su posebno određeni elementi koji se dijele na obavezne elemente koji su neizostavan dio svake optužnice, predviđeni st. 1 navedenog člana, kao i fakultativni elementi koji mogu postojati, ali nisu obligatorni u svakoj optužnici i isti su regulisani st. 2.²³

Obavezni elementi su:

a) ime i prezime okrivljenog sa ličnim podacima iz čl. 100 Zakonika o krivičnom postupku, kao i informacije o tome da li se nalazi i od kad se nalazi u pritvoru ili je na slobodi, u slučaju da je prije podizanja optužnice pušten na slobodu, navodi se koliki je vremenski period proveo u pritvoru – istaknuti element je izuzetno važan pogotovo kada je u pitanju subjektivni identitet optužbe i presude;²⁴

b) podaci o izvršenoj inkriminaciji, a odnose se na opis krivičnog djela koje se okrivljenom stavlja na teret, iz kojega proističu zakonska obilježja krivičnog djela, zakonski naziv krivičnog djela odnosno pravna kvalifikacija djela,²⁵

c) podaci o stvarno i mjesno nadležnom sudu pred kojim treba da se održi glavni pretres,

d) dokazni prijedlozi postupajućeg tužioca,

e) obrazloženje.²⁶

Opis inkriminacije je potrebno da uključuje sva činjenična svojstva koja se odnose na delikt, koje predstavlja predmet optuženja, i znače njegove zakonske karakteristike, dok se u Zakoniku u čl. 292, st. 1, tač. 2 označavaju vrijeme i mjesto izvršenja inkriminacije, predmet na kome je i sredstvo kojim je krivično djelo izvršeno, dok se osobito naglašava da je nužno pomenuti i druge pojedinosti koje su neophodne da se kriminalna aktivnost što preciznije utvrdi.²⁷

²² Rješenje Okružnog suda u Beogradu, Kž. 3074/03 od 30. oktobra 2003. godine i Rješenje Petog opštinskog suda u Beogradu, K.138/03 od 6. marta 2003. godine.

²³ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

²⁴ D. Radulović, op. cit., 275.

²⁵ M. Škulić, op. cit., 849.

²⁶ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

²⁷ M. Škulić, op. cit., 849.

Kada je riječ o cjelokupnom činjeničnom opisu inkriminacije potrebno je dati odgovor na „zlatna pitanja“, a u njih spadaju sljedeća: 1) objektivna pitanja: a) šta se desilo, b) na kojem mjestu se dogodilo, c) u koje vrijeme se dogodilo, d) na koji način se dogodilo d) kojim sredstvom je krivično djelo učinjeno, i postavljaju se subjektivna pitanja: a) ko je okrivljeni za učinjenu inkriminaciju, b) ko je oštećeni i c) iz kojeg motiva i kojim povodom je krivično djelo učinjeno.²⁸

Kada govorimo o trajnim deliktima, optužnicom se okrivljeni terete za vremenski interval od trenutka preduzimanja prvobitne aktivnosti, pa do podnošenja optužnice sudu.²⁹

Zakonski naziv krivičnog djela podrazumijeva formulaciju koja egzistira u Krivičnom zakonu ili nekom drugom zakonu koji reguliše naznačenu kriminalnu aktivnost, takođe i označenje preciznog zakonskog člana kojim je konkretno djelo obuhvaćeno.³⁰

Određenje suda pred kojim se vodi glavni pretres se ustanovljava u skladu sa stvarnom i mjesnom nadležnošću u jasno definisanom slučaju u skladu sa odredbama čl. 23 i 25 do čl. 30 Zakonika o krivičnom postupku.³¹

Dokazni prijedlozi postupajućeg tužioca kao obavezan element optužnog akta, kada se radi o optužnici podignutoj nakon sprovedene istrage, postupajuća oficijelna struktura svoje tvrdnje potkrepljuje dokaznim sredstvima i činjeničnom građom koje su utvrđene u istražnom postupku, i od suda se tom prilikom zahtijeva da izvede sve ili pojedine dokaze tokom glavnog pretresa. Isto važi i kad je u pitanju neposredno optuženje, ono se zasniva na dokaznim sredstvima izvedenim u izviđaju, i takođe se traži od suda da ista budu ponovljena. Naglašava se da prijedlozi moraju biti postavljeni precizno sa konstatacijom nužnih podataka koji se odnose na ta dokazna sredstva, pa s tim u vezi treba navesti imena, prebivalište svjedoka i vještaka, koje treba saslušati te spise u koje treba izvršiti uvid.³² Sud nije dužan da prihvati dokazne prijedloge postupajućeg tužioca u svakom konkretnom slučaju, dok je u mogućnosti i izvesti dokaze koji nijesu bili predloženi od strane postupajućeg tužioca.³³

²⁸ M. Škulić, op. cit., 849.

²⁹ Presuda Okružnog suda u Beogradu Kž. 2083/04 od 13. septembra 2004. godine i presuda Opštinskog suda u Obrenovcu K. 426/03 od 3. marta 2004. godine.

³⁰ M. Škulić, op. cit., 850.

³¹ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

³² M. Škulić, op. cit., 850.

³³ D. Radulović, op. cit., 276.

Obrazloženje optužnice podrazumijeva eksplikaciju postupajućeg tužioca po kojem osnovu on smatra da egzistira osnovana sumnja da je optuženi izvršio inkriminaciju za koju se tereti. Zapravo sadržina obrazloženja je upućivanje na egzistiranje dokaza iz kojih proističe osnovana sumnja, a posebno imajući u vidu činjenicu da je egzistiranje osnovane sumnje materijalni uslov podizanja optužnice.³⁴ Dakle, obrazloženje sadrži dokaze kojima se utvrđuju odlučne činjenice, navodi odbrana okrivljenog lica i stav i ocjena postupajućeg tužioca o svim okolnostima koje su važne za konkretnu krivično pravnu stvar.³⁵

Fakultativni element optužnice označava prijedlog državnog tužioca kada je pritvor u pitanju.³⁶ U slučaju da se okrivljeno lice u trenutku podizanja optužnog akta nalazi na slobodi, postupajući tužilac predlaže određivanje mjera za obezbjeđenje njegovog prisustva kao što su pritvor i jemstvo kao i mjere sadržane u čl. 166, st. 2 Zakonika o krivičnom postupku.³⁷ U pitanju je praktičnije implementiranje procesnih alternativa pritvoru s obzirom na činjenicu da se mjere nadzora mogu izreći ako postoje okolnosti koje upućuju da bi okrivljeni mogao pobjeći, sakriti se, otići u nepoznato mjesto ili ometati vođenje postupka,³⁸ što se podudara sa povodima zbog kojih se određuje pritvor, te se njima pritvor da zamijeniti.³⁹

Valja naglasiti da kada se u optužnom aktu predlaže produženje mjere procesne prinude u vidu pritvora, postupajući tužilac je dužan da predstavi izvjesnim da se drugim mjerama ne mogu ostvariti ciljevi zbog kojih se predlaže produženje privora.⁴⁰

Nadalje optužni akt može obuhvatiti jednog okrivljenog i jednu inkriminaciju, više okrivljenih i jedno krivično djelo, kao i više okrivljenih i više delikata. Naravno je regulisano zakonikom da se jednom optužnicom može objediniti veći broj delikata i veći broj učinilaca, pod uslovom da shodno odredbama koje su vezane za spajanje postupka, može biti vođen jedinstveni krivični postupak i po sprovedenom biti izrečena jedna presuda.⁴¹

³⁴ M. Škulić, op. cit., 850.

³⁵ D. Radulović, op. cit., 276.

³⁶ M. Škulić, op. cit., 850.

³⁷ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

³⁸ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

³⁹ M.Škulić, op. cit., 850.

⁴⁰ *Ibidem*, 851.

⁴¹ *Ibidem*.

KONTROLA OPTUŽNICE U CRNOGORSKOM
LEGISLATIVNOM OKVIRU

Podignuta optužnica mora biti kontrolisana od strane suda u svrhu sprječavanja neosnovanog izvođenja okrivljenog na glavni pretres.⁴² Članom 293 Zakonika o krivičnom postupku st. 1 predviđeno je da se optužni akt dostavlja sudu zbog kontrole i potvrđivanja.⁴³ Stavom 2 istog člana reguliše se da kontrolu i potvrđivanje optužnice za inkriminacije za koje sudija pojedinac sudi u prvostepenom postupku vrši predsjednik vijeća koje je iz čl. 24, st. 7 ovog zakonika, dok za inkriminacije za koja sudi vijeće u sastavu, kontrolu i potvrđivanje optužnog akta vrši vijeće iz čl. 24, st. 7 ovog zakonika.⁴⁴ Nadalje st. 3 je predviđeno da po prihvatu optužnog akta predsjednik vijeća iz čl. 24, st. 7 ovog zakonika, zbog ispitivanja i analize da li je optužni akt opravdan i zakonit, zakazuje ročište, na koje potom bivaju pozvani postupajući tužilac, okrivljeni i branilac, dok se pozivom naglašava i obavještavaju se da će ročište biti održano, i ako oni ne prisustvuju, u slučaju da se na uredno dostavljeni poziv ne odazovu.⁴⁵

Članom 293 Zakonika o krivičnom postupku st. 4 se propisuje da će predsjednik vijeća najprije utvrditi da li su sva pozvana lica prisutna na ročištu i da li je uredna dostava poziva, da bi nakon toga započeo održavanje ročišta i obavijestio one koji učestvuju sa sadržajem optužnog akta koji je upućen sudu u cilju kontrole i potvrđivanja. Postupajući tužilac na ročištu izlaže dokazna sredstva koja su optužnim aktom predložena, dok okrivljeno lice i njegov branilac mogu da uoče i istaknu previde u istražnom postupku ili protivzakonite dokaze u smislu da ne egzistiraju dokazi koji bi potkrijepili osnovanu sumnju da je okrivljeno lice izvršilo kriminalnu aktivnost za koju se tereti, takođe i da naglase dokaze koji su pogodni za okrivljenog. Nadalje st. 5 se ističe da će ročište biti održano i u slučaju da nije postojala uredna dostava za okrivljenog s obzirom na to da se poziv na njegovu do tog momenta poznatu adresu nije uspio dostaviti.⁴⁶

Dalje iz st. 6, čl. 293 Zakonika o krivičnom postupku proizilazi da u slučaju da sud ustanovi da egzistiraju omaške ili nedostaci u optužnici iz čl. 292 ovog

⁴² Saša S. Knežević, *Krivično procesno pravo – Posebni deo*, Niš, 2019, str. 61.

⁴³ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

⁴⁴ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

⁴⁵ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

⁴⁶ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

zakonika ili unutar same procedure odnosno ako je nužno i neophodno kvalitetnije rasvjetljavanje činjeničnog stanja kako bi se razmotrila opravdanost optužnog akta uputiće optužnicu nazad tužiocu da se uočena manjkavost eliminiše ili da se istražni postupak upotpuni, odnosno realizuje. Postupajući tužilac je obavezan da, u roku od tri dana od dana kad mu je izrečena odluka suda, dostavi korigovani optužni akt ili da u roku od dva mjeseca istražni postupak upotpuni, odnosno realizuje. Ako postoje osnovani razlozi, na zahtjev postupajućeg tužioca, predviđeni rok može se prolongirati. U slučaju da postupajući tužilac propusti naznačeni rok, obavezan je da o razlozima informiše više državno tužilaštvo koje mu je neposredno nadređeno, dok u situaciji kad oštećeni kao tužilac propusti isti, konstatovaće se da je odustao od optužbe i postupak se obustavlja.⁴⁷

Stavom 7 predviđeno je da u situaciji kada je nužno sigurnije rasvjetljavanje predmeta u cilju ocjene opravdanosti optužnog akta oštećenog u ulozi tužioca, sud će uputiti optužni akt sudiji za istragu i dati mu rok od dva mjeseca da sprovede izvjesne dokazne aktivnosti.⁴⁸ Ukoliko sud ustanovi da je za inkriminaciju koja je obuhvaćena optužnim aktom nadležan drugi sud, s tim u vezi će se oglasiti nenadležnim onaj sud kome je upućen optužni akt, dok će se nakon pravosnažnosti predmetne odluke spisi predmeta dostaviti sudu koji je u konkretnoj stvari nadležan, a što najzad proističe iz čl. 293, st. 8 Zakonika o krivičnom postupku.⁴⁹

U konačnom, ukoliko sud ustanovi da u okviru spisa predmeta egzistiraju zapisnici ili obavještenja koji su regulisani čl. 211 istog zakonika, donosi odluku o njihovom izuzimanju iz spisa predmeta. Protiv ove odluke u formi rješenja može se izjaviti posebna žalba i o istoj donosi odluku vijeće višeg suda koji je neposredno nadređen. Nakon pravosnažnosti pomenutog rješenja predsjednik vijeća iz čl. 24, st. 7 istog zakonika osiguraće da se izuzeti zapisnici i obavještenja stave u specijalan omot i tako zatvore, te dostave sudiji za istragu zbog držanja zasebno u odnosu na preostale spise. Oni se kao takvi ne smiju pregledati kao ni upotrebljavati tokom trajanja postupka.⁵⁰ Izvodi se zaključak da je riječ o dokazima koji nisu kredibilni i ne posjeduju procesnu važnost.⁵¹

⁴⁷ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

⁴⁸ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

⁴⁹ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

⁵⁰ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

⁵¹ M. Škulić, op. cit., 854.

Dakle najnovijim Zakonikom je regulisana obavezna sudska kontrola optužnice, iz čega se izvodi zaključak da je prevaziđeno pređašnje ustrojstvo kontrole optužnice po prigovoru protiv iste, odnosno shodno zahtjevu predsjednika vijeća za revidiranje optužnog akta. Dakle optužni akt se obligatorno i automatski upućuje vanročišnom vijeću u sastavu zbog njene kontrole i zavisno od okolnosti njenog potvrđivanja, odnosno odlučivanja koja znače da optužni akt procesno ne egzistira, a to su obustava i odbacivanje optužnice.⁵²

Vanročišno vijeće sprovodi formalnu i meritornu kontrolu optužnice. Formalna kontrola se odnosi na kontrolu supstrata optužnog akta dok se meritorna vezuje za ključnu kontrolu optužnog akta odnosno analizu relevantnosti i zasnovanosti njegove dokazne građe. Vanročišno vijeće će uputiti nazad optužnicu tužiocu kako bi se uočeni nedostaci uklonili odnosno istraga dopunila ili da se ista realizuje ukoliko nije pređašnje postojala i to u narednim situacijama: 1) kad vanročišno vijeće ustanovi da egzistiraju greške i nedostaci koji odudaraju od njene obligatorne sadržine, što je regulisano čl. 292, st. 1 Zakonika o krivičnom postupku ili 2) da egzistiraju nedostaci u prethodnom postupku odnosno kada je neophodno kvalitetnije rasvjetljavanje predmeta postupka kako bi se razmotrila utemeljenost ovog optužnog akta.⁵³

Nadalje, postupajući tužilac je u obavezi da u roku od tri dana od dana kad je saznao za odlučivanje vanročišnog vijeća, dostavi korigovanu optužnicu odnosno da u roku od dva mjeseca dopuni istragu ili je realizuje. Ovdje se radi o roku koji je instruktivan, te se iz opravdanih razloga isti može prolongirati po zahtjevu tužioca.⁵⁴

Nadalje kada je riječ o oštećenom kao supsidijarnom tužiocu, za njega važi rok za eliminisanje manjkavosti optužnice, a ne i za sprovođenje i dopunu istrage, sa razloga što je isto u isključivoj nadležnosti državnog tužioca. Ukoliko je neophodno kvalitetnije razjašnjenje predmeta postupka u slučaju ispitivanja utemeljenosti optužnog akta oštećenog kao supsidijarnog tužioca, vanročišno vijeće dostavlja istu sudiji za istragu, međutim isti vrši samo određene dokazne radnje.⁵⁵

OBUSTAVA POSTUPKA PO OSNOVU KONTROLE OPTUŽNICE

Članom 294, st. 1 Zakonika o krivičnom postupku je predviđeno da postupajući shodno čl. 293, st. 1 istog zakonika sud donosi odluku da ne postoji optužba, te se krivični postupak obustavlja, ako utvrdi:

⁵² M. Škulić, op. cit., 852.

⁵³ *Ibidem*

⁵⁴ *Ibidem*, 853.

⁵⁵ *Ibidem*.

1) da inkriminacija koja je predmet optužnog akta nema elementa krivičnog djela;

2) da je krivično gonjenje zastarjelo ili zahvaćeno amnestijom ili pomilovanjem ili egzistiraju druge prilike koje permanentno isključuju krivično gonjenje;

3) da ne postoji dostatno dokaznih sredstava da je okrivljeno lice osnovano sumnjivo za inkriminaciju koja je predmet optužbe.⁵⁶

Iz čl. 294, st. 1 Zakonika o krivičnom postupku proizilazi da u slučaju da sud utvrdi da ne egzistira optužba ovlašćenog tužioca ili odobrenje za krivično gonjenje ili da egzistiraju druge prilike koje kratkotrajno onemogućavaju gonjenje, donijee rješenje kojim će predmetnu optužnicu odbaciti.⁵⁷

Valja naglasiti da temelj za donošenje oslobađajuće odluke iz čl. 373, tač. 2 kada nije dokazano da je okrivljeni izvršio kriminalnu aktivnost koja mu se stavlja na teret, nije u potpunosti istovjetan sa razlozima iz čl. 294, st. 1, tač. 3 kada ne postoji dostatni broj dokaznih sredstava da je optuženi osnovano sumnjiv za inkriminaciju koja mu se stavlja na teret. Međutim radi se o skoro identičnim razlozima koji se odnose na stanovište suda o egzistiranju određenog dokaznog manjka u predviđenoj procesnoj fazi.⁵⁸

Za obustavu postupka zbog neegzistiranja dovoljno dokaza, neophodna je konstatacija suda da konkretni dokazi ne rezultiraju postojanjem osnovane sumnje, odnosno sud može ocijeniti da i dalje egzistira niži stadijum sumnje a to su osnovi sumnje.⁵⁹

Ubjeđenje suda u egzistiranje razloga predviđenih čl. 294, st. 1, tač. 3 je suštinski nižeg nivoa u odnosu na ono koje ukazuje na razlog predviđen čl. 373, tač. 2, međutim u praksi je teško to razgraničiti, posebno naglašavajući pored načelnog diferenciranja stepena sumnje isključivo shodno slobodnoj ocjeni dokaza postupajućeg suda, načelo *in dubio pro reo*. Navedeno načelo ne primjenjuje se kada je u pitanju obustava postupka iz čl. 294, st. 1, tač. 3, nego isključivo kada je riječ o oslobađajućoj presudi iz čl. 373, tač. 2. Dakle izvodi se zaključak da je nedostatak dokaza za donošenje presude kojom se optuženi oslobađa od optužbe veći u odnosu na onaj koji je nužan da bi se odlučilo o obustavi krivičnog postupka u toku sudske kontrole optužnog akta.⁶⁰

⁵⁶ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

⁵⁷ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

⁵⁸ M. Škulić, op. cit., 855.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*.

Kada oštećeni uputi optužni akt sudu, prije nego li je donesena odluka u postupku koji je po njegovoj prijavi pokrenut u tužilaštvu, odnosno dok ne postoji ispunjenost uslova za preuzimanje krivičnog gonjenja, u tom slučaju sud će optužnicu odbaciti.⁶¹

Stvarna nenadležnost suda nije jedan od osnova za donošenje rješenja o odbacivanju optužnice kako proističe iz čl. 274, st. 2, a predstavlja osnov za donošenje rješenja o odbacivanju optužnice pri već započetom pretresu, a nakon toga se ustanovi stvarna nenadležnost suda što je regulisano čl. 367, tač. 1 Zakonika.⁶²

ISPITIVANJE OPTUŽNICE U KOMPARATIVNOM ZAKONODAVSTVU

Članom 337 Zakonika o krivičnom postupku Republike Srbije je predviđeno da vijeće iz čl. 21, st. 4 ispituje optužnicu u roku od 15 dana od momenta kada je istekao rok za dostavljanje odgovora na optužni akt iz čl. 336, st. 1 Zakonika.⁶³

Ukoliko vijeće ustanovi da je za inkriminaciju koja je predmet optužbe drugi sud nadležan, donosi odluku o nenadležnosti suda i nakon pravosnažnosti predmetnog rješenja dostavlja predmet sudu koji je nadležan. Kada vijeće ustanovi da je neophodno kvalitetnije rasvjetljavanje stanja stvari u cilju analize osnovanosti optužnice, narediće da se istražni postupak dopuni ili da se realizuje i da se pribave potrebna dokazna sredstva.⁶⁴

Javni tužilac je dužan da u roku od tri dana od dana kada je saznao za odluku vijeća iz st. 3 predmetnog člana, donese naredbu o dopuni, sprovođenju istražnog postupka, dok privatni tužilac u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke treba da pribavi neophodne dokaze. Vijeće može prolongirati navedeni rok na zahtjev postupajućeg tužioca, ali isključivo iz opravdanih razloga. U slučaju da javni tužilac propusti rok predviđen st. 4 ovog člana, obavezan je da o razlozima izvijesti javnog tužioca koji mu je neposredno nadređen, dok u situaciji kada privatni tužilac propusti predviđeni rok, konstatovaće se da je isti odustao od krivičnog gonjenja pa će se donijeti rješenje kojim će optužba biti odbijena.⁶⁵

⁶¹ Rješenje Okružnog suda u Beogradu Kž. br. 2164/06 od 6. septembra 2006. i rješenje Drugog opštinskog suda u Beogradu K. br. 907/06 od 20. jula 2006. godine.

⁶² Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore*, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 58/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 87/23.

⁶³ Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 i 62/21.

⁶⁴ Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 i 62/21.

⁶⁵ Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 i 62/21.

Ukoliko vijeće utvrdi da u okviru spisa predmeta egzistiraju zapisnici ili objave iz čl. 237, st. 1 i 3 ovog zakonika, donosi rješenje o njihovom izuzimanju. Protiv predmetnog rješenja može se izjaviti posebna žalba.⁶⁶

Nadalje vršeći kontrolu optužnice vijeće iz čl. 21, st. 4 odlučuje rješenjem da ne postoji optužba, te se krivični postupak obustavlja, ako utvrdi: da inkriminacija koja je predmet optužnog akta nema elementa krivičnog djela, i ne postoje uslovi za izricanje mjere bezbjednosti; krivično gonjenje je zastarjelo ili je zahvaćeno amnestijom ili pomilovanjem ili egzistiraju druge prilike koje permanentno isključuju krivično gonjenje; da ne postoji dostatno dokaznih sredstava da je okrivljeno lice osnovano sumnjivo za inkriminaciju koja je predmet optužbe.⁶⁷

Ukoliko je poslije analiziranja optužnice dostavljene bez sprovođenja istražnog postupka sprovedena istraga (čl. 337, st. 3 i 4), a vijeće, po okončanoj istrazi, uvidi da egzistiraju razlozi iz st. 1, tač. 3) navedenog člana, donosi rješenje da optužba više ne stoji i krivični postupak će se obustaviti.⁶⁸

U situaciji kad se kontroliše optužnica javnog tužioca koja je dostavljena bez prethodnog vođenja istrage ili kada se ispituje privatna tužba, vijeće iz čl. 21, st. 4 donosi rješenje kojim odbija optužbu ukoliko ustanovi da egzistiraju razlozi iz čl. 338, st. 1. tač. 1) i 2) ovog zakonika, a u slučaju da su provedene dokazne radnje – i iz razloga propisanog u čl. 338, st. 1, tač. 3) predmetnog zakonika. Ukoliko vijeće utvrdi da ne postoji zahtjev ovlašćenog tužioca, neophodni predlog ili odobrenje za krivično gonjenje ili ukoliko egzistiraju druge prilike koje privremeno onemogućuju gonjenje, ono će donijeti rješenje kojim se optužnica ili privatna tužba odbacuje.⁶⁹

Zakonom o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, čl. 228, st. 1 je propisano da neposredno nakon prihvata optužnog akta, sudija za prethodno saslušanje će ustanoviti da li je postupajući sud nadležan i da li egzistiraju prilike iz čl. 224, st. (1) tač. d) ovog zakona, te da li je optužni akt sačinjen u skladu sa zakonskim odredbama (čl. 227 ovog zakona). U slučaju da sud utvrdi da optužnica

⁶⁶ Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 i 62/21.

⁶⁷ Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 i 62/21.

⁶⁸ Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 i 62/21.

⁶⁹ Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 i 62/21.

nije sačinjena u skladu sa zakonskim odredbama, postupa shodno odredbi čl. 148, st. (3) i (4) ovog zakona.⁷⁰

Sudija za prethodno saslušanje je ovlašćen da potvrdi ili odbije cjelokupne ili izvjesne tačke optužnice u roku od osam dana, a u kompleksnim predmetima u roku od 15 dana od dana prihvata optužnice. U slučaju da odbije cjelokupne ili pojedinačne tačke optužnice, sudija za prethodno saslušanje donosi rješenje koje se upućuje tužiocu. Protiv ovog rješenja žalba se izjavljuje u roku od 24 sata. O istoj odlučuje vijeće iz čl. 24, st. (7) ovog zakona u roku od 72 sata.⁷¹ Tokom potvrđivanja optužnice, sudija za prethodno saslušanje analizira sve tačke optužnice i dokaze koje mu je uputio postupajući tužilac ne bi li ustanovio egzistiranje osnovane sumnje. Nakon što se potvrde određene ili cjelokupne tačke optužnice, tada osumnjičeni stiče položaj optuženog. Sudija za prethodno saslušanje upućuje optužnicu okrivljenom i njegovom braniocu. Sudija za prethodno saslušanje upućuje optužnicu okrivljenom koji se nalazi na slobodi bez odlaganja, a ukoliko se isti nalazi u pritvoru, u roku od 24 sata nakon potvrđivanja optužnice. Sudija za prethodno saslušanje informisaće optuženog da u roku od 15 dana od dana prijema optužnice ima pravo na ulaganje prethodnih prigovora, da će se ročište o izjašnjenju o krivici zakazati neposredno nakon odlučivanja o prethodnim prigovorima, odnosno nakon isteka roka za podnošenje prethodnih prigovora, te da je u mogućnosti da naznači predloge dokaznih sredstava koja planira da provede na glavnom pretresu. Nakon odbijanja cjelokupnih ili određenih tačaka u optužnici, tužilac je u mogućnosti da dostavi novu ili izmijenjenu optužnicu koja će se temeljiti na novim dokazima. Nova, odnosno izmijenjena optužnica dostavlja se na potvrđivanje.⁷²

Članom 344. Zakona o kaznenom postupku Hrvatske predviđa se da će predsjednik optužnog vijeća analizirati bez odugovlačenja, a u slučaju da je okrivljeno lice lišeno slobode, u roku od četrdeset osam sati, da li: 1) je optužnicu dostavio ovlašćeni tužilac, 2) je optužnica upućena poslije zadovoljavanja zakonskih osnova (čl. 341 i 356, st. 3), 3) je optužnica adekvatno sačinjena (čl. 342), 4) spisi predmeta obuhvataju i uključuju dokaze za koje je neophodno da budu izuzeti iz spisa shodno čl. 86. predmetnog zakona, 5) je optužnica upućena u roku iz čl. 230, st. 1 i 2 i čl. 365, st. 2 ovog zakona, 6) egzistiraju osnovi iz čl. 355, st. 1, tač. 1–3 predmetnog zakona. Predsjednik optužnog vijeća donosi rješenje o obustavi

⁷⁰ Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH, *Službene novine FBiH*, br. 35/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13, 59/14 i 74/20.

⁷¹ Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH, *Službene novine FBiH*, br. 35/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13, 59/14 i 74/20.

⁷² Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH, *Službene novine FBiH*, br. 35/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13, 59/14 i 74/20.

krivičnog postupka ili o odbacivanju optužnice koju je uputio ovlašćeni tužilac, a koja je dostavljena iako nisu zadovoljeni zakonski osnovi iz čl. 230, st. 1 i 2 i čl. 365, st. 2 predmetnog zakona ili poslije isticanja roka iz čl. 355, st. 1, tač. 1–3 navedenog zakona. O žalbi na rješenje istražnog sudije donosi odluku neposredno viši sud. U slučaju da predsjednik optužnog vijeća ustanovi da optužni akt posjeduje manjkavosti u odnosu na segmente predviđene čl. 342, st. 1, tač. 1–5 istog zakona, uputiće je nazad tužiocu da u roku od tri dana koriguje neispravnosti. Iz utemeljenih motiva, na zahtjev tužioca, predsjednik optužnog vijeća može prolongirati navedeni rok za dodatnih tri dana, izuzev ako okrivljeno lice nije lišeno slobode. U situaciji kada državni tužilac propusti predmetni rok, predsjednik optužnog vijeća informisaće višeg državnog tužioca. Protiv rešenja o povraćaju optužnice i rešenja o prolongiranju roka žalba nije dozvoljena. Ako oštećeni u svojstvu tužioca propusti istaknuti rok, konstatovaće se da je odustao od krivičnog gonjenja i postupak će se obustaviti. Ako predsjednik optužnog vijeća ustanovi da spisi predmeta obuhvataju dokazna sredstva koja se, shodno čl. 86 predmetnog zakona, obavezno izdvajaju iz spisa, odlučiće o njihovom izuzimanju iz spisa. O žalbi na odluku predsjednika optužnog vijeća će rješavati viši sud. Izdvojene dokaze nije dozvoljeno istraživati niti upotrebljavati tokom rješavanja o optužnom aktu ili u okviru krivičnog postupka. Članom 345 se predviđa da predsjednik optužnog vijeća upućuje uredno sačinjenu optužnicu okrivljenom licu koje se nalazi na slobodi bez prolongiranja, a u slučaju da je lice lišeno slobode, u roku od dvadeset četiri sata od okončanja kontrole optužnice shodno čl. 344 predmetnog zakona. Uz optužni akt, istražni sudija će okrivljenom uputiti pouku o pravu na komentar i pouku o pravu na branioca iz čl. 72, st. 1 istog zakona. U slučaju da okrivljeni posjeduje branioca, optužnica se upućuje i braniocu. Ukoliko je optužnicom obuhvaćena inkriminacija iz čl. 66, st. 1, tač. 5 predmetnog zakona, optužnica se upućuje i braniocu. Ukoliko je sud okrivljenom odredio pritvor, optužnica se upućuje okrivljenom nakon njegovog stavljanja u pritvor, uključujući i rješenje o određivanju pritvora. Ukoliko okrivljeni kojem je određen pritvor ne boravi u zatvoru suda u kojem će se održati pretres, istražni sudija će donijeti naredbu da se okrivljeni bez odlaganja sprovede u pomenuti zatvor, na kojem mjestu će mu se dostaviti optužnica i pouka o pravu na odgovor. Članom 346 se reguliše da okrivljeni posjeduje pravo da dostavi pisani odgovor na optužnicu u roku od osam dana od prihvata optužnice. Branilac može dostaviti odgovor na optužnicu i bez specijalnog ovlašćenja okrivljenog, ali ne suprotno njegovoj slobodnoj volji. Okrivljeni se može odreći prava na dostavljanje odgovora na optužnicu.⁷³

⁷³ Zakon o kaznenom postupku Hrvatske, *Narodne novine*, br. 158/08, 76/09, 80/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 130/20, 80/22, 36/24, 72/25.

Članom 347, prethodno pomenutog zakona, propisano je da tokom prethodnog postupka, stranke i oštećeni mogu podnijeti pritužbu predsjedniku suda zbog nedjelovanja suda u rokovima predviđenim zakonskim odredbama, koji će ustanoviti novi rok za sprovođenje radnji, koji ne može biti duži od zakonskog roka. Stranke i oštećeni mogu dostaviti pritužbu predsjedniku suda i usljed nepostupanja istražnog sudije, što ima za posledicu prolongiranje postupka. Ukoliko istražnim postupkom upravlja istražni sudija, okrivljeni i oštećeni kao tužilac mogu podnijeti pritužbu predsjedniku suda zbog ostalih neregularnosti u toku sudske istrage. Nakon prijema pritužbe iz st. 2 i 3 ovog člana, predsjednik suda će, bez odlaganja, zatražiti izjašnjenje od sudije o tvrdnjama u pritužbi. Predsjednik suda će razmotriti spise i, vodeći računa o izjašnjenju sudije, dužini postupka i kompleksnosti predmeta, utvrditi osnovanost pritužbe. Ukoliko je pritužba osnovana, predsjednik suda će odrediti prikladan rok u kojem je istražni sudija obavezan da odluči ili naložiti sprovođenje radnje. Predsjednik suda će, u roku od petnaest dana od prihvata pritužbe, obavijestiti podnosioca pritužbe o odlukama iz st. 1 i 5 ovog člana. Ukoliko predsjednik suda ne postupi u skladu sa odredbama ovog člana, podnosilac pritužbe se može obratiti predsjedniku neposredno višeg suda.⁷⁴

DISKUSIJA

U ovom radu postavilo se pitanje opravdanosti postojećeg rješenja u crnogorskom zakonodavstvu koje predviđa kontrolu optužnice po službenoj dužnosti što je u praksi dovelo do odugovlačenja krivičnog postupka. Nije sporno da optužni akt prođe kontrolu suda u svrhu ispitivanja njegove osnovanosti. Međutim, mora se spriječiti uporna opstrukcija održavanja ročišta za kontrolu optužnice od strane branilaca okrivljenih lica. Aktuelno rješenje u crnogorskom zakonodavstvu predviđa da u svrhu ispitivanja zakonitosti i opravdanosti optužnog akta predsjednik vijeća zakazuje ročište na koje poziva državnog tužioca, okrivljenog i njegovog branioca. U ovom periodu pred Specijalnim odjeljenjem Višeg suda u Podgorici vodi se veliki broj postupaka za najteža krivična djela iz oblasti organizovanog kriminaliteta. Gotovo da nema dana kada se ne dešava da se odlažu ročišta za potvrđivanje optužnice ili ročišta za glavni pretres. U velikom broju predmeta pred ovim sudom okrivljeno je više desetina lica po jednom predmetu pa je dovoljno da se na ročište ne pojavi jedan od branilaca ili okrivljenih da se ono odloži. Obaveza je predsjednika vijeća da utvrdi da li su sva pozvana lica prisutna, odnosno da li je izvršena

⁷⁴ Zakon o kaznenom postupku Hrvatske, *Narodne novine*, br. 158/08, 76/09, 80/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 130/20, 80/22, 36/24, 72/25.

uredna dostava poziva što je preduslov za održavanje ročišta. Veliki broj odlaganja ročišta bio je upravo zbog toga što se sudu vratila dostavnica sa naznakom da poziv za ročište nije mogao biti uručen.

Iako prigovor protiv optužnice nije pravni lijek, njegov značaj je nesporan zbog ispitivanja osnovanosti optužbe, odnosno njene kontrole. Prigovor se opravdano smatra važnim sredstvom okrivljenog budući da poboljšava njegovu poziciju u odnosu na državnog tužioca u krivičnom postupku u smislu jačanja ravnopravnosti stranaka. On doprinosi ostvarenju principa kontradiktornosti makar koliko i kontrola optužnice *ex officio*. Shodno pribavljenim dokazima sud stiče uvjerenje o tome da li ima dovoljan kvantum dokaznog materijala koji generiše neophodan stepen sumnje da se krivični predmet iznese na glavni pretres kroz potvrđivanje optužnice.⁷⁵ U tužilačkom konceptu istrage i adverzijalnom postupku, transformacija predmeta iz faze optuženja u fazu suđenja mora biti pozitivno definisana.⁷⁶ Jedan od važnih zakonskih filtera za sprječavanje dolaženje neosnovanih optužnica u sud jeste prigovor protiv optužnice čija je uloga jačanje efikasnosti i ekonomičnosti krivičnog postupka, s jedne strane ali i zaštita prava okrivljenih, s druge strane.⁷⁷ Prigovorom se ispituje materijalna i formalna ispravnost optužnog akta i na taj način dolazi do izražaja kontrolna uloga suda. U odnosu na sudsku kontrolu optužnice podnošenjem prigovora se ne prolongiraju krivični postupci kao što je slučaj sa odlaganjem ročišta za kontrolu optužnice. Činjenično i pravno zasnovani prigovori protiv optužnice glavna su brana potvrđivanju neispravnih optužnica u materijalnom i formalnom smislu. Podnošenjem prigovora protiv optužnice okrivljeni i njegov branilac osim što pokreću sudsku kontrolu optužnice dobijaju i mogućnost da se kroz suprotstavljanje optužnici državnog tužioca krivična stvar po njih povoljno riješi i ne pređe u fazu glavnog krivičnog postupka. Vanraspravno vijeće putem utvrđivanja osnovanosti prigovora protiv optužnice realizuje princip kontradiktornosti u fazi prethodnog postupka omogućavajući preispitivanja ovog akta prije glavnog pretresa. Obustavljanjem krivičnog postupka, odnosno donošenjem odluke da nema mjesta optužbi predstavljalo bi obesnaživanje optužnice ali i realizaciju načela kontradiktornosti.⁷⁸

⁷⁵ Vojislav Đurđić, „Sudska kontrola optužbe u krivičnim stvarima“, *Delikt, kazna i mogućnosti socijalne profilakse*, Beograd, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, MMXII, 67–80.

⁷⁶ Miodrag Simović, *Krivično procesno pravo*, Banja Luka, 2009, 213 i 214.

⁷⁷ Goran Supan, „Praksa prigovora protiv optužnice“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb)*, br. 2, Vol. 12, 2005, 809–852.

⁷⁸ Saša Knežević, „Načelo kontradiktornosti-raspravnosti u krivičnom postupku“, *Pravo – teorija i praksa*, br. 7–9, 2012, 85–98.

Kontrola optužnice je nesumnjivo vrlo korisna provjera opravdanosti izvođenja optuženog na glavni pretres i mora imati sudsku pažljivu i temeljnu analizu. Ona doprinosi ostvarenju pravičnosti suđenja budući da doprinosi izuzimanju nezakonito pribavljenih dokaza. Pa ipak znatno manje mogućnosti zloupotrebe ovog instituta su kod prigovora protiv optužnice jer se utvrđivanje njene osnovanosti ne vrši za sve predmete kao kod sudske kontrole svih optužnica već samo u slučajevima kada je to neophodno. Bilo da je u pitanju sudska kontrola optužnice ili prigovor protiv optužnice ne prejudicira se konačna odluka suda već se samo utvrđuje da li postoje neophodni uslovi za nastavak krivične procedure. Međutim i najbolja zakonska rješenja neće moći u cjelosti da eliminišu brojne opstrukcije postupka koje učesnicima u njemu stoje na raspolaganju. Pa ipak smatram da su mogućnosti opstrukcije manje izražene kod prigovora protiv optužnice.

ZAKLJUČAK

Imajući u vidu činjenicu da je poslednjih godina došlo do izražene zloupotrebe ročišta za potvrđivanje optužnice u brojnim predmetima koje je u radu imalo crnogorsko pravosuđe u smislu odlaganja ročišta u nedogled kako bi istekao rok za pritvor pripadnicima kriminalnih organizacija, smatram da je ranije rješenje u vidu prigovora protiv optužnice mnogo bolji način. Njegova svrha jeste da otkloni eventualne propuste državnog tužioca u istrazi putem temeljne provjere navoda optužbe. Radi se o svojevrsnoj kontroli optužnog akta koji predstavlja garant prava okrivljenog u ovoj fazi postupka.

Dr. ALEKSANDRA RAKOČEVIĆ
Teaching Assistant, Faculty of Law
University of Montenegro

CONTROL OF THE INDICTMENT IN MONTENEGRO LEGISLATION AND PRACTICE

Summary

From the restoration of independence in 2006 until today, Montenegro has repeatedly amended the Code of Criminal Procedure as the most important source of criminal procedural law, the most important of which relate to the development of the concept of prosecutorial investigation and the adversarial structure of the trial. The country finally received the final benchmarks in the long process of EU accession, the most important of which is the closure of cluster 1 – Fundamental rights, which includes chapters 23 and 24, which relate to the judiciary as well as justice, freedom

and security. On the other hand, one of the biggest challenges to closing key chapters is the chronic inefficiency of the judiciary, which is why there are no measurable results in this area. As one of the reasons for slowing down trials and frequent postponements of hearings, the existing decision in the criminal procedural procedure, which regulates the control of the indictment, is argued. In a significant number of cases, the courts are unable to pass a first-instance verdict within three years of the indictment, which is why a large number of detained members of criminal organizations are released from custody, which leads to the continuation of clan clashes and the complication of the security situation in the country. Although it is not popular to reduce the level of achieved human rights in criminal proceedings, more and more initiatives are appearing to abolish the institution of confirmation of the indictment and return objections against the indictment. The key argument for reconsidering the existing solution is the frequent postponement of hearings for indictment control indefinitely, with the clear aim of slowing down the process to generate the abolition of detention for persons to whom this measure was determined. There is a big difference in whether the examination of the legal and factual basis of the indictment is carried out with the presence of the parties, as in the case of the hearing for the confirmation of the indictment, or without the presence of the parties, as in the case of the objection to the indictment with clear preclusion deadlines, where there is no chance of obstructing the proceedings. In the focus of the research of this paper, in addition to theoretical and practical issues related to the concept of the indictment, the content of the indictment, solutions in Montenegrin and comparative law, the emphasis is also on the problems caused by the inefficiency of the criminal procedure, which could be overcome by abolishing the control of the indictment in its current form and returning the earlier solution in order to eliminate the delay of the procedure. I believe that an objection on the indictment is a better solution than the control of the indictment *ex officio* because the deadlines are short and there is no danger of prolonging the proceedings.

Key words: criminal procedure, indictment, control of the indictment, objection to the indictment, ineffectiveness of the criminal procedure

Literatura

- Čubinski M. P., *Naučni i praktični komentar Zakonika o sudskom krivičnom postupku Kraljevine Jugoslavije*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd, 2003.
- Đurđić V., „Sudska kontrola optužbe u krivičnim stvarima“, *Delikt, kazna i mogućnosti socijalne profilakse*, Beograd, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, MMXII (2012).
- Đurđić V., *Krivično procesno pravo*, Niš, 1998.
- Knežević S., „Načelo kontradiktornosti-raspravnosti u krivičnom postupku“, *Pravo – teorija i praksa*, br. 7–9, 2012.
- Knežević S. S., *Krivično procesno pravo – Posebni deo*, Niš, 2019.
- Marković B., *Udžbenik sudskog krivičnog postupka Kraljevine Jugoslavije*, Beograd, 1933.
- Panta M., *Krivična postavka na SFRJ*, Skoplje, 1977.
- Petrić B., *Komentar Zakona o krivičnom postupku*, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, I knjiga, Službeni list, Beograd, 1986.
- Radulović D., *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet, Podgorica, 2015.

Simović M., *Krivično procesno pravo*, Banja Luka, 2009.

Supan G., „Praksa prigovora protiv optužnice“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2, Vol. 12, Zagreb, 2005.

Škulić M., *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, Misija OSCE u CG, Podgorica, 2009.

Živanović T., *Osnovni problemi krivičnog i građanskog procesnog prava (postupka)*, prvi odeljak, Beograd, 1940.

PREGLEDNI RAD

LJILJANA ILIĆ
TAMARA BROVET

PRITVOR I PRESUMPCIJA NEVINOSTI

Pritvor predstavlja preventivno lišenje slobode okrivljenog u cilju obezbeđenja njegovog prisustva i nesmetanog vođenja krivičnog postupka. Ovom merom se oduzima lična sloboda zatvaranjem okrivljenog u toku krivičnog postupka ali ne kao vid kazne već isključivo radi postizanja procesnih ciljeva. Sa druge strane, pravo na slobodu predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava, koje garantuju kako Ustav tako i brojna međunarodna akta. U vezi sa pravom na slobodu treba posmatrati i presumpciju nevinosti kao načelo krivičnog postupka koje predviđa da se svako smatra nevinim za krivično delo dok se njegova krivica ne utvrdi pravnosnažnom odlukom suda. Sa jedne strane, pritvor predstavlja nužnu i neophodnu meru procesne prinude radi efikasnog vođenja krivičnog postupka i radi zaštite društva od kriminaliteta ali ujedno zadire u pravo na slobodu lica za koje važi pretpostavka nevinosti do donošenja pravnosnažne osuđujuće presude. Ovaj rad želi da ukaže na odnos pritvora kada se javlja kao nužna procesna mera i ograničavanja prava na slobodu okrivljenog i njegove pretpostavke nevinosti te na ultima ratio karakter ove mere, kao i na probleme koji su se javili u sudskoj praksi prilikom primene pritvora, uticaj na presumpciju nevinosti i na moguća rešenja ovih problema.

Ključne reči: pritvor, pravo na slobodu, presumpcija nevinosti, problemi u praksi, moguća rešenja

U V O D

Pritvor predstavlja najtežu meru koja se može preduzeti prema okrivljenom za obezbeđenje njegovog prisustva i za nesmetano vođenje krivičnog postupka jer se

Ljiljana Ilić, sudija Drugog osnovnog suda u Beogradu, e-mail: ilic.m.ljiljana@gmail.com.

Tamara Brovet, sudija Trećeg osnovnog suda u Beogradu, doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta Union, e-mail: tamara.brovvet@gmail.com.

sastoji u preventivnom lišenju slobode okrivljenog pa se stoga može odrediti samo pod uslovima predviđenim u Zakoniku o krivičnom postupku i samo ukoliko se ista svrha ne može ostvariti drugom merom. Naime, preventivno lišenje slobode se sastoji u oduzimanju lične slobode zatvaranjem okrivljenog u toku krivičnog postupka radi postizanja određenih procesnih ciljeva, s tim što se u nekim pravima ova mera koristi i za postizanje određenih vanprocesnih ciljeva.¹

Sa druge strane, pravo na slobodu predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava, koje garantuju kako Ustav tako i brojna međunarodna akta. Međutim, bez obzira na svoj značaj za pojedinca u savremenom društvu ali i za demokratsko društvo u celini jer predstavlja jedno od osnovnih postulata tog društva, ovo pravo nije apsolutno pa u određenim slučajevima isto može da se ograniči, s tim što se takvi slučajevi moraju tačno odrediti zakonom kako bi se obezbedila njegova adekvatna zaštita. Imajući u vidu izuzetan značaj ovog prava kako za pojedinca, tako i za savremeno demokratsko društvo koje se između ostalog zasniva na zajemče-noj slobodi svakog člana zajednice, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda garantuje pravo na slobodu i bezbednost te čl. 5 predviđa da svako ima pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, kao i da niko ne može biti lišen slobode osim u tačno predviđenim slučajevima i u skladu sa zakonom propisanim postupkom. Istim članom, Konvencija u st. 3 predviđa da svako ko je uhapšen ili lišen slobode shodno odredbama iz st. 1.c ovog člana ima pravo da mu se sudi u razumnom roku ili da bude pušten na slobodu do suđenja, s tim što se puštanje na slobodu može usloviti jemstvima da će se lice pojaviti na suđenju. Pri tome, optuženi se mora smatrati nevinim do osuđujuće presude, a domaći sudovi su u obavezi da razmatraju produženje pritvora lica do okončanja suđenja kako bi obezbedili da ona budu puštena na slobodu kada okolnosti više ne opravdavaju njihovo dalje lišenje slobode. Treba naglasiti da postojanje osnovane sumnje može da opravda lišenje slobode u početnom periodu, s tim što u jednom trenutku to više nije dovoljno te se ocenjuje da li je trajanje pritvora bilo razumno dugo, što u svakom slučaju mora da se čini imajući u vidu posebne okolnosti konkretnog slučaja, tako da nema fiksnih odrednica koje bi važile za sve slučajeve. Pravo na slobodu i bezbednost kao jedno od fundamentalnih ljudskih prava inkorporirano je i u naš pravni poredak te mu se pruža zaštita najvišim pravnim aktom, pri čemu se dalje garantuje kroz brojnu zakonsku regulativu. Ustav Republike Srbije kao najviši pravni akt u čl. 47 predviđa da svako ima pravo na ličnu slobodu i bezbednost kao i da je lišenje slobode dopušteno samo iz razloga i u postupku koji su predviđeni zakonom, a da kaznu koja obuhvata lišenje slobode može izreći samo sud, dok čl. 31 propisu-je svođenje trajanja pritvora na najkraće neophodno vreme, te da se pritvorenik

¹ Momčilo Grubač, *Krivično procesno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2006, 306.

pušta da se brani sa slobode čim prestanu razlozi zbog kojih je pritvor bio određen. Naše krivično zakonodavstvo pruža dalju zaštitu ovog prava pa je čl. 10 Zakonika o krivičnom postupku propisano da pre donošenja pravnosnažne odluke o izricanju krivične sankcije, okrivljenom mogu biti ograničene slobode i prava samo u meri neophodnoj za ostvarenje cilja postupka i pod uslovima propisanim ovim zakonom. Isto tako, čl. 14 ovog zakonika garantovano je suđenje u razumnom roku pa je propisana obaveza suda da krivični postupak sprovede bez odugovlačenja, s tim da je krivični postupak protiv okrivljenog koji je u pritvoru hitan. Dakle, iako izuzetno važno, pravo na slobodu nije apsolutno i bezuslovno te postoje situacije u kojima se ono može ograničiti, ali samo iz zakonom predviđenih razloga i u zakonom predviđenom postupku, pri čemu samo sud može da izrekne kaznu koja obuhvata lišenje slobode, odnosno da donese odluku o pritvoru.

U vezi sa pravom na slobodu treba posmatrati i presumpciju ili pretpostavku nevinosti kao načelo krivičnog postupka koje predviđa da se svako smatra nevinim za krivično delo dok se njegova krivica ne utvrdi pravnosnažnom odlukom suda. Treba istaći da pretpostavka nevinosti ima dvostruku pravnu prirodu, budući da predstavlja jedno od osnovnih procesnih prava i načela krivičnog procesnog prava ali ujedno i temeljno ljudsko pravo pa ima pravnu prirodu kako procesne norme tako i norme kojom se propisuju ljudska prava. Zbog svog izuzetnog značaja za pravnu sigurnost pojedinca u demokratskom društvu, pretpostavka nevinosti je garantovana Ustavom kao najvišim pravnim aktom,² ali i najvažnijim međunarodnim aktima, između ostalog i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,³ koja propisuje da će se svako ko je optužen za krivično delo smatrati nevinim sve dok se ne dokaže njegova krivica na osnovu zakona.

Kako pritvor predstavlja preventivno lišenje slobode okrivljenog u cilju obezbeđenja njegovog prisustva i nesmetanog vođenja krivičnog postupka, te se ovom merom oduzima lična sloboda zatvaranjem okrivljenog u toku krivičnog postupka ali ne kao vid kazne već isključivo radi postizanja procesnih ciljeva, treba ispitati efekat ove mere na presumpciju nevinosti, uz jasno razgraničenje ovog vida lišenja slobode u trenutku kada za okrivljenog važi pretpostavka nevinosti od lišenja slobode na osnovu kazne zatvora koju je izrekao sud pošto je nakon sprovedenog postupka i ocenom svih izvedenih dokaza okrivljenog oglasio krivim za izvršenje krivičnog dela za koje mu se sudilo, dakle u momentu kada pretpostavka nevinosti više ne stoji.

² Pretpostavka nevinosti je predviđena čl. 34, st. 3 Ustava Republike Srbije u sklopu garancije na pravnu sigurnost u kaznenom pravu.

³ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmenjena u skladu sa Protokolom broj 11, sačinjena 4. novembra 1950. godine u Rimu, čl. 6 propisuje pravo na pravično suđenje u okviru kojeg u st. 2 predviđa i presumpciju nevinosti.

PRITVOR U KRIVIČNOM ZAKONODAVSTVU REPUBLIKE SRBIJE

U krivičnom zakonodavstvu Republike Srbije pritvor predstavlja najtežu meru za obezbeđenje prisustva okrivljenog i za nesmetano vođenje krivičnog postupka. Naime, pritvor predstavlja preventivno lišenje slobode uz zatvaranje okrivljenog, određeno odlukom nadležnog suda radi postizanja određenog procesnog cilja i pod uslovom da postoji barem jedan od osnova za njegovo određivanje predviđenih Zakonikom o krivičnom postupku.⁴ S obzirom na to da se pritvorom preventivno ograničava pravo slobode pojedinca kao jedno od osnovnih ljudskih prava i to u trenutku kada za njega važi pretpostavka nevinosti, Zakonik o krivičnom postupku izričito predviđa da se pritvor može odrediti samo pod uslovima predviđenim u ovom zakoniku i samo ako se ista svrha ne može ostvariti drugom merom. Pored toga, propisano je i da je dužnost svih organa koji učestvuju u krivičnom postupku i organa koji im pružaju pravnu pomoć da trajanje pritvora svedu na najkraće moguće vreme i da postupaju sa naročitom hitnošću ako se okrivljeni nalazi u pritvoru, s tim što će se pritvor u toku celog postupka ukinuti čim prestanu razlozi na osnovu kojih je bio određen. Zakonodavac ovakvom pravnom regulativom obezbeđuje restriktivne uslove za određivanje i trajanje pritvora, kada se isti pokaže kao nužna i neophodna mera za nesmetano vođenje krivičnog postupka a kada prisustvo okrivljenog nije moguće obezbediti nijednom drugom merom. Takođe, izričito su propisani i razlozi za određivanje pritvora, pa se tako u skladu sa čl. 211 Zakonika o krivičnom postupku pritvor može odrediti protiv lica za koje postoji osnovana sumnja da je učinio krivično delo ako: 1) se krije ili se ne može utvrditi njegova istovetnost ili u svojstvu optuženog očigledno izbegava da dođe na glavni pretres ili ako postoje druge okolnosti koje ukazuju na opasnost od bekstva, 2) ukoliko postoje okolnosti koje ukazuju da će uništiti, sakriti, izmeniti ili falsifikovati dokaze ili tragove krivičnog dela ili ako osobite okolnosti ukazuju da će ometati postupak uticajem na svedoke, saučesnike ili prikrivače, 3) ako osobite okolnosti ukazuju da će u kratkom vremenskom periodu ponoviti krivično delo ili dovršiti pokušano krivično delo ili učiniti krivično delo kojim preti ili 4) ukoliko je za krivično delo koje mu se stavlja na teret propisana kazna zatvora preko deset godina, odnosno kazna zatvora preko pet godina za krivično delo sa elementima nasilja ili mu je presudom prvostepenog suda izrečena kazna zatvora od pet godina ili teža kazna, a da su način izvršenja ili težina posledica krivičnog dela doveli do uznemirenja javnosti koje može ugroziti nesmetano i pravično vođenje krivičnog postupka. Navedenom zakonskom odredbom predviđeno je i da pritvor koji je određen samo zbog toga što se ne može utvrditi istovetnost lica traje dok se ova istovetnost ne utvrdi, dok pritvor

⁴ M. Grubač, op. cit.

koji je određen samo zbog toga što optuženi očigledno izbegava da dođe na glavni pretres može da traje samo do objavljivanja presude. U slučaju da je pritvor određen zbog postojanja okolnosti koje ukazuju da će uništiti, sakriti, izmeniti ili falsifikovati dokaze ili tragove krivičnog dela ili ako osobite okolnosti ukazuju da će ometati postupak uticajem na svedoke, saučesnike ili prikrivače, Zakonik o krivičnom postupku predviđa da će se isti ukinuti čim se obezbede dokazi zbog kojih je bio određen.

Imajući u vidu težinu ove mere, zakonodavac je regulisao i trajanje pritvora u istrazi, kao i pritvor nakon podizanja optužnice. Zakonik o krivičnom postupku ograničava trajanje pritvora u istrazi te je propisano da se na osnovu rešenja sudije za prethodni postupak, okrivljeni može zadržati u pritvoru najviše tri meseca od dana lišenja slobode, s tim što je sudija za prethodni postupak dužan da i bez predloga stranaka i branioca, po isteku svakih 30 dana ispita da li još postoje razlozi za pritvor i da donese rešenje o produženju ili ukidanju pritvora, pri čemu veće iz čl. 21, st. 4 Zakonika o krivičnom postupku neposredno višeg suda može, na obrazloženi predlog javnog tužioca, produžiti pritvor najviše za još tri meseca. Ako se do isteka ovih rokova ne podigne optužnica, okrivljeni će biti pušten na slobodu. U sledećoj fazi postupka, od predaje optužnice sudu pa do upućivanja okrivljenog na izdržavanje krivične sankcije koja se sastoji u lišenju slobode, pritvor se može odrediti, produžiti ili ukinuti rešenjem veća, koje se donosi po službenoj dužnosti ili na predlog stranaka ili branioca, s tim što je veće dužno da i bez predloga stranaka i branioca ispita da li još postoje razlozi za pritvor i da donese rešenje o produženju ili ukidanju pritvora po isteku svakih 30 dana do potvrđivanja optužnice, a po isteku svakih 60 dana nakon potvrđivanja optužnice pa do donošenja prvostepene presude, pri čemu pritvor može trajati do upućivanja okrivljenog na izdržavanje krivične sankcije koja se sastoji u lišenju slobode, a najduže dok ne istekne vreme trajanja ove sankcije izrečene u prvostepenoj presudi.

Zakonik o krivičnom postupku reguliše i pritvor nakon izricanja prvostepene presude te je čl. 425a ovog zakonika propisano da će veće, kad izrekne kaznu zatvora ispod pet godina, optuženom koji se brani sa slobode, odrediti pritvor ako postoje razlozi iz čl. 211, st. 1, tač. 1 i 3 zakonika, a optuženom koji se nalazi u pritvoru ukinuti pritvor ako za isti više ne postoje razlozi zbog kojih je bio određen. Pri tome, veće će pritvor uvek ukinuti i narediti da se optuženi pusti na slobodu ako je oslobođen od optužbe ili je optužba odbijena ili ako je oglašen krivim a oslobođen od kazne ili je osuđen samo na novčanu kaznu, na kaznu rada u javnom interesu ili na kaznu oduzimanja vozačke dozvole ili mu je izrečena sudska opomena ili je uslovno osuđen ili je zbog uračunavanja pritvora kaznu već izdržao ili je optužba odbačena u skladu sa čl. 416 Zakonika o krivičnom postupku, osim zbog stvarne nenadležnosti.

Pored toga, čl. 498 Zakonika o krivičnom postupku regulisan je i pritvor u skraćenom postupku, koji se može odrediti protiv lica za koje postoji osnovana sumnja da je učinilo krivično delo, ako postoji neki od razloga iz čl. 211, st. 1, tač. 1 do 3 Krivičnog zakonika ili ukoliko je okrivljenom izrečena kazna zatvora od pet godina ili teža kazna i ako je to opravdano zbog posebno teških okolnosti krivičnog dela. Izričito je predviđeno i da pre podnošenja optužnog predloga pritvor može trajati samo onoliko koliko je potrebno da se sprovedu dokazne radnje, ali ne duže od 30 dana, s tim što, ukoliko se postupak vodi za krivično delo za koje se može izreći kazna zatvora od pet godina ili teža kazna, pritvor se može, na obrazloženi predlog javnog tužioca produžiti najviše za još 30 dana, i to radi prikupljanja dokaza koji iz opravdanih razloga nisu prikupljeni. Takođe, u pogledu pritvora od podnošenja optužbe do izricanja prvostepene presude shodno se primenjuju odredbe čl. 216 Zakonika o krivičnom postupku koje regulišu pritvor u redovnom postupku, s tim što je veće iz čl. 21, st. 4 Zakonika o krivičnom postupku dužno da na svakih 30 dana ispita da li postoje razlozi za pritvor, dok će se odredbe čl. 211, st. 3 ovog zakonika shodno primenjivati i u pogledu odlučivanja o pritvoru posle izricanja presude.

Dakle, primarna svrha pritvora jeste obezbeđenje prisustva okrivljenog na glavnom pretresu, ali se tom merom istovremeno mogu postizati i drugi ciljevi koji se odnose na sprečavanje dokazne opstrukcije i opasnosti od nedozvoljenog uticaja na postupak – koluzione opasnosti, preventivne razloge – ukoliko osobite okolnosti ukazuju na to da će u kratkom vremenskom periodu okrivljeni ponoviti krivično delo, dovršiti pokušano krivično delo ili učiniti krivično delo kojim pretili, odnosno postojanje iteracijske opasnosti kao razloga za određivanje pritvora, kao i na sprečavanje ometanja krivičnog postupka zbog težine krivičnog dela i potrebu da se zaštiti javni red i mir. Imajući u vidu navedene zakonske odredbe, može se zaključiti da su osnovna pravila koja se primenjuju u odnosu na pritvor kao oblik lišenja slobode tokom krivičnog postupka zakonitost i *ultima ratio* karakter ovog instituta jer se pritvor može odrediti samo pod uslovima predviđenim Zakonom o krivičnom postupku i samo ukoliko se ista svrha ne može ostvariti drugom merom, zatim hitni karakter pritvora koji se ogleda u dužnosti svih organa koji učestvuju u krivičnom postupku i organa koji im pružaju pravnu pomoć da trajanje pritvora svedu na najkraće neophodno vreme i da postupaju sa naročitom hitnošću ako se okrivljeni nalazi u pritvoru, kao i obavezno oficijelno ukidanje pritvora, budući da će u toku celog postupka pritvor biti ukinut čim prestanu razlozi zbog kojih je bio određen.⁵

⁵ Milan Škulić, „Pritvor kao mera obezbeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku (krivičnoprocesno zakonodavstvo Srbije – norma i praksa)“, *Pritvor i druge mere obezbeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku (međunarodni pravni standardi, regionalna zakonodavstva i primena)* (ur. Stanko Bejatović), Beograd, 2019, 39–80.

Treba ukazati i na to da je osnovni uslov za određivanje pritvora u našem krivičnompravnom zakonodavstvu postojanje osnovane sumnje da je okrivljeni učinio krivično delo, što dobija na značaju prilikom određivanja pritvora u istrazi. Ovo stoga što je za vođenje istrage dovoljno da postoje osnovi sumnje kao niži stepen sumnje, ali ukoliko se pritvor određuje u istrazi, nije dovoljno da postoje osnovi sumnje da je okrivljeni učinio krivično delo već je neophodno postojanje osnovane sumnje kao višeg stepena sumnje.

Polazeći od zakonske regulative pritvora, krivičnoprocesna teorija razlikuje postojanje osnovane sumnje kao materijalnopravnog uslova za određivanje pritvora i posebne procesnopravne uslove koji se odnose na neki od razloga za određivanje pritvora koji Zakonik o krivičnom postupku opciono propisuje čl. 211, pri čemu je neophodno kumulativno postojanje navedenog materijalnopravnog uslova i nekog od procesnopravnih uslova da bi se okrivljenom odredio i produžio pritvor.

Očigledno je da zakonodavac jasno i precizno reguliše institut pritvora, dajući mu restriktivni *ultima ratio* karakter, upravo imajući u vidu da u ovoj meri procesne prinude dolazi do sukoba interesa efikasnog vođenja krivičnog postupka i uspešne zaštite društva od kriminaliteta sa potrebom zaštite prava na slobodu okrivljenog kao jednog od njegovih fundamentalnih ljudskih prava. Kako se pritvorom oduzima sloboda kretanja okrivljenom koji je u toku krivičnog postupka pod presumpcijom nevinosti, u cilju nesmetanog vođenja krivičnog postupka i procesne efikasnosti, potrebno je jasno definisati uslove za njegovu primenu koji se odnose na zakonitost, legitimnost, neophodnost i srazmernost. Osnovi za pritvor koje predviđa domaće krivičnopravno zakonodavstvo su relativno slični razlozima za pritvor koji postoje u većini evropskih zakonodavstava, iako su u pojedinim državama, kao na primer u nemačkom krivičnoprocesnom pravu uži, pa se postavlja pitanje da li ima potrebe za sužavanjem nekih pritvorskih osnova i u našem pravnom poretku, s obzirom na to da se pritvorom zadire u temeljno pravo na slobodu okrivljenog za koga u fazi postupka do presuđenja važi presumpcija nevinosti.

PROBLEMI PRILIKOM ODREĐIVANJA PRITVORA U PRAKSI SUDOVA I UTICAJ NA PRESUMPCIJU NEVINOSTI OKRIVLJENOG

Treba ukazati da preventivni razlozi za određivanje pritvora, kada se pritvor određuje zbog postojanja osobitih okolnosti koje ukazuju da će okrivljeni u kratkom vremenskom periodu da ponovi krivično delo, da dovrši pokušano krivično delo ili da učini krivično delo kojim preti, praktično predstavljaju vrstu naglašeno preventivnog lišenja slobode okrivljenog u cilju specijalne prevencije,⁶

⁶ *Ibidem.*

te se u teoriji sa pravom primećuje da ovaj razlog za određivanje pritvora očigledno nema procesni cilj, iako je zakonodavac to pokušao da ublaži vezujući pomenutu opasnost za kratak vremenski period.⁷ Iako je ovaj osnov za određivanje pritvora u suštini vanprocesnog karaktera, mada bi se ponavljanje krivičnog dela od strane okrivljenog odrazilo i na konkretan krivični postupak, isti nije sporan, pri čemu mnoga savremena zakonodavstva predviđaju preventivne razloge za određivanje pritvora a pomenuti razlog za pritvor nalazi potvrdu i u praksi Evropskog suda za ljudska prava. Ipak, treba posvetiti naročitu pažnju prilikom određivanja pritvora po ovom osnovu kao i prilikom obrazlaganja rešenja o određivanju ili produženju pritvora, upravo kako ne bi došlo do povrede pretpostavke nevinosti okrivljenog. Naime, Evropski sud za ljudska prava u presudi *Matijašević protiv Srbije*⁸ utvrđuje da je prekršena pretpostavka nevinosti u rešenju o određivanju odnosno produženju pritvora jer je konstatovano da je okrivljeni „izvršio“ krivično delo pa se pozivanjem na razlog predviđen čl. 142, st. 1, tač. 3 tada važećeg Zakonika o krivičnom postupku upućivalo na opasnost od ponavljanja krivičnog dela. Dakle, potrebno je da se prilikom određivanja pritvora na osnovu čl. 211, st. 1, tač. 3 Zakonika o krivičnom postupku u praksi sudova obrati posebna pažnja kako ne bi došlo do povrede pretpostavke nevinosti, imajući u vidu da se okrivljeni lišava slobode iz preventivnih razloga, zbog osobitih okolnosti koje ukazuju da će u kratkom vremenskom periodu da ponovi krivično delo, da dovrši pokušano krivično delo ili da učini krivično delo kojim preti a ne zbog čisto procesnog cilja, iako se u fazi postupka do presuđenja smatra nevinim za krivično delo koje mu se stavlja na teret.

Osim toga, posebnu pažnju treba obratiti prilikom određivanja pritvora iz razloga predviđenog čl. 211, st. 1, tač. 4 Zakonika o krivičnom postupku, prema kome se pritvor može odrediti ukoliko je za krivično delo koje se okrivljenom stavlja na teret propisana kazna zatvora preko deset godina, odnosno kazna zatvora preko pet godina za krivično delo sa elementima nasilja ili mu je presudom prvostepenog suda izrečena kazna zatvora od pet godina ili teža kazna, a da su način izvršenja ili težina posledica krivičnog dela doveli do uznemirenja javnosti koje može ugroziti nesmetano i pravično vođenje krivičnog postupka, budući da je reč o potencijalno „kaučuk normi“, koja u praksi može veoma široko da se tumači, naročito u delu koji se odnosi na „uznemirenje javnosti“, pri čemu je nejasno kako sud ceni da li je došlo do uznemirenja javnosti i da li to uznemirenje javnosti može da dovede do ugrožavanja nesmetanog vođenja krivičnog postupka. U sudskoj praksi

⁷ Snežana Brkić, *Krivično procesno pravo I*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2014, 276–277.

⁸ Presuda Evropskog suda za ljudska prava *Matijasevic v. Serbia*, Applicant no. 23037/04, Date of Judgment 19-09-2006.

se ovaj razlog za pritvor najčešće obrazlaže s obzirom na okolnosti predmetnog krivičnog dela, koje se ocenjuju kao posebno teške, imajući u vidu način izvršenja krivičnog dela, težinu posledica i druge okolnosti, pa se na osnovu toga izvodi i zaključak o nastanku uznemirenja javnosti. Takođe, postoji tendencija širokog tumačenja pomenute „kaučuk norme“ te se koriste termini poput „domaće i svetske javnosti“ što su potpuno neodređeni pojmovi, dok prilikom određivanja pritvora uvek treba imati u vidu njegov *ultima ratio* karakter, kao i pretpostavku nevinosti okrivljenog tokom čitavog krivičnog postupka, sve dok pravnosnažnom presudom ne bude oglašen krivim.

Isto tako, iako se radi o procesnim ciljevima za određivanje pritvora, treba uvek voditi računa da ne dođe do povrede pretpostavke nevinosti i prilikom određivanja pritvora po osnovu čl. 211, st. 1, tač. 1 i 2 Zakonika o krivičnom postupku, te oceniti da li se obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka može postići nekom blažom merom propisanom Zakonikom o krivičnom postupku, ne zanemarujući okolnost da je pravo na slobodu okrivljenog jedno od njegovih osnovnih ljudskih prava.

U svakom slučaju treba ukazati da se bez obzira na svoj *ultima ratio* karakter, u sudskoj praksi pritvor i dalje široko određuje i to po svakom osnovu. Razlozi suda za određivanje pritvora jesu da se svrha zbog koje se pritvor primenjuje ne može postići nekom od blažih mera obezbeđenja prisustva okrivljenog i nesmetanog vođenja krivičnog postupka predviđenih Zakonikom o krivičnom postupku. Na primer, u Trećem osnovnom sudu u Beogradu u periodu od 1. 1. 2025. godine do 26. 9. 2025. godine, od ukupno 1.348 krivičnih predmeta (Upisnik „K“), pritvorskih predmeta je bilo 199, dok su u Upisniku „KPP“ koji se odnosi na prethodni postupak, u istom periodu zavedena 242 pritvorska predmeta.⁹

Pored toga, u sudskoj praksi se mnogo puta dešava da prilikom uračunavanja vremena provedenog u pritvoru u izrečenu kaznu zatvora u skladu sa čl. 63 Krivičnog zakonika, okrivljeni u pritvoru izdrži većinu kazne a nekad i celu kaznu iako pritvor ne bi trebalo značajno da utiče na vrstu i visinu krivične sankcije, zbog čega uvek treba voditi računa da se trajanje istog svede na najkraću moguću meru, ali to često nije slučaj i u praksi se jednom određeni pritvor produžava do kraja postupka, što posredno takođe utiče na presumpciju nevinosti, imajući u vidu da je okrivljeni za sve vreme trajanja ove presumpcije lišen slobode. Međutim, treba ukazati i na praksu drugostepenih sudova koji s obzirom na protek vremena i trajanje postupka, a imajući u vidu i druge relevantne okolnosti ukidaju određeni pritvor, nalazeći da je mera pritvora postala suvišna, budući da su pritvorski razlozi

⁹ Praksa Trećeg osnovnog suda u Beogradu, prema podacima iz ovog istraživanja.

na strani okrivljenog izgubili na intenzitetu i značaju, pri čemu polaze od odredbe čl. 210 Zakonika o krivičnom postupku koja predviđa dužnost svih organa koji učestvuju u krivičnom postupku i organa koji im pružaju pravnu pomoć da trajanje pritvora svedu na najkraće neophodno vreme i da postupaju sa naročitom hitnošću kada se okrivljeni nalazi u pritvoru te da imaju obavezu da u toku celog postupka pritvor ukinu čim prestanu razlozi na osnovu kojih je bio određen, o čemu prvo-stepeni sud mora da vodi računa.¹⁰

Dakle, primetno je da je praksa primene mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog u krivičnom postupku i za nesmetano vođenje krivičnog postupka i dalje tradicionalna i pored širenja broja ovih mera od strane zakonodavca te da se mera pritvora i dalje često određuje od strane domaćih sudova, iako bi se prisustvo okrivljenog moglo obezbediti nekom od blažih mera.

ZAVRŠNI OSVRT

Treba imati u vidu da je pritvor kao preventivno lišenje slobode neophodno radi obezbeđenja prisustva okrivljenog i nesmetanog vođenja krivičnog postupka ali da ujedno zadire u osnovno pravo pojedinca na slobodu, na čijoj je strani pretpostavka nevinosti te da se mora voditi računa da se trajanje istog svede na najkraće neophodno vreme, kao i da se isti ukine čim prestanu razlozi zbog kojih je određen. Takođe, mora se imati u vidu i *ultima ratio* karakter pritvora kao najteže mere obezbeđenja prisustva okrivljenog, koji se određuje samo ukoliko se ovaj cilj ne može postići nijednom drugom blažom merom propisanim Zakonikom o krivičnom postupku, što u sudskoj praksi ponekad nije slučaj pa bi sudovi trebalo da budu restriktivniji prilikom određivanja pritvora te da prethodno iscrpu sve mogućnosti efikasne primene blažih mera propisanih Zakonikom o krivičnom postupku. U tom smislu, opravdana je i primena jemstva kao mere koja se i dalje ne tako često određuje a kojom bi se obezbedilo prisustvo okrivljenog bez ograničavanja njegovog prava na slobodu pre pravnosnažne osuđujuće presude suda, čime bi se bolje realizovala i pretpostavka nevinosti u krivičnom postupku jer bi okrivljeni svakako manje osetio posledice vođenja tog postupka, bez lišenja slobode i ograničavanja ovog fundamentalnog prava u trenutku kada se smatra nevinim ili primena neke druge blaže mere ukoliko bi se njome postigao isti cilj.

Pored toga, treba voditi računa o hitnosti postupanja u pritvorskim predmetima, imajući u vidu težinu svakog dana u kojem je lice sa presumpcijom nevinosti lišeno slobode. Takođe, sudovi bi trebalo da vode računa i o slučajevima u kojima

¹⁰ Rešenje Apelacionog suda u Beogradu Kž2 158/24 od 18. 1. 2024.

su razlozi na strani okrivljenog izgubili na intenzitetu i značaju, uvek polazeći od odredbe čl. 210 Zakonika o krivičnom postupku koja predviđa dužnost svih organa koji učestvuju u krivičnom postupku i organa koji im pružaju pravnu pomoć da trajanje pritvora svedu na najkraće neophodno vreme i dužnost da postupaju sa naročitom hitnošću kada se okrivljeni nalazi u pritvoru te obavezu da u toku celog postupka pritvor ukinu čim prestanu razlozi na osnovu kojih je bio određen. S toga se ne može dopustiti da vreme provedeno u pritvoru na kraju utiče na odabir i trajanje kazne jer ne predstavlja okolnost koja je od značaja za određivanje krivične sankcije i odmeravanje iste u skladu sa čl. 54 Krivičnog zakonika i koja utiče da kazna bude kako manja, tako i veća.

Pritvor sa jedne strane predstavlja meru procesne prinude koja je nužna i neophodna radi efikasnog vođenja krivičnog postupka u određenim slučajevima, a time i radi zaštite društva od kriminaliteta, ali ujedno zadire u pravo na slobodu kao jedno od temeljnih prava lica za koje važi pretpostavka nevinosti do donošenja pravnosnažne osuđujuće presude, zbog čega se mora voditi računa o njegovoj restriktivnoj primeni, samo u slučaju da se nesmetano vođenje krivičnog postupka ne može postići nijednom drugom merom, uz ograničavanje njegovog trajanja na najkraće neophodno vreme.

LJILJANA ILIĆ

Judge of the Second Basic Court in Belgrade

TAMARA BROVET

Judge of the Third Basic Court in Belgrade

Ph.D. candidate, Faculty of Law

University Union

DETENTION AND THE PRESUMPTION OF INNOCENCE

Summary

Detention represents the preventive deprivation of the accused's liberty in order to ensure their presence and the unobstructed conduct of criminal proceedings, and this measure deprives personal freedom by incarcerating the accused during the criminal process, not as a form of punishment, but solely to achieve procedural objectives. On the other hand, the right to freedom is one of the fundamental human rights, guaranteed both by the Constitution and by numerous international instruments. In connection with the right to freedom, the presumption of innocence should also be considered as a principle of criminal procedure, which provides that everyone is presumed innocent of a criminal offence until their guilt is established by a legally binding court decision. Therefore, detention on one hand represents a necessary and essential measure of procedural coercion for the efficient conduct of criminal proceedings and for the protection of society from crime, but at the

same time it infringes upon the right to liberty of individuals for whom the presumption of innocence applies until a final condemning judgment is rendered. This paper aims to point out the relationship of detention when it occurs as a necessary procedural measure and the limitation of the accused's right to freedom and their presumption of innocence, as well as the ultima ratio nature of this measure, along with the problems that have arisen in judicial practice during the application of detention and the impact on the presumption of innocence, and possible solutions to these problems.

Key words: detention, right to freedom, presumption of innocence, problems in practice, possible solutions

Literatura

- Bejatović S., „Mere obezbeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku (pojam, ratio legis, predviđanja, vrste, opšta pravila primene i iskustva u primeni država regiona)“, *Pritvor i druge mere obezbeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku (međunarodni pravni standardi, regionalna zakonodavstva i primena)* (ur. Beatović S.), 2019.
- Brkić S., *Krivično procesno pravo I*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2014.
- Grubač M., *Krivično procesno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.
- Milošević D., „Pritvor posmatran kroz prizmu ljudskih prava“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, br. 1, Vol. 94, 2022.
- Soković S., „Pritvor kao najteža mera obezbeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku – međunarodni pravni standardi“, *Pritvor i druge mere obezbeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku (međunarodni pravni standardi, regionalna zakonodavstva i primena)* (ur. Beatović S.), Beograd, 2019.
- Škulić M., „Pritvor kao mera obezbeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku (krivičnoprocesno zakonodavstvo Srbije – norma i praksa)“, *Pritvor i druge mere obezbeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku (međunarodni pravni standardi, regionalna zakonodavstva i primena)* (ur. Beatović S.), Beograd, 2019.

STRUČNI RAD

ANASTASIJA KOKERIC

PORODIČNOPRAVNA DEJSTVA POSTHUMNE OPLODNJE

Posthumna oplodnja, kao jedan od postupaka biomedicinski potpomognute oplodnje, izaziva mnogobrojne dileme u pravnim i moralnim okvirima. Ovaj vid oplodnje pravno reguliše mali broj zemalja, i to pod strogim uslovima, koji se odnose na saglasnost lica za korišćenje reproduktivnog materijala nakon njegove smrti, kao i na vremenski rok tokom kojeg se on može iskoristiti. Cilj ovog rada jeste da objasni pojam posthumne oplodnje i doprinese razumevanju motiva zbog kojih se preživeli partner odlučuje na ovaj korak. Poslednjih godina, u sudskoj praksi Republike Srbije, pitanje posthumne oplodnje je u velikoj meri zastupljeno, što ukazuje na potrebu izmena i dopuna relevantnih zakonskih okvira u ovom domenu, u cilju obezbeđivanja pravne sigurnosti svih lica koja učestvuju u postupku.

Ključne reči: posthumna oplodnja, reproduktivne ćelije, embrion, najbolji interes deteta

U V O D

U savremenom dobu, broj lica koja se suočavaju sa problemom neplodnosti svakodnevno raste, te postupci biomedicinski potpomognute oplodnje (BMPO) sve više dobijaju na značaju. Razvoj reproduktivne medicine i tehnologije prevažišao je biološke zakonitosti i doveo do otvaranja brojnih etičkih i pravnih pitanja, naročito u domenu porodičnih odnosa. Pravo na rađanje deteta, kao afirmativni izraz prava na planiranje porodice, ostvaruje se, po pravilu, prirodnim putem. No, kada se ovo pravo ne može ostvariti prirodnim putem, tada titular prava na rađanje deteta ima i pravo na začće uz biomedicinsku pomoć. BMPO obuhvata postupke

Anastasija Kokerić, master prava, saradnik u nastavi Pravnog fakulteta Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, e-mail: anastasija.kokeric@pr.ac.rs.

koji se sprovode u skladu sa savremenim principima biomedicinske nauke, u slučaju neplodnosti ili postojanja medicinskih indikacija za očuvanje plodnosti, koji omogućavaju spajanje muške i ženske reproduktivne ćelije u cilju postizanja trudnoće na način koji je drugačiji od polnog odnosa.¹ U Republici Srbiji, BMPO regulisana je Zakonom o biomedicinski potpomognutoj oplodnji – ZBMPO (2017)² i podrazumeva postupke unutartelesnog oplodjenja i vantelesnog oplodjenja. Unutartelesno oplodjenje podrazumeva unošenje semenih ćelija u polne organe žene, te unošenje jajnih ćelija zajedno sa semenim ćelijama u polne organe žene, dok postupak vantelesnog oplodjenja obuhvata spajanje jajnih i semenih ćelija van tela žene radi stvaranja zigota, odnosno embriona i njihovo prenošenje u polne organe žene.³ Prema pozitivnim propisima, zabranjeno je obavljanje ovih postupaka nakon smrti lica čiji je reproduktivni materijal korišćen za postupke BMPO. Međutim, s obzirom na to da je ZBMPO nejasan i nekonzistentan u ovom domenu, poslednjih godina u našoj sudskoj praksi pitanje posthumne oplodnje je u velikoj meri zastupljeno, posebno u situacijama kada su supružnici planirali zajedničko potomstvo, ali je smrt jednog od njih nastupila pre realizacije BMPO. U skladu sa tim, autorka će kroz analizu uporedne pravne regulative posthumne oplodnje i pregled relevantne sudske prakse u Srbiji, pokušati pronaći verodostojna rešenja koja bi doprinela normativnom priznavanju posthumne oplodnje, uz poštovanje etičkih kodeksa.

POJAM POSTHUMNE OPLODNJE

Posthumna oplodnja predstavlja postupak kojim se omogućava začecje i rađanje deteta nakon smrti jednog ili oba roditelja. Prema tome, kombinovanjem krioprezervacije⁴ reproduktivnih ćelija i drugih tehnika medicinski asistirane reprodukcije (artificijelna inseminacija, *in vitro* fertilizacija) dolazi do realizacije postupka posthumne oplodnje i rađanja deteta posle smrti jednog roditelja, a u slučaju kada je zamrznut embrion i nakon smrti oba roditelja. Inicijator ideje o posthumnoj oplodnji

¹ Olga Jović Prlainović, *Biološki osnovi roditeljstva – pravo i stvarnost*, Kosovska Mitrovica, 2017, 29–34.

² Zakon o biomedicinski potpomognutoj oplodnji, *Službeni glasnik*, br. 40/17 i 113/17 – dr. zakoni; u nastavku ZBMPO.

³ Čl. 13 ZBMPO.

⁴ Krioprezervacija je tehnika u kojoj se hlađenjem na veoma niskim temperaturama ćelije, tkiva, organi ili druge biološke supstance čuvaju duži vremenski period (na -196 °C u tečnom azotu). Prve sisarske ćelije koje su uspešno krioprezervisane bile su spermatozoidi. Arpana Parihar, Avinash Kumar, Udweh Panda, Rukhsar Khan, Dipesh Singh Parihar, Raju Khan, „Cryopreservation: A Comprehensive Overview, Challenges, and Future Perspectives“, *Advanced Biology*, <https://advanced.onlinelibrary.wiley.com/hub/portfolio-journals>, 21. 9. 2025.

je italijanski naučnik Montegazza, koji je 1866. godine došao do saznanja da sperma može uspešno da se zamrzne.⁵ Krioprezervacija sperme dobila je na značaju 1953, kada je naučno dokazano da sperma nakon odmrzavanja može biti upotrebljena za oplodnju i da se na taj način rađaju zdrava deca. Nedugo zatim, ovaj metod pretežno je korišćen od strane pojedinaca koji su prolazili kroz postupak hemoterapije, u cilju čuvanja semenih ćelija za kasniju upotrebu u slučaju da hemoterapija izazove neplodnost.⁶ Danas, s obzirom na unapređenje izvođenja ove tehnike, osim semenih ćelija, moguće je zamrzavanje svih reproduktivnih ćelija, odnosno jajnih ćelija i embriona u ovlašćenim medicinskim centrima.⁷

Posthumna oplodnja podrazumeva nekoliko situacija koje se mogu klasifikovati prema momentu zamrzavanja reproduktivnog materijala i prema postojanju saglasnosti preminulog za korišćenje reproduktivnog materijala nakon njegove smrti. Prema tome, u zavisnosti od trenutka zamrzavanja reproduktivnog materijala biološkog roditelja / bioloških roditelja, mogu se razlikovati situacije kada se polne ćelije, odnosno embrioni krioprezerviraju za života jednog lica, sa intencijom da do oplodnje, odnosno implementacije embriona dođe nakon smrti jednog ili oba biološka roditelja. Drugi slučaj posthumne oplodnje pretpostavlja uzimanje i zamrzavanje reproduktivnih ćelija neposredno nakon smrti partnera. Budući da je uzimanje jajnih ćelija nakon smrti žene veoma složen i teško ostvariv proces, koji zahteva prethodno sprovođenje hormonske terapije, što implicira da bi se žena veštački morala održavati u životu, u praksi se ovaj oblik posthumne oplodnje najčešće sprovodi uzimanjem semenih ćelija preminulog muškarca na zahtev nadživelog ženskog partnera.⁸ Zatim, na osnovu toga da li postoji saglasnost za upotrebu reproduktivnih ćelija nakon smrti, razlikuju se slučajevi kada je lice za života dalo izričiti pristanak da se njegov reproduktivni materijal iskoristi posthumno, kada se prećutno saglasilo i kada se iz konkretnih okolnosti ne može proceniti da je lice pristalo na uzimanje svojih gameta u cilju posthumnog začeća.⁹ Izričita saglasnost lica za ovakav postupak predstavlja izraz njegove reproduktivne autonomije, tačnije, pravo da slobodno odluči o načinu korišćenja njegovog genetskog materijala nakon smrti.¹⁰ Ovakva situacija ne izaziva

⁵ Jelena Vidić, „Posthumna oplodnja i njena naslednopravna dejstva“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Novi Sad, br. 3, 2011, 553–554.

⁶ Sandra Samardžić, „Porodičnopravni aspekti posthumne oplodnje“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 4, Novi Sad, 2013, 388.

⁷ J. Vidić, op. cit, 554.

⁸ Veljko Vlašković, „Osvrt na biomedicinsku uslugu posthumnog začeća kao izraza reproduktivne autonomije“, *Zbornik radova Usluge i zaštite korisnika*, Kragujevac, 2016, 578.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Sandra Samardžić, „Prava deteta u oblasti medicinski asistirane reprodukcije“, doktorska disertacija, Novi Sad, 2018, 112.

probleme i nije sporna, ali samo pod pretpostavkom da je posthumna oplodnja dozvoljena u relevantnoj jurisdikciji.¹¹ Prema mišljenju radne grupe Evropskog društva za humanu reprodukciju i embriologiju, pitanje posthumne reprodukcije treba da bude uključeno u formular za informisani pristanak pri krioprezervaciji. Pak, iako klinika odbija da učestvuje u takvom postupku, pacijentima se mora dozvoliti da u formularu navedu šta žele da se desi sa njihovim gametima i embrionima u slučaju smrti. Osim toga, parovima koji žele da ostvare pravo na posthumnu oplodnju treba dozvoliti da prenesu svoje gamete ili embrione u drugu kliniku koja je spremna da učestvuje u njihovom zahtevu. Preporučuje se da se o ovom pitanju izjasne sva lica koja su pristupila postupcima asistirane reproduktivne tehnologije, jer je pisani pristanak najbolji način da se izbegnu kasniji sukobi i dileme. Zbog važnosti autonomije u domenu reprodukcije, favorizuje se „opting-in“ sistem (pristanak unapred) umesto „opting-out“ sistema (podrazumevani pristanak). Iz ovoga proizilazi da ako ne postoji pisani pristanak, ne može doći do vađenja reproduktivnog materijala, niti do upotrebe gameta i embriona. U slučaju posthumne oplodnje pristanak mora izričito postojati, jer krioprezervacija gameta i embriona dokazuje da je postojao roditeljski projekat, ali ne i da je preminula osoba pristala na njegovo ostvarenje nakon smrti. U većini slučajeva, reprodukcija sa gametima i embrionima dešava se unutar postojećeg roditeljskog projekta. Svi članovi radne grupe su mišljenja da partner može nastaviti roditeljski plan, odnosno oplodnju nakon smrti jednog od njih. Prema mišljenju jedne grupe članova, posthumna reprodukcija je prihvatljiva samo u tom okviru, te se gameti i embrioni mogu koristiti od strane preživelog partnera, i to isključivo za sopstvenu reprodukciju. Kada oba partnera preminu, gameti i embrioni se moraju uništiti. Treća lica, odnosno roditelji i drugi članovi porodice preminulog ne mogu nastaviti roditeljski projekat. No, ostali članovi radne grupe smatraju da posthumna reprodukcija van početnog roditeljskog projekta može biti opravdana samo ako je lice dalo saglasnost za širu upotrebu svog reproduktivnog materijala, i ukoliko su poštovane sve bezbednosne mere koje se uglavnom primenjuju (testiranje na HIV, hepatitis B).¹² Međutim, mnogi pravni teoretičari smatraju da u situacijama kada ne postoji prethodni izričiti pristanak, donošenje odluka na osnovu pretpostavljene saglasnosti pacijenta priznaje se kao način poštovanja njegove autonomije. Ovakva praksa je prihvaćena u drugim oblastima medicine, te npr. kada se odlučuje

¹¹ Gordana Kovaček Stanić, „Assisted Reproduction Technologies: Legal Challenges“, *Law, Identity and Values*, No. 2, Budapešt, 2024, 124.

¹² Guido Pennings, Guido de Wert, Françoise Shenfield, Jacques Cohen, Paul Devroey, Basil Tarlatzis, „ESHRE Task Force on Ethics and Law 11: Posthumous assisted reproduction“, *Human Reproduction*, No. 12, Vol. 21, Oxford University Press on behalf of the European Society of Human Reproduction and Embryology, 2006, 3051.

o produžavanju života pacijenta koji je u trajnom vegetativnom stanju (TVS), a ne postoje prethodno date smernice, prvenstveno se članovi porodice konsultuju o tome da li su pacijenti ikada izneli svoje želje u vezi sa održavanjem života u takvim okolnostima.¹³ Ukoliko se iz prethodnih izjava pacijenta može utvrditi da bi on želeo da se lečenje obustavi, takva pretpostavljena saglasnost može biti važan deo etičkog opravdanja za obustavljanje lečenja. Analogno tome, glavno pitanje koje se postavlja u slučajevima zahteva za uzimanje i korišćenje reproduktivnih ćelija u slučaju TVS, kome ili nakon smrti, jeste da li je etički opravdano izvršiti takav zahvat bez prethodne izričite saglasnosti lica nad kojim se isti vrši, odnosno čije se reproduktivne ćelije koriste. Protivnici ideje o preduzimanju ovakvih zahvata nakon smrti, bez obzira na postojanje izričite ili pretpostavljene saglasnosti, smatraju da one nisu etički relevantne, tvrdeći da mrtvi više nemaju interese. Za razliku od njih, zagovornici ideje o posthumnoj oplodnji ističu da se prema preminulim licima treba ophoditi sa poštovanjem, što iziskuje utvrđivanje njihove volje na osnovu izjava i ciljeva koje su imali tokom života. Iz ovog poimanja proizlazi da prethodna izričita saglasnost nije neophodna za etičku opravdanost uzimanja i korišćenja reproduktivnog materijala tokom TVS, kome ili nakon smrti, pod uslovom da se na osnovu želja i stavova koje je lice imalo može razumno zaključiti da bi pristalo na preduzimanje ovakvog zahvata. Takođe, kao opravdanje za izvođenje zahvata navode se još dva faktora. Naime, ako preživela partnerka zahteva uzimanje sperme i inseminaciju, ispunjenje zahteva bi značilo poštovanje njene reproduktivne slobode. Osim toga, smatra se da bi ostvarivanje ovakvih zahteva pružilo emocionalnu podršku porodicama koje tuguju zbog smrti ili povrede voljene osobe.¹⁴

PRAVNA REGULATIVA POSTHUMNE OPLODNJE U UPOREDNOM PRAVU

Zbog složenosti i spornih pravnih pitanja koje otvara, posthumna oplodnja je dozvoljena u veoma malom broju zemalja koje propisuju restriktivne uslove za njeno sprovođenje. Uslovi koji treba da budu ispunjeni uglavnom se odnose na saglasnost

¹³ Slično tome, u situacijama kada su pacijenti moždano mrtvi, a razmatra se donacija organa bez potpisane donorske kartice, moguće je poštovati autonomiju ranije živog pacijenta, ali samo ako se može saznati šta bi on želeo. Prema tome, članovi porodice mogu biti upitani da li je pacijent ikada imao želju da donira organe, i ukoliko se razumno može pretpostaviti da bi odobrio donaciju, takva saglasnost može biti deo etičkog opravdanja za uklanjanje organa. Nasuprot tome, ukoliko se utvrdi da se pacijent ne bi saglasio sa donacijom, ona se ne bi smela izvršiti. Carson Strong, Jeffrey R. Gingrich, William H. Kutteh, „Ethics of postmortem sperm retrieval – Ethics of sperm retrieval after death or persistent vegetative state“, *Human Reproduction*, No. 4, Vol. 15. Oxford, England, 2000, 742.

¹⁴ C. Strong, J. R. Gingrich, W. H. Kutteh, op. cit, 742–743.

lica za korišćenje svog reproduktivnog materijala nakon smrti i na vremenski period u kom se reproduktivni materijal partnera može iskoristiti. Neke od evropskih država koje pravno regulišu posthumnu oplodnju jesu Ujedinjeno Kraljevstvo, Belgija, Španija, Severna Makedonija, Grčka, Holandija, te ćemo u narednim redovima analizirati uslove pod kojima je ona dozvoljena u pojedinim državama.

Zakon o ljudskoj oplodnji i embriologiji UK iz 2008. godine,¹⁵ dozvoljava posthumnu oplodnju, ali samo ukoliko postoji pisani pristanak lica da se njegov reproduktivni materijal iskoristi nakon smrti. Kada žena da saglasnost za upotrebu svojih jajnih ćelija i embriona za lečenje partnera nakon smrti, Zakon propisuje da mogu biti čuvani 10 godina od dana smrti žene, i taj rok se ne može produžiti. Ukoliko partner ne iskoristi reproduktivni materijal u navedenom periodu, klinika je u obavezi da uništi sav materijal. Takođe, potrebno je da je partner, odnosno davalac sperme dao pristanak za korišćenje jajnih ćelija i embriona. Ako bi lečenje uključivalo surogat majku,¹⁶ dodatni obrasci za pristanak

¹⁵ Human Fertilisation and Embryology Act 2008 – HFEA, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/22/contents>, 25. 9. 2025.

¹⁶ Nedavno je u UK veliku pažnju javnosti privukao slučaj *Jennings v. Human Fertilisation and Embryology Authority*, a odluka koja je doneta predstavlja presedan u domenu posthumne oplodnje uz pomoć surogat materinstva. Naime, gospodin *Jennings* i gospođa *Choya* su bili u braku od 2009. godine. Tokom 2013. i 2014. prošli su kroz tri ciklusa vantelesne oplodnje koji nisu bili uspešni. Gospođa *Choya* je prirodnim putem zatrudnela 2015. i 2016, ali su se obe trudnoće završile spontanim pobačajem. Poslednji ciklus lečenja završen je krajem 2018, no, kako su u tom trenutku imali samo jedan embrion, pre transfera embriona prošli su kroz još dva ciklusa pripreme kako bi povećali šansu da imaju više od jednog deteta. Kada su imali dva zamrznuta embriona, odlučili su se da pristupe transferu jednog embriona 2018, što je rezultiralo blizanačkom trudnoćom. Usled komplikacija, u osamnaestoj nedelji trudnoće, gospođa *Choya* je preminula 2019. godine. Na osnovu činjeničnog stanja, gospodin *Jennings* je podneo zahtev u kom traži da se utvrdi zakonitim korišćenje preostalog embriona u cilju dobijanja deteta putem surogat materinstva. Ovaj zahtev je dostavljen Upravi za humanu oplodnju i embriologiju (HFEA) kojem se ona protivila jer nije postojala pisana saglasnost gospođe *Choye* za upotrebu preostalog embriona u slučaju njene smrti. Zakon o ljudskoj oplodnji i embriologiji propisuje da takva saglasnost mora biti data u pisanom obliku, a HFEA tvrdi da je gospođa *Choya* imala dovoljno informacija i prilike da takvu saglasnost da. Kao deo procedure gospodin *Jennings* i gospođa *Choya* popunili su niz formulara, a pre poslednjeg postupka popunili su i dodatne formulare. Formular koji je popunio gospodin *Jennings* pruža mogućnost muškarcu da da saglasnost da embrion bude upotrebljen za tretman njegove partnerke ukoliko on umre. Međutim, formular koji je popunila gospođa *Choya* i koji se koristio u relevantno vreme nije pružao ženi mogućnost da da saglasnost da se embrion koristi za tretman lečenja partnera u slučaju njene smrti. U formularu se navodi da žena treba da se obrati klinici za dodatne informacije ukoliko želi da njene jajne ćelije i embrioni budu upotrebljeni u tretmanu lečenja druge osobe. Osim toga, u zavisnosti od potreba, zahteva se popunjavanje dodatnih obrazaca, među kojima je – saglasnost žene za upotrebu i skladištenje jajnih ćelija i embriona za surogat materinstvo. Branilac gospodina *Jenningsa* je istakao da sintagma „lečenje druge osobe“ nije dovoljno jasna da bi dala potreban podsticaj pacijentkinji da zatraži dodatne obrasce koji se odnose na posthumnu upotrebu od

i testiranje moraju biti završeni pre smrti kako bi lečenje moglo da se sprovede.¹⁷ Kada preživela partnerka koristi spermiju ili embrion preminulog partnera, ocem deteta će se smatrati taj muškarac, ali samo pod uslovom da je dao pismeni pristanak za korišćenje sperme nakon smrti, koja je dovela do stvaranja embriona koji su implementirani u ženu, odnosno za transfer embriona u ženu koji je stvoren korišćenjem njegove sperme pre smrti. Pod pisanim pristankom podrazumeva se i to da se muškarac smatra ocem svakog deteta koje se rodi iz navedenih postupaka. Osim toga, neophodno je da žena dostavi pisano obaveštenje u roku od 42 dana od rođenja deteta (rok u Škotskoj iznosi 21 dan od rođenja deteta) da bi se muškarac smatrao ocem deteta. Ova odredba se primenjuje bez obzira na to da li se žena u momentu implementiranja embriona ili gameta nalazila u UK ili van njegovih granica. Cilj ovog rešenja jeste da se omogućiti da se podaci o muškarcu unesu kao podaci o ocu deteta u odgovarajući registar rođenih.¹⁸ Važno je apostrofirati da se muškarac u ovom slučaju neće smatrati ocem deteta sa svim pravnim posledicama koje očinstvo nosi. Prema tome, ovo pravilo se odnosi samo na registraciju rođenja, te je omogućeno samo da se prilikom registracije deteta navede ime oca, ali sva ostala prava koja bi dete imalo prema svom ocu (kao što je pravo nasleđivanja) isključena su.¹⁹

Na osnovu Zakona 14/2006 o tehnikama asistiranе humane reprodukcije Španije,²⁰ ne može se pravno utvrđivati očinstvo, niti se mogu priznati bilo kakva

strane partnera. Gospodin *Jennings* je u svojoj izjavi istakao da im osoblje klinike nije ukazalo na to da je on dao saglasnost za upotrebu svojih embriona posthumno, a da gospođa *Choya* nije to učinila, kao i da je siguran da bi ona dala potrebnu saglasnost da joj je ponuden odgovarajući obrazac. Postupajući u ovom slučaju, porodično odeljenje Visokog suda pravde je juna 2022. donelo presudu u kojoj se navodi da je pravo gospodina *Jenningsa* da postane roditelj ugroženo na osnovu čl. 8 – pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života Konvencije o ljudskim pravima. Sud je zaključio da u ovom specifičnom slučaju nije potrebno postojanje pisane saglasnosti, jer je gospođi *Choya* uskraćena prilika da tokom života da pristanak za posthumnu upotrebu svojih embriona, kao i da postoje dokazi na osnovu kojih je sud konstatovao da bi ona, da je imala priliku, dala pristanak u pisanom obliku. Ova odluka, u veoma ograničenim okolnostima, nije protivna pozitivnom zakonodavstvu i osigurava da se poštuju prava gospodina *Jenningsa* garantovana Konvencijom o ljudskim pravima. Takođe, HFEA treba da razmotri da modifikuje WT formular kako bi se obezbedila potrebna jasnoća i sprečilo ponavljanje ovih situacija. V. Case No. FD21F00088, *Ted Jennings Applicant – and – Human Fertilisation and Embryology Authority*, High Court of Justice Family Division, date: 22. 6. 2022.

¹⁷ HFEA WT Form, [https://www.uhcw.nhs.uk/download/clientfiles/files/Attachment%202%20\(WT%20forms\).pdf](https://www.uhcw.nhs.uk/download/clientfiles/files/Attachment%202%20(WT%20forms).pdf).

¹⁸ Section 39 of HFEA.

¹⁹ S. Samardžić (2013), op. cit., 398.

²⁰ Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-9292>, 25. 9. 2025.

pravna dejstva ili veza između deteta rođenog primenom tehnika regulisanih ovim zakonom i preminulog supružnika, ukoliko njegov reproduktivni materijal nije implementiran u telo žene do dana njegove smrti. Međutim, supružnik može dati saglasnost da se njegov reproduktivni materijal iskoristi u roku od dvanaest meseci od njegove smrti za oplodnju supruge. Potrebna saglasnost se može dati prilikom potpisivanja obrasca saglasnosti za primenu tehnika asistiranе reprodukcije, kao i u javnoj ispravi, testamentu ili u dokumentu o prethodnim uputstvima. Ovakvo začće proizvodi sve pravne posledice koje proizilaze iz bračnog oćinstva. Pretpostavlja se da je saglasnost data kada je preživela supruга već bila podvrgnuta procesu asistiranе reprodukcije koji je započet radi transfera ranih embriona nastalih pre smrti supruга. Takođe, muškarac koji nije u braku može dati predviđenu saglasnost na ovaj način koja će služiti kao osnov za pokretanje postupka registracije rođenja, bez prejudiciranja prava na pokretanje sudskog postupka za utvrđivanje oćinstva. Zakon 14/2006 o tehnikama asistiranе humane reprodukcije propisuje da je surogat materinstvo zabranjeno, te se navodi da će ugovori o surogat materinstvu – sa ili bez naknade – biti ništavi.²¹ Iz ove formulacije se može zaključiti da samo žena može iskoristiti reproduktivni materijal svog preminulog partnera, dok nadživeli partner to pravo neće imati, s obzirom na to da će mu za začće biti potrebne usluge surogat majke.²²

²¹ Ar. 9. Ley 14/2006 de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida; ar. 44. Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-12628>, 25. 9. 2025.

²² Značajne debate u Španiji izazvao je slučaj Ane Obregon, španske glumice, koja je želela da ispuni želju svog sina da postane otac. Naime, sin Ane Obregon, bolovao je od raka, te je odlučio da zamrzne svoje reproduktivne ćelije. Nažalost, preminuo je 2020, neostvarivši svoju želju da postane otac. Budući da surogat materinstvo nije dozvoljeno u Španiji, Ana Obregon je u Majamiju, putem surogat majćinstva, koristeći semene ćelije svog sina i doniranu jajnu ćeliju, dobila unuku. Beba Ana Sandra, rođena je 20. marta 2023. godine. Pitanje koje je sporno u ovom slučaju jeste ko će se smatrati roditeljima deteta. Deca rođena putem surogat majćinstva u SAD upisuju se u španski matićni registar u skladu sa smernicama koje je donela Generalna direkcija za registre i notare. U njima se navodi da kada su deca rođena u zemlji u kojoj je doneta sudska presuda od strane nadležnog organa, a sudski postupak se može izjednačiti sa onim koji bi bio sproveden u Španiji, maloletna lica će imati pravo na upis u španski matićni registar, kako bi se zaštitili najbolji interesi deteta. U skladu sa tim, u slučaju Ane Obregon, dete bi trebalo da ima pravo na upis u španski matićni registar. Dakle, ukoliko se sudski postupak vodi pred sudovima Floride i ako je ugovor o surogat majćinstvu potpisala Ana, prema zakonima države, Ana Obregon može biti jedina majka deteta, iako je biološki njegova baba. Osim toga, sporno je što se u Floridi, kada se radi o ugovorima koje zaključuju samohrani roditelji, primenjuje pravna kategorija tzv. unapred planiranog usvojenja. To se ne smatra usvojenjem u pravom smislu, već se *de facto* radi o surogat majćinstvu, ali se zbog bračnog statusa budućih roditelja, vodi pod ovim pravnim osnovom. Konzulat je do sada ove slućajeve tumaćio kao obićne slućajeve surogat materinstva i vršio upise u skladu sa određenim zahtevima. Međutim, s obzirom na veliku medijsku pažnju koju

Građanski zakonik Grčke²³ propisuje da je veštačka oplodnja nakon smrti supruge ili vanbračnog partnera žene dozvoljena ako postoji sudska dozvola i ukoliko su kumulativno ispunjena dva uslova. Prvi je da je suprug ili vanbračni partner žene bolovao od bolesti koja je mogla da izazove neplodnost ili da je postojao rizik od nje-gove smrti, dok se drugi odnosi na pisanu saglasnost koju je supružnik ili vanbračni partner žene morao da da pre smrti u obliku javnobeležničke isprave. Posthumna oplodnja se može sprovesti nakon šest meseci od smrti, a pre navršetka dve godine od smrti muškarca. Ukoliko je dete rođeno nakon smrti muža majke, smatraće se da je rođeno u braku ukoliko postoji potrebna sudska odluka. Ako je dete rođeno nakon smrti muža, a ne postoji sudska odluka, teret dokazivanja očinstva muža je na licu koje se poziva na očinstvo. U slučaju rođenja deteta nakon smrti vanbračnog partnera majke, saglasnost koju je dao za korišćenje svog reproduktivnog materijala nakon smrti ima dejstvo dobrovoljnog priznanja očinstva. Takođe, odgovarajuća sa-glasnost žene posmatra se kao njen pristanak na priznanje očinstva.²⁴

POSTHUMNA OPLODNJA U NACIONALNOM ZAKONODAVSTVU

Prema ZBMPO titulari prava na BMPO mogu biti punoletni i poslovno spo-sobni žena i muškarac, odnosno supružnici i vanbračni partneri kojima je potrebna pomoć u lečenju neplodnosti, a koji su u takvom psihosocijalnom stanju na osnovu kojeg se može zaključiti da su sposobni da obavljaju roditeljsku dužnost u skladu sa zakonom, a u interesu deteta. Ovo pravo pripada i punoletnoj i poslovno sposobnoj ženi koja živi sama i sposobna je da vrši roditeljsku dužnost, i u takvom je psiho-socijalnom stanju da se može očekivati da će biti sposobna da obavlja roditeljske

je izazvao ovaj slučaj, moguće je da registracija deteta bude komplikovanija i podložna detaljnijem ispitivanju. Ipak, ne bi trebalo da postoji veći problem u registraciji deteta kao ćerke Ane Obregon, bez obzira na biološku stvarnost. Nezavisno od specifičnosti situacije, korišćenje genetskog materijala sina Ane Obregon nema pravni značaj. On je u ovom slučaju tretiran kao donor sperme, budući da je ustupio pravo korišćena genetskog materijala svojoj majci. Prema zakonima Španije i Floride, donori genetskog materijala nikada se ne smatraju roditeljima. Na kraju, u vezi sa upotrebom reproduktivnog materijala nakon više od dvanaest meseci, i u pogledu čl. 9 Zakona 14/2006 o tehnikama asistirane humane reprodukcije koji se odnosi na posthumnu oplodnju, ove odredbe se neće primenjivati na ovaj slučaj, jer se neće primenjivati španski zakon, već zakon SAD. Ovaj član bi bio relevantan samo ukoliko bi se želela uspostaviti roditeljska veza između deteta i sina Ane Obregon, što nije pravno moguće i bilo bi u sukobu za pozitivnim propisima Španije. V. „Legal situation registration of Ana Obregon’s daughter“, <https://www.huerga-abogados.com/legal-situation-registration-of-ana-obregons-daughter/>.

²³ Αστικός Κώδικας, <https://www.lawspot.gr/nomikes-plitofories/nomothesia/astikos-kodikas>, 26. 9. 2025.

²⁴ Čl. 1457, 1465, 1475 Αστικός Κώδικας.

dužnosti u skladu sa zakonom i u interesu deteta. Pored navedenih, subjekti prava na postupke BMPO u homolognoj oplodnji,²⁵ mogu biti poslovno sposobna žena i muškarac koji su upotrebu svog reproduktivnog materijala odložili zbog postojanja mogućnosti smanjenja ili gubitka reproduktivne funkcije. Pre podvrgavanja postupku BMPO potrebno je pribaviti pisani pristanak svih lica koja učestvuju u postupku. Pisani pristanak se daje posebno za svaki postupak BMPO.²⁶ ZBMPO ne reguliše posthumnu oplodnju, međutim, postoje određene nepreciznosti koje otežavaju njegovo razumevanje. Naime, u čl. 41 navodi se da je dozvoljeno upotrebljavati samo reproduktivne ćelije i embrione davalaca koji su živi. Ova odredba ne može biti relevantna kada se radi o posthumnoj oplodnji žene semenim ćelijama muža ili vanbračnog partnera, odnosno transferu embriona koji je nastao od njihovih gameta, s obzirom na to da suprug / vanbračni partner nema položaj davaoca reproduktivnih ćelija. On ima položaj subjekta ovih postupaka zajedno sa svojom suprugom ili vanbračnom partnerkom. Osim toga, uslov da davalac reproduktivnih ćelija treba da bude živ nema opravdanja, budući da on nema nikakva prava i obaveze prema detetu, niti je u praksi ova informacija lako proverljiva.²⁷ Takođe, ZMPO propisuje da će se kazniti zatvorom od dve do deset godina lice koje obavi postupak BMPO ili učestvuje u uzimanju reproduktivnih ćelija,²⁸ odnosno embriona od umrlog lica ili od lica koje je za života zabranilo davanje reproduktivnih ćelija i embriona u slučaju svoje smrti.²⁹ Iz ove odredbe se može konstatovati da se radi o situaciji kada ne postoji prethodno krioprezervisan reproduktivni materijal, već je neophodno izvršiti uzimanje nakon smrti lica. Formulacija koja se odnosi na zabranu uzimanja reproduktivnih ćelija i embriona od lica koje je za života zabranilo njihovo uzimanje nakon smrti implicira da se dozvoljava upotreba doniranog genetskog materijala i nakon smrti davaoca ako je za života dat pristanak. Međutim, ovakvo rešenje je u suprotnosti sa čl. 41.³⁰

²⁵ Homologno oplodjenje podrazumeva postupak BMPO u kome se koriste reproduktivne ćelije supružnika / vanbračnih partnera. Za razliku od ovog, heterologno oplodjenje je postupak BMPO u kome se koriste reproduktivne ćelije jednog supružnika ili vanbračnog partnera i reproduktivne ćelije davaoca. Čl. 3, st. 1, tač. 13–14 ZBMPO.

²⁶ Čl. 25, 27 ZBMPO.

²⁷ Gordana Kovaček Stanić, Sandra Samardžić, „Novi oblici porodice“, *Pravni život*, br. 10, Beograd, 2017, 144–145.

²⁸ Termin „uzimanje“ podrazumeva da se do reproduktivnih ćelija dolazi nakon smrti lica. Pretpostavlja se da se radi o nepažnji zakonodavca, te bi prikladniji termin bio „korišćenje“. S. Samardžić (2018), op. cit., 115–116.

²⁹ Čl. 65, st. 1 ZBMPO.

³⁰ S. Samardžić (2018), op. cit., 115–116.

U ovom domenu, od velikog značaja u našoj sudskoj praksi je slučaj Ane Mladenović Marković, koji je rezultirao donošenjem revolucionarne presude kojom je sud dozvolio posthumno korišćenje reproduktivnog materijala od strane nadživle supruge. Naime, Ana (tužilja) i njen pokojni suprug pristupili su postupku BMPO koji se odnosi na zamrzavanje embriona. Potpisali su sve potrebne saglasnosti tokom 2020. godine, kojima su izjavili da su potpuno informisani, kao i da su samostalno, svesno i sporazumno doneli odluku o embriotransferu i zamrzavanju dva embriona odgovarajućeg karaktera. Anin suprug je preminuo 16. 11. 2021, a u sprovedenom ostavinskom postupku doneto je rešenje u kom je utvrđeno da sastav zaostavštine čine prava i obaveze iz svih saglasnosti koje su date za postupke BMPO, te da je na istoj imovini za naslednika oglašena u celosti supruge ostavioca. Tužilja se dva puta tokom 2022. godine obraćala tuženoj Specijalnoj bolnici za ginekologiju „Jevremova“ sa porodištem sa zahtevom za predaju embriona, odnosno premeštajem embriona u drugu ustanovu. Međutim, njeni zahtevi su odbijeni sa obrazloženjem da to ne može da se dozvoli, a da se ujedno ne prekrše propisi iz ove oblasti, te da se za ovu vrstu zahteva obrati nadležnim državnim organima. Prvostepeni sud je tužbeni zahtev tužilje odbio kao neosnovan, smatrajući da iz ostavinskog rešenja ne proizilazi da je tužilja stekla pravo da samostalno donosi sve odluke vezane za embrione, jer bi takvo shvatanje ostavinskog rešenja istom dalo konstitutivni karakter koje ono nema. Pored toga, tužilja i njen pokojni suprug su se sporazumeli i odlučili da se u slučaju razvoda braka, nesrećnog slučaja ili drugih nepredviđenih okolnosti embrioni unište, i takvu izjavu potpisali, pa ostavinsko rešenje kao postupak *mortis causa* ne može promeniti odluku *inter vivos*. Drugostepeni sud je preinačio presudu i usvojio zahtev tužilje, sa obrazloženjem da se odluka prvostepenog suda ne može prihvatiti kao pravilna i na zakonu zasnovana, jer je doneta uz pogrešnu primenu materijalnog prava. Na osnovu ovoga, tužilja je pravnosnažnim rešenjem oglašena za naslednika na pravima i obavezama iz svih saglasnosti za postupke BMPO, te je stekla pravo da samostalno donosi sve odluke vezane za sporne embrione, i na osnovu čl. 52, st. 5 ima pravo da traži premeštaj embriona u drugu ustanovu. Takođe, po nalaženju Višeg suda, smrt jednog od potencijalnih roditelja se ne može podvesti pod nesrećan slučaj ili druge nepredviđene okolnosti, već je ova okolnost kao razlog uništenja embriona morala biti posebno ugovorena, što je u konkretnom slučaju izostalo. Na kraju, obavezuje se tužena ustanova da omogući Ženskom zdravstvenom centru i centru za vantelesnu oplodnju Kyrenia – Severni Kipar, da predmetne embrione preuzme, u ime i za račun tužilje, i iste prenese na čuvanje u navedenu kliniku.³¹ Osim navedenog, od važnosti je i slučaj Tijane Prizrenac.

³¹ Presuda Višeg suda u Beogradu, GŽ br. 26505/23, doneta 18. 1. 2024.

Naime, Tijanin suprug bio je onkološki pacijent, te su po savetu lekara pristupili postupku BMPO. Formirane embrione su zamrzli sa namerom da ih kasnije iskoriste, međutim, do toga nije došlo jer je Tijanin suprug preminuo. Presudom Osnovnog suda u Leskovcu od 11. 3. 2024. odbačena je tužba tužilje u delu u kojem je tražila da se prema tuženoj zdravstvenoj ustanovi „Spebo medical“ u Leskovcu utvrdi da tužilja ima pravo da nastavi postupak BMPO započet 20. 12. 2018, zbog nedostatka pravnog interesa. Međutim, Apelacioni sud u Nišu je doneo presudu kojom je odbio žalbu tužene zdravstvene ustanove i potvrdio presudu Osnovnog suda u stavu drugom i trećem izreke, odnosno da se započeti postupak nastavi u pomenutoj bolnici.³² Ova presuda je od posebnog značaja, jer osim što embrioni pripadaju Tijani, ona će moći i da ih iskoristi u Srbiji, u zdravstvenoj ustanovi gde se i čuvaju. Smatramo da odluka o daljem postupanju sa embrionom treba da bude donesena samo od strane preživelog partnera, s obzirom na to da je on napravljen od zajedničkog genetskog materijala supružnika / vanbračnih partnera, te da je pravo preživelog da odluči da li će embrion iskoristiti za začeće što predstavlja ostvarivanje njegovog prava na reproduktivnu autonomiju. Ovakav stav može se potkrepiti analogijom da samo žena ima pravo da odluči o prekidu trudnoće, pa se postavlja pitanje zašto nije dozvoljeno korišćenje embriona koji, takođe, nosi njen genetski kod. Situacija kada žena želi da iskoristi embrion za začeće nakon smrti partnera neće biti sporna, budući da će ona nositi i roditi dete, te se samim tim smatrati majkom deteta. Problem nastaje ukoliko partner želi da iskoristi embrione nakon smrti partnerke, jer zbog bioloških zakonitosti u ovoj situaciji do začeća može doći samo uz pomoć surogat majčinstva, koje je u našem pravu strogo zabranjeno.

NAJBOLJI INTERES DETETA

Budući da pravo lica da postane roditelj posthumno proizilazi iz principa reproduktivne autonomije, potrebno je razmotriti da li bi to bilo u najboljem interesu potencijalnog deteta. Jedan od osnovnih principa Konvencije UN o pravima deteta (1989)³³ jeste načelo najboljeg interesa deteta koji predstavlja dominantan pravni standard u svim aktivnostima koje su od posrednog ili neposrednog značaja za dete kao pravni subjekt.³⁴ Pobornici posthumne oplodnje navode

³² Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž br. 2108/24, doneta 9. 7. 2024.

³³ Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta – KPD, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 15/90 i *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/96 i 2/97.

³⁴ Čl. 3 KPD.

da se interes deteta u ovom slučaju prvenstveno odnosi na mogućnost postojanja, budući da je pravo na život neprikosnoveno. Oni smatraju da je bolje omogućiti život detetu, čak i uz prisustvo jednog roditelja, nego ga lišiti te šanse.³⁵ U zavisnosti od slučaja, nekada je jednoroditeljska porodica funkcionalnija od nuklearne forme porodice sa dva roditelja. Na osnovu ovog poimanja, porodičnopravna regulativa mnogih zemalja se u velikoj meri udaljava od favorizovanja određene porodične strukture, vodeći računa prvenstveno o kvalitetu porodičnog okruženja za odrastanje deteta. Protivnici posthumne oplodnje ističu da bi ovakav vid začeca imao posledice na psihičko i emotivno stanje deteta. Međutim, istina o začecu ne mora uvek delovati loše na dete. Naprotiv, dete se može osećati voljenijim znajući sa borbu kroz koju su njegovi roditelji prošli da bi ono došlo na svet.³⁶ Pored toga, KPD garantuje detetu pravo da zna ko su mu roditelji, kao i pravo na očuvanje identiteta.³⁷ Kada je reč o posthumnoj homolognoj oplodnji ovo pravo se ostvaruje u punom smislu, s obzirom na to da je upotrebljen reproduktivni materijal oba biološka roditelja. U slučaju da žena iskoristi reproduktivni materijal nakon smrti svog partnera, pitanje porekla deteta od oca ne bi bilo sporno, jer naš Porodični zakon,³⁸ predviđa da će se ocem deteta začetog uz pomoć biomedicine smatrati muž / vanbračni partner majke ukoliko se u pisanoj formi saglasio sa navedenim postupkom oplodnje.³⁹ Osim toga, pravo deteta da zna svoje poreklo, kao i pravo na očuvanje identiteta ostvaruje se u punom kapacitetu kada preživeli partner koristi reproduktivni materijal preminulog partnera, za razliku od postupaka BMPO za koje se koristi donirani reproduktivni materijal. Naime, to proizilazi iz činjenice da je većina zakonodavstava, uključujući i naše, stava da identitet donora treba da ostane anonimniji recipijentima, te da samo iz medicinskih razloga dete može zahtevati podatke koji se odnose na donora. Podaci se ne odnose na identitet davaoca, već samo na informacije koje su od medicinskog značaja za dete.⁴⁰ Ovakva praksa ugrožava pravo deteta da zna svoje poreklo, te dete koje je rođeno uz pomoć doniranih reproduktivnih ćelija nikada neće saznati ko je njegov biološki roditelj, dok će u slučaju rođenja nakon smrti biološkog roditelja imati tu mogućnost.

³⁵ Bogdana Stjepanović, *Posthumna oplodnja i pravni status embriona*, Institut za uporedno pravo, <https://iup.rs/blog-2/posthumna-oplodnja-i-pravni-status-embriona/#more-18568>, 27. 9. 2025.

³⁶ V. Vlašković, op. cit., 584–586.

³⁷ Čl. 7–8 KPD.

³⁸ Porodični zakon, *Službeni glasnik RS*, br. 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15.

³⁹ Čl. 58 PZ.

⁴⁰ Anastasija Kokerić, „Pravo deteta da zna svoje poreklo“, *Tematski zbornik radova: Savremeni izazovi u ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava*, Kosovska Mitrovica, 2025, 398–399.

ZAKLJUČAK

Neosporno je da posthumna oplodnja izaziva brojne pravne i etičke dileme, međutim, da bi se one izbegle potrebno je njeno precizno regulisanje, koje nedostaje našem zakonodavstvu. Smatramo da bi posthumnu oplodnju trebalo dozvoliti samo u situacijama kada je započet tzv. roditeljski projekat uz pomoć biomedicine. Da bi se izbegle pravne nesigurnosti posthumne oplodnje, neophodno je da se po ugledu na uporedno zakonodavstvo licima omogući da se u formularu koji se popunjava prilikom pristupanja postupku BMPO izjasne o tome šta će se desiti sa njihovim reproduktivnim materijalom u slučaju smrti. Takođe, smatramo da bi trebalo propisati rok u kom bi se reproduktivni materijal morao iskoristiti, ali on bi trebalo da bude duži od godinu dana od smrti partnera, kako bi nadživeli partner imao vremena da se emotivno i psihički pripremi za ulogu roditelja. Iz prethodne analize možemo zaključiti da je ZBMPO neprecizan, te da bi bilo potrebno pristupiti njegovoj izmeni i dopuni. Mišljenja smo da postoje određene kontradiktornosti, a jedna od njih je ta što se ženi bez partnera dozvoljava da koristi usluge BMPO za začecje, te ne postoji razlog da se to ne omogući i ženi kojoj je partner preminuo. Osim toga, u zavisnosti od svakog konkretnog slučaja, može se desiti da je to ženina poslednja prilika da se ostvari kao majka, što bi trebalo uzeti u obzir pri oceni pravednosti zakonskog rešenja. Takođe, trebalo bi i regulisati surogat majčinstvo, kako bi i muškarac mogao da koristi reproduktivni materijal svoje preminule partnerke, u suprotnom bi se radilo o veoma diskriminatornom ponašanju. Na kraju, potrebno je reformisati celokupno nacionalno zakonodavstvo, kako bi se uspostavila harmonizacija u svim oblastima u koje posthumna oplodnja zadire.

ANASTASIJA KOKERIĆ, LL.M.

Teaching Associate, Faculty of Law

University of Priština headed in Kosovska Mitrovica

LEGAL EFFECTS OF POSTHUMOUS FERTILIZATION

Summary

Posthumous fertilization, as one of the methods of medically assisted reproduction, raises numerous dilemmas within legal and ethical frameworks. Only a small number of countries legally regulate this type of fertilization, and even then under strict conditions, primarily relating to the consent of the individual for the use of their reproductive material after death, as well as the time frame within which it can be used. The aim of this paper is to explain posthumous fertilization and to contribute to the

understanding of the motives behind a surviving partner's decision to undertake such a step. In recent years, the issue of posthumous fertilization has become increasingly present in the case law of the Republic of Serbia, highlighting the need for amendments and supplements to the relevant legal framework in order to ensure legal certainty for all parties involved in the process.

Key words: posthumous fertilization, reproductive cells, embryo, best interests of the child

Literatura

- Jović Prlainović O., *Biološki osnovi roditeljstva – pravo i stvarnost*, Kosovska Mitrovica, 2017.
- Kokerić A., „Pravo deteta da zna svoje poreklo“, *Tematski zbornik radova savremeni izazovi u ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava*, Kosovska Mitrovica, 2025.
- Kovaček Stanić G., „Assisted Reproduction Technologies: Legal Challenges“, *Law, Identity and Values*, No. 2, Budapest, 2024.
- Kovaček Stanić G., Samardžić S., „Novi oblici porodice“, *Pravni život*, br. 10, Beograd, 2017.
- Parihar A., Kumar A., Panda U., Khan R., Parihar D. S., Khan R., „Cryopreservation: A Comprehensive Overview, Challenges, and Future Perspectives“, *Advanced Biology*, <https://advanced.onlinelibrary.wiley.com/hub/portfolio-journals>.
- Pennings G., Shenfield G. W. F., Cohen J., Devroey P., Tarlatzis B., „ESHRE Task Force on Ethics and Law 11: Posthumous assisted reproduction“, *Human Reproduction*, No. 12, Vol. 21, Oxford University Press on behalf of the European Society of Human Reproduction and Embryology, 2006.
- Samardžić S., „Porodičnopravni aspekti posthumne oplodnje“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 4, Novi Sad, 2013.
- Samardžić S., „Prava deteta u oblasti medicinski asistirane reprodukcije“, doktorska disertacija, Novi Sad, 2018.
- Stjepanović B., *Posthumna oplodnja i pravni status embriona*, Institut za uporedno pravo, <https://iup.rs/blog-2/posthumna-oplodnja-i-pravni-status-embriona/#more-18568>.
- Strong C., Gingrich J. R., Kutteh W. H., „Ethics of postmortem sperm retrieval – Ethics of sperm retrieval after death or persistent vegetative state“, *Human Reproduction*, No. 4, Vol. 15, Oxford, England, 2000.
- Vidić J., „Posthumna oplodnja i njena naslednopravna dejstva“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 3, Novi Sad, 2011.
- Vlašković V., „Osvrt na biomedicinsku uslugu posthumnog začeća kao izraza reproduktivne autonomije“, *Zbornik radova Usluge i zaštite korisnika*, Kragujevac, 2016.

DOBROSAV MILOVANOVIĆ

KARAKTERISTIKE I IZAZOVI DRŽAVNOSLUŽBENIČKOG SISTEMA U SRBIJI

Savremenu javnu upravu karakteriše visok stepen složenosti i dinamičnosti njenog okruženja. Ona bi trebalo, u granicama zakona, kreativnim i efikasnim delovanjem, da predviđa probleme, preventivno otklanja ili smanjuje njihove uzroke, predlaže ili preduzima mere i sanira nastalu štetu. Potrebni su kreativni službenici sa neophodnim kompetencijama, sposobni da pronađu ravnotežu između javnog i individualnog interesa, posvećeni celoživotnom učenju, politički neutralni, spremni da deluju samostalno i preuzmu odgovornost za rad, te da poseduju profesionalnu etiku službenika otpornog na korupciju i pritiske unutar organa. Pravni okvir, strategije, institucionalna struktura i upravljanje ljudskim resursima u Srbiji, u velikoj meri su usklađeni sa Principima javne uprave koje je predvidela SIGMA. Međutim, svakodnevna praksa ukazuje na niz praznina i slabosti. Ključni izazovi sistema državnih službenika jesu zadržavanje kvalitetnog kadra, nedostaci u planiranju kadrova, nedovoljni analitički kapaciteti za upravljanje ljudskim resursima, popunjenost većeg broja službenika na položaju vršiocima dužnosti, podatak da je oko 10% državnih službenika zaposleno na određeno vreme bez obaveze prolaženja konkursa ili druge procene sposobnosti, kao i neujednačeni pravni status lica koja obavljaju poslove u javnim agencijama i regulatornim telima u odnosu na status državnih službenika. U radu se ukazuje na skup mera za prevazilaženje ovih problema. Značaj i specifičnosti ovlašćenja, dužnosti i odgovornosti inspektora, komparativna analiza, rezultati ankete, analiza nacionalnog zakonodavstva i inspekcijske prakse, ukazuju da je neophodno urediti posebno radno mesto inspektora sa posebnim zvanjima i posebnim materijalnim i finansijskim pravima.

Ključne reči: državni službenici, kompetencije, upravljanje ljudskim resursima, inspektori

Prof. dr Dobrosav Milovanović, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu,
e-mail: bata@ius.bg.ac.rs.

UVODNA RAZMATRANJA

Savremenu javnu upravu karakteriše visok stepen složenosti i dinamičnosti ekonomskog, političkog, socijalnog i tehničko-tehnološkog okruženja. Od napuštanja povezanosti dolara za zlatnu podlogu početkom 70-ih godina prošlog veka, u svetu je bilo preko 120 ekonomskih kriza različitog intenziteta, sa tendencijom povećanja njihove veličine i učestalosti. Uzroci velike ekonomske i finansijske krize, koja je kulminirala 2008. godine, još nisu otklonjeni. Neoliberalni model kapitalizma pokazao se prevaziđenim, jer je, umesto stvaranja pretpostavki za ravnopravnu konkurenciju i najoptimalnije korišćenje resursa, potpunije zadovoljavanje javnog interesa i zaštitu ljudskih prava, doveo do neravnopravne konkurencije, podsticanja potrošačkog mentaliteta, rasipanja resursa i enormnog zagađenja životne sredine, sve u cilju ostvarivanja ogromnih profita. Rezultati takvog modela su i: stvaranje krupnih socijalnih razlika, osiromašenje, narušavanje porodice, kao i neodgovarajuća zdravstvena i socijalna zaštita velikog broja stanovnika. Politički sistemi koji se zasnivaju na tzv. demokratskim izborima dovode isključivo do smena političkih partija povezanih sa nosiocima krupnih ekonomskih interesa, tako da su eventualne promene na vlasti prvenstveno kozmetičkog karaktera, bez neophodnih suštinskih reformi u društvu. Naučno-tehnološki razvoj bi trebalo da doprinese unapređenju kvaliteta života svih građana. Međutim, i tu postoje problemi u vidu sužavanja prostora za zaštitu privatnosti, potencijalnih zloupotreba prikupljenih ličnih podataka, rizika u pogledu mogućnosti čoveka da kontroliše pravac kretanja razvoja veštačke inteligencije i povezivanja čoveka i mašine (transhumanizam) i sl. Kulminacija negativnih pojava rezultirala je tokom pandemije kovida 19, jer postoji sve više dokaza da je veštački izazvana radi ostvarenja različitih ciljeva, nepoštovanju niza principa i dokumenata međunarodnog javnog prava, kao i sve brojnijim ratovima i unutrašnjim sukobljavanjima. Postoje i mišljenja da će se u narednim decenijama pojedine države kretati ka ratnom komunizmu, kojeg karakterišu ograničena potrošnja, potpuna koncentracija vlasništva nad sredstvima za proizvodnju, enormna neravnopravnost u društvu, diktatura i permanentni rat. Istorija pruža brojne primere gde se razrešenje ekonomskih, političkih i socijalnih sukoba „tražilo“ u ratovima. Međutim, imajući u vidu napredak i snagu savremenog oružja, posledice bi po čovečanstvo ovoga puta mogle da budu zaista pogubne.

U opisanim uslovima, javna uprava još više dobija na značaju. Ona bi svojim kreativnim i efikasnim delovanjem, u granicama zakona, trebalo da predvidi probleme, preventivno otklanja ili smanjuje njihove uzroke, da predlaže ili preduzima mere i sanira nastale štete. Stoga se moraju napustiti birokratski i usporeni model funkcionisanja javne uprave, koji nije zasnovan na činjenicama, preterani formalizam, kao i nedovoljno uvažavanje potreba korisnika usluga. Potrebni su službenici koji razumeju

šta podrazumeva delovanje u javnom interesu, sposobni da pronađu ravnotežu između javnog i individualnog interesa, kao i između uloga države i tržišta, u korist blagostanja celokupnog društva. Reč je o licima koja raspoložu raznovrsnim kompetencijama neophodnim za obavljanje poslova, koja su kreativna, okrenuta konstantnom celoživotnom usavršavanju kroz obrazovanje i obuke,¹ politički neutralna, spremna da samostalno deluju i preuzimaju odgovornost za rad, kao i koja poseduju profesionalnu etiku službenika otpornog na korupciju i pritiske unutar organa.²

Navedene konstatacije uglavnom važe i za službenike i zaposlene u javnoj upravi u Srbiji, uz izvesne specifičnosti proistekle iz prethodnih ekonomskih, političkih i pravnih sistema na ovom području, raspada Jugoslavije, NATO agresije, statusa Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija, sprovedenih modela privatizacije, strateškog pravca usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije i drugih osobenosti povezanih sa kulturom, tradicijom i mentalitetom ovog područja.

DRŽAVNO-SLUŽBENIČKI SISTEM U SRBIJI

Postojeći normativni okvir

Proteklo je dve decenije od usvajanja Zakona o državnim službenicima (u daljem tekstu: ZDS).³ Reč je o zakonu kojim je za lica koja vrše javna ovlašćenja u državnim organima na sistemski način jasno utvrđen poseban pravni režim u odnosu na Zakon o radnim odnosima, koji na opšti način uređuje pravni status svih zaposlenih u Republici Srbiji.⁴

Osim ZDS, normativni okvir za državnoslužbenički sistem, u smislu delokruga, radnopravnog statusa i principa upravljanja ljudskim resursima (ULJR)

¹ Sposobnosti, znanje, umeće, kvalitet rada službenika određuju uspešnost rada uprave. Zorica Vukašinić Radojičić, „Modernizacija službeničkih sistema – izazovi savremene državne uprave“, *Pravo na pravdu – izazovi savremenog doba: zbornik radova 37. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Jelena S. Perović Vujačić), tom II, Beograd, 2024, 60.

² O principima i karakteristikama na kojima se moraju zasnivati, odnosno koje moraju posedovati savremeni službenici, v. i: Zorica Vukašinić Radojičić, Dejan Vučetić, *Profesionalizacija javne uprave u Srbiji*, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd, 2021, 2–4.

³ Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 79/05-13, 81/05-11 (ispravka), 83/05-21 (ispravka), 64/07-3, 67/07-26 (ispravka), 116/08-76, 104/09-27, 99/14-7, 94/17-5, 95/18-366, 157/20-3, 142/22-3, 13/25-65 (US), 19/25-17.

⁴ Odredbama čl. 4 ZDS predviđeno je da se na prava i dužnosti državnih službenika koji nisu uređeni ovim ili posebnim zakonom ili drugim propisom primenjuju opšti propisi o radu i poseban kolektivni ugovor za državne organe. Isti pristup koristi se i za nameštenike, s tim da se ZDS uređuju (samo) pojedina prava i dužnosti nameštenika.

uspostavljen je i Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika, Zakonom o budžetskom sistemu i zakonima o budžetu, kao i pratećim podzakonskim aktima i posebnim kolektivnim ugovorom.

Takođe, istina, više od decenije kasnije, sa sličnim karakteristikama, uređen je pravni položaj zaposlenih u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne uprave (u daljem tekstu: AP i JLS), uz uvažavanje pojedinih specifičnosti ovih teritorijalno-političkih jedinica, Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (u daljem tekstu: ZZAPLS),⁵ Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama, podzakonskim aktima i posebnim kolektivnim ugovorom.

Za razliku od toga, radnopravni status zaposlenih u javnim agencijama uređen je u skladu sa opštim propisima o radu i Zakonom o javnim agencijama,⁶ jer se javnoj agenciji mogu posebnim zakonom kao javno ovlašćenje poveriti određeni poslovi državne uprave.

Položaj zaposlenih u javnim ustanovama uređen je posebnim zakonima iz oblasti njihovog osnivanja, a supsidijarno važi opšti režim radnih odnosa propisan Zakonom o radu. U skladu sa potrebom da se sistemski uredi delovanje javne uprave i uspostavi usklađen radnopravni status zaposlenih u javnoj upravi zasnovan na principima zasluga, 2017. godine donet je Zakon o zaposlenima u javnim službama,⁷ kojim se uspostavljaju zajednički principi i sistemska rešenja u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima, zasnovani na meritornosti u javnim službama, uz ostavljanje mogućnosti da se posebnosti i dalje uređuju u okviru konkretne oblasti delovanja. Međutim, primena tog zakona u najvećem delu nije otpočela zbog odlaganja reforme sistema plata, tako da se primenjuju samo odredbe koje se odnose na organizaciju poslova u aktima o sistematizaciji, odnosno na definisanje radnih mesta u ustanovama koje se usklađuju sa Katalogom radnih mesta u javnim službama i drugim organizacijama u javnom sektoru, koji je preduslov za reformu sistema plata.

Znatno je unapređen normativni okvir kojim se doprinosi uspostavljanju usklađenog javnoslužbeničkog sistema i unapređenju državnoslužbeničkog sistema uvođenjem kompetencija u sve funkcije ULJR,⁸ i uspostavljanjem kvalitetnog

⁵ Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 21/16-3, 113/17-294, 113/17-298 (dr. zakon), 95/18-377, 114/21-184, 92/23-357 (u daljem tekstu ZAPJLS). U periodu pre usvajanja ovog zakona postojali su brojni problemi, jer su se na ova lica primenjivale odredbe ranije važećeg saveznog zakona.

⁶ *Službeni glasnik RS*, br. 18/05, 81/05 – ispravka, 47/18.

⁷ *Službeni glasnik RS*, br. 113 od 17/17, 95/18, 86/19, 157/20, 123/21.

⁸ Ministarstvo unutrašnjih poslova je, donošenjem Strategije razvoja ovog ministarstva za period 2018–2023. godine, postalo prvi organ državne uprave u kome su kompetencije postale kriterijum na osnovu koga se vrši izbor, ocenjivanje, razvoj i napredovanje zaposlenih.

pravnog osnova za unapređenje zapošljavanja zasnovanog na zaslugama, jačanju konkursnog postupka i profesionalnog razvoja državnih službenika.

Posebna pažnja posvećena je reformi stručnog usavršavanja uspostavljanjem normativnog okvira i osnivanjem Nacionalne akademije za javnu upravu (u daljem tekstu: NAJU), čime je obezbeđen jednak pristup pravu na stručno usavršavanje i jednak kvalitet stručnog usavršavanja svim zaposlenima u javnoj upravi. Razvijeni su novi osavremenjeni opšti programi obuke i programi obuke rukovodilaca za državne službenike i zaposlene u JLS.⁹ Uvođenjem novog sistema stvoreni su preduslovi za stavljanje stručnog usavršavanja u funkciju unapređenja ostalih elemenata ULJR, posebno vrednovanja radne uspešnosti, napredovanja i nagrađivanja.

Takođe, unapređen je sistem stručnog usavršavanja u nadležnosti pojedinih organa državne uprave, koji u skladu sa svojim specifičnostima imaju razvijen sistem posebnog stručnog usavršavanja i osposobljavanja uređen sektorskim propisima u određenim upravnim oblastima (npr. u oblasti unutrašnjih poslova, spoljnih poslova, poreske administracije, carinske službe, itd.).¹⁰

Procena uređenja i ključni izazovi državnoslužbeničkog sistema u Republici Srbiji

Prilikom procene kvaliteta (pravnog uređenja) državnoslužbeničkog sistema potrebno je imati u vidu i principe SIGMA, s obzirom na opredeljenje Srbije da vrši usklađivanje svog pravnog sistema sa pravnim tekovinama Evropske unije. U pogledu javne uprave i upravljanja ljudskim resursima SIGMA ističe da bi javni službenici trebalo da postupaju profesionalno, sa integritetom i neutralnošću. Oni bi trebalo da se zapošljavaju i unapređuju na osnovu zasluga i jednakih mogućnosti i imaju odgovarajuće kompetencije za efikasno obavljanje svojih zadataka. U vezi sa javnim službenicima SIGMA predviđa nekoliko principa.

– Okvir zapošljavanja uravnotežuje stabilnost i fleksibilnost, obezbeđuje odgovornost javnih službenika i štiti ih od neprimerenog uticaja i nepravednog otpuštanja (princip 8).

– Javna uprava privlači i zapošljava kompetentne ljude na osnovu zasluga i jednakih mogućnosti (princip 9).

⁹ Značajan pomak je ostvaren u pogledu digitalizacije procesa u stručnom usavršavanju u okviru Centralne evidencije programa stručnog usavršavanja u javnoj upravi koja je nadograđena platformom za učenje na daljinu *LMS (learning management system)*, ali i savremenim oblicima učenja, poput mentorstva, koučinga i elektronskog učenja.

¹⁰ V. detaljnije Strategiju reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine (u daljem tekstu: Strategija RJU), *Službeni glasnik RS*, br. 42/21, 9/22.

– Delotvorno rukovođenje se podstiče kroz kompetentnost, stabilnost, profesionalnu samostalnost i brzinu reagovanja odgovornih viših rukovodilaca (princip 10).

– Javni službenici su motivisani, pravedno i konkurentno plaćeni i imaju dobre uslove rada (princip 11).

– Stručno usavršavanje, upravljanje talentima i učinkom unapređuju veštine, efikasnost i delotvornost javnih službenika i promovišu vrednosti državne službe (princip 12).¹¹

Pri analizi usklađenosti službeničkog sistema Srbije sa ovim principima, potrebno je početi od načela za delovanje državnih službenika predviđenim u ZDS. Ova načela imaju veliki značaj za tumačenje i primenu propisa koji uređuju status i funkcionisanje državnih službenika, posebno što se njima u suštini razrađuju načela utvrđena Zakonom o državnoj upravi, koja se odnose na organe državne uprave.¹² Najpre, načelima ZDS stvaraju se temeljne pretpostavke za kvalitetan rad državnih službenika u zaštiti javnih interesa i prava, obaveza i pravnih interesa subjekata na koje se odnosi njihov rad. Tome je posvećeno načelo zakonitosti, nepristrasnosti i političke neutralnosti. Pretpostavka delotvornog rada je posedovanje relevantnih kompetencija državnih službenika,¹³ zbog čega je 2018. godine u pogledu procesa upravljanja kadrovima uvedeno ovo načelo. Rekrutovanje se zasniva na modelu kompetencija, a za procenu kompetencija, znanja i veština koristi se širok spektar tehnika. Model kompetencija je sve više ukorenjen u praksi ULJR. Okvir kompetencija je ravan: ne pravi razliku između nivoa stručnosti, osim za menadžerske pozicije.

Kvalitetan rad državnog službenika, naročito sa aspekta javnog interesa, podrazumeva njegovu odgovornost za zakonitost, stručnost i delotvornost rada, uz istovremeno obezbeđenje njegove samostalnosti, sprečavanjem uticaja na državnog službenika da nešto čini ili ne čini suprotno propisima (bilo da su u pitanju uticaj unutar ili van organa – načelo odgovornosti za rad). Pretpostavka odgovornosti i transparentnog rada državnih službenika je dostupnost informacija o njihovom

¹¹ OECD, *Public Administration in Serbia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*, SIGMA Monitoring Reports, OECD Publishing, Paris, 2025, 43, dostupno na: <https://doi.org/10.1787/02001fe4-en>, 25. 9. 2025.

¹² Zakon o državnoj upravi, *Službeni glasnik RS*, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 (dr. zakon), 47/18.

¹³ Kompetencije, u smislu ZDS, predstavljaju skup znanja, veština, osobina, stavova i sposobnosti koje državni službenik poseduje, a koji oblikuju njegovo ponašanje i vode postizanju očekivane radne uspešnosti na radnom mestu. U početku je problem predstavljao kratak rok za početak primene novog modela, tako da učesnici u procesu uvođenja kompetencija nisu imali dovoljno vremena da se upoznaju sa njihovom suštinom i obezbede sve pretpostavke za njegovo kvalitetno i ravnopravno sprovođenje.

radu javnosti, prema zakonu kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja, uz obezbeđenje zaštite podataka o ličnosti.

Druga kategorija načela ZDS posvećena je obezbeđenju različitih vidova međusobne ravnopravnosti državnih službenika, kao i realizaciji pristupa prema kome bi njihov status i napredovanje trebalo da budu zasnovani na modelu zasluga. U vezi sa tim, predviđeno je da su pri zapošljavanju u državni organ kandidatima pod jednakim uslovima dostupna sva radna mesta i da se izbor kandidata vrši na osnovu provere kompetencija.¹⁴ Takođe, napredovanje državnog službenika zavisi od radne uspešnosti i potreba državnog organa, a državni službenik ima pravo i dužnost da se stručno usavršava prema potrebama državnog organa. Pritom, svi državni službenici su jednaki kad se odlučuje o napredovanju i nagrađivanju i ostvarivanju njihove pravne zaštite. Konačno, zabranjeno je povlašćivanje ili uskraćivanje državnog službenika u njegovim pravima ili dužnostima, posebno zbog rasne, verske, polne, nacionalne ili političke pripadnosti ili zbog nekog drugog ličnog svojstva.

Kada se analiziraju navedena načela i druge odredbe ZDS i ZZAPJLS, može se zaključiti da su one uglavnom usklađene sa potrebama obezbeđenja kvalitetnog rada, odgovornosti i međusobne ravnopravnosti državnih službenika, odnosno zaposlenih u AP i JLS. Uz važeći zakonski okvir, generalno posmatrano, institucionalna struktura i povezane strategije i smernice u javnoj upravi i upravljanju ljudskim resursima su u velikoj meri u skladu sa Principima javne uprave koje je predvidela SIGMA. Međutim, svakodnevna primena i rezultati u ovoj oblasti ukazuju na niz praznina i slabosti.¹⁵ Prema tome, u Srbiji, kao i u nizu drugih zemalja, problem najčešće postoji u vezi sa primenom normi,¹⁶ a manje u pogledu njihovog sklada sa potrebama zbog kojih su donete i principima koji se primenjuju u službeničkim sistemima država članica Evropske unije. U vezi sa tim i drugim povezanim faktorima,

¹⁴ Pri čemu se vodi računa da nacionalni sastav, zastupljenost polova i broj osoba sa invaliditetom odslika u najvećoj mogućoj meri strukturu stanovništva.

¹⁵ OECD (2025), op. cit., 47.

¹⁶ Tako na primer, iako ZDS predviđa postupke zapošljavanja i otpuštanja zasnovane na zaslugama, on ostavlja preveliko diskreciono pravo rukovodiocima institucija u formiranju izbornih komisija. V. Evropska komisija, Radni dokument Komisije, Republika Srbija, Izveštaj za 2024. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom Ekonomskom i Socijalnom Komitetu i Komitetu Regiona, Saopštenje o politici proširenja EU za 2024. godinu, Brisel, 30. 10. 2024, SWD(2024) 695 konačna verzija, 28, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/izvestaj_24.pdf, 24. 9. 2025. – u nastavku Evropska komisija (2024). Takođe, SIGMA u svom izveštaju konstatuje da su javni službenici zaštićeni od nepravednog otpuštanja i degradiranja, ali da i dalje postoji prostor za poboljšanje. Disciplinski postupci su dobro regulisani. Međutim, nemoguće je proceniti praksu, jer nedostaju podaci o ishodu žalbi sudovima na disciplinske mere i otpuštanja. V. OECD (2025), op. cit., 44.

potrebno je razmotriti izazove koji se postavljaju pred službenički sistem Srbije. Ovi problemi su uočeni u okviru Strategije reforme javne uprave, u izveštajima SIGMA i Evropske komisije,¹⁷ kao i u različitim naučnim i stručnim analizama.

1. Prvi izazov za državnu upravu predstavlja zadržavanje kvalitetnog kadra na odgovarajućim radnim mestima. Ovo se posebno odnosi na pojedina znanja, veštine i sposobnosti gde je veoma jaka konkurencija privatnog sektora (npr. kod stručnjaka za informaciono-komunikacione tehnologije). Kako ukazuje Z. Vukašinović Radojičić, prema sprovedenim istraživanjima, najveći broj zaposlenih nezadovoljan je platom, nedostatkom ljudi i drugih resursa, nedostatkom priznanja i nagrada, neadekvatnim stilom rukovođenja i organizacionom kulturom, uslovima rada i smanjenim mogućnostima za razvoj i napredovanje, dok je najveći broj njih zadovoljan vrstom posla koju je obavljao, međuljudskim odnosima, dobrom komunikacijom, sadržajem posla, mogućnostima za timski rad, dovoljno dobrim obukama u ponudi i visokim kvalitetom rada zaposlenih.¹⁸ Stoga je SUK doneo Uputstvo za metodologiju za praćenje stanja u vezi sa odlivom kadrova iz organa državne uprave koje omogućava preventivno delovanje, odnosno pravovremeno reagovanje na nezadovoljstvo zaposlenih i preduzimanje mera za njihovo zadržavanje. Takođe, inovirano je interno tržište rada, koje treba da doprinese zadržavanju kvalitetnih kadrova, jer se na ovaj način obezbeđuje veći stepen mobilnosti zaposlenih na odgovarajuća radna mesta u državnoj upravi, u skladu sa njihovim kompetencijama.

2. Dodatni problem na koji ukazuje i SIGMA je taj što, uprkos zakonskoj obavezi, Vlada još uvek nije usvojila plan upravljanja ljudskim resursima, tako da su organi i organizacije uprave dužni da podvrgnu pojedinačna nova zapošljavanja odobravanju komisije Vlade u opterećujućoj birokratskoj proceduri.¹⁹ U vezi sa tim SIGMA predlaže da bi Vlada trebalo da usvoji plan upravljanja ljudskim resursima („Kadrovski plan“) i da odustane od donošenja odluka o zahtevima za zapošljavanje od slučaja do slučaja.²⁰ Smatramo da bi dosledno sprovođenje ove mere stvorilo uslove za kvalitetnije i stabilnije obavljanje poslova,²¹ kao i izbegavanje potencijalnih

¹⁷ Kako konstatuje Evropska komisija, regulatorni okvir za državnu upravu i ULJR je zadovoljavajući, ali njegovu efikasnost podriva nedostatak dosledne primene. V. Evropska komisija (2024), 28.

¹⁸ Z. Vukašinović Radojičić, op. cit., 70.

¹⁹ Evropska komisija navodi da je samostalnost upravnih organa i organizacija u pogledu pokretanja novih zapošljavanja, na osnovu sopstvenih kadrovskih planova, ograničena zbog ograničenja u zapošljavanju prema Zakonu o budžetskom sistemu. Evropska komisija (2024), 29.

²⁰ OECD (2025), op. cit., 44, 45 i 48.

²¹ Standardi Evropske unije ističu značaj privlačenja i zapošljavanja kompetentnih kadrova, na osnovu svrsishodnog i pravovremenog kadrovskog planiranja. Z. Vukašinović Radojičić, op. cit., 63.

„uskih grla“ u funkcionisanju organa (usled odlaska lica u penziju ili napuštanja državne službe)²². Pretpostavka za to je i sprovođenje funkcionalnih analiza kojima bi se utvrdilo koji su poslovi javne uprave, u kom obimu, kao i u kom organizacionom obliku i na kom teritorijalno-političkom nivou zaista potrebni, odnosno za kojim poslovima je prestala potreba.²³ Takođe, to bi moglo da doprinese planiranju stručnog usavršavanja u cilju zadovoljavanja budućih potreba, naročito u uslovima brzog napretka nauke i tehnike, kao i znanja, veština i sposobnosti u svim oblastima, pri čemu je potrebno imati u vidu i revolucionarne promene koje će u kratkom periodu uneti veštačka inteligencija.

Takođe, Strategija RJU ukazuje da je neophodno unaprediti kadrovsko planiranje, da bi planovi bolje ukazivali na prioritete i potrebe organa za zapošljavanjem kvalifikovanog profila zaposlenih i jačati analitičke kapacitete jedinice za kadrove, kako bi imale značajniju ulogu u strateškom planiranju organa.²⁴ Razvojem informacionog sistema za ULJR stvoriće se uslovi za analitički pristup kadrovima i njihovom planiranju, pri čemu je neophodno dugoročno jačati kapacitet kadrova odgovornih za planiranje u organima državne uprave i JLS.²⁵ U vezi sa tim, SIGMA ističe da bi Služba za upravljanje kadrovima (SUK) trebalo da uvede ovaj informacijski sistem,²⁶ i obezbedi njegovu interoperabilnost sa drugim sistemima, uključujući sistem obračuna plata ISKRA kojim upravlja Ministarstvo finansija. Vlada bi trebalo da iskoristi kapacitete ISKRA za poboljšanje transparentnosti plata i pružanje analitičkog, na dokazima zasnovanog pristupa upravljanju ljudskim resursima.²⁷

3. Status državnih službenika na položaju je jasno razgraničen u zakonodavstvu. Sistem zapošljavanja ovih lica formalno obezbeđuje nezavisnu, profesionalnu procenu, nakon čega sledi diskrecioni izbor sa užeg spiska kandidata. Ipak, postupcima zapošljavanja nedostaje konkurentnost, jer je broj podobnih kandidata veoma mali (samo oko 5% postupaka zapošljavanja privuklo je najmanje pet kandidata u 2023. godini). Ove pozicije se ne smatraju atraktivnim zbog nedovoljne finansijske motivacije,²⁸

²² Kao što je povećan broj slučajeva ćutanja uprave izazvan nedovoljnim brojem službenika u odnosu na broj prispelih predmeta.

²³ O pojmu, ulozi, načinu rukovođenja i sprovođenja funkcionalne analize v. detaljnije: Z. Vukašinić Radojičić, D. Vučetić, op. cit., 149–159.

²⁴ Evropska komisija ukazuje da su kapaciteti jedinica za ULJR i dalje nedovoljni i da im nedostaje strateška uloga. Evropska komisija (2024), 28.

²⁵ Strategija RJU.

²⁶ V. i Evropska komisija (2024), 28.

²⁷ OECD (2025), op. cit., 48.

²⁸ Odnos između plate službenika na položaju i nominalnog bruto društvenog proizvoda po glavi stanovnika je znatno niži od proseka EU i OECD-a.

i rizika u karijeri.²⁹ Takođe, Evropska komisija ukazuje da u pogledu državnih službenika na položajima i dalje postoje problemi nedostatka transparentnosti u imenovanju kandidata koje preporučuje Visoki službenički savet i usklađenosti sa zakonom. Većina rukovodećih pozicija i dalje je popunjena vršiocima dužnosti, od kojih većina čak nisu državni službenici, uprkos zakonskoj odredbi protiv takvih imenovanja.³⁰

Strategija RJU je već ukazala na negativne posledice u vezi sa službenicima na položaju koji na tu poziciju dolaze u svojstvu vršilaca dužnosti. Najpre, depolitizacija službenika na položaju ima visok prioritet u procesu pristupanja EU. Pored toga, stabilnost na ovim pozicijama je preduslov njihove dalje profesionalizacije kroz stručno usavršavanje i postoji potreba institucionalnog kontinuiteta i održivosti. SIGMA je takođe konstatovala da i dalje postoji problem prekomerne upotrebe imenovanja vršilaca dužnosti kod službenika na položaju, iako je udeo redovno imenovanih službenika na položaju blago povećan.³¹ Kroz brojne izmene i dopune ZDS u prethodnom periodu produžavana je mogućnost zauzimanja ovih pozicija u obliku vršilaca dužnosti, iako bi taj pristup trebalo da postoji samo u izuzetnim situacijama. Naime, iz njega proističu brojne negativne posledice u vidu nesigurnosti položaja ovih lica, time smanjene motivacije da se usavršavaju i stižu neophodna znanja, veštine i sposobnosti, smanjenog autoriteta za rukovođenje državnim službenicima i slično. Evropska komisija smatra da su jasna politička volja i adekvatni resursi za sprovođenje konkursa za rukovodeće pozicije, kao i praćenje postepenog smanjenja velikog broja vršilaca dužnosti, ključni za hitno rešavanje prekomernog broja državnih službenika na višim položajima u ovom statusu (57% u martu 2024. godine).³² SIGMA je takođe dala preporuku da bi Vlada trebalo da preduzme mere, uključujući predlaganje zakonskih izmena, kako bi se povećala atraktivnost pozicija službenika na položaju i smanjio udeo ovih pozicija koje se zauzimaju na osnovu vršioca dužnosti.³³

4. Evropska komisija ukazuje da se oko 10% svih državnih službenika zapošljava na određeno vreme bez obaveze da prođu konkurs ili druge procene veština.³⁴ Kod prekomernog zapošljavanja državnih službenika na privremenoj osnovi, uglavnom zbog navodno privremeno povećanog obima posla, postoje određene

²⁹ Rani kraj mandata, npr. kroz reorganizacije, neizvesnost posla nakon završetka mandata. OECD (2025), op. cit., 45.

³⁰ Evropska komisija (2024), 28 i 29.

³¹ OECD (2025), op. cit., 45.

³² Evropska komisija (2024), 28 i 29.

³³ OECD (2025), op. cit., 48.

³⁴ Evropska komisija (2024), 29.

sličnosti u pogledu negativnih aspekta sa prethodnim izazovom.³⁵ Kako SIGMA ispravno ukazuje, Vlada bi trebalo da ograniči zapošljavanje državnih službenika na privremenoj osnovi zbog povećanog obima posla i da uvede otvorene konkurse ili barem procenu kompetencija za zapošljavanje na određeno vreme.³⁶ Na ovaj način se povećavaju kvalitet obavljanja poslova (i to dugoročno) i pravna sigurnost državnih službenika, ali se i smanjuje njihova zavisnost od rukovodilaca – što je jedna od pretpostavki veće samostalnosti u obavljanju poslova. Istovremeno, pozitivno se utiče na kadrovsko planiranje, i sa time povezano planiranje budžetskih sredstava, kao i na planiranje stručnog usavršavanja.

5. Postoji višegodišnji problem nejednakog pravnog statusa lica koja obavljaju istovetne ili veoma slične poslove u javnim agencijama i regulatornim telima s jedne, i državnih službenika (naročito u organima državne uprave), s druge strane. Naime, jedan od razloga zapošljavanja u prvoj kategoriji organa i organizacija je povoljniji pravni status zaposlenih sa aspekta plata i drugih prava i dužnosti, jer se na njih, po pravilu, primenjuje opšti režim predviđen Zakonom o radu, dok su za državne službenike merodavni ZDS i Zakon o platama državnih službenika. Tako se pojavljuju apsurdne situacije da lice koje odlučuje u prvom stepenu u javnoj agenciji sa znatno kraćim radnim stažom, ima veću platu od državnog službenika koji o istom predmetu odlučuje u drugostepenom upravnom postupku. Jasno je da je reč o istim poslovima, koji su u drugom stepenu čak i složeniji i za koje je potrebno veće iskustvo.³⁷ Stoga smatramo da bi trebalo prihvatiti preporuku SIGMA prema kojoj bi Vlada trebalo da predloži zakonske izmene, kojima bi se proširila primena ZDS na javne agencije, uključujući regulatorna tela, uz zadržavanje određenih posebnih propisa i/ili prilagođavanje odredbi ZDS, ako je to potrebno.³⁸

6. Vlada bi trebalo da uvede, uključujući i kroz izmene i dopune zakona, fleksibilne radne aranžmane i mogućnost da javni službenici rade na daljinu ili

³⁵ Dominantan mehanizam za rešavanje kadrovskih potreba u organima državne uprave – angažovanje lica ugovorom za rad na privremenim i povremenim poslovima, prijem na određeno vreme zbog povećanog obima posla ili radi zamene odsutnog službenika, rezultat su dugogodišnje zabrane zapošljavanja u javnom sektoru. Dodatno, prilikom zapošljavanja na neodređeno vreme putem javnog konkursa, ovi kandidati imaju „nevidljivu“ prednost poznavanja sistema i sadržaja posla u odnosu na eksterne kandidate, što narušava princip jednakosti kandidata prilikom zapošljavanja. Z. Vukašinović Radojičić, op. cit., 65.

³⁶ OECD (2025), op. cit., 48.

³⁷ U vezi sa ovim pitanjem Evropska komisija ukazuje da su horizontalni i vertikalni obimi državnih službenika odgovarajući, izuzev nekoliko (regulatornih) javnih agencija sa većim stepenom autonomije koje su isključene iz sistema državnih službenika bez opravdanih razloga. Evropska Komisija (2024), 28.

³⁸ OECD (2025), op. cit., 48.

u hibridnom režimu kad god je to relevantno i moguće, u dogovoru sa rukovodiocima.³⁹ Ova preporuka SIGMA rezultat je novih okolnosti u kojima funkcioniše javna uprava. Potreba za ovim načinom rada naročito je bila izražena u vreme pandemije kovida 19 virusa, ali je i danas veoma aktuelna, kada se imaju u vidu problemi u vezi sa odvijanjem saobraćaja, razvoj informaciono-komunikacione tehnologije i digitalizacije, korišćenje veštačke inteligencije, potreba za obezbeđenjem veće korisnosti upotrebe raspoloživog vremena (npr. dnevnog odmora). Takođe, razvijanje fleksibilnog radnog vremena ili rad od kuće, u svrhu povećanja zadovoljstva zaposlenih.⁴⁰

Strateški ciljevi koji opredeljuju razvoj službeničkog sistema

Pri razmatranju postojećeg pravnog režima i prakse sistema državnih službenika i zaposlenih u AP i JLS, a naročito budućih pravaca razvoja javne uprave potrebno je imati u vidu i viziju, opšte i posebne ciljeve predviđene u Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine.⁴¹

U drugom delu Strategije „Uprava po meri svih nas“,⁴² postavlja se kao vizija i pokušaj da se u desetogodišnjem periodu uspostavi: uprava po meri građana i privrede; uprava po meri državnih službenika i uprava koja je nosilac promena i reformi, kao i punopravnog članstva u Evropskoj uniji. Proces reforme javne uprave će se zasnivati na načelima depolitizacije, profesionalizacije, razvoja ljudskih resursa i kompetencija, modernizacije i digitalizacije, otvorenosti ka promenama i inovacijama, pouzdanosti i predvidljivosti (pravne sigurnosti), otvorenosti, transparentnosti i participativnosti, odgovornosti, efikasnosti, delotvornosti (okrenutosti ka rezultatima), decentralizacije, društvene odgovornosti, doslednosti u primeni i sprovođenju reformi uz održive javne finansije.

Opšti cilj Strategije je dalje poboljšanje rada javne uprave i kvaliteta kreiranja javnih politika u skladu sa evropskim Principima javne uprave i obezbeđivanje visokog kvaliteta usluga građanima i privrednim subjektima, kao i profesionalne javne uprave koja će značajno doprineti ekonomskoj stabilnosti i povećanju životnog standarda.

U pogledu posebnih ciljeva, reforme će biti usmerene na dobro vođenu, profesionalnu, motivisanu i efikasnu javnu upravu, koja je atraktivan poslodavac,

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ Z. Vukašinović Radojičić, op. cit., 64.

⁴¹ *Službeni glasnik RS*, br. 42/21 i 9/22.

⁴² U pitanju je proces pomeranja fokusa od uprave kao regulatora ka upravi kao servisu orijentisanom ka građanima i drugim krajnjim korisnicima.

promoviše zasluge i inovacije, sposobna je da sprovede ciljeve države i ispunjava očekivanja građana.⁴³

Da bi javna uprava bila orijentisana prema građanima i podsticajna za zaposlene, ali i odgovorila na razmotrene izazove i obezbedila sveobuhvatnost ULR, neophodno je dalje razvijati javnoslužbenički sistem kroz: 1) unapređen proces regrutacije (privlačenjem i zapošljavanjem kadra sa potrebnim kompetencijama),⁴⁴ 2) efikasan sistem za upravljanje karijerom primenjen u praksi (promovisanjem i zadržavanjem kompetentnih i motivisanih zaposlenih koji realizuju svoje karijerne ciljeve u podsticajnom okruženju)⁴⁵ i 3) razvijen i primenjen funkcionalan i inovativan sistem stručnog usavršavanja i stručnih ispita zasnovan na analizi potreba za unapređenjem kompetencija, odnosno znanja, veština i sposobnosti zaposlenih u javnoj upravi.

Posvetićemo nešto više pažnje merama za sprovođenje potonjeg posebnog cilja. Najpre, to je unapređenje jedinstvenog sistema stručnog usavršavanja u državnim organima i organima JLS. Na ovom planu, neposredno pre osnivanja NAJU, postojala je ideja, koju je podržavala i EU, da se uspostave posebne institucije za državne službenike i za zaposlene na nivou JLS. Autor ovog rada je u okviru rasprave iznosio brojne argumente u prilog jedinstvene institucije. Najpre, postoji potreba prenošenja (uglavnom) istih znanja, veština i sposobnosti neophodnih ovim licima, što zahteva standardizaciju sadržaja programa obuke i načina njihovog izvođenja. Potencijalni predavači su uglavnom ista lica. Dodatnu vrednost ima okolnost što bi državni službenici i zaposleni u JLS zajedno pohađali pojedine obuke, čime bi se obezbedilo zajedničko razmatranje problema u određenoj oblasti, razmena iskustava i poboljšanje međusobne koordinacije, što je od posebnog značaja kod

⁴³ Poverenje građana u državne službenike u Srbiji je 45%, što je nešto više od regionalnog proseka za Zapadni Balkan (41%). OECD je 2021 godine razvio sveobuhvatni okvir za razumevanje šta pokreće poverenje u javne institucije, koji ispituje šta utiče na poverenje merenjem percepcije ljudi o kompetencijama državnih službenika (pouzdanost i odgovornost) i vrednostima (integritet, pravednost i otvorenost), a zatim povezivanjem ovih faktora sa nivoima poverenja u različitim institucijama. Više informacija na: OECD, *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment*, OECD Publishing, Paris 2004, <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>.

⁴⁴ Cilj je da se državna uprava smatra poželjnim poslodavcem, koji primenjuje transparentne procedure, bolje identifikuje potrebne kadrove sa odgovarajućim kompetencijama, ima efikasnije procedure zapošljavanja i odabir kandidata, kao i izbor lica na položaju zasnovan na njihovim zaslugama.

⁴⁵ Naglasak je na privlačenju i zadržavanju kompetentnih državnih službenika, obezbeđenjem uslova za karijerni razvoj, inovacije, jaču motivaciju i širenje mobilnosti. Radiće se na efikasnoj funkciji ljudskih resursa i osiguranju adekvatnog delegiranja ovlašćenja u vezi sa ULJR, kao i na profesionalizaciji lica na položaju efikasnom primenom posebne politike za ULJR za državne službenike na položaju.

obavljanja poverenih poslova JLS (npr. poslova inspekcijiskog nadzora). Konačno, osnivanje dve institucije podrazumevalo bi obezbeđenje dodatnog prostora, dupliranje rukovodstvene i administrativne strukture, a bez opravdanih razloga. Iskustva iz dosadašnjeg funkcionisanja NAJU su potvrdila da je opredeljenje za jedinstveni sistem stručnog usavršavanja bilo opravdano. Ono što je preostalo jeste da se obezbedi da NAJU, iz istih razloga, svojim obukama obuhvati i zaposlene u AP.

Realizacija ovog cilja podrazumeva i druge mere, kao što su: unapređenje programa stručnog usavršavanja i načina njihovog organizovanja i sprovođenja; unapređenje normativnog okvira; uspostavljanje standardizacije procesa i sistema kvaliteta, uz punu primenu IKT; uspostavljanje sistema planiranja i upravljanje procesom celoživotnog stručnog usavršavanja; uspostavljanje instrumenata saradnje institucija u čijem su delokrugu poslovi stručnog usavršavanja zaposlenih u državnim i drugim organima; kao i uvođenje jedinstvenih merila i standarda u oblasti stručnih ispita u sistemu državne uprave.

Strategija predviđa i meru razvoja saradnje sa visokoškolskim ustanovama radi podrške u školovanju, odnosno dodatnom obrazovanju kadra za javnu upravu. Dobar primer na ovom planu predstavlja međunarodni zajednički master program „Menadžment javnih nabavki“ koji se već sedam godina održava na Univerzitetu u Beogradu (u okviru Pravnog fakulteta) u saradnji sa Univerzitetom Tor Vergata iz Rima. Naime, polaznici ovog master programa dolaze iz javnog sektora i stiču teorijska i praktična iskustva iz osetljive i veoma značajne oblasti javnih nabavki od strane profesora i stručnjaka u ovoj oblasti koji se smatraju vodećim na međunarodnom planu. Pored toga, imajući u vidu da polaznici dolaze iz zemalja Zapadnog Balkana, omogućava se i međusobni transfer informacija i iskustava polaznika tokom trajanja master programa, ali i kasnije kroz alumni udruženje Univerziteta u Beogradu – Pravnog fakulteta, kao i na svetskom nivou kroz alumni udruženje Univerziteta Tor Vergata.

U pogledu stručnog usavršavanja državnih službenika i zaposlenih u AP i JLS i ostalim delovima javne uprave, poseban značaj ima uvođenje veštačke inteligencije u funkcionisanje i način organizovanja javne uprave. Strategija razvoja VI u Republici Srbiji za period 2020–2025. godina,⁴⁶ koristi široko prihvaćenu definiciju nezavisne ekspertske grupe Evropske komisije u izveštaju o definisanju VI:⁴⁷

⁴⁶ Strategija razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2020–2025. godina, *Službeni glasnik RS*, br. 96/19.

⁴⁷ European Commission, Directorate-General for Communication, High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, „A Definition of AI: Main Capabilities and Scientific Disciplines“, 2018, https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ai_hleg_definition_of_ai_18_december_1.pdf, 25. 9. 2025.

„VI se odnosi na sisteme koji pokazuju razumno, inteligentno, ponašanje na osnovu analize svog okruženja i donose odluke – sa određenim stepenom autonomije – da ostvare konkretne ciljeve. Sistemi VI mogu se zasnovati isključivo na softveru i delovati u virtuelnom svetu,⁴⁸ ili mogu biti ugrađeni u uređaje – hardver“.⁴⁹

Sa aspekta harmonizacije pravnog sistema Republike Srbije sa pravnim tekočinama Evropske unije (EU) neophodno je imati u vidu definiciju nedavno usvojene Uredbe EU o VI, koja je usklađena sa revidiranom definicijom Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD): Sistem VI je sistem zasnovan na mašini, dizajniran da funkcioniše sa različitim stepenom samostalnosti, koji pokazuje prilagođavanje nakon primene i koji, za eksplicitne ili implicitne ciljeve, zaključuje, na osnovu ulaznih elemenata koje prima, kako da generiše izlazne elemente, kao što su predviđanja, sadržaj, preporuke ili odluke koje mogu da utiču na fizičko ili virtuelno okruženje.

VI može da unapredi efikasnost rada javne uprave i kvalitet usluga koje ona pruža krajnjim korisnicima.⁵⁰ VI se može koristiti: 1) kao podrška odlučivanju i kreiranju javnih politika (npr. poboljšanje predviđanja, optimizacija aktivnosti i alokacije resursa, sticanje uvida u složene probleme, kao što su: širenje bolesti ili klimatske promene, obezbeđivanje simulacija ishoda politike), 2) za optimizovanje javnih usluga (npr. personalizacija usluga prema preferencijama i individualnim okolnostima), 3) za poboljšanje efikasnosti javne uprave (npr. kroz automatizaciju jednostavnih repetitivnih zadataka) ili 4) kao podrška sprovođenju propisa (npr. ciljane inspekcije zasnovane na pokazateljima rizika nepoštovanja, propisa).

VI (će) ima(ti) značajan uticaj na poslove i radna mesta na ranije nezamislive načine. Očigledan je trend zamene javnih službenika robotima (npr. samostalna vozila).⁵¹ U novije vreme koriste se ekspertski sistemi ili asistenti VI koji, na osnovu analize *big data*,⁵² nude rešenje za konkretan slučaj u praksi.⁵³ Da bi se prevazišli problemi u vezi sa gubitkom posla i zaposleni zadržali radi preuzimanja

⁴⁸ Na primer, virtuelni asistenti, softveri za analizu fotografija, internet pretraživači, sistemi za prepoznavanje govora i lica.

⁴⁹ Kao što su napredni roboti, autonomna vozila, dronovi i slično.

⁵⁰ Strategija VI, 4.

⁵¹ Spyros Makridakis, „The Forthcoming Artificial Intelligence Revolution: Its Impact on Society and Firms“, *Futures*, Vol. 90, 2017, 46–60.

⁵² Reč je o skupovima podataka koji su preveliki ili složeni da bi se njima bavio tradicionalni aplikativni softver za obradu podataka.

⁵³ Mikhail Bundin, Aleksei Martynov, Yakub Aliev, Eldar Kutuev, „Legal Aspects of the Use of AI in Public Sector“, *Digital Transformation and Global Society* (eds. Daniel A. Alexandrov, Alexander V. Boukhanovsky, Andrei V. Chugunov, Yury Kabanov, Olessia Koltsova), DTGS 2018, Vol. 858, Communications in Computer and Information Science, Springer, Cham, 2018, 171–180.

nove vrste poslova koji nastaju automatizacijom procesa, oni će morati da se prekvalifikuju.⁵⁴ Stoga je u Strategiji VI predviđeno da sistem obrazovanja razvija kompetencije u delu zanimanja koja su neposredno povezana sa VI i za ostala zanimanja koja se pod uticajem VI menjaju, postaju više ili manje potrebna ili koja ranije nisu ni postojala. Ovo je od posebnog značaja za državne službenike i ostala lica zaposlena u javnoj upravi. Naime, oni moraju da poseduju svest o svim prednostima i rizicima VI, kao i neophodna znanja, veštine i sposobnosti, kako bi mogli da utvrde (funkcionalne) tehničke specifikacije ili potrebe javne uprave pri javnim nabavkama opreme i proizvoda koji koriste VI i da ih koriste na odgovarajući način, sve u cilju eliminisanja ili znatnog smanjivanja potencijalnih rizika koje nosi upotreba VI. Prednosti VI su vidljive, ali uvek mora postojati svest da podaci iz službenih evidencija moraju ostati sačuvani u svom izvornom i potpunom obliku, da se moraju izbeći svi rizici po privatnost, da se mora sprečiti zloupotreba podataka, kao i da čovek mora ostati ključni donosilac odluka i kontrolor VI, dok bi ona trebalo da ostane i u svojim najrazvijenijim fazama veoma korisno pomoćno sredstvo.⁵⁵

Na kraju, sa aspekta stručnog usavršavanja potrebno je imati u vidu da poseban značaj ima upravljanje znanjem, koje obezbeđuje da polaznici, znanja i veštine (kompetencije) koje su stekli kroz obrazovanje i na obukama, dalje prenose kolegama unutar organizacionih jedinica, odnosno organa i organizacija u kojima su polaznici obuke zaposleni. Na taj način se obezbeđuje širenje stečenih znanja i njihovo prilagođavanje specifičnim potrebama datih organizacionih oblika.

IZAZOVI UREĐENJA RADNOPRAVNOG POLOŽAJA INSPEKTORA U RS

Razmotrimo pitanja posebnog uređenja statusa državnih službenika i problema u praksi sa aspekta inspektora, čiji kvalitet rada u velikoj meri opredeljuje zaštitu vitalnih javnih interesa i prava i pravnih interesa subjekata nad kojima vrše nadzor. Naime, odredbom čl. 1 st. 1 ZDS dopušta mogućnost da se pojedina prava i dužnosti državnih službenika u pojedinim državnim organima posebnim zakonom urede i drukčije ako to proizlazi iz prirode njihovih poslova. Primer je Zakon

⁵⁴ Dhanabalan Thangam, A-S Sathish, „Transforming Indian Industries through Artificial Intelligence and Robotics in Industry 4.0“, *International Journal of Mechanical Engineering and Technology*, No. 10, Vol. 9, 2018, 835–845.

⁵⁵ V. detaljnije: Dobrosav Milovanović, „Upotreba veštačke inteligencije u javnom interesu: mogućnosti, izazovi i odgovornost“, *Međunarodni pravni odnosi i pravda: zbornik radova 36. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Jelena S. Perović Vujačić), tom II, Beograd, 2023, 25–27.

o policiji, koji osim organizacionih, procesnih, materijalnih odredaba, sadrži i odredbe o specifičnom statusu službenika policije.

Najpre, *ex post* analiza Zakona o inspekcijском nadzoru (u daljem tekstu: ZIN)⁵⁶ ukazuje na nedovoljan broj i nepovoljnu starosnu strukturu inspektora. Naime, sistematizovana radna mesta inspektora popunjena su svega 66%, pri čemu akti o sistematizaciji ne odražavaju veće realne potrebe. Takođe, nepovoljna starosna struktura inspektora negativno utiče na promenu pristupa inspekcijском nadzoru (od prvenstveno korektivne ka preventivnoj dimenziji), i na pravilnu primenu opreme za sprovođenje nadzora i kontrolu one koju koriste subjekti nadzora, gde postoji enormno brzi napredak.

Na republičkom nivou zaposleno je manje od 3.000 inspektora, odnosno, angažovan je svega jedan inspektor na 1.200 stanovnika, dok je u Evropskoj uniji jedan inspektor angažovan na 780 stanovnika. Takođe, prosečna starost inspektora je približno 51 godina. Stanje nije ništa povoljnije u organima AP i JLS.

Na veličinu problema ukazuje i anketa o pravnom i materijalnom položaju inspektora i rukovodilaca inspekcija u okviru analize sprovedene 2021/2022. godine. Naime, čak 82,7% anketiranih inspektora i rukovodilaca smatra bi u sistem trebalo uvesti posebno radno mesto „inspektor“ koje se razvrstava u posebna zvanja.⁵⁷ Takođe, preko polovine anketiranih smatra da bi takvo radno mesto trebalo jednoobrazno urediti za inspektore organa svih teritorijalno-političkih jedinica.

Uzrok navedenih problema je što važne i specifične karakteristike poslova i odgovornosti radnog mesta inspektora nisu uređene na poseban i potreban način u zakonima i drugim propisima kojima se uređuju prava i obaveze državnih službenika i zaposlenih u AP i JLS. Osim toga, ovi zakoni ne razvrstavaju radno mesto inspektora u posebna zvanja, već je samo predviđeno u kom zvanju (prema opštem režimu) lice može da obavlja koju kategoriju inspekcijских poslova.

Iako sadrži određene odredbe koje uređuju statusna pitanja, kao što su uslovi za rukovodioca inspekcije, odnosno za obavljanje određene kategorije poslova inspektora, specifičnosti samostalnosti u radu,⁵⁸ stručnog usavršavanja i posebne

⁵⁶ *Službeni glasnik RS*, br. 36/15, 44/18 – dr. zakon, 95/18.

⁵⁷ Preko 84% anketiranih smatra da bi posebno zvanje „inspektor“ trebalo da se razvrsta u pet zvanja: mlađi inspektor (visoka stručna sprema i minimumjedna godina staža na poslovima inspekcijского nadzora); inspektor II (minimalno tri godine staža na poslovima inspekcijского nadzora); inspektor I (minimalno pet godina staža na poslovima inspekcijского nadzora); viši inspektor (minimalno 10 godina staža na poslovima inspekcijского nadzora) i glavni inspektor (minimalno 15 godina staža na poslovima inspekcijского nadzora).

⁵⁸ ZIN propisuje da je inspektor samostalan u radu u granicama ovlašćenja utvrđenih propisom i za svoj rad lično je odgovoran. Takođe, niko ne sme korišćenjem službenog položaja ili ovlašćenja,

slučajeve odgovornosti inspektora,⁵⁹ ZIN pretežno uređuje postupak inspeksijskog nadzora, kao poseban upravni postupak, i povezane analitičke i preventivno-save-todavne poslove inspekcija, čime ne uređuje sva potrebna specifična obeležja prav-nog statusa inspektora.

Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta dr-žavnih službenika propisuje da se prilikom određivanja ograničenja broja državnih službenika u organu državne uprave, u zvanju samostalnog savetnika ne uzimaju u obzir radna mesta razvrstana u to zvanje na kojima se obavljaju inspeksijski poslovi sa najmanje 50% radnog vremena. Takođe, Zakon o platama službenika i name-štenika u organima AP i JLS propisuje da se službenicima koji rade na poslovima inspeksijskog i drugog nadzora ili kontrole rada, može uvećati koeficijent do 20% svoje vrednosti, ako obavljaju poslove terenskog nadzora ili kontrole u neposred-nom kontaktu sa subjektima nadzora ili kontrole, u zavisnosti od odgovornost za stanje u oblasti u kojoj se vrši nadzor ili kontrola.

Međutim, ovi izuzeci nisu dovoljni da bi se na sistemski i održiv način du-goročno zakonski uredio pravni položaj inspektora. Praktična upotrebljivost novog modela bila bi u utvrđivanju i praćenju ukupnog broja inspektora i broja najviših zvanja u organu državne uprave, radi popunjenosti kapaciteta inspekcija i, time, stvaranja uslova za kvalitetno obavljanje inspeksijskih poslova.

Takođe, pri razmatranju načina uređivanja statusa inspektora, potrebno je ima-ti u vidu da kod određenih vrsta državnih službenika postoji razvrstavanje u posebna zvanja, što se određuje posebnim zakonima, u skladu sa ZDS. Naime, ZDS propisuje da se podela radnih mesta na kojima se obavljaju bezbednosno obaveštajni poslovi, diplomatsko-konzularni poslovi, poslovi izvršenja krivičnih sankcija, poslovi koji po-drazumevaju primenu posebnih propisa iz nadležnosti postupanja policije i primenu carinskih i poreskih pravila, postupka i administracije, određuje posebnim zakonom.

Pored toga, materijalno-finansijska prava inspektora nisu uređena na odgo-varajući način, imajući u vidu značaj kvalitetnog obavljanja poslova inspeksijskog nadzora za zaštitu javnih interesa, građane i pravna lica, izuzetnu složenost i osetlj-i-vost ovih poslova, kao i neophodnost stvaranja materijalnih pretpostavki za samo-stalnost inspektora. U navedenom istraživanju anketirana lica kao najveći problem

prekoračenjem granica ovlašćenja, nevršenjem dužnosti ili na drugi način da onemogućava ili ometa inspektora u obavljanju inspeksijskog nadzora i preduzimanju mera i radnji.

⁵⁹ Tako je inspektor, osim drugih slučajeva odgovornosti za povredu radne dužnosti utvrđenih propisima o državnim službenicima, pored ostaloga, posebno odgovoran ako: 1) ne preduzme, ne predloži ili ne odredi mere ili radnje za koje je ovlašćen; 2) ne predloži ili ne pokrene postupak utvrđen odredbama ZIN, a bio je dužan da to učini; 3) prekorači granice svog ovlašćenja; 4) obavlja privredne ili druge delatnosti i poslove iz oblasti u kojoj vrši inspeksijski nadzor.

koji doprinosi nezadovoljstvu i odlivu kadrova iz inspekcija navode materijalni faktor, odnosno nedovoljno visoke plate. Ovog stanovišta je čak 99,6% anketiranih inspektora i 97% anketiranih rukovodilaca.⁶⁰

Inspektori i rukovodioci u anketi loše ocenjuju i svoju pravnu zaštitu. U obrazloženju se uglavnom navodi da su inspektori prepušteni sami sebi, da u određenim slučajevima sami angažuju advokate, dok zaštita od strane resornih ministarstava ne postoji ili je nedovoljna, odnosno neadekvatna.

Nedovoljan broj inspektora smanjuje kvalitet i efikasnost inspeksijskog nadzora, onemogućava smanjivanje i otklanjanje rizika po zaštićene javne interese i negativno utiče na poslovanje i postupanje nadziranog subjekta. Takođe, usporeno je i sprovođenje inspeksijskog nadzora pokrenutog na zahtev nadziranog subjekta,⁶¹ što može onemogućiti ili otežati njihovo poslovanje i povećati im troškove. Najzad, to dovodi do povećanja sive ekonomije (naročito neregistrovanih subjekata), smanjenja pravne sigurnosti i smanjenja investicija i konkurencije.

S druge strane, praksa je pokazala da postoje problemi u pogledu obezbeđenja samostalnosti inspektora unutar organa u kome obavljaju svoja ovlašćenja (naročito prema hijerarhijski nadređenim licima), kao i u odnosu na subjekte nadzora (npr. pritisci, korupcija).⁶² Analiza navedene ankete o pravnom i materijalnom položaju inspektora i rukovodilaca inspekcija u pogledu nedozvoljenog uticaja na

⁶⁰ Čak 36,5% ispitanih inspektora ocenjuje visinu primanja inspektora najnižom ocenom 1 (nedovoljnom), 31,2% ocenom 2 (dovoljnom), 26,9% ocenom 3 (dobrom), 3,9% primanja ocenjuje ocenom 4 (vrlo dobrom), dok samo 1% ispitanih inspektora primanja ocenjuje ocenom 5 (odličnom).

⁶¹ Na primer radi odobravanja izvoza određene robe ili otpočinjanja obavljanja određene delatnosti.

⁶² U okviru poglavlja Strategije RJU „Odgovornost i transparentnost“ navodi se da dostupni podaci ukazuju da se u organima javne uprave neadekvatno upravlja rizicima od korupcije i da je neophodno dodatno urediti i sistematizovati obaveze organa značajne za oblast sprečavanja korupcije, jačanja integriteta i identifikacije nepravilnosti i prevara. U savremenom svetu, gde postoji sve veća količina i složenost podataka, tradicionalne metode nadzora i otkrivanja korupcije ne mogu biti zadovoljavajuće. Sa aspekta obezbeđenja samostalnosti državnih službenika, interesantno je istraživanje mogućnosti izrade i ocene prediktivnog modela VI sposobnog da otkrije korupciju i proceni povezane rizike. Preliminarni rezultati pokazuju da su predloženi optimizovani modeli dubokog učenja i veštačke neuronske mreže, koristeći istorijske podatke, bili u stanju da identifikuju rane znake korupcije sa tačnošću od preko 93%, a, takođe, i da identifikuju i daju prioritet područjima visokog rizika, što je znatno poboljšalo delotvornost i efikasnost procesa nadzora. Ovo istraživanje pokazuje da upotreba VI i mašinskog učenja može izvršiti revoluciju u postupanju javne uprave i otkrivanju korupcije. Pored visokog stepena tačnosti u otkrivanju korupcije, predloženi model može da posluži i kao alat za predviđanje rizika, kako bi pomogao organima javne uprave da bolje upravljaju resursima i smanje rizike. V. Torabi Mohammad Amin, Rajabi Farjad Hajieh, „An Artificial Intelligence Model For Inspection To Detect Corruption And Risk“, *Quarterly of Supervision and Inspection*, No. 68, Vol. 18, 2024, 45–84.

samostalnost i integritet inspektora prikazuje sledeće rezultate: da su ovi uticaji svakodnevni smatra 7,69%, da se dešavaju nekoliko puta mesečno smatra 9,62%, odnosno, jednom godišnje ili jednom u dve godine – 13,81% ispitanih inspektora. Nedoželjeni uticaji na samostalnost i integritet dešavaju se nekoliko puta godišnje – tvrdi 22,20%, odnosno, da oni ne postoje misli 32,17% ispitanih inspektora.

Drugu stranu načela samostalnosti predstavlja pojačana odgovornost ovih lica za obavljanje navedenih ovlašćenja. Za obezbeđenje najvišeg stepena samostalnosti i odgovornosti inspektora potrebno je kontinuirano preduzimati brojne usklađene mere. Od specifičnog uređenja pravnog statusa inspektora, kao i organizacionih oblika u kojima oni obavljaju svoja ovlašćenja, pravne zaštite ovih lica od nedozvoljenog uticaja unutar organa i prema subjektima nadzora ili drugim licima koja zloupotrebom pravnih sredstava nastoje da spreče ili ometaju zakonito vršenje ovlašćenja inspektora, preko skupa antikorupcijskih mera (povećanje transparentnosti rada u okviru javne uprave – npr. kroz eInspektor i generalno u javnosti), kao i obezbeđenje individualizacije odgovornosti inspektora koji ne vrše svoja ovlašćenja na zakonit način.

Imajući u vidu sve navedene probleme, trebalo bi uvesti u sistem i urediti radno mesto inspektora sa posebnim zvanjima u koja se razvrstava, koja bi odrazila stepen složenosti različitih poslova i odgovornosti u okviru inspekcijiskog nadzora, kao i kompetencije koje su potrebne za njihovo obavljanje. Naime, analiza nacionalnog zakonodavstva i inspekcijiske prakse, posebna obeležja inspekcijiskih poslova, ovlašćenja, dužnosti i odgovornosti inspektora u odnosu na državne službenike i zaposlene u AP i JLS,⁶³ uporednopravna analiza (naročito zemalja u okruženju, koje imaju istu upravnu tradiciju), rezultati ankete inspektora i rukovodilaca, pokazuju da je u javnoslužbenički sistem potrebno uvesti i urediti posebno radno mesto inspektor sa posebnim zvanjima.

Radno mesto „inspektor“ sa posebnim zvanjima potrebno je urediti na jednoobrazan način za republičke inspektore, inspektore AP i JLS, kao i inspektore gradskih opština. Imajući u vidu različitu razvijenost i veličinu JLS, a time i inspekcijiskih ljudskih resursa, mogu se posebnim zakonom za inspektore JLS u pojedinim oblastima utvrditi blaži uslovi u odnosu na one koji su utvrđeni na sistemski način.

Radnim mestima i zvanjima inspektora trebalo bi obuhvatiti, pored inspektora u „tradicionalnom“ smislu, koji sprovode postupke terenskog inspekcijiskog

⁶³ Preventivno-savetodavno delovanje, procena rizika, postupci inspekcijiskog nadzora sa izricanjem upravnih mera, otkrivanje prekršaja, zastupanje prekršajne optužbe i teret dokazivanja prekršaja, izdavanje prekršajnog naloga, odnosno zaključivanje sporazuma o priznanju prekršaja, rad na terenu, izražena samostalnost u radu koja je izložena različitim nedozvoljenim uticajima zbog posebnih ovlašćenja i dužnosti inspektora, pojačana odgovornost itd.

nadzora, i službena lica koja obavljaju inspekcijske poslove bez vođenja postupaka terenskog nadzora, a u skladu sa pojmom i obuhvatom inspekcijskog nadzora u savremenom smislu, kako je to i utvrđeno odredbama ZIN.

U vezi sa specifičnim uređenjem pravnog statusa inspektora u odnosu na druge državne službenike, odnosno zaposlene u AP i JLS, postavlja se pitanje da li je to bolje izvesti u okviru ZIN, koji prvenstveno sadrži procesne norme, kao *lex specialis* u odnosu na Zakon o opštem upravnom postupku ili bi to trebalo učiniti u okviru ZDS i Zakona o zaposlenima u AP i JLS, kao zakonima koji na opšti način uređuju ova pitanja. Prednost bi trebalo dati prvom rešenju, imajući u vidu primer Zakona o policiji.

Takođe, s obzirom na značaj kvalitetnog obavljanja poslova inspekcijskog nadzora i neophodnost stvaranja materijalnih pretpostavki za samostalnost inspektora, potrebno je na poseban način urediti njihova materijalno-finansijska prava, što se može učiniti u ZIN i/ili drugim zakonima i propisima kojima se uređuju plate javnih službenika. Takođe, na taj način bi se obezbedilo i zadržavanje službenika, odnosno zaposlenih, koji su vremenom stekli potrebna znanja i veštine, ali i privukli novi kadrovi u inspekcije, čime bi se obezbedio kontinuirani rad inspekcija i prenošenje znanja i veština inspektora koji u dogledno vreme odlaze u penziju na kolege koji ulaze u inspekcije i istovremeno pomoglo rešavanja problema koji postoje u vezi sa nepovoljnom starosnom strukturom.

U tom smislu, unapređenje materijalno-finansijskog položaja inspektora može se sprovesti uvođenjem posebnog dodatka na platu sa varijabilnim delom koji pripada inspektorima koji vrše terenske nadzore ili koji zavisi od rezultata rada. Poseban dodatak na platu se ne bi vezivao za organ, nego za inspektore i to svih nivoa javne vlasti.

U cilju zaokruživanja sistema posebnog pravnog položaja inspektora, koji bi trebalo da obezbedi samostalnost u radu i integritet inspektora, njihov dovoljan broj i kvalitetno postupanje, potrebno je u zakonodavstvo Republike Srbije uvesti odredbe o pravnoj zaštiti inspektora. Alternativno, može se urediti pravno zastupanje inspektora u sporovima za naknadu štete prouzrokovanu trećem licu, propisivanjem da je nadležni organ u čijem postupanju je inspektor preduzeo meru, odnosno doneo akt koji je osnov za podnošenje tužbe, dužan da obezbedi pravno zastupanje inspektora do pravnosnažne odluke suda o postojanju namere ili krajnje nepažnje inspektora, osim ako organ oceni da je inspektor štetu prouzrokovao nezakonitim ili nepravilnim radom, namerno ili iz krajnje nepažnje zbog čega je pokrenut disciplinski postupak prema inspektoru.

Kao primer mogu poslužiti rešenja iz uporednog zakonodavstva zemalja koje se zasnivaju na istoj upravnoj tradiciji. Zakon o Državnom inspektoratu

Republike Hrvatske propisuje da je ovaj organ dužan da inspektorima pruži zaštitu na poslovima koje obavljaju. U slučaju vođenja krivičnog postupka protiv inspektora, kojeg pokreće privatni tužilac u vezi s obavljanjem redovnih poslova i radnih zadataka u okviru delokruga Državnog inspektorata, Državni inspektorat će predujmiti troškove inspektora u tom postupku, uključujući i zastupanja, a ovi troškovi naplaćuju se od lica koje ih je dužno nadoknaditi prema posebnom propisu. Prema zakonodavstvu Republike Slovenije, poslodavac će pružiti plaćenu pravnu pomoć zaposlenima ili bivšim službenicima u javnom sektoru protiv kojih je pokrenut krivični postupak ili tužba za naknadu štete u vezi sa obavljanjem javnih poslova, ako poslodavac smatra da su javni poslovi obavljani zakonito i u skladu sa pravima i obavezama iz radnog odnosa. Ako se službeniku u sudskom postupku nadoknađuju troškovi pravne pomoći, službenik ih vraća poslodavcu.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Savremenu javnu upravu karakteriše visok stepen složenosti i dinamičnosti ekonomskog, političkog, socijalnog i tehničko-tehnološkog okruženja. Postoje brojni izazovi koji se ogledaju u velikoj ekonomskoj i finansijskoj krizi, nedelotvornosti političkih sistema zasnovanih na modelu neoliberalnog kapitalizma, nezaustavljivim klimatskim promenama, stvaranju enormnih socijalnih razlika. Javni interes je potisnut u drugi plan ili prvenstveno služi formalnom zaodavanju privatnih i grupnih interesa. Razvoj nauke i tehnike se ubrzava sa neizvesnim pravcem kretanja.

U opisanim uslovima, javna uprava bi svojim kreativnim i efikasnim delovanjem, u granicama zakona, trebalo da predvidi navedene probleme, preventivno otklanja ili smanjuje njihove uzroke, da predlaže ili preduzima mere i sanira nastale štete. Birokratski i usporeni model funkcionisanja javne uprave, koji nije zasnovan na činjenicama, preterani formalizam, kao i nedovoljno uvažavanje potreba korisnika usluga, moraju da budu prevaziđeni. Potrebni su službenici sposobni da pronađu pravilnu ravnotežu između javnog i individualnog interesa, koji raspolažu svim vrstama kompetencija, kreativni, posvećeni konstantnom celoživotnom usavršavanju, politički neutralni, spremni da samostalno deluju i preuzimaju odgovornost za svoj rad i poseduju profesionalnu etiku službenika otpornog na korupciju i pritiske unutar organa.

Proteklo je dve decenije od usvajanja Zakona o državnim službenicima. Generalno gledano, postojeći zakonski okvir, institucionalna struktura i povezane strategije i smernice u javnoj upravi i upravljanju ljudskim resursima su u velikoj

meri u skladu sa Principima javne uprave koje je predvidela SIGMA. Međutim, svakodnevna primena i rezultati u ovoj oblasti uključuju više praznina i slabosti.

Ključni izazovi sistema državnih službenika jesu zadržavanje kvalitetnog kadra na odgovarajućim radnim mestima, nedostaci u vezi sa kadrovskim planiranjem, nedovoljni analitički kapaciteti jedinica za ULJR, u pogledu državnih službenika na položajima – nedostatak transparentnosti u imenovanju kandidata koje preporučuje Visoki službenički savet i što je većina ovih pozicija i dalje popunjena vršiocima dužnosti (koji većinom nisu ni državni službenici), činjenica da se oko 10% svih državnih službenika zapošljava na određeno vreme bez obaveze da prođu konkurs ili druge procene veština, višegodišnji problem nejednakog pravnog statusa lica koja obavljaju istovetne ili veoma slične poslove u javnim agencijama i regulatornim telima u odnosu na status državnih službenika. U radu je ukazano na usklađen skup mera koje bi trebalo preduzeti, kako bi se prevazišli navedeni problemi.

Takođe, dat je poseban osvrt na radnopravni status inspektora koji bi trebalo unaprediti, kako bi se obezbedio potreban broj lica koja raspolažu kompetencijama potrebnim za delotvorno i efikasno sprovođenje inspekcijanskog nadzora u javnom interesu i interesu subjekata nadzora. U vezi sa tim, imajući u vidu značaj i posebna obeležja inspekcijanskih poslova, ovlašćenja, dužnosti i odgovornosti inspektora, u odnosu na državne službenike i zaposlene u AP i JLS, uporednopravnu analizu, rezultate ankete inspektora i rukovodilaca, analizu nacionalnog zakonodavstva i inspekcijanske prakse, u javnoslužbenički sistem potrebno je uvesti i urediti posebno radno mesto inspektor sa posebnim zvanjima u koja se razvrstava, koja bi odrazila stepen složenosti različitih poslova i odgovornosti u okviru inspekcijanskog nadzora, kao i kompetencije koje su potrebne za njihovo obavljanje. Radno mesto „inspektor“ sa posebnim zvanjima potrebno je urediti na jednoobrazan način za republičke inspektore, inspektore AP i JLS, kao i inspektore gradskih opština.

Pored toga, s obzirom na značaj kvalitetnog obavljanja poslova inspekcijanskog nadzora i neophodnost stvaranja materijalnih pretpostavki za samostalnost inspektora, potrebno je na poseban način urediti njihova materijalno-finansijska prava, što se može učiniti u ZIN i/ili drugim zakonima i propisima kojima se uređuju plate javnih službenika. Na taj način bi se obezbedilo i zadržavanje službenika, odnosno zaposlenih, ali i privukli novi kadrovi u inspekcije.

U cilju zaokruživanja sistema posebnog pravnog položaja inspektora, potrebno je u zakonodavstvo uvesti odredbe o pravnoj zaštiti inspektora. Alternativno, može se urediti pravno zastupanje inspektora u sporovima za naknadu štete prouzrokovanu trećem licu, propisivanjem da je nadležni organ u čijem postupanju je inspektor preduzeo meru, odnosno doneo akt koji je osnov za podnošenje tužbe, dužan da obezbedi pravno zastupanje inspektora do pravnosnažne odluke suda

o postojanju namere ili krajnje nepažnje inspektora, osim ako organ oceni da je inspektor štetu prouzrokovao nezakonitim ili nepravilnim radom, namerno ili iz krajnje nepažnje zbog čega je pokrenut disciplinski postupak prema inspektoru.

Prof. Dr. DOBROSAV MILOVANOVIĆ
Full Professor, Faculty of Law
University of Belgrade

CHARACTERISTICS AND CHALLENGES OF THE CIVIL SERVICE SYSTEM IN SERBIA

Summary

Modern public administration is characterized by a high degree of complexity and dynamism of its environment. It should, within the limits of the law, by creative and efficient action, anticipate problems, preventively eliminate or reduce their causes, propose or take measures and repair the resulting damage. Creative civil servants with the necessary competencies are needed, capable of finding a balance between public and individual interest, committed to lifelong learning, politically neutral, ready to act independently and take responsibility for their work, and who possess the professional ethics of a civil servant resistant to corruption and pressures within the authorities. The legal framework, strategies, institutional structure and human resource management in Serbia are largely aligned with the Principles of Public Administration foreseen by SIGMA. However, everyday practice indicates a number of gaps and weaknesses. The key challenges of the civil service system are retaining quality personnel, shortcomings in personnel planning, insufficient analytical capacities for human resources management, the fact that a large number of civil servants are employed in acting positions, that about 10% of civil servants are employed for a fixed term without the obligation to pass a competition or other assessment of abilities, as well as the unequal legal status of persons performing work in public agencies and regulatory bodies in relation to the status of civil servants. The paper points out a set of measures to overcome these problems. The importance and specificities of the powers, duties and responsibilities of inspectors, comparative analysis, survey results, analysis of national legislation and inspection practice indicate that it is necessary to regulate a separate workplace for inspectors with special titles and special material and financial rights.

Key words: civil servants, competencies, human resource management, inspectors

Literatura

- Bundin M., Martynov A., Aliev Y., Kutuev E., „Legal Aspects of the Use of AI in Public Sector“, *Digital Transformation and Global Society* (eds. Alexandrov D. A., Boukhanovsky A. V., Chugunov A. V., Kabanov Y., Koltsova O.), DTGS 2018, Vol. 858, Communications in Computer and Information Science, Springer, Cham 2018.
- Makridakis S., „The Forthcoming Artificial Intelligence Revolution: Its Impact on Society and Firms“, *Futures*, Vol. 90, 2017.

- Milovanović D., „Upotreba veštačke inteligencije u javnom interesu: mogućnosti, izazovi i odgovornost“, *Međunarodni pravni odnosi i pravda: zbornik radova 36. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Perović-Vujačić J. S.), tom. 2, Beograd, 2023.
- Thangam D., Sathish A-S., „Transforming Indian Industries through Artificial Intelligence and Robotics in Industry 4.0“, *International Journal of Mechanical Engineering and Technology*, No. 10, Vol. 9, 2018.
- Torabi M. A., Rajabi Farjad H., „An Artificial Intelligence Model For Inspection To Detect Corruption And Risk“, *Quarterly of Supervision and Inspection*, No. 68, Vol. 18, DOI: <https://doi.org/10.22034/si.2024.103107>.
- Vukašinović Radojičić Z., „Modernizacija službeničkih sistema – izazovi savremene državne uprave“, *Pravo na pravdu – izazovi savremenog doba, Zbornik radova 37. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Perović Vujačić J. S.), tom II, Beograd, 2024.
- Vukašinović Radojičić Z., Vučetić D., *Profesionalizacija javne uprave u Srbiji, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd, 2021.*

ORIGINALAN NAUČNI RAD

ZORICA VUKAŠINOVIĆ RADOJIČIĆ
ALEKSANDRA RABRENOVIĆ

HARMONIZACIJA JAVNOSLUŽBENIČKOG SISTEMA REPUBLIKE SRBIJE: DOSTIGNUĆA I PERSPEKTIVE

Rad ima za cilj analizu najznačajnijih elemenata radnopravnog položaja službenika koji su uređeni Zakonom o državnim službenicima u kontekstu harmonizacije sa položajem zaposlenih u posebnim oblastima rada državne uprave i jedinicama lokalne samouprave. Usaglašavanje načela rada i statusa državnih i lokalnih službenika, kao i osnovnih elemenata službeničkog sistema, od izuzetne je važnosti za koherentnost javnoslužbeničkog sistema u Republici Srbiji. Evropski upravni standardi snažno podstiču ujednačavanje pravila na centralnom i lokalnom nivou. Ipak, brojni su izazovi u pogledu inkorporiranja modernih instituta upravljanja ljudskim resursima u javnoslužbeničko zakonodavstvo i obezbeđenje njihove delotvorne primene u praksi. Pored ovih segmenata, u radu se analiziraju savremene tendencije razvoja uprave i konkretnije mogućnosti unapređenja javnoslužbeničkog sistema.

Ključne reči: javnoslužbenički sistem, opšti i posebni režim, evropski upravni prostor, zakonodavstvo

Prof. dr Zorica Vukašinić Radojičić, redovni profesor Kriminalističko-policijskog univerziteta u Beogradu, e-mail: zorica.vr@kpu.edu.rs.

Dr Aleksandra Rabrenović, viši naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu, e-mail: a.rabrenovic@iup.rs.

Rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta pod nazivom Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija RS (br. 179045) i naučnoistraživačkog projekta pod nazivom: „Prilagođavanje pravnog okvira društvenim i tehnološkim promenama sa posebnim osvrtom na regulisanje veštačke inteligencije“, koji sprovodi Institut za uporedno pravo, a finansira ga Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije (br. ug. 451-03-136/2025-03/200049).

U V O D

U Republici Srbiji, u okviru strateškog opredeljenja za pristupanje Evropskoj uniji i u kontekstu sveobuhvatne reforme javne uprave, službeničko zakonodavstvo suštinski je reformisano donošenjem Zakona o državnim službenicima 2005. godine,¹ kojim su postavljeni su temelji za razvoj službeničkog sistema.² Osim potrebe harmonizovanja pravila sa standardima evropskog upravnog prostora, ciljevi usvajanja Zakona o državnim službenicima i drugih propisa koji uređuju rad uprave suštinski su podrazumevali potrebu koherentnog i potpunog uređenja principa rada, njihov radnopravni položaj, pravnu zaštitu, odgovornost i generalno, unapređenje službeničkog sistema kroz institute i praksu upravljanja kadrovima.

Dalje izmene u pravcu profesionalizacije podrazumevale su usvajanje drugih propisa, kao što je Zakon o platama državnih službenika i nameštenika,³ kao i posebnih propisa koji regulišu radne odnose u posebnim oblastima rada državne uprave i na nivou lokalne samouprave. Tako je, na primer, 2016. godine usvojen Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave,⁴ kojim se na moderan način uređuje upravljanje ljudskim resursima i na nivou lokalne samouprave. Ove potrebe su i u skladu sa savremenim tendencijama razvoja upravnih sistema u drugim evropskim zemljama, koji naglašavaju potrebu profesionalizacije javne uprave uz stalno prilagođavanje postojećem dinamičnom društvenom okruženju.⁵

Ovaj rad ima za cilj razmatranje ključnih elemenata radnopravnog položaja državnih službenika uređenih Zakonom o državnim službenicima, posmatranih

¹ Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 79/05, 81/05 – ispravka, 83/05 – ispravka, 64/07, 67/07 – ispravka, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20, 142/22, 13/25 – US, 19/25.

² Do usvajanja Zakona o državnim službenicima, važio je Zakon o radnim odnosima u državnim organima koji je parcijalno uređivao službenički sistem. V. Zakon o radnim odnosima u državnim organima, *Službeni glasnik RS*, br. 48/91, 66/91, 44/98 – dr. zakon, 49/99 – dr. zakon 34/01 – dr. zakon, 39/02, 49/05 – Odluka US 79/05 – dr. zakon 81/05 – ispravka 83/05 – ispravka.

³ Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, *Službeni glasnik RS*, br. 62/06, 63/06 – ispr., 115/06 – ispr., 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 95/18, 14/22 i 19/25.

⁴ Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 21/16, 113/17, 95/18, 113/17 – dr. zakon, 95/18 – dr. zakon, 114/21, 92/23.

⁵ Geert Bouckaert, Werner Jann, „The EPPA Project“, in: *European perspectives for Public Administration, The way forward* (ed. G. Bouckaert and W. Jann), Leuven University Press, 2020, 57–58; Ivan Koprić, *Suvremena javna uprava i njezino proučavanje – kompleksnost i integracija*, https://www.academia.edu/11586329/Suvremena_javna_uprava_i_njezino_prou%C4%8Davanje_kompleksnost_integracija, 28. 8. 2025.

u kontekstu harmonizacije sa položajem zaposlenih u posebnim oblastima rada državne uprave i jedinicama lokalne samouprave. Poseban akcenat stavlja se na značaj harmonizacije osnovnih načela i statusnih odrednica za izgradnju koherentnog javnoslužbeničkog sistema u Republici Srbiji.

PRINCIPI EVROPSKE UNIJE O RAZVOJU SLUŽBENIČKIH SISTEMA I STRATEŠKI OKVIR SRBIJE

Još od uspostavljanja zajedničkog unutrašnjeg tržišta, Evropska unija prepoznala je značaj izgradnje profesionalnih nacionalnih sistema javne uprave. Pitanje kvaliteta administracija postalo je predmet rasprave najpre među zemljama članicama EU, a zatim i u kontekstu proširenja EU sa zemljama Centralne i Istočne Evrope.⁶ Zajedničkom inicijativom OECD-a i Evropske unije, formiran je program Sigma,⁷ koji je postavio osnovne standarde u oblasti javne uprave još 1999. godine,⁸ a koji su nadograđeni kroz dokument Principi javne uprave iz 2014. godine, a zatim revidirani 2017. i 2023. godine.⁹

Principi javne uprave podrazumevaju punu primenu principa zakonitosti, pravne sigurnosti, predvidivosti i odgovornosti u radu službenika, nepristrasnost u radu i očuvanje integriteta službenika, uspostavljanje sistema prava i obaveza i disciplinske i druge odgovornosti, profesionalizam i stalnost zaposlenja, uspostavljanje sistema napredovanja na osnovu ocenjivanja, uspostavljanje pravičnog i transparentnog sistema plata i nagrađivanja, strateško planiranje i sprovođenje

⁶ Tony Verheijen, Aleksandra Rabrenović, „Civil Service Development in Central and Eastern Europe and the CIS: A Perfect Storm?“, in: *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (eds. F. M. van der Meer, J. C. N. Raadschelders, Th. A. J. Toonen), Palgrave Macmillan, London 2015, 15–37.

⁷ SIGMA (Podrška za unapređenje upravljanja i menadžmenta) je zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije (EU), koju uglavnom finansira EU. Njen ključni cilj je jačanje temelja za unapređenje javnog upravljanja, a samim tim i podrška socioekonomskom razvoju kroz izgradnju kapaciteta javnog sektora i poboljšanje dizajna i sprovođenja reformi javne uprave. V. više na: <https://www.sigmaweb.org/en/about.html>.

⁸ SIGMA, OECD, Sigma Baselines, Control and Management System Baselines for European Union Membership, 1999, <https://www.sigmaweb.org>, 13. 10. 2012.

⁹ OECD, *The Principles of Public Administration*, 2023 edition, 2023, <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>, 19. 1. 2024; Aleksandra Rabrenović, „Public Service and Human Resources Management Standards in 2023 Principles of Public Administration – Something Old and Something New?“, in: *From National Sovereignty To Negotiation Sovereignty „Days of Law Rolando Quadri“* (eds J. Kostić, V. Ranaldi), Institute of Comparative Law, University „Niccolò Cusano“ of Rome, 2024.

stručnog usavršavanja. Pored toga, posebno se ističe potreba da zakonodavni okvir službeničkih sistema ima jasan horizontalni opseg,¹⁰ što znači da je potrebno da obuhvati što veći broj organa državne uprave, sa što manje izuzetaka.¹¹ Jačanje horizontalne mobilnosti službenika, kako bi se omogućilo stručno i efikasno obavljanje poslova na centralnom i lokalnom nivou, od posebnog je značaja.¹² Principi takođe pokazuju postepenu promenu zahteva EU za pristupanje potencijalnim državama članicama u oblasti javne uprave, od pristupa „čekiranja“ postojećeg pravnog okvira ka proceni efekata reforme u praksi.¹³ Može se tvrditi da Principi javne uprave predstavljaju „meko pravo“ pravnih tekovina EU, čiju usaglašenost Sigma ocenjuje u svojim redovnim monitoring izveštajima, a koji ulaze u redovne izveštaje Komisije o napretku ka članstvu država koje su u postupku pristupanja EU.

Pitanje koje se postavlja jeste da li Principi javne uprave dozvoljavaju da pojedini organi državne uprave i druga tela izvršne vlasti mogu imati svoje specifičnosti u regulisanju službeničkih odnosa svojim posebnim propisima, ili je potrebno da službenički odnosi svih organa državne uprave budu regulisani samo „krovnim“ Zakonom o državnim službenicima? Odgovor na ovo pitanje nije eksplicitno definisan Principima javne uprave i menjao se tokom vremena. Tako, na primer, u Izveštaju Sige o napretku iz 2016. godine,¹⁴ zahtevala se striktna koherentnost službeničkog sistema svih organa uprave, što je podrazumevalo nepostojanje izuzetaka regulisanja službeničkih odnosa posebnim propisima. U Izveštaju o napretku iz 2019. godine, ovaj stav je, međutim, promenjen i izneta je ocena da

¹⁰ Princip 8, tačka b Principa javne uprave, OECD, *The Principles of Public Administration*, 2023 edition, 2023.

¹¹ U Principima javne uprave jasno se naglašava da se oni primenjuju na široki spektar tela javne uprave, uključujući zaposlene u: 1) ministarstvima i drugim organima državne uprave i telima, uključujući regulatorna tela, 2) kancelarijama/sekretarijatima premijera i vlade (saveta ministara) i administraciji predsednika republike 3) parlamentu, vrhovnoj revizorskoj instituciji, ombudsmanu, sudovima i drugim nezavisnim telima; 4) regionalnim i lokalnim administracijama. Sa druge strane, ističe se da se Principi javne uprave ne odnose na izabrana i politički postavljena lica, sudije i tužioce, ka oni na osoblje koje pruža podršku u organima javne uprave u obavljanju poslova (na primer, vozače i čistače). OECD, *The Principles of Public Administration*, 2023 edition, 2023, 21.

¹² Zorica Vukašinović Radojičić, Dejan Vučetić, *Profesionalizacija javne uprave u Srbiji*, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd, 2021, 70.

¹³ OECD, *The Principles of Public Administration*, 2023 edition, 2023, <https://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>, 19. 1. 2024.

¹⁴ SIGMA, OECD, *Monitoring report, The principles of Public Administration, Serbia, 2017*, https://www.sigmaxweb.org/en/publications/monitoring-report-serbia-2017_d89dd68e-en.html, 20. 5. 2020; *EU Commission report Serbia, 2016*, https://enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2016_en, 13. 12. 2020.

je u posebnim oblastima rada državne uprave (na primer, u oblasti carinskih poslova, poreskog postupka i administracije i poslovima izvršenja krivičnih sankcija) mogu biti uspostavljeni posebni pravni režimi, koje se odnose na pojedine funkcije upravljanja ljudskim resursima (kao što su npr. razvrstavanja radnih mesta, sistem plata i sistem stručnog usavršavanja),¹⁵ ali da oni moraju biti u saglasnosti sa Principima javne uprave.

Polazeći od evropskih principa, Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine¹⁶ sa Akcionim planom za period od 2021. do 2025. godine za implementaciju Strategije, ističe značaj razvoja profesionalne, motivisane i efikasne javne uprave, koja promovise zasluge i inovacije, i koja je sposobna da sprovede ciljeve države i ispunjava očekivanja građana. Cilj Strategije obuhvata stvaranje takve javne uprave u koju građani imaju poverenja u pogledu nepristrasnog, profesionalnog obavljanja javnih poslova i u kojoj su uspostavljeni efikasni sistemi nadzora i praćenja rada, koji omogućavaju upravljanje prema učinku i obezbeđuju delotvornost u radu. U skladu sa Strategijom, unapređen nivo odgovornosti i transparentnost na svim nivoima vlasti treba da omogući u većoj meri javnu upravu koja odgovara za svoje rezultate, koja ostvaruje ciljeve u skladu sa principima „dobrog upravljanja“ i dodatno da se uspostavi efikasnija etička infrastruktura u javnoj upravi, sa održivim kapacitetima, kao i da se smanji intenzitet rizika za nastanak korupcije i neetičkog ponašanja na najmanju moguću meru. Takođe, u skladu sa Strategijom, specifični ciljevi se odnose na privlačenje i zapošljavanje kadrova koji poseduju potrebne kompetencije, i zadržavanje kompetentnih kadrova kojima će biti omogućeno da se karijerno razvijaju.

ZAKON O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA I KONVERGENCIJA POSEBNIH SLUŽBENIČKIH SISTEMA

Dostignuća i primena Zakona o državnim službenicima i Zakona o platama

Zakon o državnim službenicima uređuje planiranje i prijem zaposlenih kroz proces selekcije na osnovu provere kompetencija uz odgovarajući sastav izbornih komisija, kretanje tokom karijere na osnovu rezultata rada, sistem ocenjivanja, mobilnost, interno tržište rada, prestanak rada, mogućnost ulaganja pravnih sredstava

¹⁵ SIGMA, OECD, Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Serbia, May, 2019, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf>, 20. 10. 2021.

¹⁶ Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 42/21, 9/22.

protiv nezakonitih i/ili nesvrshodnih odluka. Službenički sistem Srbije, uspostavljen je kao sistem pozicija sa elementima karijernog sistema,¹⁷ što potvrđuje sistem klasifikacije radnih mesta kao pretpostavka kretanja zaposlenih tokom karijere. Sistem je osmišljen na taj način da favorizuje interno tržište, ali je otvoren za eksterne kandidate, uključujući i najviša službenička radna mesta.

Cilj Zakona je fleksibilno zasnivanje radnog odnosa kroz preuzimanje, interne konkurse, mobilnost uz korišćenje internog tržišta rada. Jačanje horizontalne i vertikalne mobilnosti podupire Evidencija internog tržišta rada jer službenik, kao neraspoređen, može biti preuzet u drugi državni organ na radno mesto razvrstano u isto zvanje, ako ispunjava uslove za rad na tom radnom mestu i ako ima potrebne kompetencije.¹⁸ Veća mobilnost na unutrašnjem tržištu rada trebalo bi da prilagodi nadležnosti službenika, olakšavajući potencijalni transfer iz jedinica lokalne samouprave u organe državne uprave, čime bi se ojačala mobilnost u javnoj upravi.

Izmenama Zakona o državnim službenicima iz 2018. godine i usvajanjem Uredbe o određivanju kompetencija za rad državnih službenika,¹⁹ uveden je sistem upravljanja ljudskim resursima zasnovanog na kompetencijama. Provera kompetencija se vezuje za sve procese upravljanja kadrovima, počev od planiranja kadrova, selekcije, ocenjivanja, stručnog usavršavanja, premeštaja, do prestanka radnog odnosa. U skladu sa postojećim zakonodavnim okvirom, u pogledu mogućnosti za napredovanje,²⁰ državni službenici moraju ispunjavati sve propisane uslove za radna mesta koja traže, posedujući potrebne kompetencije.²¹ Akcenat je na jačanju potrebnih kompetencija, privlačenju i zadržavanju kadrova kroz mogućnost bržeg napredovanja i mobilnosti u okviru javne uprave i korišćenja internog tržišta rada. Da bi napredovanje bilo moguće, potrebno je da postoji slobodno radno mesto,

¹⁷ Karijerni sistemi su zastupljeni u određenim oblastima rada uprave (policija, spoljni poslovi i sl.).

¹⁸ Čl. 49a Zakona o državnim službenicima.

¹⁹ Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika, *Službenik glasnik RS*, br. 9/22.

²⁰ Interesantno je primetiti da je domaće zakonodavstvo je od Sretenjskog ustava (1835. godine) propisivalo pravila za napredovanje činovnika. Nadalje, prema Zakonu o državnim službenicima iz 1946. godine, državni službenici su lica koja vrše državnu službu od karijere. Slično, Zakon o državnim službenicima iz 1948. godine, ističe da državni službenik vrši državnu službu od karijere kao svoje redovno zanimanje. Takođe, rešenja Zakona o javnim službenicima ukazuju na ocenjivanje službenika kao osnov za napredovanje. Uredba o činovnicima i Uredba o zadržavanju plate zaduženih činovnika i zvaničnika, obe od 17. marta 1842. godine, *Zbornik*, II, 176–182; *Komentar Zakona o državnim službenicima*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1955, 20; Zakon o javnim službenicima, *Službeni list FNRJ*, br. 53/57, 3/58, 44/58, 1/59, 52/59, 27/60, 53/60, 52/61 i 31/62.

²¹ Čl. 87 Zakona o državnim službenicima.

uz ispunjenost drugih uslova (kompetencije, stručna sprema, profesionalno iskustvo). Državni službenici mogu biti unapređeni u više zvanje (vertikalno) ili u platni razred u okviru istog zvanja (horizontalno).²² Prema odredbama Zakona o državnim službenicima, rukovodilac može da premesti na neposredno više izvršilačko radno mesto državnog službenika kome je najmanje dva puta uzastopno utvrđeno da prevazilazi očekivanja, ako postoji slobodno radno mesto i državni službenik ispunjava uslove za rad na njemu i ima potrebne kompetencije.²³ Iako je prema sprovedenim istraživanjima, najveći broj zaposlenih nezadovoljan platom, nedostatkom priznanja i nagrada, neadekvatnim stilom rukovođenja, i organizacionom kulturom, uslovima rada i smanjenim mogućnostima za razvoj i napredovanje,²⁴ ulažu se naponi da se službenici motivišu kroz nefinansijske podsticaje – stručno usavršavanje, napredovanje, premeštaj, uključivanje u donošenje odluka, timski rad. Takođe, ulažu se naponi nadležnih organa i tela da se državna uprava promoviše kao poželjan poslodavac.

Zakon o državnim službenicima ima širok „horizontalni“ opseg – primenjuje se na status zaposlenih u organima državne uprave, službama Vlade, Narodne skupštine, predsednika Republike, zaposlene u državnim organima, nezavisnim institucijama, sudovima, tužilaštvima, pravobranilaštvu. Ovako široka definicija opsega službeničkog sistema u skladu je sa Principima javne uprave. Materijalni opseg Zakona o državnim službenicima takođe je u skladu sa Principima Sigme i kontinentalnom pravnom tradicijom, u kojoj propisana prava i obaveze službenika, načela rada, odgovornosti i integritet i pravna zaštita službenika predstavljaju manifestaciju pravne države i obezbeđuju zakonitost i sprečavanje zloupotreba diskrecionog odlučivanja i arbitrnosti.²⁵

Sistem plata državnih službenika, međutim, delimično je fragmentiran, jer se za neke grupe državnih službenika primenjuju različite vrednosti za obračun

²² Prema čl.16 Zakona platama državnih službenika i nameštenika, državnom službeniku kome je u dva uzastopna vrednovanja radne uspešnosti utvrđeno da je prevazišao očekivanja određuje se koeficijent veći za dva platna razreda u odnosu na koeficijent njegovog radnog mesta. Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, *Službeni glasnik RS*, br. 62/06, 63/06 – ispravka, 115/06 – ispravka, 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 95/18, 14/22.

²³ Čl. 88 Zakona o državnim službenicima.

²⁴ Služba za upravljanje kadrovima Vlade Srbije, Izveštaj o stanju u vezi sa odlivom kadrova i predlog mera za zadržavanje i prevenciju uticaja odliva kadrova na nesmetan rad organa državne uprave (period od aprila 2022. do aprila 2023. godine), 2023, 8–9.

²⁵ Frits van der Meer, Trui Steen, Anchrith Wille, „Civil Service Systems in Western Europe: A Comparative analysis“, in: *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, Second edition (eds. Frits M. van der Meer, Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen), Palgrave Macmillan, 2015, 39.

osnovica plata u poređenju sa osnovicom koja je generalno propisana za državne službenike.²⁶ Zbog toga državni službenici koji rade u nekim organima uprave (npr. u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu odbrane, Poreskoj upravi, Upravi carina, Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, Upravi za trezor itd.) mogu imati viši nivo plate samo na osnovu toga što rade u datom organu rade.²⁷ Imajući ovu činjenicu u vidu, ne iznenađuju rezultati Ankete koju je sprovedla Sigma 2024. godine, prema kojoj samo 30 procenata državnih službenika smatra da su plate u celokupnom sistemu uprave pravične.²⁸

*Regulisanje položaja zaposlenih u određenim oblastima
rada državne uprave*

Budući da priroda poslova koje obavljaju državni službenici može zahtevati određene specifičnosti i posebne uslove rada,²⁹ u mnogim zemljama se određena prava i dužnosti službenika u pojedinim državnim organima uređuju drugačije posebnim zakonom ako to proizlazi iz prirode njihovih poslova.³⁰ Posebni službenički sistemi su karakteristični za policiju, vojsku, spoljne poslove, carinske i poreske organe, u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija i drugim. U domaćem zakonodavstvu je razlika između opšteg i posebnog režima radnih odnosa, uvek bila dosledno izvedena.³¹ Zakon o državnim službenicima takođe je prepoznao potrebu da neke oblasti rada državne uprave mogu zahtevati i drugačije uređenje, kao što su: bezbednosno obaveštajni poslovi, diplomatsko-konzularni poslovi, poslovi izvršenja krivičnih sankcija, poslovi koji podrazumevaju primenu posebnih propisa iz nadležnosti postupanja policije i primenu carinskih i poreskih pravila, postupka i administracije, koji se određuju posebnim zakonom.³²

²⁶ Čl. 9 Zakon o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu, *Službeni glasnik RS*, br. 94/24.

²⁷ SIGMA/OECD, *Public administration in Serbia 2024, Assessment against the Principles of Public Administration*, SIGMA/OECD, 61.

²⁸ SIGMA Survey of Public Servants on the functioning of the public administration 2024.

²⁹ Eugen Pusić, *Nauka o upravi, Knjiga I, Uvodna pitanja, uprava u društvu, uprava kao ljudska delatnost*, II dopunjeno izdanje, Školska knjiga Zagreb, Zagreb, 1973, 176.

³⁰ Zorica Vukašinović Radojičić, *Pravna pitanja službeničkih odnosa*, Kriminalističko-policijska akademija, 2015.

³¹ Tako je na primer, Nikola Stjepanović uvek ukazivao na potrebu razlikovanja statusa osnovnih pragmatika za javne službenike (Zakon o javnim službenicima) i drugih propisa (službeničkih pragmatika) kojima se uređuje pravni položaj određenih grupa službenika. V. Nikola Stjepanović, *Upravno pravo FNRJ, Opšti deo*, drugo prepravljeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1958. 322–333.

³² Čl. 32 Zakona o državnim službenicima.

Policijski službenički sistem uređen je Zakonom o policiji³³ kao posebnim propisom u odnosu na Zakon o državnim službenicima, kojim se uređuje radno-pravni položaj službenika u statusu ovlašćenih službenih lica koja primenjuju policijska ovlašćenja i službenika na posebnim dužnostima. Specifična uređenost rezultat je posebnih prava i obaveza zaposlenih i pooštrene odgovornosti (pravo na staž osiguranja u uvećanom trajanju, pravo na psihološku zaštitu i podršku, obaveze u pogledu primene policijskih ovlašćenja, uslova rada, prijavljivanja imovine, zabrane članstva u političkim strankama i organizacijama, sprovođenja testa integriteta, analiza rizika od korupcije i sl.). Zakon prepoznaje sprovođenje svih funkcija upravljanja ljudskim resursima. Pre ostalih organa državne uprave, Ministarstvo unutrašnjih poslova je prepoznalo značaj kompetencija i kroz Pravilnik o kompetencijama za zaposlene u Ministarstvu unutrašnjih poslova,³⁴ regulisalo tehničke i bazične kompetencije kao sastavni deo opisa posla radnog mesta i indikatore po nivoima.

U skladu sa čl. 135, radni odnos se zasniva putem konkursa, ali izuzetno, radni odnos u Ministarstvu se zasniva i bez konkursa i kada je aktom o sistematizaciji predviđeno da se konkurs ne sprovodi za pojedina radna mesta. Ovo predstavlja bitno odstupanje od opšteusvojenih standarda jednake dostupnosti radnih mesta i transparentnosti zapošljavanja i kretanja tokom karijere. Specifičan sistem klasifikacije radnih mesta (sistem zvanja) koji podrazumeva činove i zvanja, koncipiran je tako da podstakne karijerno napredovanje zaposlenih i internu mobilnost, na osnovu ostvarenih rezultata rada, ocenjivanja i stručnog usavršavanja, a ne samo na osnovu „vremena provedenog u prethodnom zvanju“. Polazeći od opisa poslova i položaja radnog mesta, platne grupe su detaljnije precizirane na osnovu kataloga radnih mesta u Ministarstvu. Prema Izveštaju o praćenju Evropske komisije, sistem plata je jasan, iako su u određenim oblastima rada propisane različite osnovice za obračun plate.³⁵

U Ministarstvu odbrane, Zakonom o odbrani predviđena su dodatna prava kako državnih službenika koji rade u Ministarstvu, tako i vojnih lica i civilnih lica u Vojsci.³⁶ Dodatna prava zaposlenih u Ministarstvu odbrane odnose se na pitanje plata i rešavanje stambenih pitanja. Naime, Zakon o odbrani daje ovlašćenje ministru odbrane da poveća nivo plata zaposlenih u Ministarstvu odbrane zbog posebnih uslova

³³ Zakon o policiji, *Službeni glasnik RS*, br. 6/16, 24/18, 87/18.

³⁴ Pravilnik o kompetencijama za zaposlene u Ministarstvu unutrašnjih poslova, *Službeni glasnik RS*, br. 52/16.

³⁵ SIGMA/OECD, Public Administration in Serbia 2024, SIGMA Monitoring Report, Assessment against the Principles of Public Administration, 46, https://www.sigmaxweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html, 29. 8. 2025.

³⁶ Zakon o odbrani, *Službeni glasnik RS*, br. 116/07, 88/09, 88/09 – dr. zakon, 104/09 – dr. zakon, 10/15 i 36/18.

rada i težine i prirode zadataka koje obavljaju. Vlada, na predlog ministra odbrane, može posebnim aktom povećati nivo plata zaposlenih u Ministarstvu odbrane do 20 procenata.³⁷ Ministar odbrane je takođe ovlašćen da propiše način i kriterijume za rešavanje potreba zaposlenih u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije, uz saglasnost Vlade.

Radni odnosi poreskih službenika, uređeni su na specifičan način Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji.³⁸ Ovim zakonom su propisana određena prava (na primer inspektor Poreske policije računa se uvećani staž osiguranja), ali takođe imaju određene obaveze (obavljanje poslova u manje povoljnom radnom vremenu). Postupak izbora kandidata sprovodi se radi ocene stručne osposobljenosti, znanja i veština kandidata. Radna mesta poreskih službenika razvrstavaju se po zvanjima, u zavisnosti od složenosti i odgovornosti poslova, potrebnih znanja i sposobnosti i uslova za rad. Sistem klasifikacije radnih mesta (sistem zvanja), sistem plata je specifičan u odnosu na druge organe državne uprave. Poreski službenici, osim ostalih zakonskih uslova napreduju i na osnovu ocenjivanja. U skladu sa čl. 169m, poreski službenik gubi zvanje. Sistem klasifikacije (zvanja) i sistem plata su specifični, ali se rešenja opšteg zakona primenjuju na statusna pitanja radnopravnog položaja.

Ovlašćenja, prava, dužnosti, odgovornost carinskih službenika, uređeni su Zakonom o carinskoj službi.³⁹ Radna mesta carinskih službenika razvrstavaju se u carinska zvanja u zavisnosti od složenosti poslova, ovlašćenja i odgovornosti, što ne predstavlja ograničenje za njihov premeštaj u druge državne organe. U Zakonu su naglašena pravila o sprečavanju sukoba interesa i o čuvanju ugleda i dostojanstvo carinske službe, kao i specifičnosti radnog vremena (rad u smenama, prekovremeni rad, pripravnost, rad u turnusima i sl.). U skladu sa čl. 80 Zakona, carinski službenici raspoređeni na radna mesta razvrstana u zvanje mlađi carinski nadzornik, carinski nadzornik, mlađi carinski pregledač i carinski pregledač imaju pravo na uvećanje osnovnog koeficijenta utvrđenog u skladu sa zakonom kojim se uređuju plate državnih službenika i nameštenika u visini od 20 odsto. Zakon uređuje posebne programe obuke i posebne stručne ispite. Na druge elemente radnopravnog položaja primenjuju se odredbe Zakona o državnim službenicima.

Najzad, status zaposlenih u javnim agencijama regulisan je posebnim Zakonom o javnim agencijama,⁴⁰ koji, međutim, većim delom nije usklađen sa opštim

³⁷ Čl. 111 Zakona o odbrani.

³⁸ Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, *Službeni glasnik RS*, br. 80/02, 84/02 – ispravka, 23/03 – ispravka, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – dr zakonik, 62/06 – dr. zakon, 61/07, 20/09, 72/09 – dr. zakon, 53/10, 101/11, 2/12 – ispravka, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 – autentično tumačenje, 112/15, 15/16, 108/16, 30/2018, 95/18, 86/19, 144/20, 96/21, 138/22, 94/24.

³⁹ Zakon o carinskoj službi, *Službeni glasnik RS*, br. 95/18, 144/20.

⁴⁰ Zakon o javnim agencijama, *Službeni glasnik RS*, br. 18/05, 81/05 – ispr. i 47/18).

službeničkim zakonodavstvom. U vreme donošenja Zakona o javnim agencijama 2005. godine, postojao je jak otpor da zaposleni u različitim vrstama agencija uđu u službenički sistem, pre svega zbog različitih nivoa plata, koje agencije utvrđuju sopstvenim aktima. U najnovijem Izveštaju Sigme iz 2024. godine, ističe se neusaglašenost Zakona o javnim agencijama sa Principima javne uprave. Iako je ovaj zakon pretrpeo određene izmene i dopune u oblasti zapošljavanja na osnovu konkursne procedure, druge funkcije upravljanja ljudskim resursima (npr. napredovanje, ocenjivanje, sistem plata) nisu posebno zakonski regulisane, a nije predviđena ni shodna primena Zakona o državnim službenicima, pa je opravdano stanovište Sigme da u ovom segmentu još uvek nije došlo do postupnog usaglašavanja službeničkog sistema i da bi trebalo proširiti opseg Zakona o državnim službenicima i na zaposlene u javnim agencijama, uvažavajući specifičnosti ukoliko je potrebno.⁴¹

Specifičnosti položaja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave

Polazeći od načela organizacione samostalnosti jedinica lokalne samouprave, organizacione strukture lokalne uprave, sistema klasifikacije radnih mesta, rukovođenja, zakonsko regulisanje mora biti u skladu ne samo sa Ustavom, već i sa prihvaćenim međunarodnim konvencijama.⁴² Donošenje Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave 2016. godine,⁴³ od značaja je za specifično i potpuno uređenje radnopravnog položaja lokalnih službenika.⁴⁴ Budući da su njegove odredbe usklađene sa Zakonom o državnim službenicima, time se „obezbeđuje funkcionalno jedinstvo i standardi kvaliteta aktivnosti kojima se vrše određene vrste upravnih poslova i javnih ovlašćenja, nezavisno od organa ili organizacija koje ih vrše“.⁴⁵ Ujedno, izvorni i povereni poslovi se obavljaju na delotvoran, funkcionalan i efikasan način, stručno, nepristrasno, politički neutralno i etički prihvatljivo, što će obezbediti standardizovani sistem zasnivanja

⁴¹ SIGMA/OECD, Public Administration in Serbia 2024, SIGMA Monitoring Report, Assessment against the Principles of Public Administration, 48, https://www.sigmaxweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html, 29. 8. 2025.

⁴² Zorica Vukašinić Radojičić, Zorica Urošević, „Lokalni službenički sistem – profesionalizacija lokalne uprave“, *Pravni život*, tom III, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 2014.

⁴³ Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 21/16, 113/17, 95/18, 113/17 – dr. zakon, 95/18 – dr. zakon, 114/21, 92/23.

⁴⁴ Do tada, njihov radnopravni položaj nije bio posebno uređen, već je bio predmet uređivanja Zakona o radnim odnosima u državnim organima.

⁴⁵ Dobrosav Milovanović, Odnosi republičkih organa i organa jedinica lokalne samouprave u Srbiji, „Unifikacija prava i pravna sigurnost“, *Zbornik radova 33. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, tom II, Beograd, 2020, 210.

radnog odnosa, praćenja i vrednovanja rada, napredovanja, stručnog usavršavanja i zaštite pravnog položaja. Zakon je detaljno uredio planiranje i prijem, premeštaj zaposlenih, sistem klasifikacije radnih mesta, napredovanje i ocenjivanje, na-
građivanje. Izmenama Zakona, 2021. godine, u cilju harmonizacije sa Zakonom o državnim službenicima, čl. 16 a, sistem upravljanja ljudskih resursa zasniva se na kompetencijama potrebnim za delotvorno obavljanje poslova u organu, službi i organizaciji autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Prema čl. 104 Zakona, izmenama iz 2023. godine, u izbornom postupku proveravaju se kompetencije kandidata prema merilima propisanim za izbor. Pojam kompetencija, vrste, pokazatelji njihovog ispoljavanja, usaglašeni su u potpunosti sa Zakonom o državnim službenicima i Uredbom Vlade o određivanju kompetencija (čl. 58g). Način provere kompetencija se uređuje uredbom Vlade. Ovim izmenama se nastavlja započeta harmonizacija službeničkih sistema. Mnogi instituti, kao na primer ocenjivanje, nisu u potpunosti usaglašeni sa vrednovanjem radne uspešnosti koje je propisano za državne službenike, što ukazuje na potrebu posebnog uređenja usled specifičnosti organizacije i nivoa rukovođenja u lokalnoj samoupravi. Od značaja je što svaka jedinica lokalne samouprave može ostvariti saradnju sa Službom za upravljanje kadrovima radi pružanja stručne i savetodavne pomoći u oblasti radnih odnosa i upravljanja ljudskim resursima. Daljim preispitivanjem zakonskih rešenja i njihovom dogradnjom, očekuje se prevazilaženje ključnih problema vezanih za lokalni službenički sistem,⁴⁶ kao što su: politizacija, neprimenjivanje principa meritornosti pri prijemu, raspoređivanju i napredovanju zaposlenih, nepovezanost funkcija upravljanja ljudskim resursima, nedovoljna samostalnost i pozicioniranost jedinica za upravljanje ljudskim resursima, nekonzistentan sistem ocenjivanja i drugi.

ZAKLJUČAK

U kontekstu harmonizacije domaćeg prava sa pravnim tekovinama Evropske unije, 2005. godine usvojen je Zakon o državnim službenicima, kojim su stvorene pretpostavke za profesionalno, delotvorno i koherentno obavljanje poslova od javnog značaja. Zakonom je uspostavljen institucionalni okvir za upravljanje kadrovima i zaštitu prava državnih službenika, što je tokom dve decenije primene Zakona dovelo do uvođenja i unapređenja upravljanja ljudskim resursima i poboljšanja radnopravnog položaja službenika. Službenički sistem je osmišljen na način da podstakne privlačenje i zapošljavanje kadrova koji poseduju potrebne kompetencije i njihovo zadržavanje u upravi, kao i jačanje horizontalne mobilnosti službenika,

⁴⁶ Sprovedeno istraživanje u okviru Projekta „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi – faza II“, u realizaciji Saveta Evrope i Evropske unije, tokom 2020. i 2021. godine.

kako bi se omogućilo stručno i efikasno obavljanje poslova na svim nivoima uprave – centralnom i lokalnom. Javna uprava postaje celovit sistem u kome propisivanjem fleksibilnih pravila o premeštaju, preuzimanju, posedovanju kompetencija, službenici menjaju radna mesta, uz zadržavanje prava i obaveza, čime se upravni i drugi stručni poslovi obavljaju profesionalno i odgovorno.

Imajući u vidu specifičnu prirodu i karakter poslova, organizacionu strukturu i načela rada, stil rukovođenja, ovlašćenja službenika, prava, obaveze i odgovornosti i potrebne kompetencije u pojedinim oblastima rada uprave, status službenika uređen je i posebnim propisima. Posebni službenički sistemi karakteristični su za poslove odbrane, spoljne poslove, unutrašnje poslove, carinske, poreske poslove, izvršenje krivičnih sankcija. Status zaposlenih u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, kao i u javnim službama, takođe je uređen posebnim propisima.

Sa stanovišta teorije i prakse, kao i zaštite javnog interesa, svrsishodna su odstupanja od opšteg režima, budući da se njima ostvaruje ključni cilj uspešnog ostvarivanja strateških ciljeva rada organa i organizacija. S druge strane, opšteusvojeni standardi o obaveznosti sprovođenja konkursne procedure (uključujući sva radna mesta), transparentnost postupka zapošljavanja i napredovanja, trebalo bi da imaju uporište i u posebnim propisima. Odstupanja postoje i kada je reč o sistemu plata, posebno u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva odbrane, Poreske uprave, Uprave carina, kao i Uprave za trezor (kao organizacione jedinice Ministarstva finansija) što nije u skladu sa principom „ista plata za isti rad“, koji bi trebalo da bude dosledno primenjen na nivou cele uprave. To podrazumeva i preispitivanje sistema klasifikacije u opštem i posebnim režimima, koji će omogućiti raspoređivanje, napredovanje, kretanje tokom karijere na osnovu kompetencija. Iako je upotpunjen normativni okvir kojim je uspostavljen jedinstven službenički sistem zasnovan na kompetencijama na centralnom i lokalnom nivou, u toku je preispitivanje i sistema kompetencija.

Tokom dve decenije primene Zakona o državnim službenicima, uočava se tendencija proširenja njegovih principa i domašaja i sve veća konvergencija posebnih službeničkih sistema, što za posledicu ima ujednačavanje statusa službenika u različitim oblastima rada uprave, kao i na nivou lokalne samouprave. Sa stanovišta ostvarivanja strateških ciljeva rada javne uprave – delotvornijeg i kvalitetnijeg rada uprave i profesionalnog, koherentnog i jednoobraznog pružanja javnih usluga i većeg zadovoljstva korisnika javnih usluga, ovakav pravac razvoja i praksa se mogu oceniti pozitivnim. Ipak, potrebno je kontinuirano praćenje primene javnoslužbeničkog zakonodavstva, posebno u cilju obezbeđenja principa zapošljavanja na osnovu profesionalnih sposobnosti i pravičnosti sistema plata, kao i u cilju prilagođavanja uprave potrebama okruženja, kao što su razvoj digitalizacije i prelazak na nove i fleksibilnije načine rada, koji karakterišu globalno tržište rada u savremenom društvu.

Prof. Dr. ZORICA VUKAŠINOVIĆ RADOJIČIĆ

Full Professor, University of Criminal

Investigation and Police Studies

Belgrade

Dr. ALEKSANDRA RABRENOVIĆ

Senior Research Associate, Institute of Comparative Law

Belgrade

HARMONIZATION OF THE SERBIAN PUBLIC SERVICE SYSTEM: ACHIEVEMENTS AND PERSPECTIVES

Summary

The aim of the paper is to analyze the most significant elements of the labor law position of civil servants regulated by the Law on Civil Servants in the context of harmonization with the position of employees in special areas of work of state administration and local self-government units. Harmonizing the principles of work and the status of state and local civil servants, as well as the basic elements of the civil service system, is extremely important for the coherence of the civil service system in the Republic of Serbia. European administrative standards strongly encourage the harmonization of rules at the central and local level. However, there are numerous challenges regarding the incorporation of modern human resource management institutes, and more importantly, their application in practice. In addition to these segments, the paper analyzes contemporary trends in the development of administration and, more specifically, the possibilities of improving the civil service system. Dominant methods of scientific research are dogmatic and comparative legal method and content analysis.

Key words: civil service system, general and special regimes, European administrative standards, normative framework

Literatura

Bouckaert G., Jann W., „The EPPA Project“, *European perspectives for Public Administration, The way forward* (ed. Bouckaert and W. Jann), Leuven University Press, 2020.

Frits van der Meer Trui Steen, Anchrit W., „Civil Service Systems in Western Europe: A Comparative analysis“, *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, Second edition, edited by Frits M. van der Meer, Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, Palgrave Macmillan, 2015.

Koprić I., „Suvremena javna uprava i njezino proučavanje – kompleksnost i integracija“, https://www.academia.edu/11586329/Suvremena_javna_uprava_i_njezino_prou%C4%8Davanje_kompleksnost_i_integracija.

Milovanović D., „Odnosi republičkih organa i organa jedinica lokalne samouprave u Srbiji, Unifikacija prava i pravna sigurnost“, *Zbornik radova 33. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, tom II, Beograd, 2020.

Pusić E., *Nauka o upravi, Knjiga I, Uvodna pitanja, uprava u društvu, uprava kao ljudska delatnost*, II dopunjeno izdanje, Školska knjiga Zagreb, Zagreb, 1973.

- Rabrenović A., *Evropski sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika*, Institut za uporedno pravo, 2019.
- Rabrenović A., „Public Service and Human Resources Management Standards in 2023 Principles of Public Administration – Something Old and Something New?“, *From National Sovereignty To Negotiation Sovereignty „Days of Law Rolando Quadri“* (eds. J. Kostić, V. Ranaldi), Institute of Comparative Law, University „Niccolò Cusano“ of Rome, 2024.
- Stjepanović N., *Upravno pravo FNRJ, Opšti deo*, Savremena administracija, Beograd, 1958.
- Verheijen, T., Rabrenović, A., „Civil Service Development in Central and Eastern Europe and the CIS: A Perfect Storm?“, *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (eds. F. M. van der Meer, J. C. N. Raadschelders, Th. A. J. Toonen), Palgrave Macmillan, London, 2015.
- Vukašinović Radojičić Z., Vučetić D., *Profesionalizacija javne uprave u Srbiji*, knjiga 47, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd, 2021.
- Vukašinović Radojičić Z., *Pravna pitanja službeničkih odnosa*, Kriminalističko-policijska akademija, 2015.
- Vukašinović Radojičić Z., Urošević Z., „Lokalni službenički sistem – profesionalizacija lokalne uprave“, *Pravni život*, tom III, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 2014.

ORIGINALAN NAUČNI RAD

VESNA ČOGURIĆ

PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA – ODLUKA O DOZVOLJENOSTI

Rad se bavi fazom odlučivanja o dozvoljenosti ponavljanja kod primene vanrednog pravnog sredstva ponavljanja upravnog postupka, sa posebnim osvrtom na ponavljanje postupka po službenoj dužnosti. Specifičnost ponavljanja upravnog postupka po službenoj dužnosti je postojanje potrebe zaštite javnog interesa, koja se javlja kao zakonski uslov, kao i mogućnost donošenja odluke reformatio in peius u odnosu na stranku, nakon ponovljenog postupka. Autor u radu analizira važeće zakonsko rešenje, prema kome ne postoji izričito propisana obaveza organa uprave da donese rešenje o dozvoljavanju ponavljanja upravnog postupka kada je u pitanju ponavljanje po službenoj dužnosti. Ukazuje na moguće posledice ukidanja objektivnog roka kod ponavljanja postupka po službenoj dužnosti, kao i na smanjivanje nivoa zaštite prava stranaka. Ukazuje na potrebu veće jezičke preciznosti odredbi važećeg Zakona o opštem upravnom postupku.

Ključne reči: *ponavljanje upravnog postupka po službenoj dužnosti, javni interes, objektivni rok*

U V O D

Vanredno pravno sredstvo ponavljanje upravnog postupka propisano je odredbama čl. 176–182 Zakona o opštem upravnom postupku (u daljem tekstu ZUP).¹ Predstavlja vanrednu pravnu mogućnost da se na osnovu zakonom propisanih

Mr Vesna Čogurić, sudija Upravnog suda u Beogradu, e-mail: cogurivesna4@gmail.com.

¹ Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 18/16, 95/18 – autentično tumačenje i 2/23 – odluka US.

procesnih razloga ponovi rešavanje upravne stvari od strane donosioca rešenja kojim je redovno meritorno okončan raniji postupak.² Može biti inicirano zahtevom stranke, ali i od strane donosioca upravnog akta po službenoj dužnosti.³ Radi se o složenom pravnom sredstvu imajući u vidu zakonom propisane uslove koji moraju biti ispunjeni za njegovo pokretanje, faze odlučivanja, pravne posledice i dejstva novodonetog akta nakon ponovljenog postupka. Vanredno pravno sredstvo ponavljanje postupka sastoji se iz dve faze: a) donošenje rešenja kojim se dozvoljava ponavljanje postupka (*iudicium rescindens*) koje se pokreće po predlogu stranke ili po službenoj dužnosti i b) donošenje rešenja nakon ponovljenog postupka kojim se ponovo odlučivalo o upravnoj stvari (*iudicium rescissorium*).

Pitanje kojim se, između ostalog, rad bavi jeste: Da li iz odredbe čl. 181 ZUP-a proizlazi da organ uprave kod ponavljanja postupka po službenoj dužnosti ima obavezu da donese rešenje kojim se dozvoljava ponavljanje postupka (*iudicium rescindens*) ili nema obavezu, ili se, pak, „podrazumeva“ da organ uprave donosi rešenje kojim se dozvoljava ponavljanje postupka po službenoj dužnosti, iako to nije izričito propisano zakonom?

Podsećamo na to da je paragrafom 128, st. 2 Zakona o opštem upravnom postupku iz 1930. godine,⁴ bilo propisano da ako je u pitanju javni interes, „može sa istih razloga i sama vlast po službenoj dužnosti obnoviti postupak“. Navedenim zakonom nije bilo dalje propisano postupanje organa u obnovi postupka. Zakonom o opštem upravnom postupku iz 1956. godine (u daljem tekstu ZUP, 1956),⁵ bilo je propisano da je nadležni organ, ukoliko nakon provere procesnih uslova zaključkom ne odbaci predlog za ponavljanje, donosio zaključak kojim se ponavljanje postupka dozvoljavalo i određivao obim u kome se postupak imao obnoviti. Navedeni zaključak se nije donosio kada je to prema okolnostima slučaja bilo moguće i kada je bilo u interesu ubrzanja postupka. Član 258 ZUP-a iz 1956. godine propisivao je da se protiv zaključka donetog o predlogu za obnovu postupka, kao i protiv rešenja donetog u obnovljenom postupku, mogla izjaviti žalba, odnosno mogao se neposredno pokrenuti upravni spor. Novelom ZUP-a iz 1976. godine,⁶ dopunjen je čl. 247, st. 1 ZUP-a iz 1956. godine rečenicom „da će organ, ukoliko se ponavlja postupak po službenoj dužnosti, doneti zaključak kojim se ponavljanje dozvoljava“.

² Čl. 176 ZUP-a.

³ Čl. 177 ZUP-a.

⁴ Zakon o opštem upravnom postupku koji je objavljen u *Službenim novinama* od 25. novembra 1930. godine, br. 292, pod tekućim brojem 624.

⁵ Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni list FNRJ*, br. 52/56.

⁶ Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni list FNRJ*, br. 52/56, *Službeni list SFRJ*, br. 10/65, 18/65, 4/77.

„Pomenuta izmena je predstavljala doprinos zaštiti prava stranaka.“⁷ Odredbom čl. 247, st. 1 Zakona o opštem upravnom postupku iz 1997. godine (u daljem tekstu: ZUP, 1997),⁸ bilo je propisano da se zaključak o dozvoljavanju ponavljanja donosi kada je predlog za ponavljanje podnela stranka, kao i kada je ponavljanje postupka pokrenuto po službenoj dužnosti, dok je st. 2 istog člana bilo propisano da kada je to prema okolnostima slučaja moguće, a u interesu je ubrzanja postupka, nadležni organ može, čim utvrdi postojanje uslova za ponavljanje, preći na one radnje postupka koje treba ponoviti, ne donoseći poseban zaključak kojim se ponavljanje dozvoljava. Dakle, samo u slučaju kada je to prema okolnostima slučaja bilo moguće, a bilo je u interesu ubrzanja postupka, a što se kasnije moglo proveriti u obrazloženju novodonetog upravnog akta koji bi bio donet po sprovedenom ponavljanju postupka. Izostavljanje faze donošenja rešenja kojim se dozvoljava ponavljanje postupka po službenoj dužnosti nije ništa novo i ništa neuobičajeno, što zakon i praksa u našem upravnom procesnom pravu nisu poznavali. Međutim, navedena pravna situacija je bila zakonom propisana, odnosno postojao je pravni osnov koji je dozvoljavao izostavljanje donošenja rešenja o dozvoljavanju ponavljanja postupka, a bilo je potrebno i pružiti obrazloženje za navedeno postupanje od strane organa uprave u rešenju koje se donosi nakon ponovljenog postupka.

ODLUKA O DOZVOLJAVANJU PONAVLJANJA POSTUPKA

Odredbom čl. 181 ZUP-a propisano je da o zahtevu za ponavljanje postupka odlučuje organ koji je doneo konačno rešenje (prva faza – odlučivanje o zahtevu), kao i da isti organ ponavlja postupak po službenoj dužnosti (druga faza – ponavljanje upravnog postupka) (st. 1). Dalje je propisano da nadležni organ rešenjem odbacuje zahtev koji nije blagovremen, nije dozvoljen ili koji je izjavljen od neovlašćenog lica ili u kome razlog za ponavljanje postupka nije učinjen verovatnim (pominje se samo zahtev, ne i ponavljanje po službenoj dužnosti). Ako ne odbaci zahtev (pominje se samo zahtev) dalje ispituje da li je razlog za ponavljanje postupka mogao da dovede do drukčijeg rešenja i, ako nađe da nije, rešenjem odbija zahtev (st. 2). Najzad isti član propisuje da ako nadležni organ ne odbaci, niti odbije zahtev za ponavljanje postupka (pominje se samo zahtev), rešenjem dozvoljava ponavljanje postupka i određuje obim ponavljanja (st. 3). Rešenje kojim se dozvoljava ponavljanje postupka odlaže izvršenje konačnog rešenja (st. 4).

⁷ Zoran Tomić, Vera Bačić, *Komentar zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, 9. izd., Službeni glasnik, Beograd, 2012, 553.

⁸ Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni list SRJ*, br. 33/97 i 31/01 i *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 30/10.

Jezičkim tumačenjem citirane odredbe proizlazi da se uglavnom odnosi na ponavljanje postupka koje se inicira zahtevom, dok je ponavljanju po službenoj dužnosti posvećen samo deo odredbe „isti organ ponavlja postupak po službenoj dužnosti“. Takođe iz dela odredbe kojim se navodi „rešenjem dozvoljava ponavljanje postupka i određuje obim ponavljanja“ (čl. 181, st. 3) nije jasno da li se odnosi samo na ponavljanje postupka koje se inicira zahtevom stranke, jer govori o mogućim odlukama organa nakon podnetog zahteva, ili i na ponavljanje postupka po službenoj dužnosti. Ovo pitanje je komentarisao i Zoran Tomić koji navodi da „nadležni organ donosi rešenje o dozvoljavanju ponavljanja – bilo da se ono vrši po predlogu stranke, bilo po službenoj dužnosti“.⁹

Tumačenjem važeće odredbe čl. 181 ZUP-a proizlazi da nije izričito određeno da će organ uprave koji namerava da sprovede ponavljanje po službenoj dužnosti doneti rešenje kojim određuje razlog ponavljanja, navodi povredu javnog interesa i određuje obim u kome planira da ponovi postupak, kao što je to bilo propisano odredbom čl. 247, st. 1 ZUP-a iz 1997. godine. Osim, ako ne tumačimo da se „podrazumeva“ da se donosi rešenje kojim se pokreće ponavljanje postupka po službenoj dužnosti, što nema uporište u zakonskom tekstu i ne obavezuje organ uprave. Stranka i organ se dovode u situaciju da se namera zakonodavca izvodi iz konteksta važeće odredbe, što u praksi sigurno dovodi do različitih rešenja. „Osnovno pravilo sistemskog tumačenja nalaže da se smisao pojedine norme ne traži isključivo u njoj samoj, već da se on dobija i iz celokupnog teksta pravnog akta u kojem se ona nalazi, a katkad i iz smisla i duha celokupnog pravnog sistema.“¹⁰ Međutim, koliko god proširivali smisao i značenje odredbe čl. 181 ZUP-a, ne može se sa sigurnošću izvesti zaključak da je kod ponavljanja postupka po službenoj dužnosti organ uprave u obavezi da donese rešenje kojim se dozvoljava postupak ponavljanja. Takođe izostalo je i zakonsko uređenje situacije kada razlozi hitnosti nalažu izostanak donošenja rešenja o dozvoljenosti ponavljanja.

Upravni sud je u odluci br. 2 U. 16830/15 od 8. 12. 2016. godine, uvažio tužbu, poništio osporeno rešenje i vratio predmet tuženom organu na ponovno odlučivanje, navodeći da u ponovnom postupku tuženi organ „ima u vidu mogućnost pobijanja zaključka o dozvoli ponavljanja po službenoj dužnosti, koja predstavlja doprinos zaštiti prava stranaka“. Sudsko veće je dalje u obrazloženju pojasnilo da je „navedeni stav izražen i u presudi Ustavnog suda broj UŽ-1211/2011 od 11. 3. 2015. godine, u kojoj je navedeno da Zakon dozvoljava nadležnom organu da, izuzetno,

⁹ Zoran Tomić, *Komentar zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, 2. prepravljeno i znatno dopunjeno izd., Službeni glasnik, Beograd, 2019, 729.

¹⁰ Radmila Vasić, Miodrag Jovanović, Goran Dajović, *Uvod u pravo*, 9. izd., Pravni fakultet Univerziteta, Beograd, 2022, 345.

bez donošenja posebnog zaključka o ponavljanju postupka, preduzme radnje postupka koje treba ponoviti, čim utvrdi postojanje uslova za ponavljanje (čl. 247, st. 1 i 2 ZUP-a). Međutim, to ne oslobađa nadležni organ obaveze da u rešenju navede zakonski razlog za obnovu i da iznese okolnosti iz kojih se vidi postojanje tog razloga, kao i da omogući stranci da učestvuje u obnovljenom postupku i da se izjasni o dokazima koji se izvode, odnosno o činjenicama koje se utvrđuju“. Navedena odluka je doneta primenom tada važećeg čl. 247, st. 1 i 2 ZUP-a iz 1997. godine.¹¹ Međutim, kasnije donetim ZUP-om iz 2016. godine brojna zakonska rešenja su izmenjena, pojedina su doprinela modernizaciji upravnog postupka, a pojedina možda zahtevaju precizniju jezičku formulaciju i konkretizaciju, koja bi obezbedila nedvosmisleno tumačenje zakonske odredbe i izbegavanje različite interpretacije zakonskog teksta, što bi svakako doprinelo ujednačenom postupanju upravnih organa u skladu sa načelom zakonitosti.

Eventualno izostavljanje donošenja rešenja o dozvoljavanju pokretanja ponavljanja postupka po službenoj dužnosti, dovodi stranku u neravnopravan položaj u odnosu na položaj koji ima kod ponavljanja po zahtevu. Upravo iz navedenog razloga, neophodno bi bilo doneti rešenje kojim se dozvoljava ponavljanje postupka po službenoj dužnosti, a u kome se navodi koji javni interes je ugrožen i koji je potrebno zaštititi, zakonski razlog za ponavljanje postupka i trenutak saznanja za isti, verovatnoću, kao i obim u kome će se ponavljanje postupka sprovesti. Takođe, postojanje navedenog rešenja olakšava i kasniju eventualnu kontrolu zakonitosti rada organa uprave u žalbenoj i sudskoj kontroli.

Daljim čitanjem teksta zakona dolazimo do odredbe čl. 188 ZUP-a, kojom je između ostalog, propisano da „izuzetno, protiv rešenja kojim se dozvoljava ponavljanje postupka nije dozvoljena žalba“. Ima pravne logike, povezane sa načelom delotvornosti i ekonomičnosti postupka,¹² da se na rešenje kojim je stranci dozvoljeno ponavljanje upravnog postupka, koje je inicirala stranka podnošenjem zahteva, ne dozvoli žalba, jer je ista uspela u zahtevu i dozvoljeno je ponavljanje postupka. Međutim, postavlja se pitanje – šta se dešava u situaciji kada je postupak ponovljen po službenoj dužnosti i kada novodoneto rešenje ne ide u prilog stranci, kod činjenice da objektivnog roka nema, a u ZUP-u nigde izričito ne piše da je bilo potrebno doneti rešenje kojim se dozvoljava ponavljanje postupka, a sve i da se „pretpostavilo“ da je bilo potrebno doneti rešenje kojim se dozvoljava ponavljanje upravnog postupka po službenoj dužnosti i da je isto bilo doneto, zakonom je isključeno podnošenje žalbe.

¹¹ Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni list SRJ*, br. 33/97, 31/01 i *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 30/10.

¹² Čl. 9 ZUP-a.

Dodatno se komplikuje pravno gledište u odnosu na faze ponavljanja postupka i odluke koje prate svaku od faza, jer je povodom navedenih odredbi ZUP-a doneta i sentenca Upravnog suda povodom rešenja U 12268/19 od 1. 9. 2021. godine, koja glasi: „Rešenje kojim se dozvoljava ponavljanje postupka i određuje obim ponavljanja ne predstavlja akt iz čl. 3 i 4 Zakona o upravnim sporovima, protiv koga se može voditi upravni spor.“ Sentenca je zapravo odredila pravnu prirodu rešenja kojim se dozvoljava ponavljanje postupka, navodeći da se radi o aktu upravljanja postupkom, a ne o upravnom aktu. Otišlo se i korak dalje, te se ukazalo na to da je pravilnost takvog rešenja moguće ispitati tek nakon ponovljenog postupka, u kontroli rešenja koje je doneto nakon ponovljenog postupka.¹³ Da je u pitanju „čist akt upravljanja postupkom“ mišljenje je i profesora Zorana Tomića.¹⁴

U skladu sa navedenom Sentencom doneto je rešenje Upravnog suda broj 11 Uv 99/23 od 13. 9. 2023. godine kojim je odbijen prigovor izjavljen protiv rešenja sudije pojedinca Upravnog suda, Odeljenja u Kragujevcu, broj I-4 U 18398/22 od 1. 3. 2023. godine, kojim je odbačena tužba tužioca, ovde podnosioca prigovora, podneta protiv rešenja tuženog organa, primenom odredbe čl. 26, st. 1, tač. 2 Zakona o upravnim sporovima. Osporenim rešenjem, tač. 1 dispozitiva, odlučeno je da će se upravni postupak okončan rešenjem, koje je doneo taj organ, ponoviti po službenoj dužnosti, u delu utvrđivanja činjeničnog stanja u vezi sa postojanjem tehničkih uslova za priključenje na distributivni sistem električne energije; tač. 2 dispozitiva, odlučeno je da će se u ponovljenom postupku izvršiti izvođenje dokaza uvidom u Studiju priključenja objekta za proizvodnju električne energije sa pratećom dokumentacijom. U prigovoru, podnetom Upravnom sudu, podnosilac je pobijao zakonitost osporenog rešenja sa svih zakonom predviđenih razloga. Po oceni navoda prigovora i rešenja Upravnog suda Odeljenja u Kragujevcu I-4 U 18398/22 od 1. 3. 2023. godine, kao i spisa predmeta, saglasno odredbi čl. 27, st. 2 Zakona o upravnim sporovima,¹⁵ posebno veće Upravnog suda je našlo da je prigovor neosnovan. Sud se pozvao na odredbe čl. 181, 182 i 188 ZUP-a, kao i na odredbe čl. 3 i 4 ZUS-a, nalazeći da je pravilno zaključivanje sudije pojedinca u osporenom rešenju da tužbom osporeno rešenje, kojim se dozvoljava ponavljanje postupka (prim. aut. po službenoj dužnosti), ne predstavlja konačan akt iz navedenih odredaba čl. 3 i 4 Zakona o upravnim sporovima, o čijoj zakonitosti se odlučuje u upravnom sporu, već akt upravljanja postupkom, koji se ne može osporavati žalbom u upravnom postupku, niti tužbom u upravnom

¹³ *Bilten sudske prakse Upravnog suda*, br. 10, INTERMEX, Beograd, 2024, 810.

¹⁴ Zoran Tomić, *Komentar zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, 2. prepravljeno i znatno dopunjeno izd., Službeni glasnik, Beograd, 2019, 768.

¹⁵ Zakon o upravnim sporovima, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 111/09.

sporu. Sa iznetih razloga, posebno veće Upravnog suda je primenom odredbe čl. 27, st. 3 Zakona o upravnim sporovima odbilo prigovor.

Međutim, sasvim drugačije tumačenje ima Vrhovni sud Srbije, a izneto je u odlukama Uzp 175/2023 od 19. 11. 2024. godine i Uzp 93/2024 od 26. 6. 2025. godine, u kojima se navodi da „rešenje kojim se dozvoljava ponavljanje postupka i odlučuje o obimu ponavljanja nije akt kojim se upravlja postupkom (kako to zaključuje Upravni sud), jer je odredbom čl. 146 ZUP-a propisano da je zaključak, a ne rešenje, akt kojim se upravlja postupkom i donosi se kada zakonom nije određeno da se donosi rešenje. Protiv zaključka nije dozvoljena žalba i ne može se pokrenuti upravni spor pa se može pobijati žalbom odnosno tužbom protiv rešenja. Činjenica da je zakonodavac propisao da se o dozvoli i obimu ponavljanja postupka odlučuje rešenjem, a ne zaključkom, upućuje na to da se radi o odluci o veoma bitnom procesnom pitanju koje za stranku ima značaj kao da se odlučuje o njenom pravu, obavezi ili pravnom interesu. Mogućnost donošenja rešenja u takvoj situaciji je upravo propisana čl. 181, st. 3, a u vezi s čl. 136, st. 2 ZUP-a. Propisujući (ne)mogućnost izjavljivanja žalbe na rešenja doneta u posebnim slučajevima uklanjanja i menjanja zakonodavac je, odredbom čl. 188, st. 2 ZUP-a, propisao da protiv rešenja o dozvoljavanju i obimu ponavljanja postupka žalba nije dozvoljena, ali to što ovom odredbom nije izričito navedeno da se protiv ovog rešenja može podneti tužba u upravnom sporu, ne znači da je on isključen, imajući u vidu odredbe čl. 32, st. 2 i čl. 198, st. 2 Ustava RS. S obzirom na navedeno, uputstvo o pravnom sredstvu dato u rešenju od 19. 8. 2020. godine kojim je odlučivano o dozvoli i obimu ponavljanja postupka, pored toga što sadrži obaveštenje stranci da protiv tog rešenja nije dozvoljena žalba, moralo je da sadrži i pouku o tome da li je protiv tog rešenja dozvoljena tužba u upravnom sporu, kom sudu, u roku i čak visinu takse koja se plaća. Što čl. 141, st. 5 ZUP-a inače izričito i propisuje.“

Navedena pravna situacija se može analizirati i sa aspekta prava stranke, imajući u vidu da, kod ponavljanja po službenoj dužnosti, odluka doneta u drugoj fazi (*iudicium rescissorium*), odnosno nakon ponovljenog upravnog postupka, može biti gora po stranku od one čije se ponavljanje tražilo po službenoj dužnosti – *reformation in peius*. S obzirom na činjenicu da odluka u ponovljenom postupku može biti nepovoljnija po stranku, pretpostavka je da će stranka u toj situaciji biti veoma zainteresovana da štiti svoja prava u zakonom propisanom postupku.

Zakonodavstva u zemljama regiona: Republika Slovenija, Republika Hrvatska i Republika Crna Gora, regulišu navedeno pitanje čini se dosta preciznije. Tako na primer slovenački ZUP propisuje da prilikom obnavljanja postupka po službenoj dužnosti nadležni organ donosi rešenje kojim odlučuje da će se postupak obnoviti ako utvrdi da su za to ispunjeni zakonski uslovi. Protiv rešenja o obnavljanju postupka po službenoj dužnosti dozvoljena je žalba. Kada je, s obzirom na okolnosti

slučaja, očigledno da je neophodna obnova postupka i postoji mogućnost da donošenje posebnog rešenja izazove nepovratne posledice po predlagača obnove ili po javni interes, nadležni organ može izvršiti one procesne radnje koje se moraju ponoviti bez donošenja posebnog rešenja o obnovi postupka. Da je obnavljanje postupka dozvoljeno bez posebnog rešenja navodi se u izreci rešenja iz čl. 270 ovog zakona.¹⁶ Organ u obrazloženju obrazlaže razloge za uvođenje obnove bez posebne odluke, kako je to propisano čl. 268 Zakona o opštem upravnom postupku.¹⁷ Hrvatski ZUP propisuje da ako nadležni organ ne odbaci niti odbije predlog za obnovu postupka ili po službenoj dužnosti utvrdi da postoje razlozi za obnovu postupka, doneće rešenje kojim će dopustiti obnovu postupka i odrediti u kojem će se obimu postupak obnoviti. Rešenje kojim se dopušta obnova postupka odlaže izvršenje rešenja protiv kojeg je obnova dopuštena.¹⁸ (Da li ima pravo žalbe, tužbe.) Kada je to prema okolnostima slučaja moguće i u interesu je ubrzanja postupka, nadležni organ, čim utvrdi postojanje uslova za obnovu, preduzeće one radnje postupka koje se imaju obnoviti, ne donoseći posebno rešenje kojim se obnova dopušta.¹⁹ Crnogorski ZUP uređuje situaciju kad je to prema okolnostima slučaja moguće i u interesu je ubrzanja upravnog postupka, a javnopravni organ utvrdi da postoje uslovi za ponavljanje postupka, preduzeće one radnje postupka koje treba ponoviti, pri čemu ne donosi posebno rešenje kojim se dozvoljava ponavljanje postupka.²⁰

Zašto se naš zakonodavac opredelio za ovakvo nedorečeno rešenje nije jasno, imajući u vidu da je nivo zaštite stranke u navedenoj pravnoj situaciji smanjen u odnosu na prethodni ZUP iz 1997 godine. Primera radi, Upravni sud je u odluci broj 15 U 11331/12 od 17. januara 2013. godine, uvažio tužbu, poništio osporeno rešenje i vratio predmet tuženom organu na ponovno odlučivanje, nalazeći da tuženi organ nije sankcionisao povredu odredbe čl. 247, tač. 1 Zakona o opštem upravnom

¹⁶ Zakon o splošnem upravnom postupku, *Uradni list RS*, br. 80/99 ... 82/13, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/>.

¹⁷ V. više o tome u: Polonca Kovač, Tone Jerovšek, *Upravni postopek in upravni spor*, 3. predelana in dopolnjena izd., Fakultet za upravo, Ljubljana, 2023; Erik Kerševan, Vilko Androjna, *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*, GV založba, Ljubljana, 2017.

¹⁸ V. više o tome u: Zlatan Turčić, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku: s priložima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova*, 3. dopunjeno izdanje, Organizator, Zagreb, 2012, 272–290.

¹⁹ Zakon o općem upravnom postupku, *Narodne novine*, br. 47/09 i 110/21, <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op>.

²⁰ Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni list RCG*, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17, <http://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon>. Stevan Lilić, Dražen Cerović, *Upravno pravo*, Službeni list Crne Gore, Podgorica, 2019, 255.

postupku iz 1997. godine, kojim je predviđeno da će o ponavljanju postupka po službenoj dužnosti, organ doneti zaključak kojim se ponavljanje dozvoljava, ako prethodno utvrdi da su za ponavljanje ispunjeni zakonski uslovi, budući da je prvo-stepeni organ sproveo ponavljanje postupka, bez donošenja zaključka koji se može pobijati žalbom, u skladu sa odredbom čl. 249 istog zakona, čime je tužiocu uskratio pravo na korišćenje redovnog pravnog sredstva u upravnom postupku.

JAVNI INTERES I PONAVLJANJE POSTUPKA PO SLUŽBENOJ DUŽNOSTI

Za ponavljanje postupka po službenoj dužnosti, zakonski uslov je postojanje javnog interesa koji je ugrožen i koji treba zaštititi u ponovnom postupku. O ostvarenju i zaštiti javnog interesa stara se organ uprave tokom celog upravnog postupka, na taj način što može pokrenuti upravni postupak po službenoj dužnosti kada smatra da treba zaštititi javni interes, zatim tokom trajanja upravnog postupka, kod izrade upravnog akta, kod izvršenja upravnog akta, kao i kod pokretanja vanrednih sredstava zaštite u postupku. Javni interes, po pravilu, proizlazi iz smisla materijalnopравnih propisa koji važe u određenoj oblasti i primenjuju se u konkretnom slučaju.²¹ Materijalni zakoni iz upravne oblasti koji određuju i uređuju konkretnu pojedinačnu upravnu stvar, propisuju svoj posebni javni interes, što znači da postoje različiti zakonom propisani javni interesi, odnosno da se isti ne podrazumeva, stoga i predstavlja „neodređen pojam“, što znači da je potrebno u svakom konkretnom materijalnom zakonu tačno, istinito i zakonito utvrditi volju zakonodavca. „ZUP nije dao definiciju 'javnog interesa', već samo određuje da organ koji vodi postupak utvrđuje javni interes u okviru zakona. Prema tome, nije prepušteno na volju organu da ocenjuje 'javni interes', već je organ pritom ograničen odredbama zakona koji sadrže materijalnopравne odredbe.“²² Stoga, ukoliko javni interes nije konkretno određen samim zakonom potrebno je istražiti nameru i volju zakonodavca. To znači da organ uprave još u redovnom postupku ima zadatak da definiše i navede koji tačno javni interes štiti i u kojoj meri. Način ostvarivanja javnog interesa od strane organa uprave, često je propisan diskrecionim normama, što dodatno usložnjava postupak rešavanja upravne stvari, kao i kontrolu celishodnosti i zakonitosti upravnog postupka.²³

²¹ Dragan Vasiljević, Zorica Vukašinović-Radojičić, *Upravno pravo*, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd 2019, 257.

²² Slavoljub Popović, Branislav Marković, Milan Petrović, *Upravno pravo: opšti deo*, 2. izd., Savremena administracija, Beograd, 1995, 367.

²³ Vesna Čogurić, „Javni interes u našem upravnom procesnom pravu – izazovi u prameni“, *Zbornik radova sa Savetovanja pravnika*, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 2025, 439.

Što se tiče javnog interesa kod vanrednog sredstva ponavljanja postupka, da bi organ uprave pokrenuo po službenoj dužnosti postupak ponavljanja, potrebno je utvrditi koji se tačno javni interes štiti u redovnom postupku, da li je povređen i u kojoj meri, odrediti zakonski razlog za ponavljanje postupka, učiniti verovatnim da bi u ponovnom postupku došlo do drugačijeg uređenja konkretne upravne stvari, koja može biti rešena i na štetu stranke, pri tome vodeći računa o subjektivnom roku od 90 dana. Imajući u vidu da se radi o vanrednom pravnom sredstvu, kojim se konačno ili pravnosnažno rešenje stavlja van snage, od izuzetnog je značaja utvrditi i navesti povredu javnog interesa zbog koje je potrebno ponoviti postupak. Upravo zato je procesna faza donošenja rešenja (prim. aut. ranije zaključka, čl. 147, st. 2 ZUP-a iz 1997. godine), kojim se dozvoljava ponavljanje postupka po službenoj dužnosti, neophodna i važna, jer se stranka na taj način zapravo obaveštava da je ponovo pokrenut upravni postupak, kao i iz kojeg zakonskog razloga. Naravno, razlozi izuzetne hitnosti su opravdavajući u situaciji kada se izostavi donošenje rešenja kojim se stranka obaveštava da je pokrenut ponovo upravni postupak, ali se ti razlozi moraju navesti u obrazloženju rešenja koje se donosi po sprovedenom ponavljanju. O važnosti javnog interesa u postupanju po vanrednom pravnom sredstvu ponavljanju postupka, kao zakonskom uslovu, izjasnio se Upravni sud u odluci broj 16 U 15404/16 od 23. 2. 2017. godine, kojom je uvažio tužbu, poništio osporeno rešenje i vratio predmet tuženom organu na ponovno odlučivanje, nalazeći da se „po službenoj dužnosti može pokrenuti ponavljanje postupka samo kada je to potrebno radi zaštite javnog interesa“ (čl. 177, st. 2 ZUP-a).

„Upravno pravo je grana prava, koja je u stanju da izgradi efikasan sistem mehanizama za garantovanje i zaštitu prava, sloboda i legitimnih interesa pojedinca, obezbedi pravilnu interakciju između države i pojedinca, obezbedi sprovođenje zadataka sistema javne uprave. Kategorije upravne i pravne nauke određuju glavne elemente mehanizma za obezbeđivanje i sprovođenje prava, sloboda i legitimnih interesa pojedinca. Među takvim kategorijama vodeće mesto pripada javnom interesu. Danas je ova pravna kategorija neodređena i malo istražena, što ukazuje na relevantnost njenog daljeg proučavanja.“²⁴ O značaju javnog interesa govori i to da javni interes opredeljuje vrstu pravnog odnosa: „Ako nema potrebe da se štiti javni interes, nema potrebe ni za regulacijom i nadzorom od strane države, stoga, takav odnos treba ostaviti slobodnoj volji strana.“²⁵

²⁴ Tetiana Evgeniivna Kaganovska, Iryna Anatiliivna Pakhomova, Vladyslav Olegovich Neviadovskyi, Artem Oleksandrovych Yefremov, „Public interest as a category of administrative and legal science“, *Ius Humani. Revista De Derecho*, No. 1, Vol. 11, 2022, 1–14, <https://doi.org/10.31207/ih.v11i1.292>.

²⁵ Tina Sever, „Public interest and public benefit as guidelines on administrative action“, *Citizens' engagement and empowerment: The era of collaborative innovation in governance [e-proceedings]: 29th*

Sudska praksa je odavno zauzela jasan stav u skladu sa propisanim načelom. Tako je u odluci SVS, Už, br. 8087/61 od 28. 10. 1961. godine navedeno da se obnova upravnog postupka po službenoj dužnosti može sprovesti, samo ako to zahteva javni interes.

ROKOVI ZA PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA

Stranka može da zahteva ponavljanje postupka u roku od 90 dana od saznanja za razlog za ponavljanje, odnosno u roku od šest meseci od objavljivanja odluke Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava u *Službenom glasniku Republike Srbije*. Isti rokovi važe i ako se postupak ponavlja po službenoj dužnosti. Rok od 90 dana od saznanja za razlog za ponavljanje postupka je subjektivni rok. U slučaju da osnov za ponavljanje postupka predstavljaju odluke Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava, rok je postavljen objektivno, to jest, ne zavisi od subjektivnih elemenata kod stranke – njenog saznanja, i iznosi šest meseci od objavljivanja ovih odluka u *Službenom glasniku Republike Srbije*. „Za razliku od ranijeg ZUP-a, ovom odredbom definisan je subjektivni rok i za organ uprave. Konkretno, on zavisi od saznanja lica koja su u organu ovlašćena da ponove postupak po službenoj dužnosti. Razlog leži u sprečavanju moguće zloupotrebe ovlašćenja.“²⁶

Kada je reč o objektivnom roku za ponavljanje postupka po zahtevu stranke ili po službenoj dužnosti, u važećem ZUP-u, isti je iznosio pet godina od konačnosti rešenja donetog u inicijalnom postupku sve do donošenja odluke Ustavnog suda I UZ 253/2018 od 30. 6. 2022. godine, koja je objavljena u *Službenom glasniku* 13. 1. 2023. godine. Navedenom odlukom Ustavni sud je odlučio da odredba čl. 178, st. 3 ZUP-a nije u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom. Imajući u vidu opšteobavezujući karakter odluka Ustavnog suda, izvršenim izmenama čl. 178 ZUP-a, odnosno brisanjem st. 3, koji je propisivao objektivni rok od pet godina, vanredno pravno sredstvo ponavljanje upravnog postupka više nije omeđeno objektivnim rokom, bilo da je ponavljanje postupka bilo inicirano po zahtevu stranke, ili po službenoj dužnosti. Pažljivom analizom sadržine obrazloženja može se zaključiti da obrazloženje ukazuje na razloge u vezi sa ponavljanjem postupka koji se odnose na razloge u vezi sa odlukama Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava.

NISPAcee Annual Conference, October 21–23, Ljubljana, Slovenia, 2021, https://www.nispa.org/files/conferences/2021/e-proceedings/system_files/papers/Sever_Paper.pdf.

²⁶ Zoran Tomić, Dobrosav Milovanović, Vuk Cucić, *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Beograd, 2017, 193.

Da li je brisanjem st. 3 iz čl. 178 ZUP-a, ugrožena pravna sigurnost kada je u pitanju ponavljanje po službenoj dužnosti, imajući u vidu da objektivni rok ne postoji, a da se možda subjektivni ne može precizno odrediti, jer organ uprave nema zakonom izričito propisanu obavezu da donese rešenje kojim se dozvoljava ponavljanje postupka po službenoj dužnosti, iz koje bi se mogao utvrditi trenutak saznanja za razlog ponavljanja, a i da je isto doneto, stranka nema pravo žalbe ni tužbe, posebno jer novodoneta odluka može biti *reformatio in peius* u odnosu na stranku.

ZAKLJUČAK

Važeći Zakon o opštem upravnom postupku je doneo brojna zakonska rešenja koja su doprinela modernizaciji našeg upravnog postupka, ali pojedina zahtevaju precizniju jezičku formulaciju i konkretizaciju, koja bi obezbedila nedvosmisleno tumačenje zakonske odredbe čime bi se izbegla različita interpretacija zakonskog teksta, što bi svakako doprinelo ujednačenom postupanju upravnih organa u skladu sa načelom zakonitosti.

Važnost donošenja rešenja kojim se dozvoljava ponavljanje postupka po službenoj dužnosti, ogleda se u tome što je iz istog moguće videti razlog ponavljanja upravnog postupka, trenutak i način saznanja za isti, kao i javni interes koji je ugrožen i koji se ima zaštititi. Za sada ukoliko se i donese navedeno rešenje, ZUP-om je isključena mogućnost izjavljivanja žalbe, a Sentencom Upravnog suda isključeno je i izjavljivanje tužbe. Izostavljanje navedene faze je bilo dozvoljeno ZUP-om iz 1997. godine, ukoliko su postojali opravdani razlozi hitnosti, ali ih je trebalo potom obrazložiti u obrazloženju rešenja. Nalazimo da ponavljanje postupka po službenoj dužnosti, s obzirom na navedeno, treba sprovesti restriktivno, posebno nakon ukidanja objektivnog roka za pokretanje ponavljanja postupka, jer pravna sigurnost stranke u postupku može biti dovedena u pitanje.

VESNA ČOGURIĆ, LL.M.
Judge of the Administrative Court
of the Republic of Serbia

PERMISSION OF REPETITION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Summary

The paper deals with the decision-making phase on the admissibility of repetition in the application of the extraordinary legal means of repetition of the administrative procedure, with special reference to the repetition of the procedure *ex officio*. The specificity of repeating

the administrative procedure *ex officio* is the existence of the need to protect the public interest, which appears as a legal requirement, as well as the possibility of making a *reformatio in peius* decision in relation to the party, after the repeated procedure. In the paper, the author analyzes the valid legal solution, according to which there is no expressly prescribed obligation of the administrative body to pass a decision on allowing the repetition of the administrative procedure when it comes to repetition *ex officio*. It points to the possible consequences of the abolition of the objective term in case of repetition of the procedure *ex officio*, as well as to the reduction of the level of protection of the rights of the parties. It indicates the need for greater linguistic precision in legal provisions.

Key words: repetition of the administrative procedure *ex officio*, public interest, objective deadline

Literatura

- Čogurić V., „Javni interes u našem upravnom procesnom pravu – izazovi u primeni“, *Zbornik radova sa Savetovanja pravnika*, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 2025.
- Kaganovska T. E., Pakhomova I. A., Neviadovskiy V. O., Yefremov A. O., „Public interest as a category of administrative and legal science“, *Ius Humani. Revista De Derecho*, No. 1, Vol. 11, 2022, <https://doi.org/10.31207/ih.v11i1.292>.
- Kerševan E., Androjna V., *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*, GV založba, Ljubljana, 2017.
- Kovač P., Jerovšek T., *Upravni postopek in upravni spor*, 3. predelana in dopolnjena izd., Fakultet za pravo, Ljubljana, 2023.
- Lilić S., Cerović D., *Upravno pravo*, Službeni list Crne Gore, Podgorica, 2019.
- Popović S., Marković B., Petrović M., *Upravno pravo: opšti deo*, 2. izd., Savremena administracija, Beograd, 1995.
- Sever T., „Public interest and public benefit as guidelines on administrative action“, *Citizens' engagement and empowerment: The era of collaborative innovation in governance [e-proceedings]: 29th NISPAce Annual Conference*, October 21–23, Ljubljana, Slovenia, 2021, https://www.nispa.org/files/conferences/2021/e-proceedings/system_files/papers/Sever_Paper.pdf.
- Tomić Z., Bačić V., *Komentar zakona o opštem upravnom postupku: sa sudskom praksom i registrom pojmova*, 9. izd., Službeni glasnik, Beograd, 2012.
- Tomić Z., *Komentar zakona o opštem upravnom postupku: sa sudskom praksom i registrom pojmova*, 2. prepravljeno i znatno dopunjeno izd., Službeni glasnik, Beograd, 2019.
- Tomić Z., Milovanović D., Cucić V., *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Beograd, 2017.
- Tomić Z., *Opšte upravno pravo*, 15. novelirano izd., Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2022.

Vasić R., Jovanović M., Dajović D., *Uvod u pravo*, 9. izd., Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2022.

Vasiljević D., Vukašinović-Radojičić Z., *Upravno pravo*, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd, 2019.

Turčić Z., *Komentar Zakona o općem upravnom postupku: s priložima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova*, 3. dopunjeno izdanje, Organizator, Zagreb, 2012.

PREGLEDNI RAD

DORĐE TIMOTIJEVIĆ

NAČELO SRAZMERNOSTI U UPRAVNOM PRAVU

U radu se analiziraju načelo srazmernosti, njegov odnos sa pojedinim osnovnim vrednostima sa čijim ostvarenjem je ono povezano i koje mogu opredeliti način njegove primene prilikom rešavanja upravnih stvari, kao i njegovo uređenje u okviru evropskog i domaćeg pravnog sistema. S tim u vezi, u radu se polazi od porekla i značaja načela srazmernosti, da bi se potom ispitali njegova veza i odnos sa načelom zakonitosti, javnim interesom, pravnom sigurnošću, primenom prinude i slobodnom ocenom. Takođe, iznose se opažanja i zaključci u pogledu načina regulisanja ovog načela u domaćem upravnompravnom sistemu i elementata koji su od velike važnosti prilikom primene propisa koji ga uređuju.

Ključne reči: načelo srazmernosti, upravno pravo, načelo zakonitosti, javni interes, primena prinude, slobodna ocena

U V O D

Načela predstavljaju osnov na kojem se grade pravila svakog postupka. Njihov zadatak je da doprinesu što potpunijoj regulativi određenog postupka, kompletnijoj zaštiti prava njegovih učesnika, kao i povećanju pravne sigurnosti i zaštiti javnog interesa.¹ Putem načela se učvršćuje konzistentnost konkretnog postupka i postavljaju

Dorđe Timotijević, istraživač-pripravnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu, doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, e-mail: dj.timotijevic@iup.rs. Rad je nastao kao rezultat istraživanja u okviru projekta „Prilagodavanje pravnog okvira društvenim i tehnološkim promenama sa posebnim osvrtom na regulisanje veštačke inteligencije“, koji u 2025. godini sprovodi Institut za uporedno pravo uz finansijsku podršku Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija (evidencioni broj: 451-03-136/2025-03/200049 od 4. 2. 2025).

¹ Dorđe Timotijević, „Načela opšteg upravnog postupka“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 2, Beograd, 2025, 123–124.

se uporišne tačke zakonskog teksta koji ga reguliše.² Pored toga, zakonodavac mora voditi računa o osobenostima konkretnog postupka prilikom propisivanja osnovnih načela kako bi se mogao uspostaviti stabilan i delotvoran procesnopravni sistem.³

Propisivanje konkretnih načela se vrši kako bi ona u sadejstvu sa odredbama koje ih konkretizuju i razrađuju uspostavila sveobuhvatan sistem pravnih normi čijom primenom se data životna situacija može rešiti delotvorno, ekonomično i pravedno. Kako bi se ovaj cilj postigao, načela moraju odražavati smisao i svrhu zakona.⁴

Pravilno definisana i detaljno razrađena načela, propisana u skladu sa svrhom zakona, obezbeđuju retku pojavu pogrešnog tumačenja njegovih odredaba. Osim toga, kada neko pitanje nije do kraja regulisano, odnosno kada je reč o pravnom standardu, načela omogućavaju tumačenje prava u konkretnim slučajevima,⁵ popunjavajući tako pravne praznine.

Među osnovnim načelima na kojima se mora zasnivati pravni poredak, ali i postupanje u upravnim stvarima, svakako se nalazi i načelo srazmernosti. Ovo načelo je tokom vremena bilo predmet proučavanja i analize mnogobrojnih autora, ali i sudova, te je postalo i predmet regulisanja međunarodnog prava, dok u domaćem pravnom sistemu predstavlja i ustavnu i zakonsku kategoriju.

POREKLO I ZNAČAJ NAČELA SRAZMERNOSTI

Proporcionalnost se najpre izdvojila kao filozofska kategorija, odnosno kao pojam koji odražava pažljivo rezonovanje i životno iskustvo.⁶ Ona je smatrana otegotvorenjem koncepta pravde i izrazom racionalnog razmišljanja.⁷ Racionalno razmišljanje pretpostavlja da srazmerno postupanje zahtevamo i od sebe i od drugih. Sledstveno tome, zahteva se da kazna bude srazmerna povredi pravila.⁸ Primećuje se da je proporcionalnost proistekla iz ljudske prirode, i to u onom trenutku kada

² Zoran R. Tomić, Dobrosav Milovanović, Vuk Cucić, *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Beograd, 2017, 24.

³ Đ. Timotijević (2025), op. cit., 124.

⁴ Đorđe Timotijević, „Pravo na pravdu u svetlu osnovnih vrednosti prirodnog i pozitivnog prava“, *Zbornik radova 37. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Jelena S. Perović Vujačić), tom II, Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, Beograd, 2024, 63–64.

⁵ Z. R. Tomić, D. Milovanović, V. Cucić, op. cit., 24.

⁶ E. W. Thomas, *The Judicial Process: Realism, Pragmatism, Practical Reasoning and Principles*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, 337.

⁷ Joseph Raz, *Practical Reasons and Norms*, Oxford University Press, Oxford, 1999, 95.

⁸ Aharon Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, 175.

se ona usavršila u meri koja je neophodna da bi se raspoznali istinsko značenje i važnost ovog principa. Svest o tome da proporcionalnost nadilazi filozofske okvire, te da ona predstavlja načelo koje treba urediti pravnim normama i na taj način je uvesti kao pozitivnopravnu kategoriju, razvijala se postepeno. Štaviše, brojni pravni sistemi u okviru svojih ustavnih i zakonskih normi još uvek eksplicitno ne predviđaju ovaj princip, iz čega proizilazi da njemu nije dat odgovarajući značaj.

Do pojave proporcionalnosti kao pozitivnopravnog principa došlo je u okviru pruskog upravnog prava u drugoj polovini 19. veka. Sam njen koncept vezan je za shvatanja Vrhovnog upravnog suda Pruske koji je u jednom od svojih predmeta zauzeo stanovište da je policijsko postupanje nezakonito usled disproporcionalnosti. Dalji razvoj ovog načela nastavio se sve do početka drugog svetskog rata.⁹ U toku posleratnog perioda, princip srazmernosti se razvijao uglavnom kroz shvatanja Evropskog suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). Princip proporcionalnosti se ne pominje u konstitutivnim aktima prava Evropske unije (EU), te je Evropski sud pravde ovaj pojam razradio u stvarima koje se tiču kontrole institucija EU, ali i u stvarima u kojima je sud države članice upućuje.¹⁰

Koncept srazmernosti ubrzo je počeo da privlači pažnju pravnih sistema mnogih evropskih država, uključujući Španiju, Portugal, Francusku, Italiju, Belgiju, Grčku i Švajcarsku.¹¹ Vremenom, pod uticajem prava EU, Evropske konvencije o ljudskim pravima i prakse ESLJP, proporcionalnost se razvila u centralnu karakteristiku savremenog evropskog upravnog prava, kako na nacionalnom nivou, tako i na nivou EU.¹²

Prema domaćoj pravnoj teoriji, princip srazmernosti potiče iz policijskog prava, odakle se ovo načelo proširilo u upravno pravo, druge grane prava i pravnu praksu uopšte. Po prirodi stvari, proporcionalnost je vezana za primenu prinude, pa samim tim i za policijsku delatnost. Cilj principa srazmernosti jeste ograničenje državne prinude i obezbeđivanje efektivnog ostvarenja ustavnih i zakonskih prava,¹³ pri čemu je njegov koren vezan za zahtev građana prema državi da se njihova prava i slobode mogu ograničavati jedino ukoliko je to neophodno radi zaštite javnog interesa i istih prava i sloboda drugih građana.¹⁴

⁹ A. Barak, op. cit., 178–179.

¹⁰ Tridimas Takis, *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, 89.

¹¹ A. Barak, op. cit., 187.

¹² Henrik Wenander, „Europeanisation of the Proportionality Principle in Denmark, Finland and Sweden“, *Review of European Administrative Law*, No. 2, 2020, 133.

¹³ Slobodan Miletić, Sreten Jugović, *Pravo unutrašnjih poslova*, drugo izdanje, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2012, 157.

¹⁴ Slobodan Miletić, *Komentar Zakona o policiji*, https://www.paragraf.rs/dokumenti/ZOP_ceo.pdf, 25. 5. 2025., 110.

Načelo srazmernosti ima bitnu ulogu kada je reč o primeni zakona, tako da je reč o principu od velikog značaja za praktičnu sferu prava. Poštovanje i dosledna primena ovog principa doprinose kvalitetnoj i adekvatnoj primeni zakona koja će se zasnivati na javnom interesu i ostvarenju i očuvanju ljudskih prava. Od suštinskog značaja je da se postupanjem primenioca prava prilikom primene načela srazmernosti postigne svrha zakona uz izbegavanje disproportionalnog ograničenja garantovanih prava. U tom smislu, zakonodavac je dužan da usvaja propise koji ograničavaju ustavom garantovana ljudska prava na način koji zadovoljava zahteve proporcionalnosti i ograničava ljudska prava samo u izuzetnim slučajevima, i u neophodnoj meri.¹⁵ Takođe, neophodno je da postoji činjenični osnov koji opravdava donošenje propisa određene sadržine koja će biti prilagođena njegovoj svrsi. Ukoliko su ovi uslovi ispunjeni, postavlja se solidan osnov za primenu propisa koja će, između ostalog, biti u skladu sa načelom srazmernosti.

Princip srazmernosti je veoma važan i za sudsko odlučivanje, uzimajući u obzir da se sudije prilikom rešavanja spora susreću sa različitim pravima i interesima, javnim i privatnim, koji se često međusobno sukobljavaju. U takvim okolnostima, neophodno je postići pravičnu ravnotežu, te zbog toga sudija vaga angažovana prava i interese kako bi na kraju dao prednost jednom od njih.¹⁶ Rukovodeći se načelom srazmernosti, on mora nastojati da donese razumnu i pravičnu odluku koja će u najvećoj mogućoj meri pomiriti različite interese.

NAČELO SRAZMERNOSTI I NAČELO ZAKONITOSTI

Načelo zakonitosti predstavlja jedno od osnovnih načela svakog pravnog sistema, pa tako i domaćeg. Kao načelo koje je sadržano u Ustavu i svim procesnim zakonima, ono, zajedno sa načelom ustavnosti, čini okosnicu vladavine prava u jednom društvu. U pitanju je dinamičko pravno načelo,¹⁷ na kojem se zasniva funkcionisanje svih državnih organa i organizacija, rada i ponašanja građana, kada je reč o bilo kom postupanju uređenom zakonom i drugim propisima.¹⁸ Uz to, princip zakonitosti je tesno povezan sa pravnom sigurnošću i pomaže da se neizvesnost

¹⁵ Keith Ewing, „The Parliamentary Protection of Human Rights“, *Constitutionalism and the Role of Parliaments* (eds. K. S. Ziegler, D. Baranger, A. W. Bradley), Hart Publishing, Portland, 2007, 253.

¹⁶ Dobrosav Milovanović, Ivana Krstić, *Standardi Evropskog suda za ljudska prava od značaja za Upravni sud*, Upravni sud, Pravosudna akademija, Beograd, 2021, 23.

¹⁷ Dragan M. Mitrović, „Načelo zakonitosti“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1–2, Beograd, 2004, 57.

¹⁸ Nikola Stjepanović, Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1991, 242.

u pogledu pravne sudbine pojedinca ili nekog događaja otkloni u manjoj ili većoj meri, što zavisi od zakonskih odredaba kojima se ovaj princip reguliše i konkretizuje, kao i od načina njihove primene.

Princip proporcionalnosti je primer načela koje je u velikoj meri povezano sa načelom zakonitosti. Pre nego što dođe u situaciju da mora primeniti načelo srazmernosti, organ najpre mora biti zakonom ovlašćen na konkretno postupanje. Naime, tek kada se steknu zakonom propisani uslovi, organ će se naći u situaciji koja zahteva od njega da prilikom svog postupanja uzme u obzir srazmernost, a neretko i bar još jedno ili više osnovnih principa. U skladu sa tim, zakonski zasnovano postupanje čini okosnicu primene ostalih načela i konstantno je prisutno kako u sferi propisivanja pravnih normi, tako i u sferi njihove primene.

Sledstveno, pitanje zakonitosti se može postaviti kao prethodno u odnosu na pitanje da li je postupanje u konkretnom slučaju bilo srazmerno. Primera radi, ukoliko neko postupanje nije bilo neophodno, ono je istovremeno i nezakonito i nesrazmerno. Zakonitost je uslov čije je ispunjenje nužno kako bi se o srazmernosti postupanja uopšte moglo govoriti i kako bi primena ovog principa bila opravdana.

Poseban slučaj su situacije u kojima je organ ambivalentan onda kada je dužan da postupa, s obzirom na to da se tada prvenstveno ne poštuje načelo zakonitosti i da usled toga ne može biti ni govora o poštovanju ostalih fundamentalnih načela. Takvo nepostupanje znači kršenje zakonske i moralne obaveze, i onemogućava zaštitu ljudskih prava i sloboda, kao i ostvarenje prava na pravdu.

NAČELO SRAZMERNOSTI, JAVNI INTERES I PRAVNA SIGURNOST

Javni interes je vrlo bitan i neizbežan koncept kada je reč o pravu uopšte. On utvrđuje, oblikuje i usmerava akte i radnje upravnih organa. U društvima bez moralnih osnova i prihvatljivih opštih pravila ponašanja, javni interes se može iznova zloupotrebljavati, izazivajući urušavanje vladavine prava i devalvaciju pravnih sistema, bez obzira na kvalitet zakona i drugih opštih pravnih akata. Shodno tome, ključno je pomiriti različita shvatanja brojnih vanpravnih elemenata i stvoriti jedinstvenu percepciju njihove prirode i suštine kako bi se postigla saglasnost u pogledu shvatanja koncepta javnog interesa, čime se on čini znatno manje podložnim zloupotrebama.

Ostvarenje javnog interesa jedan je od glavnih razloga za propisivanje pojedinačnih načela i njegov pojam se mora razumeti „uz uvažavanje izvesnih suptilnosti u pristupu konkretnoj situaciji“,¹⁹ što naročito važi prilikom primene načela

¹⁹ Vojin Dimitrijević, Dragoljub Popović, Tatjana Papić, Vesna Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Dosije studio, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2006, 277.

proporcionalnosti. Zadiranje u tuđa prava se mora vršiti u javnom interesu i prava i interesi pojedinca se mogu ograničiti samo ukoliko je to potrebno radi zaštite ovog interesa, i ako je zadovoljena „pravična ravnoteža između opšteg interesa zajednice i zaštite osnovnih prava pojedinaca“.²⁰ Na primer, ako ostvarenje javnog interesa opravdava primenu prinude, ona se onda koristi kao sredstvo za ostvarenje izvesnih vrednosti koje su od velike važnosti za državu i društvo, ali njihova realizacija ne sme biti na štetu individualnih prava u meri većoj od neophodne. Koja je to mera „neophodna“, ceni se od slučaja do slučaja, što je i neizbežno, s obzirom na dinamiku i kompleksnost društvenih zbivanja.

Nesrazmerno postupanje ili nedosledna primena principa srazmernosti mogu imati višestruke štetne posledice. Najpre, takva praksa dovodi do stvaranja pravne nesigurnosti. Pravna sigurnost, sama po sebi, podrazumeva da je pravo, kao skup pravnih normi i propisa koji uređuju društvene odnose, u što većoj mogućoj meri trajno i nepromenljivo.²¹ Pred zakonodavca se postavlja izazov da norme koje će se odnositi na princip srazmernosti postavi tako da one budu fleksibilne, ali da istovremeno ne pružaju osnov za različito postupanje u istim ili sličnim slučajevima, što bi dovelo do pravne nesigurnosti. Usled toga, pravna sigurnost, u smislu adekvatne primene normi koje regulišu i razrađuju načelo srazmernosti, i postupanja koje će biti dosledno i primereno s obzirom na slučajeve u pitanju, predstavlja jedno vrlo osetljivo pitanje. U tom smislu, na primeniocu prava je da vodi računa da njegovo postupanje bude ne samo u skladu sa normom, već i prilagođeno i ujednačeno.

NAČELO SRAZMERNOSTI I SLOBODNA OCENA

Značaj načela srazmernosti je naročito veliki kod odlučivanja po slobodnoj oceni. Tada organ, između disjunktivnom normom propisanih alternativa, bira onu koja će u datom slučaju najbolje odražavati volju zakonodavca. Neophodno je da primenilac prava ima u vidu i cilj zakona, kao i da izbor konkretne, normom predviđene opcije prilagodi tom cilju. Uzevši u obzir da zakon ne može propisati sve moguće situacije sa kojima će se javne vlasti susresti, te da se samim tim ne mogu predvideti fiksna zakonska rešenja za svaku od njih, dodeljivanje diskrecionih ovlašćenja upravnim i drugim organima javne vlasti predstavlja legitimnu i potrebnu karakteristiku pravnog poretka jedne države.²²

²⁰ D. Milovanović, I. Krstić, op. cit., 22.

²¹ Angel Ristov, „Pravna (ne)sigurnost u makedonskom građanskom pravu“, *Zbornik radova 37. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Jelena S. Perović Vujačić), tom II, Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, Beograd, 2021, 192.

²² OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Handbook for Monitoring Administrative Justice*, Warsaw, 2013, 26.

Diskrecija bi trebalo da bude vrednosno zasnovano balansiranje između profesionalizma primenioca prava (koji uključuje stručnost, kompetentnost i iskustvo) i etike, i istovremeno odraz shvatanja zajednice, ali i odgovornosti. U mnogim slučajevima, državnim organima se daje ovlašćenje da biraju između određenog broja alternativa. Obim samih diskrecionih ovlašćenja može se razlikovati u zavisnosti od toga koji organ donosi odluku. Pritom, treba razlikovati diskreciju koja je karakteristična za zakonodavca i onu koja je svojstvena organu koji primenjuje propise. Diskrecija organa koji propise primenjuje, potiče od pravnih normi i reč je o pravom predviđenom ovlašćenju na osnovu kojeg je mu je dozvoljeno da izvrši izbor između nekoliko normom propisanih opcija. Zakonodavčeva slobodna ocena se ne zasniva isključivo na pravnim elementima. Psihološke, sociološke, pa i političke i ekonomske komponente koje zakonodavca opredeljuju u kojim će situacijama primeniocu prava poveriti diskreciona ovlašćenja čine njegovu diskreciju dosta fleksibilnijom, ali i umnogome kompleksnijom.

Polje slobodne ocene prilikom primene načela srazmernosti, odnosno odredaba kojima se ono konkretizuje, zavisice od sadržine odredbe u pitanju, dok situacije u kojima će organu biti poverena diskreciona ovlašćenja određuje zakonodavac rukovodeći se različitim pravnim, društveno-ekonomskim, političkim, kulturnim i istorijskim faktorima. Na osnovu ovakvih, u velikoj meri i vanpravnih elemenata, zakonodavac oblikuje i ograničava prostor u okviru kojeg se organ sme kretati prilikom vršenja svojih diskrecionih ovlašćenja. Kod odlučivanja na osnovu slobodne ocene, naročito se mora voditi računa o postojanju proporcionalnosti „između legitimnih ciljeva čijem se ostvarenju teži i poštovanja individualnih prava“,²³ uz eviši u obzir da poveravanje diskrecionih ovlašćenja često može uticati na to da granica između ostvarenja legitimnog cilja bez preteranog zadiranja u individualna prava i njegovog ispunjenja uz narušavanje garantovanih prava u meri većoj od neophodne, bude veoma tanka.

Prema tome, slobodna ocena kod primene načela srazmernosti nosi sa sobom veliku odgovornost, a treba uzeti u obzir i da, iako je njen prostor oivičen zakonskim normama, slobodnu ocenu karakteriše velika mera subjektivnosti.²⁴ Prilikom primene ovog principa, organ svakako mora delovati oprezno i promišljeno, što naročito dolazi do izražaja kada su mu poverena diskreciona ovlašćenja, a mora primeniti princip proporcionalnosti, bilo direktno, bilo kroz neku odredbu kojom se on precizira, odnosno razrađuje.

Kada organ postupi na osnovu diskrecione ocene, izuzetno je važno da svoju odluku obrazloži, što se, naravno, odnosi i na situacije u kojima primenjuje načelo

²³ V. Dimitrijević, D. Popović, T. Papić, V. Petrović, op. cit., 422.

²⁴ Đ. Timotijević (2024), op. cit., 67.

srazmernosti. Uzimajući u obzir osetljivost primene ovog načela, obrazloženje predstavlja veoma važan pokazatelj elemenata kojima se organ rukovodio prilikom donošenja konkretne odluke i služi kao relevantan materijal kako bi se utvrdilo da li je njegovo postupanje bilo utemeljeno, prikladno i neophodno. Stoga organ svojim detaljnim obrazloženjem u velikoj meri olakšava analizu sopstvene odluke i pozitivno utiče na pravnu sigurnost. U suprotnom, onaj ko analizira odluku (najčešće sud) morao bi da tumačenjem dođe do razloga na osnovu kojih je odluka doneta, da bi potom utvrdio nameru organa i procenio da li je izabrano postupanje proporcionalno.

NAČELO SRAZMERNOSTI U EVROPSKOM PRAVU

O važnosti principa proporcionalnosti govori i činjenica da on pripada evropskim načelima valjane uprave, te da je sa njim povezano odmeravanje i usklađivanje tri postulata: 1) zaštite javnog interesa, 2) očuvanja integriteta i pozicije stranke, suštine njenih zajemčenih prava i 3) zakonitosti postupanja. Pored toga, sa ovim načelom mora biti u saglasnosti svaka aktivnost organa koja može ograničiti pravo pojedinca ili uticati na njegov pravni interes.²⁵ Princip srazmernosti definisan je i od strane Evropskog suda pravde koji je u jednoj od svojih presuda istakao da „restriktivne mere koje Evropska zajednica preduzima moraju biti u srazmeri sa opštim interesom zajednice, pri čemu one, uzimajući u obzir cilj koji se želi postići, ne smeju nesrazmerno i nedopušteno zadirati u subjektivna prava građana“.²⁶

Načelo srazmernosti, kao načelo o čijem poštovanju i primeni se moraju starati državni organi, ali i međunarodni sudovi i druga tela koja vrše nadzor nad poštovanjem ljudskih prava, sadržano je u međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima. Na taj način, državama se nameće obaveza da vode računa o tome da se u individualna prava ne zadire u meri većoj od dozvoljene, s tim da se princip proporcionalnosti ne predviđa izričito, već proizilazi iz pojedinih relevantnih odredaba, imajući u vidu da se određena prava definišu „uz izričit zahtev da se poštuje srazmernost“. Tako, čl. 2, st. 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) propisuje da se „lišenje života ne smatra protivnim ovom članu ako proistekne iz upotrebe sile koja je apsolutno nužna...“, dok je čl. 1 Protokola I uz EKLJP predviđeno „pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima...“.

²⁵ Zoran R. Tomić., *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, drugo izdanje, Službeni glasnik, Beograd, 2019, 52.

²⁶ Stevan Lilić, *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007, 26–27.

Prema stavu ESLJP, iz Evropske konvencije o ljudskim pravima proizilazi da se između zahteva od opšteg interesa zajednice i zahteva zaštite osnovnih prava pojedinca mora uspostaviti pravična ravnoteža, tako da se pojedincima ne sme nametati nesrazmerno opterećenje koje se ne može opravdati legitimnim interesom zajednice.²⁷ Pored toga, prethodno pomenute odredbe EKLJP razrađene su kroz tumačenja Suda. U vezi s tim, ESLJP je u jednom slučaju, u kojem je primenjivao čl. 1 Protokola I, utvrđivao da li postoji „razuman odnos srazmernosti korišćenih sredstava i cilja koji se želi postići“ i „poštena ravnoteža između opštih i pojedinačnih interesa“, a u jednoj od svojih presuda zauzeo je stanovište da se „ravnoteža između potreba društva i zahteva osnovnih prava pojedinca“ podrazumeva kada se primenjuju sve odredbe EKLJP.²⁸

Prema konvencionalnom shvatanju u evropskoj literaturi i praksi, načelo srazmernosti se sastoji od tri testa koji se primenjuju kako bi se procenilo da li je konkretnim postupanjem ono poštovano i primenjeno. U pitanju su test prikladnosti, neophodnosti i test proporcionalnosti u užem smislu (proporcionalnost *stricto sensu*). Test prikladnosti se odnosi na vezu između postupanja i cilja. Pitanje koje se tu postavlja jeste da li je izabrano postupanje prikladno kako bi se postigao cilj propisa. Kod testa neophodnosti, primenilac prava procenjuje da li je odabrano postupanje neophodno radi postizanja cilja norme. Najzad, test proporcionalnosti u užem smislu, koji važi i za najkompleksniji, primenjuje se tako što se ispituje da li postupanje, bez obzira što je prikladno i neophodno, predstavlja preterani teret za pojedinca,²⁹ na osnovu čega se utvrđuje da li je došlo do nesrazmernog ograničenja njegovih prava.

Načelo srazmernosti u užem smislu proističe iz njegove povezanosti sa „pravno mogućim“. Ukoliko je određena norma kojom se konkretan princip uređuje u sukobu sa drugim principom, odnosno normom koja ga reguliše, onda pravne mogućnosti za ostvarenje prvog principa zavise od principa sa kojim se on „sukobljava“,³⁰ kao i od okolnosti slučaja u kojem odgovarajući princip treba primeniti. Sukob principa treba razlikovati od sukoba pravila. Konflikt između dva pravila se može rešiti ili tako što će se primeniti prikladan izuzetak od jednog od tih pravila ili će se barem jedno pravilo proglasiti nevažećim.³¹ Sa druge strane, kada je reč o „konfliktu“ dva principa, jedan od njih mora nadmašiti ovaj drugi, odnosno biti značajniji, superiorniji od njega u konkretnoj situaciji. Otuda i tvrdnje u pravnoj teoriji da se principi

²⁷ D. Milovanović, I. Krstić, op. cit., 23.

²⁸ V. Dimitrijević, D. Popović, T. Papić, V. Petrović, op. cit., 80.

²⁹ Tor-Inge Harbo, „The Function of the Proportionality Principle in EU Law“, *European Law Journal*, No. 2, 2010, 165.

³⁰ A. Barak, op. cit., 236.

³¹ Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2002, 49.

međusobno nadmeću, a ne sukobljavaju. U skladu sa tim, za razliku od sukoba dva pravila, kada jedan princip nadmaši drugi, to ne znači da je nadmašeni princip nevažeci niti da mora postojati izuzetak od njegove primene.³²

NAČELO SRAZMERNOSTI U DOMAĆEM UPRAVNOM PRAVU

Načelo srazmernosti u domaćem pravu postoji kao ustavna i zakonska kategorija. Ustav Republike Srbije,³³ u čl. 20 predviđa da su svi državni organi, a naročito sudovi, pri ograničavanju ljudskih i manjinskih prava, dužni da vode računa o „suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava“. Ovakvo uopšteno određenje načela srazmernosti konkretizovano je odgovarajućim zakonskim tekstovima u okviru kojih se, u zavisnosti od cilja zakona i prirode materije koju on reguliše, određuju konkretni elementi koji se pod ovim principom podrazumevaju.

Načelo srazmernosti predstavlja novinu uvedenu važećim Zakonom o opštem upravnom postupku (ZUP).³⁴ Ono je bilo implicitno predviđeno i Zakonom o opštem upravnom postupku iz 1997. godine, koji je propisivao da će se prema strankama i drugim učesnicima u postupku, kojima se na osnovu zakona nalažu obaveze, primenjivati mere predviđene propisima koje su za njih povoljnije, ako se takvim merama postiže cilj zakona.³⁵ Ipak, ova odredba se nalazila u okviru člana posvećenog načelu zaštite prava građana i zaštite javnog interesa.

Načelo proporcionalnosti je važećim ZUP-om izdvojeno i prošireno, i to tako da više nije vezano samo za nametanje obaveza, već i za prava i pravne interese stranaka koje organ može ograničiti samo postupanjem koje je neophodno kako bi se ostvarila svrha propisa, pri čemu se ta svrha ne može ostvariti drugim postupanjem kojim bi se manje ograničavala prava ili u manjoj meri uticalo na pravni interes stranke.³⁶ Smisao ovakve odredbe se sastoji u zabrani prekomernog ograničenja prava i interesa stranke prilikom preduzimanja bilo koje upravne aktivnosti u konkretnim slučajevima. Shodno tome, neophodno je da vrsta, oblik, sadržina i način

³² R. Alexy, op. cit., 50.

³³ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/06 i 115/21.

³⁴ Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 18/16, 95/18 – autentično tumačenje i 2/23 – odluka US.

³⁵ Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni list SRJ*, br. 33/97 i 31/01, *Službeni glasnik RS*, br. 30/10, čl. 6, st. 3.

³⁶ ZUP, čl. 6, st. 1.

vršenja svake upravne aktivnosti budu takvi da se njima ostvaruju i zaštite interesi koji su u određenoj situaciji angažovani, odnosno postiže svrha zakona, s tim da oni istovremeno moraju biti i po obimu i zahvatu prilagođeni toj svrsi.³⁷ Proširenje sadržine načela srazmernosti tako da ono obuhvata i ograničenje prava stranke i uticaj na njen pravni interes svakako jeste vrlo značajno za zaštitu i nesmetano ostvarenje ljudskih prava, ali i za sveobuhvatnije regulisanje upravno-procesne materije.

Posebno izdvajanje principa srazmernosti bi trebalo da pojača brižljivost i odgovornost organa prilikom primene ZUP-a, odnosno relevantnog posebnog zakona.³⁸ Pritom, nema smetnji da primena ovog principa bude proširena na svaku radnju upravnog postupka.³⁹ Njegova dosledna primena omogućava očuvanje integriteta stranke i obezbeđuje poštovanje i zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda. Sledstveno tome, smatramo da je izdvajanje principa proporcionalnosti bio ispravan potez koji bi trebalo da unapredi kvalitet vođenja upravnog postupka.

Načelo srazmernosti sadržano je i u Zakonu od državnoj upravi koji propisuje da su organi državne uprave prilikom rešavanja u upravnom postupku i preduzimanja upravnih radnji dužni da koriste ona sredstva koja su za stranku najpovoljnija ako se i njima postižu svrha i cilj zakona.⁴⁰ Time se, kao i u ZUP-u, organ obavezuje da konstantno ima u vidu cilj i svrhu zakona, pri čemu mu oni služe kao osnovni orijentir za donošenje odluke u pogledu načina postupanja.

Kvalitet odlučivanja i dosledna primena ovog načela zavise od pravnog okvira, ali i od državnih službenika i drugih lica koja su odgovorna za funkcionisanje javne uprave. Njihovo znanje, veštine i profesionalni razvoj su neophodni za obavljanje komplikovanih zadataka u vezi sa njihovim funkcijama. Obuka i profesionalizacija pomenutih primenilaca prava moraju se zasnivati na adekvatnim zakonskim propisima koji omogućavaju uspostavljanje stabilnog i efikasnog sistema javne uprave i upravnog pravosuđa, ali uspešni rezultati koji proizilaze iz primene takvih propisa zavise od toga kako će programi profesionalizacije biti organizovani i sprovedeni, kao i od dosledne i savesne primene znanja i veština stečenih prilikom obuka. Tom prilikom dolaze do izražaja vanpravni elementi, poput želje i volje da se nova znanja i veštine usvajaju i efikasno i odgovorno primenjuju, ali i spremnosti građana da se prilagode inovacijama.

³⁷ Z. R. Tomić (2019), op. cit., 54.

³⁸ Stevan Lilić, Katarina Manojlović Andrić, Katarina Golubović, *Praktična primena novog ZUP-a: Sporna pitanja i odgovori*, Službeni glasnik, Beograd, 2018, 55.

³⁹ Zoran R. Tomić, *Opšte upravno pravo*, četrnaesto izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2021, 284.

⁴⁰ Zakon o državnoj upravi, *Službeni glasnik RS*, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 i 30/18 – dr. zakon, čl. 10.

Zakon o upravnim sporovima,⁴¹ ne sadrži eksplicitno predviđena načela, ali princip srazmernosti proizilazi iz čl. 23, st. 2, u okviru kojeg se reguliše odložno dejstvo tužbe. Tako, sud može, po zahtevu tužioca, odložiti izvršenje konačnog upravnog akta do donošenja sudske odluke, „ako bi izvršenje nanelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela veća ili nenadoknadiva šteta protivnoj stranci, odnosno zainteresovanom licu“. U skladu sa tim, sud mora pribеći načelu proporcionalnosti prilikom ispitivanja da li bi se naneta šteta teško mogla nadoknaditi, tj. da li bi se odlaganjem protivnoj stranci nanela veća ili nenadoknadiva šteta. Samim tim, prilikom procene, sud u stvari analizira da li bi šteta koja bi bila prouzrokovana bila nesrazmerna imajući u vidu okolnosti, odnosno lične prilike tužioca i protivne stranke.

NAČELO SRAZMERNOSTI I PRIMENA PRINUDE

Načelo srazmernosti i neophodnost njegovog poštovanja naročito dolaze do izražaja kada organ primenjuje prinudu u cilju izvršenja akta uprave kod kojeg je dobrovoljno izvršenje izostalo. Razvoj prinude, kao načina izvršenja akata uprave, tekao je tako da je njena primena opadala, dok je njena uloga u uspostavljanju željenog društvenog ponašanja i poretka postajala sve manje izražena. U ranim fazama razvoja klasnog društva, upravne organizacije su uglavnom pomoću prinude branile unutrašnje uređenje, tako da je svaka uprava bila gotovo isključivo vojna i policijska.⁴² Štaviše, prinuda je služila i kao sredstvo održavanja kohezije i discipline u okviru samih upravnih organizacija. Međutim, vremenom su vojne upravne organizacije sve više počele da se odvajaju od civilnih, da bi potom civilna uprava odnela prevagu nad vojnom. Pored toga, došlo je do porasta tehničkog nivoa upravnih službi, kao i do veće i učestalije saradnje između stručnjaka različitih profila,⁴³ što je predstavljalo veliki pomak, budući da je njihova međusobna interakcija nužan uslov za uspešno funkcionisanje svakog upravnog organa i donošenje kvalitetnih odluka. Time je prinuda postala sredstvo koje se primenjuje kao izuzetak, ali čija primena mora biti usklađena pre svega sa principima zakonitosti i srazmernosti. Takođe, sve prinudne mere se moraju zasnivati na načelu očuvanja ljudskog digniteta i osnovnih prava i sloboda.⁴⁴

⁴¹ Zakon o upravnim sporovima, *Službeni glasnik RS*, br. 111/09.

⁴² Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Narodne novine, 1989, 60.

⁴³ E. Pusić, op. cit., 63.

⁴⁴ Slobodan Perović, *Besede sa Kopaonika*, Kopaonička škola prirodnog prava, Beograd, 2018, 521.

Ograničenje prava pravnih subjekata i uticaj na njihov pravni interes moraju biti opravdani i svedeni na najmanju moguću meru, imajući u vidu okolnosti konkretnog slučaja. U vezi sa tim, zabrana samovolje u preduzimanju ovlašćenja prinudnog karaktera, tj. zabrana upotrebe prekomerne prinude pronalazi svoj osnov upravo u sadržini načela srazmernosti.⁴⁵

Dalje, kada je reč o primeni prinude, važno je napomenuti da je domaćim Zakonom o policiji (ZOP) načelo srazmernosti predviđeno kao jedno od načela obavljanja policijskih poslova. Policijska delatnost se često odvija putem preduzimanja upravnih radnji kojima se neposredno primenjuju, odnosno izvršavaju opšti pravni akti.⁴⁶ S obzirom na to da neposredni objekti mnogih upravnih radnji koje policija preduzima predstavljaju jedno ili više određenih ili odredivih lica, poštovanje principa srazmernosti se izdvaja kao vrlo važna dužnost policijskih službenika. Naime, srazmernost u upotrebi sredstava prinude predstavlja standard policijskog delovanja,⁴⁷ dok „primena policijskog ovlašćenja mora biti srazmerna potrebi zbog koje se preduzima“.⁴⁸ Dalje, policijski službenik je ovlašćen da primeni sredstva prinude jedino ukoliko svoj zadatak ne može izvršiti na drugi način, a sredstvo prinude mora biti upotrebljeno „srazmerno opasnosti koja pretili zakonom zaštićenom dobru i vrednosti, odnosno težini dela koje se sprečava ili suzbija“.⁴⁹ Uz to, policijski službenik mora uvek upotrebiti najblaže sredstvo prinude putem kojeg se može postići zakoniti cilj, i to srazmerno razlogu upotrebe, dok „primena policijskog ovlašćenja mora biti srazmerna potrebi zbog koje se preduzima“.⁵⁰

Iz navedenih odredaba proizilazi da intervencije policije moraju biti srazmerne zakonitim ciljevima poput zaštite javnog interesa i sloboda i prava građana. Istovremeno, intenzitet primene ovlašćenja mora biti neophodan za postizanje određenog (zakonitog) cilja, ali tako da između intenziteta upotrebe nekog sredstva prinude i sprečavanja otpora lica prilikom lišenja slobode mora postojati srazmera. Pritom treba uzeti u obzir da ispitivanje srazmernosti često nije jednostavno i da zahteva utvrđivanje brojnih bitnih okolnosti.⁵¹

Ukoliko su ispunjeni uslovi za primenu prinude, policijski službenik je slobodan da proceni koje će sredstvo prinude biti upotrebljeno u datoj situaciji,⁵²

⁴⁵ S. Miletić, S. Jugović, op. cit., 144–157.

⁴⁶ Z. R. Tomić (2021), op. cit., 243.

⁴⁷ Zakon o policiji, *Službeni glasnik RS*, br. 6/16, 24/18 i 87/18, čl. 33, st. 1, tač. 6.

⁴⁸ ZOP, čl. 68, st. 1.

⁴⁹ ZOP, čl. 105, st. 2.

⁵⁰ ZOP, čl. 105, st. 3.

⁵¹ S. Miletić, op. cit., 110.

⁵² ZOP, čl. 105.

te je time izbor konkretnog sredstva prepušten slobodnoj oceni službenika koji se oslanja na neku od propisanih alternativa ne bi li postigao zakoniti cilj. Time zakonodavac poverava primeniocu prava odgovarajuća diskreciona ovlašćenja, s tim da su sredstva prinude koja se predviđaju brojna i konkretno i jasno određena.⁵³ Takvim njihovim normiranjem, policijskim službenicima se ne ostavlja gotovo nikakav prostor za postupanje koje bi se kretalo van granica njihovih zakonskih ovlašćenja.

ZOP u okviru svojih odredaba o principu srazmernosti utvrđuje i načelo postupnosti. Policijski službenik mora nastojati da upotreba sredstava prinude bude postupna, odnosno od najlakšeg prema najtežem sredstvu.⁵⁴ Postupnost predstavlja kriterijum na osnovu kojeg se omogućava da izbor sredstva u konkretnim okolnostima bude pravovremen i valjan, kao i da težina primenjenog sredstva bude srazmerna težini zadatka. Načelo postupnosti predstavlja integralni deo načela srazmernosti postupanja policije i služi da se upotrebljena sila, odnosno prinuda prilagodi datoj situaciji i izbegne ograničavanje ljudskih prava u većoj meri nego što je to neophodno. Načelo postupnosti se neretko mora fleksibilno primenjivati, tako da kada jednom izabere određeno sredstvo, organ njime nije striktno vezan, već je slobodan da ga zameni lakšim ili težim sredstvom, prilagođavajući primenu prinude datom slučaju. Štaviše, ZOP ne poznaje formulaciju kojom se isključuje mogućnost da se intenzitet primenjene sile procenjuje u odnosu na okolnosti pojedinačnog slučaja.⁵⁵ Time se primeniocu prava omogućava da intenzitet sile prilagođava u zavisnosti od trenutne potrebe, što je i neophodno, s obzirom na nepredvidivost i promenljivost okolnosti različitih društvenih događaja i životnih situacija uopšte.

Na praktičnom planu, princip srazmernosti je važan kriterijum za procenu dopuštenosti upravnih radnji policije, koja se opredeljuje za onu upravnu radnju koja će delovati najmanje štetno, da bi potom pristupila proceni toga da li će šteta biti srazmerna željenom uspehu i prekinula sa vršenjem radnje odmah čim je cilj ostvaren ili je očigledno da će on biti postignut. Sa druge strane, kada proceni da bi se njenom intervencijom pojedincu ili društvu nanela šteta koja bi bila nesrazmerna željenom učinku, policija se može opredeliti da ne preduzme nijednu upravnu radnju, odnosno da odustane od intervencije. Primena principa srazmernosti je relativno laka sve dok ona ne znači potpuni ili delimičan odustanak policije od

⁵³ U prilog sveobuhvatnosti regulisanja sredstava prinude govori činjenica da ZOP posvećuje poseban član/članove (čl. 110–128) velikoj većini sredstava prinude koja taksativno nabraja u okviru čl. 105.

⁵⁴ Zakon o policiji, čl. 68.

⁵⁵ S. Miletić, op. cit., 111.

preduzimanja upravnih radnji. U tom slučaju, njegova primena se stavlja u znatno složeniji kontekst,⁵⁶ jer policija u toku same intervencije ceni dalju prikladnost i neophodnost primene prinude, spram trenutnih prilika, pri čemu u velikom broju slučajeva ne može biti u potpunosti sigurna u ispravnost i celishodnost odustanka. Sledstveno, policija tada mora postupiti po svom slobodnom i najboljem uverenju, što otvara pitanje da li je tada reč o diskreciji ili primeni pravnog standarda. Linija koja razdvaja ova dva pojma često je tanka i ne sasvim jasna, ali njihova dalja analiza i detaljna obrada prevazilazi okvire ovog istraživanja.

ZAKLJUČAK

Neretko se događa da jedna životna situacija može biti tretirana na različite načine.⁵⁷ Dinamika društvenih tokova zahteva neprestano tumačenje pravnih normi. U takvim slučajevima, do izražaja dolazi veština prilagođavanja pravne norme okolnostima pojedinačne situacije. U tom smislu, pravnu normu treba tumačiti tako da se što lakše dođe do pravde i pravičnosti.⁵⁸ Shvatanje ovih pojmova i način njihovog ostvarivanja često zavise od subjektivne percepcije onog ko pravo primenjuje. Ovo važi i za primenu načela srazmernosti, kao i odredaba putem kojih se ono konkretizuje. Naime, u velikom broju slučajeva, primenilac prava nalazi se u dilemi prilikom izbora načina postupanja koje će u datoj situaciji biti proporcionalno tj. koje će dovesti do toga da ograničenje ili uticaj na nečije pravo ili pravni interes ne prevazilazi neophodne granice. Tada subjektivno viđenje samog slučaja, pravde i pravičnosti umnogome opredeljuje njegovo postupanje.

Prilikom iznalaženja principa koji bi za određeni slučaj bio odgovarajući, treba imati u vidu cilj koji se primenom norme želi postići, ali i granice nametnute konkretnom situacijom, tako da primena principa sa namerom da se cilj ostvari ne bude na štetu adresata norme u kojoj je princip sadržan, odnosno da ne ograničava njegova prava u meri većoj nego što je to neophodno, čime se opet vraćamo na princip proporcionalnosti. Dakle, srazmernost služi ne samo kao konkretno načelo kojim se primenilac prava primarno rukovodi kada to od njega propisi i konkretan slučaj zahtevaju, već i kao orijentir prilikom primene drugih principa, odnosno

⁵⁶ Dragan Vasiljević, Dobrosav Milovanović, „Osnovna načela u postupanju policije“, *Pravni život*, br. 10, tom II, Beograd, 2011, 191.

⁵⁷ Jovan Ćirić, „Izdvojena mišljenja u Ustavnom sudu“, *Preispitivanje klasičnih ustavnopravnih shvatanja u uslovima savremene države i politike* (ur. Miroslav Đorđević), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2021, 137.

⁵⁸ J. Ćirić, op. cit., 139.

načelo koje pomaže postavljanju granica kada se primenjuju drugi principi, a sve to u cilju postizanja pravičnog ishoda.

Srazmernost u postupanju jeste osobina koja mora odlikovati svaku intervenciju državnog organa. U današnje doba, svedoci smo kršenja i nepridržavanja načela srazmernosti u mnogim zemljama. Takvo postupanje, kao protivustavno i protivzakonito, narušava same temelje pravne države i obezvređuje brojne pravne propise čije odredbe su predviđene u cilju uspostavljanja stabilnog pravnog poretka i društvene kohezije. Navedeni cilj ne može biti ostvaren ukoliko se svako od osnovnih načela ne poštuje, budući da se time primena prava pretvara u samovolju i zanemarivanje slova, ali i duha zakona.

Sadržina i način primene načela srazmernosti se mogu menjati u zavisnosti od konteksta pravnog pitanja koje se javlja.⁵⁹ Ukoliko je reč o osetljivoj životnoj situaciji koja je prožeta nepredvidivim elementima, način primene principa proporcionalnosti će umnogome opredeliti posledice preduzimanja izabranog postupanja, pri čemu će njegova normativna sadržina doći do izražaja u znatno manjoj meri. Ovo otuda što, kako je i prethodno navedeno, društveni život odlikuje dinamika sa kojom pravo ne može u potpunosti ići ukorak. Stoga će u mnogim slučajevima način primene biti od presudnog značaja za kvalitetnu implementaciju ne samo principa srazmernosti, već i svih ostalih propisanih načela.

Neophodno je da svako društvo prepozna načelo srazmernosti kao elementarni princip koji usmerava postupanje organa javne vlasti. Prepoznavanje njegove važnosti prethodi uvođenju ovog načela u pravni poredak jedne zemlje, s tim da se njegovo normiranje mora vršiti uzimajući u obzir potrebu da ono mora biti postavljeno tako da se prilikom primene može prilagoditi raznovrsnim životnim okolnostima.

U domaćem pravnom sistemu, princip srazmernosti je ustavna kategorija, prožima različite zakonske tekstove i vrlo je važan za pravedno postupanje i uspostavljanje i očuvanje vladavine prava i pravne države. Reč je o načelu koje je ključno za zaštitu ljudskih prava i koje omogućava da primena sredstava prinude bude promišljena, adekvatna i svedena na neophodnu meru. U domaćem pozitivnom pravu su dominantna rešenja prema kojima se upravne radnje prinudnog karaktera mogu primenjivati samo u meri u kojoj se ostvarenje svrhe propisa postiže sa najmanje štetnih posledica. Na taj način, postavljen je valjan pravni osnov za ostvarenje osnovnih prava i sloboda ali i za zaštitu javnog interesa kroz pravno dopušteno ograničavanje tih prava. Međutim, u praksi se javljaju problemi u pogledu odmerenosti kada su u pitanju vrsta i količina prinude koja se primenjuje.⁶⁰

⁵⁹ A. Barak, op. cit., 205.

⁶⁰ D. Vasiljavić, D. Milovanović, op. cit., 190–191.

Tada organ, usled lošeg sopstvenog suda, može pribeći nesrazmernom postupanju. Ipak, treba imati na umu i da je optimalnu količinu prinude neretko teško proceniti, dok okolnosti često zahtevaju da to bude učinjeno veoma ekspeditivno.

Najzad, kao jedno od načela međunarodnog i mnogih nacionalnih pravnih sistema, princip srazmernosti predstavlja element pravednog prava i pomaže da se takvo pravo uspostavi. Primenjen na adekvatan način i u neophodnim granicama, ovaj princip služi ostvarenju ključnih vrednosti na kojima bi trebalo da se zasniva svaki pozitivnopravni poredak i čini da se njegove relevantne norme primenjuju na pravedan način.

ĐORĐE TIMOTIJEVIĆ, LL.M.
Junior Research Assistant, Institute of Comparative Law
Belgrade
Ph.D. candidate, Faculty of Law
University of Belgrade

THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY IN ADMINISTRATIVE LAW

Summary

The paper analyzes the principle of proportionality, its relationship with certain fundamental values with which its implementation is connected and which can determine the manner of its application in the resolution of administrative matters, as well as its regulation within the European and domestic legal systems. In this regard, the paper starts from the origin and significance of the principle of proportionality, and then examines its connection and relationship with the principle of legality, the public interest, legal certainty, the use of coercion, and discretionary judgment. Furthermore, the paper presents observations and conclusions concerning the manner in which this principle is regulated in the domestic administrative law system and the elements that are of great importance in the application of the regulations governing it.

Key words: principle of proportionality, administrative law, principle of legality, public interest, application of coercion, discretionary assessment

Literatura

- Alexy R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
Barak A., *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
Ćirić J., „Izdvojena mišljenja u Ustavnom sudu“, *Preispitivanje klasičnih ustavnopravnih shvatanja u uslovima savremene države i politike* (ur. Đorđević M.), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2021.

- Dimitrijević V., Popović D., Papić T., Petrović V., *Međunarodno pravo ljudskih prava*, drugo izdanje, Dosije studio, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2006.
- Ewing K., „The Parliamentary Protection of Human Rights“, *Constitutionalism and the Role of Parliaments* (eds. Ziegler K. S., Baranger D., Bradley A. W.), Hart Publishing, Portland, 2007.
- Harbo T., „The Function of the Proportionality Principle in EU Law“, *European Law Journal*, No. 2, 2010.
- Lilić S., Manojlović Andrić K., Golubović K., *Praktična primena novog ZUP-a: Sporna pitanja i odgovori*, Službeni glasnik, Beograd, 2018.
- Miletić S., Jugović S., *Pravo unutrašnjih poslova*, drugo izdanje, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2012.
- Miletić S., *Komentar Zakona o policiji*, https://www.paragraf.rs/dokumenti/ZOP_ceo.pdf.
- Milkov D., *Upravno pravo II – Upravna delatnost*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Novi Sad, 2016.
- Milovanović D., Krstić I., *Standardi Evropskog suda za ljudska prava od značaja za Upravni sud*, Upravni sud, Pravosudna akademija, Beograd, 2021.
- Mitrović D. M., „Načelo zakonitosti“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1–2, Beograd, 2004.
- Perović S., *Besede sa Kopaonika*, Kopaonička škola prirodnog prava, Beograd, 2018.
- Pusić E., *Nauka o upravi*, Narodne novine, Zagreb, 1989.
- Raz J., *Practical Reasons and Norms*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Ristov A., „Pravna (ne) sigurnost u makedonskom građanskom pravu“, *Zbornik radova 37. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Jelena S. Perović Vujačić), tom II, Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, Beograd, 2021.
- Stjepanović N., Lilić S., *Upravno pravo*, Zavod za udžbenike nastavna sredstva, Beograd, 1991.
- Takis T., *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Thomas E. W., *The Judicial Process: Realism, Pragmatism, Practical Reasoning and Principles*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Timotijević Đ., „Pravo na pravdu u svetlu osnovnih vrednosti prirodnog i pozitivnog prava“, *Zbornik radova 37. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović* (ur. Jelena S. Perović Vujačić), tom II, Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, Beograd, 2024.
- Timotijević Đ., „Načela opšteg upravnog postupka“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 2, Beograd, 2025.
- Tomić Z. R., Milovanović D., Cucić V., *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Beograd, 2017.
- Tomić Z. R., *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, drugo izdanje, Službeni glasnik, Beograd, 2019.

Tomić Z. R., *Opšte upravno pravo*, četrnaesto izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2021.

Vasiljević D., Milovanović D., „Osnovna načela u postupanju policije“, *Pravni život*, br. 10, tom II, Beograd, 2011.

Wenander H., „Europeanisation of the Proportionality Principle in Denmark, Finland and Sweden“, *Review of European Administrative Law*, No. 2, 2020.

ORIGINALAN NAUČNI RAD

JELENA ANTIĆ

PRISTANAK ZA OBRADU PODATAKA O LIČNOSTI – IZMEĐU FORMALNE SLOBODE I FAKTIČKE PRINUDE

Autor u radu nastoji da ukaže na kontradiktornosti koje nastaju u primeni pravnog osnova pristanka za obradu podataka o ličnosti, posebno u kontekstu formalne slobode i faktičke prinude. Polazeći od zakonskog okvira definisanog čl. 12 i 15 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, predmet analize su uslovi zakonitosti pristanka, njegova (ne)primenjivost u neravnopravnim odnosima, kao i učestala praksa neopravdanog traženja pristanka u situacijama kada je obrada već pokrivena drugim osnovom. Autor primenom logičkog, teleološkog i sociološkog metoda razmatra granicu između zakonite i prividno zakonite obrade, ukazujući na potrebu za preciznijim kvalifikovanjem pravnog osnova u praksi. Poseban akcenat stavlja se na obavezu rukovaoca da u skladu sa principom odgovornosti jasno identifikuje osnov obrade, izbegne njegovo preklapanje, i obezbedi dokumentovanu usklađenost sa zakonom. U radu se problematizuje i sve prisutniji fenomen „pristanka pod uslovom“, naročito u digitalnom okruženju i pri zasnivanju radnog odnosa, gde se faktička sloboda izbora gubi pred sistemskom nužnošću.

Ključne reči: pristanak, obrada podataka, pravni osnov, dobrovoljnost, sloboda

UVODNE NAPOMENE

Pristanak lica na obradu podataka o ličnosti jedan je od najčešće korišćenih, ali istovremeno i najkontroverznijih pravnih osnova u praksi primene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (*Službeni glasnik RS*, br. 87/18, u daljem tekstu:

Jelena Antić, master pravnik, direktor privrednog društva NOVIT LEGES DOO BEOGRAD,
e-mail: antic.d.jelena@gmail.com.

Zakon), kao i Opšte uredbe o zaštiti podataka (General Data Protection Directive (EU) 2016/679, u daljem tekstu: GDPR). Iako se na normativnom nivou posmatra kao izraz autonomije volje lica i njegove slobodne odluke, u stvarnosti se pristanak često koristi u okolnostima koje tu slobodu dovode u pitanje, naročito u neravnopravnim pravnim odnosima, kao što su radni odnosi ili ugovori o pružanju usluga u digitalnom prostoru.

Polazeći od načela zakonitosti, poštenja i transparentnosti, obrađivač ima obavezu da prilikom obrade podataka o ličnosti postupi zakonito, pošteno i transparentno u odnosu na lica na koja se podaci odnose. Uprkos tome, praksa pokazuje tendenciju neopravdanog traženja pristanka u situacijama kada ne postoji potreba, što dovodi do narušavanja načela transparentnosti, kao i predvidivosti i pravne sigurnosti u sistemu zaštite podataka o ličnosti. Kroz analizu zakonskog okvira i relevantne prakse, pokušaćemo da identifikujemo potencijalne zloupotrebe ovog pravnog osnova i ukažemo na potrebu za preciznijim normativnim i institucionalnim mehanizmima kontrole njegove primene.

NORMATIVNI OKVIR PRISTANKA ZA OBRADU PODATAKA O LIČNOSTI

Pravni osnovi obrade predviđeni Zakonom

Zakonitost obrade podataka o ličnosti zakonodavac uslovljava ispunjenjem jednog od šest alternativno postavljenih uslova (*numerus clausus* metodom), i to:

- 1) lice na koje se podaci o ličnosti odnose je pristalo na obradu svojih podataka o ličnosti za jednu ili više posebno određenih svrha;
- 2) obrada je neophodna za izvršenje ugovora zaključenog sa licem na koje se podaci odnose ili za preduzimanje radnji, na zahtev lica na koje se podaci odnose, pre zaključenja ugovora;
- 3) obrada je neophodna u cilju poštovanja pravnih obaveza rukovaoca;
- 4) obrada je neophodna u cilju zaštite životno važnih interesa lica na koje se podaci odnose ili drugog fizičkog lica;
- 5) obrada je neophodna u cilju obavljanja poslova u javnom interesu ili izvršenja zakonom propisanih ovlašćenja rukovaoca;
- 6) obrada je neophodna u cilju ostvarivanja legitimnih interesa rukovaoca ili treće strane, osim ako su nad tim interesima pretežniji interesi ili osnovna prava i slobode lica na koje se podaci odnose koji zahtevaju zaštitu podataka o ličnosti, a posebno ako je lice na koje se podaci odnose maloletno lice.¹

¹ Čl. 12, st. 1, tač. 1–6 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, *Služeni glasnik RS*, br. 87/18.

U ovom radu ćemo se fokusirati na pristanak lica na koje se podaci odnose (tač. 1) i njegovu relaciju sa pravnim osnovima navedenim u tač. 2), 3) i 6), s obzirom na činjenicu da su oni u ovom kontekstu najrelevantniji. Ovom prilikom se nećemo osvrnuti na obradu podataka o ličnosti koju vrše organi vlasti u okviru svoje nadležnosti i na obradu koju vrše nadležni organi u posebne svrhe.

Pojam i uslovi zakonitog pristanka za obradu podataka

Povodom određivanja pravne prirode pristanka za obradu podataka o ličnosti postoje dve pravne škole. Prema prvoj, pristanak jeste izjava volje, a prema drugoj teoriji – pravna radnja. U zavisnosti od opredeljenja za jednu od navedenih teorija razlikuju se i posledice davanja pristanka.²

Pristanak za obradu podataka o ličnosti mogli bismo definisati, u duhu domaćeg zakonodavstva, kao slobodno datu izjavu volje lica na koje se podaci odnose, koja je data na izričit i nedvosmislen način, u pisanoj formi, a zasnovana je na adekvatnoj informisanosti ovog lica od strane obrađivača. Punovažan pristanak omogućava pojedincima da steknu kontrolu nad obradom njihovih podataka. Stoga je punovažan pristanak od ključnog značaja da bi se rukovaoci mogli uopšte pozivati na ovaj pravni osnov obrade podataka.³

Kada se obrada zasniva na pristanku, potrebno je da budu ispunjeni sledeći uslovi:

- slobodna izjava volje (dobrovoljnost);
- razumljivost i jasnoća zahteva za davanje pristanka (transparentnost);
- mogućnost dokazivanja (forma);
- informisanost lica na koje se podaci odnose i
- mogućnost opoziva pristanka.

Prilikom ocenjivanja da li je pristanak za obradu podataka o ličnosti slobodno dat, posebno se mora voditi računa o tome da li se izvršenje ugovora, uključujući i pružanje usluga, uslovljava davanjem pristanka koji nije neophodan za njegovo izvršenje.⁴ Ova odredba Zakona ukazuje na dva potencijalna problema

² Ako je pristanak izjava volje, tada i osobe sa ograničenom poslovnom sposobnošću mogu dati pristanak ako razumeju njegov smisao. Ako je pristanak pravna radnja, tada bi u mnogim slučajevima bila potrebna saglasnost zakonskog zastupnika, što može komplikovati situaciju u praksi. V. Łukasz Gołba, „Consent for Personal Data Processing in Digital Environment according to GDPR“, *Annals of the Administration and Law*, No. 17, Vol. 2., 2017, 257.

³ Andrej Diligenski, Dragan Prlja, Dražen Cerović, „Pravo zaštite podataka GDPR“, *Institut za uporedno pravo*, Beograd, 2018, 86.

⁴ Čl. 15, st. 4 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 87/18.

u praksi. Prvi se odnosi na nepogodnost korišćenja pristanka u slučaju postojanja neravnopravnih odnosa ili asimetrije moći pri čemu ne postoji sloboda izbora. Drugi problem se javlja prilikom zahteva za pristankom lica na koje se podaci odnose u situacijama kada već postoji drugi zakonski pravni osnov obrade podataka. Pored navedenog, treba istaći i da saglasnost nije punovažna ukoliko se odnosi na više od jedne operacije obrade podataka a nije moguće precizirati svaku pojedinačnu svrhu obrade koja se vrši na osnovu saglasnosti.⁵ Profilisanje i automatizovano donošenje odluka putem algoritama dozvoljeno je samo u izuzetnim slučajevima, i to ako postoji izričit pristanak osobe čiji se podaci obrađuju, ako je to neophodno za sklapanje ili izvršenje ugovora, ili zbog legitimnog interesa.⁶

Uloga pristanka u sistemu zaštite podataka o ličnosti

U sistemu zaštite podataka o ličnosti, pristanak za obradu podataka o ličnosti možemo posmatrati kroz nekoliko različitih funkcija:

a) preventivna, b) informativna, c) identifikaciona i d) zaštitna.

Pristanak posmatran u kontekstu preventivne funkcije pruža podsticaj rukovodocima da jasno definišu svrhu obrade i obezbede transparentnost. Informativna funkcija pristanka je dvojaka – ona podrazumeva obavezu pružanja jasnih informacija licu koje daje pristanak pre davanja pristanka na jednoj strani, i omogućava rukovodocu da zakonito obrađuje podatke na drugoj strani. Identifikaciona funkcija podrazumeva korišćenje pristanka kao sredstva za legitimno i legalno identifikovanje, u situacijama kada je pristanak neophodan da bi se obrada smatrala zakonitom. Konačno, zaštitna funkcija pristanka ogleda se u garanciji da se obrada podataka neće vršiti izvan granica svrhe za koju je dat pristanak, ali i u pravima lica na koje se podaci odnose, sa kojima lice mora biti upoznato pre davanja pristanka za obradu podataka o ličnosti.

PROBLEMI U PRIMENI PRISTANKA U PRAKSI

Da je sloboda konstitutivni element pristanka za obradu podataka o ličnosti nedvosmisleno je utvrđeno kako zakonskim odredbama, tako i samim Ustavom Republike Srbije (*Službeni glasnik RS*, br. 98/06 i 115/21, u daljem tekstu: Ustav) kojim je

⁵ Milda Macenaite, Eleni Kosta, „Consent for processing children’s personal data in the EU: following in US footsteps?“, *Information & Communications Technology Law*, No. 2, Vol. 26, 146–197, <https://doi.org/10.1080/13600834.2017.1321096>, 18. 9. 2025.

⁶ Juliana Abrusio, „The (In)efficiency of Consent for the Processing of Personal Data“, *Humanities and Rights Global Network Journal*, No. 1, Vol. 6, 2024, 182, <file:///C:/Users/Jelena/Downloads/133-Article%20Text-466-1-10-20240916.pdf>, 17. 9. 2025.

pravo na zaštitu podataka o ličnosti izdignuto na nivo ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom.⁷ Iz samog koncepta privatnosti proističe njeno osnovno značenje i suština, kao i potreba za zaštitom moralnog i fizičkog integriteta, pravo izbora načina života, način međuljudske interakcije i drugo.⁸ Pravo na privatnost se može poistovetiti s pravom da ne budete napadnuti ili lišeni slobode na nezakonit način, što su primeri šireg prava pojedinca „da bude ostavljen na miru“ – kako ga opisuju Warren i Brandeis.⁹ Razvoj tehnologije aktuelizuje i temu primene kamera od strane policijskih službenika, a samim tim i razmatranja o pravnom osnovu njihove upotrebe i zaštite privatnosti.¹⁰

Ipak, sloboda izbora prilikom davanja pristanka za obradu podataka o ličnosti je često formalna, a ne i suštinska. U velikom broju slučajeva lica čiji se podaci obrađuju dužna su da prihvate obradu njihovih podataka ili po nekom drugom zakonskom osnovu (npr. prilikom zasnivanja radnog odnosa), ili da bi uopšte mogli imati pristup nekoj od digitalnih usluga (uslovljenost). U opisanim situacijama, pristanak na obradu podataka o ličnosti je suštinski obesmišljen i u praksi je često rezultat neznanja ili nemogućnosti izbora.¹¹ Iako je pristanak jedan od pravnih osnova za obradu podataka, u situacijama asimetrije moći on često nije slobodno dat, čime postaje nezakonit. Pristanak pribavljen na takav način je forma bez sadržine, koja više štiti obrađivače nego lica čiji se podaci obrađuju.

Odnos subordinacije i (ne)održivost pristanka

Jedan od tipičnih primera asimetrije moći uočljiv je u oblasti radnih odnosa, u situacijama kada poslodavac zahteva pristanak za obradu podataka (npr. za korišćenje

⁷ Prema čl. 42 Ustava Republike Srbije (*Službeni glasnik RS*, br. 98/06 i 115/21), svako ima pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o ličnosti u skladu sa zakonom i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe.

⁸ Dragana B. Petrović, „Privatnost i zaštita podataka o ličnosti – krivično-pravni aspekt“, *Strani pravni život*, br. 4, god. LXVI, Beograd, 2022, 472.

⁹ Samuel D. Warren, Louis D. Brandeis, „The Right to Privacy“, *Harvard Law Review*, No. 5, Vol. 4, Dec. 15, 1890, 205, <https://www.cs.cornell.edu/~shmat/courses/cs5436/warren-brandeis.pdf>.

¹⁰ Posebna pažnja posvećuje se ograničenjima u pristupu snimcima i balansiranju između transparentnosti rada policije i zaštite privatnosti, kroz jasno uređene i usklađene pravne mehanizme. V. Dragan Milidragović, Nenad Milić, Zlatko Petrović, „Osnov upotrebe kamera na uniformi policijskih službenika“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 104, god. LXIV, Niš, 2025, 208–209.

¹¹ Stoga je Smernicama Poverenika za izradu procene uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti predviđeno da je rukovalac dužan da pre započinjanja obrade izvrši procenu uticaja predviđenih radnji obrade na zaštitu podataka o ličnosti, ako je verovatno da će neka vrsta obrade, posebno upotrebom novih tehnologija i uzimajući u obzir prirodu, obim, okolnosti i svrhu obrade, prouzrokovati visok rizik za prava i slobode fizičkih lica.

video-nadzora, praćenje aktivnosti na internetu, korišćenje biometrijskih podataka i sl.), pri čemu je zaposleni u zavisnom položaju i osnovano može smatrati da odbijanje davanja pristanka može ugroziti njegovu poziciju.¹² Uzimajući u obzir da ovako dat pristanak nije zakonit, alternativa postoji u vidu obrade podataka zasnovane na drugom odgovarajućem osnovu – što bi u ovoj situaciji bio *legitimni interes*. Vredi pomenuti i nastojanje EU da putem kolektivnog ugovora uredi oblast upotrebe digitalnih tehnologija na radu, s ciljem da se iskoriste njihove prednosti, ali i zaštite prava radnika. Trebalo bi da obuhvati širok spektar aktivnosti, počev od zajedničke analize digitalizacijom uslovljenih pitanja, preko identifikacije potencijalnih rizika i koristi koje ovaj proces nosi, pa sve do definisanja strategija za digitalnu tranziciju i implementacije odgovarajućih mera, uz uspostavljanje mehanizama za nadzor nad njihovim sprovođenjem.¹³

„Uzmi ili ostavi“ model

Drugi realan problem današnjice jeste „uzmi ili ostavi“ model koji je široko rasprostranjen kod pružanja digitalnih usluga. Korisnici aplikacija, kanala komunikacije i društvenih mreža nemaju alternativu s obzirom na to da je pristup platformama uslovljen davanjem pristanka za obradu podataka (profilisanje, praćenje ponašanja), a socijalni život, kao i poslovanje, čine se nemogućim bez upotrebe ovih usluga. Naročito se ističe problem „dark patterns“ – dizajniranih interfejsa koji su namerno osmišljeni tako da manipulišu korisnicima i navedu ih da daju pristanak čak i kada to možda ne žele ili ga ne bi dali da su bili potpuno informisani.¹⁴ U kontekstu zakonskih odredaba i GDPR-a upotreba ovakvih manipulativnih praksi je problematična iz razloga što je slobodna volja dovedena u pitanje i to dovođenjem u zabludu, nemogućnošću pristupa usled odbijanja i indikativno označenim poljima koje je poželjno prihvatiti da bi usluga nesmetano funkcionisala.

Od stupanja na snagu Uredbe (EU) 2022/20652 (Digital Services Act, udaljem tekstu: DSA), subjekti koji su obuhvaćeni odredbama DSA i DGPR, moraju

¹² Iako postoje pravni mehanizmi zaštite zaposlenih u navedenoj situaciji, praksa pokazuje da su zaposleni po pravilu uslovljeni davanjem pristanka.

¹³ Ljubinka Kovačević, „Digitalizacija i automatizacija rada kao predmet kolektivnog pregovaranja“, *Zbornik radova 37. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, Beograd, 2024, tom II, 570–571.

¹⁴ Uglavnom se pojavljuje prilikom otvaranja veb-sajta u vidu zahteva za prihvatanjem „kolačića“, pri čemu je polje „Prihvatam sve“ označeno kao veliko, jasno i u boji, dok su polja „Podеси opcije“ ili „Odbij“ mala, bleđa i sive boje.

voditi računa o njihovom koherentnom tumačenju i primeni.¹⁵ Uglavnom korisnici usluga elektronske trgovine imaju mogućnost izričitog pristanka na obradu podataka koja izlazi iz uobičajenih okvira obrade za datu svrhu.¹⁶ Direktiva 2009/136/EC propisuje obavezu dobijanja jasnog i informisanog pristanka korisnika pre postavljanja „kolačića“ (osim za tehnički neophodne kolačiće), čime se opredeljuje za *opt-in* model u oblasti zaštite podataka o ličnosti u sektoru elektronskih komunikacija. U praksi, ovo znači da „kolačići“ ne smeju biti postavljeni dok korisnik ne da svoj pristanak.¹⁷

Starosna granica za davanje zakonitog pristanka

Posebno je izražen problem u vezi sa prikupljanjem i obradom podataka o ličnosti maloletnih lica, koji na ilustrativan način prikazuje Barnes, ukazujući na činjenicu da su alati društvenih mreža postali deo svakodnevice maloletnih lica koja pritom nemaju svest o (ne)bezbednosti njihovih podataka o ličnosti.¹⁸ U GDPR-u se navodi da države članice mogu zakonom predvideti nižu starosnu granicu za svrhu obrade pod uslovom da ona ne bude ispod trinaest godina. Smernice 05/2020 podstiču države članice da traže usklađeno rešenje po ovom pitanju.¹⁹ Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti nije uređena jedinstvena starosna granica lica za davanje podataka o ličnosti nezavisno od svrhe ili vrste podataka o ličnosti koji se obrađuju ili različite starosne granice lica u zavisnosti od svrhe ili vrste podataka.²⁰ Mišljenje Poverenika je da bi u svakoj prilici trebalo uzeti u obzir konkretne okolnosti u kojima se vrši obrada podataka o maloletnim licima, a posebno svrhu obrade i vrstu podataka koji se obrađuju, kao i i relevantne zakone. Poverenik napominje i da u zavisnosti od osnova obrade

¹⁵ Uredba EU 2022/20652 (Digital Services Act ili DSA) usklađuje pravila koja se primenjuju na posredničke usluge na unutrašnjem tržištu sa ciljem obezbeđivanja bezbednog, predvidivog i pouzdanog onlajn okruženja, rešavajući problem nezakonitog sadržaja. Posrednici u smislu DSA se kvalifikuju kao rukovaoci ili obrađivači podataka o ličnosti, u zavisnosti od određenih kriterijuma. DSA je usvojen 19. 10. 2022. godine i postao u potpunosti primenljiv 17. 2. 2024. godine.

¹⁶ Thilla Rajaretnam, „The Right to Consent and Control Personal Information Processing in Cyberspace“, *International Journal of Cyber-Security and Digital Forensics (IJCSDF)*, No. 3, Vol. 1, 2012, 233.

¹⁷ Nasuprot tome, *opt-out* model podrazumeva da kolačići mogu biti postavljeni automatski, a korisnik tek naknadno može da odbije ili isključi kolačiće (npr. kroz podešavanja pretraživača).

¹⁸ A privacy paradox: Social networking in the United States, <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/1394/1312>, 25. 9. 2025.

¹⁹ Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679 Version 1.1 Adopted on 4 May 2020.

²⁰ Mišljenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti br. 011-00-00607/2013-05, od 16. 10. 2013.

i svrhe obrade, a posebno u zavisnosti od posledica po lice na koje se podatak odnosi, starosna granica može biti različita. Stoga je najvažnije da se pre svega utvrdi svrha obrade podataka, a tek potom da se u okviru postojećeg pravnog okvira utvrdi starosna granica lica koja mogu da daju pristanak za obradu određenih podataka.²¹

Asimetrija moći kao prepreka autonomiji volje

Primer izražene asimetrije moći može se sagledati i kroz odnose institucija kao što su banke i osiguranja i njihovih klijenata koji moraju prihvatiti obimnu obradu podataka u cilju odobrenja kredita ili dobijanja polise osiguranja. Neosporno je da su u određenim situacijama klijenti prinuđeni da koriste usluge finansijskih institucija što ih stavlja u podređen položaj. Rezultat je ograničenje ili odsustvo slobodno izražene volje lica na koje se podaci odnose, pa bi osnov obrade podataka o ličnosti trebalo tražiti u zakonskim obavezama, a ne putem pristanka. Regulativa EU 2022/2554 (The Digital Operational Resilience Act, skraćeno: DORA) usmerena je na jačanje digitalne operativne otpornosti finansijskog sektora, s posebnim naglaskom na prevenciju i upravljanje rizicima, pri čemu čl. 9 posebno ističe značaj zaštite kao ključnog elementa pristupa zasnovanog na riziku.²²

PREKLAPANJE DRUGIH PRAVNIH OSNOVA I PRISTANKA

Neopravdao traženje pristanka pored postojećeg pravnog osnova

Ukoliko za obradu podataka o ličnosti već postoji drugi pravni osnov (zakon, ugovor, legitimni interes i dr.) ne postoji potreba za traženjem pristanka. Štaviše, ovakvom praksom se stvara privid slobodnog davanja pristanka iako u stvarnosti lice na koje se podaci odnose nema izbora. Navešćemo dve hipotetičke situacije koje potvrđuju tvrdnju da neopravdao traženje pristanka samo po sebi kompromituje zakonitost istog.

Prva se odnosi na *odbijanje* davanja pristanka – u kom slučaju bi obrađivač i dalje imao pravo i obavezu da obrađuje podatke o ličnosti lica koje je odbilo da da pristanak. Navedeno je tipičan primer pogrešne prakse koja je prisutna prilikom zasnivanja radnog odnosa. Naime, obrada podataka o ličnosti zasnovana je

²¹ Mišljenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti br. 011-00-00607/2013-05, od 16. 10. 2013.

²² V. The Digital Operational Resilience Act (Regulation EU 2022/2554), Article 9, Protection and prevention, CHAPTER II, ICT risk management, URL: https://www.digital-operational-resilience-act.com/DORA_Articles.html.

na odredbama Zakona o radu, zakona koji uređuju materiju osiguranja zaposlenih, Zakona o porezu na dohodak građana i dr. Umesto pristanka, poslodavac bi trebalo da identifikuje precizan pravni osnov i dostavi obaveštenje o obradi podataka zaposlenima u skladu sa čl. 23 Zakona. S tim u vezi, svaki privredni subjekt bi trebalo da vodi evidencione zbirke u oblasti obrade podataka o ličnosti u kojima se precizira pravni osnov obrade za svaku pojedinačnu svrhu.

Druga situacija tiče se prava na *opoziv* datog pristanka. Opoziv pristanka, prema Zakonu, može se izvršiti u svakom trenutku i ne utiče na dopuštenost obrade koja je vršena na osnovu pristanka pre opoziva. Opozivanje pristanka mora biti jednostavno, kao i davanje pristanka.²³ Ukoliko dejstvo opoziva ne postoji, odnosno obrađivač ne obustavi obradu podataka lica koje je dalo opoziv, moguća su dva scenarija – a oba ukazuju na nepoštovanje Zakona od strane obrađivača:

a) obrađivač nezakonito obrađuje podatke lica koje je dalo opoziv i nakon opoziva pristanka (suprotno čl. 15, st. 3 Zakona) ili

b) obrađivač obrađuje podatke lica koje je dalo opoziv po nekom drugom pravnom osnovu, a ne po osnovu pristanka, što dovodi do zaključka da, postupajući suprotno Zakonu, rukovalac nije pružio tom licu informacije o pravnom osnovu obrade (suprotno čl. 23, st. 1, tač. 3) Zakona).

Imajući u vidu usklađenost Zakona sa GDPR-om, neophodno je da privredni subjekti koji koriste podatke o ličnosti u poslovne svrhe nastoje da dobiju pristanak zaposlenih za korišćenje njihovih podataka i da ih informišu o svrsi korišćenja njihovih podataka.²⁴ Važno je napomenuti da se ova obaveza odnosi na obradu podataka koja izlazi iz okvira obrade podataka koja se zasniva na Zakonu ili nekom drugom pravnom osnovu.

POSLEDICE POGREŠNE KVALIFIKACIJE OSNOVA OBRADJE

Neispunjenje obaveze transparentnosti

Neadekvatno navođenje pravnog osnova obrade podataka o ličnosti za posledicu ima nepoštovanje zakonskih odredaba, posebno čl. 5 i 23 Zakona koji obavezuju rukovaoca da obradu podataka vrši na transparentan način i da pruži licu određene informacije u koje spadaju i podaci o svrsi nameravane obrade, pravnom osnovu za obradu i pravima tih lica.

²³ Čl. 15, st. 3 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 87/18.

²⁴ Jovana Vasiljković, „Protection of Personal Data of Employees“, *Pravo – teorija i praksa*, No. 10–12, Vol. 36, 2019, 41.

Povreda načela minimizacije i određivanja svrhe

Izbor i pravilna kvalifikacija pravnog osnova su tesno povezani sa primenom načela minimizacije i svrhe. Naime, pravni osnov obrade je temelj za definisanje svrhe i granica obrade podataka. Pogrešno određen osnov može predstavljati priliku za oslobođenje od obaveze ograničenja obrade, što je u suprotnosti sa Zakonom. Na primer, ukoliko rukovalac odredi pristanak kao osnov obrade podataka, a u stvarnosti koristi legitimni interes, pri čemu nije izvršio procenu opravdanosti i proporcionalnosti obrade, velika je verovatnoća da će vršiti obradu većeg broja podataka nego što bi smeo (da je izvršio procenu rizika po prava lica čiji se podaci obrađuju). Na opisani način krši se princip minimizacije podataka i određivanja svrhe obrade. U poslednje vreme svedoci smo mnogobrojnih primera zloupotreba, koji se kriju pre svega iza koncepta bezbednosti, i to na način garantovanja bezbednosti čija je cena davanje pristanka za obradu ličnih podataka.²⁵

Neadekvatna procena rizika i neadekvatne mere zaštite

U slučaju korišćenja pogrešnog pravnog osnova kao polazne tačke u proceni uticaja na zaštitu podataka (Data Protection Impact Assessment, skraćeno: DPIA), rezultati procene mogu biti netačni, a samim tim i implementirane mere zaštite neadekvatne.²⁶ Ukoliko rukovalac ne izabere odgovarajući pravni osnov (npr. oslanja se na pristanak tamo gde bi trebalo da koristi zakonsku obavezu ili legitimni interes), cela dalja analiza u DPIA biće vođena iz pogrešne perspektive. Ilustrativni primer može predstavljati problem uvođenja video-nadzora u poslovnom prostoru. U ovoj situaciji poslodavci u Srbiji kao pravni osnov po pravilu navode pristanak, iako bi to trebalo da bude legitimni interes poslodavca. Ovakav pristup za posledicu ima pravnu nesigurnost (zaposleni su u zabludi da je njihov pristanak dobrovoljan i da ga mogu opozvati), ne sprovodi se analiza legitimnog interesa i proporcionalnosti i konačno, ne primenjuju se odgovarajuće mere zaštite.

Povećan teret dokazivanja

Ako se obrada podataka o ličnosti zasniva na pristanku, u skladu sa čl. 15, st. 1. Zakona, rukovalac mora biti u stanju da predoči da je lice pristalo na obradu svojih

²⁵ Prlja Dragan, Diligenski Andrej, „Pravni aspekti neutralnosti internet mreže“, *Strani pravni život*, br. 3, god. 55, Beograd, 2011, 127.

²⁶ Data Protection Impact Assessment ili DPIA je sistematski proces kojim rukovalac ili obrađivač procenjuje i identifikuje rizike za prava i slobode fizičkih lica u vezi sa obradom njihovih ličnih podataka.

podataka o ličnosti. Ova zakonska obaveza podrazumeva obavezu rukovaoca da dokaže kako formalnu, tako i sadržinsku valjanost pristanka. Dodatni rizik javlja se u slučaju opoziva pristanka o čemu je ranije bilo reči, a što vodi u dvostruki problem.

Reputacioni rizik i mogućnost novčanog kažnjavanja

Korišćenje pogrešnog pravnog osnova za obradu podataka o ličnosti ne predstavlja samo pravno-tehnički propust, već može imati ozbiljne posledice po ugled rukovaoca i dovesti do novčanih kazni i drugih mera od strane nadležnog organa za zaštitu podataka. Zaštita podataka o ličnosti danas je ključni deo poslovnog poverenja i može stvoriti sliku neprofesionalnog i nepouzdanog partnera. Kaznene odredbe Zakona predviđaju novčane kazne za prekršaje koje izvrši preduzetnik, odnosno privredno društvo kao rukovalac ili obrađivač.

NAČELO ODGOVORNOSTI I OBAVEZE RUKOVAOCA

Normativna osnova „odgovornosti za postupanje“

Rukovalac je dužan da postupa u skladu sa načelima Zakona, kao i da preduzme odgovarajuće tehničke, organizacione i kadrovske mere kako bi obezbedio da se obrada vrši u skladu sa Zakonom i kako bi bio u mogućnosti da to predoči, uzimajući u obzir prirodu, obim, okolnosti i svrhu obrade, kao i verovatnoću nastupanja rizika i nivo rizika za prava i slobode fizičkih lica. Ako je to u srazmeri sa obradom podataka, navedene mere uključuju primenu odgovarajućih internih akata rukovaoca o zaštiti podataka o ličnosti. Rukovalac može predočiti da se pridržava navedenih obaveza i na osnovu primene odobrenog kodeksa postupanja ili izdatog sertifikata u skladu sa Zakonom.²⁷ Odgovornost rukovaoca za usklađenost sa načelima ovog zakona predviđena je u čl. 5, st. 2. Zakona kao „odgovornost za postupanje“.

Pravna zaštita lica na koja se podaci odnose

Jedan od najvažnijih elemenata svakog pravnog sistema jeste omogućavanje mehanizama zaštite u slučaju štete ili nezakonitog delovanja prema ličnom dobru pojedinca. Među osnovna prava u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti ubraja se pravo na pravno sredstvo. Pravnim sredstvima omogućava se pojedincima da sopstvenom inicijativom pokrenu mehanizme zaštite u vezi sa svojim podacima

²⁷ Čl. 41 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 87/18.

o ličnosti.²⁸ U vezi sa navedenim, pravo na brisanje podataka je opravdano u slučaju da se radi o osetljivim podacima lica koja nemaju prepoznatljivu ulogu u javnom životu.²⁹ Lice na koje se podaci odnose ima pravo da podnese pritužbu Povereniku ako smatra da je obrada podataka o njegovoj ličnosti izvršena suprotno odredbama Zakona, a podnošenje pritužbe Povereniku ne utiče na pravo lica da pokrene druge postupke upravne ili sudske zaštite.³⁰ Pravna zaštita u oblasti zaštite podataka o ličnosti obuhvata ustavnopravnu, građanskopravnu i krivičnopravnu zaštitu.³¹

Dokumentovanje pravnog osnova i dokazivanje zakonitosti

Svaka obrada podataka o ličnosti mora imati zakonit pravni osnov, u skladu sa čl. 12 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (npr. pristanak, ugovor, zakonska obaveza, legitimni interes itd.). Međutim, nije dovoljno samo odrediti pravni osnov. Rukovalac mora biti u stanju da dokumentuje pravni osnov na kome se zasniva obrada podataka, da prati smernice Poverenika i da dokaže da je obrada zakonita, ukoliko to zatraži Poverenik ili lice na koje se podaci odnose.

Preporuke za izbegavanje pristanka kao univerzalnog osnova

U praksi, rukovaoci često zahtevaju potpisivanje pristanka za obradu podataka i u situacijama kada se podaci obrađuju po drugom osnovu (npr. u cilju zaključenja i izvršenja ugovora) kada bi i bez pristanka postojao pravni osnov obrade. Razlozi ovakvog postupanja najčešće su sadržani u pogrešnom uverenju da je pristanak „najsigurniji“ osnov; izbegavanju pravne analize, procene rizika i odgovornosti; nedostatku stručnog kadra i edukacije; kopiranju loše prakse i drugo.

Tendencija „preklapanja“ pravnih osnova za istu svrhu obrade podataka o ličnosti, iako rukovaocima deluje kao dodatna sigurnost, zapravo nije u duhu zakonskih načela i rezultira pravnom nesigurnošću. U cilju usklađivanja sa Zakonom i izbegavanja pravne nesigurnosti, potrebno je poštovati sledeće smernice:

²⁸ Stefan Andonović, Dragan Prlja, „Osnovi prava zaštite podataka o ličnosti“, *Institut za uporedno pravo*, Beograd, 2020, 132–133.

²⁹ Sloboda D. Midorović, „Pravo na brisanje podataka o ličnosti dostupnih na internetu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, god. LVIII, br. 84, Niš, 2019, 290.

³⁰ U postupku po pritužbi shodno se primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje inspeksijski nadzor u delu koji se odnosi na postupanje po predstavkama, shodno odredbama čl. 82, st. 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 87/18.

³¹ Dejan Đukić, „Zaštita podataka o ličnosti sa osvrtom na novo zakonodavstvo Evropske Unije u ovoj oblasti“, *Pravni zapisi*, br. 1, god. VIII, Beograd, 2017, 51–52.

1) sprovođenje pravne analize koja obuhvata utvrđivanje svrhe obrade, kategorije podataka i zakonitog osnova, što podrazumeva i izradu internih akata koji regulišu ovu oblast, politike privatnosti i obrazaca;

2) za svaku svrhu obrade podataka precizirati pravni osnov obrade (ne koristiti pristanak kao univerzalni osnov);

3) zahtevati pristanak za obradu podataka samo u situacijama kada obrada nije zasnovana na drugom pravnom osnovu i kada se taj pristanak može opozvati u skladu sa Zakonom;

4) komunicirati na transparentan način sa licima na koja se podaci odnose, u smislu informisanja o tome koji pravni osnov se koristi za konkretnu svrhu obrade;

5) u skladu sa načelom odgovornosti, rukovalac mora biti u mogućnosti da dokaže da je preduzeo sve Zakonom predviđene mere (odgovornost za postupanje);

6) kontinuirana edukacija rukovalaca, obrađivača i zaposlenih ključna je prilikom uspostavljanja dobre prakse.

ZAKLJUČAK

Primena pravnog osnova pristanka za obradu podataka o ličnosti, iako na prvi pogled deluje kao izraz autonomije volje, u praksi otkriva niz problema koji proizlaze iz njegovog korišćenja u neravnopravnim i strukturno nejednakim odnosima. Analiza je pokazala da se pristanak često koristi kao formalna legitimacija obrade i u situacijama u kojima za to ne postoji potreba, što dovodi do obesmišljanja njegove svrhe i podrivanja osnovnih zakonskih načela.

Kako bi se predupredile zloupotrebe neophodno je insistirati na pažljivoj i odgovornoj proceni pravnog osnova u svakom konkretnom slučaju. U kontekstu izražene asimetrije moći, posebno u radnim odnosima ili digitalnim uslugama gde korisnik faktički nema alternativu, pristanak ne bi trebalo koristiti, već bi se trebalo osloniti na druge pravne osnove koji nude bolji balans interesa i zaštite prava lica na koja se podaci odnose.

U slučajevima kada je pristanak zaista odgovarajući osnov, on mora biti jasan, zasnovan na informisanosti, nedvosmislen, i dat bez uslovljavanja ili manipulacije. Takođe, lice na koje se podaci odnose mora imati stvarnu i jednostavnu mogućnost da pristanak povuče u bilo kom trenutku bez negativnih posledica. Prikupljanje podataka mora biti svedeno na minimum neophodan za svrhu obrade, u skladu sa načelom minimizacije podataka.

Za pravilnu primenu ovih standarda u praksi, od ključne je važnosti kontinuirana edukacija zaposlenih, naročito u sektorima koji svakodnevno rukuju ličnim podacima – kao što su ljudski resursi, informacioni sistemi i marketing.

Ove interne kapacitete privrednih subjekata treba ojačati kako bi se obezbedila ne samo formalna, već i suštinska usklađenost sa pravnim normama.

Kao potencijalni pravci daljeg istraživanja nameću se pitanja o mehanizmima nadzora nad upotrebom pristanka, o razvoju softverskih alata za upravljanje saglasnostima, kao i komparativna analiza regulatornih praksi u državama sa razvijenim sistemima zaštite podataka. Posebna pažnja mogla bi se posvetiti i razvoju standardizovanih formi pristanka koje bi unapredile transparentnost i poverenje u digitalnom okruženju.

JELENA ANTIĆ, LL.M.

Director of the Company NOVIT LEGES BELGRADE

CONSENT TO PERSONAL DATA PROCESSING – BETWEEN FORMAL FREEDOM AND FACTUAL COERCION

Summary

This paper aims to highlight the contradictions inherent in the application of consent as a legal basis for personal data processing, particularly within the tension between formal freedom and factual coercion. Starting from the legal framework established under Articles 12 and 15 of the Law on Personal Data Protection, the analysis focuses on the conditions for valid consent, its (in)applicability in asymmetrical power relations, as well as the frequent and unjustified reliance on consent where another legal basis already legitimizes the processing. Through logical, teleological and sociological methods, the author analyzes the boundary between lawful and ostensibly lawful data processing, emphasizing the necessity for more precise qualification of legal grounds in practice. Special emphasis is placed on the controller's duty, under the accountability principle, to clearly establish a legal basis for processing, prevent overlapping grounds, and ensure documented legal compliance. The paper also examines the growing issue of „conditional consent“, particularly in digital and employment settings, where genuine freedom of choice is often compromised.

Key words: consent, data processing, legal basis, voluntariness, freedom

Literatura

- Abrusio J., „The (In)Efficacy Of Consent For The Processing Of Personal Data“, *Humanities and Rights Global Network Journal*, No. 1, Vol. 6, 2024, <file:///C:/Users/Jelena/Downloads/133-Article%20Text-466-1-10-20240916.pdf>.
- Andonović S., Prlja D., „Osnovi prava zaštite podataka o ličnosti“, *Institut za uporedno pravo*, Beograd, 2020.
- Diligenski A., Prlja D., Cerović D., „Pravo zaštite podataka GDPR“, *Institut za uporedno pravo*, Beograd, 2018.

- Golba L., „Consent for Personal Data Processing in Digital Environment according to GDPR“, *Annuals of the Administration and Law*, No. 17, Vol. 2, 2017.
- Kovačević LJ., „Digitalizacija i automatizacija rada kao predmet kolektivnog pregovaranja“, *Zbornik radova 37. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, Beograd, tom II, 2024.
- Macenaite M., Kosta E., „Consent for processing children’s personal data in the EU: following in US footsteps?“ *Information & Communications Technology Law*, <https://doi.org/10.1080/13600834.2017.1321096>.
- Milidragović D., Milić N., Petrović Z., „Osnov upotrebe kamera na uniformi policijskih službenika“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 104, godina LXIV, Niš, 2025.
- Petrović D., „Privatnost i zaštita podataka o ličnosti – krivično-pravni aspekt“, *Strani pravni život*, br. 4, god. LXVI, Beograd, 2022.
- Prlja D., Diligenski A., „Pravni aspekti neutralnosti internet mreže“, *Strani pravni život*, br. 3, god. 55, Beograd, 2011.
- Rajaretnam T., „The Right to Consent and Control Personal Information Processing in Cyberspace“, *International Journal of Cyber-Security and Digital Forensics (IJCSDF)*, No. 3, Vol. 1, 2012.
- Vasiljković J., „Protection of personal data of employees“, *Pravo – teorija i praksa*, No. 10–12 Vol. 36, Novi Sad, 2019.
- Warren S., Brandeis L., „The Right to Privacy“, *Harvard Law Review*, No. 5, Vol. 4, Harvard, Dec. 15. 1980, <https://www.cs.cornell.edu/~shmat/courses/cs5436/warren-brandeis.pdf>.

PREGLEDNI RAD

TREĆA KATEDRA

PRAVO NA IMOVINU

Opšta pitanja; Svojina i druga stvarna prava; Svojina i nasleđe

DARKO STEVANOVIĆ

ZAKONSKO PRAVO PREČE KUPOVINE NA POKRETNIM KULTURNIM DOBRIMA

Rad analizira zakonsko pravo preče kupovine na pokretnim kulturnim dobrima kao ograničenje apsolutnog prava svojine u korist javnog interesa. Istraživanje se zasniva na komparativnoj metodi, poređenju sa zakonodavstvom zemalja regiona, te na normativnoj analizi odredbi Zakona o kulturnim dobrima i Zakona o kulturnom nasleđu Republike Srbije. Poseban akcenat stavljen je na identifikaciju titulara prava preče kupovine, nadležnost javnih ustanova, rokove za izjašnjavanje i mehanizme ostvarivanja prava prvenstva i prekupa. Metodom sistemske analize razmatra se i pravna priroda pojedinih pravnih instituta, kao i implikacije za pravnu sigurnost i transparentnost tržišta pokretnih kulturnih dobara. Rad ukazuje na nedostatke važećeg zakonskog okvira i predlaže zakonodavna rešenja koja bi omogućila doslednu zaštitu kulturnog nasleđa, uz očuvanje ravnoteže između javnog i privatnog interesa.

Ključne reči: pravo svojine, pravo preče kupovine, zakonsko pravo preče kupovine, kulturno nasleđe, pokretna kulturna dobra

UVODNA RAZMATRANJA

Pravo svojine

Vekovima se pravo svojine smatralo jednim od najznačajnijih dostignuća pravnog poretka i ljudske civilizacije u celini.¹ Retko koji pravni institut je izazivao

Darko Stevanović, master prava, doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, asistent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, e-mail: *darko.stevanovic@ius.bg.ac.rs*.

¹ V. Lazar Marković, *Gradansko pravo, opšti deo i stvarno pravo*, Banka Slavija, Beograd, 1912, 315; Andrija Gams, *Osnovi stvarnog prava*, Naučna knjiga, Beograd, 1959, 24 i dalje; Radmila

toliko interesovanja u nastojanju da se njegova suština razume, ali i da se istovremeno učini pojmljivim drugima. U savremenom pravu o svojini se, gotovo bezuslovno,² govori kao o pravu obeleženom apsolutnošću, i to u dva aspekta.³ S jedne strane, reč je o apsolutnom pravu u kategorijalnom smislu, kao delu šire grupe stvarnih (apsolutnih) prava, čije dejstvo je usmereno prema svim trećim licima (*erga omnes*) i koje podrazumeva njihovu (negativnu) dužnost uzdržavanja od ugrožavanja, odnosno povrede prava.⁴ S druge strane, apsolutni karakter svojine ispoljava se u njenoj sadržini, jer ona predstavlja *potpunu* i *najširu* pravnu vlast nad stvari, ovlašćujući titulara da stvar koristi, u njoj uživa (prvenstveno kroz pribiranje plodova), kao i da njome raspolaže (pravno i/ili faktički) u skladu sa svojim interesima, ali i u određenim granicama.

Međutim, pravo svojine, kao složeno pravo, shvaćeno na opisani način, nije neograničeno. Da bi se pravilno tumačila sadržina svojinskih ovlašćenja, podjednako je potrebno ispitati i ograničenja koja uređuju ta ovlašćenja.⁵ Ograničenja pojedinih

Kovačević-Kuštrimović, Miroslav Lazić, *Stvarno pravo*, Punta, Niš, 2009, 59; Obren Stanković, Miodrag Orlić, *Stvarno pravo*, Nomos, Beograd, 2014, 56; Nikola Gavella, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Vlado Belaj, Zlatan Stipković, *Stvarno pravo*, Informator, Zagreb, 1998, 259; François Terré, Philippe Simler, *Droit civil: les biens*, Dalloz, Paris, 2014, 101 i dalje; Helmut Koziol, Rudolf Welsner, bearbeitet von Andreas Kletečka, *Grundriss des bürgerlichen Rechts, Band I: Allgemeiner Teil. Sachenrecht, Familienrecht*, Manz, Wien, 2014, 307.

² Eva Steiner, *French Law: A Comparative Approach*, Oxford University Press, Oxford, 2018, 384–385; Bojan Tubić, „Ograničenja prava na neometano uživanje imovine u praksi Evropskog suda za ljudska prava“, *Zbornik radova pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 4, Novi Sad, 2017, 1673.

³ O. Stanković, M. Orlić, op. cit., 57–58; R. Kovačević-Kuštrimović, M. Lazić, op. cit., 63.

⁴ Pravo svojine nesporno predstavlja najznačajnije stvarno (apsolutno) pravo. Sva ostala stvarna prava, poput stvarnih službenosti, založnog prava, realnih tereta, imaju svoje uporište u pravu svojine: svojina predstavlja preduslov njihovog nastanka i pravni osnov za uspostavljanje različitih oblika ograničenja ili opterećenja prava na stvari. Apsolutno dejstvo, iako nije jedino obeležje stvarnih prava, tradicionalno služi kao kriterijum za njihovo razlikovanje u odnosu na relativna prava. Međutim, savremena pravna teorija preispituje pouzdanost tog kriterijuma, ukazujući da apsolutna prava takođe mogu iskazivati relativne aspekte dejstva. V. Vladimir V. Vodinić, *Građansko pravo. Uvod u građansko pravo i Opšti deo građanskog prava*, Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik, Beograd, 2020, 205–210.

⁵ Radi terminološke napomene: pravo svojine kao takvo u strogoj pojmovnoj smislu ne može biti ograničeno, ono ne podleže opštom „ograničenju“, već se ograničenja odnose na pojedina ovlašćenja koja čine njegovu sadržinu. Ako bi se pravo svojine u celosti ograničilo, to jest, ako bi sva svojinska ovlašćenja bila svedena do stepena potpunog ograničavanja, dovelo bi se u pitanje postojanje prava svojine i ono bi se svelo na pojmovni privid. Sa stanovišta pravne teorije i zakonodavne prakse, dopustivo i legitimno je ograničiti pojedina ovlašćenja iz prava svojine u određenom obimu, najčešće u vremenskom ili uslovnom obliku, a ponekad i u odnosu na određene kategorije titulara (npr. maloletna lica, (van)bračni partneri i sl.). Takva ograničenja, podrazumeva se, moraju imati valjan pravni osnov i ne smeju predstavljati oblik diskriminacije.

svojinskih ovlašćenja ne negiraju vrednost svojinskog prava (*plena in re potestas*); naprotiv, ona potvrđuju i „stabilizuju“ njegov opstanak tako što ga postavljaju u okvire koji omogućavaju njegovo nesmetano i pravično funkcionisanje u društvu.

U duhu razmatranja o „križi prava“ – starim pitanjima u novom kontekstu,⁶ nameće se pitanje da li je pravo svojine ikada postojalo kao apsolutno i neograničeno,⁷ u punom smislu te reči, ili je, možda, već pre formalnog utvrđivanja tog prava ljudima bilo poznato pre svega šta im je zabranjeno,⁸ a tek kasnije šta im je dozvoljeno. Jedno takvo ograničenje svojinskih ovlašćenja privuklo je pažnju autora i poslužilo kao predmet ovog rada.

Pravo raspolaganja (*ius abutendi*), bilo u pravnom ili u faktičkom smislu, predstavlja deo prava svojine koji ovlašćuje titulara da samostalno odlučuje o *sudbini* (svoje) stvari. U pravnoj teoriji,⁹ često se ističe stanovište da upravo pravo raspolaganja predstavlja suštinsko ovlašćenje koje definiše sadržinu prava svojine. Vlasnik može opteretiti, pa čak i preneti pojedina ovlašćenja iz svog prava svojine u korist trećeg lica, kao što je slučaj prilikom zasnivanja službenosti (npr. prava korišćenja ili plodouživanja). U takvim situacijama vlasniku ostaje pravo raspolaganja, dok se njegovo pravo u rimskom pravu kolokvijalno nazivalo „gola svojina“ (*nuda proprietas*). Međutim, pravo (potpunog) raspolaganja kao takvo ne može biti predmet prenosa, jer bi to u stvari predstavljalo raspolaganje samim pravom svojine, što neminovno dovodi do prestanka svojinskog statusa prethodnika.

Ipak, kada stvari poseduju određene osobine od opšteg interesa, pravo raspolaganja ne zadržava apsolutni karakter: u takvim slučajevima vlasnikova autonomija volje i sloboda raspolaganja mogu biti ograničeni u korist zaštite širih javnih (ili privatnih) interesa.¹⁰ Upravo kao primer jednog takvog ograničenja u praksi

⁶ „Naprotiv, pravnici, već po svojoj vokaciji, moraju čuvati ideju prava i pravde i kada se ona nađe u talasima društvene kataklizme. Jer, pravnici sebe mogu nazvati tim imenom, samo onoliko i u onom stepenu, koliko je pravo u svom materijalnom izvoru legitimno i u svojoj primeni legalno. Izvan toga su prostori korova i tamo ne može biti pravnik.“ Slobodan Perović, „Svojinsko pitanje“, *Besede sa Kopaonika*, Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, Beograd, 1991, 41.

⁷ U skladu sa postavkama škole prirodnog prava, pravo svojine se posmatralo kao temelj slobode, prirodno pravo čoveka i izraz njegovog individualnog suvereniteta nad stvari. Polazilo se od toga da se zaštitom prava svojine istovremeno obezbeđuje i zaštita lične slobode svakog pojedinca. V. Ugo Mattei, *Basic Principles of Property Law: A Comparative Legal and Economic Introduction*, Greenwood Press, Westport, 2000, 14–15.

⁸ Vinding Kruse, *The Right of Property*, Oxford University Press, London, 1939, 7.

⁹ V. O. Stanković, M. Orlić, op. cit., 56 i dalje.

¹⁰ V. O. Stanković, M. Orlić, op. cit., 61; R. Kovačević-Kuštrimović, M. Lazić, op. cit., 73.

navodi se pravo preče kupovine, koje ilustruje način na koji javnopravna restrikcija može uticati na slobodu raspolaganja vlasnika.¹¹

PRAVO PREČE KUPOVINE

Pojam prava preče kupovine

Pravo preče kupovine, kako je to prethodno i rečeno, predstavlja način ograničenja prava raspolaganja u okviru prava svojine. Naime, reč je o ovlašćenju titulara da zahteva od sopstvenika, kada se odluči da stvar *proda*, da mu je ponudi pre svih ostalih kupaca, a ako sopstvenik ne postupi ovako, nego *proda* stvar trećem licu, pravo preče kupovine ovlašćuje prekupca da zahteva da mu se stvar ustupi po ceni i pod uslovima pod kojima je zaključen *ugovor o prodaji*.¹² Dakle, pravo preče kupovine sastoji se iz dva ovlašćenja:¹³ pravo prvenstva i pravo prekupa, u slučaju kada se prethodno pravo titulara ne ispoštuje.

Iako to nije uobičajena praksa, na ovom mestu ćemo, pre nego što se posvetimo analizi ovlašćenja koja proističu iz prava preče kupovine, iskoristiti priliku da se najpre osvrnemo na pravni posao u okviru kojeg se ovo ograničenje pojavljuje. Naime, *pravo preče kupovine postoji isključivo u slučaju ugovora o prodaji*. Jezičkim tumačenjem već se zaključuje da „pravo preče kupovine“ podrazumeva upravo pravo da se stvar prioritetno kupi, jer se „kupiti može samo ono što se prodaje“.¹⁴ Ipak, ovaj stav danas može biti podložan preispitivanju. Naime, postavlja se pitanje da li u slučaju kada vlasnik želi da otuđi svoju stvar (pri čemu valja naglasiti da se otuđenje, odnosno prenos prava svojine, ne vezuje isključivo za ugovor o prodaji, već može biti izvršeno i putem drugih imenovanih ugovora, kao što su ugovor o razmeni, ugovor o doživotnom

¹¹ U pravnoj teoriji postoje stavovi koji preispituju pitanje da li pravo preče kupovine predstavlja ograničenje vlasniku stvari. Tako, u svojoj monografiji Cvetić (Radenka Cvetić, *Pravo preče kupovine*, SCI, Novi Sad, 2002, 257), naglašava da pravo preče kupovine predstavlja „ograničenje ovlašćenja raspolaganja svojinom samo ako se načelo autonomije volje posmatra kroz njegovu konkretizaciju u ugovornim, odnosno građanskopravnim odnosima“, sa čime se u potpunosti slažemo. Takođe v. Miroslav Lazić, „Sloboda ugovaranja – osvrt na shvatanje prof. Borislav T. Blagojevića“, *Zbornik radova posvećenih sećanju na Borislava T. Blagojevića*, Niš, 1997, 162–167; Miodrag Orlić, „Ograničenja prava svojine pojedinaca koja proizlaze iz ideje o ličnoj svojini“, *Pravni život*, br. 8–9, Beograd, 1970, 28 i dalje; Dragoljub Stojanović, „Ograničenja privatne svojine“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 1–2, Beograd, 1963, 558.

¹² O. Stanković, M. Orlić, op. cit., 286. Takođe v. R. Cvetić (2002), op. cit., 21–24; R. Kovačević-Kuštrimović, M. Lazić, op. cit., 301.

¹³ O. Stanković, M. Orlić, op. cit., 286; Miodrag Orlić, „Pravo preče kupovine“, *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, tom II, Službeni list SFRJ, Beograd, 1978, 1114; R. Cvetić (2002), op. cit., 148.

¹⁴ R. Cvetić (2002), op. cit., 163 i dalje.

izdržavanju, ugovor o poklonu, ugovor o ustupanju i raspodeli imovine za života i slični pravni poslovi), njegova autonomija volje biva ograničena i u pogledu izbora pravnog instrumenta otuđenja. Sledstveno, nameće se dilema: ukoliko bi vlasnik zaista želeo da zaključi ugovor o razmeni sa trećim licem (i to bez elementa prividne volje), da li bi u takvoj situaciji postojala obaveza da najpre stvar ponudi titularu prava preče kupovine? Čak i ukoliko bi vlasnik to učinio, ostaje sporno pitanje da li bi titular bio u mogućnosti da ispuni ugovornu obavezu, imajući u vidu da je kod ugovora o razmeni primarna obaveza predaja određene stvari. Sličan problem javlja se i u slučaju ugovora o poklonu, budući da bi i tada bilo sporno da li je pravo preče kupovine uopšte primenljivo, imajući u vidu specifičan osnov ugovora o poklonu.¹⁵ S druge strane, proširenje prava preče „kupovine“ na slučajeve pojedinih drugih ugovora osim prodaje može imati nekoliko važnih posledica: pre svega, to bi obezbedilo zaštitu očekivanja titulara prava preče kupovine u situacijama kada vlasnik stvari nastoji da zaobiđe obavezu ponude preko ugovora o razmeni, poklonu ili sličnih ugovora, što trenutno zakonska praksa u Srbiji eksplicitno isključuje (npr. sud je u presudama utvrdio da pravo preče kupovine ne može biti ostvareno u slučaju ugovora o razmeni nepokretnosti jer Zakon o prometu nepokretnosti,¹⁶ vezuje pravo isključivo za ugovore o prodaji)¹⁷. U tom svetlu, proširenje bi smanjilo mogućnost zloupotreba putem „simulacije“ i „disimulacije“ u pravnom prometu,¹⁸ jer bi bilo nedvosmisleno da, ne samo ugovor o prodaji, već i drugi pravni posao kojim se prenosi svojina mora uvažiti pravo preče „kupovine“, ukoliko su ispunjeni zakonom propisani uslovi. Treće, takav pristup doprinosi većoj pravnoj sigurnosti i stabilnosti prometa, jer bi titular uvek imao mogućnost da reaguje i zaštiti svoje pravo (putem prava prekupa) u svim slučajevima prenosa, ne samo kada dođe do prodaje. Četvrto, u praksi već postoje instituti slični (građanskom) pravu preče kupovine koji se primenjuju kod prenosa udela u društvu sa ograničenom odgovornošću, što pokazuje da zakonodavac prepoznaje vrednost takvog „ograničenja i van klasične prodaje“ (čl. 161 Zakona o privrednim društvima)^{19,20}.

¹⁵ V. Otto Palandt, *Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts. Ergänzungsband zu Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 61. Auflage. Mit Unterlassungsklagegesetz, Gewaltschutzgesetz (Auszug)*, Verlag C.H. Beck, München, 2002, 137; Roberto Triola, *La prelazione legale e volontaria* (seconda edizione), Giuffrè editore, Milano, 2007, 211–212

¹⁶ Zakon o prometu nepokretnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 93/14, 121/14 i 6/15 – ZPN.

¹⁷ Vrhovni sud Srbije, Rev. 2036/91 od 31. 10. 1991. godine, *Paragraf Lex*.

¹⁸ R. Cvetić (2002), op. cit., 164–166.

¹⁹ Zakon o privrednim društvima, *Službeni glasnik RS*, br. 36/11, 99/11, 83/14 – dr. zakon, 5/15, 44/18, 95/18, 91/19, 109/21 i 19/25 – ZPD.

²⁰ V. Mirko Vasiljević, „Pravni režim ograničenja prenosa udela u društvu sa ograničenom odgovornošću“, *Pravo i privreda*, br. 1, Beograd, 2025, 14, 16–19; Ilija Babić, „Pravo preče kupovine

Jasno je da navedeni argumenti idu u prilog težnji da kulturna dobra postanu svojina države, polazeći od pretpostavke da je upravo država najviše zainteresovana za očuvanje kulturnog nasleđa u njegovom najširem smislu. Država, posredstvom nadležnih ustanova zaštite, raspolaže institucionalnim i materijalnim kapacitetima da obezbedi najviši stepen očuvanosti i dugotrajnosti kulturnih dobara, što podrazumeva, između ostalog i primenu posebnih uslova njihovog čuvanja i izlaganja. Međutim, u zastupanju ovakvog stava ne treba biti isključiv. Naime, proširivanje ovog pravnog instituta i na druge vrste ugovora može se s pravom dovesti u pitanje. Počevši od pravne prirode ugovora, pravo preče kupovine je strogo vezano za teretne pravne poslove kod kojih postoji ekvivalentnost dugovanih prestacija i gde je često jasno izražen tržišni interes, dok se kod dobroćinih pravnih poslova, poput poklona, takva analogija ne može primeniti jer primarno nema ekonomske protivčinidbe. Nadalje, uvođenje ovog prava u ugovore poput ugovora o poklonu (ili ugovora o doživotnom izdržavanju) dovelo bi do nekog stepena pravne nesigurnosti i otežalo bi raspolaganje, jer su ti ugovori zasnovani na specifičnim ličnim odnosima i poverenju (*intuitu personae*) koji ne mogu biti zamenjeni intervencijom države. Sve ovo dovodi u sumnju svrsishodnost i pravnu opravdanost primene ovog instituta u tom kontekstu. Naime, ukoliko bi vlasnik pokretnog kulturnog dobra želeo da ga pokloni trećem licu, teško je očekivati da bi istu volju imao i prema državi, ukoliko bi država imala neku vrstu prava prečeg sticanja u slučaju poklona. Uz to, preterano proširivanje instituta vodilo bi suštinskoj relativizaciji prava svojine, jer bi vlasniku bilo nametnuto dodatno ograničenje čak i onda kada se odluču na raspolaganje iz ličnih, a ne ekonomskih razloga. Ukoliko bi se budućom zakonodavnom intervencijom i razmatralo proširenje primene prava preče kupovine, naročito u specifičnim pravnim režimima poput onih koji se odnose na kulturna dobra, neophodno je pažljivo sagledati sve posledice takvog rešenja. Njegovo šire tumačenje u smislu „otuđenja“ dovelo bi do obuhvata i drugih pravnih poslova prenosa svojine, što bi nužno otvorilo i pitanje adekvatnosti samog naziva instituta, budući da se njegov sadržaj više ne bi mogao ograničiti isključivo na ugovor o prodaji. Pri tome, ugovori kao što je poklon nisu pogodni za ovakvo ograničenje autonomije volje, iako postoji opravdana potreba za *većim stepenom kontrole*. Zbog toga bi eventualne izmene mogle biti celishodne jedino u pogledu forme, tako što bi se predvidelo obavezno učešće javnog beležnika kod svakog vida pravnog raspolaganja (pokretnim kulturnim dobrima), sa dužnosti da, u skladu sa svojim ovlašćenjima, ispita stvarnu nameru ugovornih strana i spreči prikrivene radnje. U zaključku, svaka

udela člana društva s ograničenom odgovornošću“, *Pravo i privreda*, br. 3, Beograd, 2020, 257–259. Upor. Nenad Tešić, „O pravu prioritnog razmatranja ponude u slučaju prenosa udela u DOO“, *Liber amicorum prof. dr Mirko Vasiljević* (ur. Dušan Popović), Beograd, 2021, 105–124.

potencijalna zakonodavna intervencija bi u ovom domenu morala biti usmerena na očuvanje ravnoteže između zahteva pravne sigurnosti, s jedne strane, i potrebe za nesmetanim odvijanjem pravnog prometa, s druge, odnosno načela autonomije volje i potrebe za ostvarivanjem javnog interesa.

Kada je reč o ovlašćenjima koja proizilaze iz prava preče kupovine, pravo prvenstva u svom osnovnom obliku odlikuje privilegovani položaj titulara prava preče kupovine. Njegov status u odnosu na ostale (potencijalne) sticaoce toliko je ojačan da on faktički stiče pravnu moć,²¹ da odluči da li će se koristiti svojim pravom ili ne, odnosno da li će želeći da predmet prava preče kupovine „uđe u njegovo vlasništvo“. Ipak, ono što za jednu stranu predstavlja privilegiju, za drugu stranu, vlasnika na čiji „teret“ je pravo uspostavljeno, funkcioniše kao ograničenje svojinskog ovlašćenja. Naime, u slučaju prava prvenstva prenosilac (vlasnik stvari) nije slobodan u svojoj autonomiji volje da samostalno odluči *s kim će* zasnovati pravni posao radi prenosa svojine.²² Drugim rečima, prenosilac je dužan da *ponudu* (za zaključenje ugovora) najpre uputi titularu prava preče kupovine. U zavisnosti od osnova njegovog nastanka, ovo ograničenje može biti nametnuto zakonom, ali je posebno zanimljiva situacija kada prethodna autonomija volje sama sebi postavlja granice, kao u slučaju ugovorenog prava preče kupovine, kada se sloboda raspolaganja unapred svojevoljno ograničava.

Pravo prekupa (*retractus*)²³ predstavlja supsidijarno,²⁴ uslovno pravo koje se „aktivira“ tek kada titular prava preče kupovine nije u mogućnosti da ostvari svoju privilegiju prvenstva.²⁵ Supsidijarnost se ogleda u njegovoj strogoj uslovnosti:

²¹ V. Radenka Cvetić, „Mesto prava preče kupovine u građanskom zakoniku“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 3, Novi Sad, 2008, 177–178.

²² U širem smislu, ograničenje autonomije volje neraskidivo je povezano sa ograničenjem prava raspolaganja. Kako je autonomija volje jedno od fundamentalnih načela obligacionog prava (ali i građanskog prava), koje svoju najizrazitiju manifestaciju nalazi u pravnim poslovima, a pravni poslovi predstavljaju osnovni instrument raspolaganja pravima i sredstvo sticanja svojine, proizilazi da svako ograničenje prava raspolaganja istovremeno podrazumeva i određeno ograničenje autonomije volje.

²³ Pavković, pozivajući se na F. Speveca, ističe razliku između prava prekupa i prava otkupa, naglašavajući da je „prekup glavno pravo, dok je otkup samo sredstvo zaštite od povrede prekupa“. Za detaljnije razmatranje o drugim razlikama, v. Nikola Pavković, *Pravo preče kupovine u običajnom pravu Srba i Hrvata. Studija iz pravne etnologije*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1972, 100–101.

²⁴ U određenom delu teorije analizira se i pojam takozvanog „samostalnog otkupnog prava“, koje je bilo lišeno prava prvenstva titulara prava preče kupovine, odnosno prenosilac nije bio u obavezi da stvar najpre ponudi titularu prava preče kupovine. Umesto toga, ovaj, najčešće srodnik, mogao je u određenom roku od „javnog objavljivanja prodaje“ zahtevati otkup stvari. Međutim, u zaključku se ističe da je takvo pravo nekada postojalo kao običajno, ali da danas više nema svoju primenu. V. *Ibidem*, 104–105, 208.

²⁵ Iva Tuhtan Grgić, „Povrede prava prvokupa i sankcije za njegovo nepoštivanje“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 1, Rijeka, 2010, 234, 236–240.

ako prenosilac ne ponudi stvar titularu prava preče kupovine, ili je ponudi pod drugačijim (često nepovoljnijim) uslovima u odnosu na uslove iz ponude učinjene trećem licu, titular stiže pravo prekupa da zahteva ustupanje stvari po ceni i pod uslovima na kojima je ugovor zaključen sa trećim licem. Radi se, dakle, o supsidijarnom i vremenski ograničenom pravu.²⁶ Uvođenjem *prekluzivnih rokova* postiže se određeni stepen pravne sigurnosti i omogućava se nesmetano funkcionisanje pravnog prometa:²⁷ ako bi titular prava preče kupovine mogao u bilo kom trenutku da ostvari prekup, svaki budući sticalac bio bi izložen neprekidnoj pravnoj neizvesnosti. Primera radi, u hipotetičkoj situaciji u kojoj bi postojao niz od više uzastopnih sticalaca, titular prava preče kupovine bi svoje pravo prekupa ostvarivao prema poslednjem sticaocu, jer jedino on, kao aktuelni držalac stvari, može „ustupiti“ svoje pravo. Na taj način bi se stvorio tzv. *domino efekat*: svaki prethodni sticalac imao bi obligacionopravni zahtev prema svom prenosiocu, sve do prvobitnog prenosioca koji je bio u obavezi da ponudi stvar titularu prava preče kupovine. Ovakva situacija bi ozbiljno narušila stabilnost pravnog prometa.

Otvara se i pitanje pravnih efekata prenosa izvršenog u toku prekluzivnog roka. Posebno je sporno da li, i ukoliko jeste, kakve pravne posledice proizvodi

²⁶ U pozitivnom pravu Republike Srbije ne postoji jedinstveno propisan rok u kome se pravo preče kupovine može ostvarivati. Rokovi se, naime, razlikuju u zavisnosti od vrste prava preče kupovine, da li je reč o zakonskom ili ugovornom. Tako, prema čl. 10 Zakona o prometu nepokretnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 93/14, 121/14 i 6/15, rok za podnošenje tužbe zbog povrede prava preče kupovine iznosi 30 dana od dana saznanja za prodaju (*subjektivni rok*), a najkasnije dve godine od zaključenja ugovora (*objektivni rok*). Tužba se podnosi sa zahtevom da se ugovor o kupoprodaji oglasi bez dejstva i da se nepokretnost ustupi prekupcu pod istim uslovima prodaje. Na dan podnošenja tužbe, prekupac je dužan da u sudski depozit položi novčani iznos koji odgovara tržišnoj vrednosti nepokretnosti koju namerava da stekne, što predstavlja bitan procesni uslov za dejstvo zahteva. Tužba je moguća i u slučaju kada ugovor o prodaji nije zaključen u zakonom propisanoj formi, ali je nepokretnost predata kupcu u državinu, tada se smatra da je došlo do povrede prava preče kupovine. U tom slučaju, tužba se može podneti u roku od godinu dana od dana saznanja za prenos državine, a najkasnije u roku od dve godine od dana njene predaje kupcu. S druge strane, u čl. 13, st. 10 Zakona o stanovanju i održavanju zgrada, *Službeni glasnik RS*, br. 104/16 i 9/20 – dr. zakon, rok nije izričito propisan, već se samo navodi da imalac prava preče kupovine može tužbom zahtevati da se ugovor o prenosu zajedničkog dela oglasi bez dejstva prema njemu i da se nepokretnost njemu ustupi pod istim uslovima, bez upućivanja na rok u kome se to pravo može ostvariti. Naposljetku, kada je reč o ugovornom pravu preče kupovine, rok za podnošenje tužbe iznosi šest meseci od dana saznanja za prodaju, odnosno za njene uslove (*subjektivni rok*), a najduže pet godina od dana prenosa svojine na treće lice (*objektivni rok*).

²⁷ Cvetić ukazuje da je zakonodavac „olako odredio rokove ove dužine“, polazeći od stanovišta da rok mora biti jedinstveno propisan, bez obzira na osnov nastanka prava preče kupovine. Na taj način bi se, kako ističe, rokovi, poput onih predviđenih u Nacrtu Zakona o pravu svojine i drugim stvarnim pravima – Nacrt (30 dana od saznanja za prodaju i njene uslove, odnosno godinu dana od zaključenja ugovora), prilagodili potrebama savremene dinamike pravnog prometa. V. R. Cvetić (2002), op. cit., 207–208.

prenos svojine ostvaren „prodajom i predajom“ trećem licu koje je postupalo u *dobroj veri*. Na prvi pogled, čini se da bi valjanost prenosa bila uslovljena potencijalnim zahtevom titulara prava preče kupovine da u predviđenom roku realizuje svoje pravo i izvrši otkup stvari, te da bi se potencijalno pravni položaj sticaoca mogao smatrati vremenski oročenim do isteka tog roka. Ipak, ovakvo shvatanje otvara niz teorijskih i praktičnih nedoumica koje prevazilaze okvire ovog rada, pa se one ovde neće detaljnije razmatrati.

Vrste prava preče kupovine

Pravo preče kupovine u teoriji se može klasifikovati prema različitim kriterijumima,²⁸ ali se kao najprihvaćenija pokazuje podela prema osnovu njegovog nastanka.²⁹ U tom smislu, razlikuju se *zakonsko* pravo preče kupovine i *ugovorno* pravo preče kupovine.³⁰ Zakonsko pravo preče kupovine u našem pravnom sistemu uređeno je u više zakona,³¹ pri čemu je zakonodavac imao u vidu specifičnosti režima i *ratio legis* koji opravdava ustanovljavanje ovakvog ograničenja prava svojine.

²⁸ Jedan od kriterijuma za podelu prava preče kupovine mogao bi biti zasnovan na vrsti stvari, odnosno na tome da li se ono odnosi na pokretnu ili nepokretnu stvar. Iako ova podela nije bez pravnog značaja (posebno u pogledu specifičnih pravila koja dolaze do izražaja u slučaju publikovanja prava preče kupovine, zavisno od prirode stvari), smatramo da se i ona u suštini svodi na ključni kriterijum – osnov nastanka prava preče kupovine. Istog smo stava i kada je reč o kriterijumima koji polaze od mogućnosti prenosa, vremenskog trajanja ili sadržinskog ograničenja: oni ne predstavljaju samostalne osnove za podelu prava preče kupovine, već pre karakteristike koje proizlaze iz već izvršene podele prema osnovu njegovog nastanka.

²⁹ V. Radenka Cvetić, „Pravo preče kupovine u izvršnom postupku u Republici Srbiji“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 4, Novi Sad, 2014, 149.

³⁰ U širem smislu, radi se o voljnom pravu preče kupovine, budući da ono može obuhvatiti i jednostrane pravne poslove. Imajući u vidu temu rada, ugovorno pravo preče kupovine neće biti predmet posebnog razmatranja. U pojedinim delovima rada, u vezi s ovim institutom, biće učinjena odgovarajuća upućivanja na relevantnu pravnu literaturu.

³¹ Tako je u Zakonu o osnovama svojinskopравnih odnosa, *Službeni list SFRJ*, br. 6/80 i 36/90, *Službeni list SRJ*, br. 29/96 i *Službeni glasnik RS*, br. 115/05 – dr. zakon, u čl. 14 propisuje da suvlasnici imaju pravo preče kupovine samo kada je to izričito određeno zakonom. Upravo je u ZPN (čl. 5–10) uređeno pravo preče kupovine *suvlasnika* i *suseda poljoprivrednog zemljišta*, u slučaju prodaje nepokretnosti. Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada, *Službeni glasnik RS*, br. 104/16 i 9/20 – dr. zakon, predviđeno je posebno pravo prečeg prenosa (čl. 13). Poseban značaj ima i ZPD, koji u čl. 161–163 reguliše pravo članova društva da imaju pravo preče kupovine udela koji je predmet prenosa trećem licu, uz odgovarajuće procedure i sankcije za njegovu povredu. Sve navedene odredbe pokazuju da pravo preče kupovine u srpskom pravu ima široku primenu, ali uvek u okviru posebno propisanih slučajeva i sa jasno definisanim uslovima. Takođe za slučajeve zakonskog prava preče kupovine (u sistemu kakav je postojao u Republici Srbiji do 1998. godine, važeća pozitivnopravna rešenja, kao i određeni predlozi *de lege ferenda*) v. R. Cvetić (2002), op. cit., 218–254.

Pravna teorija zauzima gotovo jedinstven stav da se zakonsko pravo preče kupovine odlikuje određenim karakteristikama koje ga razlikuju od ugovornog.³² Među njima se izdvajaju: opšta *suprotstavljivost* prema trećim licima, koja proizlazi iz činjenice da svoje izvoriste ima neposredno u zakonu, što je u skladu sa principom građanskog prava *ignorantia iuris nocet*; zatim njegova *neprenosivost* (i *nenasledivost*), budući da je vezano za konkretnog titulara koji je zakonom određen; kao i *vremenska neograničenost*, jer se primenjuje sve dok postoje pretpostavke za njegovo ostvarivanje.

KULTURNO DOBRO

Pojam kulturnog dobra

„Postoje određene stvari iz prošlosti koje moramo da sačuvamo kako bismo znali odakle smo došli i da na osnovu njih dobijemo ideje kuda idemo.“

Marvin Šnajder³³

Pre nego što se pristupi pojmovnom određenju kulturnog dobra, neophodno je ukazati na njegov značaj u širem društvenom kontekstu. Kulturna dobra ne predstavljaju isključivo pravni pojam, već fenomen *multidisciplinarne prirode*, čije razumevanje prevazilazi granice prava. Njihova vrednost ogleda se ne samo u pravnoj zaštiti i regulaciji, već i u kulturološkom, istorijskom, sociološkom i ekonomskom smislu. U tom smislu, kulturna dobra imaju ključnu ulogu u oblikovanju kolektivnog sećanja i identiteta. Ona pružaju osnovu za osećaj pripadnosti i neprekidnu vezu sa prošlošću, omogućavajući zajednici da prepozna i vrednuje svoja istorijska iskustva, tradiciju i forme umetničkog izražavanja.

Upravo zato kulturna dobra treba sagledavati kao specifičnu kategoriju koja, s jedne strane, pripada normativno-pravnom okviru, dok, s druge strane, predstavlja ključni element identiteta, kolektivnog pamćenja i kulturnog kontinuiteta jedne zajednice. Za pravnike je pojam kulturnog dobra važan jer podrazumeva specifičan pravni režim koji ograničava apsolutnost prava svojine: zakonodavstvo nalaže obaveze čuvanja, korišćenja, kontrole izvoza i uvoza, prava preče kupovine i drugih javnopravnih interesa.³⁴

³² O specifičnostima i razlikama između zakonskog i ugovornog prava preče kupovine detaljno v. O. Stanković, M. Orlić, op. cit., 288–292; R. Kovačević-Kuštrimović, M. Lazić, op. cit., 313–314.

³³ Quoted in Dunlap, Whodunit (and a Howdidtheydoit?) on Broadway, N.Y. Times, Aug. 23, 1988, at B3, col. 2, navedeno prema: John H. Merryman, „The Public interest in cultural property“, *California Law Review*, Vol. 77, Berkeley, 1989, 339.

³⁴ Sloboda Midorović, Ivan Milić, „Izazovi prava kulturnih dobara u Republici Srbiji“, *Ljudska prava između ideala i izazova sadašnjosti* (ur. M. Krvavac), Kosovska Mitrovica, 2016, 179; Dragan

Kulturno dobro podrazumeva materijalni ili nematerijalni objekat (stvar) ili pojavu koja svojom istorijskom, umetničkom, naučnom, duhovnom ili etnološkom vrednošću prevazilazi ličnu, privatnu korist, služeći kao deo kulturne baštine jednog naroda ili zajednice.³⁵ U srpskom pravnom sistemu, nekadašnjim Zakonom o kulturnim dobrima (u daljem tekstu: ZKD)³⁶ i novim Zakonom o kulturnoj baštini (u daljem tekstu: ZKB)³⁷, koji je na snazi od 5. januara 2023. godine,³⁸ kulturna dobra definišu se kao „[...] stvari i tvorevine materijalne i duhovne kulture od opšteg interesa koje uživaju posebnu zaštitu utvrđenu (ovim) zakonom“ (čl. 2 st. 1 Zakona o kulturnim dobrima)³⁹, odnosno kao: „[...] stvari i tvorevine materijalne i duhovne kulture od opšteg interesa, vrednovana i utvrđena u skladu sa zakonom, i čine sastavni deo materijalnog kulturnog nasleđa“ (čl. 3, st. 1, tač. 5 ZKB).

Iz zakonskog određenja pojma kulturnog dobra mogu se uočiti određene specifičnosti. Najpre, kulturna dobra obuhvataju stvari (i tvorevine), zatim se odlikuju time što im je priznata posebna vrednost u pogledu opšteg, odnosno

Milunović, „Ograničenja prava svojine na kulturnim dobrima“, *Glasnik Društva konzervatora Srbije*, br. 17, Beograd, 1993, 18–19.

³⁵ Francesco Francioni, „A Dynamic Evolution of Concept and Scope: From Cultural Property to Cultural Heritage“, *Standard-Setting in UNESCO. Normative Action in Education, Science and Culture: Essays in Commemoration of the Sixtieth Anniversary of UNESCO* (ed. Abdulqawi A. Yusuf), Vol. 1, UNESCO, 2007, 222; J. H. Merryman, op. cit., 341 i dalje.

³⁶ Zakon o kulturnim dobrima, *Službeni glasnik RS*, br. 71/94, 52/11 – dr. zakoni, 99/11 – dr. zakon, 6/20 – dr. zakon i 35/21 – dr. zakon i 129/2021 – dr. zakon – ZKD.

³⁷ Zakon o kulturnoj baštini, *Službeni glasnik RS*, br. 129/21 – ZKB.

³⁸ Pri izradi i usvajanju Zakona o kulturnom nasleđu, Srpska pravoslavna crkva imala je značajnu ulogu i iskazala neku vrstu kritike i predloženih izmena. Srpski patrijarh je, naime, uputio apel Ministarstvu kulture da se odloži usvajanje zakona, navodeći kao razlog da Crkva, „iako je najveći pojedinačni vlasnik duhovnog, pokretnog i nepokretnog kulturnog nasleđa, nije bila adekvatno uključena u proces izrade nacrt“. Takođe, izražena je zabrinutost da bi novi zakonski tekst „ukinuo pravo Crkve da slobodno koristi ona dobra čijeg je ona vlasnika“, te je ukazao na „opasnost da se Crkva tretira kao korisnik, a ne kao vlasnik, što bi predstavljalo oduzimanje suštinskih svojinskih prava koja su joj vekovima pripadala“. Nadležno ministarstvo je, u završnoj fazi postupka, uvažilo predloge Srpske pravoslavne crkve (<https://www.srbija.gov.rs/vest/549723/prihvacene-sugestije-spca-nacrt-zakona-o-kulturnom-nasledju.php>, 14. septembar 2025. godine). S druge strane, deo javnosti, medija i pojedinačnih aktera iz građanskog sektora pokazao je skepsu, strah da zakon može biti oštar prema vlasnicima, da će ograničenja biti prevelika ili da se prava umetničkog ili lokalnog nasleđa neće dovoljno uvažiti. U tom svetlu, nije izostala ni reakcijama arhitekta i urbanista koji su ocenili da nove zakonske intervencije ugrožavaju kulturno nasleđe kroz nepotpune konsultacije profesionalne zajednice (<https://www.vreme.com/en/kultura/arhitekti-i-urbanisti-srpska-vlada-zakonima-unistava-kulturno-nasledje/>, 14. septembar 2025. godine).

³⁹ Zakon o kulturnim dobrima, *Službeni glasnik RS*, br. 71/1994-2425, 52/11-10 (dr. zakon), 52/11-16 (dr. zakon), 99/11-3 (dr. zakon).

društvenog interesa,⁴⁰ a naposljetku, one predstavljaju sastavni deo materijalnog kulturnog nasleđa, bilo pokretnog,⁴¹ bilo nepokretnog.

ZAKONSKO PRAVO PREČE KUPOVINE NA POKRETNIM KULTURNIM DOBRIMA

Država ima pravo preče kupovine kulturnih dobara iz više razloga koji se zasnivaju na njihovoj posebnoj društvenoj, istorijskoj i kulturnoj vrednosti.⁴² Prvo, kulturna dobra predstavljaju kolektivno nasleđe koje prevazilazi individualne interese vlasnika, te njihovo otuđenje može ugroziti nacionalni identitet i istorijsku kontinuitet. Drugo, tržište kulturnih dobara nije uvek transparentno, što može dovesti do nelegalne trgovine i otežanog praćenja porekla predmeta (naročito kada je reč

⁴⁰ U okviru međunarodnog prava, prva konvencija posvećena zaštiti kulturnih dobara doneta je pre više od sedam decenija, i to kao Haška konvencija za zaštitu kulturnih dobara u slučaju oružanog sukoba (Ratifikovana uredbom Vlade Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije 1973. godine, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 50/73, gde se u čl. 1 pomenute konvencije navodi da se kulturnim dobrom smatraju: „[...] pokretna ili nepokretna dobra, koja su od velikog značaja za kulturnu baštinu svakog naroda, kao: spomenici arhitekture, umetnosti ili istorije, verski ili laički, arheološka mesta, skup građevina, koje su kao celina od istorijskog ili umetničkog interesa, umetnička dela, rukopisi, knjige i drugi predmeti umetničkog, istorijskog ili arheološkog interesa, kao i naučne kolekcije i važne kolekcije knjiga, arhiva ili reprodukcija napred navedenih dobara.“ Takođe, jedna od najznačajnijih međunarodnih konvencija u oblasti kulturnih dobara, doneta 1970. godine pod pokroviteljstvom Organizacije Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESCO), Konvencija o merama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa svojine kulturnih dobara (Ratifikovana uredbom Vlade Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije 1973. godine, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 50/73, utvrđuje opšti pojam kulturnog dobra, navodeći da se radi o dobrima: „[...] religioznog ili svetovnog karaktera, koja svaka država označi kao značajna za arheologiju, preistoriju, istoriju, književnost, umetnost ili nauku“, uz pribegavanje enumerativnim primerima za preciznije određenje (v. čl. 1 Konvencije o merama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa svojine kulturnih dobara). Na sličan način, pojam kulturnog dobra definisan je i tekstem *UNIDROIT* Konvencije o ukradenim ili nezakonito izvezenim kulturnim predmetima (<https://www.unidroit.org/instruments/cultural-property/1995-convention/>, 14. septembar 2025. godine), što ukazuje na konzistentan pristup u međunarodnom pravu u pogledu klasifikacije i zaštite kulturnih dobara. Za poređenje normativnog uređenja pojma kulturnog dobra u okviru dve prethodno navedene konvencije v. Jelena Vilus, *Pravna zaštita kulturnih dobara*, Evropski centar za mir i razvoj Univerziteta za mir Ujedinjenih nacija, Beograd, 2007, 32–36.

⁴¹ *Pokretna kulturna dobra su muzejska građa, arhivska građa, filmska i ostala audiovizuelna građa, stara i retka bibliotečka građa* (čl. 3, st. 1, tač 7 ZKN).

⁴² Duško Čelić, „Ograničenja prava svojine na nepokretnim kulturnim dobrima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 2, Novi Sad, 2021, 547; Milica Vučković, „Ograničenja prava svojine na kulturnim dobrima“, *Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru: Tematski zbornik radova* (ur. P. Dimitrijević), Niš, 2016, 128 i dalje.

o pokretnim kulturnim dobrima)⁴³. Treće, kulturna dobra često imaju značajnu simboličku vrednost za zajednicu, te njihovo otuđenje može izazvati društvene i političke „napetosti“. Četvrto, država može želiti da spreči otuđenje kulturnih dobara u inostranstvo, čime bi se ograničila dostupnost budućim generacijama i istraživačima.⁴⁴

U daljoj analizi instituta prava preče kupovine na pokretnim kulturnim dobrima koristićemo dva zakonodavna okvira: prvi je Zakon o kulturnim dobrima (ZKD), koji, iako nevažeći, predstavlja model prema kojem su redaktori sačinili drugi zakon – Zakon o kulturnom nasleđu (ZKN), koji, čini se, zadržava neka sporna ili nedovoljno razjašnjena rešenja iz prethodnog zakonodavnog teksta. Takođe, važeće pravne norme biće upoređivane sa relevantnim normama susednih država. Ovakvo opredeljenje opravdano je iz razloga srodnosti pravnih sistema, jer države bivše Jugoslavije dele slične pravne tradicije i pristupe u oblasti kulturnog nasleđa, što omogućava uporednu analizu i identifikaciju zajedničkih pravnih rešenja i izazova.

Zakon o kulturnim dobrima (ZKD)

Zakonom o kulturnim dobrima Republike Srbije bilo je predviđeno pravo preče kupovine u korist nadležne ustanove zaštite (čl. 119, st. 1 ZKD). Međutim, u pravnoj doktrini javile su se nedoumice u pogledu titulara ovog prava, odnosno pitanja koja je to ustanova zaštite ovlašćena da ga ostvaruje,⁴⁵ i na osnovu kojih kriterijuma se određuje njena „nadležnost“.⁴⁶ Osim primedbi koje se odnose na sa-držinsku neodređenost pojma nadležnosti ustanove zaštite, problematičnim se pokazuje i zakonsko rešenje prema kojem se „[...] ostvarivanje prava preče kupovine nepokretnog kulturnog dobra obavlja na način i po postupku utvrđenim zakonom kojim se uređuje promet nepokretnosti“ (čl. 119, st. 2 ZKD). Takvo normativno uređenje, međutim, ostavlja nerešenim pitanje postupka u slučaju kada je predmet prava preče kupovine pokretno kulturno dobro.

⁴³ Iako je ZKN predviđena obaveza vođenja javnog registra za pokretna kulturna dobra (čl. 55 ZKN), u praksi još uvek ne postoji jedinstven, centralni registar pokretnih kulturnih dobara, kakvim raspolazemo u pogledu nepokretnih kulturnih dobara (kroz katastar nepokretnosti i upis odgovarajuće zabeležbe). Pravna nauka je već ukazivala na ovaj nedostatak i na posledice koje mogu proisteci iz nepostojanja takvog registra. V. S. Midorović, I. Milić, op. cit., 179–182.

⁴⁴ V. José Luís Bonifácio Ramos, „Preference or Pre-Emption Right for Cultural Objects“, *Journal of Politics and Law*, No. 2, Vol. 15, Richmond Hill, 2022, 34 i dalje.

⁴⁵ S. Midorović, I. Milić, op. cit., 183–184.

⁴⁶ R. Cvetić (2002), op. cit., 248–249.

Primena pravila koja se odnose na nepokretna kulturna dobra na pokretna kulturna dobra pokazuje se kao problematična iz više razloga. Prvo, polazeći od samog svojstva stvari, nepokretna dobra su trajno vezana za mesto na kom se nalaze (zemljište), pa su uslovi za ostvarivanje prava preče kupovine, kao što je, na primer, publikovanje prava u javnom registru, neraskidivo povezani sa lokacijom nepokretnosti. Kod pokretnih dobara situacija je bitno drugačija, jer ona mogu relativno lako i anonimno promeniti mesto nalaza, vlasništvo ili oblik (npr. kroz izmenu, transport, izlaganje ili restauraciju), što zahteva drugačije mehanizme pravne kontrole i evidencije. Drugo, rizici svojstveni pokretnim kulturnim dobrima, kao što su krađa, ilegalan izvoz ili neadekvatna konzervacija, nameću potrebu za pravnim odredbama koje omogućavaju brzu reakciju, pouzdanu identifikaciju i blagovremenu stručnu intervenciju, dok u slučaju nepokretnih kulturnih dobara ovi izazovi uglavnom imaju drugačiju prirodu i dinamiku. Upravo zbog tih suštinskih razlika, u pogledu mobilnosti, vidljivosti, stepena rizika i potrebe za efikasnom zaštitom, pravna teorija s pravom ističe da pokretna kulturna dobra zahtevaju poseban i prilagođen pravni režim, a ne „mehaničko“ i nekritičko prenošenje pravila koja su prvobitno uobličena za nepokretna kulturna dobra.⁴⁷ Dodatno, u doktrini je ukazano i na nedostatak jedinstvenog registra pokretnih kulturnih dobara, koji bi u značajnoj meri doprineo jačanju pravne sigurnosti i povećanju transparentnosti tržišta u oblasti prometa ovim dobrima.⁴⁸

Zakon o kulturnom nasleđu (ZKN)

Zakon o kulturnom nasleđu u čl. 103 predviđa pravo preče kupovine u korist Republike Srbije. Ovakvo rešenje predstavlja atipičan pristup određivanju titulara prava preče kupovine, budući da se u uporednopravnim sistemima češće sreće model formiranja takozvanih „prvenstvenih redova“⁴⁹, u okviru kojih se pravo preče kupovine raspoređuje između više subjekata, po određenom prioritetu.⁵⁰

⁴⁷ V. S. Midorović, I. Milić, op. cit., 185; D. Čelić, op. cit., 560.

⁴⁸ S. Midorović, I. Milić, op. cit., 179–182.

⁴⁹ V. Tatjana Josipović, „Posebno stvarnopravno uređenje za kulturna dobra i arhivsku građu“, Nikola Gavella *et al.*, *Stvarno pravo – posebna pravna uređenja*, Narodne novine, Zagreb, 2011, 389 i dalje.

⁵⁰ U okviru prikaza uporednopravnih rešenja, posebno mesto zauzima zakonska regulativa Republike Slovenije. Naime, Zakon o varstvu kulturne dediščine, *Uradni list RS*, št. 16/08, 123/08, 8/11 – ORZVKD39, 90/12, 111/13, 32/16, 21/18 – ZNOrg i 78/23 – ZUNPEOVE, u potpunosti usklađen sa standardima Evropske unije, u čl. 62 predviđa pravo preče kupovine na kulturnom dobru, koje je rezervisano za državu, odnosno jedinice lokalne samouprave (pokrajine i opštine), prema mestu gde se kulturno dobro nalazi. U pravnom sistemu Republike Hrvatske, čl. 79 Zakona o zaštiti i očuvanju

Ipak, sistemskim tumačenjem navedenog člana, posebno st. 2 i 3, može se izvesti zaključak da država kao formalni titular ovog prava svoju nadležnost vrši posredno, odnosno putem nadležnih javnih ustanova zaštite,⁵¹ pri čemu se kriterijum nadležnosti određuje u zavisnosti od vrste kulturnog dobra. Na taj način uspostavlja se dvoslojni mehanizam: država ostaje nosilac prava u formalnom smislu, ali je njegovo neposredno ostvarivanje povereno posebnim državnim organima i ustanovama zaštite (*u ime i za račun države*).

Pitanje koje se nužno nameće odnosi se na to – na koje se ustanove konkretno misli? Prvenstveno je reč o ustanovama *javnopravnog karaktera*, čiji je osnivač Republika Srbija ili jedinica lokalne samouprave. U uvodnim odredbama Zakona o kulturnom nasleđu (čl. 3, st. 1, tač. 14 ZKN) ustanova zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa definisana je kao: „[...] ustanova koja obavlja delatnost zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa u skladu sa odredbama ovog zakona i odredbama posebnih zakona kojima se uređuju pojedinačne oblasti zaštite kulturnog nasleđa.“ Istovremeno, u istom zakonu jasno su određene i centralne ustanove zaštite u Republici Srbiji: Republički zavod za zaštitu spomenika kulture, Narodni muzej Srbije, Državni arhiv Srbije, Narodna biblioteka Srbije i Jugoslovenska kinoteka, sve ustanove čiji je osnivač Republika Srbija (čl. 3, st. 1, tač. 16 ZKN).

Prema čl. 103, st. 4 ZKN, Republika Srbija i ustanova zaštite kulturnog nasleđa mogu se *odreći* prava preče kupovine kulturnog dobra. Pravna priroda ove izjave ogleda se u tome što ona predstavlja jednostranu izjavu volje kojom se titular ovog prava dobrovoljno odriče zakonskog ovlašćenja da iskoristi prvenstvo prilikom kupovine kulturnog dobra.⁵² Odricanje se daje u trenutku kada vlasnik pokretnog

kulturnih dobara, *Narodne novine*, br. 145/24 – ZZOKD, uređuje se pravo preče kupovine (*pravo prvokupa*). Posebno je značajno da st. 2 ovog člana uvodi jasno definisan prvenstveni red titulara: najpre grad ili opština na čijoj teritoriji se kulturno dobro nalazi, zatim županija i grad Zagreb, a naposljetku Republika Hrvatska. Tako se postiže hijerarhijska razućdenost u vršenju prava preče kupovine. U Crnoj Gori, čl. 45 Zakona o zaštiti kulturnih dobara, *Službeni list Crne Gore*, br. 049/10, 040/11, 044/17, 018/19 – ZZKD, pod naslovom „Pravo preče kupovine“, predviđa da je nosilac ovog prava država u odnosu na kulturna dobra u privatnoj svojini, ali uz mogućnost prenošenja ovog prava na opštinu (st. 2). Slična zakonska rešenja mogu se uočiti i u drugim susednim državama, što upućuje na zaključak da se u regionu formira relativno ujednačen model regulisanja prava preče kupovine na kulturnim dobrima.

⁵¹ Što se, uostalom i ne može dovesti u pitanje, imajući u vidu da su državni organi sastavni element državne organizacije i da bez njih država ne bi mogla funkcionisati, pa se stoga s pravom označavaju kao „nužna vrsta učesnika svakog pravnog lica“. V. V. Vodinić, op. cit., 2020, 405–406.

⁵² Postoji suptilna, ali pravno značajna razlika između *odricanja* od prava preče kupovine i negativne izjave u kojoj titular saopštava da ne želi da iskoristi svoje pravo. Prvo, odricanje je jednostran pravni akt koji ima trajno dejstvo, titular prava se u tom trenutku na pravno obavezujući način odriče svog ovlašćenja. Odricanje se, dakle, shvata kao *apsolutna i nepovratna izjava volje*, koja ne samo da otklanja mogućnost ostvarivanja prava u datom slučaju, već pravno „sloboda“ vlasnika

kulturnog dobra obavesti, odnosno ponudi titularu prava preče kupovine da stvar kupi, dakle nakon dostavljanja obaveštenja i posredno deluje prema vlasniku kulturnog dobra, jer ga oslobađa ograničenja da ugovor o prodaji može zaključiti samo nakon protoka roka za izjašnjavanje ustanove.⁵³

Postupak ostvarivanja prava preče kupovine. – Pretpostavka za ostvarivanje prava preče kupovine jeste okolnost da se kulturno dobro nalazi u *privatnom vlasništvu*, odnosno, negativnim određenjem, da nije u vlasništvu države ili jedinice lokalne samouprave. Sam postupak ostvarivanja ovog prava započinje u prethodnom momentu, u trenutku kada vlasnik kulturnog dobra formira volju da stvar otuđi. Prema čl. 103, st. 6 ZKN, vlasnik je obavezan da nadležnu ustanovu *obavesti* o svojoj nameri,⁵⁴ kao i o elementima ugovora: mestu, vremenu prodaje i ceni predmetnog

kulturnog dobra postaje potpuna, jer više ne postoji rizik da će pravo (nekada) biti aktivirano. S druge strane, negativna izjava, kada titular prava preče kupovine saopštava da u konkretnom slučaju neće koristiti svoje pravo, ima privremeni i situaciono-uslovni karakter. Ta izjava ne znači da se od prava trajno odriče; ona samo određenom postupku (npr. prodaji konkretnog kulturnog dobra u konkretnoj pravnoj situaciji) daje efekat neprimene prava preče kupovine. U tom smislu, negativna izjava je više stratejski izbor (na primer, u slučaju kada država trenutno nema dovoljna finansijska sredstva za kupovinu kulturnog dobra, to ne isključuje mogućnost da u budućnosti, u povoljnijim okolnostima, bude spremna da ostvari svoje pravo preče kupovine) i načelno titular može kasnije odlučiti da iskoristi pravo preče kupovine u drugom sličnom slučaju ili prilikom druge prodaje istog dobra. Suštinski, razlika se svodi na pravnu trajnost i efekat: odricanje je pravno obavezujuće i nepovratno, dok je negativna izjava više deklarativna, uslovna i privremena, bez trajne posledice po pravni status prava titulara. U hrvatskom zakonodavstvu, u čl. 79, st. 6 ZZOKD, propisano je da: „Ovlaštenici prava prvokupa iz stava 1. ovoga članka mogu donijeti odluku da se u određenom razdoblju ili za određena kulturna dobra neće koristiti pravom prvokupa odnosno da se za arheološke zone neće koristiti pravo prvokupa.“

⁵³ Ovaj institut ima značajne implikacije na pravnu sigurnost, budući da odricanje otklanja neizvesnost u pogledu ostvarivanja prava preče kupovine, ali istovremeno postavlja i određena otvorena pitanja. Tako, ostaje nedovoljno razjašnjeno da li se izjava o odricanju mora dati u pisanoj formi (neposrednim dostavljanjem na adresu vlasnika ili putem elektronske pošte), kao i da li postoji obaveza obrazlaganja razloga za odricanje. Takođe, postoji rizik da se ovaj institut zloupotrebi, naročito u situacijama kada ustanova prerano ili neosnovano odustane od preče kupovine, čime se umanjuje mogućnost da se kulturno dobro zaštititi u javnom interesu. Stoga je potrebno da pravna teorija i praksa preciznije definišu formu, sadržinu i efekte ove izjave, kako bi se obezbedila transparentnost postupka i ujednačeno delovanje ustanova zaštite.

⁵⁴ Nije sasvim jasno da li je u članu zakona reč o omašci zakonodavca, ali može se uverljivo tvrditi da izjava koja se zahteva nije samo obaveštenje o nameri, već podrazumeva *ponudu*. Postoji niz argumenata u prilog tome da se zakonodavno traži ponuda koja sadrži konkretne uslove ugovora (cenu, vreme, mesto), a ne puko informisanje ustanove zaštite o mogućoj prodaji. Međutim, osvrnućemo se samo na jednom, pravo preče kupovine kao institut u svojoj suštini garantuje titularu pravo prvenstva, odnosno pravo koje podrazumeva da stvar najpre bude *ponuđena* upravo njemu. Samo obaveštenje, bez ponude, ne aktivira tu mogućnost. Zanimljivo je uočiti da se u hrvatskom zakonodavstvu koristi pojam „ponuda“ (v. čl. 79, st. 1 ZZOKD). Nasuprot tome, crnogorsko zakonodavstvo pravi razliku u pogledu

dobra. Pri tome se podrazumeva da bi zakonodavac kao kriterijum nadležnosti primenio *mesni princip*, pa bi ustanova zaštite i očuvanja kulturnog dobra koja je nadležna za prijem izjave vlasnika bila ona prema mestu nalaženja dobra. Takav kriterijum, iako funkcionalan kada je reč o nepokretnim kulturnim dobrima zbog njihove trajne vezanosti za zemljište, pokazuje ozbiljne nedostatke u slučaju pokretnih kulturnih dobara. Naime, pokretna kulturna dobra mogu relativno lako i bez traga menjati mesto nalaženja, biti premeštana i transportovana, što dovodi u pitanje primenljivost mesnog kriterijuma kao pouzdanog osnova nadležnosti. Stoga bi bilo upitno dosledno se oslanjati na ovaj kriterijum, jer bi mogao proizvesti pravnu nesigurnost. Čini se da je zakonodavna namera bila usmerena upravo u ovom pravcu, pa je stoga propisano da je (*bilo koja*) ustanova koja je primila obaveštenje „obavezna da po službenoj dužnosti, u roku od dva dana, obavesti centralnu, odnosno nadležnu matičnu ustanovu zaštite“ (čl. 103, st. 5 ZKN).⁵⁵

Budući da ZKN ne predviđa formu u kojoj vlasnik mora dati *obaveštenje* o nameri, mestu, vremenu prodaje i ceni predmetnog kulturnog dobra, a imajući u vidu izuzetan značaj i vrednost koju kulturno dobro ima za društvo, smatramo da bi zakonodavac trebalo da propiše obaveznu *pisanu formu* ovakvog obaveštenja.⁵⁶

načina otuđenja kulturnog dobra. Tako, ukoliko se pokretno kulturno dobro otuđuje neposrednom pogodbom, propisano je da je „vlasnik kulturnog dobra koji želi da proda kulturno dobro neposrednom pogodbom dužan da ga prvo, preko Ministarstva, *ponudi državi*“ (čl. 46, st. 1 ZZKD). Za razliku od toga, u slučaju otuđenja putem aukcije, zakon nalaže da „ako se kulturno dobro prodaje na aukciji, organizator aukcije je dužan da, najkasnije 30 dana prije dana održavanja aukcije, *obavijesti* Ministarstvo o mjestu i vremenu održavanja aukcije i početnoj cijeni kulturnog dobra“ (čl. 47, st. 1 ZZKD). Na taj način se omogućava da „država, odnosno opština može iskoristiti pravo preče kupovine do završetka aukcijske prodaje, prihvatanjem kupoprodajne cijene koja je utvrđena, odnosno postignuta na aukciji“ (čl. 47, st. 2 ZZKD). Takođe, u srpskom ZPN, u čl. 5 i 6, eksplicitno se koristi formulacija „ponudi“.

⁵⁵ Ovakvo zakonodavno opredeljenje svakako valja pozdraviti. Kao drugi kriterijum nameće se sama vrsta kulturnog dobra, odnosno njegova pripadnost određenoj kategoriji zaštite (npr. arheološki predmeti, arhivska građa, bibliotečka građa, umetnička dela), pri čemu je nadležnost poverena specijalizovanim ustanovama za zaštitu te vrste dobara. Ovakvo rešenje u većoj meri obezbeđuje efikasnost, stručnost i pravnu sigurnost u postupku ostvarivanja prava preče kupovine u skladu sa specifičnostima konkretne vrste kulturnog dobra. Tako bi, na primer, za arheološke predmete mogla biti nadležna specijalizovana ustanova ili muzej arheologije na nacionalnom nivou, dok bi za likovna dela od izuzetnog značaja nadležnost imala ustanova profilisana u oblasti likovnih umetnosti. Primera radi, ako bi vlasnik želeo da otuđi sliku Paje Jovanovića (jednog od najpoznatijih predstavnika srpskog slikarskog realizma), postavlja se pitanje: da li je nadležna lokalna ustanova prema mestu gde se slika trenutno nalazi, ili bi nadležnost trebalo poveriti specijalizovanoj instituciji kao što je Narodni muzej Srbije, koji ima kadrovske i stručne kapacitete za procenu umetničkih dela ovakvog značaja? Upravo ova zakonska odredba pruža odgovor na postavljeno pitanje.

⁵⁶ U uporednom pravu čini se da je ovo pitanje rešeno na identičan način. Tako se u slovenačkom zakonodavstvu izričito zahteva „pismena forma“ (čl. 62, st. 3 ZUNPEOVE), dok se u crnogorskom pravu

ZKN predviđa konkretan rok u kojem je nadležna ustanova zaštite u obavezi da se (*pismeno*) izjasni o nameri korišćenja prava preče kupovine,⁵⁷ a koji ne može biti duži od 30 dana od dana *dobijanja obaveštenja* (čl. 103, st. 7 ZKN).⁵⁸ Istovremeno, zakon predviđa mehanizam za slučaj kada ustanova zaštite odluči da se odrekne prava preče kupovine,⁵⁹ ili ne odgovori u propisanom roku. U tom slučaju, vlasnik kulturnog dobra stiče mogućnost da svoje dobro otuđi drugom licu, uz važan uslov da cena i uslovi ne mogu biti povoljniji od onih koji su bili ponuđeni ustanovi zaštite (čl. 103, st. 8 ZKN).

Ono što se može smatrati ozbiljnim propustom zakonodavca jeste činjenica da ZKN ne uređuje mehanizam zaštite prava preče kupovine, odnosno njegovo drugo ovlašćenje – *pravo prekupa*. Ovakvo zakonodavno opredeljenje deluje neopravdano, s obzirom na to da stvara pravnu prazninu u situacijama kada vlasnik pokretnog kulturnog dobra ponudi ili otuđi predmet trećem licu po povoljnijoj

postojanje paralelizma ponude može zaključiti posredno, iz propisane zakonske forme ugovora, budući da „ugovor o kupoprodaji kulturnog dobra zaključuje se u pisanoj ili elektronskoj formi“ (čl. 49 ZZKD). O potrebi da ponuda ispunjava uslov formalnosti u pravnoj doktrini v. J. Ramos, op. cit., 39.

⁵⁷ Iz sadržine relevantnih normi ZKN i opšteg sistema zaštite kulturnih dobara proizlazi da je titular prava preče kupovine država, dok se njegovo vršenje u praksi poverava matičnim, odnosno centralnim ustanovama zaštite, u zavisnosti od vrste kulturnog dobra. Lokalne ili mesne ustanove u ovoj konstrukciji imaju posredničku funkciju, one primaju obaveštenje i prosleđuju ga nadležnoj matičnoj ili centralnoj ustanovi zaštite. Međutim, izjava o korišćenju ili o odricanju od prava preče kupovine potiče isključivo od matične, odnosno centralne ustanove zaštite, koja deluje kao organ ovlašćen da u ime države vrši navedeno pravo. Stoga se može zaključiti da je titular prava preče kupovine Republika Srbija, dok je nadležna matična, odnosno centralna ustanova zaštite ovlašćena da da izjavu o njegovom ostvarivanju ili odricanju, pri čemu lokalna ustanova ima isključivo ulogu primaoca i prosledioca obaveštenja. V. R. Cvetić (2002), op. cit., 248–249; S. Midorović, I. Milić, op. cit., 184.

⁵⁸ Budući da zakonodavac nije jasno odredio od kog momenta se računa rok „ne duži od 30 dana“ – da li od trenutka prijema obaveštenja od strane (lokalne) ustanove zaštite ili od trenutka kada je o tome obavješena centralna, odnosno nadležna matična ustanova zaštite, ostaje izvesna dilema. Ako bismo prihvatili da se rok računa od obaveštenja koje je upućeno prvobitnoj (lokalnoj) ustanovi zaštite, onda bi trideset dana isticalo računajući od tog momenta, a dva dana koja lokalna ustanova ima da prosledi centralnoj išla bi „na teret“ sistema zaštite. To bi bilo nepovoljno po državu, jer bi skraćivalo stvarno vreme za postupanje centralne ustanove. Ako bismo, pak, uzeli da se rok računa od trenutka kada matična, odnosno centralna ustanova zaštite primi prosleđeno obaveštenje, onda bi ova imala punih trideset dana da se izjasni. To tumačenje je logičnije jer osigurava efikasnost postupka i daje stvarni rok za ostvarivanje prava prvenstva. Upor. čl. 79, st. 3 ZZOKD i čl. 62, st. 3 ZUNPEOVE.

⁵⁹ Zanimljivo je primetiti i stav slovenačkog zakonodavca, koji u čl. 62, st. 3 ZUNPEOVE predviđa da ministar, odnosno nadležni organ pokrajine ili opštine, obavestava vlasnika u roku od 30 dana o tome da li će država, pokrajina ili opština ostvariti pravo preče kupovine. Ukoliko država ne ostvari pravo preče kupovine, ministar je dužan da obavesti pokrajinu na čijoj se teritoriji nalazi predmetna imovina, koja može ostvariti pravo preče kupovine u roku od narednih 30 dana ili preneti ovo pravo na opštinu.

ceni ili uslovima. U takvim okolnostima, predlog buduće zakonodavne reforme svakako bi trebalo da obuhvati propisivanje, pa i unošenje u zakonski tekst posebnog stava (čak člana) koji bi regulisao pravo prekupa pokretnog kulturnog dobra:

„Ako je vlasnik pokretno kulturno dobro *prodao*, a nije ga prethodno ponudio ustanovi zaštite koja ima pravo preče kupovine, ili je dobro *prodato* pod uslovima povoljnijim od uslova iz ponude, titular prava preče kupovine može tužbom zahtevati da se ugovor o *prodaji* pokretnog kulturnog dobra oglasi bez dejstva prema njemu i da se dobro njemu *proda* i preda pod istim uslovima.

Tužba iz prethodnog stava može se podneti nadležnom sudu u roku od 30 dana od dana kada je titular prava preče kupovine saznao za *prodaju* pokretnog kulturnog dobra, odnosno od saznanja za uslove prodaje i predaje stvari, a najkasnije u roku od godinu dana od dana zaključenja ugovora o *prodaji*.⁶⁰

Tužilac je dužan da istovremeno sa podnošenjem tužbe, a najkasnije u roku od sedam dana položi kod nadležnog suda iznos u visini cene utvrđene ugovorom o *prodaji*, odnosno iznos koji je u skladu sa uslovima *prodaje* na dan podnošenja tužbe.“⁶¹

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Rad pokazuje da pravo preče kupovine predstavlja značajno ograničenje prava raspolaganja vlasnika pokretnih kulturnih dobara, koje se u zakonodavstvu Republike Srbije uspostavlja radi zaštite javnog interesa i očuvanja kulturnog nasleđa. Zakon o kulturnom nasleđu predviđa da država, preko nadležnih javnih ustanova zaštite, ostvaruje pravo preče kupovine, čime se titularu obezbeđuje privilegovan položaj u odnosu na treća lica prilikom prodaje kulturnog dobra.

U radu su posebno analizirane odredbe Zakona o kulturnom nasleđu koje se odnose na pravo preče kupovine pokretnih kulturnih dobara, gde je zaključeno da postojeći zakonodavni okvir pruža *samo* osnovnu regulatornu podlogu. U zakonu su uočeni određeni nedostaci, pre svega u pogledu jasnosti formulacija, definisanja pravnih pojmova, kao i uređenja forme i rokova. U tom kontekstu, autor predlaže jedno od mogućih tumačenje zakonskih odredbi s ciljem da se ovoj važnoj temi posveti detaljnija pažnja, ali i da se otvore nova pitanja koja mogu inspirisati pravnu

⁶⁰ Zanimljivo je da su rokovi predviđeni u srodnim pravnim sistemima znatno duži. Tako, u hrvatskom zakonodavstvu (čl. 82, st. 3 ZZOKD) i u makedonskom zakonodavstvu (čl. 141, st. 1 Zakonot za zaštita na kulturnoto nasledstvo, *Službeni vesnik na RM*, br. 20/04 – ZZKN) predviđeni su rokovi od 90 dana, odnosno pet godina. Nasuprot tome, čl. 105 Nacrta, predviđa kraće rokove kod prava prekupa, što je u pravnoj teoriji okarakterisano kao „neuporedivo prihvatljivije rešenje“. V. R. Cvetić (2002), op. cit., 208.

⁶¹ V. čl. 106 Nacrta. Upor. čl. 141, st. 4 ZZKN.

nauku na budući doprinos u ovoj oblasti. Takođe, u radu je uočen propust zakonodavca u pogledu neregulisanja prava prekupa. Oslanjajući se na normativu srodnih pravnih sistema u okruženju, autor predlaže *de lege ferenda* rešenje kao smernicu za buduće zakonodavne reforme, s ciljem jačanja pravne sigurnosti i efikasne zaštite kulturnog nasleđa.

DARKO STEVANOVIĆ, LL.M.
Teaching Assistant, Faculty of Law
University of Belgrade

STATUTORY RIGHT OF PRE-EMPTION IN RESPECT OF MOVABLE CULTURAL PROPERTY

Summary

The paper analyzes the statutory right of pre-emption in respect of movable cultural property as a limitation on the absolute right of ownership in favor of the public interest. The research relies on the comparative method, drawing parallels with the legislation of neighboring countries, as well as on the normative analysis of the provisions of the Law on Cultural Property and the Law on Cultural Heritage of the Republic of Serbia. Special emphasis is placed on the identification of the holders of the right of pre-emption, the competences of public institutions, the time limits for declaring the intention to exercise the right, and the mechanisms of exercising priority and pre-emption. By applying the method of systemic analysis, the paper further examines the legal nature of certain legal institutes, as well as their implications for legal certainty and the transparency of the market in movable cultural property. The paper points to the shortcomings of the current legal framework and proposes legislative solutions that would enable consistent protection of cultural heritage, while maintaining a balance between public and private interests.

Key words: property law, right of pre-emption, statutory right of pre-emption, cultural heritage, movable cultural property

Literatura

- Babić I., „Pravo preče kupovine udela člana društva s ograničenom odgovornošću“, *Pravo i privreda*, br. 3, Beograd, 2020.
- Cvetić R., „Pravo preče kupovine u izvršnom postupku u Republici Srbiji“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 4, Novi Sad, 2014.
- Cvetić R., „Mesto prava preče kupovine u građanskom zakoniku“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 3, Novi Sad, 2008.
- Cvetić R., *Pravo preče kupovine*, SCI, Novi Sad, 2002.
- Čelić D., „Ograničenja prava svojine na nepokretnim kulturnim dobrima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 2, Novi Sad, 2021.

- Francioni F., „A Dynamic Evolution of Concept and Scope: From Cultural Property to Cultural Heritage“, *Standard-Setting in UNESCO. Normative Action in Education, Science and Culture: Essays in Commemoration of the Sixtieth Anniversary of UNESCO* (ed. Abdulqawi A. Y.), Vol. 1, UNESCO, 2007.
- Gams A., *Osnovi stvarnog prava*, Naučna knjiga, Beograd, 1959.
- Gavella N., Josipović T., Gliha, I., Belaj, V., Stipković, Z., *Stvarno pravo*, Informator, Zagreb, 1998.
- Josipović T., „Posebno stvarnopravno uređenje za kulturna dobra i arhivsku građu“, *Stvarno pravo – posebna pravna uređenja* (Gavella N., Ernst, H., Belaj, V., Jug, J., Nikšić, S., Gliha, I., Josipović, T., Radionov, N., Marin, J., Baretić, M.), Narodne novine, Zagreb, 2011.
- Kovačević-Kuštrimović R., Lazić M., *Stvarno pravo*, Punta, Niš, 2009.
- Koziol H., Welser R., Kletečka K., *Grundriss des bürgerlichen Rechts, Band I: Allgemeiner Teil. Sachenrecht, Familienrecht*, Manz, Wien, 2014.
- Kruse V., *The Right of Property*, Oxford University Press, London, 1939.
- Lazić M., „Sloboda ugovaranja – osvrt na shvatanje prof. Borislav T. Blagojevića“, *Zbornik radova posvećenih sećanju na Borislava T. Blagojevića*, Niš, 1997.
- Marković L., *Građansko pravo, opšti deo i stvarno pravo*, Banka Slavija, Beograd, 1912.
- Mattei U., *Basic Principles of Property Law: A Comparative Legal and Economic Introduction*, Greenwood Press, Westport, 2000.
- Merryman H. J., „The Public interest in cultural property“, *California Law Review*, Vol. 77, Berkeley, 1989.
- Midorović S., Milić I., „Izazovi prava kulturnih dobara u Republici Srbiji“, *Ljudska prava između ideala i izazova sadašnjosti* (ur. M. Krvavac), Kosovska Mitrovica, 2016.
- Milunović D., „Ograničenja prava svojine na kulturnim dobrima“, *Glasnik Društva konzervatora Srbije*, br. 17, Beograd, 1993.
- Orlić M., „Ograničenja prava svojine pojedinaca koja proizlaze iz ideje o ličnoj svojini“, *Pravni život*, br. 8–9, Beograd, 1970.
- Orlić M., „Pravo preče kupovine“, *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, tom II, Službeni list SFRJ, Beograd, 1978.
- Palandt O., *Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts. Ergänzungsband zu Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 61. Auflage. Mit Unterlassungsklagegesetz, Gewaltschutzgesetz (Auszug)*, Verlag C. H. Beck, München, 2002.
- Pavković N., *Pravo preče kupovine u običajnom pravu Srba i Hrvata. Studija iz pravne etnologije*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1972.
- Perović S., „Svojinsko pitanje“, *Besede sa Kopaonika*, Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, Beograd, 1991.
- Ramos J. L. B., „Preference or Pre-Emption Right for Cultural Objects“, *Journal of Politics and Law*, No. 2, Vol. 15, Richmond Hill, 2022.

- Stanković O., Orlić, M., *Stvarno pravo*, Nomos, Beograd, 2014.
- Steiner E., *French Law: A Comparative Approach*, Oxford University Press, Oxford, 2018.
- Stojanović D., „Ograničenja privatne svojine“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 1–2, Beograd, 1963.
- Terré F., Simler, P., *Droit civil: les biens*, Dalloz, Paris, 2014.
- Tešić N., „O pravu prioritnog razmatranja ponude u slučaju prenosa udela u DOO“, *Liber amicorum prof. dr Mirko Vasiljević* (ur. Popović D.), Beograd, 2021.
- Triola R., *La prelazione legale e volontaria (seconda edizione)*, Giuffrè editore, Milano 2007.
- Tubić B., „Ograničenja prava na neometano uživanje imovine u praksi Evropskog suda za ljudska prava“, *Zbornik radova pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 4, Novi Sad, 2017.
- Tuhtan Grgić I., „Povrede prava prvokupa i sankcije za njegovo nepoštivanje“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 1, Rijeka, 2010.
- Vodinelic V., *Građansko pravo. Uvod u građansko pravo i Opšti deo građanskog prava*, Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik, Beograd, 2020.
- Vasiljević M., „Pravni režim ograničenja prenosa udela u društvu sa ograničenom odgovornošću“, *Pravo i privreda*, br. 1, Beograd, 2025.
- Vilus J., *Pravna zaštita kulturnih dobara*, Evropski centar za mir i razvoj Univerziteta za mir Ujedinjenih nacija, Beograd, 2007.
- Vučković M., „Ograničenja prava svojine na kulturnim dobrima“, *Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru: Tematski zbornik radova* (ur. P. Dimitrijević), Niš, 2016.

ORIGINALAN NAUČNI RAD

Svojina i druga stvarna prava

NINA PLANOJEVIĆ

SUSEDSCO PRAVO I NJEGOVA ZAŠTITA

Predmet autorkinih analiza u ovom radu je susedsko pravo koje predstavlja važan institut, jer bi bez njegovih pravila svakodnevni život bio nezamisliv. Ono obezbeđuje mirnu koegzistenciju i dobre odnose između subjekata koji koriste nepokretnosti koje se graniče ili su na takvoj udaljenosti, da različiti uticaji sa jednih mogu dopreti na druge, ometajući njihovu upotrebu. Pošto je danas u našem pravu pozitivnim propisima uređeno samo jedno od više desetina susedskih prava koja su regulisana u drugim državama Evrope i regiona, autorka ukazuje na hitnu potrebu da se susedskopravni odnosi uredi novim propisima i predlaže način, na koji bi to trebalo uraditi. U tom smislu, ona razmatra sledeća pitanja: pojam, sadržinu, pravnu prirodu, subjekte, objekte i vrste susedskih prava, kao i načine zaštite susedskopravnih ovlašćenja.

Ključne reči: sadržina susedskog prava, pravna priroda susedskog prava, načela susedskog prava, vrste susedskih prava, zaštita susedskih prava

U V O D

Susedsko pravo je važan stvarnopravni institut, jer bi bez njegovih pravila svakodnevni život bio nezamisliv. Ono obezbeđuje mirnu koegzistenciju i dobre odnose između subjekata koji koriste nepokretnosti koje se graniče ili su na takvoj udaljenosti, da različiti uticaji sa jednih mogu dopreti na druge, ometajući njihovu upotrebu. Susedsko pravo uređuje način vršenja prava na ovakvim nepokretnostima,

Prof. dr Nina Planojević, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu, nplanojevic@jura.kg.ac.rs. Rad je rezultat naučnoistraživačkog rada autorke u okviru Programa istraživanja Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu za 2025. godinu, koji se finansira iz sredstava Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije.

predupređujući eventualne sporove u ovoj oblasti. Stoga je jasno da susedsko pravo spada među institute čiji je značaj isti u svim državama i svim vremenskim periodima, a potreba za proučavanjem i usavršavanjem njegovih pravila stalna.

Iako je potreba za temeljnom i detaljnom regulativom susedskog prava nesporna, u domaćem pravu regulativa o kojoj je reč nije takva. Kod nas je u ovom trenutku pozitivnim propisima uređeno samo jedno od više desetina susedskih prava koja su regulisana u drugim državama Evrope i regiona, a to je pravo na zabranu prekomernih imisija. I ovo pravo je regulisano samo u osnovnim crtama, jednim članom Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa (nadalje: ZOSPO), dok se na sva ostala susedska prava uglavnom primenjuju pravna pravila iz građanskih zakona XIX veka koji su važili na teritoriji nekadašnje jugoslovenske države. Regulativa osnovnih postulata susedskog prava, koja bi trebalo da prethodi uređivanju njegovih vrsta, u potpunosti nedostaje.

Imajući u vidu nesklad između uloge i značaja susedskog prava na jednoj strani, i nedostatka njegove regulative kod nas na drugoj strani, za temu rada izabrali smo analizu najvažnijih pitanja iz ove oblasti – počev od pojma, sadržine, pravne prirode, preko subjekata, objekata, načela i zaštite susedskopravnih ovlašćenja. Analizom konkretnog načina na koji bi trebalo urediti pojedine vrste susedskih prava se zbog ograničenog obima rada i brojnosti susedskih prava nećemo baviti; već ćemo samo navesti ona prava, za koja smatramo da bi budućim propisima svakako trebalo da budu uređena. Cilj ovakvog izbora teme našeg rada jeste da skrenemo pažnju stručne i naučne javnosti na hitnu potrebu za uređenjem susedskopravnih odnosa novim propisima i ukažemo na pitanja koja bi trebalo da čine bazu te regulative.

ŠTA JE SUSEDSCO PRAVO?

Susedsko pravo je naziv za skup pravila kojima se uređuju odnosi između vlasnika i korisnika nepokretnosti, koje se smatraju susednim, i čije je korišćenje zbog toga uzajamno zavisno. Susedsko pravo je posledica činjenice da su neke nepokretnosti fizički, prostorno povezane,¹ iako su pravno podeljene tako da svaka od njih ima svog vlasnika – koji ih koristi lično ili ustupa drugom licu na korišćenje. Povezanost nepokretnosti može biti neposredna, jer se one međusobno graniče (susedne parcele, stanovi u okviru višespratnice); ili posredna, putem vazduha, vode ili zemljišta,² preko kojih uticaji sa jedne nepokretnosti dopiru do druge (potrosi, mirisi, zvuci itd.). Skup prava svojine na tako povezanim nepokretnostima

¹ Radmila Kovačević Kuštrimović, Miroslav Lazić, *Stvarno pravo*, Niš, 2004, 90.

² Nikola Gavella *et al.*, *Stvarno pravo*, Zagreb, 1998, 471.

naziva se *susedskopravnom zajednicom*, koja predstavlja jedan oblik *communio pro diviso*.³ Pri vršenju svojinskih ovlašćenja, svako na svojoj nepokretnosti, vlasnici (i drugi korisnici) iz okvira susedskopravne zajednice često ometaju jedni druge, jer su fizički blizu – što uzrokuje njihove međusobne sukobe, koje susedskopravna pravila predupređuju i rešavaju, obezbeđujući njihovu mirnu koegzistenciju i dobre odnose.⁴ Pravila susedskog prava uređuju način vršenja prava svojine na nepokretnostima, obezbeđujući ravnotežu interesa suseda. Ova pravila su brojna, a u vezi njihove pravne prirode postoje različiti stavovi.

SADRŽINA SUSEDSKOG PRAVA

Susedsko pravo sadrži uzajamna ovlašćenja vlasnika (ili korisnika) nepokretnosti koje se smatraju susednim, da jedan od drugog zahtevaju izvršavanje određenih obaveza na nepokretnosti, koje se mogu sastojati u činjenju, uzdržavanju od činjenja ili trpljenju nečega što, da susedskih pravila nema, ne bi morali. Na isti način na koji je nečija svojina određenom obavezom ograničena u korist suseda i svojina suseda je ograničena u njegovu korist – ali ne njihovim sporazumom, već na osnovu zakona. Susedsko pravo razrešava koliziju vlasničkih prava na susednim nepokretnostima,⁵ tako što se svojina jednog vlasnika nepokretnosti slikovito rečeno sužava, a za njegovog suseda u istom obimu povećava – kao i obrnuto.

To znači da, na primer, vlasnik zgrade na međi može postaviti skelu na susedovo zemljište bez njegove dozvole, što predstavlja jedno od susedskih prava predviđenih zakonom, koje se sa tačke gledišta subjekta na čiju je parcelu postavljena skela pojavljuje kao *obaveza* trpljenja (čime je ograničen način vršenja njegove svojine). Sa tačke gledišta vlasnika zgrade navedeno susedsko pravo se pojavljuje kao *ovlašćenje* da od suseda zahteva ovakvo trpljenje, koje „proširuje“ njegovu svojinu mogućnošću upotrebe susedove parcele za postavljanje skele. Slično je i sa drugim susedskim pravima. Na taj način svojina svakog vlasnika može da bude „proširena“, jer on biva ovlašćen da zahteva nešto od suseda, što bez susedskopravnih pravila ne bi mogao; ali mu je svojina istovremeno i „sužena“ – jer kad se on nađe u istoj poziciji u kojoj je u navedenom primeru njegov sused, tada ima obavezu (u konkretnom slučaju na trpljenje), koju bez susedskopravnih pravila ne bi imao.

Susedsko pravo za jednog vlasnika znači obavezu, dok se za drugog pojavljuje kao ovlašćenje da zahteva izvršenje te obaveze, odnosno postupanje u skladu

³ *Ibidem*, 469.

⁴ Dragoljub Stojanović, *Stvarno pravo*, Beograd, 1980, 107.

⁵ N. Gavella *et al.*, *op. cit.*, 470.

sa susedskopravnim pravilima propisanim zakonom – koja važe samo za vlasnike nepokretnosti sa svojstvom suseda. Pritom je irelevantno da li vlasnik lično koristi nepokretnost ili to čini lice koje je on ovlastio na korišćenje.

PRAVNA PRIRODA SUSEDSKOG PRAVA

U starijoj pravnoj teoriji i zakonodavstvu 19. veka,⁶ susedsko pravo je smatrano zakonskim stvarnim službenostima. Danas ga neki autori smatraju posebnim stvarnim pravom koje istovremeno predstavlja i zakonsko ograničenje svojine;⁷ dok po drugim autorima susedsko pravo nije samostalno pravo, već proizilazi iz svojine i njena je emanacija.⁸ Neki autori susedsko pravo vide kao institut *sui generis*, koji rezultira stvarnopravnim ograničenjima svojine;⁹ a najveći broj autora,¹⁰ kao i domaća sudska praksa,¹¹ susedska prava smatraju zakonskim ograničenjima svojine građanskopravnog karaktera. Njihova specifičnost je u tome što, za razliku od drugih zakonskih ograničenja svojine, ona ne umanjuju njen sadržaj, već zbog postojanja susedskog odnosa samo ograničavaju vršenje pojedinih svojinskih ovlašćenja.¹² Imajući u vidu pojam i sadržinu susedskih prava, pridružujemo se stavu da ona ne predstavljaju subjektivna prava bilo koje vrste, već privatnopravna ograničenja svojine, koja važe samo za vlasnike nepokretnosti koje se smatraju susednim.

Zato opšteprihvaćeni termin „susedsko pravo“ nije odgovarajući i trebalo bi ga zameniti terminom „susedskopravna ograničenja svojine“; a susedskopravna

⁶ Više o tome: Zoran Rašović, *Stvarno pravo*, Podgorica, 2010, 384; D. Stojanović, op. cit., 107.

⁷ Katarina Dolović, „Susedsko pravo, pojam, karakteristike i odnos prema stvarnim službenostima“, *Strani pravni život*, br. 3, Beograd, 2012, 510.

⁸ N. Gavella et. al., op. cit., 470.

⁹ Z. Rašović, op. cit., 384.

¹⁰ V. D. Stojanović, op. cit., 107–108; Obren Stanković, Miodrag Orlić, *Stvarno pravo*, Beograd, 1994, 205; R. Kovačević, M. Lazić, op. cit., 90; N. Gavella et al., op. cit., 469; Igor Gliha, „Novo uređenje susjedskih odnosa u svetlu prilagodbe hrvatskog građanskopravnog poretka europskim“, *Budimpeštanski simpozijum, Doprinis reformi stvarnog prava u državama jugoistočne Evrope*, Bremen, 2003, 646–649; Miroslav Lazić, Nina Planojević, „Službenosti i susedska prava u stvarnom pravu Crne Gore“, *Pravna riječ*, Banja Luka, 2011, 97 i dr.

¹¹ „Susedsko pravo je svojevrsno ograničenje svojine koga nameće i oblikuje život zavisno od situacije i mesnih običaja.“ – Vrhovni sud Srbije, Rev. 2701/94, odluka br. 4, Tomislav Krsmanović (prir.), *Aktuelna sudska praksa iz građansko-materijalnog prava*, Beograd, 2004.

„Zabrana imisije, odnosno pravo na zaštitu od imisija, samo je jedan od vidova ograničenja prava vlasništva radi zaštite susedskih odnosa.“ – rešenje Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž. 37/2013 od 19. 9. 2013, pravna baza *Paragraf Lex*.

¹² N. Gavella et al., op. cit., 470.

pravila zakonom urediti u odeljku o pravu svojine, a ne u okviru službenosti – što neki građanski zakonici čine za sva ili pojedine vrste susedskih prava.¹³

NASTANAK, RAZVOJ I REGULATIVA SUSEDSKOG PRAVA U UPOREDNOM I SRPSKOM PRAVU

1) *Susedsko pravo u rimskom i starijim pravima*. – Nastanak susedskog prava vezuje se za nastanak prvih privatnih poseda,¹⁴ tj. prava svojine na nepokretnostima. Neka susedska pravila bila su sadržana još u Hamurabijevom zakoniku,¹⁵ a jedna od najstarijih tužbi za rešavanje sporova oko međa bila je uređena Zakonom XII tablica.¹⁶ U rimskom pravu vlasnici susednih nepokretnosti su na raspolaganju imali nekoliko instituta i tužbi,¹⁷ kojima su uređivana i mogla su se zaštititi susedska prava koja su smatrana –kvazikontraktima.¹⁸

2) *Susedsko pravo u srednjem i novom veku*. U srednjem veku susedska pravila bila su uglavnom sadržana u običajnom pravu, ali i u nekim srednjovekovnim kodifikacijama.¹⁹ Period novog veka, koji je trajao od kraja 18. do sredine 19. veka, karakteriše blagonaklon stav prema imisijama, prouzrokovanim industrijskom proizvodnjom. Starije građanske kodifikacije iz 19. veka nisu pravile razliku između susedskih prava i zakonskih službenosti,²⁰ dok evropski građanski zakonici

¹³ Razlike između pojedinih zakonskih rešenja su posebno velike kada su u pitanju susedska prava na dugotrajnu nužnu upotrebu susedne nepokretnosti, poput nužnog prolaza. Stariji građanski zakonici, francuski i austrijski, nužni prolaz svrstavaju među službenosti; a nemačko, švajcarsko i grčko pravo među susedska prava. Na prostorima bivše jugoslovenske države postojale su slične koncepcijske razlike: OIZ nužna prava svrstava među susedska; SGZ među zakonske službenosti; a nekadašnji nacrt Zakona o pravu svojine i drugim stvarnim pravima Srbije iz 1981. neka od njih smatra ličnim službenostima, a neka susedskim pravima. I novi zakoni država – bivših jugoslovenskih republika, različito određuju prirodu ove kategorije prava. Crnogorski zakonodavac se opredeljuje da prava kratkotrajne nužne upotrebe susedove nepokretnosti svrsta među susedska prava, a nužni prolaz i ostala prava dugotrajne nužne upotrebe u kategoriju službenosti.

¹⁴ Z. Rašović, op. cit., 384.

¹⁵ Podatak preuzet od: N. Gavella *et al.*, op. cit., 469.

¹⁶ U pitanju je *actio finium regundorum*, Tabula VII, 1. Više: Jelena Danilović, Obrad Stanojević, *Tekstovi iz Rimskog prava*, Beograd, 1970, 31; Nikola Mojović, „Susjedska prava kao *sui generis* ograničenja vlasništva“, *Pravna riječ*, br. 11, Banja Luka, 2007, 108–109.

¹⁷ To su: *actio legis Aquiliae*, *actio aquae pluviae arcendae*, *damnum infectum*, *operis novi nuntiatio* i *tužba quod vi aut clam*.

¹⁸ Z. Rašović, op. cit., 384.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

20. veka uglavnom zasebno uređuju susedska prava, oblikujući u tim okvirima i tzv. imisiono pravo. Na teritoriji Srbije susedskopravni odnosi bili su uređeni sa svega nekoliko paragrafa Srpskog građanskog zakonika iz 1844. godine (nadalje: SGZ);²¹ a u primeni je bio i Austrijski građanski zakonik (nadalje: AGZ), koji je ovu materiju uređivao u nešto većem obimu; dok je Opšti imovinski zakonik za Crnu Goru iz 1888. godine susedsko pravo uređivao najdetaljnije (nadalje: OIZ).

3) *Susedsko pravo u pravnom sistemu Srbije*. Jedino susedsko pravo koje je uređeno našim pozitivnopravnim propisima jesu imisije, i to samo jednim članom Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa.²² Na ostale susedskopravne odnose primenjuju se pravna pravila SGZ, OIZ i AGZ.²³ Norme od značaja za susedsko pravo nalaze se i u Zakonu o vodama, Zakonu o planiranju i izgradnji, kao i u određenim urbanističkim i komunalnim propisima. U vezi sa ovom materijom važna je i regulativa ekološkog prava čoveka koje je uređeno Ustavom, međunarodnim ugovorima, Zakonom o zaštiti životne sredine, kao i drugim zakonima iz ove oblasti. Na zaštitu susedskih prava se primenjuju pravila o zaštiti svojine, tj. odgovarajuće odredbe ZOSPO, kao i Zakona o parničnom postupku, Zakona o vanparničnom postupku i Zakona o izvršenju i obezbeđenju. Iz Zakona o obligacionim odnosima primenjuju se pravila o naknadi štete, koju može izazvati povreda susedskih prava. U seoskim sredinama na neregulisane susedske odnose primenjuju se i norme običajnog prava.

SUBJEKTI SUSEDKOG PRAVA

Subjekat susedskog prava je prvenstveno *vlasnik nepokretnosti*, nezavisno od oblika svojine koji na njoj ima. U pravnoj teoriji i praksi je opšteprihvaćen stav da se pored vlasnika, subjektima susedskog prava danas smatraju i *neposredni držaoci* tuđe nepokretnosti, koji je koriste po nekom pravnom osnovu – koji se nazivaju *korisnicima*. Iako ZOSPO ova pitanja ne uređuje, reč je o prikladnom proširenju, jer se smatra da cilj susedskih prava nije razgraničenje samo vlasničkih, već i korisničkih sfera kod nepokretnosti.²⁴ Van pojma subjekta susedskog prava ostaju samo detentori. Sva navedena lica, kao subjekti susedskog prava, mogu tražiti njihovu zaštitu; ali se smatra da za prekomerne imisije odgovara samo vlasnik, nezavisno od toga da li ih on i prouzrokuje ili to čini korisnik nepokretnosti sa koje dolaze škodljivi uticaji.²⁵

²¹ Par. 335–336 SGZ.

²² V. čl. 5 ZOSPO.

²³ Pod uslovima iz čl. 4 Zakona o nevažnosti pravnih propisa donetih pre 6. aprila 1941. godine i za vreme neprijateljske okupacije.

²⁴ O tome posebno: D. Stojanović, op. cit., 107.

²⁵ *Ibidem*, 114.

OBJEKTI NA KOJE SE SUSEDKA PRAVA ODNOSE

Objekti primene susedskopravnih pravila su uvek nepokretnosti, i to ne bilo koje, već *susedne nepokretnosti*. To mogu biti razne vrste zemljišta i zgrada, pa i posebni delovi zgrade u etažnosvojinskom pravnom režimu. Pod susednim se prvenstveno podrazumevaju *nepokretnosti koje se graniče*; a u novije vreme i one koje se fizički ne graniče, ali *do kojih dopiru raznovrsni uticaji sa druge nepokretnosti, bez obzira na udaljenost* (dim, buka, zračenje, mirisi...). U pitanju je moderan, širi koncept susedstva, koji je u sudskoj praksi već zaživeo, a pravna teorija ga podržava,²⁶ i za koji bi se trebalo opredeliti pri budućoj regulativi ovih pitanja kod nas. Jedan od razloga za prihvatanje ovog koncepta jeste i razvoj tehničkih sredstava, čiji je radijus delovanja sve veći, a time i mogućnost uznemiravanja korisnika udaljenih nepokretnosti. Ipak, po opštem mišljenju, ne bi trebalo preterivati ni sa širenjem pojma susedstva, za koje je karakteristično postojanje ličnih odnosa, prostorne bliskosti i zajedništva.

NAČELA SUSEDKOG PRAVA

Pored opštih načela građanskog prava (poput zabrane zloupotrebe prava ili zabrane nanošenja štete drugome), za susedsko pravo važi i nekoliko posebnih načela, a u pravnoj teoriji se obično navode: 1) načelo dobrosusedskih odnosa; 2) načelo obostranog interesa; 3) načelo uzajamnosti; 4) načelo restriktivnosti; i 5) načelo dispozitivnosti.

1) *Načelo dobrosusedskih odnosa* prožima sva susedskopravna pravila i podrazumeva takav način korišćenja susednih nepokretnosti koji razvija zajedništvo, solidarnost, međusobnu pomoć, podršku i održavanje dobrih odnosa između vlasnika i korisnika susednih nepokretnosti – sa ciljem da se preduprede nesporazumi i olakša život u susedskopravnoj zajednici. U srpskoj tradiciji je sused, za koga se koristi i poseban termin – komšija, poštovan i smatran važnom i bliskom osobom.²⁷

2) *Načelo obostranog interesa*,²⁸ znači da subjekat susedskog prava pri korišćenju nepokretnosti mora voditi računa ne samo o svojim, nego i o susedovim interesima. Cilj susedskog prava jeste da svaki sused što racionalnije i ekonomičnije koristi svoju nepokretnost – što je istovremeno i interes države i društva.²⁹

²⁶ *Ibidem*, 107; N. Gavella *et al.*, op. cit., 469; Dragoljub Lazarević, *Službenosti i susedsko pravo*, Beograd, 2011, 389; Z. Rašović, op. cit., 394.

²⁷ R. Popov, „Greh XX veka: ideološka gaženja komšijske svetinje“, *Komšija pa Bog*, Novi Sad, 1996, 7 i 10.

²⁸ V. K. Dolović, op. cit., 512.

²⁹ R. Kovačević Kuštrimović, M. Lazić, op. cit., 75.

3) *Načelo uzajamnosti znači da su susedskopravna ovlašćenja i obaveze vlasnika i korisnika susednih nepokretnosti uzajamna, recipročna – čime se uspostavlja ravnoteža njihovih interesa. Ono što je ovlašćenje za jednog suseda, koje proširuje njegovu svojinu, istovremeno je obaveza koja ograničava svojinu drugog suseda, ali i obrnuto. Svaki subjekat susedskopravne zajednice ima ista ovlašćenja, obaveze i ograničenja svojih prava. Zato se ispravno navodi da je svaki vlasnik istovremeno aktivni subjekat svog prava i pasivni subjekat prava njegovog suseda.*³⁰

4) *Načelo restriktivnosti znači da svaki vlasnik (ili korisnik) treba da svoje pravo na nepokretnosti vrši, a susedskopravna ovlašćenja prema susedu uživa sa puno obzira, razumno i vodeći računa o tome da ga što manje uznemirava ili opterećuje i da mu ne nanosi štetu. Ovo načelo je posebno važno kod susedskih prava na jednostranu upotrebu tuđe nepokretnosti, sličnih službenostima (tzv. prava nužne upotrebe susedovog zemljišta) – što treba činiti na način koji je za suseda najmanje težak. I u odredbama ZOSPO kojima su uređene imisije sadržano je načelo restriktivnosti. Njima je propisano da je vlasnik dužan da se pri korišćenju svoje nepokretnosti uzdržava od radnji i otklanja uzroke koji potiču od njegove nepokretnosti, a kojima se otežava korišćenje drugih nepokretnosti.*

5) *Načelo dispozitivnosti,*³¹ proizilazi iz činjenice da su susedskopravne norme većinom dispozitivnog karaktera, pa će biti primenjene ako se susedi ne dogovore drugačije.

VRSTE SUSEDskih PRAVA

Susedska prava se najčešće dele na vrste na osnovu njihove *sadržine i vrste ovlašćenja* koje susedi imaju jedan u odnosu na drugog (zahtevanje činjenja, uzdržavanja od činjenja ili trpljenja). U tom smislu razlikuju se tri grupe susedskih prava, mada neki autori u posebnu, četvrtu grupu izdvajaju susedska prava koja se tiču razgraničenja nepokretnosti – uvodeći na taj način uz već izloženi i nov kriterijum podele, prema *razlogu postojanja susedskog prava.*³² Pošto to ne doprinosi boljoj preglednosti ove materije, držaćemo se navedene tročlane podele.

1) *Susedska prava koja sadrže ovlašćenje da se od suseda zahteva određeno činjenje.* U ovu grupu uglavnom spadaju susedska prava na razgraničenje nepokretnosti, jer se od suseda zahteva učešće u tom procesu i preduzimanje neke radnje,

³⁰ Georges Ripert, *De l'exercice du droit de propriété, dans ses rapports avec les propriétés voisines*, These, Paris, 1902, 295–296.

³¹ K. Dolović, op. cit., 511.

³² N. Gavella et al., op. cit., 472.

a vrlo mali broj ovih prava je uređen našim pozitivnim propisima. Na ostala se primenjuju predratna pravna pravila, koja su zbog značaja ovih pitanja za vlasnike nepokretnosti brojna. Tu spadaju sledeća susedskopravna ovlašćenja, koja bi našim budućim propisima svakako trebalo detaljno urediti: a) pravo na utvrđivanje i uređenje međa; b) pravo na ograđivanje parcela; c) pravo na zahteve u vezi objekata na međi i blizu međe, poput zida, stabla, korenja, granja ili građevinskog objekta sklonog padu itd.

2) *Susedska prava koja sadrže ovlašćenje da se od suseda zahteva uzdržavanje od činjenja, tj. od nekih načina upotrebe nepokretnosti.* Ova grupa susedskih prava sadržinski najviše podseća na stvarne službenosti, jer svog titulara ovlašćuje na jednostranu upotrebu susedove nepokretnosti, koju on mora trpeti. Ona treba da omogućuje potpunije iskorišćavanje potencijala nepokretnosti, ali i njenu racionalnu upotrebu u situacijama kada bi to bilo onemogućeno ili znatno otežano bez odgovarajućeg korišćenja susednog dobra. Tu spadaju dve grupe susedskih prava, koja bi našim budućim propisima trebalo urediti:³³ a) prava na privremenu, kratkotrajnu nužnu upotrebu susedne nepokretnosti i b) prava na dugotrajnu nužnu upotrebu susedne nepokretnosti. Iako obe grupe ovih prava podrazumevaju stanje nužde za suseda, ona se razlikuju po tome što je kod prava kratkotrajne nužne upotrebe u pitanju trenutna potreba za pristupom susednoj nepokretnosti zbog posebnih okolnosti (npr. radi sakupljanja plodova, hvatanja odbegle životinje itd.); dok kod dugotrajnih nužnih susedskih prava svoju nepokretnost uopšte nije moguće koristiti bez upotrebe susedne (npr. bez prelaska preko tuđe nepokretnosti, bez postavljanja određenih kablova i cevi itd.).

3) *Susedska prava koja sadrže ovlašćenje da se od suseda zahteva da trpi upotrebu svoje nepokretnosti od strane suseda.* Susedska prava koja ovlašćuju na zahtev susedu da svoju nepokretnost ne upotrebljava na određeni način i da se uzdržava od preduzimanja određenih radnji na koje bi inače imao pravo obuhvataju pravila o zabrani: a) prekomernih imisija; b) potkopavanja zemljišta; c) menjanja prirodnog toka vode itd. Radi se o posebnoj grupi pravila, čije je poštovanje neophodan uslov vršenja svojinskih ovlašćenja, korišćenja nepokretnosti uopšte ili njihovog racionalnog korišćenja. Bez njihovog poštovanja bi moglo doći i do fizičkog oštećenja nepokretnosti i narušavanja supstance prava svojine.

Navedene vrste susedskih prava predstavljaju minimalni broj ovih prava koja bi trebalo urediti našim budućim propisima.

³³ Slična podela usvojena je i u nacrtu Zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima Srbije iz 2016, grupišući ova susedska prava pod naslovom „Nužni prolaz i druga nužna prava“ (odeljak 4, čl. 298–299), a prava nužne upotrebe pod naslovom „Pristup susednoj nepokretnoj stvari i upotreba“ (odeljak 5, čl. 300).

ZAŠTITA SUSEDKOG PRAVA

Zaštita susedskih prava može biti sudska, što je pravilo, a u novije vreme se sve više praktikuje i vansudska zaštita, kroz alternativne metode rešavanja susedskih sporova. U nekim situacijama, zaštita se može dobiti i u postupku pred upravnim organima, ako se pored susedskopravnih povređuju i druge norme (npr. o komunalnom redu zbog preterane buke, građevinski propisi, propisi iz oblasti vodnog prava itd.). U stvarnopravnim zakonima nekih država navedena su sva sredstva koja se mogu upotrebiti za zaštitu susedskih prava. Ovakvo rešenje je poželjno i za naše buduće pravo, u kome se odredbe o sredstvima, koja bi se mogla koristiti za zaštitu susedskih prava, sada nalaze u različitim propisima. To bi zainteresovanim subjektima olakšalo sagledavanje i izbor mogućnosti koje im u tom smislu stoje na raspolaganju.

Sudska zaštita susedskog prava

Vrste sudske zaštite. – Sudska zaštita susedskih prava može biti stvarnopravna i obligacionopravna. Ponekad ju je moguće dobiti ne samo u *parničnom postupku*, što je pravilo, jer između suseda postoji spor koji treba rešiti; već i u *vanparničnom postupku* (npr. kada je u pitanju uređenje međa), pa i u *izvršnom postupku* (npr. kroz izricanje privremenih mera, kojima će se privremeno urediti sporni odnos sa ciljem sprečavanja nastupanje nenadoknadiive štete).³⁴

Izbor konkretnog oblika zaštite zavisi od vrste povrede.

Stvarnopravna zaštita. – Pošto susedska prava proizilaze iz svojine na nepokretnosti uređujući način njenog vršenja, povreda bilo kog susedskopravnog ovlašćenja zapravo predstavlja povredu svojine. Zato se zaštita od takve povrede obično ostvaruje upotrebom odgovarajuće svojinske tužbe – pre svega *negatorne tužbe*. Subjekti koji nisu vlasnici (ili pretpostavljeni vlasnici) nepokretnosti, već ih koriste po osnovu nekog drugog stvarnog prava (obično službenosti) od povrede susedskih prava štite se takođe odgovarajućim stvarnopravnim tužbama (*konfesorne tužbe*).

Da li je stvarnopravna zaštita dovoljna? – Stvarnopravna sredstva, međutim, nisu uvek dovoljna za zaštitu susedskih prava iz najmanje dva razloga. *Prvo*, nisu svi korisnici susednih nepokretnosti njihovi vlasnici ni titulari drugih stvarnih prava, pa ne mogu ni upotrebiti stvarnopravne tužbe. Naime, neke nepokretnosti se koriste po osnovu obligacionih prava (poput zakupa), pa i ta lica imaju pravo na

³⁴ Neki autori smatraju da je ovaj način efikasniji čak i od državinske zaštite. N. Gavella et al., op. cit., 486.

susedskopravnu zaštitu. Smatra se,³⁵ da korisnik nepokretnosti ima pravo na susedskopravnu zaštitu samo ako je njegovo ovlašćenje na njeno držanje izvedeno iz vlasnikove svojine (zakoniti držalac); ako ima opravdani interes za to i ako zahtev za zaštitu vlasnik nije podneo. *Drugo*, stvarnopravnim tužbama se neke vrste susedskih prava ne mogu uopšte ili ne mogu u potpunosti zaštititi (uređenje međa, naknada štete od prekomernih imisija itd.). Zato je neophodno stvarnopravnu zaštitu susedskih prava dopuniti, što se ponekad može postići primenom odredbi o zabrani zloupotrebe prava i načelu savesnosti i poštenja ili o zabrani nanošenja štete drugome – odnosno obligacionopravnom zaštitom i zahtevima.³⁶

Obligacionopravna zaštita susedskih prava. – Obligacionopravna zaštita susedskih prava,³⁷ podrazumeva mogućnost upotrebe tužbi sa sledeća tri zahteva: 1) zahtevom za preduzimanje mera za sprečavanje nastanka štete ili uznemiravanja; 2) zahtevom za uklanjanje izvora opasnosti od štete ili uznemiravanja; 3) zahtevom za naknadu nastale štete. Navedeni zahtevi stoje na raspolaganju svakom licu, pa samim tim i svakom korisniku susedne nepokretnosti, ako su ispunjeni uslovi za njihovu upotrebu.³⁸

1) *Zahtev za preduzimanje mera za sprečavanje nastanka štete ili uznemiravanja* je preventivne prirode i podnosi se pre nego što su se ovi događaji desili – ako je tim merama moguće preduprediti ih. Mere o kojima je reč se označavaju kao odgovarajuće – što je pravni standard koji sudska praksa konkretizuje, a treba da se tiču predvidivih budućih šteta i uznemiravanja, najčešće od nedopuštenih imisija (ali i od drugih povreda susedskopravnih obaveza). Ovaj zahtev je posebno važan kada je u ulozi imitenta subjekat koji obavlja opštekorisnu delatnost, pošto zabrana prekomernih imisija koje produkuje nije moguća.³⁹ Te mere su npr.: postavljanje filtera i uređaja za prečišćavanje vode, vazduha itd.; zvučna ili hidro-izolacija; premeštanje delatnosti ili objekta na drugo mesto ili čak obezbeđenje druge nepokretnosti tužiocu.⁴⁰

2) *Zahtev za uklanjanje izvora opasnosti od znatnije štete ili uznemiravanja ili za uzdržavanje od delatnosti od koje oni proizilaze.* Reč je o zakonskom pravu

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ V. čl. 156 ZOO.

³⁷ Više: Miroslav Lazić, „Imisije i građanskopravna zaštita“, *Pravna riječ*, Banja Luka, 2012, 124–125.

³⁸ Više: Milan Petrović, *Industrijsko susedstvo i odgovornost za štetu*, Niš, 2011, 91–96.

³⁹ V. čl. 156, st. 4 ZOO.

⁴⁰ Jožef Salma, „Odgovornost za opasnost od štete – obligacionopravna zaštita čovekove sredine“, *Pravni život*, Beograd, 1988, 485; Nevena Petrušić, „Zaštita od imisija u građanskom sudskom postupku“, *Pravni život*, br. 12, Beograd, 2003, 267.

svakog subjekta, pod uslovom da se to ne može predupređiti preduzimanjem gorenavedenih mera (da se npr. poruši susedova zgrada blizu međe koja je sklona padu ili da se ukloni izvor prekomerne imisije, koja se ne mora trpeti).⁴¹ Pošto identični zahtevi karakterišu stvarnopravnu zaštitu svojine i negatornu tužbu,⁴² neki autori ovaj oblik zaštite nazivaju *specifičnom negatornom tužbom*,⁴³ koja se od prave razlikuje po tome što je mogu koristiti svi neposredni držaoci susednih nepokretnosti, a ne samo titulari stvarnih prava na njoj. Ipak, prevladuje shvatanje o obligacionopravnoj prirodi ove tužbe, jer je *njen osnov u postojanju opasnosti, a ne u uznemiravanju vlasnika* u vršenju svojinskih ovlašćenja. Sa navedenim zahtevom se, međutim, ne može uspeti ako uznemiravanje ili opasnost štete potiču od opštekorisne delatnosti za koju je dobijena dozvola nadležnog organa.

3) *Zahtev za naknadu štete*. Zahtev može podneti svaki korisnik susedne nepokretnosti koji ju je pretrpeo usled povrede susedskopravnih ovlašćenja koje ima, a dobiće potpunu naknadu kako materijalne, tako i nematerijalne štete. Od ovog pravila postoje dva izuzetka. *Prvi izuzetak* se tiče nezatne štete od imisija, koja se uopšte ne nadoknađuje. *Drugi izuzetak* se tiče šteta od imisija koje nastaju pri obavljanju opštekorisne delatnosti za koju je dobijena dozvola nadležnog organa, kada se ne nadoknađuje puna šteta, već samo ona koja prelazi normalne granice.⁴⁴

Posesorna zaštita. – Pored petitorne, moguća je i posesorna zaštita susedskih prava, koja takođe može biti sudska (putem državinske tužbe za zaštitu od uznemiravanja) i vansudska (kroz dozvoljenu samopomoć).

Vansudska zaštita susedskog prava

Oblici vansudske zaštite. – Susedskopravni sporovi se sve češće i efikasnije rešavaju van suda, alternativnim metodama, u koje spadaju medijacija, vansudsko poravnanje, a moguće je rešavanje ovih sporova i pred arbitražom.

Medijacija. – Medijacija se sprovodi sve češće, tako što treći, neutralni subjekat, imajući u vidu interese strana u sporu nastoji da se kroz pregovaranje o njima dođe do rešenja, koje u najvećoj meri zadovoljava interese obeju strana.⁴⁵ Sporovi između

⁴¹ Više: Jožef Salma, *Obligaciono pravo – opšti deo*, Beograd, 1988, 413.

⁴² Radmila Kovačević Kuštrimović, „Zahtev da se ukloni opasnost štete“, *Pravni život*, br. 9–10, 1992, 1232.

⁴³ Zoran Rašović ovu tužbu naziva „specifičnom negatornom tužbom“ u: *Komentar Zakona o svojinsko-pravnim odnosima Crne Gore*, Podgorica, 2009, 1306.

⁴⁴ V. čl. 156, st. 3 ZOO.

⁴⁵ Dušica Palačković, „Mirno rešavanje sporova u pravnom sistemu Republike Srbije“, *Funkcionisanje pravnog sistema Republike Srbije*, Niš, 2006, 557–558.

suseda (poput sporova iz oblasti porodičnih odnosa) uključuju faktor emocija, što ih čini posebno pogodnim za medijaciju i doprinosi njihovom boljem rešavanju.⁴⁶

Vansudsko poravnanje. – Drugi način rešavanja susedskopravnih sporova van suda koji se često koristi u praksi jeste vansudsko poravnanje, odnosno dogovor stranaka o načinu rešavanja sporne situacije, zaključen u skladu sa odredbama odgovarajućeg zakona. Jedan od najpoznatijih primera ovakvog način rešavanja susedskopravnih sporova kod nas su brojna vansudska poravnanja koja su šezdesetih godina prošlog veka Borski rudnici, kao veliki imitent, zaključivali sa susedima, sporazumevajući se o otkupljivanju njihovih nepokretnosti koje su štetnim imisijama učinili gotovo neupotrebljivim.⁴⁷

NASTANAK I PRESTANAK SUSEDKOG PRAVA

Susedskopravna ovlašćenja jedan sused prema drugom *ne stiče na osnovu pravnog posla sa njim, već na osnovu zakona.* Dovoljno je da je lice o kome je reč vlasnik ili korisnik nepokretnosti koja se u ovom kontekstu smatra susednom i već postaje titular susedskopravnih ovlašćenja.

Susedskopravna ovlašćenja i obaveze prestaju na obrnut način od njihovog nastanka: ukidanjem konkretnog susedskopravnog ograničenja ili prestankom važnosti zakona koji ih sadrži. Ako do toga ne dođe, susedskopravna ovlašćenja su trajnog karaktera, kao i pravo svojine koje ograničavaju. To znači da promena ličnosti vlasnika ili korisnika ne utiče na postojanje susedskopravnih ovlašćenja, dokle god postoji nepokretnost o kojoj je reč i pravo svojine na njoj.

PERSPEKTIVA DALJEG RAZVOJA SUSEDKOG PRAVA

Po nekim procenama, sa kojima se slažemo, savremeni život nameće potrebu daljeg razvoja susedskog prava i umnožavanje ograničenja svojine na ovaj način, koja predstavljaju njenu svojevrsnu dalju socijalizaciju.⁴⁸ Cilj ovog procesa jeste da se uspostave minimalni standardi koji će obezbediti da život u susedskopravnoj zajednici bude podnošljiv i moguć, a sfere korišćenja nepokretnosti razgraničene. U našem pravu bi, imajući u vidu navedeno, trebalo što pre urediti ovu materiju.

⁴⁶ Gordana Mihailović, *Komentar Zakona o posredovanju – medijaciji*, Beograd, 2007, 85.

⁴⁷ Milka Janković, „Građanskopravna zaštita čovekove sredine i sudska praksa“, *Čovekova sredina i pravo*, br. 2, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1974, 238–240.

⁴⁸ Marija Toroman, „Susedsko pravo“, *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, Beograd, 1978, 234.

ZAKLJUČAK

Srbija je jedna od retkih evropskih država u kojoj susedski odnosi (izuzev zabrane prekomernih imisija) nisu uređeni pozitivnopravnim propisima, pa se na njih i dalje primenjuju pravna pravila iz SGZ, AGZ i OIZ. Imajući u vidu neosporni značaj susedskopravnih pravila za obezbeđivanje mirne koegzistencije i dobrih odnosa između subjekata koji koriste prostorno bliske nepokretnosti, mišljenja smo da bi ovu materiju trebalo što pre urediti novim propisima i to na sledećim postulatima:

1. Pošto susedsko pravo nije subjektivno pravo bilo koje vrste, već je reč o privatnopravnim ograničenjima svojine koja važe za vlasnike nepokretnosti koje se smatraju susednim – termin „susedsko pravo“ bi u novim propisima trebalo zameniti terminom „susedskopravna ograničenja svojine“, a susedskopravna pravila zakonom urediti posle prava svojine čije vršenje ova pravila uređuju, a ne u okviru službenosti – što neki građanski zakonici čine za sva ili pojedine vrste susedskih prava.

2. Subjektima na koje se odnose susedskopravna pravila trebalo bi smatrati kako vlasnike nepokretnosti, nezavisno od oblika svojine koji na njoj imaju; tako i neposredne držaoce tuđe nepokretnosti, koji je koriste po nekom pravnom osnovu – što je u pravnoj teoriji i praksi sada opšteprihvaćen stav. Reč je o prikladnom proširenju broja lica koja se mogu smatrati subjektima susedskog prava, jer cilj susedskih prava nije razgraničenje samo vlasničkih, već i korisničkih sfera kod nepokretnosti. Van pojma subjekta susedskog prava trebalo bi da ostanu samo detentori.

3. Objekti primene susedskopravnih pravila su nepokretnosti, ali ne bilo koje, već susedne nepokretnosti. To mogu biti razne vrste zemljišta i zgrada, pa i posebni delovi zgrade u etažnosvojinskom pravnom režimu. Našim novim propisima treba prihvatiti moderan, širi koncept susedstva, koji je u sudskoj praksi već zaživeo, a koji i pravna teorija podržava, pa pod susednim treba podrazumevati nepokretnosti koje se graniče; ali i one koje se fizički ne graniče, ali do kojih dopiru raznovrsni uticaji sa druge nepokretnosti, bez obzira na udaljenost (dim, buka, zračenje, mirisi itd.).

4. U našim novim propisima bi trebalo da budu navedena i načela koja važe u oblasti susedskopravnih odnosa i to: 1) načelo dobrosusedskih odnosa; 2) načelo obostranog interesa; 3) načelo uzajamnosti; 4) načelo restriktivnosti i 5) načelo dispozitivnosti.

5. Sadržinu susedskog prava trebalo bi definisati kao uzajamna ovlašćenja vlasnika (ili korisnika) nepokretnosti koje se smatraju susednim, da jedan od drugog zahtevaju izvršavanje određenih obaveza na nepokretnosti, koje se mogu sastojati u činjenju, uzdržavanju od činjenja ili trpljenju nečega što, da susedskih pravila

nema, ne bi morali. Iz regulative susedskog prava trebalo bi da proizilazi da na isti način na koji je nečija svojina određenom obavezom ograničena u korist suseda i svojina suseda je ograničena u njegovu korist – ali bez njihovog sporazuma, već na osnovu zakona. Suštinska uloga susedskog prava je razrešavanje kolizije vlasničkih prava na susednim nepokretnostima tako što se svojina jednog vlasnika nepokretnosti sužava na određeni način, a za njegovog suseda u istom obimu povećava – kao i obrnuto.

6. Našim novim propisima trebalo bi da bude uređeno što više vrsta susedskih prava na što detaljniji način, kako bi bila obezbeđena ravnoteža njihovih interesa i predupređeni eventualni sporovi.

7. Zaštita susedskih prava može biti sudska, što je pravilo, i to stvarnopravna ili obligacionopravna; a u novije vreme se sve više praktikuje i njihova vansudska zaštita, kroz alternativne metode rešavanja susedskih sporova. U nekim situacijama, zaštita se može dobiti i u postupku pred upravnim organima. U stvarnopravnim zakonima nekih država navedena su sva sredstva koja se mogu upotrebiti za zaštitu susedskih prava. Ovakvo rešenje je poželjno i za naše buduće pravo, u kome se odredbe o sredstvima, koja bi se mogla koristiti za zaštitu susedskih prava, sada nalaze u različitim propisima. To bi zainteresovanim subjektima olakšalo sagledavanje i izbor mogućnosti koje im u tom smislu stoje na raspolaganju.

8. Po nekim procenama, sa kojima se slažemo, savremeni život nameće potrebu daljeg razvoja susedskog prava i umnožavanje ograničenja svojine na ovaj način, koja predstavljaju njenu svojevrsnu dalju socijalizaciju. Cilj ovog procesa jeste da se uspostave minimalni standardi koji će obezbediti da život u susedkopravnoj zajednici bude podnošljiv i moguć, a sfere korišćenja nepokretnosti razgraničene.

Prof. Dr. NINA PLANOJEVIĆ
Full Professor, Faculty of Law
University of Kragujevac

NEIGHBORHOOD LAW AND ITS PROTECTION

Summary

The subject of the author's analysis in this work is neighborhood law, which represents an important institution, because without its rules everyday life would be unimaginable. It ensures peaceful coexistence and good relations between subjects that use immovable properties that border or are at such a distance that different influences from one can reach the others, hindering their use. Since today in our law positive regulations regulate only one of dozens of neighborly rights that

are regulated in other countries of Europe and the region, the author points to the urgent need for neighborly legal relations to be regulated by new regulations and suggests the way in which it should be done. In this sense, it considers the following issues: concept, content, legal nature, subjects, objects and types of neighborhood rights, as well as ways of protecting neighborhood rights.

Key words: content of neighborhood law, legal nature of neighborhood law, principles of neighborhood law, types of neighborhood rights, protection of neighborhood rights

Literatura

- Vizner B., *Komentar Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima*, Zagreb, 1980.
- Danilović J., Stanojević O., *Tekstovi iz Rimskog prava*, Beograd, 1970.
- Dolović K., „Susedsko pravo, pojam, karakteristike i odnos prema stvarnim službenostima“, *Strani pravni život*, br. 3, Beograd, 2012.
- Gavella N. et al., *Stvarno pravo*, Zagreb, 1998.
- Gliha I., „Novo uređenje susjedskih odnosa u svjetlu prilagodbe hrvatskog građanskopravnog poretka europskim“, *Budimpeštanski simpozijum – Doprinos reformi stvarnog prava u državama jugoistočne Evrope*, Bremen, 2003.
- Janković M., „Građanskopravna zaštita čovekove sredine i sudska praksa“, *Čovekova sredina i pravo*, br. 2, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1974.
- Kovačević Kuštrimović R., Lazić M., *Stvarno pravo*, Niš, 2004.
- Kovačević Kuštrimović R., „Zahtev da se ukloni opasnost štete“, *Pravni život*, br. 9–10, Beograd, 1992.
- Kovačević Kuštrimović R., „Susedsko pravo u budućoj građanskoj kodifikaciji“, *Budimpeštanski simpozijum: Doprinos reformi stvarnog prava u državama Jugoistočne Evrope*, Bremen, 2003.
- Krsmanović T. (prir.), *Aktuelna sudska praksa iz građansko-materijalnog prava*, Beograd, 2004.
- Lazić M., Planojević N., „Službenosti i susedska prava u stvarnom pravu Crne Gore“, *Pravna riječ*, Banja Luka, 2011.
- Lazić M., „Imisije i građanskopravna zaštita“, *Pravna riječ*, Banja Luka, 2012.
- Lazić M., „Zaštita od buke – komunalna buka i imisija buke“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu – Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru*, Niš, 2012.
- Lazarević D., *Službenosti i susedsko pravo*, Beograd, 2011.
- Machiedo D., „Odgovornost za štete prouzrokovane imisijama“, *Privreda i pravo*, br. 2, Zagreb, 1972.
- Mojović N., „Susjedstva prava kao *sui generis* ograničenja vlasništva“, *Pravna riječ*, br. 11, Banja Luka, 2007.
- Mihailović G., *Komentar Zakona o posredovanju – medijaciji*, Beograd, 2007.
- Planojević N., *Stvarno pravo u praksi*, Kragujevac, 2012.

- Palačković D., „Mirno rešavanje sporova u pravnom sistemu Republike Srbije“, *Funkcionisanje pravnog sistema Republike Srbije*, Niš, 2006.
- Petrović M., *Industrijsko susedstvo i odgovornost za štetu*, Niš, 2011.
- Popov R., „Greh XX veka: ideološka gaženja komšijske svetinje“, *Komšija pa Bog*, Novi Sad, 1996.
- Petrušić N., „Zaštita od imisija u građanskom sudskom postupku“, *Pravni život*, br. 12, Beograd, 2003.
- Rašović Z., *Stvarno pravo*, Podgorica, 2010.
- Rašović Z., *Komentar Zakona o svojinsko-pravnim odnosima Crne Gore*, Podgorica, 2009.
- Ripert G., *De l'exercice du droit de propriété, dans ses rapports avec les propriétés voisines*, These, Paris, 1902.
- Stojanović D., *Stvarno pravo*, Beograd, 1980.
- Stanković O., Orlić M., *Stvarno pravo*, Beograd, 1994.
- Svorčan S., *Komentar Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa*, Kragujevac, 2009.
- Salma J., „Odgovornost za opasnost od štete – obligacionopravna zaštita čovekove sredine“, *Pravni život*, Beograd, 1988.
- Salma J., *Obligaciono pravo – opšti deo*, Beograd, 1988.
- Toroman M., „Susedsko pravo“, *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, Beograd, 1978.

ORIGINALAN NAUČNI RAD

PRESTANAK FIDUCIJARNE SVOJINE

Predmet uporednopravne analize u radu predstavlja jedan segment fiducijarnog prenosa svojine, kao atipične realne garancije – njegov prestanak. Reč je o građanskopravnom institutu koji srpsko pozitivno pravo ne poznaje i nikada nije poznavalo (bar ne na nivou opšte norme), ali koji već duže vreme figurira u domaćoj sudskoj i poslovnoj praksi, a koji postoji i u sve većem broju evropskih regulativa. Institut je doktrinarno sporan i kontroverzan, a temu u domaćim uslovima još aktuelnijom čini to što je Nacrtom zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima Srbije iz 2011. (kao jedan od ukupno dva izrađena, ali neusvojena predloga za srpsko građansko pravo de lege ferenda) – predloženo premijerno uvođenje instituta tzv. poverene i očekivane obezbeđujuće svojine i u srpsko stvarno pravo, za razliku od predloga Prednacrtu građanskog zakonika Srbije (koji ovaj institut ne reguliše). Autor u radu analizira, komparira i ocenjuje različitim zakonima propisane, ali i pojedine doktrinarno sporne načine prestanka. Polazeći od podela na tzv. – posredne (nesamostalne) načine prestanka (vezane za prestanak obezbeđenog potraživanja) i – neposredne (samostalne), on argumentovano podržava izabrani kurs tvorca Nacrta, ali i ističe nedovoljnu preciznost u vezi sa pojedinim načinima posrednog prestanka, ali i sa neposrednim, kao što su: derelikcija fiducijanta, konsolidacija, sporazumni prestanak fiducije i dr., formulišući sopstveni predlog de lege ferenda, koji smatra optimalnim.

Ključne reči: stvarno pravo, pravo realnog obezbeđenja, sadržinski podeljena svojina, posredni i neposredni načini prestanka fiducijarne svojine

Dr Aleksandra Pavićević, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu, e-mail: apavicevic@jura.kg.ac.rs. Rad je rezultat naučnoistraživačkog rada autorke u okviru Programa istraživanja Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu za 2025. godinu, koji se finansira iz sredstava Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije.

U V O D

Fiducijarni prenos svojine predstavlja specifičan institut (pretežno inostranog) građanskog prava, koji oličava sadržinski podeljenu svojину čiji su nosioci 2 različita lica: fiducijant (kao ekonomski vlasnik) i fiducijar (kao pravni vlasnik), koji može imati različite funkcije, gde su najčešće upravljačka i obezbeđujuća.¹ Ovaj drugi modalitet, koji je još u rimskom pravu bio poznat pod nazivom *fiducia cum creditore contracta*, predstavlja predmet interesovanja u ovom istraživanju, a koji će zbog kompleksnosti problematike i ograničenosti obimom rada, biti redukovana na jedan važan segment – načine njegovog prestanka.

Naime, fiducijarni prenos svojine kao atipična realna garancija u pravu RS nije normiran na nivou opšte norme,² niti je to ikada do sada bio, što njegovu analizu čini naučno zasnovanom i svrsishodnom. Domaća sudska praksa ga već dugo poznaje i on jeste predmet ugovaranja, ali zbog neinstitucionalizovanosti nema jasan status u domaćem građanskom pravu (koji sudovi ili priznaju kao legalan i legitiman posao, ili suprotno, tretiraju kao ništav), što uvodi u pravnu nesigurnost. Sa druge strane, u sve većem broju evropskih regulativa eksplicitno je priznat i detaljno normiran, što nam daje osnova za normativnu, uporedno-pravnu i kritičku analizu. S obzirom na to da od dva dosad izrađena, a neusvojena zakonska predloga za buduće srpsko građansko pravo,³ (koje je neophodno što pre reformisati, ali i uskladiti sa tradicionalno značajnim evropskim nacionalnim regulativama, kao i sa nadnacionalnim pravom EU), samo jedan sadrži predlog detaljne regulative fiducije i to u formi „poverene i očekivane obezbeđujuće svojine“ – naše istraživanje dobija dodatno na aktuelnosti. Naime, ne samo da je potencijalno razmatrano njegovo institucionalizovanje *de lege ferenda*, već dva pomenuta zakonska predloga odražavaju dva suprotna stava domaće naučne i stručne javnosti – zalaganje za implementiranje u domaći pravni sistem / neregulisanje, što potvrđuje kontroverznost instituta u domaćim uslovima. Stoga, smatramo značajnim, naročito u situaciji potencijalnog zakonskog uvođenja ovog instituta u srpsko buduće građansko pravo, klasifikovati i kritički oceniti sve moguće načine

¹ Aleksandra Pavićević, „Fiducijarni prenos svojine kao pravo realnog obezbeđenja potraživanja“, *Glasnik prava*, god. XI, br. 2, 2020, 4 i dalje.

² Ovaj institut je u srpskom pravu normiran samo na nivou izuzetka i to u Zakonu o digitalnoj imovini, *Službeni glasnik RS* br. 153/20 i u Zakonu o finansijskom obezbeđenju, *Službeni glasnik RS*, br. 44/18.

³ To su: Prednacrt građanskog zakonika RS iz 2015, <http://www.propisi.com/prednacrt-gradjanskog-zakonika-republike-srbije.html>; i Nacrt zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima Srbije iz 2006. i 2011, <http://arhiva.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/zakonik-o-svojini-i-drugim-stvarnim-pravima-radni-tekst.html>. U daljem tekstu: Prednacrt i Nacrt.

prestanka ovog instituta u uporednom građanskom pravu, kako bi koncipirali što optimalniji predlog za srpsko pravo *de lege ferenda*.

PRESTANAK FIDUCIJARNE SVOJINE U UPOREDNOM PRAVU
DE LEGE LATA

U doktrini se uobičajeno različiti načini prestanka realnih garancija dele na dve velike grupe i to: 1) prestanak usled prestanka potraživanja, kao glavnog, obezbeđenog prava (tzv. posredni, nesamostalni načini prestanka); i 2) prestanak nezavisno od postojanja obezbeđenog potraživanja (tzv. neposredni, samostalni načini prestanka), što će biti i struktura našeg razmatranja u radu. Neophodno je međutim, istaći da je fiducijarna svojina specifična realna garancija, koja se u doktrini označava kao neakcesorno ili „kvaziakcesorno“ pravo,⁴ koje za razliku od klasičnih akcesornih prava realnog obezbeđenja, poput založnog, ima i „zasebni“ pravni život, te je važno naglasiti njen specifičan odnos sa potraživanjem čijem obezbeđenju služi i razmotriti u tom svetlu njenu akcesornost u prestanku.

Naime, u tradicionalnom nemačkom modelu fiducijarnog obezbeđenja, u kom se ovo pravo tretira kao neakcesorno, ono može, ali i ne mora prestati sa prestankom obezbeđenog potraživanja, jer je načelno samostalno, što ga čini suštinski različitim od akcesornog založnog prava. To znači da fiducijarna svojina prema izvornom modelu ne prestaje „automatski“ ispunjenjem potraživanja, kao glavnog prava (ni *ex lege*, ni *ipso iure*), već aktom povratnog prenosa svojine fiducijantu – što je ugovorna (obligacionopravna) obaveza fiducijara, koju on može ispoštovati, ali i ne mora (bilo zato što će on ostati konačni vlasnik ili zato što će trećem preneti svojinu). Tako će u nemačkom pravu fiducijarno obezbeđenje najčešće u praksi prestati: a) izvršenjem finalne ugovorne obaveze fiducijara – povratnim prenosom svojine dotadašnjem fiducijantu, jer je potraživanje dobrovoljno plaćeno o dospelosti; ili je b) sprovedeno supsidijarno namirenje fiducijara realizacijom fiducijarnog obezbeđenja – nekim od mogućih načina prodaje stvari (u postupku prinudnog izvršenja ili stečaja) ili zadržavanjem stvari u svojini od strane fiducijara u cilju namirenja.

⁴ Detaljno o akcesornosti i neakcesornosti realnih garancija v. u: Miloš Živković, *Akcesornost založnih prava na nepokretnostima*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2010. V. i: Miloš Živković, „O uvođenju tzv. neakcesornih založnih prava na nepokretnostima u pravo Srbije“, *Zbornik radova: Aktuelna pitanja građanske kodifikacije*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2008, 195 i dalje; Dragor Hiber, Miloš Živković, *Obezbeđenje i učvršćenje potraživanja*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2015; Nataša Hadžimanović, „Kritički prilog 1 o pitanju mogućnosti nekauzalnog i neakcesornog uređenja prava obezbeđenja – istovremeno ispitivanje poželjnosti fenomena fiducije u Jugoistočnoj Evropi“, *Nova Pravna Revija, Časopis za domaće, njemačko i evropsko pravo*, br. 2, 2012, 32 i dalje.

Ipak, čak i u nemačkoj praksi se sve više primenjuje tzv. ugovorena akcesornost fiducije, što odgovara doktrinarnoj kovanici „kvaziakcesornost“ – gde stranke inicijalno neakcesorno pravo čine svojim ugovorom – posredno akcesornim, nesamostalnim, ciljno povezanim sa njime obezbeđenim potraživanjem, koje je njihovom voljom tada povezano sa potraživanjem u nastanku, pripadanju, obimu, prenosu, pa i prestanku. Zanimljivo je istaći da se u ovom smislu slovenački zakonodavac najviše približio nemačkom uzoru, jer je paralelnim uvođenjem dva modaliteta fiducije: akcesornog i neakcesornog – ovim drugim najviše odstupio od modela ostalih regulativa u okruženju, omogućavajući po prvi put – nezavisnost (u nastanku i prestanku) realne garancije od potraživanja čijem obezbeđenju (eventualno) služi, što se u doktrini,⁵ ocenjuje kao revolucionarno i smelo.

Sa druge strane, u regulativi Crne Gore, Hrvatske i dr. zemalja, koje fiduciju koncipiraju kao suštinski akcesorno pravo,⁶ koje sledi pravnu sudbinu glavnog, obe grupe načina prestanka ove realne garancije dolaze u obzir (kao i kod založnog prava), što ćemo na ovom mestu i razmotriti. Čini se da su ovi zakonodavci ipak pošli od tradicionalnog doktrinarnog stava da su: „sva prava realnog obezbeđenja zbog svog cilja uvek kauzalna i akcesorna“.⁷ Ipak, važno je istaći da pojedini analizirani načini prestanka fiducijarne svojine nisu izričito priznati u svim regulativama iz našeg uzorka, niti su opšteprihvaćeni u doktrini. Sveobuhvatnu klasifikaciju potencijalnih načina prestanka fiducijarne svojine koja sledi smo izveli analizirajući ne samo „život fiducije“ u nemačkoj praksi; već i – pojedine, nesistematične odredbe različitih zakona koji su je institucionalizovali; – interpretirajući i komentarišući stavove doktrine i sudske prakse; kao i – kritičkom analizom

⁵ *Ibidem.*

⁶ Zoran Rašović, „Stvarnopravna obezbeđenja na nepokretnostima u Crnoj Gori“, *Doprinos reformi stvarnog prava u državama jugoistočne Evrope, Budimpeštanski simpozijum*, Bremen, 2003, 621 i dalje; Zoran Rašović, *Fiducijarni pravni poslovi i fiducijarna svojina*, Podgorica, 1997, 10 i dalje; Ljiljana Đurović, „Ugovor o fiducijarnom prenosu svojine“, *Pravni život*, br. 10, 1998, 815. Više o kontroverznosti instituta u: Meliha Powlakić, „Moderne tendencije u razvoju sredstava obezbeđenja potraživanja s posebnim osvrtom na besposjedovnu (registriranu) zalogu“, doktorska disertacija, Sarajevo, 2001, 181; Andrija Gams, „Nešto o fiducijarnim pravnim poslovima“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1–2, Beograd, 1960, 24; Nenad Tešić, „Fiducijarni prenos svojine kao sredstvo obezbeđenja potraživanja“, *Pravni život*, br. 10, Beograd, 2002, 10–115; Aleksa Radonjić, „Fiducijarni prenos prava svojine – jedna ili više svojina?“, *Strani pravni život*, br. 1, Beograd, 2019, 16; Miha Juhart, „Prenos lastninske pravice v zavarovanje“, *Pravnik*, Ljubljana, br. 1–3, 1995, 46; Nikola Gavella *et al.*, *Stvarno pravo*, Zagreb, 1998, 488 i dalje; Lionele D Smith, „Trust and Patrimony“, *Revue Générale de droit*, No. 2, 2008, 379–403; Hansjörg Webber, *Kreditsicherheiten*, München, 1994, 147; Edita Čulinović Herc, *Ugovorno osiguranje tražbina zalaganjem pokretnih stvari bez predaje stvari u posjed vjerovnika*, Rijeka, 1998, 236., 236.

⁷ N. Hadžimanović, *op. cit.*, 42.

svih ostalih načina prestanka realnih garancija uopšte, a koji bi eventualno bili primenljivi i na prestanak fiducijarne svojine.⁸

Prestanak fiducijarne svojine sa prestankom obezbeđenog potraživanja

U ovu grupu načina prestanka fiducije kao realne garancije spada najpre: 1) *ispunjenje (namirenje)* potraživanja, kao osnovni i najčešći način; i 2) *svi ostali načini*, čiji je efekat isti kao ispunjenje potraživanja, a to su: davanje umesto ispunjenja; kompenzacija; otpuštanje duga; novacija i konfuzija. Osim toga, potraživanje može prestati i nekim drugim, specifičnim načinima i to: *protekom vremena*; zatim, *smrću dužnika* kod obaveza *intuitu personae*; kao i usled *nemogućnosti ispunjenja*.⁹

Prestanak fiducijarne svojine ispunjenjem duga. – Redovni način prestanka fiducijarne svojine „vezanim“, tj. posrednim načinom,¹⁰ jeste ispunjenjem duga od strane dužnika (ili trećeg lica).¹¹ S obzirom na to da fiducijarna svojina u gotovo svim regulativama predstavlja nedeljivo pravo, da bi prestala neophodno je da ispunjenje obezbeđenog potraživanja bude potpuno, a ne delimično. U protivnom, fiducijarna svojina će nastaviti da postoji, kao realno obezbeđenje preostalog dela potraživanja (zbog načela nedeljivosti). Ispunjenjem duga poverilac ostvaruje primarno željenu obligaciju, zbog čega nema više pravo na ovu realnu garanciju, koja je dotad predstavljala tehniku supsidijarnog aktiviranja obaveze dužnika. Dotad suženo pravo svojine dužnika na fiducijarno opterećenoj stvari, sopstveniku se vraća u punom obimu (rekadentnost svojine).¹²

⁸ O problematici prestanka fiducijarnog prenosa svojine je pisano u: Aleksandra Pavićević, *Fiducijarni prenos svojine kao savremeno pravo realnog obezbeđenja potraživanja*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac, 2024, 332–352.

⁹ *Zastarelost* obezbeđenog potraživanja nije način prestanka realnih garancija generalno, pa tako ni fiducijarne svojine, jer usled protoka roka zastarelosti ni potraživanje kao glavno pravo ne prestaje, već samo slabi, postajući uslovno neutuživo.

¹⁰ V. čl. 1289 Francuskog građanskog zakonika (FGZ) i čl. 120 švajcarskog zakonika o obligacijama (ŠZO).

¹¹ Više u: Zoran Rašović, *Pravo svojine*, knjiga 1, Udruženje pravnik Crne Gore, Podgorica, 2024, 436. V. i: čl. 300 Zakona o obligacionim odnosima Republike Srbije (ZOO), Zakon o obligacionim odnosima (ZOO), *Službeni list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Službeni list SRJ*, br. 31/93, *Službeni list SCG*, br. 1/03 – Ustavna povelja i *Službeni glasnik RS*, br. 18/20.

¹² U nekim regulativama se sa otpadanjem materijalnopravnog razloga konstituisanja fiducije (plaćanje duga) prestanak fiducijarne svojine dešava „automatski“ (pravo Crne Gore); u drugima se dešava *ipso iure* ostvarenjem raskidnog uslova posla (pravo Hrvatske); dok je u nemačkom modelu po pravilu, neophodan i dodatni akt – povratnog prenosa svojine sa dotadašnjeg fiducijara na fiducijanta.

Ostali načini posrednog prestanka. – 1. Davanje umesto plaćanja. Pravilo je da dužnik ispunjava ugovornu obavezu na način na koji se inicijalno obavezao. Međutim, moguća je i zamena ispunjenja obligacije, u slučaju da se stranke sporazumeju da dužnik umesto određene činidbe ispuni neku drugu.¹³ 2. Jedan od potencijalnih akcesornih načina prestanka fiducijarne svojine jeste i prebijanjem fiducijarno obezbeđenog potraživanja. Kompenzacija može biti,¹⁴ potpuna (ako su potraživanje i protivpotraživanje bili iste vrednosti) i delimična (ako je potraživanje jedne strane bilo veće vrednosti od potraživanja druge).¹⁵ Pritom, samo potpunim prestankom obezbeđenog potraživanja (putem prebijanja), prestaće i fiducijarna svojina. U protivnom, kompenzacijom će biti namiren samo deo obezbeđenog potraživanja, dok će preostali deo ostati fiducijarno obezbeđen tom stvarju (iste vrednosti), zbog načela nedeljivosti. 3. Otpuštanje duga. Način prestanka glavne obaveze je i kad poverilac izjavi dužniku da neće tražiti njeno ispunjenje i dužnik se sa tim saglasi.¹⁶ Ipak, odricanje od fiducije kao realne garancije, kojom je dotad bilo obezbeđeno ispunjenje glavne ugovorne obaveze, ne znači i poveriočevo odricanje od prava da traži ispunjenje glavnog duga,¹⁷ koje i dalje egzistira, samo kao realno neobebeđeno. 4. Novacija (prenov). Obaveza prestaje ako se poverilac i dužnik saglase da postojeću obavezu zamene novom i ako nova obaveza ima različit predmet ili različit pravni osnov.¹⁸ Formalnopravno, kod novacije dolazi do gašenja stare obaveze, a time i stare realne garancije (kao akcesorijuma).¹⁹ Ustanovljavanjem novog potraživanja (umesto prethodnog) nastaje novo glavno pravo, te i novo akcesorno. Faktički posmatrano, ne menja se ništa: isti fiducijar ima fiducijarno opterećenje na istoj dužnikovoj/fiducijantovoj stvari, ali zarad obezbeđenja novonastalog potraživanja. 5. Konfuzija. Obaveza prestaje tzv. spajanjem kad jedno isto lice postane i poverilac i dužnik.²⁰ Ovo se najčešće dešava u slučaju: a) univerzalne sukcesije (kada poverilac nasledi svog dužnika ili obrnuto), te dolazi do stapanja dve imovine u jednu; i b) singularne sukcesije, kada jedno od ova dva lica postane ujedno dužnik i poverilac iste, konkretne tražbine. Budući da jedno lice ne može

¹³ Čl. 308 ZOO.

¹⁴ Čl. 336 ZOO.

¹⁵ Tako i: Z. Rašović (2024), op. cit., 437.

¹⁶ Čl. 344 ZOO; čl. 1444 Austrijskog građanskog zakonika (AGZ); § 397 Nemačkog građanskog zakonika (NGZ); čl. 1282 FGZ; čl. 115 ŠZO.

¹⁷ Čl. 345 ZOO.

¹⁸ Odsek 3, čl. 348 st. 1 ZOO.

¹⁹ Čl. 350 ZOO.

²⁰ Odsek 4, čl. 353 ZOO.

sebi da duguje, ni od sebe da potražuje, logično je što se potraživanje gasi, a sa njim i fiducijarna svojina kao realna garancija.²¹ 6. Nemogućnost ispunjenja. Prema ZOO, obaveza prestaje i kada njeno ispunjenje postane naknadno nemoguće, usled okolnosti zbog kojih dužnik ne odgovara.²² 7. Smrt dužnika kod obaveza *intuitu personae*. Smrću dužnika ili poverioca prestaje obaveza samo ako je nastala s obzirom na lične osobine neke od ugovornih strana ili lične sposobnosti dužnika.²³ 8. Protok vremena i otkaz trajnog ugovornog odnosa. Trajni ugovorni odnos sa određenim rokom trajanja prestaje kad rok istekne, izuzev kad je ugovoreno ili zakonom određeno da se posle isteka roka „dugovinski odnos“ produžava za neodređeno vreme, ako ne bude blagovremeno otkazan. Ako vreme trajanja dugovinskog odnosa nije određeno, svaka strana ga može otkazati.²⁴

Prestanak fiducijarne svojine prodajom opterećene stvari. – Ovaj način prestanka realne garancije se u doktrini smatra spornim, te ga pojedini autori svrstavaju u samostalne (neposredne) načine prestanka prava realnog obezbeđenja potraživanja. Međutim, namirenjem potraživanja iz vrednosti ostvarene prodajom fiducijarno opterećene stvari, prestalo je da postoji glavno pravo, a sa njim i fiducijarna svojina – kao (funkcionalni) akcesorijum. Budući da prodaja fiducijarno opterećene stvari nije sama sebi cilj, da bi zbog nje prestala fiducija nezavisno od potraživanja, ovo je po našoj oceni, takođe jedan od posrednih načina prestanka fiducijarne svojine.

Zadržavanje fiducijarno opterećene stvari u svojini. – Ovaj način namirenja fiducijara predstavlja alternativu prodaji stvari – reč je dozvoljenom zadržavanju stvari u konačnu svojini dotadašnjeg fiducijara u cilju realizacije njegovog ovlašćenja namirenja, što je osobenost instituta i razlika od založnog prava i zabrane inicijalnog ugovaranja *lex commissoria*.

Neposredni (samostalni) načini prestanka fiducijarne svojine

Osim tzv. vezanih, tj. posrednih načina prestanka fiducije, postoje i samostalni, koji označavaju prestanak fiducijarnog obezbeđenja nezavisno od obezbeđenog potraživanja. Tako, ovde spada najpre slučaj fizičke propasti stvari, kao i: – jednostrano odricanje poverioca od fiducijarnog obezbeđenja; – odricanje od svojine, derelikcija na fiducijarno opterećenoj (pokretnoj) stvari od strane njenog vlasnika (dužnika/fiducijanta); i – konsolidacija.

²¹ V. čl. 1445 AGZ; čl. 1300 FGZ; čl. 118 ŠZO.

²² Čl. 354 ZOO.

²³ Čl. 359 ZOO.

²⁴ Čl. 358 ZOO.

Potpuna fizička propast stvari. – Svako stvarno pravo (neraskidivo povezano sa stvari kao objektom) neminovno se gasi usled propasti stvari, ukoliko ona ne bude obnovljena. Sve stvari u prirodi su sklone propadanju, kvarenju, oštećenju i uopšte smanjenju njihove vrednosti s vremenom.²⁵ Ipak, smanjenje vrednosti stvari i njena apsolutna fizička propast nemaju iste pravne posledice. Naime, dok će fiducijarno obezbeđenje nastaviti da postoji na stvari smanjene vrednosti, promenjenih svojstva ili na delimično propaloj stvari (što su sve razlozi za prevremenu prodaju stvari); dotle ono neće opstati u slučaju potpune fizičke propasti stvari. Ako stvar propadne usled dejstva više sile (*vis maior*) ili usled skrivljene radnje trećeg lica, fiducijarna svojina (kao i zaloga) biva neposredno onemogućena. Ako je međutim, fiducijarno opterećena stvar prethodno bila osigurana (ili pak, ako je propala usled skrivljene radnje), može se postaviti pitanje mogućnosti realne subrogacije, tj. zamene objekta (realne garancije) sumom osiguranja ili naknade štete (isplaćene zbog uništenja te stvari). Tada će fiducijarna svojina postojati na isplaćenom novcu kao stvari, a ne na potraživanju koje za objekat ima isplatu određene sume (kako se u delu doktrine navodi). Po analogiji sa zalogom je moguće prihvatiti ideju realne subrogacije i za objekat fiducijarne svojine, zarad što sveobuhvatnije zaštite interesa fiducijara.

Odricanjem poverioca od fiducijarnog obezbeđenja. – Punovažno zasnovana i vršena fiducijarna svojina, može u nekom trenutku i prestati u skladu sa voljom poverioca-fiducijara. Kao što se zalogoprimac može odreći zaloge,²⁶ tako se i fiducijar može jednostranom izjavom volje odreći svog prava realnog obezbeđenja. Pritom, s obzirom na to da se fiducija po pravilu odnosi na pokretne stvari, po analogiji sa zalogom na pokretnostima, možemo zaključiti da ovakvo odricanje po pravilu ne mora biti formalno, što je naročito slučaj u nemačkom modelu (izuzetak su regulative u kojima fiducijarna svojina i nastaje i prestaje formalnim pravnim poslom, poput npr. crnogorske, hrvatske, itd.). Odricanjem od „sporednog“ prava (fiducijarnog obezbeđenja), ni na koji način se ne ugrožava opstanak potraživanja, kao glavnog prava, koje nastavlja da postoji, obavezujući dužnika i dalje, samo oslabljeno, neobezbeđeno. To znači da poverilac više ne može zahtevati specijalno namirenje (iz konkretno opterećene stvari, izdvojene iz imovinske mase dužnika), već samo iz imovine dužnika kao celine. Pritom, on više nije nosilac prava prvenstva, već je izjednačen sa ostalim hirografernim poveriocima, koji će: ili sačekati dobrovoljno namirenje ili će to ostvariti prinudnim putem – utuženjem.

Odricanje fiducijanta od svojine na fiducijarno opterećenoj stvari (derelikcija). – Svaki vlasnik stvari, pa i titular prava svojine na fiducijarno opterećenoj stvari

²⁵ Tako i: Z. Rašović (2024), op. cit., 443.

²⁶ Čl. 345 ZOO. Više u: Mihailo Velimirović, „Ugovor o fiducijarnom obezbeđenju tražbine“, *Pravni život*, br. 11, 1998, 537.

ima pravo raspolaganja svojinom, koje se, između ostalog, u svakom trenutku može i odreći. Ovakav slučaj prestanka fiducijarne svojine podrazumeva preduzimanje derelikcije, tj. napuštanja svojine na stvari,²⁷ (što znači i trajno napuštanje njene državine) od strane dotadašnjeg vlasnika. Budući da se fiducijarna svojina zasniva kao bezdržavinska garancija da bi dužnik/fiducijant/vlasnik stvari istu mogao da neposredno drži i koristi u međuvremenu, teško je zamisliva situacija u kojoj bi on imao koristi da se takve stvari odrekne. Međutim, činjenica je da bi tako nešto moglo da se dogodi u praksi, te je onda i ovo jedan od potencijalnih načina samostalnog prestanka fiducijarne svojine, nezavisno od postojanja obezbeđenog potraživanja. Ipak, kod derelikcije nepokretnih stvari postoji značajno ograničenje: „Vlasnik se može odreći svojine samo pod uslovom da na nepokretnosti nema tereta (hipoteke, plodouživanja, osim stvarnih službenosti).“²⁸ zbog očuvanja prava trećih lica. Stoga je logično da se ovo ograničenje odnosi i na fiducijarnu svojinu na nepokretnosti, koja takođe predstavlja - osoben realni teret na dužnikovoj stvari (tj. na svojini na stvari).

Posledica derelikcije jeste da fiducijar gubi svoj status realno obezbeđenog poverioca. Dobrovoljnom predajom derelinkvirane stvari u neposredan posed fiducijara (nakon date izjave volje fiducijanta) fiducijar okupacijom (kao osobenim originarnim načinom sticanja svojine, u domaćem pravu isključivo na pokretnim stvarima) može postati potpuni vlasnik iste. Ali, time biva onemogućen da se namiri iz vrednosti stvari u svojstvu fiducijara, jer on to više nije, niti stvar ima status realne garancije, jer više nije tuđa, već njegova (što je jedan slučaj konsolidacije – kada titular realne garancije postaje njen punopravni vlasnik).

Time fiducijar dobija (na neočekivani način) u svojinu stvar koja je dotad bila tek njegova realna garancija na tuđoj stvari, čime procedura eventualnog fiducijarnog namirenja biva izbegnuta, te je postupak olakšan i ubrzan. Čak na ovaj način on može i dobiti veću vrednost u odnosu na obezbeđeno potraživanje, jer bi prema uobičajenoj proceduri unovčenja fiducijarnog dobra morao višak vrednosti da vrati fiducijantu (a sada taj „višak“ može nesmetano da prisvoji). Time je konačni pravni epilog prisvajanja (okupacije) faktički isti kao kod namirenja fiducijara zadržavanjem opterećenog fiducijarnog dobra u svojinu primenom komisorne klauzule, koju je svakako dozvoljeno ugovoriti nakon dospelosti obezbeđenog potraživanja (iako je pravni osnov sticanja svojine u ova dva slučaja različit). Ipak, strogo formalnopravno posmatrano, on je okupacijom stekao svojinu na ničijoj (napuštenoj stvari), a i dalje je titular (dotad fiducijarno obezbeđenog, sada

²⁷ Čl. 32 i 47 Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa, *Službeni list SFRJ*, br. 6/80 i 36/90, *Službeni list SRJ*, br. 29/96 i *Službeni glasnik RS*, br. 115/05 – dr. zakon (ZOSPO).

²⁸ Obren Stanković, Miodrag Orlić, *Stvarno pravo*, Beograd, 1999, 131.

neobezbeđenog) potraživanja prema dužniku, dotadašnjem fiducijantu, koga u slučaju neplaćanja duga o dospelosti može tužiti i tražiti namirenje iz njegove imovine u redovnom sudskom postupku. Druga opcija je međutim, da se fiducijant odrekne svojine na fiducijarnom dobru, ali da ga ne preda u neposredni posed fiducijaru, čime šteti njegovoj pravnoj poziciji, ostavljajući ga: – bez realne garancije; – bez mogućnosti da stvar prisvoji okupacijom; – uz jedinu mogućnost utuženja zbog nenamirenog potraživanja dužnika, prekršene ugovorne obaveze fiducijanta iz fiducijarnog sporazuma i pričinjene štete. Stoga, treba biti obazriv u vezi sa ovakvim disponiranjem dužnika-fiducijanta, jer on je očigledno u mogućnosti i da zloupotrebi svoje pravo na derelikciju.

Sporazumni prestanak fiducijarnog obezbeđenja. – Kao što je moguće odricanje od fiducijarnog obezbeđenja ili od svojine na fiducijarnom dobru jednostranom izjavom volje fiducijara/fiducijanta, utoliko pre je moguće da stranke sporazumno, saglasnim izjavama volje, reše da prestane dejstvo fiducijarnog sporazuma, u okviru načela autonomije volje građanskog prava i to iz bilo kog razloga (npr. olakšanje pozicije dužniku, davanje drugog adekvatnijeg realnog ili ličnog obezbeđenja, itd.). Tada će potraživanje nastaviti da postoji, ali kao realno neobezbeđeno, što ovo čini samostalnim načinom prestanka ove realne garancije. Iako ovaj način gotovo nijedna regulativa ne navodi izričito, nesumnjivo je dozvoljen i moguć u praksi.

Konsolidacija. – Konsolidacija,²⁹ predstavlja slučaj kada fiducijarno opterećena stvar (po nekom osnovu) postane objekat pune svojine fiducijara; dakle, kada se ličnost fiducijara i fiducijanta (obezbeđenog poverioca i vlasnika opterećene stvari) stope u jednom licu. Tada, u većini regulativa nestaje jedan značajan zakonski uslov za vršenje fiducijarne svojine i to: da je objekat fiducije tuđa (dužnikova, fiducijantova) stvar. U regulativama (poput domaće) koje ne poznaju svojinsku zalogu na pokretnostima, kao ni svojinsku hipoteku,³⁰ još je manje zamisliva fiducijarna svojina kreirana kao realna garancija na svojoj stvari, te je konsolidacija stoga jedan od logičnih načina samostalnog prestanka fiducijarne svojine.

Istekom roka trajanja fiducijarnog obezbeđenja. – Ovaj način samostalnog prestanka fiducijarne svojine je neuobičajen, ali značajan u regulativama koje su fiduciju normirale kao pravo sa zakonom limitiranim vremenskim trajanjem – npr. maksimalno 99 godina u francuskom pravu ili 33 godine prema rumunskom rešenju. To znači da će fiducija prestati čim istekne ugovorom predviđeni rok njenog

²⁹ V. O. Stanković, M. Orlić, op. cit., 383; Z. Rašović (2024), op. cit., 442.

³⁰ U domaćoj doktrini postoje oprečna mišljenja o tome da li u našem pravu u slučaju konsolidacije naknadno nastaje svojinska hipoteka ili ne. Više u: Miroslav Lazić, „Stvarna prava na sopstvenoj stvari – teorijska konstrukcija ili praktična potreba“, *Pravni život*, br. 10, 2003, 89. Cf. Lazar Marković, *Gradansko pravo*, Beograd, 1927, 153 i dalje.

trajanja (a ne trajanja njome obezbeđenog potraživanja), u krajnjem slučaju protekom zakonskog roka. Ipak, ovaj način prestanka fiducijarne svojine će biti neuporedivo češći u varijanti upravljačke fiducije (nalik anglosaksonskom trustu), nego fiducije kao realne garancije.

Sticanjem svojine na stvari od strane trećeg po pravilima o sticanju od nevlasnika. – Nijedna pozitivnopravna evropska regulativa iz našeg uzorka ne normira ovaj samostalni način prestanka fiducijarne svojine eksplicitno, ali zanimljivo je da se u *Draft Common Frame of Reference (DCFR-u)*,³¹ model pravilu „mekog“ (neobavezujućeg) prava Evropske unije on navodi među različitim načinima gašenja prava realnog obezbeđenja na pokretnim stvarima uopšte, a gde svakako spada i fiducijarno obezbeđenje, što smatramo prednošću ovog rešenja. Tako, u ovom rešenju navodi se sledeće: ako vlasnik realno opterećene stvari postane treće (savjesno) lice – ono to pravo stiće neopterećeno ranijim teretima konstituisanim na stvari. To znači da se ovde primenjuju pravila o osobenom originarnom sticanju svojine – po pravilima o sticanju svojine od nevlasnika, što dalje znači da ovakvim sticanjem neminovno dolazi do gašenja fiducijarne svojine, kao realne garancije na takvoj stvari (i to nezavisno od postojanja njome obezbeđenog potraživanja).

Specifičnosti prestanka fiducijarne svojine u pojedinim regulativama

U pravu Crne Gore. – Načini prestanka fiducijarne svojine koji su izričito dozvoljeni u ZSPO-u su:³² 1) prestankom obezbeđenog potraživanja, što je posledica funkcionalne akcesornosti (spornim se u doktrini smatra³³ zakonom propisani „automatski“ prelazak fiducijarne svojine na dužnika); 2) odricanjem fiducijarne svojine od strane poverioca; i 3) propašću opterećene stvari. Ovakva zakonska formulacija zvuči kao limitativno nabrojanje svih mogućih načina prestanka fiducijarne svojine u pravu Crne Gore, pri čemu je prvi način prestanka vid tzv. vezanog (posrednog prestanka fiducijarnog obezbeđenja, kao posledica prestanka njime obezbeđenog potraživanja, kao glavnog prava). Druga dva dozvoljena načina smo prethodno u radu

³¹ Chapter 6 DCFR: Termination, IX. – 6:101: Instances of termination of proprietary security. Principles, Definitions and Model Rules of European private Law (CCBE), Christian von Bar, Sellier – European Law Publishers, München, 2009, https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/EUROPEAN_PRIVATE_LAW/EN_EPL_20100107_Principles_definitions_and_model_rules_of_European_private_law_-_Draft_Common_Frame_of_Reference_DCFR_.pdf, 10. 9. 2025.

³² Čl. 383 Zakona o svojinsko-pravnim odnosima Crne Gore (ZSPO).

³³ Čl. 374 i čl. 384 ZSPO. O neadekvatnosti ovog termina više u: Miroslav Lazić, Nina Planojević, „Svojina i fiducijarna svojina u novom stvarnom pravu Crne Gore“, *Pravni život*, br. 10, Beograd, 2011, 527.

označili kao tzv. neposredne načine (samostalnog, nevezanog) prestanka fiducijarne svojine (nezavisno od opstanka njome obezbeđenog potraživanja). Ovakav sistem enumeracije isključuje pojedine, a prethodno analizirane načine prestanka fiducijarne svojine kao moguće, što ne smatramo optimalnim rešenjem.

Pritom, specifičnost crnogorskog rešenja je to što je u ZSPO-u propisano da ukoliko dužnik ispuni svoju obavezu u roku, svojina na fiducijarno opterećenoj stvari „automatski“ *prelazi na dužnika*, što znači ne samo *ex lege*, po samom zakonu u užem smislu, već i po sili zakona – *ipso iure*. Ovo znači da prelazak fiducijarne svojine sa fiducijara nazad na fiducijanta nije posledica toga što se poverilac ugovorom na to obavezao (na povratni prenos svojine), pa je ispunio svoju ugovornu obavezu (kao u nemačkom pravu). Po prestanku potraživanja (kao otpalog materijalnopravnog osnova za dalje postojanje fiducijarnog obezbeđenja), u ovoj regulativi fiducijarni ugovor se, kao akcesorijum, briše iz registra na zahtev dužnika. Naime, on će zahtevati od poverioca izjavu da je potraživanje prestalo i da njegovo obezbeđenje više ne postoji, što je osnov za brisanje fiducijarnog ugovora iz javnog registra. Lice koje je ispunilo svoju obavezu po pravilu ima interes da o ovom ispunjenju ima siguran dokaz – pisanu ispravu o tome u vidu potvrde ili priznanice. Ako poverilac odbije da izda priznanicu, dužnik može da položi predmet obaveze u sudski depozit, čime je oslobođen od obaveze u času kad je izvršio polaganje.³⁴ Dakle, još jedna od ključnih razlika u prestanku fiducijarne svojine u crnogorskom pravu u odnosu na nemačko jeste i načelo formalnosti u prestanku, isto kao i u nastanku – ispis ovog prava iz registra je neophodan, za obe kategorije stvari.

Međutim, u doktrini je postavljeno važno pitanje: da li fiducijarna svojina u pravu Crne Gore formalnopravno prestaje tek momentom ispisa iz javnog registra (kako na nepokretnim, tako i na pokretnim stvarima) ili prestaje i pre izvršenog ispisa – „automatski“ isplatom duga? Utisak dela doktrine je da ovakva zakonska formulacija implicira da pravo fiducijarne svojine prestaje, kako zakonodavac naglašava – automatski, čim otpadne materijalnopravni osnov njegovog konstituisanja, a to je potraživanje, kao glavno pravo. U tom slučaju ispis nije konstitutivnog karaktera (kao ni upis) već deklaratornog, u funkciji publiciteta i obaveštenja trećih lica o prestanku ovog tereta na stvari, što je predmet kritike u doktrini.³⁵

Ipak, po našoj oceni konstitutivnost upisa i ispisa fiducijarne svojine na nepokretnostima nije upitna – jer je to uobičajeni i nužni *modus acquirendi* sticanja i prestanka svih stvarnih prava na nepokretnostima, pa tako i fiducijarne svojine. Ovo može biti samo upitno i sporno kao *modus sticanja* i prestanka fiducijarne

³⁴ Čl. 383 ZSPO.

³⁵ M. Pvlakić, op. cit., 234–235.

svojine na pokretnostima, jer njihov modus nastanka je (prema opštoj formuli) fiktivna predaja stvari – u trenutku zaključenja ugovora, dok upis u javni registar, pa i ispis nije konstitutivnog, već deklaratornog karaktera. Ključni problem, po našoj oceni, ovde predstavlja specifično rešenje crnogorskog zakona po kom je upis/ispis prava fiducijarne svojine i za pokretne i za nepokretne stvari koncipiran atipično – kao zahtev forme punovažnosti titulusa, tj. nastanka fiducijarnog pravnog posla, a ne eksplicitno kao modus sticanja/prestanka ovog prava realnog obezbeđenja.

U pravu Hrvatske. – U ovoj regulativi je propisano da ako o dospelosti obezbeđeno potraživanje bude u celosti dobrovoljno namireno ispunjen je raskidni uslov pravnog posla, pa prethodni vlasnik (poverilac) mora povratno preneti svojину na potonjeg vlasnika (dužnika).³⁶ Sa prestankom potraživanja kao glavnog prava (na bilo koji način), načelno prestaje i sporedno (tzv. akcesornost realne garancije u prestanku), jer ono nema svoj nezavisan i samostalan pravni cilj. Ipak, ostvarenjem uslova ili nastupanjem roka ostvario se samo materijalnopravni uslov za prestanak fiducijarne svojine, a kada je reč o upisima u zemljišne knjige, formalnopravno do prestanka ovog tereta na nepokretnoj stvari dolazi trenutkom ispisa fiducijarne svojine (i prethodnog vlasnika) iz nje. Na ovaj način je u hrvatskom rešenju dosledno sprovedena ideja nemačkog modela prestanka fiducije (aktom povratnog prenosa svojine), i rešeno pitanje koje je u crnogorskom zakonu sporno (pitanje tačnog trenutka prestanka fiducijarne svojine) – ovde je to nesporno ispisom iz javnog registra), što je pohvalno, jer otklanja nedoumice u praksi. Sa druge strane, manjkavost ovog rešenja je to što ne uređuje ostale moguće načine prestanka fiducijarne svojine.

Dejstvo povratnog prenosa svojine je *ex tunc*, što znači da će se smatrati da je potonji vlasnik (fiducijant) za sve to vreme bio jedini vlasnik, bez ikakvih ograničenja, a da je prethodni vlasnik (fiducijar) u međuvremenu bio samo plodouživalac stvari.³⁷ Sa druge strane, apsolutno dejstvo prava prestaje ispunjenjem ovog uslova *ex lege*, a sa njim i sva pravna raspolaganja prethodnog vlasnika preduzeta u međuvremenu. To znači da će i treća lica koja su stekla neka prava derivirajući ih od prethodnog vlasnika te stvari, ista izgubiti ostvarenjem uslova/protekom roka (osim za slučaj savesnog sticanja svojine od strane trećeg lica). Suprotno, sva raspolaganja fiducijanta u međuvremenu osnažila su i imaju konačno dejstvo, jer njegovo pravo svojine više ničim nije ograničeno.

³⁶ Čl. 323 Ovršnog zakona Hrvatske (OZ), *Narodne novine RH*, br. 112/12, 25/13, 93/14, 55/16, 73/17, 131/20, 114/22, 06/24.

³⁷ Čl. 34 st. 4/1 Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Hrvatske (ZVDSP), *Narodne novine RH*, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/17.

Iako hrvatski zakonodavac koristi ovu neobičnu fikciju (o statusu fiducijara kao plodouživaoca fiducijarnog dobra do dospelosti obezbeđenog potraživanja), kojom se prilično udaljava od nemačkog tradicionalnog mehanizma fiducije, on time ipak uspešno rešava brojna sporna pitanja koja iskrsavaju u odnosu fiducijanta i fiducijara i njihovih pravnih raspolaganja u toku trajanja fiducijarnog odnosa.

PRESTANAK FIDUCIJARNE SVOJINE U NACRTU ZAKONIKA O SVOJINI I DRUGIM STVARNIM PRAVIMA SRBIJE

Nacrt iz 2011. poput prethodno pomenutih pozitivnopravnih stranih rešenja sadrži tek sumarne odredbe o pojedinim načinima prestanka fiducijarne svojine, ali ne svim. Načini prestanka fiducijarne svojine koji se izričito navode u ovom tekstu su: prestankom potraživanja, odricanjem fiducijara, trajnim gubitkom države, prenosom svojine i propašću stvari.³⁸ U svakom slučaju pohvalno je to što je lista mogućih načina prestanka fiducijarnog obezbeđenja prema domaćem Nacrtu iscrpnija u odnosu na dva prethodno pomenuta pozitivnopravna rešenja – hrvatsko i crnogorsko. Ipak, u odeljku 7. Nacrta koji normira načine prestanka fiducije, oni se navode nesistematično, što odaje utisak nedovoljne preglednosti i nedovršenosti ovog segmenta instituta.

Prestanak fiducijarnog obezbeđenja usled prestanka potraživanja. – Prvi način prestanka fiducijarnog obezbeđenja prema Nacrtu jeste prestankom potraživanja, kao glavnog prava, a tik uz njega se navodi i prestanak odricanjem od ovog prava obezbeđenja.³⁹ Pritom, neobično je rešenje da se pod istim naslovom i u okviru iste odredbe obuhvataju dva različita načina prestanka (jedan zavisen od potraživanja – akcesoran, a drugi nezavisen od potraživanja, samostalan). Logičnije rešenje bi bilo da se tvorac Nacrta makar načelno pridržavao opšteprihvaćene doktrinarne podele (na načine samostalnog i nesamostalnog prestanka realne garancije. Naime, prestankom glavnog, obezbeđenog prava otpada razlog daljeg postojanja fiducijarno prenete svojine, koja iako je (načelno) neakcesornog karaktera, ipak funkcionalno (suštinski) predstavlja akcesorijum, dodatak potraživanja. Pritom, ako nema upisa ovog prava (kada je neregistrovani modalitet fiducije u pitanju) obezbeđujuća svojina gasi se *ipso iure* sa prestankom potraživanja, kao glavnog, fiducijarno obezbeđenog prava. To se takođe dešava i u slučaju odricanja titulara od ovog prava, uz povraćaj poverene pokretne stvari poveravaču.

U varijanti da je fiducijarna svojina ipak bila upisana u javnom registru (po želji saugovarača, zarad publiciteta), poveravač, tj. fiducijant u momentu ispunjenja

³⁸ Čl. 648–651 Nacrta.

³⁹ Čl. 648 Nacrta.

obezbeđene obaveze, odnosno odricanja od prava poverene obezbeđujuće svojine, na osnovu samog zakona (*ex lege*) stiže ovlašćenje da poverenu stvar uzme u državinu. Ovo je predviđeno pod uslovima za dozvoljenu samopomoć, odnosno uz pravo poverača na državinsku zaštitu prema povereniku (koji tada po zakonu gubi pravo na državinu poverene stvari).⁴⁰ Ovo je posledica činjenice da nije reč o registrovanom modalitetu fiducije koji nastaje/prestaje – upisom/ispisom iz registra, već uloga eventualne registracije ovde predstavlja isključivo sredstvo publiciteta ovog prava obezbeđenja (nastalog predajom stvari na osnovu punovažnog zaključenog ugovora).

Sa druge strane, ako je reč o registrovanoj poverenoj obezbeđujućoj svojini, odnosno očekivanoj obezbeđujućoj svojini onda je uz prestanak obezbeđenog potraživanja (titulus), neophodan i modus prestanka (kao i za sticanje), a to je formalni ispis (brisanje iz javnog registra). Za razliku od rešenja Crne Gore, koje se u doktrini kritikuje kao nedovoljno precizno u ovom smislu (konstitutivnost upisa/ispisa), tvorac domaćeg Nacrta se nesporno pridržavao domaće pravne tradicije, po kojoj je formalni ispis (kao i upis, prilikom sticanja fiducije) *modus acquirendi* – zakoniti način prestanka ove realne garancije u užem smislu (kada je reč o registrovanom modalitetu). Brisanje u javnom registru sledi na zahtev poverenika, dužnika ili poverača, kada to nije isto lice.⁴¹

Ono što je značajno, a naglašeno je Nacrtom, jeste pravna posledica prestanka poverene obezbeđujuće svojine (usled isplate duga) – a to je njeno *prerastanje u svojinu*.⁴² Dotad, funkcionalno, sadržinski i vremenski ograničena svojina prerasta u „punu, pravu“ svojinu, kao posledica njene rekadentnosti (elastičnosti). Time svojina koja je dotad vršila funkciju realnog obezbeđenja, te u tom cilju bila privremeno poverena drugome (poveriocu) i bila „podeljena“ između dva titulara, tj. „okrnjena“ – sada biva vraćena fiducijantu u punoj sadržini i obimu, koji u njoj ponovo konzumira sva svojinska (pravno-ekonomska) ovlašćenja. Raskidni uslov je ostvaren – fiducijarna svojina egzistira do namirenja glavnog prava, potraživanja, a pošto je uslov ostvaren, svojina se u celosti vraća prenosiocu. Članom 649 Nacrta je predviđeno i sačinjavanje i predaja poveravaču pisane potvrde prestanka obezbeđujuće svojine, kao nesporni pisani dokaz gašenja ovog prava realnog obezbeđenja, a u interesu poverača (nalik rešenju u Crnoj Gori). Tako, po namirenju potraživanja, poverenik je dužan da poveravaču (na njegov zahtev, ne i bez njega) da pisanu izjavu o prestanku prava obezbeđujuće svojine na poverenoj stvari, a ukoliko odbije da je sačini i preda, sud će na poveravačev zahtev doneti odluku

⁴⁰ Čl. 648, st. 2 Nacrta.

⁴¹ Čl. 648, st. 3 Nacrta.

⁴² Čl. 648, st. 4 Nacrta.

koja zamenjuje tu izjavu. Ovo rešenje smatramo korisnim dokaznim sredstvom u slučaju eventualnog spora među strankama.

Prestanak fiducijarne svojine drugim načinima: A. prestanak gubitkom državnine, odnosno upisom prestanka prava. – Kao drugi način prestanka obezbeđujuće svojine Nacrtom je predviđen trajni gubitak državnine poverenika, tj. fiducijara – u neregistrovanom modalitetu fiducijarne svojine, jer je reč o specifičnom državninskom sredstvu obezbeđenja, koje podrazumeva postojanje (po pravilu neposrednog) poseda fiducijara (poput zalogoprime drzavnine kod ručne zaloge) i to kako u cilju nastanka realne garancije, tako i radi njenog opstanka. Ipak, kao što i ručna zaloga može izuzetno podrazumevati i posrednu državinu njenog titulara (kada je stvar data drugom licu na čuvanje ili jer je višestruko založena), tako je i kod fiducije moguća i posredna državina fiducijara i u ovoj varijanti. Tada će trajni, a neželjeni gubitak posredne državnine fiducijara značiti i prestanak fiducijarnog obezbeđenja po ovom osnovu. Ovakav vid državninskog fiducijarnog obezbeđenja jeste osobenost predloga domaćeg Nacrta u odnosu na rešenja fiducije kao striktno bezdržavninske realne garancije u regulativama u našem najbližem okruženju. To je razlog što ovakav način prestanka fiducije nijedna od tih regulativa i ne predviđa. Ova neregistrovana fiducijarna svojina kao državinska realna garancija prema Nacrtu prestaje i gubitkom zahteva za povraćaj poverene stvari (istekom zakonskih rokova za državinsku zaštitu), a logično – ponovo nastaje povraćajem državnine poverenika.⁴³ Uz to, predviđeno je i da se prestanak upisane neregistrovane obezbeđujuće svojine upisuje u javnom registru,⁴⁴ opet isključivo u funkciji publiciteta, tj. obaveštenja trećih lica o gašenju fiducijarnog opterećenja na prethodno poverenoj stvari.

B. Prestanak usled prenosa svojine, odnosno propašću poverene stvari. – U trećem podnaslovu ove celine Nacrtom su obuhvaćena ponovo dva različita načina prestanka (što upućuje na već pomenutu nesistematičnost odredaba ovog segmenta regulative) i to: a) prenosom svojine (pravnim raspolaganjem), a na osnovu ugovorenog ovlašćenja stranaka; i – b) propašću poverene stvari kao objekta obezbeđenja. Ipak, ako se umesto dotad opterećene stvari da neka druga stvar ili novac, kao naknada za nju – fiducijarna svojina ne prestaje, već opstaje u neizmenjenom obliku.⁴⁵ Nacrtom je precizirano da ukoliko se umesto poverene stvari ili u naknadu za nju dobije iznos novca, povereniku se predaje iznos potreban u cilju namirenja, i to pre dospelosti njegovog novčanog potraživanja, dok se ostatak

⁴³ Čl. 650, st. 1 Nacrta.

⁴⁴ Čl. 650, st. 2 Nacrta.

⁴⁵ Čl. 651 st. 1 i 2 Nacrta.

predaje poveravaču (kako ne bi došlo do neosnovanog obogaćenja poverenika). U varijanti nenovčanog karaktera obezbeđenog potraživanja primenjuju se odredbe o zalaganju novca.⁴⁶ Ovakvo rešenje je opravdano, jer je reč o tzv. zakonskoj realnoj subrogaciji – zamene jednog objekta obezbeđenja drugim, u cilju opstanka realne garancije i očuvanja interesa titulara prava.

ZAKLJUČAK

Institucionalizovanje fiducijarnog prenosa svojine u pravu RS bi bilo svrsishodno jer ovaj institut dugo prouzrokuje dileme u domaćoj sudskoj praksi i doktrini, te to zahteva pravna sigurnost. U domaćoj državi ne postoji pravna tradicija, za razliku od situacije u Nemačkoj, da bi se ovaj institut šire ugovarao i praktikovao mimo zakonskih okvira, zato ga treba zakonom urediti i to detaljno, kako bi se stručna i laička javnost edukovala. Ovo je naročito važno posmatrano iz perspektive fiducijanta-dužnika, kao inicijalno inferiornije strane u fiducijarnom pravnom odnosu realnog obezbeđenja potraživanja, čiju je pravnu poziciju potrebno posebno zakonom učvrstiti i zaštititi.

Zemlje u tranziciji iz našeg okruženja su proteklih decenija relativno uspešno, a sadržinski različito odgovorile na izazov reforme nacionalnih prava realnog obezbeđenja potraživanja, između ostalog i normiranjem fiducijarnog prenosa svojine. Ključni doktrinarni argumenti,⁴⁷ u prilog uvođenja neakcesornih realnih garancija (kao i dozvoljenih odstupanja od načela akcesornosti realnih garancija) jesu: – poboljšanje kreditne sposobnosti vlasnika realno opterećene stvari; – lakše refinansiranje postojećih zajmova i kredita; i kreiranje optimalnih uslova za razvijanje tzv. sekundarnog tržišta realnog kredita. Fiducijarni prenos svojine ima upravo takve kvalitete, što ga čini efikasnim tržišnim instrumentom koji podstiče privrednu aktivnost, pogoduje kreditorima, privlači strane investitore,⁴⁸ a odraz je slobode

⁴⁶ Čl. 651 st. 3 Nacrta.

⁴⁷ O važnosti i domašaju instituta v. više u: Selma De Groot, „Fiduciary Transfer of Ownership“, In: *Rules for the transfer of movables: a candidate for European harmonisation or national reform?* (eds. Faber W. & Lurger B.), Munich, Sellier, European Law Publishers, 2008, 161-173; Jörg Schmid, „Die Entstehung von Gesetzen in der Schweiz“, *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, The Rabel Journal of Comparative and International Private Law*, Bd. 78, H. 2, April 2014, 329-345; Stefan Grundmann, „Trust and Treuhand at the end of the 20th Century, Key Problems and Shift of Interests“, *The American Journal of Comparative Law*, No. 3, 1999, 409; Günter Pottschmidt, Ulrich Rohr, *Kreditsicherungsrecht*, 4. Aufl., München, 1992, 241.

⁴⁸ A. Pavićević, op. cit., 2024, 357–358; Bojan Pajtić, „Problem dopuštenosti fiducijarnog prenosa svojine u našem pravu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 1, Novi Sad, 2017, 115–126.

ugovaranja i autonomije volje stranaka.⁴⁹ Iako je u građanskom pravu načelno dozvoljeno sve što zakonom nije zabranjeno, a u skladu je sa načelom savesnosti i poštenja i zabrane zloupotrebe prava, smatramo da fiducijarni prenos svojine ne bi smeo da bude predmet proizvoljnog i neujednačenog tumačenja sudske prakse i doktrine, pre svega u interesu pravne sigurnosti, a zatim i u privatnom interesu involviranih stranaka i svih trećih lica. Stoga su očekivani benefiti od uvođenja fiducije *de lege ferenda* – ne samo na planu privatnih interesa i njihovog balansa (autonomija volje, dispozicija stranaka, ostvarenje različitih legalnih i legitimnih interesa saugovarača), već i na širem planu opštih interesa, a to je činjenje domaćeg tržišta atraktivnijim, naročito stranim investitorima za poslovanje, konkurentnijim na evropskom i svetskom tržištu. Osim toga, ovi poslovi već dugo postoje i praktikuju se u domaćoj praksi, što odražava očiglednu potrebu domaćih pravnih subjekata za njima.

Stoga, opredeljenje tvorca Nacrta iz 2011. kojim predlaže premijerno uvođenje instituta „poverene i očekivane obezbeđujuće svojine“ i u srpsko stvarno pravo, čini nam se adekvatnijim rešenjem od predloga Prednacrta građanskog zakonika (koji ovaj institut ne reguliše). Kada je reč o analiziranom segmentu – prestanak fiducijarne svojine, kao nedostatak rešenja Nacrta prepoznajemo nenavodenje ostalih uporednopravno postojećih, a mogućih načina prestanka instituta. Pre svega, kada je reč o vezanim načinima prestanka (usled prestanka potraživanja, kao glavnog prava), isplata duga nije jedini način prestanka obligacije, iako u praksi jeste najčešći. Naime, to može biti i bilo kojim drugim načinom iz ZOO-a, kao što su: kompenzacija, prenov, otpuštanje duga, konfuzija, smrt lica, ako je reč o obavezama *intuitu personae*, protek roka, itd. Dakle, nije nužno reč o prestanku fiducije zbog dobrovoljnog ispunjenja potraživanja, već gašenjem potraživanja i na bilo koji drugi način.

Osim toga, fiducija može prestati i nezavisno od prestanka obezbeđenog potraživanja (a ne samo odricanjem fiducijara od ovog prava obezbeđenja i propašću stvari), a što je u ovom odeljku Nacrta moglo biti preciznije propisano. Ti ostali mogući načini prestanka fiducijarne svojine su još i: derelikcija (pravo abandona) na fiducijarno poverenoj stvari od strane fiducijanta; konsolidacija (sjedinenje ličnosti poveravača i poverenika u jednom licu, kao posledica univerzalne ili singularne sukcesije); sporazumni prestanak fiducije i slično.⁵⁰

⁴⁹ Ilija Babić, *Leksikon obligacionog prava*, treće izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, 2008, 83.

⁵⁰ Aleksandra Pavićević, „Dejstvo, zaštita i prestanak fiducijarnog prenosa svojine prema Nacrtu Zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima Srbije“, *XXI vek – vek usluga i uslužnog prava* (ur. Vujišić D.), knj. 13, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, Kragujevac, 2022, 69 i dalje.

Dr. ALEKSANDRA PAVIĆEVIĆ
Associate Professor, Faculty of Law
University of Kragujevac

TERMINATION OF FIDUCIARY PROPERTY

Summary

The subject of comparative legal analysis in the paper is one segment of the fiduciary transfer of property, as an atypical real guarantee – its termination. This is a civil law institute that Serbian positive law does not know and has never known (at least not at the level of a general norm), but which has long figured in domestic judicial and business practice, and which also exists in an increasing number of European regulations. The institute is doctrinally disputed and controversial, and the topic in domestic conditions is made even more interesting by the fact that the Draft Code of Property and Other Real Rights of Serbia from 2011 (as 1 of a total of 2 drafted but unadopted proposals for Serbian civil law *de lege ferenda*) – proposed the premier introduction of the so-called institute „entrusted and expected property“ into Serbian real law, unlike the proposal of the Draft Civil Code of Serbia (which this institute does not regulate). The author analyzes, compares and evaluates the methods of termination prescribed by different laws, as well as certain doctrinally contested methods of termination. Starting from the division into the so-called: – indirect (non-independent) ways of termination (related to the termination of a secured claim) and – direct (independent), she supports the chosen course of the Draft creator with arguments, but also points out the insufficient precision in connection with certain methods of indirect termination, but also with direct ones, such as: dereliction of the fiduciary property, consolidation, mutual termination of the fiduciary, etc., formulating her own proposal *de lege ferenda*, which she considers optimal.

Key words: real law, security rights *in rem*, substantial divided property, indirect and direct methods of termination of fiduciary property

Literatura

- Babić I., *Leksikon obligacionog prava*, treće izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, 2008.
- Čulinović Herc E., *Ugovorno osiguranje tražbina zalaganjem pokretnih stvari bez predaje stvari u posjed vjerovnika*, Rijeka, 1998.
- De Groot S., „Fiduciary Transfer of Ownership“, *Rules for the transfer of movables: a candidate for European harmonisation or national reform?* (eds. Faber W., Lurger B.), European Law Publishers, Munich, Sellier, 2008.
- Durović Lj., „Ugovor o fiducijarnom prenosu svojine“, *Pravni život*, br. 10, Beograd, 1998.
- Gams A., „Nešto o fiducijarnim pravnim poslovima“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1–2, Beograd, 1960.
- Gavella N. *et al.*, *Stvarno pravo*, Zagreb, 1998.
- Grundmann S., „Trust and Treuhand at the end of the 20th Century, Key Problems and Shift of Interests“, *The American Journal of Comparative Law*, No. 3, 1999.

- Hadžimanović N., „Kritički prilog 1 o pitanju mogućnosti nekauzalnog i neakcesornog uređenja prava obezbeđenja – istovremeno ispitivanje poželjnosti fenomena fiducije u Jugoistočnoj Evropi“, *Nova Pravna Revija, Časopis za domaće, njemačko i evropsko pravo*, br. 2, 2012.
- Juhart M., „Prenos lastninske pravice v zavarovanje“, *Pravnik*, br. 1–3, Ljubljana, 1995.
- Lazić M., Planojević N., „Svojina i fiducijarna svojina u novom stvarnom pravu Crne Gore“, *Pravni život*, br. 10, Beograd, 2011.
- Lazić M., „Stvarna prava na sopstvenoj stvari – teorijska konstrukcija ili praktična potreba“, *Pravni život*, br. 10, Beograd, 2003.
- Marković L., *Građansko pravo*, Beograd, 1927.
- Pajtić B., „Problem dopuštenosti fiducijarnog prenosa svojine u našem pravu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 1, Novi Sad, 2017.
- Pottschmidt G., Rohr U., *Kreditsicherungsrecht*, 4. Aufl., München, 1992.
- Pavićević A., *Fiducijarni prenos svojine kao savremeno pravo realnog obezbeđenja potraživanja*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac, 2024.
- Pavićević A., „Dejstvo, zaštita i prestanak fiducijarnog prenosa svojine prema Nacrtu Zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima Srbije“, *XXI vek – vek usluga i uslužnog prava* (ur. Vujišić D.), knj. 13, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, Kragujevac, 2022.
- Pavićević A., „Fiducijarni prenos svojine kao pravo realnog obezbeđenja potraživanja“, *Glasnik prava*, br. 2, god. XI, Kragujevac, 2020.
- Povlakić M., „Moderne tendencije u razvoju sredstava obezbeđenja potraživanja s posebnim osvrtom na besposjedovnu (registriranu) zalogu“, doktorska disertacija, Sarajevo, 2001.
- Radonjić A., „Fiducijarni prenos prava svojine – jedna ili više svojina?“, *Strani pravni život*, br. 1, Beograd, 2019.
- Rašović Z., *Pravo svojine*, knjiga 1, Udruženje pravnik Crne Gore, Podgorica, 2024.
- Rašović Z., „Stvarnopravna obezbeđenja na nepokretnostima u Crnoj Gori“, *Doprinos reformi stvarnog prava u državama jugoistočne Evrope, Budimpeštanski simpozijum*, Bremen, 2003.
- Rašović Z., *Fiducijarni pravni poslovi i fiducijarna svojina*, Podgorica, 1997.
- Schmid J., „Die Entstehung von Gesetzen in der Schweiz“, *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, The Rabel Journal of Comparative and International Private Law*, Bd. 78, H. 2, April 2014.
- Smith L. D., „Trust and Patrimony“, *Revue Générale de droit*, No. 2, 2008.
- Stanković O., Orlić M., *Stvarno pravo*, Beograd, 1999.
- Tešić N., „Fiducijarni prenos svojine kao sredstvo obezbeđenja potraživanja“, *Pravni život*, br. 10, Beograd, 2002.

- Velimirović M., „Ugovor o fiducijarnom obezbeđenju tražbine“, *Pravni život*, br. 11, Beograd, 1998.
- Živković M., *Akcesornost založnih prava na nepokretnostima*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2010.
- Živković M., „O uvođenju tzv. neakcesornih založnih prava na nepokretnostima u pravo Srbije“, *Zbornik radova: Aktuelna pitanja građanske kodifikacije*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2008.
- Webber H., *Kreditsicherheiten*, München, 1994.

ORIGINALAN NAUČNI RAD

DRAGICA ŽIVOJINOVIĆ

TENDENCIJE U ODREĐIVANJU KRUGA NUŽNIH NASLEDNIKA

Ustanova nužnog dela u tesnoj je vezi sa socijalnom funkcijom porodice i njenim društvenim značajem. Poslednjih decenija odvijaju se krupne promene u strukturi porodice; izgubio se nekadašnji veliki značaj širih srodničkih veza i braka, a na pravničku i društvenu scenu stupili su drugi, pravno priznati supstituti braka. Ove okolnosti odrazile su se na regulativu kruga nužnih naslednika čije su sagledavanje i praćenje pravca razvoja predmet ovog rada. U fokusu pažnje autora je kako domaća regulativa ove problematike, iz novije srpske istorije i aktuelna, tako i ona sadržana u zakonskim rešenjima većeg broja evropskih zemalja (Austriji, Nemačkoj, Švajcarskoj, Mađarskoj, Češkoj, Poljskoj, Holandiji i Finskoj). Njihova uporedna analiza vodi konstataciji da u evropskim pravima postoji tendencija ka sužavanju kruga nužnih naslednika i da se srpsko pravo izdvaja kao ono gde je on najšire određen. Imajući u vidu ove trendove ali i našu tradiciju, kulturnoistorijsko nasleđe i aktuelna društvenoekonomska kretanja, u zaključnim razmatranjima ukazuje se na pravac budućih izmena zakonskih rešenja o krugu nužnih naslednika u srpskom pravu.

Ključne reči: pravo na nužni deo, sloboda zaveštanja, krug nužnih naslednika, porodičnopравни karakter nasleđivanja

U V O D

Jedno od ključnih pitanja sa kojim se suočavaju zakonodavstva pri uređivanju ustanove nužnog dela kao najneposrednijeg ograničenja slobode zaveštanja i,

Prof. dr Dragica Živojinović, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu, e-mail: dzivojinovic@jura.kg.ac.rs. Rad je rezultat naučnoistraživačkog rada autora u okviru Programa istraživanja Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu za 2025. godinu, koji se finansira iz sredstava Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije.

u izvesnoj meri, slobode raspolaganja imovinom za života dobroćinim pravnim poslovima, je kojim licima treba priznati pravo na nužni deo. Kroz ovu ustanovu prelamaju se lične i imovinske komponente porodičnih odnosa,¹ i na temelju pretpostavljene čvrstine porodičnih veza utvrđuje krug nužnih naslednika, što regulativu nužnog nasleđivanja dovodi u direktnu vezu sa socijalnom funkcijom porodice i njenim društvenim značajem.

U svim zakonodavstvima koja regulišu ustanovu nužnog dela, o postojanju prava na nužni deo može se govoriti samo ukoliko se lice iz kruga nužnih naslednika u konkretnom slučaju poziva na nasleđe prema pravilima zakonskog nasleđivanja;² što nužne naslednike čini podvrstom zakonskih naslednika.³ Kome pripada svojstvo nužnog naslednika određeno je po principu enumeracije, što je opravdano, budući da nužno nasleđivanje predstavlja značajan segment u definisanju granica slobode zaveštanja kao komponente šire slobode sopstvenika da raspoláže svojom imovinom, čije postojanje bi, u protivnom, moglo biti dovedeno u pitanje.

Imajući u vidu da pravilima nužnog nasleđivanja treba ostvariti ravnotežu između slobode testiranja i principa porodičnog nasleđivanja,⁴ a da se decenijama unazad dešavaju krupne promene u strukturi porodice, njenoj funkciji, da se menja značaj porodice, srodničkih veza, braka, kao i da su se na društvenoj i pravničkoj sceni pojavili drugi pravno priznati supstituti braka, nameće se pitanje kako se ove, nove okolnosti odražavaju na staro pitanje – kome treba priznati pravo na nužni deo. U traženju odgovora na njega u radu se sagledava ko su nužni naslednici u novijoj srpskoj pravnoj istoriji i aktuelnoj domaćoj regulativi, ali i traga za stanovištima o pravicima njegovog budućeg normiranja. Ovde se takođe razmatra krug nužnih naslednika u većem broju evropskih prava, detektuju tendencije u uređivanju ove tematike, naročito imajući u vidu skorašnje izmene naslednopravnih propisa u Švajcarskoj, Austriji i Mađarskoj. Fragmentarno se u radu osvrće i na veličinu nužnog dela, u meri ukazivanja na činjenicu da promene u funkciji i značaju porodice imaju širi opseg delovanja na pravila nužnog nasleđivanja. Cilj ovog rada

¹ Novak Krstić, „Aktuelni trendovi u regulisanju nužnog nasleđivanja u uporednom pravu – sa posebnim osvrtom na pravce njegovog regulisanja u pravima zemalja bivše SFRJ“, *Effective protection of the human rights and liberties: reality or ideal* (ur. Angel Ristov), knj. 6, Skopje, 2017, 43.

² V. čl. 39, st. 3 Zakona o nasleđivanju (dalje: ZON), *Službeni glasnik RS*, br. br. 46/95, 10/03 – odluka USRS i 6/15.

³ Za sticanje prava na nužni deo potrebna je ispunjenost svih opštih uslova koji se traže za bilo kog naslednika – da je doživio momenat delacije ostavioca, da je sposoban i dostojan za nasleđivanje i da se nije odrekao nasleđa.

⁴ O ovome, Dejan Đurđević, *Institucije naslednog prava*, Beograd, 2015, 34.

je dvostruk: prvi, da se utvrdi da li je krug nužnih naslednika definisan u srpskom pravu usklađen sa savremenim tendencijama naslednog prava po ovom pitanju i drugi, ukoliko to nije slučaj, da se ukaže na pravac izmena postojećih zakonskih rešenja *de lege ferenda*.

OSVRT NA KRUG NUŽNIH NASLEDNIKA U NOVIJOJ ISTORIJI SRPSKOG PRAVA

U Građanskom zakoniku Kraljevine Srbije iz 1844. godine (dalje: SGZ), pravo na nužni deo pripadalo je samo zakonitoj (bračnoj) deci ostavioca, i to muškoj, a ukoliko njih nema, onda ženskoj.^{5,6} Sa zakonitom decom ostavioca, po ovom pitanju, bila su izjednačena pozakonjena (par. 134 SGZ) i potpuno usvojena deca (par. 138 SGZ).^{7,8} Veličina nužnog dela iznosila je polovinu onoga što bi deci umrlog pripalo prema pravilima zakonskog nasleđivanja, kada ne bi bilo njegovog zaveštajnog raspolaganja.⁹ Van dece *de cuiusa*, niko drugi od zakonskih naslednika nije imao pravo na nužni deo, pa je sloboda raspolaganja ostaviočevim imovinom za slučaj smrti u SGZ bila široko postavljena. Dakle, to pravo nije pripadalo (ni pod kojim uslovima) ni potomcima ostaviočeve dece koja se kod zakonskog nasleđivanja na nasleđe pozivaju po pravu predstavljanja,¹⁰ ni ostalim krvnim srođnicima u pravoj ushodnoj liniji, pobočnim srođnicima, niti supružniku preminulog.¹¹

⁵ Intestatsko, pa samim tim i nužno nasleđivanje, u SGZ počivalo je na dva principa: prioritet muških srođnika nad ženskim i prioritet očeve loze prema majčinoj. Ovaj drugi princip kod nužnog nasleđivanja nije dolazio do izražaja budući da u krug nužnih naslednika nisu ulazili preci, ni pobočni srođnici ostavioca. O ovome v. Živojin Perić, *Nasledno pravo, Specijalni deo Građanskog prava*, Beograd, 1923, 62.

⁶ V. par. 477 SGZ.

⁷ Dragoljub Arandelović, *Nasledno pravo s naročitim obzirom na Građanski zakonik Kraljevine Srbije*, Beograd, 1925, 151; Ž. Perić, op. cit., 108–109.

⁸ Vanbračna deca ostavioca prema SGZ nisu bila njegovi zakonski, pa tako ni nužni naslednici. U tadašnjoj pravnoj teoriji ovo rešenje je ocenjivano kao surovo i nesocijalno; takođe, oštro je kritikovana kao nepravedna i nesocijalna solucija prema kojoj drugostepeni i dalji potomci ostavioca nisu obuhvaćeni krugom nužnih naslednika. O ovome, Lazar Marković, *Nasledno pravo, treća knjiga Građanskog prava*, Beograd, 1930, 282.

⁹ Par. 477 SGZ.

¹⁰ V. par. 481 SGZ.

¹¹ Nadživeloj supruzi garantovana je posebna imovinskopravna zaštita imperativnim pravilima zakonskog nasleđivanja u vidu udovičkog užitka na zaostavštini preminulog supruuga – par. 412–415 SGZ. Više o ovome, Tamara Đurđić Milošević, „Ograničenje slobode zaveštajnih raspolaganja“, doktorska disertacija, Kragujevac, 2018, 310.

Po okončanju Drugog svetskog rata na tlu Jugoslavije važiło je šest građanskopravnih, a time i naslednopravnih područja,¹² što je tvorilo potrebu izrade jedinstvenog zakona o nasleđivanju. U ovom kontekstu, specifičan i značajan segment u sagledavanju tendencija u određivanju kruga nužnih naslednika u srpskoj pravnoj istoriji, kao i usvojenih koncepata nasleđivanja koji su na takve trendove uticali, predstavljaju rešenja sadržana u Tezama za predprojekat zakona o nasleđivanju (dalje: Teze).¹³ Za razliku od načela zakonskog nasleđivanja iz SGZ, u Tezama se predlagalo uspostavljanje sistema zakonskog i nužnog nasleđivanja na principu ravnopravnosti u nasleđivanju, posebno u domenu izjednačavanja srodnika muškog i ženskog pola, vanbračnih i bračnih srodnika, kao i na poboljšanju naslednopravnog položaja supružnika.¹⁴

Prema Tezama nužne naslednike su činili potomci ostavioca mlađi od 24 godine (navršavanjem ovog uzrasta prestajala je roditeljska obaveza izdržavanja), kao i ostali zakonski naslednici umrlog nesposobni za rad ako nemaju dovoljno sredstava za život, kada su po zakonskom redu nasleđivanja pozvani na nasleđe.¹⁵ Na ime nužnog dela ovde se predlagalo da potomcima pripadne 4/5 (ili 3/4), a ostalim nužnim naslednicima 3/4 (ili 2/3) zakonskog naslednog dela.

Kao što se može videti, u Tezama je krug nužnih naslednika bio široko postavljen i izjednačavao se sa krugom zakonskih naslednika,¹⁶ pa je ograničenje slobode zaveštanja ustanovom nužnog dela bio znatno. Ipak, ovo opsežno ograničenje je u dobroj meri ublaženo određivanjem dodatnih kriterijuma koji su postojali za sve nužne naslednike, čime se smanjivala mogućnost ostvarenja prava na nužni deo: da potomci imaju manje od 24 godine, a kada su u pitanju ostali nužni naslednici, da su nesposobni za rad i da nemaju nužnih sredstava za život. Imajući u vidu postavljene uslove za sticanje svojstva nužnog naslednika, izgleda da funkcija nužnog nasleđivanja prema ideji zastupljenoj u Tezama nije počivala u očuvanju imovine u krugu porodice. Njime je trebalo da se osigura izdržavanje mlađih

¹² Detaljnije, Obren Stanković, Vladimir Vodinelić, *Uvod u građansko pravo*, Beograd, 1996, 29–30.

¹³ Mihailo Konstantinović, „Opšte napomene uz teze za predprojekat zakona o nasleđivanju“, *Analī Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 3–4, Beograd, 1982, 472–474, (originalno objavljene u Arhivu za pravne i društvene nauke, knj 3, 1947).

¹⁴ V. Deo drugi, Teze o nasleđivanju po zakonu, odeljak I, Naslednici po zakonu, tačka 7 Teza. (Teze za predprojekat zakona o nasleđivanju, Arhiv za pravne i društvene nauke, knj. 3, 1947, 315–334).

¹⁵ Vi Deo drugi, Teze o nasleđivanju po zakonu, odeljak II, Nužni i raspoloživi deo, tačka 9 Teza.

¹⁶ Interesantno je da se u krug zakonskih (i nužnih naslednika) pored krvnih i građanskih srodnika i bračnog druga ubrajaju i lica nesposobna za rad o čijem se izdržavanju starao umrli najmanje godinu dana pre svoje smrti. V. Deo drugi, Teze o nasleđivanju po zakonu, odeljak I, Naslednici po zakonu, tačka 3 Teza.

potomaka i nesposobnih lica, odnosno da se pomoću jednog dela zaostavštine ostavioca obezbedi (nastavi) izvršavanje njegove obaveze izdržavanja tih lica;¹⁷ čime se zalagalo za prihvatanje teorije alimentacije kao osnova nužnog nasleđivanja.

U Zakonu o nasleđivanju FNRJ iz 1955. godine (dalje: savezni ZON),¹⁸ odstupilo se od koncepta nužnog nasleđivanja predloženog u Tezama i ostalo na kursu klasične koncepcije nužnog dela.¹⁹ Princip ravnopravnosti u nasleđivanju ostaviočevih srodnika muškog i ženskog pola, izjednačavanje naslednopravnog položaja bračne i vanbračne dece,²⁰ i stanovište da bračna veza sa ostaviocem treba da ima karakter odlučujuće činjenice na formulisanje pravila zakonskog nasleđivanja, predstavljali su temelj tadašnjeg naslednopravnog uređenja i odražavali se na nužno nasleđivanje, pa i na krug nužnih nasljednika.

Krug nužnih nasljednika je i ovde bio široko određen. Činili su ga svi potomci ostavioca, njegovi usvojenici i njihovi potomci, njegovi roditelji i bračni drug, svi ostali preci i braća i sestre preminulog, kada se po zakonskom redu nasleđivanja pozivaju na nasleđe.²¹ Ublažavanje ograničavajućeg uticaja na slobodu zaveštanja predviđanjem ovako velikog broja nužnih nasljednika, postignuto je propisivanjem dodatnih, subjektivnih kriterijuma za ostvarivanje prava na nužni deo za pojedine nužne nasljednike. Počev od ovog zakonskog teksta pa do aktuelnog zakonskog rešenja, u srpskom pravu se pravi razlika između dve kategorije nužnih nasljednika: 1) apsolutnih nužnih nasljednika, kod kojih je dovoljno da se u konkretnom slučaju pozivaju na nasleđe prema pravilima zakonskog nasleđivanja (potomci, usvojenici i njihovo potomstvo, bračni drug i roditelji); i 2) relativnih nužnih nasljednika, kod kojih je potrebno da osim ispunjenja napred navedenog objektivnog uslova, ispune još dva dodatna, subjektivna uslova – da su trajno nesposobni za rad i da nemaju nužnih sredstava za život (ostali preci ostavioca i njegova braće i sestre).²²

Prihvatanjem rešenja da određeni nasljednici samo zbog pripadnosti ostaviočevoj porodici imaju pravo na nužni deo, tadašnji zakonodavac osnov nužnog nasleđivanja video je u porodičnoj solidarnosti, u međugeneracijskoj ekonomskoj povezanosti i odgovornosti. Sa druge strane, to da ni alimentaciona teorija nije u potpunosti bila napuštena kao osnov nužnog nasleđivanja, vidljivo je iz karaktera

¹⁷ M. Konstantinović, op. cit., 339.

¹⁸ *Službeni list FNRJ*, br. 20/55.

¹⁹ Oliver Antić, „Sloboda zaveštanja i nužni deo“, doktorska disertacija, Beograd, 1983, 284.

²⁰ Prema čl. 23, st. 1 saveznog ZON vanbračna deca i njihovi potomci na zaostavštini svoga oca, majke i majčinih srodnika imala su ista nasledna prava kao i deca rođena u braku. Više o uslovima pod kojima vanbračna deca i njihovi potomci mogu naslediti srodnike svoga oca, v. čl. 23, st. 3 saveznog ZON.

²¹ V. čl. 30 saveznog ZON.

²² Čl. 30, st. 2 saveznog ZON.

dodatnih uslova predviđenih za relativne nužne naslednike, čime se funkcija nužnog dela u svojoj ukupnosti sagledavala kao kompromis između teorije porodične solidarnosti i teorije izdržavanja.²³

Veličina nužnog dela je u odnosu na predlog iz Teza ovde manja, i za potomke, usvojenike i njihove potomke i bračnog druga ostavioca iznosi 1/2 zakonskog naslednog dela, dok ostali nužni naslednici po ovom osnovu imaju pravo na 1/3 onoga što bi im pripalo po zakonskom redu nasleđivanja.²⁴

Suženje kruga nužnih naslednika u izvesnom stepenu beleži se kod Zakona o nasleđivanju SR Srbije iz 1974. godine,²⁵ a posledica je svodenja kruga zakonskih naslednika na prva tri nasledna reda (uz ograničenu primenu prava predstavljanja u trećem naslednom redu).²⁶ Krug apsolutnih nužnih naslednika istovetan je onom predviđenom saveznim ZON,²⁷ dok je kategorija relativnih nužnih naslednika sužena, pa se u ovoj grupaciji među precima ostavioca mogu naći samo njegove dede i babe.²⁸ U pogledu veličine nužnog dela preuzeta su rešenja saveznog ZON,²⁹ a identično je gledište ondašnjeg zakonodavca o osnovu nužnog nasleđivanja.

KRUG NUŽNIH NASLEDNIKA U AKTUELKOM SRPSKOM PRAVU

Ono što odlikuje savremeno srpsko nasledno pravo u domenu određivanja nužnih naslednika jeste ostajanje na kursu njihove posleratno usvojenje klasifikacije na apsolutne i relativne. Što se tiče detektovanja ko su titulari prava na nužni deo, posmatrano u odnosu na sva napred analizirana zakonska rešenja i Teze, Zakon o nasleđivanju Republike Srbije iz 1995. godine, sadrži najširi krug nužnih naslednika. U odnosu na soluciju usvojenu u saveznom ZON, ovom krugu definisanom po principu *numerus clausus*, pridodat je i usvojlac,^{30,31} s tim što je usvojlac iz

²³ D. Đurđević, op. cit., 211.

²⁴ Čl. 31, st. 2 saveznog ZON.

²⁵ *Službeni glasnik SR Srbije*, br. 52/74.

²⁶ Čl. 9 Zakona o nasleđivanju SR Srbije.

²⁷ Čl. 25, st. 1 Zakona o nasleđivanju SR Srbije.

²⁸ Čl. 25, st. 2 Zakona o nasleđivanju SR Srbije.

²⁹ Čl. 26, st. 2 Zakona o nasleđivanju SR Srbije.

³⁰ Čl. 39, st. 1 ZON.

³¹ Prema čl. 25, st. 3 i čl. 30, st. 1 saveznog ZON usvojlac nije ni zakonski, ni nužni naslednik usvojenika, niti su to njegovi srodnici. Interesantno je da je Zakonom o nasleđivanju SR Srbije u krug zakonskih naslednika uvršten usvojlac koji nema nužnih sredstava za život. Ovde se određuje da on prema usvojeniku i njegovoj deci ima ista nasledna prava koja ima prema svojoj deci, odnosno svojim

potpunog usvojenja, sasvim opravdano s obzirom na dejstvo,³² i naslednopravne posledice koje ono proizvodi,³³ uvršten u grupu apsolutnih, a usvojilac iz nepotpunog usvojenja u kategoriju relativnih nužnih naslednika.³⁴

U ovom zakonskom tekstu je, drugačije od rešenja iz Zakona o nasleđivanju SR Srbije, usvojen koncept o neograničenom broju zakonskih naslednih redova, ali uz ograničenje primene prava predstavljanja počev od četvrtog naslednog reda pa nadalje.^{35,36} Implikacija ovakvog opredeljenja zakonodavca jeste povećanje broja potencijalnih zakonskih naslednika, ali i nužnih, tako da su u savremenom srpskom pravu krugom nužnih naslednika obuhvaćeni ne samo dede i babe ostavioca, nego i njegovi dalji preci, odnosno rodonačelnici četvrtog, petog, šestog i daljih naslednih redova,³⁷ – kakvo rešenje je postojalo i u saveznom ZON. Svi preci ostavioca, izuzev njegovih roditelja, pripadaju kategoriji relativnih nužnih naslednika, gde se nalaze i braća i sestre ostavioca, kao i usvojilac iz nepotpunog usvojenja. Krug apsolutnih nužnih naslednika čine: potomci ostavioca, usvojenici i njihovi potomci, njegov bračni drug, usvojilac iz potpunog usvojenja i njegovi roditelji.³⁸ Po pitanju veličine nužnog naslednog dela, zadržana su rešenja iz posleratnih propisa: nužni deo apsolutnih nužnih naslednika iznosi polovinu, a relativnih trećinu onoga što bi svakom od njih pripalo po zakonskom redu nasleđivanja.³⁹

Opravdanost ovako široko definisanog kruga nužnih naslednika uslovljena je zakonodavčevom ocenom socijalnog značaja porodičnih veza i srodničkih odnosa, a u pravnoj književnosti pravda se potrebom doslednog poštovanja načela uzajamnosti u nasleđivanju.⁴⁰ S druge strane, u delu domaće pravne teorije ovo

potomcima, ukoliko za to postoje važni razlozi. Postojanje tih razloga procenjivao je sud uzimanjem u razmatranje okolnosti svakog pojedinog slučaja (čl. 20, st. 3 Zakona o nasleđivanju SR Srbije). Više o ovim rešenjima i njihovoj kritici, v. Oliver Antić, „Naslednopravne posledice usvojenja“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1–3, Beograd, 1977, 161 i dalje.

³² Čl. 104–105. Porodičnog zakona, *Službeni glasnik RS*, br. 18/05, 7272011 – dr. zakon i 6/15.

³³ V. čl. 34 i čl. 37 ZON.

³⁴ Čl. 39, st. 2 ZON.

³⁵ Čl. 8, st. 1 ZON.

³⁶ O prednostima i nedostacima neograničenog pozivanja na nasleđe svih ostaviočevih predaka, v. Nataša Stojanović, „Ima li mesta reformi zakonskog nasleđivanja u pravu Republike Srbije?“, *Pravo i vrijednosti* (ur. Radomir Lukić), Istočno Sarajevo, 2019, 369–370.

³⁷ Čl. 39, st. 1 ZON.

³⁸ Čl. 39, st. 2 ZON.

³⁹ Čl. 40, st. 2 ZON.

⁴⁰ Oliver Antić, Zoran Balinovac, *Komentar Zakona o nasleđivanju*, Beograd, 1996, 211; Nataša Stojanović, Novak Krstić, „Neka zapažanja o zakonskom i nužnom nasleđivanju u Republici Srbiji

rešenje ocenjeno je kao „anahrono i neprilagođeno savremenim tendencijama naslednog prava“, zbog čega se predlaže smanjenje broja nužnih naslednika i davanje većeg značaja činjenici izdržavanja između ostavioca i najbližih članova porodice kao subjektivnoj komponenti u definisanju njihovog kruga, čime bi zadiranje u slobodu testiranja bilo dopušteno samo ukoliko je društvoekonomski opravdano.⁴¹

Što se tiče utvrđivanja funkcije nužnog nasleđivanja u savremenom srpskom pravu, u teoriji naslednog prava iznosi se konstatacija da je krug nužnih naslednika, u načelu, utvrđen po ugledu na krug subjekata mogućih poverilaca i dužnika zakonske obaveze izdržavanja.⁴² Navodi se i da odstupanja postoje jedino u pogledu tazbinskih srodnika (očuha i maćehe, s jedne i pastoraka, sa druge strane) i vanbračnih partnera, jer oni iako imaju pravo i dužnost uzajamnog izdržavanja pod određenim uslovima,⁴³ nisu uvršteni u krug zakonskih, pa samim tim ne mogu biti ni nužni naslednici.

Okolnost da se kao nužni naslednici pojavljuju gotovo sva lica između kojih postoji zakonska obaveza izdržavanja,⁴⁴ ne treba, međutim, da vodi zaključku da se u domaćem pravu osnov nužnog nasleđivanja temelji na postavkama teorije alimentacije. Za kategoriju apsolutnih nužnih naslednika za sticanje prava na nužni deo nije relevantna okolnost da je izdržavanje nužnog naslednika trajalo u momentu delacije ostavioca, i da kod njega i nadalje postoji potreba za izdržavanjem. Naš zakonodavac funkciju nužnog nasleđivanja ovde vidi u potrebi očuvanja imovine u krugu porodice, odnosno temelji je na porodičnopravnom karakteru nasleđivanja. Činjenica izdržavanja nužnog naslednika od strane ostavioca, je pak uzeta u obzir kod definisanja subjektivnih kriterijuma za sticanje svojstva relativnog nužnog naslednika.⁴⁵ Oni imaju pravo na nužni deo samo ako su trajno nesposobni za rad i nemaju nužnih sredstava za život, za čiju ocenu je merodavan momenat delacije.⁴⁶

de lege lata i *de lege ferenda*“, *Aktuelna pitanja građanske kodifikacije* (ur. Radmila Kovačević-Kuštrimović, Miroslav Lazić), Niš, 2008, 217.

⁴¹ T. Đurđić Milošević, op. cit., 316, 317.

⁴² Nataša Stojanović, *Nasledno pravo*, Niš, 2022, 165; Nataša Stojanović, „Osvrt na pojedina rešenja sadržana u Porodičnom zakonu i Zakonu o nasleđivanju Republike Srbije“, *Novine u porodičnom zakonodavstvu* (ur. Gordana Stanković), Niš, 2006, 13–15; T. Đurđić Milošević, op. cit., 315.

⁴³ Čl. 152 i 159 Porodičnog zakona.

⁴⁴ V. čl. 151–159 Porodičnog zakona.

⁴⁵ Shodno Porodičnom zakonu (čl. 151–159) potreba za izdržavanjem postoji ukoliko zakonom određena lica kao potencijalni poverioci zakonske obaveze izdržavanja, iz nekog razloga nisu sposobni za rad (maloletstvo, starost ili bolest, trudnoća ili nega novorođenčeta itd.), a nemaju dovoljno sredstava za izdržavanje.

⁴⁶ D. Đurđević, op. cit., 211.

Postavljanjem subjektivnih uslova za sticanje svojstva relativnog nužnog naslednika, u srpskom pravu se izgleda teži ostvarenju dvostrukog, kompromisnog cilja: da se, sa jedne strane, suzi prostor za prekomerno ograničenje slobode zaveštavanja, a da se, sa druge, ona ipak (pojačano) ograniči ukoliko ostaviocu bliska lica treba (ekonomski) zbrinuti priznavanjem prava na nužni deo.⁴⁷ Otuda se (i nadalje) osnov nužnog nasleđivanja kod nas nalazi u kompromisu između teorije porodične solidarnosti i alimentacione teorije.

U regulativi ovog segmenta nužnog nasleđivanja svojevremeno nisu predlagane nikakve promene ni od strane redaktora Prednacrta Građanskog zakonika Republike Srbije,⁴⁸ sugerisalo se zadržavanje postojećih rešenja.⁴⁹

Imajući u vidu da se poslednjih 70 godina u ovoj materiji kod nas suštinski ništa nije menjalo, postavlja se pitanje da li izmenjene društvene prilike uslovljene socijalnim i ekonomskim promenama ukazuju na potrebu za reformom kruga nužnih naslednika? Odgovor na njega potražićemo nakon sagledavanja aktuelnih rešenja ovog pitanja u pojedinim evropskim pravima.

KRUG NUŽNIH NASLEDNIKA NA EVROPSKOM PRAVNOM PROSTORU

U državama germanskog pravnog područja (Nemačka, Austrija, Švajcarska), krug nužnih naslednika je prilično ujednačeno definisan. Pravo na nužni deo priznato je potomcima ostavioca i njegovom supružniku, odnosno partneru iz registrovane zajednice.⁵⁰ Od predaka ostavioca jedino su roditelji umrlog obuhvaćeni ovim krugom, i to samo u pravu Nemačke.^{51, 52} U pravu Austrije reformama naslednog prava iz 2015. godine, svi ostaviočevi preci isključeni su iz kruga nužnih naslednika. To se u nedavnoj reformi naslednog prava desilo i u Švajcarskoj

⁴⁷ O. Antić, Z. Balinovac, op. cit., 215.

⁴⁸ Prednacrt Građanskog zakonika Republike Srbije, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260615/260615-nacrt-gradjanskog-zakonika.html>, 7. 2. 2025.

⁴⁹ V. čl. 2633 i čl. 2634, st. 2 Prednacrta GZRS.

⁵⁰ V. čl. 470, st. 1 švajcarskog Građanskog zakonika (dalje: ŠGZ), https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/en, 22.01.2025; par. 2303 nemačkog Građanskog zakonika (dalje: NGZ), https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html, 8. 2. 2025. i čl. 10 (6) Zakona o registrovanom životnom partnerstvu Nemačke (Gestz über Eigentragene Lebenspartnerschaft -L-PartG); par. 757 austrijskog Građanskog zakonika (dalje: AGZ), <https://www.jusline.at/gesetz/abgb/paragraf/757>, 8. 2. 2025.

⁵¹ Par. 2303 (2) NGZ.

⁵² Rainer Frank, *Erbrecht*, München, 2000, 257; Hans Brox, *Erbrecht*, Köln, Berlin, München, 2004, 308, 309.

(reforma iz 2020. godine, sa primenom od januara 2023. godine), što jasno ukazuje na postojanje tendencije da se ograničenje slobode zaveštanja ustanovom nužnog dela vrši samo u korist članova uže (nuklearne) porodice preminulog.⁵³ Nadalje ovom reformom je predviđena mogućnost gubitka prava na nužni deo supružnika ostavioca, ukoliko je pre otvaranja nasleđa bio pokrenut postupak za sporazumni razvod braka ili je pak zajednički nastavljen, ili su supružnici odvojeno živeli najmanje dve godine pre smrti ostavioca.⁵⁴ Ovo ograničenje nije predviđeno kod zakonskog nasleđivanja supružnika, što govori o trendu proširenja slobode raspolažanja imovinom za slučaj smrti.⁵⁵ Gubitak prava na nužni deo, pod istim uslovima, predviđen je i kod prestanka registrovanog partnerstva.⁵⁶

Ujednačenost među ovim zakonodavstvima takođe postoji kod određivanja veličine nužnog dela nužnih naslednika koji iznosi polovinu onog što bi ova lica dobila prema pravilima zakonskog nasleđivanja.⁵⁷ Pre pomenute reforme naslednog prava u Švajcarskoj, potomci ostavioca su na ime nužnog dela dobijali 3/4 vrednosti zakonskog naslednog dela, čime je prilično sužavana sloboda raspolažanja imovinom *mortis causa*, budući da se po pravilu kao zakonski naslednici pojavljuju upravo potomci umrlog. Oni su po ovom pitanju bili u privilegovanom položaju u odnosu na ostale nužne naslednike, čiji nužni deo je iznosio 1/2 zakonskog naslednog dela. Sada je nužni deo svakog nužnog naslednika određen je na iznos od 1/2 zakonskog dela.

Smanjenje nužnog dela potomaka u tamošnjoj teoriji se pozitivno ocenjuje uz argumentaciju da oni nasleđuju u proseku u svojim 50-im godinama života kada su već finansijski obezbeđeni te da pravo na nužni deo odavno u švajcarskom zakonodavstvu nema funkciju obezbeđivanja izdržavanja članova porodice preminulog. Znatna uloga države u brizi o starijim licima, a sa druge strane, potreba jačanja privatnopravne autonomije pojedinca, u tamošnjoj teoriji vide se kao opravdanje za smanjenje nužnog dela ostaviočevih potomaka.⁵⁸

Specifičnost austrijskog prava je davanje mogućnosti zaveštaocu da smanji nužni deo nužnog naslednika za polovinu, u slučaju kada nužni naslednik i ostavilac nikada nisu bili u bliskim odnosima, u smislu uobičajenog održavanja porodičnih

⁵³ O ranijim rešenjima v. čl. 470 ŠGZ sa novelama iz 2004. godine.

⁵⁴ Čl. 472, st. 1 ŠGZ.

⁵⁵ Detaljnije v. Nataša Stojanović, „Reforma naslednog prava u švajcarskoj konfederaciji (prva faza reforme)“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 99, Niš, 2023, 20.

⁵⁶ Čl. 472, st. 3 ŠGZ.

⁵⁷ Par. 2303 (1) NGZ, par. 759 AGZ.

⁵⁸ Navedeno prema, N. Stojanović (2023), op. cit., 22.

kontakata, ili kada oni nisu ostvarivali ovakve kontakte duži vremenski period pre smrti ostavioca.⁵⁹ Ipak, pravo na smanjenje nužnog dela neće postojati ukoliko je *de cuius* za života bezrazložno izbegavao održavanje porodičnih veza sa nužnim naslednikom ili ako postoje opravdani razlozi za nepostojanje ovih kontakata koji se mogu pripisati u krivicu ostavioca, usled kojih se nužni naslednik ponašao na pomenut način.^{60, 61}

Odsustvo uobičajenih porodičnih kontakata kao socijalno utemeljenog ponašanja između članova uže porodice, ovim postaje još jedan od pravom prepoznatih načina (drugi je razbaštinjenje nužnog naslednika) demonstracije nadmoći slobode zaveštanja nad ustanovom nužnog dela.⁶² U sadašnjosti koja neretko sobom nosi otuđenost i distanciranost između članova porodice, ne samo prostornu nego i emotivnu, nepostojanje porodične bliskosti i neodržavanje kontakata, identifikovano je kao mera ublažavanja kruto postavljenih pravila nužnog nasleđivanja po pitanju veličine nužnih delova. Ne može se reći da ne postoji izvesno društveno opravdanje za primenu ove mere, i teško je izgovoriti da je socijalno prihvatljivo da potomak nikako ne može posetiti zaveštaoca praznicima, u vreme porodičnih jubileja ili inače, a da istovremeno očekuje na ime nužnog nasleđivanja dobije polovinu zakonskog dela, samo zato što pripada njegovoj porodici. Međutim, kod primene ove mere potrebna je opreznost kod procene postojanja „bezrazložnog izbegavanja uobičajenih porodičnih kontakata“, vremenskog perioda u kome oni nisu postojali, kako se zaveštaočeva mogućnost da iz ovog razloga zaveštanjem naredi smanjenje nužnog dela za polovinu ne bi pretvorila u obesmišljavanje imperativnog karaktera nužnog nasleđivanja.

Krug nužnih naslednika u mađarskom zakonodavstvu istovetan je onom iz nemačkog prava: to su potomci ostavioca, njegov supružnik, odnosno partner iz registrovane zajednice i ostaviočevi roditelji.⁶³ Veličina nužnog dela je, međutim,

⁵⁹ Ovo smanjenje nužnog dela ne treba mešati sa razlozima isključenja iz prava na nužni deo, koji se temelji na protivpravnom, nezakonitom i uopšte nemoralnom i društveno neprihvatljivom ponašanju nužnog naslednika, uperenom prema ostaviocu, njemu bliskim licima ili društvu kao celini, koji predstavlja zasebnu ustanovu naslednog prava, a koje je u pravu Austrije regulisano par. 770 AGZ. Više o ovome, Dragica Živojinović, „Tendencije u regulisanju razloga za isključenje nužnog naslednika iz nasleđa“, *Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardinam EU* (ur. Snežana Soković), knj. 12, Kragujevac, 2024, 453–456.

⁶⁰ Par 776, st. 1 i 2 AGZ.

⁶¹ O ovome i Jelena Vidić, *Uparedno nasledno pravo*, Novi Sad, 2020, 57.

⁶² Wolfgang Zankl, *Erbrecht*, Wien, 2017, 143–144; Bernhard Eccher, *Erbrecht, Bürgerliches Recht Band VI*, Wien, 2016, 158.

⁶³ Sekcija 7:75 mađarskog Gradanskog zakonika (dalje: MGZ), <https://faolex.fao.org/docs/pdf/hun209514.pdf>, 10. 2. 2025. i čl. 17 (1) Zakona o registrovanom partnerstvu Mađarske (2008).

u odnosu na rešenja ovog pitanja u Nemačkoj, ali i napred analiziranim evropskim pravima, ovde manja i iznosi trećinu vrednosti onoga što bi ova lica nasleđila u svojstvu zakonskog naslednika.⁶⁴ U tamošnjoj teoriji ova solucija je postala predmet ozbiljne kritike, sa obrazloženjem da slabi zaštitu porodice.⁶⁵ Osim da se prema pravilima zakonskog nasleđivanja u datom slučaju poziva na nasleđe, ovde nije predviđeno ispunjenje nikakvih dopunskih uslova za sticanje svojstva nužnog naslednika, a van razloga za njegovo razbaštinjenje, čiji broj je ovim zakonom znatno proširen (sekcija 7:78 MGZ) u odnosu na prethodno rešenje, nužni deo nije moguće umanjiti iz drugih razloga. Iz svega navedenog, može se zaključiti da osnov nužnog nasleđivanja u ovom pravu u potpunosti počiva na postavkama teorije porodične solidarnosti, kao i da ni krug nužnih naslednika, ni veličinu nužnih delova nije moguće smanjiti/povećati u zavisnosti od subjektivnih kriterijuma opredmećenih kroz potrebe nužnog naslednika za izdržavanjem ili kakve druge razloge.

U pravu Poljske predviđen je nešto uži krug nužnih naslednika, koga čine potomci ostavioca, supružnik i njegovi roditelji. Partner iz registrovane zajednice, za razliku od napred analiziranih evropskih prava, ovde nije uvršten u krug nužnih naslednika,⁶⁶ ali su njime obuhvaćeni prvostepeni preci ostavioca, što je solucija prihvaćena u mađarskom i nemačkom pravu. Drugačije je i to što se veličina nužnog dela nužnih naslednika određuje u zavisnosti od toga da li su trajno nesposobni za rad ili maloletni.⁶⁷ Naime, ako je nužni naslednik maloletni potomak ostavioca, veličina njegovog nužnog dela iznosi 2/3 onoga što bi dobio prema pravilima zakonskog nasleđivanja; u protivnom, njegov nužni deo je 1/2 zakonskog naslednog dela. Takođe, ako je supružnik ili roditelj ostavioca trajno nesposoban za rad, on ima pravo na nužni deo u iznosu od 2/3 zakonskog dela; kada to nije slučaj, veličina njegovog nužnog dela je 1/2 onoga što bi dobio kao zakonski naslednik.

Kao što se može videti, krug nužnih naslednika u Poljskoj utvrđen je isključivo po osnovu ispunjenja objektivnog kriterijuma – postojanja pravno bitne veze za sticanje svojstva zakonskog naslednika i, da se u konkretnom slučaju to, zakonom određeno lice, poziva na nasleđe. Potreba za izdržavanjem ovde nije od značaja za

⁶⁴ Sekcija 7:82 (1) MGZ.

⁶⁵ Navedeno prema, Atila Dudaš, „O (konačno) novom Građanskom zakoniku Mađarske iz 2013. godine“, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, br. 147, Novi Sad, 2014, 344.

⁶⁶ Čl. 991, §1 poljskog Građanskog zakonika (dalje: PGZ), <https://webfiles-sc1.blackbaud.com/files/support/helpfiles/npoconnect/content/resources/attachments/poland-civil-code.pdf>, 11. 2. 2025.

⁶⁷ *Ibidem*.

definisane lica koja imaju pravo na nužni deo; međutim, ovaj dodatni, subjektivni uslov, uzet je kao relevantan za utvrđivanje veličine nužnog dela. Ovo navodi na opšti zaključak da se maloletstvo, odnosno trajna nesposobnost za rad i nemanje nužnih sredstava za život kao pokazatelji potrebe nekog lica za izdržavanjem, u savremenom naslednom pravu vide kao korektivni kriterijum za ublažavanje kruto definisanog kruga nužnih naslednika – što je slučaj u srpskom pravu, odnosno za utvrđivanje veličine njihovih nužnih delova, što je slučaj u poljskom pravu. Ovim se ograničenje slobode zaveštanja ustanovom nužnog dela čini fleksibilnijim i usklađenijim sa potrebama nužnog naslednika.

Još uži krug nužnih naslednika predviđen je u holandskom,⁶⁸ i finskom pravu,⁶⁹ gde su to samo potomci ostavioca koji su pozvani na nasleđe kao njegovi intestatski naslednici.⁷⁰ U ovim pravima istovetno je određena veličina njihovih nužnih delova i fiksirana na iznos od 1/2 zakonskog naslednog dela.⁷¹ Slično rešenje po pitanju kruga nužnih naslednika postoji i u češkom pravu – to su samo potomci ostavioca,⁷² s tim što je ovde, poput solucije prihvaćene u poljskom pravu, veličina nužnog dela vezana za potrebe datog nužnog naslednika za izdržavanjem. Tako, ako je potomak ostavioca maloletan, veličina njegovog nužnog dela određena je na iznos od najmanje 3/4 zakonskog naslednog dela, a ukoliko je punoletan iznosi najmanje 1/4 dela koji bi dobio prema pravilima zakonskog nasleđivanja.⁷³

Rešenje prema kome se maloletstvo nužnog naslednika uzima kao dopunski, subjektivni kriterijum za utvrđivanje veličine nužnog dela, nalik je napred analiziranom rešenju iz poljskog prava. Ono što ih razlikuje jeste to što se u češkom pravu u datom slučaju veličina nužnog dela određuje kao najmanja moguća, čime se sudu dodeljuje aktivna uloga da u zavisnosti od vrednovanja svih relevantnih okolnosti zahvati u zaveštajnu slobodu u većoj meri. Nedostatak je, međutim, što zakonodavac u Češkoj prepoznaje jedino maloletstvo kao pokazatelj

⁶⁸ Holandski Građanski zakonik, <http://www.dutchcivillaw.com/civilcodebook044.htm>, 12. 2. 2025.

⁶⁹ Zakon o nasleđivanju Finske iz 1965. godine sa amandmanima iz 2001, https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1965/en19650040_20011228.pdf, 12. 2. 2025.

⁷⁰ V. čl. 4:63 -1 holandskog Građanskog zakonika i glavu 7, sekciju 1 (1) finskog Zakona o nasleđivanju.

⁷¹ V. čl. 4:64 -1 holandskog Građanskog zakonika i glavu 7, sekciju 1 (2) finskog Zakona o nasleđivanju.

⁷² V. čl. 1643 (1) češkog Građanskog zakonika, <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Civil-Code.pdf>, 12. 2. 2025.

⁷³ V. čl. 1643 (2) češkog Građanskog zakonika.

potrebe za izdržavanjem ostaviočevog potomka, a zanemaruje druge potencijalne uzroke takve potrebe – fizički ili intelektualni invaliditet, bolest i sl. Dopunom razmatrane odredbe češkog Građanskog zakonika na ovaj način upotpunila bi se svrha njenog propisivanja.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Poslednjih decenija u evropskim pravima evidentna je tendencija ka sužavanju kruga nužnih naslednika, pa posmatrano u odnosu na ove trendove, srpsko pravo se izdvaja kao ono gde je on najšire određen. U nastojanju da se ovaj krug suzi, i tako sloboda raspolaganja imovinom za slučaj smrti proširi, u uporednom pravu mogu se detektovati dva rešenja: jedno, prema kome u njega ulaze članovi uže, nuklearne porodice (potomci i supružnik, odnosno partner iz registrovane zajednice) i, drugo, prema kome su njime obuhvaćeni jedino potomci ostavioca. Samo u nekim pravima, roditelji su nužni naslednici (nemačkom, mađarskom i poljskom, kao i srpskom), ali ne i dalji preci umrlog, kao ni njegovi kolaterali (izuzev u pravu Srbije). Što se tiče veličine nužnog dela on je većinom fiksno određen na 1/2 zakonskog naslednog dela, sa izuzetkom mađarskog prava gde iznosi 1/3 dela koji bi nužni naslednik dobio prema pravilima zakonskog nasleđivanja. U nekim pravima moguća su odstupanja u smislu povećanja veličine nužnog dela, a uslovljena su potrebom za izdržavanjem nužnog naslednika. Pozivanje na nasleđe prema pravilima zakonskog nasleđivanja određenog pripadnika ostaviočeve porodice, kao objektivni kriterijum je, po pravilu, dovoljan za sticanje svojstva nužnog naslednika, odnosno nužnog dela u fiksnom iznosu. Opravdanost ograničenja slobode zaveštanja nužnim nasleđivanjem ovde počiva na potrebi očuvanja imovine u krugu porodice i obezbeđenju kontinuiteta u ekonomskoj povezanosti generacija (švajcarsko, nemačko, mađarsko, holandsko, finsko pravo, kao i pravo Srbije po pitanju apsolutnih nužnih naslednika).

Uporedo sa pomenutim, a u cilju relativizacije ograničenja slobode zaveštanja priznavanjem prava na nužni deo, u savremenim pravima prisutno je vrednovanje još jednog dopunskog, subjektivnog kriterijuma od čije ispunjenosti zavisi sticanje svojstva nužnog naslednika (u aktuelnom srpskom pravu za one svrstane u grupu relativnih nužnih naslednika) ili pak, veličina nužnog dela (u češkom i poljskom pravu). Ti, subjektivni kriterijumi su maloletstvo, trajna nesposobnost za rad, odnosno nemanje nužnih sredstava za život, čiji zajednički imenitelj je postojanje potrebe za izdržavanjem nužnog naslednika, kojom se opravdava veći zahvat u slobodu zaveštanja. Postavljanjem ovog kriterijuma, osnovanost nužnog nasleđivanja u pomenutim pravima počiva na kombinovanju postavki teorije porodične

solidarnosti i alimentacione teorije. Drugačije od ovog, u austrijskom pravu, kao korektivni kriterijum postavljenih granica slobode testiranja, vrednuje se trajno odsustvo bliskosti ili bezrazložno neodržavanje uobičajenih porodičnih kontakata na relaciji nužni naslednik – zaveštalac u dužem vremenskom periodu pred smrt ostaviočevu, koje testatoru daje mogućnost da naredbom poslednje volje naloži smanjenje fiksno određenog nužnog dela za polovinu.

Pri razmatranju potrebe usklađivanja kruga nužnih naslednika utvrđenog u srpskom pravu sa tendencijama koje karakterišu razvoj evropskih prava, mišljenja smo da ne treba slepo slediti tokove koji su suprotni, ili bitno drugačiji od naše tradicije, kulturnoistorijskog nasleđa i aktuelnih društvoekonomskih kretanja koji definitivno utiču, ili bar treba da utiču, na rešenja pravnog sistema. Sa druge strane, ni srpsko društvo nije ostalo imuno na promene u strukturi porodice i porodičnim odnosima koje decenijama unazad potresaju Evropu i bezmalo čitavo čovečanstvo. I kod nas je tradicionalna porodica zamenjena nuklearnom, pa se porodičnopravni karakter nasleđivanja i porodična solidarnost kao polazište u opravdanju nužnog nasleđivanja moraju sagledavati u kontekstu vladajućih porodičnih obrazaca i izmenjene funkcije porodice. Osećaj porodične pripadnosti, vezanosti i finansijske solidarnosti uglavnom se prostire među članovima nuklearne porodice i, čini nam se, završava sa roditeljima. I kod nas se izgubio nekadašnji veliki značaj širih porodičnih veza i srodničkih odnosa, koji su se svojevremeno navodili kao opravdanje za utvrđeni krug nužnih naslednika, pa smo mišljenja da dalje pretke, kao i braću i sestre ostavioaca ne treba obuhvatati ovim krugom.

Što se tiče argumenta da je ostvarenje načela uzajamnosti u nasleđivanju razlog za široko definisan krug nužnih naslednika, ono je u dobroj meri postignuto kod utvrđivanja kruga zakonskih naslednika, i ne treba ga u istom obimu ostvarivati u definisanju pravila nužnog nasleđivanja; u protivnom upitno bi bilo ostvarenje zaveštajne slobode. U prilog potrebe sužavanja ovog kruga na prva dva nužna nasledna reda govore rezultati istraživanja koji pokazuju da se dalji ostaviočevi precizno u praksi gotovo i ne pozivaju na nasleđe kao zakonski naslednici,⁷⁴ kao i da je povreda prava na nužni deo kolateralala izuzetno retka,⁷⁵ što čini neopravdanim zadiranje u slobodu zaveštanja u korist ovih lica.

⁷⁴ U istraživanju koje je sprovedenom u Opštinskom sudu u Nišu za period od 2002. do 2007. godine, došlo se do rezultata da su se na nasleđe pozivali prevashodno naslednici prvog zakonskog naslednog reda, u veoma malom procentu (manje od 10%) naslednici drugog zakonskog reda, a da nije bilo nijednog slučaja pozivanja na nasleđe naslednika trećeg i daljih naslednih redova. V. N. Stojanović, N. Krstić (2008), op. cit., 17.

⁷⁵ Navedeno prema, T. Đurđić Milošević, op. cit., 319.

Mišljenja smo, takođe, da krugom nužnih naslednika ne treba da bude obuhvaćen ni usvojilac iz nepotpunog usvojenja, iz više razloga koji definišu njegov aktuelni porodičnopравни i naslednopравни položaj: Porodičnim zakonom regulisano je samo potpuno usvojenje;⁷⁶ prema ranije važećim porodičnopравnim propisima, pri zasnivanju nepotpunog usvojenja, nasledna prava usvojenika prema usvojiocu mogla su biti isključena ili ograničena;⁷⁷ usvojilac iz nepotpunog usvojenja nije naslednik usvojenika, već izuzetno, može zahtevati doživotno uživanje na delu usvojenikove zaostavštine, pri čemu ispunjenost zakonom predviđenih uslova za ostvarenje ovog prava ceni sud u svakom konkretnom slučaju.⁷⁸

Nadalje, reforma srpskog naslednog prava po pitanju kruga nužnih naslednika mogla bi ići u smeru priznavanja prava na nasleđivanje vanbračnom partneru po osnovu zakona, pa tako i prava na nužni deo, naročito imajući u vidu da prema Porodičnom zakonu vanbračni partneri imaju prava i dužnosti supružnika pod uslovima određenim ovim zakonom.^{79, 80} Nema dileme da potomci ostavioca, usvojenik i njegovi potomci treba da ostanu u ovom krugu, kao i supružnik preminulog. To isto važi za roditelje ostavioca i usvojioca iz potpunog usvojenja, bez obzira na приметnu tendenciju u uporednom pravu da nužne naslednike uglavnom čine samo pripadnici nuklearne porodice. Roditelji su kod nas i dalje značajan segment porodično-emocionalnog okruženja, ali i finansijske podrške, pa pozivanje na ostvarenje principa uzajamnosti u nasleđivanju u ovom slučaju ima opravdanja. Mišljenja smo da sva napred pobrojana lica svojstvo nužnog naslednika treba da steknu na osnovu ispunjenja objektivnog kriterijuma – da se u konkretnom slučaju pozivaju na nasleđe prema pravilima zakonskog nasleđivanja, čime bi osnov nužnog nasleđivanja počivao na postavkama teorije porodične solidarnosti. Dalja implikacija ovog rešenja bila bi gubitak kategorije relativnih nužnih naslednika.

Konačno, o uvažavanju (subjektivnog) kriterijuma koji, iz različitih uzroka, ukazuje na postojanje potrebe za izdržavanjem nužnog naslednika, valja razmisliti, ali ne u domenu ostvarivanja prava na nužni deo, već mogućeg uticaja na fiksno određenu veličinu nužnog dela – po uzoru na rešenja iz češkog i poljskog prava.

⁷⁶ V. čl. 104 i čl. 105 Porodičnog zakona.

⁷⁷ Čl. 176, st. 1 Zakona o braku i porodičnim odnosima, *Službeni glasnik SRS*, br. 22/80, 24/84, 11/88, 22/93, 25/93, 35/94, 46/95, 29/01.

⁷⁸ Čl. 38 ZON.

⁷⁹ V. čl. 4, st. 1 Porodičnog zakona.

⁸⁰ Jelena Vidić Trninić, „Vanbračni partner kao zakonski naslednik u savremenim pravima Evrope“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, No. 68, Vol. 53, Niš, 2014, 407–424; Novak Krstić, „Povreda i zaštita prava na nužni deo“, doktorska disertacija, Niš, 2015, 94.

Prof. Dr. DRAGICA ŽIVOJINOVIĆ
Full Professor, Faculty of Law
University of Kragujevac

TENDENCIES IN DETERMINING THE CIRCLE OF FORCED HEIRS

Summary

The institute of forced share is closely related with the social function of family and its social significance. In the last few decades we have witnessed big changes in family structure – the importance of wider family ties and marriage has declined while other forms of legally recognized marriage substitutes have entered social and legal scenes. These circumstances have impacted the rules regulating what constitutes the circle of forced heirs. The subject of this paper is to review and follow the tendencies related to this issue. The author puts focus on the national regulation from modern Serbian history which treats this matter, but also reviews the regulations on this topic of a number of European countries (Austria, Germany, Switzerland, Hungary, Czech Republic, Poland, the Netherlands and Finland). Their comparative analysis leads us to conclude that European laws have a tendency to narrow down the circle of forced heirs, while in Serbian legislation this circle has the broadest scope. Bearing in mind these trends, but also our tradition, cultural and historical heritage and current social and economic tendencies, in her concluding remarks the author presents possible ways for future changes of Serbian legislation regulating the matter of the circle of forced heirs.

Key words: the right to forced share, freedom of testation, the circle of forced heirs, family-related legal character of inheritance

Literatura

- Antić O., „Naslednopravne posledice usvojenja“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1–3, Beograd, 1977.
- Antić O., Balinovac Z., *Komentar Zakona o nasleđivanju*, Beograd, 1996.
- Antić O., *Sloboda zaveštanja i nužni deo*, doktorska disertacija, Beograd, 1983.
- Arandelović D., *Nasledno pravo s naročitim obzirom na Građanski zakonik Kraljevine Srbije*, Beograd, 1925.
- Brox H., *Erbrecht*, Köln, Berlin, München, 2004.
- Dudaš A., „O (konačno) novom Građanskom zakoniku Mađarske iz 2013. godine“, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, br. 147, Novi Sad, 2014.
- Đurđević D., *Institucije naslednog prava*, Beograd, 2015.
- Đurđić Milošević T., „Ograničenje slobode zaveštajnih raspolaganja“, doktorska disertacija, Kragujevac, 2018.
- Eccher B., *Erbrecht*, Bürgerliches Recht Band VI, Wien, 2016.
- Frank R., *Erbrecht*, München, 2000.
- Konstantinović M., „Opšte napomene uz teze za predprojekat zakona o nasleđivanju“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 3–4, Beograd, 1982.

- Krstić N., „Aktuelni trendovi u regulisanju nužnog nasleđivanja u uporednom pravu – sa posebnim osvrtom na pravce njegovog regulisanja u pravima zemalja bivše SFRJ“, *Effective protection of the human rights and liberties: reality or ideal* (ur. Ristov A.), knj. 6, Skopje, 2017.
- Krstić N., „Povreda i zaštita prava na nužni deo“, doktorska disertacija, Niš, 2015.
- Marković L., *Nasledno pravo, treća knjiga Građanskog prava*, Beograd, 1930.
- Perić Ž., *Nasledno pravo, Specijalni deo Građanskog prava*, Beograd, 1923.
- Stanković O., Vodinelić V., *Uvod u građansko pravo*, Beograd, 1996.
- Stojanović N., „Ima li mesta reformi zakonskog nasleđivanja u pravu Republike Srbije?“, *Pravo i vrijednosti* (ur. Lukić R.), Istočno Sarajevo, 2019.
- Stojanović N., „Osvrt na pojedina rešenja sadržana u Porodičnom zakonu i Zakonu o nasleđivanju Republike Srbije“, *Novine u porodičnom zakonodavstvu* (ur. Stanković G.), Niš, 2006.
- Stojanović N., „Reforma naslednog prava u švajcarskoj konfederaciji (prva faza reforme)“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 99, Niš, 2023.
- Stojanović N., Krstić N., „Neka zapažanja o zakonskom i nužnom nasleđivanju u Republici Srbiji *de lege lata* i *de lege ferenda*“, *Aktuelna pitanja građanske kodifikacije* (ur. Kovačević-Kuštrimović R., Lazić M.), Niš, 2008.
- Stojanović N., *Nasledno pravo*, Niš, 2022.
- Vidić J., *Uporedno nasledno pravo*, Novi Sad, 2020.
- Vidić Trninić J., „Vanbračni partner kao zakonski naslednik u savremenim pravima Evrope“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, No. 68, Vol. 53, Niš, 2014.
- Zankl W., *Erbrecht*, Wien, 2017.
- Živojinović D., „Tendencije u regulisanju razloga za isključenje nužnog naslednika iz nasleđa“, *Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardinam EU* (ur. Soković S.), knj. 12, Kragujevac, 2024.

ORIGINALAN NAUČNI RAD

SADRŽAJ – TABLE OF CONTENTS

Pravda i pravo

Justice and Law

La Justice et le Droit

KRIZA PRAVA – STARA PITANJA I NOVE OKOLNOSTI – I tom

LOW IN CRISIS – OLD ISSUES AND NEW CIRCUMSTANCES – Vol. I

UVODNA REČ

INTRODUCTORY SPEECH

UMESTO UVODNE REČI

Reč akademika prof. dr Slobodana Perovića, osnivača i predsednika Kopaoničke škole prirodnog prava, objavljena u novembru 1998. godine povodom odlaganja Dvanaestog Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava

Text by academician Prof. Dr. Slobodan Perović, founder and president of the Kopaonik School of Natural Law under the title *INSTEAD OF INTRODUCTORY WORDS*, published in the fall of 1998 on the occasion of the postponement of the Twelfth Meeting of the Kopaonik School

7

Prva katedra

First Department

PRAVO NA ŽIVOT

RIGHT TO LIFE

1. Život

Life

Teško ubistvo iz čl. 114, st. 1, tač. 10 KZ Srbije
Aggravated murder according to article 114, paragraph 1,
point 10 of the Criminal Code of Serbia

– *prof. dr Nataša Delić*, redovni profesor Pravnog fakulteta

Univerziteta u Beogradu

13

O obeležju podmuklosti kod teškog ubistva On the element of insidiousness of aggravated murder – <i>dr Ivana Marković</i> , docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu . . .	53
O tuči u srpskom krivičnom i prekršajnom pravu Brawling in Serbian criminal and misdemeanor law – <i>Ivana Radisavljević</i> , master prava, asistent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu; <i>dr Jovana Banović</i> , docent Fakulteta bezbednosti Univerziteta u Beogradu	71
Krivično delo neukazivanje lekarske pomoći (čl. 253 KZ) The criminal offense of failure to render medical assistance (art. 253 CC) – <i>Bojana Ilić</i> , master prava, doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, viši javnotužilački saradnik u Trećem osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu	85
Krivičnopравни i izvršni aspekti suzbijanja terorizma Criminal law and executive aspects of suppressing terrorism – <i>dr Aleksandra Ilić</i> , vanredni profesor Fakulteta bezbednosti Univerziteta u Beogradu	107
Pravni mehanizmi kontrole oružja u funkciji zaštite života: uporednopravna analiza pojedinih balkanskih država Legal mechanisms of gun control for the protection of life: a comparative analysis of some Balkan states – <i>Branko Leštanin</i> , policijski službenik, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Policijska uprava u Kraljevu; <i>prof. dr Željko Nikač</i> , redovni profesor, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd	129
2. Zdravlje <i>Health</i>	
Aktuelna pitanja ekološke medicine sa stanovišta medicinskog prava Current issues in ecological medicine from a medical law perspective – <i>dr Hajrija Mujović</i> , naučni savetnik Instituta društvenih nauka u Beogradu – Centar za pravna istraživanja	145

3. Ekologija

Ecology

Globalna ekološka kriza i odgovornost u međunarodnom pravu
životne sredine

Global environmental crisis and responsibility
in international environmental law

- *mr Gordana Petković*, direktor Agencije za ekološki konsalting
ECOLIBRA u Beogradu 167

Klimatske promene u pravu – Republika Srbija, Bosna i Hercegovina
(Republika Srpska, Federacija Bosne i Hercegovine), Crna Gora
i Hrvatska

Climate change in law – Republic of Serbia, Bosnia and Herzegovina
(Republic of Srpska, Federation of Bosnia and Herzegovina),
Montenegro and Croatia

- *dr Dragoljub Todić*, naučni savetnik u penziji,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 185

Šta nedostaje da bismo imali prvu energetska zajednicu u Srbiji

What is missing in order to have the first energy community
in Serbia

- *Miloš Kuzman*, rukovodilac Grupe za energetska i ekološka prava,
NIS a. d. Novi Sad, potpredsednik Udruženja za prava energetike
Republike Srbije; *Dunja Grujić*, presales specialist, Flaner d. o. o.
Beograd 197

4. Sport

Sport

Manipulacije sportskim rezultatima u Srbiji – da li pravni okvir
odgovara stanju na terenu?

Manipulations of sports results in Serbia – does the legal framework
correspond to the situation on the ground?

- *dr Bojan Janković*, vanredni profesor Kriminalističko-policijskog
univerziteta, Beograd; *dr Božidar Otašević*, vanredni profesor
Kriminalističko-policijskog univerziteta, Beograd 213

Antidoping mere i zaštita prava na privatnost sportista iz perspektive međunarodnih standarda	
Antidoping in sport and the protection of athletes' right to privacy: an analysis of international standards	
– <i>dr Katarina Živanović</i> , Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije	229

*Druga katedra
Second Department*

PRAVO NA SLOBODU
RIGHT TO FREEDOM

1. Krivično-pravna i procesna zaštita ličnosti

Criminal-law and Procedural Protection of Personality

Elektronski dokazi u krivičnom postupku	
Electronic evidence in criminal proceedings	
– <i>prof. dr Milan Škulić</i> , redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu	249
Zloupotrebe budžetskih sredstava u okviru delatnosti zoohigijene	
Abuse of public funds in the zoo-hygiene (animal control) sector	
– <i>dr Vanja Bajović</i> , vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu	273
Zahtjev za zaštitu zakonitosti u crnogorskom zakonodavstvu i praksi	
Request for protection of legality in Montenegro legislation and practice	
– <i>prof. dr Velimir Rakočević</i> , redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore	291
Kontrola optužnice u crnogorskom zakonodavstvu i praksi	
Control of the indictment in Montenegro legislation and practice	
– <i>dr Aleksandra Rakočević</i> , saradnik u nastavi Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore	309
Pritvor i presumpcija nevinosti	
Detention and the presumption of innocence	
– <i>Ljiljana Ilić</i> , sudija Drugog osnovnog suda u Beogradu; <i>Tamara Brovet</i> , sudija Trećeg osnovnog suda u Beogradu, doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta Union	331

2. Porodično-pravna zaštita ličnosti

Protection of Personality from the Aspect of Family Law

Porodičnopravna dejstva posthumne oplodnje

Legal effects of posthumous fertilization

- *Anastasija Kokerić*, master prava, saradnik u nastavi
Pravnog fakulteta Univerziteta u Prištini sa privremenim
sedištem u Kosovskoj Mitrovici 343

3. Upravno-pravna zaštita slobode

Administrative-Law Protection of Freedom

Karakteristike i izazovi državnoslužbeničkog sistema u Srbiji

Characteristics and challenges of the civil service system in Serbia

- *prof. dr Dobrosav Milovanović*, redovni profesor Pravnog fakulteta
Univerziteta u Beogradu 359

Harmonizacija javnoslužbeničkog sistema Republike Srbije:
dostignuća i perspektive

Harmonization of the Serbian public service system:
achievements and perspectives

- *prof. dr Zorica Vukašinović Radojičić*, redovni profesor
Kriminalističko-polijskog univerziteta u Beogradu;
dr Aleksandra Rabrenović, viši naučni saradnik Instituta
za uporedno pravo u Beogradu 385

Ponavljanje upravnog postupka – odluka o dozvoljenosti

Permission of repetition of administrative procedure

- *mr Vesna Čogurić*, sudija Upravnog suda u Beogradu 401

Načelo srazmernosti u upravnom pravu

The principle of proportionality in administrative law

- *Đorđe Timotijević*, istraživač-pripravnik Instituta za
uporedno pravo u Beogradu, doktorand Pravnog fakulteta
Univerziteta u Beogradu 415

Pristanak za obradu podataka o ličnosti – između formalne slobode
i faktičke prinude

Consent to personal data processing – between formal freedom
and factual coercion

- *Jelena Antić*, master pravnik, direktor privrednog društva
NOVIT LEGES DOO BEOGRAD 435

Treća katedra
Third Department

PRAVO NA IMOVINU
RIGHT TO PROPERTY

1a. Opšta pitanja

General Questions

Zakonsko pravo preče kupovine na pokretnim kulturnim dobrima Statutory right of pre-emption in respect of movable cultural property – <i>Darko Stevanović</i> , master prava, doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, asistent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu	453
---	-----

1b. Svojina i druga stvarna prava

Ownership and Other Property Rights

Susedsko pravo i njegova zaštita Neighborhood law and its protection – <i>prof. dr Nina Planojević</i> , redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu	475
Prestanak fiducijarne svojine Termination of fiduciary property – <i>dr Aleksandra Pavićević</i> , vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu	493

1c. Svojina i nasleđe

Ownership and Inheritance

Tendencije u određivanju kruga nužnih naslednika Tendencies in determining the circle of forced heirs – <i>prof. dr Dragica Živojinović</i> , redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu	515
---	-----

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34(082)

KRIZA prava – stara pitanja i nove okolnosti : zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović. Tom 1 ; Law in crisis – old issues and new circumstances : proceedings of the Kopaonik school of natural law – Slobodan Perović. Vol. 1 / [glavni i odgovorni urednik, editor-in-chief Jelena S. Perović Vujačić]. - Beograd : Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, 2025 (Novi Sad : Futura). - 538 str. ; 24 cm

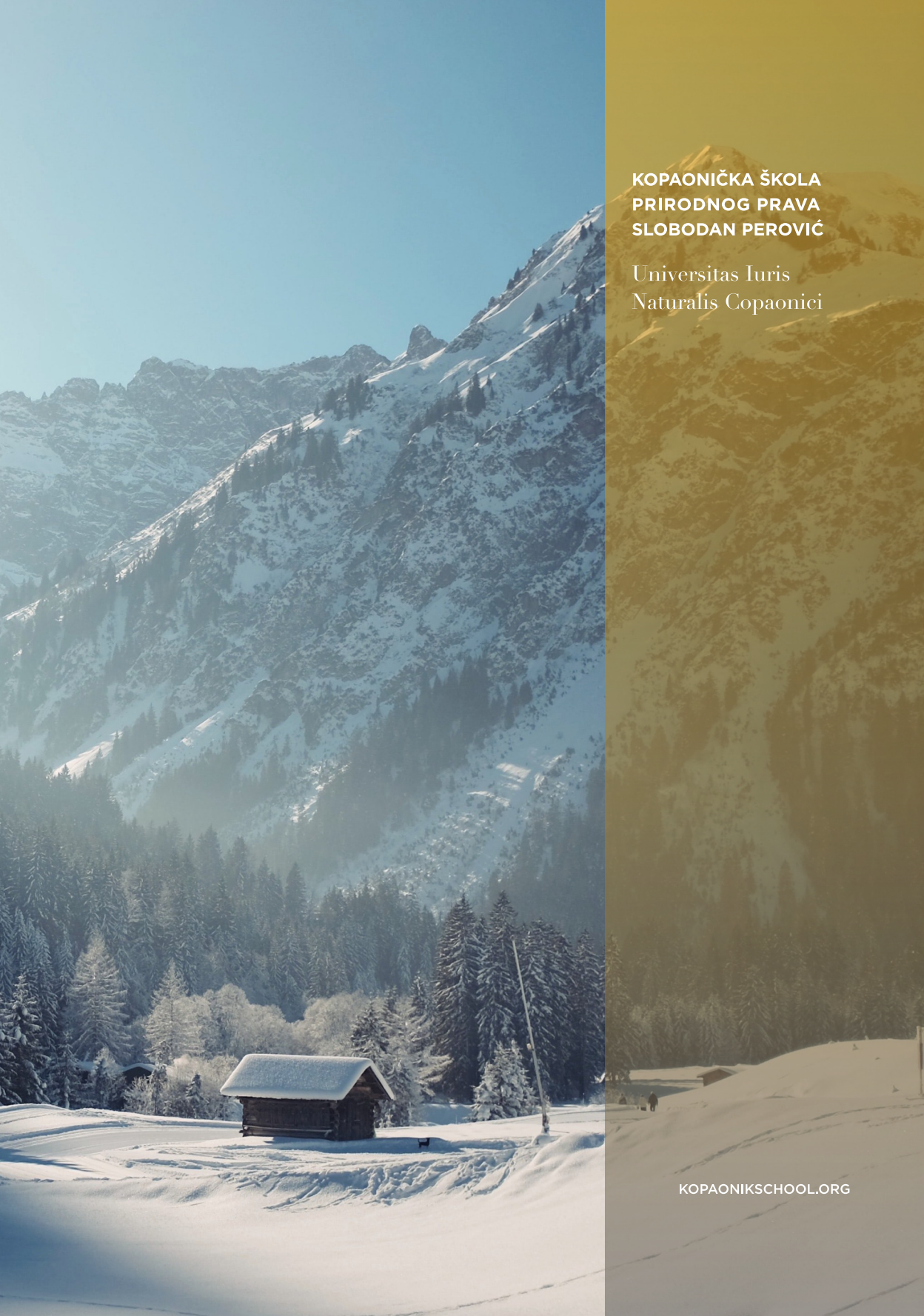
Na nasl. str.: 38 godina postojanja i rada Kopaoničke škole prirodnog prava. - Tiraž 100.
- Str. 3-4: Predgovor / Jelena S. Perović Vujačić. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.
- Bibliografija uz svaki rad. - Summaries.

ISBN 978-86-81956-30-4

ISBN 978-86-81956-29-8 (za izdavačku celinu)

a) Право -- Зборници

COBISS.SR-ID 181018121



**KOPAONIČKA ŠKOLA
PRIRODNOG PRAVA
SLOBODAN PEROVIĆ**

Universitas Iuris
Naturalis Copaonici

KOPAONIKSCHOOL.ORG