

АРХИВ

ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

1

БЕОГРАД
2022.

**АРХИВ
ЗА
ПРАВНЕ
И
ДРУШТВЕНЕ
НАУКЕ**

1
БЕОГРАД
2022.

АРХИВ ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

ARCHIVE FOR LEGAL AND SOCIAL SCIENCES

Основан 1906.

ИЗДАЈЕ

Савез Удружења правника Србије и Републике Српске и
Институт за политичке студије
Адреса: Крунска 74, Београд; Светозара Марковића 36, Београд
Телефони: 011/2446-910; 011/3039-380
Е-mail Редакције: arhiv@ips.ac.rs

ISSN 0004-1270 УДК 34 Број 1/2022 Година 117

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.12022>

Главни и одговорни уредник

проф. др Владан ПЕТРОВ

Заменик главног и одговорног уредника

проф. др Милан ЈОВАНОВИЋ

РЕДАКЦИЈА

проф. др Владан ПЕТРОВ, проф. др Бранко РАКИЋ,
проф. др Небојша ШАРКИЋ, проф. др Милан ЈОВАНОВИЋ,
проф. др Сретен ЈУГОВИЋ, проф. др Вања БАЈОВИЋ, др Бојан ТУБИЋ,
проф. др Милош СТАНКОВИЋ, др Милош СТАНИЋ,
др Драган ТРАИЛОВИЋ, Ђорђе МАРКОВИЋ

Секретари часописа

др Богдана СТЕПАНОВИЋ, Јована МИСАИЛОВИЋ, Војислав БАЧАНИН

САВЕТ

предсједник Академије наука и умјетности
Републике Српске (АНУ РС) Рајко КУЗМАНОВИЋ,
академик АНУ РС Мирко ВАСИЉЕВИЋ, академик АНУ РС Витомир ПОПОВИЋ,
проф. др Миодраг ОРЛИЋ, проф. др Драгор ХИБЕР, др Живојин ЂУРИЋ,
проф. др Зоран Томић, проф. др Милан ШКУЛИЋ, др Боса НЕНАДИЋ,
проф. др Саша БОВАН, проф. др Никола МОЈОВИЋ,
проф. др Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ, проф. др Драгана КОЛАРИЋ,
проф. др Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ, Ирена МОЈОВИЋ,
др Јован ЋИРИЋ, Катарина МАНОЈЛОВИЋ АНДРИЋ, Јелена ИВАНОВИЋ,
проф. др Александар В. ГАЈИЋ, проф. др Дарко СИМОВИЋ

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРОМЕСЕЧНО

Прелом и штампа – Ситопринт, Житиште

Тираж: 50

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештампавати, било у целини, било у деловима, без изричите сагласности издавача. Оцене изнесене у чланцима лични су ставови њихових писаца и не изражавају мишљење уредништва, нити установа у којима су аутори запослени.

ARCHIVE FOR LEGAL AND SOCIAL SCIENCES

Established 1906.

PUBLISHERS

Union of Lawyers Associations of Serbia and Republika Srpska
and Institute for Political Studies
Address: Krunska 74, Beograd; Svetozara Markovića 36, Beograd
Phones: 011/2446-910; 011/3039-380
E-mail: arhiv@ips.ac.rs

ISSN 0004-1270 UDK 34 No 1/2022 Year 117

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.12022>

Editor in chief

Prof. dr Vladan PETROV

Deputy of editor in chief

Prof. dr Milan JOVANOVIĆ

EDITORIAL BOARD

Prof. dr Vladan PETROV, prof. dr Branko RAKIĆ,
prof. dr Nebojša ŠARKIĆ, prof. dr Milan JOVANOVIĆ,
prof. dr Sreten JUGOVIĆ, prof. dr Vanja BAJOVIĆ, dr Bojan TUBIĆ,
prof. dr Miloš STANKOVIĆ, dr Miloš STANIĆ,
dr Dragan TRAILOVIĆ, Đorđe MARKOVIĆ

Secretary of Editorial board

dr Bogdana STJEPANOVIĆ, Jovana MISAILOVIĆ, Vojislav BAČANIN

COUNCIL

President of the Academy of Sciences and Arts
of the Republika Srpska (ASA RS) Rajko KUZMANOVIĆ,
academician of the ASA RS Mirko VASILJEVIĆ,
academician of the ASA RS Vitomir POPOVIĆ, prof. dr Miodrag ORLIĆ,
prof. dr Dragor HIBER, dr Živojin ĐURIĆ, prof. dr Zoran TOMIĆ,
prof. dr Milan ŠKULIĆ, prof. dr Bosa NENADIĆ, prof. dr Saša BOVAN,
prof. dr Nikola MOJOVIĆ, prof. dr Branislav RISTIVOJEVIĆ,
prof. dr Dragana KOLARIĆ, prof. dr Marijana DUKIĆ MIJATOVIĆ, Irena MOJOVIĆ,
dr Jovan ĆIRIĆ, Katarina MANOJLOVIĆ ANDRIĆ,
Jelena IVANOVIĆ, prof. dr Aleksandar V. GAJIĆ, prof. dr Darko SIMOVIĆ

THE JOURNAL IS PUBLISHED QUARTERLY

Print – Sitoprint, Žitište
Circulation: 50

Papers published in this journal may not be printed, either in whole or in parts, without the consent of the publisher. The observations given in the articles are the personal views of their writers and do not express the opinion of the editorial board or the institutions where the authors are employed.

АРХИВ

ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

БРОЈ 1

ЈАНУАР – МАРТ 2022.

ГОД. 117 СТР. 1-124

САДРЖАЈ

УВОДНА РЕЧ УРЕДНИКА.....9

ЧЛАНЦИ

1. Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ – ВОЈНА ОКУПАЦИЈА И МОДЕРНО МЕЂУНАРОДНО ХУМАНИТАРНО ПРАВО.....11
2. Дејан ШУПУТ – ПОТРЕБА УСКЛАЂИВАЊА ПРОПИСА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА НОВИМ ОДРЕДБАМА СВЕТСКОГ АНТИДОПИНГ КОДЕКСА.....25
3. Аника ЈАКОВЉЕВИЋ – ЈАВНО СЛУШАЊЕ КАО ИНСТИТУТ ЈАЧАЊА ДЕМОКРАТСКОГ ПОРЕТКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....41
4. Стеван КАРАЋ – НОРМАТИВНО-АНАЛИТИЧКИ ОСВРТ НА СТВАРНУ НАДЛЕЖНОСТ У СПОРОВИМА ИЗМЕЂУ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА И ДРУГИХ ПРАВНИХ ЛИЦА.....61

ПРИЛОЗИ

1. Владан ПЕТРОВ – НА КОРАК ОД ПРОМЕНЕ УСТАВА У ДЕЛУ О ПРАВОСУЂУ.....75
2. Ђорђе МАРКОВИЋ – ЗАШТО И ШТА МЕЊАМО У УСТАВУ.....81
3. Милош СТАНИЋ – КАД НАУКА И ПОЛИТИКА САРАЂУЈУ – ИЗ УГЛА ЧЛАНА РАДНЕ ГРУПЕ.....83

ПРИКАЗИ

1. Војислав М. БАЧАНИН – ИСТОРИЈА ДРЖАВНИХ ФИНАНСИЈА СРБИЈЕ 1876-1895.....85

ИЗ НАШЕ БАШТИНЕ

1. Велимир БАЈКИЋ – ЕКОНОМСКО-ФИНАНСИЈСКЕ
СТУДИЈЕ О РАТУ.....89

СТУДЕНТСКИ РАДОВИ

1. Софија ЛЕКИЋ – КАКВА ЈЕ БУДУЋНОСТ ФЕДЕРАЛНИХ
ДРЖАВА У 21. ВЕКУ?.....101

ARCHIVE FOR LEGAL AND SOCIAL SCIENCES

№ 1

JANUARY – MARCH 2022.

YEAR 117 PAGE 1-256

CONTENTS

EDITOR'S WORD.....9

ARTICLES

1. Bojan MILISAVLJEVIĆ – MILITARY OCCUPATION AND MODERN INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW.....11
2. Dejan ŠUPUT – THE NEED FOR REGULATORY ALIGNMENT OF THE ANTIDOPING LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA WITH THE NEW PROVISIONS OF THE WORLD ANTIDOPING CODE.....25
3. Anika KOVAČEVIĆ – PUBLIC HEARING AS AN INSTITUTE OF STRENGTHENING THE DEMOCRATIC ORDER OF THE REPUBLIC OF SERBIA.....41
4. Stevan KARAĆ – CHALLENGES IN DETERMINING SUBJECT MATTER JURISDICTION IN DISPUTES BETWEEN ECONOMIC ENTITIES AND OTHER LEGAL ENTITIES.....61

NOTES

1. Vladan PETROV – ONE STEP FROM CHANGING THE CONSTITUTION IN THE PART ON THE JUDICIARY.....75
2. Đorđe MARKOVIĆ – WHAT ARE WE CHANGING IN THE CONSTITUTION AND WHY?.....81
3. Miloš STANIĆ – WHEN SCIENCE AND POLITICS COOPERATE - FROM THE PERSPECTIVE OF THE WORKING GROUP MEMBER.....83

REVIEWS

- Vojislav M. BAČANIN – HISTORY OF STATE FINANCE OF SERBIA 1876-1895.....85

FROM OUR HERITAGE

Velimir BAJKIĆ – ECONOMIC AND FINANCIAL STUDIES
ON WAR.....89

STUDENT ARTICLES

Sofija LEKIĆ – WHAT IS THE FUTURE OF FEDERAL STATES
IN THE 21st CENTURY?.....101

РЕЧ УРЕДНИКА

После неколико бројева који су прошли уз „ћутање уредника“, прави је тренутак да се у неколико речи сумира претходна година и наговесте нове активности нашег часописа. Прошлу, 2021. годину обележила је, као и претходну 2020, борба са пандемијом COVID-19. У том, „ванредном стању продуженог трајања“ (израз који смо сковали је *contradictio in adjecto*, али прилично указује на опште стање конфузије са којим се савремено друштво суочило), појавили су се бројни изазови како за тржишну економију, тако и за остварење владавине права и заштиту људских права и демократских тековина.

У „COVID реалности“ *on line* комуникација дошла је до пуног изражаја. Таква комуникација као да је и једноставнија и рационалнија. Ипак, без „физичког контакта“, окупљања људи на истом месту и размене мишљења уживо, чини се да научна мисао теже „зри“ и да се и редовни послови обављају спорије. То се свакако одразило и на динамику излагања нашег часописа. Срећом, материјала за нове бројеве није недостајало. Зато и јесмо у прилици да одмах након двоброја 3-4/2021, објавимо и број 1/2022. И даље су то, ако није нескромно да оценимо, разноврсни, научно вредни радови на бројне актуелне теме. Поред радова о пандемији, пристигло је и више радова о актуелној уставној реформи у правосуђу. Имајући у виду да од почетка фебруара ове године Србија има практично нов устав у делу о правосуђу, али и да ће се у овој години радити на правосудним законима који би требало да учине животном ову уставну промену, *Архив* ће овој теми дати заслужену пажњу, онакву каква она у нашој јавности, нажалост, није имала прилике да добије (ако изузмемо неколико текстова објављених у *Политици* и узгредно у још неким дневним новинама и недељницима).

За рад нашег часописа и његову бољу видљивост од кључног је значаја постављање новог и модерног сајта. Приступом нашем сајту, који се налази на адреси www.arhivpdn.rs, пружа се могућност контактирања уредништва олакшаним приступом на самој страници или путем електронских адреса, а расположиве су и све неопходне информације за будуће ауторе и рецензенте. У складу са приступом отворене науке, сајт чини доступним садржину свих бројева нашег часописа који су објављени од 2019. године у електронском облику. Од сада ће, дакле, заинтересовани читалац моћи једним „кликом“ да дође до садржаја право *Архива*, а не некаквих „лажних“ и „фалсификованих“ који имају исти или сличан назив.

Архив за правне и друштвене науке носи тешко, али вредно „бреме“ српске и југословенске правне традиције „златног доба“ наше друштвене и правне науке. Такво „бреме“ захтева и тежак, одговоран и континуиран рад. То не би могла бити само активност неколицине људи, ма колико они способни и вредни били. Стога се чини неопходним да се у наредном периоду први састав Редакције „појача“ новим кадровима. Биће, дакако, промена и у Савету. Уз захвалност свима који су својим именима у првом периоду обнављања *Архива* учинили част нашем часопису, у наредном периоду, у којем је неопходно обезбедити право, а то значи високо рангирано место међу научним часописима у Србији, одабраћемо још људи који, као и нас неколико, осећају да не радимо само материјално непримамљив посао, већ да обављамо једну свету мисију од кључног значаја за живот и достојанство како српске правне науке, тако и других друштвених наука.

Планирамо и једну пригодну промоцију нашег часописа. Време је да покажемо свима заинтересованима шта смо урадили за непуне три године и да их замолимо да нам се придруже на путу ка „врху“. На том путу, поред добрих намера, лепих речи и квалитетних текстова, потребна је још боља организација и стабилнија финансијска конструкција. Да би Србија постала модерна европска правна држава, један овакав часопис који долази из прошлости и гледа ка управо таквој будућности Србије чини се да би ваљало да добије подршку и од саме државе. Једино тако могуће је остварити неопходну симбиозу између науке и државе која превазилази актуелне политичке моменте и интересе и науку чини вредном и стратешки важном.

Проф. др Владан Петров,
главни и одговорни уредник
Архива за правне и друштвене науке

Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ*

Правни факултет
Универзитет у Београду
оригинални научни рад

УДК 355.355:341.3

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.12022.1>

Оригинални научни рад

ВОЈНА ОКУПАЦИЈА И МОДЕРНО МЕЂУНАРОДНО ХУМАНИТАРНО ПРАВО

- Сажетак -

У раду је анализиран појам војне окупације и улога овог института у модерном међународном праву. Првенствено је указано на правну природу овог појма, као и на скуп норми које регулишу права и обавезе окупатора на окупираној територији. Нарочита пажња посвећена је условима окупације и примени норми које се односе на међународне и немеђународне оружане сукобе. Аутор је указао на потребу да се раздвоји фактичко запоседање територије од примене норми које се односе на саму окупацију, а нарочито на правни положај становништва окупиране територије. У раду је заступљен став да су правна правила везана за војну окупацију примењива и у модерној међународној заједници. У том смислу су анализирани примери из новије праксе и указано је на повреду правила која се односе на војну окупацију. Нарочито је истакнута потреба за одговорношћу окупатора, а обрађени су и специфични случајеви привремене управе над неким подручјима од стране Уједињених нација. На крају се истичу предлози за модификацију правила везаних за војну окупацију који би били примењиви у модерној међународној заједници и који би боље обезбедили заштиту људских права у случају војне окупације и у сличним ситуацијама до којих долази.

Кључне речи: војна окупација, одговорност окупатора, окупирана територија, оружани сукоби, практични случајеви.

* Аутор је редовни професор на Правном факултету Универзитета у Београду. Електронска адреса аутора: bojan@ius.bg.ac.rs.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Војна окупација представља класичан институт у међународном хуманитарном праву. Циљ овог рада је да обради институт окупације са аспекта норми у модерном међународном праву, без жеље да апсолвира елементе класичног појма овог института. Класично схватање окупације је ишло под руку са стањем норми међународног права из тога времена. Међутим, преласком у модерну међународну заједницу морало је да дође до редифиниције појма ратне окупације. Са једне стране, она је морала да престане да буде начин за стицање територије, јер је по класичном међународном праву то била. Како је дошло прво до ограничавања употребе силе, а, затим, и до потпуне забране, тако и окупација није могла бити легалан начин за стицање државне територије. У том смислу се појављује и *Стимсонова доктрина* из 1932. године којом су САД прокламовале да неће признавати територије које су стечене војном окупацијом и агресијом.¹ Како је временом долазило до забране агресије у међународном праву, тако је ова чињеница утицала на појам војне окупације. Самим тим, она више није могла да буде трајна већ временски ограничена, а и поред тога, она није могла да води ка законитом стицању јер је овакво стицање доживело колективну осуду и кроз одлуке Друштва народа још пре Другог светског рата.

2. ПРЕГЛЕД ПРАВИЛА ВЕЗАНИХ ЗА ВОЈНУ ОКУПАЦИЈУ

Примери војне окупације у новије време могу се појавити поводом оружаних сукоба и представљају последицу стицања војничке предности и пробоја током оружаних борби. Управо због тога, правне норме које су створене у вези са војном окупацијом Хашким конвенцијама и даље имају смисла и имају се примењивати као обичајно међународно хуманитарно право. Ова чињеница је важна и због тога што се правна правила у вези са војном окупацијом више не односе само на државе, већ се питање њиховог поштовања може поставити и током унутрашњих војних сукоба када нека од војних фракција заузме одређене делове територије. То доводи до привременог вршења суверене власти на окупираној територији што утиче и на одговорност за примену правила, за надокнаду штете, за поштовање правног поредка и за разна друга питања.² Питање ратне окупације поставило се као

² Званична доктрина која је настала као реакција на окупацију дела Кине од стране Јапана и конституисања државе Манџуко.

² Siobhán Wills, *Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers*, Oxford University Press, Oxford, 2009, str. 171.

релевантно и у случају окупације острва током сукоба између Велике Британије и Аргентине 1984. године, познатијем као „Фокландски рат“³. У фактичком смислу, у случају војне окупације ради се о фактичком запоседању теориторије, што проузрокује бројне правне импликације. Ова ситуација је регулисана још Хашком конвенцијом из 1907. године.³ Појам војне окупације дефинисан је на следећи начин у конвенцији: „Територија се сматра окупираном кад је стварно потчињена власти непријатељске војске. Окупација се простире само на територији где је та власт успостављена и где је у стању да се одржава“⁴. Ова дефиниција указује да власт мора бити стварна, а не фиктивна, што подразумева да она не може бити добровољна, већ да је плод војних активности и војничке предности након борби. Поред тога, сама власт мора бити ефективна, дакле, у овај појам се не убрајају краткотрајни војни продори без успостављања вршења власти. Овакво дефинисање је мањкаво јер изоставља случајеве краткотрајних окупација поводом којих је такође потребно заштитити становништво односно територије. Овакви случајеви се у међународном хуманитарном праву називају инвазијом. Разлика у односу на окупацију јесте привремени карактер, али у време оружаних сукоба и краће задржавање непријатељске војске може да изазове велике последице по јавну и приватну имовину, па би било боље када би се правила у вези са окупацијом могла примењивати и на случајеве инвазије.

Положај окупатора у односу на законодавство и јавни поредак је такав да се не доводи у питање суверенитет државе, већ само фактичко вршење власти. У том смислу, окупатор не може да мења и доноси нове законе, већ само може да суспендује законе који су у директној супротности са окупацијом. Такође, окупатор не може да мења јавни поредак и организацију унутар државе. Када је реч о кривичним законима онда се на њих односе одредбе Женевске конвенције о заштити цивилног становништва у оружаним сукобима: „Кривично законодавство окупиране територије остаје на снази, уколико га не буде укинула или обуставила окупирајућа сила, ако то законодавство представља опасност по безбедност те силе или препреку за примену ове Конвенције.“⁵ Оваква регулација је очекивана обзиром да окупатор не представља суверена, али ипак је остављен изузетак када он може

³ „Пошто је власт законите власти фактички прешла у руке окупатора, он је дужан да предузме све мере које од њега зависе да би успоставио и обезбедио, колико год је то могуће, јавни ред и сигурност, поштујући, изузев апсолутне спречености, законе који су на снази у земљи.“ (Члан 43. Хашке конвенције о законима и обичајима рата на копну из 1907. године).

⁴ Чл. 42. Хашке конвенције о законима и обичајима рата на копну из 1907. године.

⁵ Члан 64. Конвенције о заштити грађанских лица у оружаним сукобима из 1949. године (IV Женевска конвенција) (у даљем тексту: IV Женевска конвенција).

доносити и примењивати прописе који имају снагу једнаку законима. Овај изузетак је учињен ради омогућавања вршења фактичке власти на територији, али је простор који може бити коришћен за разне злоупотребе. Нарочито ако се има у виду да на том подручју не може бити вршена контрола његових аката, већ је она једино могућа накнадно.

Када је реч о цивилном становништву онда би требало имати у виду да су сва правила међународног хуманитарног права усмерена на њихову заштиту, како у погледу личности, тако и у погледу имовине. Тежња је да цивилно становништво буде заштићено што је могуће више у датим околностима. Сва ограничења окупатора предвиђена одредбама хашких конвенција била су надахнута идејом да се цивилно становништво зараћене стране на окупираној територији поштеди, колико је то могуће, уништења, непотребних ратних страдања, материјалних и културних разарања.⁶ Касније се и Женевска конвенција о заштити цивила у оружаним сукобима одређује према њиховој заштити на следећи начин: „заштићена лица која се налазе на окупираној територији не могу, ни у ком случају и на било који начин, лишити права која она прописује, било по основу ма какве промене која би се због окупације догодила у установама или управи територије у питању, било споразумом закљученим између власти окупиране територије и окупационе власти, као ни због анексије коју би ова последња извршила над окупираном територијом или њеним делом“.⁷ Текст овог члана јасно указује на потребу заштите ових лица у сваком смислу, па чак и у смислу анексије, иако се тада знало да је овај институт забрањен по међународном праву. На тај начин се желело максимално заштитити цивилно становништво у случају окупације или у сличним дозвољеним или незвољеним режимима. Временом су се кроз развој међународног кривичног права и у поступцима према лицима оптуженим пред националним и међународним судовима појавила и конкретна кривична дела која су усмерена на различите категорије лица, пре свих на цивилно становништво у случају окупације. Поред радњи које спадају у елементе бића кривичних дела забрањују се и депортација, приморавање на вршење војне службе, реквизиције, уништавање приватне имовине, хапшења за деликт мишљења, итд. Временом су и неке од ових радњи постале елементи бића кривичног дела.

Генерално гледано, позитивно међународно право не гледа благоданом на институт војне окупације обзиром да је забрањена агресија, како Повељом Уједињених нација, тако и Статутом Сталног

⁶ Александар Игњатовић, *Геноцид у међународном и националном кривичном праву*, Војна књига, Београд, 1996, стр. 42.

⁷ Члан 47. IV Женевске конвенције.

међународног кривичног суда. Ипак, нека стања до којих долази у току вођења оружаних сукоба, када се стиче војничка предност и једна војска повлачи са неке територије под нападима супротне стране, доводе до фактичке ситуације која је истоветна окупацији. Због тога, иако је сам појам војне окупације генерално везан за класично међународно право, одредбе о војној окупацији је могуће примењивати и на модерне оружане сукобе. Разлог за то је потреба да се што боље заштити становништво у случају окупације, јер модерне сукобе прати и велики број страдалих цивила. Нарочито је тешко обезбедити примену правила о војној окупацији за време унутрашњих оружаних војних сукоба где је већи број зараћених фракција, а, самим тим, често долази и до тешких повреда правила међународног хуманитарног права уопште. Постоји значајан број аутора који сматрају да су правна правила везана за ратну окупацију непримењива на унутрашње конфликте, мултилатералне мисије одржавања мира, или на период после формалног почетка окупације, а пре закључивања мира.⁸ Они своје ставове базирају на формалном моменту, а посебно на чињеници да су одредбе Женевске конвенције примењиве на међународне оружане сукобе. Ипак, пошто је у данашње време неспорно да су читаво хашко и женевско право већ део општег обичајног права, онда се може рећи да није без основа да се одређене одредбе које се односе на окупацију делова територија могу примењивати и у наведеним случајевима. Разлог је очигледан – потреба да се становништво и њихова права што боље заштите без обзира на то ко је у улози окупанта. Ако је јасно да, рецимо, особље мировних мисија мора да поштује правила међународног хуманитарног права приликом спровођења свога мандата, онда се не види због чега цивилно становништво и њихова имовина не би биле заштићене и у случајевима спровођења истог тог мандата. Идеја о забрани окупације почива и на идеји о забрани вршења агресије или војне интервенције. Нема дилеме да када је реч о агресији или оружаној интервенцији то чини правно недопуштене активности, али није немогуће да дође до окупације неке територије и на правно допуштен начин – рецимо, повлачењем војске са једне територије јер јој је тако наложено од стране команде. Било би потпуно неоправдано тада сматрати непримењивим норме које важе за случај окупације. Дакле, овде је неопходно раздвојити јер је једно како је дошло до запоседања неке територије, а нешто сасвим друго како ће се штитити људска права током трајања тог запоседања. Да ли зато што је на незаконит начин дошло до заузимања неке територије треба

⁸ Kristen Boon, "Obligations of the New Occupier: The Contours of a Jus Post Bellum", *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, Loyola Law School of Los Angeles, Los Angeles, CA, 2/2008, str. 107.

ускратити становништву заштиту од стране норми које се односе на војну окупацију или ипак омогућити њихову заштиту? Мени делује да је ово друго далеко исправније.

3. ПРИМЕР ОКУПАЦИЈЕ ИСТОЧНОГ ТИМОРА

Источни Тимор је део острва који је био под колонијалном влашћу Португала, а почетком седамдесетих година прошлог века долази до осамостаљења овог подручја. Индонезија је све време желела да прошири суверенитет на то подручје, да би током 1975. године извршила окупацију овог подручја и поставила владу која јој одговара. Током сукоба који су уследили страдало је готово 30% становништва Источног Тимора, што потврђује да се радило о насилној интервенцији, а не о добровољном уласку под контролу Индонезије. Током 1999. године, Уједињене нације се укључују у ову окупацију која траје готово 25 година и покушавају да активно помогну у решавању последица овакве дуготрајне окупације. Став ове организације је био да подржавају право на самоопредељење грађана Источног Тимора. То је резултирало и успостављањем мисије Уједињених нација под називом УНАМЕТ⁹ која је надгледала спровођење референдума на овом подручју, а резултат је био убедљив у корист независности, а не останка под влашћу Индонезије. Као последица референдума дошло је до увођења привремене управе од стране Уједињених нација над Источним Тимором¹⁰ у циљу постизања услова за стицање пуне независности.

Пример Источног Тимора показује да је током веома дуге војне окупације од стране Индонезије дошло до великог броја жртава, а као доказ да се радило о трајној окупацији јесте чињеница да је готово 80% грађана гласало за стицање независности овог подручја. Може се рећи да, иако је током ове окупације Генерална скупштина Уједињених нација усвајала неколико резолуција везаних за ово подручје, није било конкретних мера ове организације као одговор на тешка кршења људских права. Нарочито је било проблематично то што су неке државе ступиле у односе са Индонезијом и признале Источни Тимор као део њене територије иако су неспорно знале какви се злочини дешавају на том подручју. Овај пример је, на жалост, негативан случај који би требало да служи као опомена и као доказ да је и даље потребно

⁹ *United Nations Mission in East Timor.*

¹⁰ Бојан Милисављевић, *Нове мировне мисије Организације Уједињених нација*, Правни факултет: Центар за публикације: Службени гласник, Београд, 2007, стр. 177.

инсистирати на примени правних правила која се односе на војну окупацију.

4. ОКУПАЦИЈА ИРАКА ОД СТРАНЕ САД И ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ

Током 2003. године дошло је до успостављања окупације над Ираком од стране САД и Велике Британије. Током периода окупације долазило је до различитих ратних злочина, пљачке приватне и јавне имовине, укључујући и велику количину културних добара. Испоставило се да током окупације не постоји правна сигурност, а саме Уједињене нације су толерисале такву ситуацију. У основи ове интервенције била је свеобухватна борба против тероризма након 11. септембра и напада на куле близнакиње, а конкретни повод је било навођење да Ирак поседује и развија оружје за масовно уништење. Убрзо је формирана привремена коалициона власт која је *de facto* вршила управу над територијом Ирака, а суштински представљала окупациону формацију. Обзиром да се према напред наведеним правилима која су везана за војну окупацију сматра да је неопходно да постоји фактичка власт над територијом, нема дилеме да се овакво стање може квалификовати као пример окупацију у новије време.¹¹ Због тога се не види зашто се на ову ситуацију не би могле примењивати норме које су развијене у оквиру корпуса хашког и женеvског права. Савет безбедности Уједињених нација је усвојио резолуцију којом је одобрио фактичко стање и, на тај начин, прихватио ситуацију која је била на терену.¹² Овом резолуцијом се изричито признаје надлежност окупационих снага и утврђују њихова овлашћења и обавезе према међународном праву. На овај начин, Савет безбедности је несумњиво реafirмисао уједно и правила која се односе на војну окупацију. Улога Уједињених нација у оваквим тешким околностима била је сведена само на посматрачку преко увођења специјалног представника који је надгледао примену одредаба наведене резолуције. Нема дилеме да је светска организација могла да покуша да игра много важнију улогу осим улоге простог посматрача док су се бројна људска права на терену кршила током овако успостављене окупационе власти.¹³ Као потврда таквих тврдњи може

¹¹ Marten Zwanenburg, "Existentialism in Iraq: Security Council Resolution 14843 and the law of occupation", *International Review of the Red Cross*, Cambridge University Press, Cambridge, 856/2004, str. 747.

¹² Резолуција Савета безбедности УН 1483/2003.

¹³ Eyal Benvenisti, "Water Conflicts During the Occupation of Iraq", *The American Journal of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 4/2003, str. 860.

се узети и погибија самог специјалног изасланика Уједињених нација у Ираку током вршења мандата. Овакво стање, необично за модерно међународно право, престало је резолуцијом Савета безбедности¹⁴ јуна месеца 2004. године, али последице интервенције и окупације неће моћи бити лако отклоњене. У овом случају нема сумње да су две сталне чланице Савета безбедности прихватиле статус окупационе силе са свим последицама које одатле произлазе. Ту се мисли пре свега на чињеницу да су оне вршиле ефективну власт на подручју Ирака током 2003. и половином 2004. године, па самим тим носе сву одговорност за последице до којих је дошло у том периоду.¹⁵

Поред тога, мора се имати у виду и поступање са заробљеницима у базама које су под контролом САД, а које се коси са императивним правилима како општег међународног права, тако и међународног хуманитарног и међународног кривичног права. Наведена резолуција представља несумњиву потврду да до војне окупације долази и у модерном међународном праву, једино што остаје проблематично јесте питање одговорности окупатора за очигледне повреде бројних правила до којих је дошло током овог стања. Обзиром да је Савет безбедности стао иза активности ове две државе, онда би било неопходно да се позабави и питањем одговорности. Овде је згодно место да се подсетимо следећих речи војног трибунала из Нирнберга: „Међународно право не прави разлику између законитог и незаконитог окупатора када се ради о обавезама које има окупант и правима које има становништво окупиране територије.“¹⁶ Тако се и у овом случају може рећи да су потпуно јасна правила која се односе на окупацију, а да је статус окупанта такође неспоран јер је директно одређен резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација.

5. ПРИВРЕМЕНА УПРАВА НА ТЕРИТОРИЈИ ОД СТРАНЕ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА И ПРАВИЛА О ОКУПАЦИЈИ

Осим држава које се могу наћи у улози окупатора, у новијој међународној пракси догађа се да и Уједињене нације врше контролу на некој територији. Бројни аутори због тога праве конекцију са режимом окупације, али овде постоје и значајне разлике. Иако на први поглед

¹⁴ Резолуција Савета безбедности УН 1546/2004.

¹⁵ Michael Ottolenghi, The Stars and Stripes in Al-Fardos Square: The Implications for the International Law of Belligerent Occupation, *Fordham Law Review*, Fordham University School of Law, NY, 5/2004, str. 2177.

¹⁶ US Military Tribunals at Nuremberg, USA v. Wilhem List et al., *Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals Under Control Council Law*, United States: Government Printing Office, Washington, 10/1950, str. 1247.

ови институти делују слично, они су веома другачији. Оно што је исто јесте вршење фактичке власти над неким подручјем, а, самим тим, то повлачи одговорност онога ко привремено управља одређеним подручјем, а то су у овом случају Уједињене нације. Али управо ту се ови појмови разилазе. Наиме, код војне окупације у основи се налази насилно преузимање контроле над неким подручјем, док је у случају привремене власти правни основ законит. Ради се најчешће о резолуцији Савета безбедности према глави 7 Повеље. Поред тога, циљ који се жели постићи привременом управом над неким подручјем јесте успостављање мира и неометано функционисање тог подручја, док су мотиви окупатора битно другачији.

Примери привремене управе сретали су се већ приликом прве свеопште међународне организације Друштва народа. Тада се радило о слободној луци Данцинг (1920 – 1939 године) и руднику Сап (1920 – 1935. године). У систему Уједињених нација, постојали су одређени облици у два случаја делимичне и привремене управе у Западној Сахари и Камбоџи у предходном периоду.¹⁷ Касније се на захтев Генералне скупштине 1962. године успоставља привремена управа за Западни Иријан као тампон зона између Аустралије и Индонезије. Ова мисија привремене управе назива се УНТЕА.¹⁸ У Источној Славонији 1995. године уведена је привремена управа Уједињених нација UNTAES (*United Nations Transition Administration for East Slavonia*), са мандатом да „спроводи разоружање у области, да надгледа повратак избеглих, да помаже у успостављању мира и безбедности, да оснива полицијске снаге, спроводи цивилну управу и организује спровођење избора.“¹⁹ Поред ових примера, наводи се још и пример привремене управе УНМИК на Косову и Метохији, која је уследила после готово три месеца противправне интервенције НАТО над СРЈ. Након успостављања привремене власти над Косовом и Метохијом на основу Резолуције 1244 Савета безбедности²⁰ дошло је до великог броја злочина над неалбанским становништвом и уништена је и оштећена културна баштина на овом подручју, а поред тога, дошло је и до протеривања великог броја Срба са овог подручја. Као и у предходним случајевима, правила која важе за војну окупацију могу бити примењива и на овај

¹⁷ Према подацима из: Ralph Wilde, *From Danzig to East Timor and beyond: The Role of International territorial administration*, *The American Journal of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 3/2001, str. 583-606.

¹⁸ Вид: Исто.

¹⁹ Pascal Teixeira, *The Security Council at the Twenty-First Century: To What Extent is it Willing and Able to Maintain International Peace and Security?*, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva, 2003, str. 71.

²⁰ Резолуција Савета безбедности УН 1244/1999.

случај јер се ради о ефективном вршењу власти на овом подручју, а највећи број норми које су установљене у вези са војном окупације су усмерене су на заштиту становништва и њихових права.

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Модерна међународна заједница у међувремену развија нове облике у различитим областима, а посебно је то осетљиво питање у областима оружаних сукоба, или у погледу повезаних питања. Правила војне окупације дизајнирана су за потребе оружаних сукоба током класичног међународног права и у сукобима држава против држава. То никако не значи да правила нису примењива и на модерне међународне сукобе, као и на неке сличне институте као што је привремена управа над територијом. У раду је јасно указано да због начела хуманости није оправдано сматрати да су правила војне окупације превазиђена. Баш напротив, она се имају примењивати у модерној међународној заједници као део општег обичајног права. Основни циљ тих норми је да ограниче окупатора у вршењу апсолутне и неограничене фактичке власти над подручјем које је окупирао, а да, са друге стране, правила буду у циљу заштите лица и њихове имовине. Нажалост, у модерној међународној заједници сведоци смо догађања великих повреда наведених правила до којих долази или од стране окупатора или се повреде једноставно догађају над подручјем које је под фактичком влашћу окупатора. Ово је посебно осетљиво правно али и политичко питање јер је у наведене активности укључен како Савет безбедности, тако и читава организација Уједињених нација. Због тога је веома важно инсистирати на прилагођавању правила која важе за случај војне окупације овим специфичним случајевима. У том смислу, Комитет црвеног крста већ је предузео неке важне кораке, али би било добро да се тиме позабаве и кодификациона тела Уједињених нација.

ЛИТЕРАТУРА

Игњатовић Александар, *Геноцид у међународном и националном кривичном праву*, Војна књига, Београд, 1996.

Милисављевић Бојан, *Нове мировне мисије Организације Уједињених нација*, Правни факултет: Центар за публикације: Службени гласник, Београд, 2007.

Benvenisti Eyal, "Water Conflicts During the Occupation of Iraq", *The American Journal of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 4/2003, 860-872.

Boon Kristen, "Obligations of the New Occupier: The Contours of a Jus Post Bellum", *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, Loyola Law School of Los Angeles, Los Angeles, CA, 2/2008, 101-128.

Ottolenghi Michael, The Stars and Stripes in Al-Fardos Square: The Implications for the International Law of Belligerent Occupation, *Fordham Law Review*, Fordham University School of Law, NY, 5/2004, 2177-2218.

Teixeira Pascal, The Security Council at the Twenty-First Century: To What Extent is it Willing and Able to Maintain International Peace and Security?, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva, 2003.

Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals Under Control Council Law, United States: Government Printing Office, Washington, 10/1950, Vol. 11.

Wilde Ralph, From Danzig to East Timor and beyond: The Role of International territorial administration, *The American Journal of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 3/2001, 583-606.

Wills Siobhán, *Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Zwanenburg Marten, "Existentialism in Iraq: Security Council Resolution 14843 and the law of occupation", *International Review of the Red Cross*, Cambridge University Press, Cambridge, 856/2004, 745-769.

ПРАВНИ ИЗВОРИ/ИЗВОРИ СА ИНТЕРНЕТА

Конвенција о законима и обичајима рата на копну, Хар, 18.10.1907, Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 18 October 1907. (<https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/195>, 12.02.2022);

Конвенција о заштити грађанских лица за време рата, Женева, 27.07.1929/12.08.1949, Службени лист ФНРЈ, 24/1950, Женевске конвенције од 1949, Београд, 1962, Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 12 August 1949. (<https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/380>, 12.02.2022);

Резолуција Савета безбедности 1483/2003, Resolution 1483 (2003) / adopted by the Security Council at its 4761st meeting, on 22 May 2003 (<https://digitallibrary.un.org/record/495555>, 12.02.2022);

Резолуција Савета безбедности 1546/2004, Resolution 1546 (2004) / adopted by the Security Council at its 4987th meeting, on 8 June 2004 (<https://digitallibrary.un.org/record/523025>, 12.02.2022);

Резолуција Савета безбедности 1244/1999. Resolution 1244 (1999) / adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999 (<https://digitallibrary.un.org/record/274488>, 12.02.2022).

Bojan MILISAVLJEVIĆ

MILITARY OCCUPATION AND MODERN INTERNATIONAL
HUMANITARIAN LAW

- Resume -

The paper analyzes the concept of military occupation and the role of this institute in modern international law. Primarily, the legal nature of this term is pointed out, as well as the set of norms that regulate the rights and obligations of the occupiers in the occupied territory. Particular attention is paid to the conditions of occupation and the application of norms relating to international and non-international armed conflicts. The author pointed out the need to separate the actual occupation of the territory from the application of norms related to the occupation itself, and especially to the legal position of the population of the occupied territory. The paper presents the view that the legal rules related to the military occupation are applicable in the modern international community. In that sense, examples from recent practice were analyzed and the violation of the rules related to the military occupation was pointed out. The need for the responsibility of the occupiers was especially emphasized, and specific cases of temporary administration over some areas by the United Nations were treated. Finally, there are proposals for modifying the rules related to military occupation that would be applicable in the modern international community and that would better ensure the protection of human rights in the event of military occupation and in similar situations.

Keywords: military occupation, responsibility of the occupiers, occupied territory, armed conflicts, cases from practice.

* Рад је примљен 06.12.2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 01.04.2022. године.

ПОТРЕБА УСКЛАЂИВАЊА ПРОПИСА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА НОВИМ ОДРЕДБАМА СВЕТСКОГ АНТИДОПИНГ КОДЕКСА

- Сажетак -

У овом раду аутор је детаљно описао и објаснио проблем неусклађености одредаба Закона о спречавању допинга о спорту са правилима прописаним најновијим изменама и допунама Светског антидопинг кодекса. Указано је да се усклађивање одредби националних прописа у Републици Србији са правилима прописаним најновијим изменама Светског антидопинг кодекса, које су ступиле на снагу 1. јануара 2021. године, одвија на два поља – кроз два паралелна процеса, баш као и у осталим државама света. Први, бржи и ефикаснији процес усклађивања националних прописа са одредбама Светског антидопинг кодекса, одвија се кроз нормативну делатност надлежних националних гранских спортских савеза који постоје и раде у Републици Србији, док је други процес нешто спорији услед формалних разлога и он представља законодавни поступак уношења неопходних измена и допуна у одредбе Закона о спречавању допинга у спорту. У закључном делу текста изнет је став да статистички подаци о раду Антидопинг агенције Републике Србије и резултати допинг контрола које она спроводи, од свог оснивања 2005. године до данас, указују да проблем употребе допинга у српском спорту нема велике размере. Један од пресудних фактора који је утицао да проблем употребе допинга у српском спорту не ескалира у последњих петнаест година, јесте успешно спровођење превентивних и репресивних антидопинг мера од стране Антидопинг агенције и српских спортских организација које она контролише.

* Аутор је председник Правне комисије Српског атлетског савеза. Електронска адреса аутора: dejansuput@yahoo.com

Кључне речи: допинг, Светски антидопинг кодекс, закон, Светска антидопинг агенција, национални прописи.

1. УВОД

Прошла је већ 21 година од оснивања Светске антидопинг агенције (WADA) и у том периоду нормативна, превентивна и репресивна делатност те организације, значајно је допринела успешном и уједначеном спровођењу превентивних и репресивним мера за спречавање допинга у спорту на међународним и националним спортским такмичењима. Довољно је подсетити се како је после допинг скандала који су у лето 1998. године уздрмали свет бициклизма, Међународни олимпијски комитет (МОК) одлучио да сазове Светску конференцију о допингу, на којој су се окупиле све стране заинтересоване за борбу против допинга. Тадашња, Прва светска конференција о допингу у спорту, одржана у Лозани у Швајцарској, од 2. до 4. фебруара 1999. године резултирала је доношењем Лозанске декларацију о допингу у спорту.¹ Тим документом предвиђено је стварање независне међународне антидопинг агенције која ће бити оперативна већ током Олимпијских игара у Сиднеју, планираних за 2000. годину. Такав потез МОК представљао је чин остваривања циљева рада МОК, који је као кровна светска спортска организација на међународном нивоу, још од својих зачетака из XIX века успоставила први јасан правни оквир за уређење спортских активности, из којег је произашло касније правно уређивање рада других спортских организација² Довољно је у вези са наведеним подсетити се чињенице да је прва МОК-ова акредитована лабораторија за тестирање спортиста на присуство допинг средстава у телу била установљена на Летњим Олимпијским Играма 1972. године, одржаним у Минхену.³

У складу са опредељењима Декларације из Лозане, 10. новембра 1999. године у Лозани је основана Светска антидопинг агенција, као међународна организација задужена за међународно промовисање и координацију борбе против допинга у спорту. Један од првих резултата рада WADA било је доношење Светског антидопинг кодекса⁴. Занимљиво

¹ Ненад Ђурђевић, *Јавне власти и спорт*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2007, стр. 169.

² Mehmed Kenović, Slaven Kovačević, *Sport i sportsko pravo*, Amax, Sarajevo, 2007, стр. 45.

³ Marina Đorđević-Nikić, *Doping u sportu*, М. Đorđević-Nikić, Novi Beograd, 2004, стр. 8.

⁴ World Antidoping Code, 2003. https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/2021_wada_redline2015v2021.pdf, 17.02.2021).

је поменути да код великог броја људи постоји неинформисаност у вези са улогом WADA, а главна визија WADA је да се својим активностима избори за „*doping free sport*”, односно спорт без допинга.⁵

У међувремену, Светски антидопинг кодекс више пута је мењан и допуњаван како би се унапредили механизми за спречавање допинга у спорту. Последње измене Светског антидопинг кодекса, које су ступиле на снагу 1. јануара 2021. године, створиле су потребу за усклађивањем одредби Закона о спречавању допинга у спорту са одредбама тог кодекса. Осим усклађивања са одредбама Светског антидопинг кодекса, неопходно је у предстојећем периоду поједине одредбе Закона о спречавању допинга у спорту ускладити са одредбама Закона о спорту⁶ и Закона о инспекцијском надзору⁷, а који су донети након доношења Закона о спречавању допинга у спорту. У складу са новонасталим околностима, Антидопинг агенција Републике Србије крајем 2020. године припремила је иницијативу за измену Закона о спречавању допинга у спорту, која је прослеђена Министарству омладине и спорта као органу државне управе надлежном за подношење предлога за доношење измена и допуна Закона о спречавању допинга у спорту. У време израде овог рада, спроведена је јавна расправа о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о спречавању допинга у спорту, која је трајала у периоду од 3. до 23. фебруара 2021. године. У њој су узеле учешће многобројне спортске организације, а пре свега национални грански спортски савези који раде у Републици Србији. Очекује се да ће након сумирања свих сугестија и примедба датих у вези са предложеним законским текстом, у наредним месецима бити припремљен Предлог закона о изменама и допунама Закона о спречавању допинга у спорту, а како би тај предлог ушао у скупштинску процедуру.

2. СВЕТСКИ АНТИДОПИНГ КОДЕКС

Светски антидопинг кодекс, донет од стране Светске антидопинг агенције у марту 2003. године, ступио је на снагу 2004. године и представља документ на коме се заснива Светски антидопинг програм.⁸

⁵ Nenad Dikić, *100 pitanja o dopingu*, N. Dikić, Beograd, 2007, стр. 14.

⁶ Закон о спорту, *Службени гласник РС*, бр. 10/2016.

⁷ Закон о инспекцијском надзору, *Службени гласник РС*, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018.

⁸ Антидопинг Агенција Републике Србије објавила је првобитну верзију тог документа на српском језику под називом „Светски антидопинг кодекс” убрзо после свог оснивања, 2005. године. На самом почетку те верзије текста на српском језику назначено је да је реч о незваничном преводу, а да је званичан текст објављен на енглеском и француском

Тај програм обухвата три области (три основна елемента) чије би постојање требало да допринесе спровођењу мера борбе против допинга у свету.⁹ Претходно је поменуто да је доношењу тог програма и Светског антидопинг правилника, претходило одржавање Светске конференције о допингу у спорту, у швајцарском граду Лозани од 2. до 4. фебруара 1999. године. Конференција је окончана доношењем Декларације о допингу у спорту, која, између осталог, указује на потребу оснивања Светске антидопинг агенције, а позива се на одредбе Анти допинг правилника Олимпијског покрета којима се предвиђа могућност оснивања такве агенције. Агенција је основана 10. новембра 1999. године у Лозани, у правној форми фондације створене иницијативом Међународног олимпијског комитета, а на основу члана 80. Швајцарског грађанског законика¹⁰. Чињеница да је Светска антидопинг агенција основана на тај начин, и у таквој форми, довела је до тога да одредбе Светског антидопинг кодекса који је она донела, немају обавезујућу правну снагу са становишта међународног јавног права.¹¹ Међутим, поред таквог

језику на интернет сајту Светске антидопинг агенције. Такође, прецизирано је да је једино верзија текста на енглеском језику меродавна у случају настанка неког спора или решавања појединог спора у вези са тумачењем и применом одредби тог документа. Тадашњи превод који је био у употреби од стране Антидопинг агенције Републике Србије у називу документа садржи реч кодекс, што може да створи проблеме тј. забуну при коришћењу и тумачењу тог документа. Истина је да на енглеском језику документ носи назив *World Antidoping Code*, али то не значи да се реч *code* дословно преноси у српски језик. Прво и основно значење енглеске речи *code* које се наводи у српско-енглеским речницима је правилник, а тек изведено значење је кодекс. Кодекс на српском језику означава законик или зборник закона, кодификацију, што у случају документа који је донела Светска антидопинг агенција није примерено. Законик или зборник закона као врсту правног акта може да донесе само држава пошто је реч о јавноправном правном акту. Треба имати у виду да је кодификација уређивање поједине правне области тј. гране права једним свеобухватним законом који се назива закоником или кодексом. Светска антидопинг агенција као невладина организација не може да доноси прописе јавноправне природе, те је из тог разлога подесније користити реч правилник, него реч кодекс за означавање претходно наведеног документа. Такође је неспорно да поједине невладине организације поседују извесне кодексе понашања својих чланова, нпр. Кодекс новинарске етике Независног удружења новинара Србије, и сл. И поред тога, чини се да је у овом случају примереније користити назив Светски антидопинг правилник, него Светски антидопинг кодекс, како би се у потпуности избегла могућност забуне по питању правне природе и правне обавезности примене тог документа, који је, по својој суштини, један приватноправни правни акт. Међутим, током дугогодишње употребе назива „Светски антидопинг кодекс”, тај назив се усталио у пракси рада свих српских спортских организација и државних органа надлежних за послове спорта, тако да би његова евентуална промена назива у „Светски антидопинг правилник”, само унела додатну забуну и правну несигурност.

⁹ Светски Антидопинг програм састоји се од следећа три елемента: Светског Антидопинг кодекса, Интернационалних стандарда и Модела најбоље праксе у области контроле и сузбијања употребе допинга (моделу најбољих решења и смерница).

¹⁰ Swiss Civil Code, 1907 (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/en, 11.02.2021).

¹¹ Dejan Šuput, *Sankcionisanje dopinga u sportu*, Orion-art, Beograd, 2007, стр. 39.

формалног недостатка, Кодекс представља први правни акт који је на свеобухватан начин хармонизовао правила и прописе намењене борби против употребе допинга у свим спортским дисциплинама и у свим државама света. Подршка коју је Међународни олимпијски комитет дао оснивању Агенције, заједно са подршком пруженом оснивању Агенције од стране великог броја међународних организација, спортских удружења и влада различитих држава, била је довољна како би норме Светског антидопинг кодекса постале широко прихваћене и поштоване. Примену стандарда и правила које предвиђа Кодекс, потписивањем једностранних изјава воље прихватиле су следеће организације: Међународни олимпијски комитет, Међународни параолимпијски комитет, национални олимпијски комитети, национални параолимпијски комитети, међународне спортске федерације и националне антидопинг агенције. Осим тога, највеће спортске федерације света и осамдесет влада различитих држава, сагласиле су се, на Светској конференцији о допингу у спорту одржаној 5. марта 2003. године у Копенхагену, да текст Светског антидопинг кодекса представља добру основу за борбу против допинга. На тој конференцији је изгласана Копенхагенска декларација о борби против допинга у спорту¹² којом се спортске федерације и владе држава учесница конференције обавезују да ће поштовати норме предвиђене Светским антидопинг кодексом, као и да ће подржати активности које спроводи Светска антидопинг агенција. Члан 22. став 8. Кодекса својом садржином додатно подупире поштовање норми тог документа, на посредан начин, тако што прописује: „Пропуштање владе да потпише, прихвати, одобри или пристане на UNESCO конвенцију или да се усагласи са UNESCO конвенцијом, резултираће забраном да се пријаве за организовање спортских приредби, као што је и наведено у члановима 20.1.8, 20.3.11 и 20.6.6 и може довести до додатних последица, на пример: губљење права на просторије и позиције унутар WADA-е, забрана или неприхватање било какве кандидатуре за било које интернационално такмичење у земљи, отказивање интернационалних такмичења, симболичне последице и друге последице из Олимпијске повеље”.¹³ Сличан механизам био је прописан и првобитном верзијом

¹² Copenhagen Declaration on Antidoping in Sport, 2003. (www.wadw-ama.org/rtecontent/document/copenhagen_en.pdf. 15.02.2021).

¹³ У званичном коментару садржине тог члана Кодекса наведено је: „Већина влада не могу бити део, или бити обавезане, приватним невладиним инструментима, као што је Кодекс. Због тога, од влада се не захтева да буду потписнице Кодекса, него да потпишу Копенхагенску декларацију и ратификују, прихвате, одобре и пристану на UNESCO конвенцију. Иако механизми прихватања могу да се разликују, напор уложен у борбу против допинга кроз усклађен и хармонизован програм који се огледа у Кодексу представља заједнички напор спортског покрета и влада. Овај члан јасно прописује шта потписнице очекују од влада.

Светског антидопинг кодекса - верзијом донетом 2003. године, односно њеним чланом 24. став 5. Наведени члан Кодекса својом садржином додатно је подупирао поштовање норми тог документа, на тај начин што је предвиђао наступање одређених правних последица за случај непоштовања Кодекса од стране било које владе или националног олимпијског комитета поједине земље. Те последице односиле су се на забрану учешћа на Олимпијским и Параолимпијским играма, светским првенствима или спортским догађајима организација које учествују у организацији великих спортских такмичења. Управни орган сваке од наведених спортских манифестација могле су изрећи одлуку о наступању појединих правних последица због непоштовања Кодекса од стране било које владе или националног олимпијског комитета поједине земље. Против тако изречених одлука жалбу је могао поднети национални олимпијски комитет или влада поједине државе Арбитражном суду за спорт (Court of Arbitration of Sport/CAS) сходно члану 13. став 4. тадашње верзије Кодекса.

Светски антидопинг Кодекс на веома детаљан начин уређује област борбе против допинга, тиме што садржи дефиницију допинга, одређује које понашање представља кршење норми о забрани употребе допинга, прописује поступак доказивања чињенице да је неки спортиста користио допинг, прописује поступак за објављивање листе забрањених допинг средстава и метода, одређује начин тестирања спортиста и анализе узорака узетих од спортиста ради тестирања. Кодекс такође гарантује да ће свако имати право да изнесе своју одбрану пред дисциплинским органима који одлучују о изрицању санкција прекршиоцима норми о забрани употребе допинга и прописује санкције које се изричу појединцима, тимовима и спортским организацијама у случају да прекрше правило о забрани употребе допинг средстава у спорту. Истим актом предвиђен је и поступак спровођења допинг контрола животиња које учествују на спортским такмичењима.

Посебну важност за тумачење и примену Кодекса има Додатак правилника означен бројем један и насловом *Дефиниције*, који се сматра саставним делом Светског антидопинг кодекса. У том додатку су наведене дефиниције свих стручних термина и техничких израза употребљених у тексту Кодекса са одговарајућим коментарима и тумачењима која омогућавају правилну и једнообразну примену одредби Кодекса. Додатак број један уз Светски антидопинг Кодекс садржи дефиниције следећих појмова коришћених у вези са материјом допинга у спорту: антидопинг организација, циљно тестирање, дисквалификација,

Међутим, то су једноставно “очекивања”, јер су владе само “у обавези” да се придржавају услова UNESCO конвенције.“

допинг контрола, листа забрањених супстанци, малолетник, маркер, метаболит, међународни догађај, међународни стандард, национална антидопинг организација, национални догађај, национални олимпијски комитет, недозвољено поседовање, неовлашћено мењање, неповољни аналитички налаз, организатори највећих спортских догађаја, покушај, помоћно особље спортисте, последице прекршаја антидопинг правила, привремени претрес, привремена суспензија, промет, потписници, регистрована тест група, спортиста, спортски догађај, спортиста међународног ранга, такмичење, тестирање, тимски спорт, учесник, употреба, узорак, забрана учешћа, забрањени метод и забрањена супстанца, и др.

Одредбама Светског антидопинг кодекса дата је надлежност Светској антидопинг агенцији да донесе међународне стандарде и упутства за спровођење најзначајнијих правила Кодекса, а све антидопинг активности на националном нивоу морају бити усаглашене са поменутиим стандардима и упутствима. У супротном, спортске организације И спортисти поједине државе, трпеће разноврсне санкције. У досадашњем раду Светске антидопинг агенције донето је осам међународних стандард, већи број упутстава и тзв. модел правила, међу којима су најзначајнији: Међународни стандард за тестирања и истраге (*The International Standard for Testing and Investigations*); Међународни стандард за лабораторије (*The International Standard for Laboratories*); Међународни стандард за изузећа за терапеутску употребу (*The International Standard for Therapeutic Use Exemptions*); Међународни стандард за Листу забрањених средстава (*The International Standard for the Prohibited List*); Међународни стандард за заштиту приватности и личних информација (*The International Standard for the Protection of Privacy and Personal Information*); Међународни стандард за усаглашеност потписника са Кодексом (*The International Standard for Code Compliance by Signatories*); Међународни стандард за едукацију (*The International Standard for Education*); Међународни стандард за управљање резултатима (*The International Standard for Results Management*); Модел правила за националне антидопинг организације; Модел правила за националне Олимпијске комитете; Смерница за оперативну независност националних антидопинг организација у складу са 2021 Светским антидопинг кодексом; Смерница за заштиту приватности; Упутство за велике спортске догађаје; Упутство за сарадњу светске антидопинг агенције и националних антидопинг организација; Упутство за оптимизацију сарадње међународних спортских савеза и националних антидопинг организација; Упутства за интелигентно

прикупљање и дељења информација; Упутства за управљање резултатима, претресима и одлукама; Упутства за имплементацију програма делотворног тестирања; Упутства за управљање биолошким пасошем спортиста.

Светски антидопинг кодекс је од свог првобитног доношења више пута мењан и допуњаван. Тако је након првобитног усвајања 2003. године ступио на снагу 2004. године, да би потом био измењен и у измењеној верзији ступио на снагу 1. јануара 2009. године. Затим је ревидирана верзија Светског антидопинг кодекса одобрена од стране Извршног комитета Светске антидопинг агенције 11. септембра 2013. године, а затим је коначни нацрт прерађеног Светског антидопинг кодекса за 2015. годину био представљен Оснивачком одбору Светске антидопинг агенције у Јоханесбургу у новембру 2013. године, те га је он одобрио, што је резултирало ступањем на снагу те верзије Кодекса 1. јануара 2015. године. Како је реч о динамичној материји регулисања специфичне материје из области спорта, која тражи константно усклађивање постојећих правних норми са догађањима на светској спортској сцени који се тичу злоупотребе допинг средстава и метода, донете су најновије измене Светског антидопинг кодекса које су ступиле на снагу 1. јануара 2021. године. Очигледно је да те измене неће бити и последње.

Описана динамика доношења измена и допуна Светског антидопинг кодекса и у претходном периоду је резултирала изменама прописа које доносе државе. Тако је Република Србија Закон о спречавању допинга у спорту који је донет 14. новембра 2005. године¹⁴, заменила Законом о спречавању допинга у спорту донетим 2014. године¹⁵. Сада ће и одредбе тог, још увек важећег Закона, морати да буду измењене и допуњене, а како би законске одредбе биле усклађене са одредбама најновије верзије Светског антидопинг кодекса. Таквим поступањем, Република Србија испуњава међународноправну обавезу коју је преузела 28. фебруара 2001. године када је Савезна Република

¹⁴ Закон о спречавању допинга у спорту, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005.

¹⁵ Закон о спречавању допинга у спорту, *Службени гласник РС*, бр. 111/2014.

Југославија¹⁶ ратификовала Конвенцију против допинга Савета Европе.¹⁷

У међувремену, бројне међународне и националне спортске организације, пре држава у којима те спортске организације раде, спровеле су поступак усклађивања својих правилника намењених борби против допинга. Сасвим је логично, да су у том домену нормативне делатности, међународне и националне спортске организације брже од држава, пошто је законодавни поступак који државе спроводе, увек компликованији и дуготрајнији, него поступак измене, или доношења нових интерних прописа спортских организација.

3. УСКЛАЂИВАЊЕ ПРОПИСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Усклађивање одредби националних прописа у Републици Србији, са правилима прописаним најновијим изменама Светског антидопинг кодекса, које су ступиле на снагу 1. јануара 2021. године, одвија се на два поља – кроз два паралелна процеса, баш као и у осталим државама света. Први, бржи и ефикаснији процес усклађивања националних прописа са одредбама Светског антидопинг кодекса, одвија се кроз нормативну делатност надлежних националних гранских спортских савеза који постоје и раде у Републици Србији. Сви ти савези поседују систем унутрашњих прописа који морају бити усклађени са прописима надлежних међународних гранских спортских савеза, чији су национални грански спортски савези чланови, са прописима МОК (када је реч о националним гранским спортским савезима надлежним за олимпијске спортове), као и са прописима Републике Србије. У оквиру система прописа надлежних националних гранских спортских савеза, између осталих, важно место заузимају прописи који забрањују употребу допинга у спорту, прописују санкције за прекршиоце те

¹⁶ Од дана ратификације Конвенције до данас, више пута је међан државноправни статус Републике Србије. Прво је 2003. године Република Србија, на основу Уставне повеље Србије и Црне Горе, постала држава чланица Државне Заједнице Србије и Црне Горе. Три године касније, Република Србија постала је правни следбеник бивше Србије и Црне Горе, пошто су на референдуму одржаном 21. маја 2006. године грађани Црне Горе одлучили да та Република иступа из државне заједнице и постаје независна држава. Тиме су међународноправне обавезе настале ратификацијом Конвенције против допинга Савета Европе коју је 2001. године извршила Савезна Република Југославија прешле на Републику Србију.

¹⁷ Anti-doping Convention, 1989 (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/135>, 20.02.2021). Та Конвенција потписана је од Социјалистичке Федеративне Републике Југославије још 1990. године, а Закон о ратификацији Европске конвенције против допинговања у спорту донет је 1991. године, непосредно пре распада СФРЈ (Закон о ратификацији Европске конвенције против допинговања у спорту 1991, *Службени лист СФРЈ - Међународни уговори*, бр.4/1991). Услед тога, све државе које су настале распадом СФРЈ накнадно су, *de facto* поново, својим посебним законима, ратификовале ту Конвенцију.

забране и предвиђају спровођење најразличитијих превентивних мера усмерених ка сузбијању допинга у спорту.

Сви надлежни национални грански спортски савези у Републици Србији, ускладили су своје антидопинг правилнике са најновијим изменама Светског антидопинг кодекса, још пре његовог ступања на снагу, односно пре 1. јануара 2021. године. Довољно је као пример навести Фудбалски савез Србије (ФСС) који је на седници Извршног одбора ФСС одржаној 26.11.2020. године донео Правилник о дисциплинским мерама и поступку њиховог изрицања у случајевима утврђене повреде антидопинг правила 2020¹⁸, чијим ступањем на снагу је престао да важи претходни Правилник о дисциплинским мерама и поступку њиховог изрицања у случајевима утврђене повреде антидопинг правила 2015¹⁹.

Други, нешто спорији процес, јесте законодавни процес у коме Република Србија усклађује одредбе Закона о спречавању допинга у спорту са правилима прописаним најновијим изменама Светског антидопинг кодекса. Пошто је Министарство омладине и спорта у сарадњи са Антидопинг агенцијом Републике Србије, на време отпочело процес припреме измена и допуна Закона о спречавању допинга у спорту, а како би одредбе тог закона у што је могуће краћем року биле усклађене са одредбама најновије верзије Светског антидопинг кодекса, оправдано је очекивати да ће тај посао бити окончан до половине 2021. године.

Садашњи Закон о спречавању допинга у спорту се у време када је донет заснивао на одредбама Европске конвенције о спречавању допинга у спорту, Међународне конвенције против допинга у спорту²⁰ и био је усклађен са одредбама Светског антидопинг кодекса из 2013. године, чије одредбе су ступале на снагу 1. јануара 2015. године, уз прихватање најбољих упоредноправних решења, тада прихваћених од српског законодавца.

Узимајући у обзир чињеницу да је у току усаглашавање одредби Закона о спречавању допинга у спорту са одредбама најновије верзије Светског антидопинг кодекса, неопходно је нагласити да Кодекс садржи значајан број одредби које морају бити дословно унете у садржину одредби националних прописа, како државних прописа, тако и прописа које доносе националне спортске организације. Реч је

¹⁸ Правилник о дисциплинским мерама и поступку њиховог изрицања у случајевима утврђене повреде антидопинг правила, *Службени лист ФСС „Фудбал“*, бр. 20/2020.

¹⁹ Правилник о дисциплинским мерама и поступку њиховог изрицања у случајевима утврђене повреде антидопинг правила, *Службени лист ФСС „Фудбал“*, бр. 9/2015.

²⁰ International Convention against Doping in Sport, 2007 (<https://en.unesco.org/themes/sport-and-anti-doping/convention>, 12.02.2021).

о следећим одредбама Кодекса: Члан 1 – Дефиниција допинга; Члан 2. – Повреда антидопинг правила; Члан 3. – Доказивање допинга; Члан 4.2.2 – Специфичне супстанце или специфични методи; Члан 4.2.3 – Супстанце злоупотребе; Члан 4.3.3 – Одлучивање ВАДА-е о листи забрањених средстава; Члан 7.7 – Повлачење из спорта; Члан 9. – Аутоматска дисквалификација појединачних резултата; Члан 10. – Казне за појединце; Члан 11. – Мере у тимским спортовима; Члан 13. – Жалбе; Члан 15.1 – Аутоматско обавезујуће дејство одлука; Члан 17. – Застарелост; Члан 26. – Тумачење Кодекса; Додатак 1. – Дефиниције.

Прихватање свих претходно наведених одредби Светског антидопинг кодекса, односно, њихово уношење у одредбе националних прописа, а пре свега у одредбе Закона о спречавању допинга у спорту, представља предуслов како би Антидопинг агенција Републике Србије могла да извршава своје надлежности, односно обавезе које су јој прописане чланом 20.5 Светског антидопинг кодекса, којим је одређено да би та агенција требало:

- да усвоји и спроводе антидопинг правила и политику која је у сагласности са Кодексом и Међународним стандардима;
- да буде независна у својим оперативним одлукама и активностима;
- да сарађује са другим релевантним националним организацијама и агенцијама, као и са другим антидопинг организацијама;
- да подстиче међусобно тестирање међу антидопинг организацијама;
- да промовише истраживања у области борбе против допинга у спорту;
- да ускрати делимично, или у потпуности финансирање, уколико постоји, спортисти или члану помоћног особља спортисте који су извршили повреду антидопинг правила за време трајања периода забране учешћа;
- да снажно делује на спречавању свих потенцијалних повреда антидопинг правила, у оквиру својих надлежности, укључујући истрагу у сваком појединачном случају, како би се утврдило да ли су помоћно особље спортисте, или друга лица евентуално била умешана у допинг, као и да обезбеде спровођење изречених мера;
- да планира, имплементира, евалуира и промовише антидопинг едукацију у складу са захтевима Међународног стандарда за едукацију;

- да захтева да се сви чланови борда, директори, службеници и запослени (и они који су именовани као делегирана трећа страна), а који су укључени у било који аспект допинг контроле, као услов за ту позицију, обавезу на поштовање антидопинг правила као лице које је у складу са Кодексом одговорно за намерно и директно кршење правила, или да су на то обавезани упоредним правилима и прописима који су донети од стране потписника Кодекса;
- да не запосли ни на једну позицију која обухвата допинг контролу (осим ако је део одобрене антидопинг едукације, или рехабилитационог програма) особу која је привремено суспендована, или против које је на снази казна забране учешћа у спорту у складу са Кодексом, или ако особа није била подложна Кодексу, односно да није претходних шест година директно и намерно поступала на начин који би представљао повреду антидопинг правила, а да се на такво лице могао применити Кодекс;
- да спроведе аутоматску истрагу помоћног особља спортисте, које је у њеној надлежности, у случају било које повреде антидопинг правила која укључује заштићено лице, или помоћно особље спортисте које је сарађивало са више од једног спортисте који су извршили повреду антидопинг правила;
- да у потпуности сарађује са WADA по питању истрага које WADA спроводи;
- да поштује оперативну независност лабораторија у складу са Међународним стандардом за лабораторије;
- да донесе процедуре или правила за заштиту лица која пријављују или желе да пријаве повреду антидопинг правила и процедуре или правила за кажњавање спортиста и других лица која прете, или застрашују таква лица;
- да предузме неопходне мере ради сузбијања неусаглашености са Кодексом и Међународним стандардима, правила прописаних од било које спортске организације над којим има надлежност.

Одредбе Закона о спречавању допинга у спорту, тренутно не стварају основ да се у потпуности реализују претходно наведена овлашћења и циљеви рада Антидопинг агенције Републике Србије (АДАС). Изузетно је важно да се што пре створе законски предуслови како би се у потпуности применила сва овлашћења и остварили циљеви рада АДАС и како би се тиме, на посредан начин, и даље очувале основе и принципи на којима постојеће институције спорта делују

у Републици Србији, а то су: остваривање уставног права, односно слободе грађана да се удружују у спортска удружења; да се прописи спортских организација нижег нивоа морају ускладити са прописима спортских организација вишег нивоа; да се правила из прописа међународних спортских организација морају пренети у правила националних спортских организација; да се оствари уставно право на рад грађана у оквиру спортских организација (Костадиновић, 2004, п.109).²¹

4. ЗАКЉУЧАК

Статистички подаци о раду Антидопинг агенције Републике Србије и резултати допинг контрола које она спроводи, од свог оснивања 2005. године до данас, указују да проблем употребе допинга у српском спорту нема велике размере. Један од пресудних фактора који је утицао да проблем употребе допинга у српском спорту не ескалира у последњих петнаест година, јесте успешно спровођење превентивних и репресивних антидопинг мера од стране Антидопинг агенције и српских спортских организација које она контролише. Довољно је овом приликом поменути да је у периоду од 2014. до 2020. године, Антидопинг агенција извршила 5129 допинг контрола, од чега је на домаћим такмичењима извршено 2995 допинг контрола, док је изван такмичења над српским спортистима спроведено 1112 допинг контрола. Осим тога, у истом временском периоду, Антидопинг агенција је извршила 802 допинг контроле на међународним спортским такмичењима која су организована у Републици Србији, а на захтев међународних спортских савеза, изван такмичења је тестирано 220 спортиста. Паралелно са допинг контролама спортиста, извршен је и већи број допинг контрола коња који учествују у коњичком спорту у Републици Србији. У наведеном временском периоду, на основу спроведених допинг контрола, утврђено је 49 повреда антидопинг правила од стране спортиста, од чега је 48 повреда извршено присуством забрањене супстанце, њених метаболита, или маркера у телесном узорку спортисте, а само једна повреда антидопинг правила извршена је одбијањем, односно неприступањем спортисте допинг контроли без основаног оправдања. Процентуално у односу на број тестираних, нешто већи број повреда антидопинг правила откривен је у истом временском периоду у коњичком спорту и то укупно 24 повреде.

²¹ Svetolik Kostadinović, *Pravo i sport*, Univerzitet „Braća Karić“, Fakultet za menadžment u sportu, Beograd, 2004, стр. 109.

Описана ситуација, последица је и околности што надзор над поштовањем јединствене светске антидопинг политике доследно спроводи Светска антидопинг агенција, која даје потврде националним антидопинг организацијама да је њихов рад усклађен са онима што је прописано Светским антидопинг кодексом. Антидопинг агенција Републике Србије поседује такву потврду и сматра се једном од најбољих антидопинг организација у свету. Међутим, тренутна неусклађеност одредби Закона о спречавању допинга о спорту са правилима прописаним најновијим изменама и допунама Светског антидопинг кодекса, под условом да у догледно време посао усклађивања законских одредби не буде суштински и формално окончан, могла би значајно да угрози квалитет рада Антидопинг агенције Републике Србије и статус српских спортиста и српских националних гранских спортских савеза у међународним спортским организацијама чији су они чланови, као и њихово учешће и положај на међународним спорским такмичењима. Осим тога, иако је претходно констатовано да је Закон о спречавању допинга у спорту, у време свог доношења прихватио бројна добра упоредноправна искуства европских држава, током његове вишегодишње примене, показало се да поједине одредбе садржане у тексту тог закона имају недостатке и непрецизности, односно да се могу двосмислено тумачити, што такође јесте разлог за што скорије уношење измена и допуна појединих одредби у законски текст.

ЛИТЕРАТУРА

- Dikić Nenad, 100 pitanja o dopingu, N. Dikić, Beograd, 2007.
- Đorđević-Nikić Marina, *Doping u sportu*, M. Đorđević-Nikić, Novi Beograd, 2004.
- Ђурђевић Ненад, *Јавне власти и спорт*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2007.
- Kenović Mehmed, Kovačević Slaven, *Sport i sportsko pravo*, Amax, Sarajevo, 2007.
- Kostadinović Svetolik, *Pravo i sport*, Univerzitet „Braća Karić“, Fakultet za menadžment u sportu, Beograd, 2004.
- Šuput Dejan, *Sankcionisanje dopinga u sportu*, Orion-art, Beograd, 2007.

ПРАВНИ ИЗВОРИ И ИЗВОРИ СА ИНТЕРНЕТА

Anti-doping Convention 1989, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/135> (20.2.2021.).

Copenhagen Declaration on Antidoping in Sport 2003, www.wadw-ama.org/rtecontent/document/copenhagen_en.pdf. (15.2.2021.).

International Convention against Doping in Sport 2007, <https://en.unesco.org/themes/sport-and-anti-doping/convention> (12.2.2021.).

Swiss Civil Code 1907, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/en (11.2.2021.).

World Antidoping Code 2003 (https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/2021_wada_redline2015v2021.pdf, 17.02.2021.).

https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/2021_wada_redline2015v2021.pdf (20.2.2021.).

Закон о ратификацији Европске конвенције против допинговања у спорту 1991, *Службени лист СФРЈ* - Међународни уговори, бр.4/1991.

Закон о спречавању допинга у спорту, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005.

Закон о спречавању допинга у спорту, *Службени гласник РС*, бр. 111/2014.

Закон о инспекцијском надзору, *Службени гласник РС*, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018.

Закон о спорту, *Службени гласник РС*, бр. 10/2016.

Правилник о дисциплинским мерама и поступку њиховог изрицања у случајевима утврђене повреде антидопинг правила 2015, *Службени лист ФСС „Фудбал“*, бр. 9/2015.

Правилник о дисциплинским мерама и поступку њиховог изрицања у случајевима утврђене повреде антидопинг правила 2020, *Службени лист ФСС „Фудбал“*, бр. 20/2020.

Dejan ŠUPUT

THE NEED FOR REGULATORY ALIGNMENT OF THE
ANTIDOPING LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF
SERBIA WITH THE NEW PROVISIONS OF THE WORLD
ANTIDOPING CODE

- Summary -

The present study provides a detailed description and explanation of the problems stemming from the lack of alignment of the provisions of Serbia's antidoping legislation in the field of sport with new regulations provided by the latest amendments to the World Antidoping Code. The presentation highlights the importance of two areas – two parallel processes – involved in bringing about the changes necessary to eliminate misalignment between Serbia's regulations which are currently in place and the World Antidoping Code. The faster and more efficient of the two processes involves the normative activities of the branches of sports associations which are active in the Republic of Serbia. The other process, which is somewhat slower for technical reasons, involves the legislative procedure of making the necessary amendments to Serbia's current Antidoping Law. In the concluding part of the study the author argues that statistical data on the activity of the Antidoping Agency of the Republic of Serbia and the results of the doping checks that the Agency has been carrying out since 2005, show that the use of doping has not been widespread in Serbia. This is largely due to the effective implementation of preventive and repressive measures taken over the past fifteen years by the Antidoping Agency and the sports organisations under its control, which have ensured that the use of doping in sports has not escalated within Serbia.

Keywords: doping, World Antidoping Code, World Antidoping Agency, national legislation.

* Рад је примљен 25.12.2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 01.04.2022. године.

Аника КОВАЧЕВИЋ

Правни факултет
Универзитет у Крагујевцу

УДК 342.53:316.653:321.7(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.12022.3>

Оригинални научни рад

ЈАВНО СЛУШАЊЕ КАО ИНСТИТУТ ЈАЧАЊА ДЕМОКРАТСКОГ ПОРЕТКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

- Сажетак -

Аутор у раду анализира институт јавног слушања кроз нормативну регулативу појма, врсте, поступка организовања и спровођења, уз осврт на појам јавности у оквиру јавног слушања и примену истог, у парламентарној пракси Србије. Утемељен на уставном принципу суверености грађана, институт јавног слушања омогућава унапређивање законодавне и контролне функције Народне скупштине и то кроз отварање дијалога између грађана и законодавца у формулисању и обликовању закона, прилагођавајући и чинећи поступак усвајања закона разумљивим јавности, уз истовремено подстицање на законито и целисходно поступање јавних званичника и функционера. Уз указивање на демократску нужност постојања транспарентне власти која полаже рачуне, примена овог института доприноси развоју политичке свести и ефикаснијег креирања политика, што у крајњем исходу утиче на квалитет живота грађана, општу правну сигурност и институционалну стабилност. Нормативним прецизирањем обавеза скупштинских одбора у вези са организовањем и усвајањем закључака са јавних слушања, уз даљи развој започете парламентарне праксе у спровођењу овог института, обезбеђује се и јача легитимитет нормативних аката, као и демократска надградња и стабилност целокупног правног и политичког поретка Србије.

Кључне речи: јавно слушање, јавност, скупштински одбори, посланици, јавна расправа, дискусија.

* Ауторка је асистент на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу. Електронска адреса аутора: akovacevic@jura.kg.ac.rs.

1. УВОД

Процес глобализације, економски и технолошки напредак, нормативно регулисање приступа информацијама од јавног значаја, развој и свеprisутност медија — који за основни задатак имају стварање информационе основе за јавно мњење о питањима од јавног значаја,¹ подстакли су развој политичке свести, омогућиле јачање активног учешћа грађана у формулисању, обликовању, доношењу одлука и прописа кроз различите облике партиципације грађана и утицали на непоходност постојања транспарентне власти која полаже рачуне. Кроз непосредно учешће грађана и укључивање свих или заинтересованих делова друштва, сагледавају се различита виђења, аргументи, а затим, одмеравањем „претежно“ гледишта или интереса, доносе квалитетна и одржива решења, односно одлуке од општег интереса. Тиме се обезбеђује и јача легитимитет одлука, стабилност институција и, уопште, целокупног система. Такође, на овај начин се формира систем у којем се грађани појављују као контролори поступка доношења и самих доносилаца одлука.²

Постоје различити облици јавног разматрања који су данас заступљени у пракси. Неки од њих су: јавно слушање, јавна расправа, јавне консултације и јавне трибине, истраживање јавног мњења и учешће у анкетама, сарадња државних органа са организацијама цивилног друштва, јавни позиви за достављање предлога и примедби, подношење представки и петиција, јавно-приватни дијалог, фокус групе, панели грађана³ и друго.

Као један од облика јавног разматрања, јавна слушања се организују како би чланови скупштинских одбора, а преко њих остали парламентарци, добили потребне информације, стручна мишљења и коментаре заинтересованих субјеката у вези са питањима о којима парламент одлучује.⁴ Јавна слушања, свакако, представљају делотворан механизам уз помоћ којег, изабрани представници, како законодавне,

¹ Јелена Вучковић, *Медијско право*, Медивест, Ниш, 2019, стр. 45.

² Вид. Nancy Charlotte Roberts, "Public deliberation in an age of direct citizen participation", *American Review of Public Administration*, London, бр. 4/2004, стр. 340., David Beetham, „Democracy : Key principles, Institutions and Problems“, *Democracy :Its Principles and Achivment*, Inter Parliamentary Union, Geneva, 1988, стр. 21.

³ Вид. Mark Brown, „Citizen Panel and Concept of Representation“, *The Jornual of Political Philosophy*, Wiley-Blackwell, Oxford, бр. 2/2006, стр. 215 - 116., Jane Neloson, „Inovative Platforms for Public – Private Dialogue“, *Session I: How can multinationals engage with Governments to support economic development?*, The Brooklings Institution, 2014, стр. 4 – 7.

⁴ Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 92.

тако и извршне власти, раде у интересу оних који су их изабрали. Учешћем представника цивилног друштва у јавним слушањима, ставља се већи акценат на потребе и мишљења грађана, јача се поверење у парламент и владу, а институције, кроз овај процес, свој рад приближавају грађанима.

Ради прецизног сагледавања значаја института јавног слушања у демократској надградњи и стабилности целокупног правног поретка Србије, у раду се дефинише појам јавног слушања као и појам јавности у оквиру јавног слушања. Даје се анализа нормативне регулативе појма и врста јавног слушања у правном систему Србије, уз осврт на сличности и разлике са механизмом јавне расправе. Затим, обрађују се правила поступка организовања и спровођења јавног слушања и, на крају, даје приказ парламентарне праксе коришћења овог института у Србији.

2. ПОЈАМ ЈАВНОГ СЛУШАЊА И ЈАВНОСТИ УОПШТЕ

Поред постојања традиционалних инструмента непосредног учешћа грађана у креирању политичких и правних одлука, као што су: референдум, народна иницијатива, предлагање закона, излазак на парламентарне и председничке изборе, зборови грађана, неопходно је изналажење нових или пак унапређење или чешћа, перманентна употреба већ постојећих механизма који омогућавају грађанима да се активно укључе у јавни живот, износе своја мишљења, ставове, аргументе, конструктивно помогну изналажењу нових решења. Непосредно учешће грађана, које не подразумева само пуко изјашњавање „за“ и „против“, одржава виталност друштвено-политичког живота државе и чини јавне институције одговорним.⁵

Јавно слушање је механизам прикупљања информација које парламентарни одбори користе у свом раду, како би што адекватније обављали послове из своје надлежности. Сврха јавних слушања је да изабрани представници, како законодавне, тако и извршне власти, раде у интересу оних који су их изабрали. Учешћем представника цивилног друштва у јавним слушањима, ставља се већи акценат на потребе и мишљење грађана, јача се поверење у парламент и владу, а институције кроз овај процес свој рад приближавају грађанима.⁶

⁵ Вид. Nancy Charlotte Roberts, "Public deliberation in an age of direct citizen participation", *American Review of Public Administration*, нав. дело, стр. 315; Слободан Вукадиновић, „Јавно разматрање у функцији превазилажења демократског дефицита, јавна расправа и разграничење од јавног слушања“, *Правни записи*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, бр. 1/2016, стр. 25.

⁶ Славиша Орловић, *Јавно слушања као институција парламентарне праксе*, Програм Уједињених нација за развој, Београд, 2007, стр. 15.

Постоје мишљења да јавно слушање представља један од облика јавне расправе. Реч је о предлозима који потичу од субјеката, који у законодавном поступку, немају статус овлашћених предлагача (нпр. разматрање модела закона, мера или стратегије, извештаја о стању људских права припремљених од стране експерата или у цивилном сектору), како би се у отвореној или демократској дебати о отвореним или спорним питањима у одређеној области, конфронтирала аргументација овлашћених предлагача (владе и посланика), са једне, и грађана, са друге стране. Организовање отворене дебате између грађана и овлашћених предлагача под окриљем и у организацији парламента, у форми специфичног облика рада парламента, може допринети отклањању недоумица по питањима у којима су мишљења подељена и на тај начин допринети разрешењу спорних питања. То може бити својеврстан подстицај за активност овлашћених предлагача на побољшању решења садржаних у предлогу закона, мера, стратегија или других докумената на којима раде. Овакву расправу може организовати парламент, сваки од парламентарних домова, или његова радна тела, појединачно или више радних тела заједно.

У вези са јавношћу и бројем присутних на јавним слушањима, јавним расправама и другим механизмима укључивања јавности у процес вршења власти и доношења одлука, постоји више теоретских виђења. Међу теоретичарима постоји консензус да би грађани требало да имају могућност да учествују у донешењу одлука и креирању политика, али постоји неслагање о томе колико би грађана чинило јавност. С једне стране, постоји став да би идеално било да сви грађани буду укључени. У свакодневном животу, они расправљају, или би бар требало да расправљају, о политичким питањима у својим породицама, са пријатељима, на радном месту, својим удружењима, итд. Ове дискусије требало би да имају тзв. делиберативни карактер, у том смислу да би учесници требало да буду отворени ка снази бољих аргумента. Тако би се формирање мишљења на нивоу грађана одвијало рефлексивно. Ова рефлектована мишљења се, затим, преносе до функционера, званичника, политичких лидера, кроз различите канале комуникације међу којима су и јавна слушања. Тако, Хабермас истиче да важне одлуке, нпр. о здравственој заштити или животној средини, погађају свакога и у њиховом доношењу и указивању значаја и образлагању, требало би да учествују сви.⁷ Прихватање оваквог става и такво поступање има неопходан и најзначајнији утицај на изборе, законодавство, управну власт, пошто се сматра да проток комуникације између формирања

⁷ Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MA: MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996, стр. 299.

јавног мњења, институционалних избора и законодавних одлука, гарантује да се утицај и моћ комуникације трансформишу кроз законодавство у управну власт.⁸

Сматрајући нереалном овакву концепцију, део теоретичара истиче да је потребно размишљати о реалнијем начину укључивања грађана у процес доношења одлука. Полажу се наде у тзв. „мини јавност“, под којом подразумевају групу случајно одабраних грађана.⁹ Истиче се да ће грађани, који представљају део мини јавности, упознати остале (породицу, пријатеље, колеге) са значајем укључивања у процес доношења одлука и креирања политика – тако ће се од њих, као носилаца и предводника оваквог става, рефлектовати мишљења на друге грађане.

Принцип јавности у доношењу најзначајнијих нормативних аката, који погађају виталне интересе грађана, јесте неспоран. Овај принцип има много форми, али готово увек укључује тврдњу о лековитом ефекту изласка у јавност са разлозима и аргументима који се налазе у основи неке политике, предлога или захтева. Према речима Хабермаса: лековитост се највише огледа у разумевању, прихватању и одобравању одлука и уопште политика.¹⁰ Међутим, претерана јавност може довести до плебисцитарне дебате, под којом се подразумева, демагогија, дезинформисање, „запаљива“ реторика, ласкање стављено у службу унапред предвиђеног плана, као и то да говорник изговара оно што публика жели да чује.¹¹

Бројна истраживања су показала да већина људи која присуствује слушањима јесте обично образованија и богатија и то у западноевропским земљама,¹² и у земљама јужне, делом и северне Америке.¹³ При том се истиче да такво стање у пракси доводи до несразмерне заступљености ставова и недовољног легитимитета одлука, и отварању врата њихове

⁸ Исто, стр. 300.

⁹ James Fishkin, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, 2009, стр. 53, 54; Јирг Штајнер., *Основи делиберативне демократије, емпиријско истраживачке и нормативне импликације*, Службени гласник, Београд, 2015, стр. 131- 135.

¹⁰ Simone Chambers, „Measuring Publicity’s Effect: Reconciling Empirical Research and Normative Theory”, *Acta Politica*, Dutch Political Science Association, Leiden, Netherlands, 2/2005, стр. 255.

¹¹ Исто, стр. 266.

¹² Michael Delli Carpini, (et al.), “Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature”, *Annual Review of Political Science*, Danvers Massachusetts USA, бр. 1/2007, стр. 315-344.

¹³ Camila Moreira de Castro, „Public hearings as a tool to improve participation in regulatory policies: case study of the National Agency of Electric Energy”, *Revista de Administracao Publica*, Rio de Janeiro, бр. 5/2013, стр. 1079 - 1081.

политизације.

Код јавних слушања и, уопште, механизма јавног разматрања може се поставити питање како заинтересовати грађане да учествују у реализацији јавних слушања? За разлику од неких других земаља и парламената, стиче се утисак да наш Парламент и даље нема у потпуности завршен систем метода којима би могао да располаже у процесу активирања грађана да буду део института јавних слушања. У овом контексту, можемо навести пример парламента Новог Зеланда, који својим грађанима, организацијама и свим заинтересованим странама, упућује и јавни позив да присуствују јавним слушањима и подносе представке.¹⁴ Међутим, то отвара нова питања практичне, просторне, техничке могућности, и најважније – ефикасности и сврсисходности „препосећених“ јавних слушања.

Добар пример представља могућност учествовања у јавним расправама путем е-управе, што може бити путоказ и предлог за сличним организовањем јавног слушања (у смислу указивања на проблеме, недостатке, смернице за решавање истих у одређеним областима, од стране грађана). У овом контексту је потребно напоменути да е-управа чини део електронске демократије — појма који представља новитет. У својој суштини, електронска демократија подразумева коришћење технолошких и комуникационих технологија и стратегија од стране актера политичког и друштвеног живота (владе, изабраних представника у државном или локалном парламенту, политичких странака, организација, медија и невладиног сектора) у управљачким процесима на нивоу локалних заједница, држава или на међународном нивоу.¹⁵ Тако, е-управа омогућава грађанима да преко јединствених владиних портала учествују у онлајн дискусијама, коментаришу предложене мере или законе, гласају о конкретном предлогу или учествују у анкетама.

3. ИНСТИТУТ ЈАВНОГ СЛУШАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Уставом Србије је експлицитно прописано да су грађани носиоци суверенитета.¹⁶ Иако овај принцип налази своје високо рангирано место у основним начелима устава као темељног и највишег правног акта у

¹⁴ David Beetham, *Parlamentarna demokratija u XXI veku – vodič za dobru praksu*, Program Ujedinjenih nacija za razvoj, Srbija, Beograd, 2008, стр. 80.

¹⁵ Вид. Јелена Вучковић, „Електронска демократија и електронско гласање“, у зборнику : *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ* (приредила Снежана Соковић), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2021, стр. 139.

¹⁶ Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 2.

држави, погледи на учешће грађана и најшире јавности у законодавном процесу се разликују.¹⁷ Основно питање и проблем је, како ускладити однос између два подједнако важна захтева у модерној држави: захтева за партиципацијом грађана и јавности у законодавном процесу, са једне стране, и захтева за ефикасношћу у условима динамичне законодавне делатности, са друге.

Позитивноправно посматрано, јавна слушања су у правни живот Србије уведена ступањем на снагу Закона о Народној скупштини.¹⁸ Овим Законом је у оквиру четвртог дела, којим су регулисана радна тела Скупштине, предвиђено да одбори могу да организују јавна слушања.¹⁹

Пословником Народне скупштине Републике Србије је дефинисано да одбори могу да организују јавна слушања, ради прибављања информација, односно стручних мишљења о предлогу акта који је у скупштинској процедури, разјашњења појединих решења из предложеног или важећег акта, разјашњења питања значајних за припрему предлога акта или другог питања које је у надлежности одбора, као и ради праћења спровођења и примене закона, односно остваривања контролне функције Народне скупштине.²⁰

Дакле, Пословником се најпре регулишу основни облици у којима се организују јавна слушања у Народној скупштини. Као полазни критеријум на основу којег је могуће разликовати облике јавног слушања, узима се садржај основних надлежности Народне скупштине. Полазећи од тога, јавна слушања се могу организовати у два различита облика: као облик рада Народне скупштине у вези са њеном нормативном функцијом, али и као облик рада Народне скупштине у вези са њеном контролном функцијом.²¹

У важећим правним прописима Републике Србије, прави се разлика између јавне расправе и јавног слушања. Законом о државној управи прописано је да су Министарства и посебне организације дужни да у припреми нацрта закона, који битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност, спроведу јавну расправу.²² Дакле, основна разлика између јавних слушања и јавне расправе огледа се у субјектима који их организују и

¹⁷ Маријана Пајванчић, *Јавна расправа – облик непосредног учешћа грађана у законодавном процесу (организовање и вођење)*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2013, стр. 30.

¹⁸ Закон о Народној скупштини Републике Србије - ЗоНСРС, *Сл. гласник РС*, бр. 9/2010.

¹⁹ Чл. 27. ст. 7. ЗоНСРС.

²⁰ Пословник Народне скупштине Републике Србије - ПНСРС, *Сл. Гласник РС*, бр. 20/2012, чл. 83.

²¹ Вид. чл. 83. ПНСРС.

²² Закон о државној управи, *Сл. Гласник РС*, 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон, чл. 77. ст. 6.

спроводе: јавна слушања организују и спроводе Народна скупштина, тј скупштински одбори, или скупштине градова и општина, док јавну расправу спроводе органи извршне власт, тј. одређено министарство, односно Влада. Затим, из наведене одредбе се може закључити да постоји још једна значајна разлика између ова два института – јавна расправа се спроводи у вези са нацртом закона или другог акта, пре него што је формално поднет Народној скупштини у виду предлога, док се јавно слушање организује у вези са предлогом закона који је већ формално поднет Народној скупштини.

Спровођење јавне расправе у припреми нацрта закона ближе се уређује пословником Владе:²³ јавна расправа је форма партиципације грађана у поступку припреме нацрта закона од стране овлашћеног предлагача – органа државне управе, у чијем делокругу је питање на које се нацрт закона односи. Према одредби Пословника Владе²⁴, обавеза надлежног органа управе који припрема нацрт закона да спроведе јавну расправу, постоји онда када се нацртом закона битно мења уређење неког питања или се уређује питање које је од интереса и значаја за јавност. Програм јавне расправе и рок у којем се она спроводи, одређује надлежни одбор, на предлог предлагача тј. органа управе који припрема нацрт закона. Поред нацрта закона, јавна расправа се може организовати у припреми и стратегији развоја.²⁵

4. ПОСТУПАК ОРГАНИЗОВАЊА И СПРОВОЂЕЊА ЈАВНОГ СЛУШАЊА

Пословником су регулисана процесна правила према којима се организује и одвија јавно слушање. Поред процесних правила која се експлицитно односе на организовање јавног слушања и ток поступка по којем се оно одвија, примењују се и опште одредбе које регулишу рад одбора као радних тела Народне скупштине, а сходно томе, у овом поступку се примењују и одредбе Пословника које регулишу ток седнице Народне скупштине.²⁶

Припрема јавног слушања представља једнако значајну фазу поступка јавног слушања, као што је фаза спровођења слушања. Она најпре подразумева одабир теме, тј. предмета јавног слушања и процену његовог значаја, имајући у виду да поменути савремени процеси намећу

²³ Пословник Владе Републике Србије - ПВРС, *Сл. Гласник РС*, бр. 61/2006, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019 - др. уредба, чл. 35, ст.1.

²⁴ Чл. 41, ст.1. ПВРС.

²⁵ Чл. 41, ст. 4. ПВРС.

²⁶ Чл. 82. ПНСРС.

велики број питања и „проблема“ који могу бити предмет јавног слушања. Затим, доношење одлуке о одржавању јавног слушања са наведеним датумом, местом и временом одржавања, одређивање и позивање стручњака и експерата из дате области и других лица која ће у њему учествовати, састављање редоследа говорника, обезбеђивање присуства медија и просторних и техничких услова за одржавање јавног слушања.²⁷

Када одбор, на основу процене потребе организовања јавног слушања у току одвијања законодавног поступка, донесе одлуку о организовању јавног слушања, успешност организовања налаже да се у одбору размотри сврха и циљ организовања јавног слушања, као и да се одреди време његовог одржавања и да се на бази одговарајућих критеријума изврши избор субјеката који ће учествовати у дебати.

Дефинисање сврхе и циља јавног слушања представља најзначајнију активност која предходи организовању јавног слушања. Јавно слушање изискује интензивну активност, не само организатора јавног слушања, већ и учесника који ће суделовати у дебати, ради њихове припреме и обезбеђивања материјалних средстава за њихово учествовање. Приликом дефинисања сврхе и циља јавног слушања, пре свега у законодавном поступку, у одбору би било корисно разјаснити да ли је сврха и циљ јавног слушања информисање јавности о предлогу закона и решењима које он садржи, због значаја који има за статус грађана и других субјеката или је пак, у питању, прибављање мишљења, ставова, сугестија и предлога грађана о решењима садржаним у предлогу закона. Понекад се дешава да се јавно слушање организује како би се постигла оба циља. У том случају пожељно је и корисно да одбор ипак истакне који је приоритетни циљ организовања јавног слушања.²⁸ То је важно за учеснике који се позивају на јавно слушање јер дефинише њихову улогу и омогућава им да јасније сагледају шта се од њих очекује када буду учествовали у дебати: да ли да се припреме за расправу и изнесу у њој своја становишта, мишљења, предлоге и информације које поседују или да се одазову позиву и присуствују јавном слушању како би се информисали о решењима садржаним у предлогу закона.

Након идентификовања разлога у основи процене оправданости јавног слушања, дефинисања циља и јасног одређивања сврхе јавног слушања о предлогу закона, одбор који организује јавно слушање би

²⁷ Вид. Славиша Орловић, *Јавна слушања као институција парламентарне праксе*, нав. дело, стр. 16 - 17.

²⁸ Вид. Abby Williamson, Archon Fung, „Public deliberation: Where are we and where can we go?“, *National Civic Review*, 4/2004, стр. 10-12.

требало да процени и изводљивост организовања јавног слушања. У парламентарним прописима не постоје унапред прецизно установљени и правно уобличени критеријуми, чијом би применом, одбор који организује јавно слушање могао објективно одредити изводљивост и исход слушања о предлогу закона.

Одредбом Пословника којом се регулишу субјекти овлашћени да предложе организовање јавног слушања, није прецизно одређено да је то индивидуално право сваког посланика, већ сужава круг субјеката којима се гарантује право да поднесу предлог да се организује јавно слушање. Експлицитно је прописано да предлог за организовање јавног слушања може поднети сваки члан одбора.²⁹ Право да предложе организовање јавног слушања, везује се за чланство у одбору и тако, са једне стране, сужава круг посланика којима то право припада само на посланике који су чланови одбора у којем се јавна расправа организује, а, са друге стране, садржински ограничава право посланика да предложе одржавање јавног слушања само на питања, која, у оквиру своје надлежности, покрива одбор у коме је посланик члан. Ово право се, дакле, не гарантује сваком посланику као његово индивидуално право, а право посланика који су чланови одређеног одбора да закаже и предложе организовање јавног слушања садржински се ограничава само на питања и домен који чини надлежност одбора чији је посланик члан.

Иницијативу за јавно слушање могу покренути посланици, појединачни одбори, председник Скупштине или одбора, као и заинтересоване стране, грађани и представници одређених институција и организација. У већини случајева, парламентарни одбори одлучују о томе да ли је потребно одржати јавно слушање, и то, гласањем. Број потребних гласова за усвајање предлога варира од земље до земље: нпр. у Белгији је потребна апсолутна већина, док у Немачкој јавно слушање може бити затражено од једне четвртине чланова парламента.³⁰ Ово се може односити само на питања о којима парламент од одбора тражи извештај и рефинансирање, али не и на питања о којима одбор има сопствену иницијативу. Представници владе су, по правилу, обавезни да присуствују јавним слушањима на захтев одбора.

Да би предлог организовања јавног слушања био валидан и, као такав, подобан да се о њему одлучи у одбору у којем је поднет, он мора испуњавати одређене формалне услове који су прописани Пословником Народне скупштине. Предлог се подноси у писаној форми. У овом

²⁹ Чл. 84, ст. 1. ПНСРС.

³⁰ Славиша Орловић, *Јавно слушања као институција парламентарне праксе*, нав. дело, стр. 19.

предлогу за организовање јавног слушања мора бити назначена тема поводом које се предлаже организовање јавног слушања као и списак лица којима би се упутио позив да учествују у јавном слушању.

О организовању јавног слушања одлучује одбор у којем је предлог поднет.³¹ На поступак одлучивања о организовању јавног слушања у одбору се примењују општа правила Пословника Народне скупштине која се односе на одлучивање које се одвија у радним телима Народне скупштине.³²

Председник одбора којем је поднет предлог да се организује јавно слушање и у којем је усвојена одлука о организовању јавног слушања, дужан је да обавести председника Народне скупштине о одлуци одбора која се односи на организовање јавног слушања. Поред тога, председник одбора има и друге обавезе у вези са организовањем јавног слушања. Он је дужан да упути позив за јавно слушање у коме се наводи тема, односно питање које представља повод организовања јавног слушања као и место и време одржавања јавног слушања.

На јавно слушање се позивају чланови оног одбора који је иницирао и организовао јавно слушање, као и посланици и сва друга лица чије је присуство значајно с обзиром на тему, односно питање, поводом којег се организује јавно слушање.³³ Кворум, односно потребан број присутних чланова одбора, није услов који треба испунити да би се одржало јавно слушање. Пословником је прописано да се јавно слушање одржава независно од тога колики број чланова одбора присуствује јавном слушању.³⁴

Организовање јавног слушања није обавезно. То је само једна од могућности непосредног укључивања грађана у законодавни поступак која одбору, као радном телу Народне скупштине, стоји на располагању и коју одбор у свом раду може користити како би квалитетније обављао послове из своје надлежности, везане за законодавни процес или остваривање контролне функције. Пословником Народне скупштине нису прописани критеријуми којима би се одбор руководио приликом одлучивања да ли је потребно и целисходно организовати јавно слушање. Пословник садржи одредбе којима се одбор упућује да организује јавно слушање у законодавном поступку када за то постоји потреба, препуштајући одбору да изгради своје критеријуме на основу којих ће процењивати да ли је потребно и да ли би било корисно и пожељно организовати јавно слушање о предлогу закона који је у скупштинској процедури.

³¹ Чл. 83, ст. 3. ПНСРС.

³² Чл. 80. ПНСРС.

³³ Чл. 84, ст. 5. ПНСРС.

³⁴ Чл. 84, ст. 7. ПНСРС.

Недостатак пословничких одредаба којима би се ближе регулисали критеријуми којима би се одбор могао руководити приликом процењивања потребе за организовањем јавног слушања, упућује на потребу да се установе правила која би олакшала поступање одбора у одлучивању о томе да ли организовати јавно слушање и које активности је потребно предузети да би се јавно слушање припремило и спровело.³⁵

Након уводне изјаве, председавајући представља учеснике позване на слушање, редоследом предвиђеним за изјашњавање. Обично се време изјашњавања учесника ограничава на пет до десет минута.³⁶ Након усмене изјаве пријављених учесника, приступа се постављању питања од стране чланова одбора. Чланови одбора постављају питања редоследом којим се узимају у обзир године старости излагача, с правом председавајућег да утврђује редослед.

Након давања изјава, председавајући закључује јавно слушање. На крају се обично сумира оно што је изнето и наведено током слушања, представе се закључци о конкретним питањима и дају коментари о будућој динамици и активностима одбора у вези са резултатима јавног слушања.

Након завршетка јавног слушања, секретар одбора припрема кратак преглед датих сведочења. Овај преглед се прослеђује свим члановима одбора. Питања која су остала неразјашњена, секретар прослеђује члановима да накнадно одговоре писаним путем. Уз координацију са председником одбора, секретар израђује извештај са јавног слушања који се представља на пленарном заседању скупштине. Свако јавно слушање се снима и, касније, прекуцава. Одбор може размотрити могућност израде пратећих докумената уз извештај комисије. Пратећа документа могу обухватити изјаве учесника, резултате истраживања одбора, табеле, анализе, одговоре чланова одбора на постављена питања учесника. У извештају одбора бележе се значајне изјаве и запажања изнета од стране експерата или представника заинтересованих група позваних да присуствују. Повремено се оваква јавна слушања штампају у посебним публикацијама о појединим питањима рада парламента.

³⁵ Вид. Маријана Пајванчић, *Јавна расправа – облик непосредног учешћа грађана у законодавном процесу (организовање и вођење)*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2013, стр. 90-100.

³⁶ Вид. Слободан Вукадиновић, „Јавно разматрање у функцији превазилажења демократског дефицита, јавна расправа и разграничење од јавног слушања“, нав. дело, стр. 38.

5. ЗНАЧАЈ И ПРИМЕНА ИНСТИТУТА ЈАВНОГ СЛУШАЊА

Приликом одређивања значаја јавних слушања, неопходно је кренути од основне намере организовања јавних слушања, а то је решавање одређеног проблема кроз дискусију и прикупљање информација које парламентарни одбори користе у свом раду. Свако јавно слушање постиже, у најмању руку, размену информација и мишљења о некој теми. Иако јавност често очекује да ће њихово мишљење утицати на коначну одлуку, званичници нису обавезни да то чине. Међутим, презентовањем информација о теми и одговарањем на јавна питања – информативне компоненте процеса – јавна слушања могу, такође, послужити да се јавност подстакне у корист одлука које предлажу одбори, функционери и уопште званичници или да се на други начин саопшти зашто се одређени правац акције може предузети. Иако коначна одлука може бити у супротности са ставовима јавног мњења или сугестија изречених на слушању, одржавање јавног слушања, барем донекле, чини процес доношења одлуке транспарентним. Међутим, потребно је истаћи да укључивање јавности треба да буде циљ и сврха јавних слушања, а не средство за постизање других, посебно политичких и интересних циљева.

Једна од највећих предности јавног слушања – барем у теорији – јесте стварање форума за разговоре лицем у лице о различитим странама питања, посебно између изабраних званичника и грађана.³⁷ Затим, јавна слушања доприносе већим могућностима да се парламентарци и влада благовремено упознају и суоче са критикама и примедбама које грађани упућују на рад администрације, владе и парламента. Тиме се јасно ставља до знања извршној власти да не може проћи некажњено, уколико донесе меру која, пре свега, није законски оправдана, и која, као таква, крши и нарушава рад парламента, као и убрзавање одређених процеса унутар парламента, као кључне политичке институције. Ради сагледавања значаја института јавног слушања, приказаћемо укратко учесталост јавних слушања и одборе који их организују и спроводе, као и неке специфичне предмете јавних слушања у нашој земљи.

Од институционализације механизма јавног слушања, највећи број слушања је одржан 2013. године – укупно 28. Међутим, већ годину дана касније, у 2014. години одржано их је свега 10. Током 2015. године одржано је укупно 14 јавних слушања, да би у наредној години било одржано дупло мање. У 2016. години организовано је укупно седам

³⁷ John Gastil, *Political Communication and Deliberation*, Sage Publications, Los Angeles, 2008, стр. 189.

јавних слушања.³⁸ Једино слушање одржано у новембру 2017. године, било је посвећено улози Народне скупштине у спровођењу циљева одрживог развоја.

Према анализама и статистици Отвореног парламента³⁹ у 2018. години, такође је одржано само једно јавно слушање у организацији Одбора за заштиту животне средине. Оно је било посвећено Предлогу закона о радијационој и нуклеарној безбедности и сигурности, која је поднела Председница Народне скупштине у својству народног посланика. У 2019. години⁴⁰ је одржано укупно шест јавних слушања, а у 2020.⁴¹ - три јавна слушања.

У 2021. години⁴², Одбор за уставна питања и законодавство спровео је пет јавних слушања, Одбор за науку, технолошки развој и информатичко друштво – два, Одбор за заштиту животне средине – једно, Одбор за државну управу и локалну самоуправу – једно, Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и регионални развој – једно и Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава – једно. Према овим подацима, у 2021. години до октобра месеца, спроведено је 11 јавних слушања.

Можемо запазити да је у 2021. години одржано значајно више јавних слушања него у периоду од 2016. до 2021. године. Посебно се издваја активност Одбора за Уставна питања и законодавство, услед покренуте процедуре за измену Устава, што представља значајну легитимну окосницу саме садржине решења које ће будуће одредбе Устава садржати, а и саме процедуре поступка измене Устава. Знатно мањи број јавних слушања у 2019. и 2020. години, може се приписати епидемиолошкој ситуацији која је изазвана вирусом COVID 19 и изборном кампањом, парламентарним изборима и конституисањем Народне скупштине 2020. године. Свакако, праксу јавних слушања из 2021. године је потребно наставити, развијати и унапређивати.

³⁸ Вид. Тара Тепавац, *Народна скупштина Републике Србије: храм или параван демократије, радни извештај*, Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, Београд, 2019, стр. 28-29.

³⁹ Отворени парламент, анализе и статистике, јавна слушања, однос одржаних јавних слушања по одбору, за 2018. годину (<https://otvoreniiparlament.rs/statistika/javna-slusanja>, 01.11.2021).

⁴⁰ Отворени парламент, анализе и статистике, јавна слушања, однос одржаних јавних слушања по одбору, за 2019. годину (<https://otvoreniiparlament.rs/statistika/javna-slusanja>, 01.11.2021).

⁴¹ Отворени парламент, анализе и статистике, јавна слушања, однос одржаних јавних слушања по одбору, за 2020. годину (<https://otvoreniiparlament.rs/statistika/javna-slusanja>, 01.11.2021).

⁴² Отворени парламент, анализе и статистике, јавна слушања, однос одржаних јавних слушања по одбору, за 2021. годину (<https://otvoreniiparlament.rs/statistika/javna-slusanja>, 01.11.2021).

6. ЗАКЉУЧАК

Значај јавних слушања је неспоран у јачању квалитета комуникације, интеракције и узајамног поверења између грађана и државних институција, јер грађани имају могућност да вреднују, оцењују, надзиру и контролишу способност, ефикасност и спремност, пре свега посланика, али и представника извршне власти, да заступају њихове интересе, узму у обзир њихова мишљења и предлоге и поступају по изнетим критикама. Већа демократичност, легитимитет и транспарентност у доношењу аката се постиже се ширењем круга учесника у доношењу одлука, као и изношењу стручног мишљења о мерама које, у контексту односа владе и парламента, доноси како извршна, тако и законодавна власт.

Питања која спадају у надлежност Скупштине захтевају исцрпна разматрања од стране заинтересованих људи и стручњака, као и од стране скупштинских одбора. У оваквом процесу, велика је важност контактирања организација и појединаца који имају стручна знања и, наравно, грађана, омогућавајући им да се њихов глас и мишљење може чути и уважити.

Институт јавног слушања несумњиво унапређује законодавни процес и „отвара“ га према јавности, уз подстицање дијалога између грађана и законодавца у вези са предлозима закона, чиме се поступак усвајања закона прилагођава и чини разумљивим окружењу. У овом смислу би требало обавезати скупштинске одборе да организују јавна слушања пре усвајања системских аката. Значајно је указати на чињеницу да они који сазивају расправу немају законску обавезу да прате добијене савете или сугестије и тиме могу ризиковати да отуђе јавност или да изазову критику учесника. Један од начина да се ово сведе на најмању могућу меру је да званичници објаве детаљну документацију о процесу доношења одлука, укључујући и начин на који је допринос са јавних расправа узет или није узет у обзир.

Такође, спровођење јавног слушања представља значајну карикатуру у остваривању и унапређењу контролне функције Народне скупштине – посредством јавних слушања и под будним оком јавности, изабрани представници се понашају одговорније и у складу са исказаном вољом грађана. Пословником је потребно детаљније разрадити поступак контролних јавних слушања.

Јавна слушања доприносе целисходнијем поступању јавних званичника и функционера и доводе до ефикаснијег креирања политика, што, у крајњем исходу, утиче на квалитет живота грађана,

општу правну сигурност и демократску стабилност. У овом контексту би требало унапредити и прецизирати одредбе Пословника које се односе на организовање јавних слушања, посебно у погледу процене изводљивости и остваривања сврхе и циља истих.

Сматрамо да је неопходно проширити право на предлагање организовања јавног слушања на све посланике јер се постојећим решењем неоправдано сужава круг посланика којима то право припада само на посланике који су чланови одбора у којем се јавна расправа организује и садржински ограничава право посланика да предложи одржавање јавног слушања само на питања, која у оквиру своје надлежности, покрива одбор у којем је посланик члан.

Укључивањем јавних тела, стручних установа, појединаца и заинтересованих страна и стварањем форума за размену идеја, парламент се чини отворенијим и доступнијим, а јавност боље информисана. Тако се код грађана буди свест о укључености у јавни живот, политичке токове и значају доношења прописа у областима које су од виталне важности за њих.

ЛИТЕРАТУРА

Beetham David, *Parlamentarna demokratija u XXI veku – vodič za dobru praksu*, Program Ujedinjenih nacija za razvoj, Beograd, 2008.

Вукадиновић Слободан, „Јавно разматрање у функцији превазилажења демократског дефицита, јавна расправа и разграничење од јавног слушања“, *Правни записи*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, бр. 1/2016, 20-54.

Вучковић Јелена, „Електронска демократија и електронско гласање“, у зборнику: *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ* (приредила Снежана Соковић), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2021, 137-154.

Вучковић Јелена, *Медијско право*, Медивест, Ниш, 2019.

Славиша Орловић, *Јавна слушања као институција парламентарне праксе*, Програм Уједињених нација за развој, Београд, 2007.

Маријана Пајванчић, *Јавна расправа – облик непосредног учешћа грађана у законодавном процесу (организовање и вођење)*, Фондација Конард Аденауер, Београд, 2013.

Петров Владан, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.

Тевавац Тара, *Народна скупштина Републике Србије: храм или параван демократије, радни извештај*, Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, Београд, 2019.

Штајнер Јирг, *Основи делиберативне демократије, емпиријско истаживачке и нормативне импликације*, Службени гласник, Београд, 2015.

Beetham David, „Democracy : Key principles, Institutions and Problems“, *Democrsy :Its Principles and Achivment*, Inter Parliamentary Union, Geneva, 1988, 21-31.

Brown Mark, „Citizen Panel and Concept of Representation“, *The Jornual of Political Philosophy*, Wiley-Blackwell, Oxford, бр. 2/2006, 203-224.

Carpini Delli Michael, Cook Lomax Fay, Lawarence Jacobs, “Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature”, *Annual Review of Political Science*, Danvers Massachusetts USA, бр. 1/2007, 315-344.

Chambers Simone, „Measuring Publicity`s Effect: Reconciling Empirical Research and Normative Theory”, *Acta Politica*, Dutch Political Science Association, Leiden, Netrerlands, 2/2005, 255-266.

Fishkin James , *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, 2009.

Gastil John, *Political Communication and Deliberation*, Sage Publications, Los Angeles, 2008.

Habermas Jürgen, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discurse Theory of Law and Democracy*, MA: MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996.

Moreira de Castro Camila, „Public hearings as a tool to improve participation in regulatory policies: case study of the National Agency of Electric Energy“, *Revista de Administracao Publica*, Rio de Janeiro, бр. 5/2013, 1069-1087.

Nelson Jane, „Inovative Platforms for Public – Private Dialogue“, *Sesion I: How can mmultinationals engage with Governments to support economic development?* , The Brooklings Institution, 2014, 2 - 12.

Roberts Nancy Charlotte, „ Public deliberation in an age of direct citizen participation”, *American Review of Public Administration*, London, бр. 4/2004, 315-351.

Williamson Abby, Fung Archon, „ Public deliberation: Where are we and where can we go?“, *National Civic Review*, стр. 4/2004, стр. 2-15.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

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

Закон о државној управи, *Сл. Гласник РС*, 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018 – др.

Закон о Народној скупштини Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 9/2010.

Пословник Владе Републике Србије, *Сл. Гласник РС*, бр. 61/2006 , 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019 - др. уредба.

Пословник Народне скупштине Републике Србије, *Сл. Гласник РС*, бр. 20/2012.

ИЗВОРИ СА ИНТЕРНЕТА

Отворени парламент, анализе и статистике, јавна слушања, однос одржаних јавних слушања по одбору, <https://otvoreni.parlament.rs/statistika/javna-slusanja>.

Anika KOVAČEVIĆ

PUBLIC HEARING AS AN INSTITUTE OF STRENGTHENING THE DEMOCRATIC ORDER OF THE REPUBLIC OF SERBIA

- Resume -

In the paper, the author analyzes the institute of public hearing through the normative regulations of the notion, type, and the process of organizing and conducting it, while also considering the notion of the public in the public hearing framework and its application in Serbia's parliamentary practice. By being based on the constitutional principle of citizen sovereignty, the instrument of public hearing enables the promotion of the legislative and control function of the National assembly by opening a dialog between the citizens and the legislators during the formulation and shaping of laws and by adjusting the procedure of passing a law and making it understandable to the public, while simultaneously encouraging legal and purposeful actions by public officials. By pointing to the democratic necessity of having a transparent government that is held accountable, the application of this instrument contributes towards the development of political awareness and more efficient policy-making, which ultimately influences the citizens' quality of life, overall legal security and institutional stability. We can note that in 2021., significantly more public hearings were held than in the period from 2016. to 2021. The activity of the Committee on Constitutional Issues and Legislation, due to the initiated procedure for amending the Constitution, which is a significant legitimate backbone of the content of the decision that future provisions of the Constitution will contain, and the procedure for amending the Constitution. Significantly fewer public hearings in 2019. and 2020. can be attributed to the epidemiological situation caused by the COVID 19 virus and the election campaign, parliamentary elections and the constitution of the National Assembly in 2020. Certainly, the practice of public hearings from 2021. needs to be continued, developed and improved. Making the parliamentary boards' obligations related to organizing and adopting conclusions from public hearings more precise in normative terms, while further developing the parliamentary practice of applying this instrument, secures and strengthens the legitimacy of normative acts, as well as the democratic improvement stability of Serbia's entire legal and political order.

Keywords: public hearing, the public, parliamentary boards, MPs, public discussion, discussion.

* Рад је примљен 21.01.2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 01.04.2022. године.

НОРМАТИВНО-АНАЛИТИЧКИ ОСВРТ НА СТВАРНУ НАДЛЕЖНОСТ У СПОРОВИМА ИЗМЕЂУ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА И ДРУГИХ ПРАВНИХ ЛИЦА

- Сажетак -

Предмет овог рада је анализа одредбе из члана 25. став 1. тачка 1. Закона о уређењу судова, чија примена у пракси редовно задаје проблеме у ситуацијама када се као странке у поступку појављују привредни субјекти и друга правна лица. Намера је била да се кроз анализу законодавног оквира превасходно представе потешкоће са којима се учесници парничног поступка суочавају приликом одређивања стварне надлежности у тим случајевима. У раду је такође изложена важност института стварне надлежности као и све потенцијалне импликације погрешне примене правила којима је та материја нормирана, а уз то, дати су и конкретни предлози на који начин се проблеми у пракси могу превазићи.

Кључне речи: привредни субјекти, друга правна лица, стварна надлежност.

1. УВОД

Судски систем у свим демократским државама, представља веома комплексну целину, па ништа другачије није ни у Републици Србији. Тако, наш правосудни систем обухвата различите врсте судова који се најпре деле на судове опште и посебне надлежности. Затим, судови опште надлежности се деле на основне судове, више судове, апелационе судове

* Аутор је виши судијски сарадник у Привредном суду у Ваљеву. Електронска адреса аутора: stevankarac@gmail.com.

и Врховни касациони суд, а судови посебне надлежности на привредне судове, Привредни апелациони суд, прекршајне судове, Прекршајни апелациони суд и Управни суд, при чему је Врховни касациони суд највиши суд у Републици Србији.¹ Да би правни субјекти остварили своје право на грађанско-правну заштиту, као иницијална “препрека” појављују се одредбе о стварној надлежности суда. С обзиром на то да се споменута грађанскоправна заштита најчешће остварује се у парничном поступку, треба рећи да парничну способност имају сви судови опште надлежности, а од судова посебне надлежности, привредни судови и Привредни апелациони суд. Самим правилима о стварној надлежности одређује се који ће суд бити надлежан да одлучује као суд првог степена и то према својој врсти, а у оквиру судова исте врсте и којег ранга. Подела судова по врсти, последица је намере законодавца да дође до својеврсне специјализације судова за одређени тип спорова, а све како би у крајњем и судске одлуке биле правилније и правно утемељеније. Ипак, због комплексног чињеничног основа појединих спорова, али пре свега услед непрецизности прописа, то и одлучивање о стварној надлежности може бити врло сложен задатак, нарочито у случајевима када она “лебди” између судова опште надлежности и привредних судова. Циљ овог рада је осврт на стварну надлежност у споровима између привредних субјеката и других правних лица и то превасходно кроз анализу законодавног оквира у којем се ово питање појављује.

2. О СТВАРНОЈ НАДЛЕЖНОСТИ

Стварна надлежност је право и дужност одређеног суда да, у зависности од природе спора, суди у првом степену.² У процесном смислу, о значају правила о стварној надлежности, није потребно превише говорити. Примера ради, судови у парничном поступку суде у границама своје стварне надлежности прописане законом, они (за разлику од месне надлежности) у току целог поступка по службеној дужности пазе на своју стварну надлежност, а повреда ових правила представља битну повреду правила парничног поступка. Да ова правила прожимају целокупан ток парничног поступка, види се и из чињенице да, ако је за суђење надлежан домаћи суд, а по одредбама Закона о

¹ Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 - одлука УС, 87/2018 и 88/2018 - одлука УС.

² Татјана Павловић Недељковић (*et al.*), *Приручник за примену Закона о парничном поступку*, Форум судија Србије, Београд, 2017, стр. 22.

парничном поступку³ не може да се утврди који је суд месно надлежан, управо ће Врховни касациони суд, као највиши суд у Републици Србији, на предлог странке, да одреди који ће стварно надлежан суд да буде месно надлежан. Такође, према ЗПП, споразум странака о стварној надлежности није дозвољен, а споразум о месној надлежности суда који није месно надлежан се може закључити под условом да је тај суд стварно надлежан.

Парнични суд оцењује своју стварну надлежност одмах по пријему тужбе, према наводима тужбе и чињеницама које су му познате, а каснија промена околности које су битне за стварну надлежности има различит утицај спрам тога који суд постаје на основу тога надлежан. Уколико је на основу таквих промена надлежан други суд, али исте врсте, промена је ирелевантна – концепт устаљивања надлежности: парнични суд остаје стварно надлежан и наставља поступак. Супротно томе, ако је тиме постао надлежан суд друге врсте, парнични суд се оглашава стварно ненадлежним и упућује предмет по правноснажности решења суду друге врсте. Према томе, уколико на основу промена привредни суд као парнични више није надлежан, већ један од судова опште надлежности (основни или виши), он мора да се огласи стварно ненадлежним.⁴ Разуме се, исто важи и у ситуацији у којој је тужба поднета суду опште надлежности, а накнадно наступе околности услед којих надлежан постаје привредни суд. Правило о устаљивању стварне надлежности, дакле, није апсолутно.⁵

Ипак, одређивање стварно надлежног суда није увек лак задатак. То важи за странке које иницирају парнични поступак, али и за суд који у крајњем одлучује о свим спорним питањима и то како чињеничним, тако и правним. Иако процесне природе, ово питање за суд неретко представља већи правни изазов него доношење одлуке о главној ствари. Критеријуми на основу којих се одређује стварна надлежност могу бити врста предмета спора, својство субјеката, вредност предмета спора и др.⁶ Од побројаних судова који имају парничну способност, у првом

³ Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 - одлука УС, 74/2013 - одлука УС, 55/2014, 87/2018 и 18/2020 (у даљем тексту: ЗПП).

⁴ Марко Кнежевић, „Утицај престанка својства предузетника на стварну надлежност у парничном поступку: Ка новом схватању појма „спор између предузетника и привредног субјекта“ : поводом става ГО ВКС од 23.3.2012 (Билтен ВКС 1/2012, 119)“, *Harmonius*, Хармониус, Београд, 1/2019, стр. 213.

⁵ Александар Јакшић, *Међународно грађанско процесно право*, Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2016, стр. 254.

⁶ Тајјана Павловић Недељковић (*et al.*), *Приручник за примену Закона о парничном поступку*, нав. дело, стр. 22.

степену поступају основни, виши и привредни судови, а њихова стварна надлежност одређена је Законом о уређењу судова.⁷

3. СПОРОВИ ИЗМЕЂУ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА И ДРУГИХ ПРАВНИХ ЛИЦА

Управо из тог разлога, пажња је посвећена члану 25. став 1. тачка 1. ЗУС, и то само једном сегменту те одредбе. Том одредбом прописано је да привредни суд у првом степену суди у споровима између домаћих и страних привредних друштава, предузећа, задруга и предузетника и њихових асоцијација (привредни субјекти), у споровима који настану између привредних субјеката и других правних лица у обављању делатности привредних субјеката, као и кад је у наведеним споровима једна од странака физичко лице ако је са странком у односу материјалног супарничарства.⁸ Овде разликујемо три ситуације у којима је у првом степену надлежан да суди привредни суд:

- 1) у споровима између привредних субјеката привредни суд је надлежан, без обзира на природу спора;
- 2) у споровима који настану између привредних субјеката и других правних лица релевантна је и природа спора, односно спор би требало да је настао у обављању делатности привредних субјеката;
- 3) када је у наведеним споровима под бројевима 1) и 2) једна од странака физичко лице, ако је са странком у односу материјалног супарничарства.⁹

Ако се протумачи цитирана одредба, може се закључити да се стварна надлежност привредних судова одређује према два критеријума: субјективном (према својству странака у спору) и објективном (према природи материјално-правног односа који је предмет спора).¹⁰ Како је тема овог рада стварна надлежност у споровима између привредних субјеката и других правних лица, то је акценат и стављен на тај, централни део, претходно споменуте одредбе. Приметно је да она садржи три кључна елемента, а то су: привредни субјекти, друга правна лица и делатност привредних субјеката и они ће у наставку бити подробније представљени.

⁷ У даљем тексту: ЗУС.

⁸ Исто, члан 25. став 1. тачка 1.

⁹ Татјана Павловић Недељковић (*et al.*), *Приручник за примену Закона о парничном поступку*, нав. дело, стр. 26.

¹⁰ Исто, стр. 25-26.

Пре приступања самој анализи истичемо да формулација „у споровима који настану између привредних субјеката и других правних лица“ оставља простора за тумачење да су сви привредни субјекти правна лица, а да постоје и нека друга правна лица која нису привредни субјекти. Без обзира што оваква интерпретација није основана, с обзиром на то да нису сви привредни субјекти правна лица, сматрамо да би предметну одредбу требало формулисати језички јасније ради елиминисања свих потенцијалних дилема приликом тумачења у пракси.¹¹

Осим тога, указујемо и на нужност разликовања појма „спор“ који је у нашем праву двосмислен. Он некад представља синоним за сам парнични поступак, док у другом значењу представља спорни однос у материјалноправном смислу. Иако сматрамо да су оба контекста исправна, ближи смо становишту да је спор пре свега нешто што се решава у парничном поступку, као претпроцесни феномен.¹²

3.1. Привредни субјекти

Без обзира на то што основни задатак ЗУС није дефинисање појма привредних субјеката, већ организација, хијерархија и структура мреже судова у Републици Србији, те упркос чињеници да је наведеној одредби из члана 25. ЗУС неопходно одређено уподобљавање осталим позитивноправним прописима, мишљења смо да, набрајањем домаћих и страних привредних друштава, предузећа, задруга и предузетника и њихових асоцијација, поменути закон пружа добру основу за прављење дистинкције између привредних субјеката и других ентитета који се као странке могу појавити пред судом. Тим пре што наше позитивно законодавство не садржи изричиту и прецизну дефиницију појма привредних субјеката.

То не чини ни Закон о привредним друштвима¹³ који, истина, садржи појам привредног друштва, али не и привредног субјекта, као ширег правног института. Наиме, привредна друштва су по својој природи обавезно правна лица, док у привредне субјекте потпадају и предузетници као пословно способна физичка лица која обављају делатност у циљу остваривања прихода и која су као таква регистрована

¹¹ Сматрамо да би категорију „других правних лица“ било сврсисходније заменити синтагмом „правна лица која нису привредни субјекти“ или „правна лица без статуса привредних субјеката“.

¹² Боривоје Познић, Весна Ракић-Водинелић, *Грађанско процесно право*, Правни факултет Универзитета Унион: Службени гласник, Београд, 2015, стр. 27.

¹³ Закон о привредним друштвима, *Службени гласник РС*, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021 (у даљем тексту: ЗПД).

у складу са законом о регистрацији.¹⁴ Иако њихово предузеће (подухват, делатност) нема посебан правни субјективитет, предузетници су равноправни учесници у трговинском промету.¹⁵ Наизглед слични облици организовања, пољопривредна газдинства и задруге, имају надасве супротан статус. Тако, индивидуални пољопривредник није предузетник у смислу ЗПД, осим ако посебним законом није другачије уређено,¹⁶ док задруге према традиционалном задружном концепту, представљају посебан организациони облик привредног субјекта који се разликује од осталих привредних субјеката, а пре свега од привредног друштва.¹⁷ Затим, физичко лице уписано у посебан регистар, које обавља делатност слободне професије, уређену посебним прописом, сматра предузетником у смислу ЗПД ако је тим посебним прописом то одређено.¹⁸ Примера ради, а везано за потоњи случај, адвокати се не сматрају предузетницима, иако је реч о физичким лицима уписаним у посебан регистар (именик адвоката) која обављају делатност слободне професије уређену посебним прописом (Закон о адвокатури),¹⁹ јер им управо тај посебан пропис не прописује статус предузетника. Дакле, у случају спора између адвоката и привредног субјекта или другог правног лица (нпр. за неплаћене адвокатске услуге) неће бити надлежан привредни, већ суд опште надлежности. Са друге стране, ситуација је дијаметрално другачија када је реч о адвокатским ортачким друштвима. Закон о адвокатури предвиђа могућност да два или више адвоката оснују адвокатско ортачко друштво, које има статус правног лица, које се уписује у Регистар привредних субјеката Агенције за привредне регистре и које, самим тим, има статус привредног субјекта. Према томе, у случају спора између адвокатског ортачког друштва и привредног субјекта или другог правног лица за неплаћене адвокатске услуге неће бити надлежан суд опште надлежности. Иако се ради о истој врсти услуга које су предмет спора, правна форма тужиоца ће условити да у конкретном случају стварно буде надлежан привредни суд.

Према томе, уписом у Регистар привредних субјеката, правни субјекти стичу својство привредних субјекта. Ова материја је ближе уређена Правилником о садржини регистра привредних субјеката

¹⁴ Исто, члан 83.

¹⁵ Мирко Васиљевић, *Компанијско право: право привредних друштава*, Правни факултет Универзитета, Београд, 2017, стр. 43.

¹⁶ Чл. 83, ст. 3. ЗПД.

¹⁷ Мирјана Кнежевић, „Задруга у савременом привредном окружењу“, *Научне публикације Државног универзитета у Новом Пазару, Серија Б: Друштвене & хуманистичке науке*, Државни универзитет у Новом Пазару, Нови Пазар, 1/2021, стр. 53.

¹⁸ Чл. 83, ст. 2. ЗПД.

¹⁹ Закон о адвокатури, *Службени гласник РС*, бр. 31/2011 и 24/2012 - одлука УС.

и документацији потребној за регистрацију.²⁰ Правилник прописује појединости за поступак регистрације предузетника, ортачких друштава, командитних друштава, друштава са ограниченом одговорношћу, акционарских друштава, банака, друштава за управљање инвестиционим фондовима, друштава за осигурање, јавних предузећа, задруга и задружних савеза, огранака домаћих правних лица и огранака и представништава страних привредних друштава. На тај начин су на најобухватнији начин таксативно побројани облици организовања који имају статус привредног субјекта. Ипак, тиме нису исцрпљени сви облици организовања са таквим статусом, о чему ће бити речи у наставку.

Додајемо да је Законом о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама привредни субјект одређен као привредно друштво и предузетник основан у складу са законом којим се уређују привредна друштва, као и задруга и регистровано пољопривредно газдинство и остала правна лица основана у складу са посебним законом.²¹ Приметно је да је статус привредног субјекта овим законом дат и неким ентитетима који се не уписују у Регистар привредних субјеката, као што су пољопривредна газдинства, стамбене заједнице, месне заједнице, итд. Споменути ентитети који суштински нису привредни субјекти, као субјекти права повремено ипак ступају у облигационоправне односе, па смо мишљења је овакво одређење статуса привредног субјекта *ad hoc* природе и да представља одраз тежње законодавца да уведе већу дисциплину у плаћању новчаних обавеза. Стога, сматрамо да овако широко дефинисан појам привредног субјекта не може бити релевантан у контексту стварне надлежности, већ да се искључиво може користити у смислу примене наведеног закона.

3.2. Друга правна лица

Друга правна лица представљају субјекте права са статусом правног лица, који нису уписани у Регистар привредних субјеката, тј. немају статус привредних субјеката. Статус правног лица стиче се законом, па с тим у вези, као “друга правна лица” наводимо већ споменуте стамбене заједнице, месне заједнице, али и задужбине, фондације, политичке странке, удружења, установе, јединице локалне самоуправе, Републику Србију, и др.

²⁰ Правилник о садржини регистра привредних субјеката и документацији потребној за регистрацију, *Службени гласник РС*, бр. 42/2016 (у даљем тексту: Правилник).

²¹ Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, *Службени гласник РС*, бр. 119/2012, 68/2015, 113/2017, 91/2019, 44/2021 и 44/2021 - др. закон.

Иако све категорије тзв. ‘’других правних лица’’ имају своје специфичности и посебности, у том смислу нарочито истичемо удружења. Њихов статус уређен је Законом о удружењима,²² она се уписују у регистар Агенције за привредне регистре, могу да обављају и привредну делатност, према њима се може покренути поступак стечаја, али ипак немају статус привредних субјеката. Наиме, удружења се уписују у регистар који се води при АПР-у (али не у Регистар привредних субјеката, већ у Регистар удружења), а и привредну или другу делатност којом се стиче добит у складу са законом којим се уређује класификација делатности, могу непосредно да обављају под условом да је делатност у вези са њиховим статутарним циљевима, да је делатност предвиђена статутом, као и да је делатност мањег обима, односно да се делатност обавља у обиму потребном за остваривање циљева удружења. У супротном, бављење привредном или другом делатношћу у циљу стицања добити супротно прописаним условима повлачи одговорност удружења за привредни преступ или прекршај.

Ипак, као крајње атипичну категорију ‘’других правних лица’’ издвајамо установе. Питања као што су оснивање, рад и организација установа уређена су Законом о јавним службама.²³ Оне се оснивају ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у области: образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања и здравствене заштите животиња. Затим, ЗЈС прописује и да се установа уписује у судски регистар (који воде привредни судови), али од тог правила постоји изузетак пошто се здравствене установе уписују у Регистар здравствених установа који води АПР.²⁴ Саме здравствене установе се по врсти деле на оне које обављају здравствену делатност на примарном, секундарном, терцијарном, као и на више нивоа здравствене заштите, а у оквиру тих категорија на домове здравља, апотекарске установе, заводе, болнице, клинике, институте, и др. Потом, постоји подела на здравствене установе у јавној и приватној својини. У оквиру здравствене делатности налази се и апотекарска делатност која се у складу са законом може обављати и у апотеци приватној пракси, као типичном примеру здравствене установе у приватној својини. Апотеке приватне праксе, осим што обезбеђују фармацеутску здравствену

²² Закон о удружењима, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, 99/2011 - др. закони и 44/2018 - др. закон.

²³ Закон о јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 42/91, 71/94, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона и 83/2014 - др. закон (у даљем тексту: ЗЈС).

²⁴ Закон о здравственој заштити, *Службени гласник РС*, бр. 25/2019.

заштиту грађана, прометом лекова и медицинских средстава стичу финансијску добит, без које (за разлику од установа у јавној својини) не би могле одрживо да опстану, па животна логика упућује на закључак да је њихова природа суштински блиска привредним друштвима. У прилог томе иде и околност да се стечајни поступак не спроводи према правним лицима чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, а која се искључиво или претежно финансирају кроз уступљене јавне приходе или из републичког буџета односно буџета аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Ово се не односи на апотеке приватне праксе према којима се поступци стечаја редовно спроводе, па се управо стицање добити, а не обављање делатности од општег интереса, намеће као њихов приоритет.

Према томе, установе карактерише плурализам закона којима је та материја уређена и, још више, плурализам области у којима се оне оснивају. Њиховој особености доприносе и чињенице да се оне уписују у два регистра, при чему је чак и апсурдно да установе које се воде у регистру привредних судова (музеји, школе, вртићи, библиотеке, итд), немају статус привредних субјеката, док би се тај статус и те како могао приписати појединим установама које се уписују у Регистар здравствених установа који води АПР, од којих смо као пример издвојили апотеке приватне праксе. Због свих ових особина неретко ће постојати дилема да ли установе уопште третирати као "друга правна лица" или пак као привредне субјекте, што је кључно при одлучивању о стварној надлежности.

3.3. Делатност привредних субјеката

Крајњи, али подједнако битан елемент анализираних законске одредбе јесте делатност привредних субјеката. У споровима између привредних субјеката, где је субјективни критеријум одлучујући, врста спора није од значаја за стварну надлежност, па ће у сваком случају стварно надлежан бити привредни суд, без обзира на то да ли је предмет спора накнада штете, дуг, сметање поседа, својина, итд. За разлику од тих спорова, у споровима између привредних субјеката и других правних лица, одлучујући је објективни критеријум, односно околност да је спор настао поводом обављања делатности странке која је привредни субјект. Пошто наше законодавство не дефинише појам привредних субјеката, то је изостала и дефиниција делатности привредних субјеката. Делатност јесте регулисана Законом о класификацији делатности,²⁵ али не само

²⁵ Закон о класификацији делатности, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

у погледу привредних субјеката, већ на један општи начин, па тако, наведени закон као јединице разврставања наводи: привредна друштва, задруге, банке, друштва за осигурање, брокерско-дилерска друштва, даваоце финансијског лизинга, друге правне форме привредних субјеката, предузетнике, пољопривредна газдинства, установе, јавна предузећа, државне органе, органе аутономних покрајина, органе јединица локалне самоуправе, политичке странке, синдикалне и друштвене организације, удружења, огранке и представништва страних правних лица и друге организације које обављају делатност. Једно од кључних питања која се поставља јесте и да ли у смислу одређивања стварне надлежности делатност привредних субјеката треба тумачити уже, у смислу претежне делатности, која се региструје при АПР-у или исту треба посматрати шире и као делатност привредног субјекта сматрати и све друге делатности које нису законом забрањене. Управо је то главни узрок недоумица и дилема у пракси, због чега се неретко поступци са истим предметом спора појављују како пред привредним, тако и пред судовима опште надлежности. Неупитни су случајеви у којима привредни субјект у обављању своје примарне делатности другом правном лицу испоручи одређену робу или пружи одређену услугу коју друго правно лице не плати. Ипак, као потенцијално спорни појављују се спорови између привредних субјеката и других правних лица поводом закупнине, својине, накнаде штете, накнаде за одржавање стамбене зграде и слично, где веза између делатности привредног субјекта и предмета спора није тако евидентна. На пример, ако је предмет спора у вези са закупом, неплаћену закупнину од стране другог правног лица као закупца, привредни субјект као закуподавац може уложити у своје пословање, односно у своју примарну делатност, а ако је пак привредни субјект у улози закупца, непокретност која је предмет уговора о закупу може се користити за обављање делатности. Исто важи и за споменуте спорове о својини или накнади штете, где се предметна ствар или накнада претрпљене штете могу ставити у службу обављања претежне делатности, па и у тим случајевима постоји јасна (али је спорно да ли и довољно снажна) веза између предмета спора и делатности привредног субјекта.

4. ЗАКЉУЧАК

Напоследку, питање потенцијалног сукоба надлежности између судова опште надлежности и привредних судова у овој материји најчешће ће се појављивати као питање потенцијалног сукоба

надлежности између основних и привредних судова, с обзиром на то да виши судови у првом степену поступају у случајевима када вредност предмета спора омогућује изјављивање ревизије (вредност изнад 40.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе), а таквих предмета је значајно мање. Надаље, као највећи проблем јавља се тумачење објективног елемента, односно делатности привредних субјеката. Става смо да је принцип по којем се као делатност привредног субјекта узима само она која је уз шифру и назив делатности регистрована при АПР-у, превише ригидан и неспојив са динамиком привредних односа. Са друге стране, превише екстензивним тумачењем, на претходно описан начин, би се практично сваки спор између привредних субјеката и других правних лица могао довести у везу са делатношћу привредних субјеката. Таквим тумачењем би се заснивала надлежност привредних судова, али би се и обесмислила и релативизовала тежња законодавца да успостави специјализацију судова на бази врсте спора. Следствено томе, од случаја до случаја се морају ценити све релевантне околности (као нпр. да ли је штета уговорне или вануговорне природе, која је регистрована делатност привредног субјекта, и сл), а у циљу што правилније примене правила о стварној надлежности.

Наравно, као споран се може појавити и субјективни елемент, тј. дилема да ли неки правни субјект уједно представља и привредни субјект. Овакве дилеме ће се ређе јављати, и оне су решиве са ослонцем на суштински добру законску регулативу у том смислу. Ипак, ту регулативу неопходно је у одређеном смислу реформисати, превасходно у правцу прецизности и међусобне усклађености прописа. Питање стварне надлежности у контексту субјективног елемента може бити закомпликовано у ситуацијама када се као странке појављују установе као веома распрострањена "друга правна лица". За почетак потребно је променити начин вођења регистра установа. Пре свега, напуштањем концепта уписа појединих категорија установа у регистар привредних судова који представља својеврсни реликт прошлости. Његовим напуштањем би се превазишла неповољна околност да се установе уписују у два регистра, а унификацијом ове области би се у огромној мери допринело правној сигурности.

У крајњем, од тумачења предметне одредбе зависи пред којим судом и по којим правилима ће се поступак водити. Конкретно, да ли ће се тужба достављати на одговор или не, да ли ће рок за жалбу бити 8 или 15 дана, који ће бити парижони рок, а од утицаја је и на могућност нападања првостепене пресуде у потпуности, те на дозвољеност

ревизије. Дакле, осим што ће интерпретација ове норме дефинисати парнични поступак у којем се спор расправља, она у крајњем може утицати и на његов исход. Како тренутно важећа законска одредба дефинитивно оставља простора за различита тумачења, мишљења смо да је уједначена судска пракса одлучујући фактор који би требало да допринесе превазилажењу свих недоумица и препрека у овој материји.

ЛИТЕРАТУРА

Васиљевић Мирко, *Компанијско право: право привредних друштава*, Правни факултет Универзитета, Београд, 2017.

Јакшић Александар, *Међународно грађанско процесно право*, Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2016.

Кнежевић Марко, „Утицај престанка својства предузетника на стварну надлежност у парничном поступку: Ка новом схватању појма „спор између предузетника и привредног субјекта“ : поводом става ГО ВКС од 23.3.2012 (Билтен ВКС 1/2012, 119)“, *Harmonius*, Хармониус, Београд, 1/2019, стр. 213.

Кнежевић Мирјана, „Задруга у савременом привредном окружењу“, *Научне публикације Државног универзитета у Новом Пазару, Серија Б: Друштвене & хуманистичке науке*, Државни универзитет у Новом Пазару, Нови Пазар, 1/2021, 53-63.

Павловић Недељковић Татјана et al., *Приручник за примену Закона о парничном поступку*, Форум судија Србије, Београд, 2017.

Познић Боривоје, Ракић-Водинелић Весна, *Грађанско процесно право*, Правни факултет Универзитета Унион: Службени гласник, Београд, 2015.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

Правилник о садржини регистра привредних субјеката и документацији потребној за регистрацију, *Службени гласник РС*, бр. 42/2016.

Закон о адвокатури, *Службени гласник РС*, бр. 31/2011 и 24/2012 - одлука УС.

Закон о здравственој заштити, *Службени гласник РС*, бр. 25/2019.

Закон о јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 42/91, 71/94, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона и 83/2014 - др. закон.

Закон о класификацији делатности, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

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

Закон о привредним друштвима, *Службени гласник РС*, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021.

Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, *Службени гласник РС*, бр. 119/2012, 68/2015, 113/2017, 91/2019, 44/2021 и 44/2021 - др. закон.

Закон о удружењима, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, 99/2011 - др. закони и 44/2018 - др. закон.

Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 - одлука УС, 87/2018 и 88/2018 - одлука УС.

Stevan KARAC'

CHALLENGES IN DETERMINING SUBJECT MATTER JURISDICTION IN DISPUTES BETWEEN ECONOMIC ENTITIES AND OTHER LEGAL ENTITIES

Resume

The subject of this paper is the analysis of the provision from the Article 25. paragraph 1. item 1. of the Law on Organization of Courts, whose application in practice regularly causes problems in situations where economic entities and other legal entities appear as parties of the proceedings. The intention was to, through the analysis of the legislative framework, primarily present the difficulties that the participants in civil proceedings face in determining the subject matter jurisdiction in these cases. The paper also presents the importance of the institute of subject matter jurisdiction, as well as all the potential implications of incorrect application of the rules that regulate this matter, and in addition, concrete proposals are given on how to overcome the problems in practice.

Keywords: economic entities, other legal entities, subject matter jurisdiction.

* Рад је примљен 24.01.2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 01.04.2022. године.

Владан ПЕТРОВ*

Правни факултет
Универзитет у Београду

УДК 342.4(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.12022.5>НА КОРАК ОД ПРОМЕНЕ УСТАВА У ДЕЛУ О
ПРАВОСУЂУ**

Усвајањем Акта о промени Устава у делу о правосуђу и Уставног закона за спровођење уставних амандмана од стране Народне скупштине 30. новембра 2021. године, Република Србија се нашла на корак од промене Устава. О тој промени одлучиваће грађани на референдуму 16. јануара 2022. године. То је *обавезни уставотворни референдум*, јер се правосуђе, односно судови и јавно тужилаштво налазе у Петом делу Устава који носи назив „Уређење власти“, а према Уставу (члан 203), „Народна скупштина је дужна да акт о промени Устава стави на републички референдум ради потврђивања, ако се промена Устава односи на (...) уређење власти“. Тај референдум је и *обавезујући*, јер „промена Устава је усвојена ако је за промену на референдуму гласала већина изашлих бирача“, а да би ступио на снагу неопходно је да Акт о промени Устава, који је потврђен на референдуму, прогласи Народна скупштина. Дакле, потврдна одлука грађана на референдуму правно обавезује Народну скупштину да Акт о промени Устава и прогласи.

Влада Србије поднела је предлог за промену Устава у делу о правосуђу децембра прошле године. Одбор за уставна питања и законодавство донео је *Одлуку о покретању активности у поступку промене Устава* 16. априла 2021. године. Надлежни одбор је у ту сврху организовао „први круг“ јавних слушања крајем маја и почетком јуна, на које су позивани релевантни и заинтересовани субјекти – професура, наука, струка, представници цивилног друштва, итд. Тиме је створен основ за инклузивност процеса. Инклузивност и транспарентност процеса обележја су демократске процедуре промене

* Аутор је редовни професор на Правном факултету Универзитета у Београду. Електронска адреса аутора: vpetrov@ius.bg.ac.rs

** Изворно објављено у часопису „Право у правосуђу“, бр. 249-250, стр. 11-13.

Устава и представљају важне стандарде ревизије Устава које је утврдила Венецијанска комисија (у даљем тексту: ВК). Народна скупштина је 7. јуна 2021. године усвојила Предлог за промену Устава.

Кључни моменат у даљем поступку промене Устава била је Одлука Одбора за уставна питања и законодавство о формирању Радне групе за израду нацрта акта о промени Устава и нацрта спроведбеног уставног закона. Три су битна чиниоца утицала на квалитет рада Радне групе. Први је њена репрезентативност. Радна група је била састављена тако да у њој превласт имају представници професуре, науке и струке у односу на представнике политике. Радна група је била не само ослобођена било каквих политичких притисака, што је резултирало решењима која нису производ привременог компромиса, него равнотеже између европских стандарда и вредности, на чију приврженост се Србија обавезала чланом 1. свог Устава, с једне стране, и конкретних потреба модерног српског друштва, којем је неопходна делотворнија и правичнија судска заштита људских права, с друге стране. Радна група је била и у готово непрекидном контакту са ВК, односно члановима Комисије известиоцима за писање мишљења о уставним амандманима.

Пошто је Радна група израдила нацрт акта о промени Устава и нацрт спроведбеног закона, отпочео је „други круг“ јавних слушања, овог пута о конкретном тексту. Пре издавања Мишљења ВК о уставним амандманима и спроведбеном закону, биле су одржане *online* консултације са председником, директором и члановима известиоцима ВК. Чланови ВК су већ тада исказали задовољство предложеним уставним решењима у целини, наговештавајући препоруке усмерене на побољшање одређених појединачних решења. Мишљење ВК о уставним амандманима о правосуђу усвојено је на пленарној седници овог тела 15. октобра 2021. године.

Мишљење Венецијанске комисије је, ако се чита уз разумевање метода рада овог тела, било изразито позитивно. Кључне препоруке односиле су се, најкраће речено, на три питања. Прво је састав Високог савета судства и усвајање једне од две алтернативе које су у нацрту уставних амандмана наведене – прва без председника Врховног суда, са шест судија које бирају судије и пет истакнутих правника, које бира Народна скупштина, а друга са председником Врховног суда, пет судија које бирају судије и пет истакнутих правника. Друго питање односило се на тзв. *anti deadlock* механизам који се примењује када Народна скупштина не може да изабере истакнуте правнике двотрећинском већином свих народних посланика. Тада, уместо ње, одлуку о избору

доноси петочлана Комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова. Треће питање тичало се *састава Високог савета тужилаца*. Предложено је да се ово тело састоји од пет јавних тужилаца, Врховног јавног тужиоца, министра надлежног за правосуђе и четири истакнута правника. Венецијанска комисија јесте констатовала да овакав састав ВСТ-а није противан њеним стандардима, али је истакла да би идеално решење подразумевало уклањање чланова по положају, Врховног јавног тужиоца и министра надлежног за правосуђе из ВСТ-а („Постоји разлика између ВСС-а и ВСТ-а у погледу укључености *ex officio* чланова – идеално, две позиције *ex officio* чланова ВСТ-а требало би укинути и требало би да буде шест јавних тужилаца изабраних од стране јавних тужилаца...“).

У Радној групи за израду нацрта акта о промени Устава постојала су различита становишта у вези с овим питањима. Лично, био сам најближи првој алтернативи у вези са саставом ВСС-а са шест судија изабраних од стране судија и пет истакнутих правника, без председника Врховног суда. После другог круга јавних слушања, а нарочито ставова Врховног касационог суда, издатих поводом нацрта акта о промени Устава, сложио сам се да би прихватљиво било и решење са председником Врховног суда у саставу, шест судија и четири истакнута правника. Уосталом, такво решење одговара стандардима Венецијанске комисије, али и нашем традиционалном поимању позиције и улоге председника Врховног суда као неког ко оличава целокупно судство. Такво решење је и унето у коначни Предлог акта о промени Устава, а на њега није имала примедбе ни Венецијанска комисија у Ургентном мишљењу о ревидираним уставним амандманима о судству, издатом 24. новембра ове године.

У вези са петочланом комисијом, од почетка сам био убеђен да боље решење у датим условима није могуће пронаћи. Два су кључна аргумента у корист овог решења. Петочлана комисија јесте већим делом састављена од носилаца функција које бира (председник Народне скупштине, Врховни јавни тужилац, Заштитник грађана) или може да бира Народна скупштина (председник Уставног суда под условом да га је као судију Уставног суда изабрала или предложила за избор Народна скупштина). Истовремено, то су једини носиоци јавних функција, осим председника Владе, министара и председника Републике, који су уставне категорије. Други, још важнији аргумент, односи се на изричито прописано или претпостављено својство ових функционера, међу којима су четири истакнута правника (председник Врховног

суда, председник Уставног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана), који потом бирају истакнуте правнике за чланове ВСС-а. У свом ургентном мишљењу од 24. новембра, ВК је констатовала да њена препорука у вези са петочланом комисијом није усвојена, али остају две битне чињенице, које не би требало заобићи, ради потпуног разумевања поступања надлежних органа Републике Србије у вези с овим питањем. Прво, ВК је тражила да се преиспита састав петочлане комисије, али није дала конкретну сугестију у ком правцу, а није предложила ни конкретно решење. Друго, у Меморандуму о сагласности нацрта уставних амандмана из октобра 2018. године Комисија је подржала овакво решење.

Највише спорно остало је питање састава ВСТ-а. Одбор за уставна питања и законодавство није изменио састав ВСТ-а тако да прихвати идеално решење које је предложила ВК. Улога министра надлежног за правосуђе редукована је тако да министар не може гласати у поступку остваривања дисциплинске одговорности јавних тужилаца, чиме је, како констатује ВК, њена препорука „парцијално прихваћена“. Комисија наглашава: „Иако решења у предложеним ревидираним уставним амандманима нису (...) противна ниједном међународном стандарду као таквом, Комисија жели да инсистира још једанпут на потреби редуковања ризика политизације у оба савета (ВСС, ВСТ, В. П.)“. Можда је заиста требало отићи и корак даље, односно уклонити Врховног јавног тужиоца из ВСТ-а, док би остао само министар надлежан за правосуђе. Министар би обезбеђивао, више „симболично“ него суштински, везу између две категорије чланова – јавних тужилаца и истакнутих правника. Врховни јавни тужилац, с обзиром на то да је на врху хијерархије јавног тужилаштва, такву улогу не би могао остваривати.

У сваком случају, усвајањем Акта о промени Устава, Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава и Одлуке о расписивању републичког референдума ради потврђивања Акта о промени Устава Републике Србије од стране Народне скупштине 30. новембра 2021. године, Република Србија је дошла на корак од дуго најављиване промене Устава у делу о правосуђу. Тај последњи „корак“ учиниће или неће учинити грађани на референдуму на којем је за коначно усвајање акта о промени Устава неопходна већина од изашлих бирача. Нема цензуса излазности, али треба нагласити – тај цензус није укинут новим Законом о референдуму и народној иницијативи, о којем овом приликом није могло бити речи, већ Уставом из 2006. године.

У наредном периоду, до 16. јануара када ће се одржати референдум за промену Устава, грађане треба објективно и свеобухватно обавештавати о предмету референдума и њиховој кључној улози у поступку промене Устава. У ту сврху, а у складу са Законом о референдуму и народној иницијативи, РИК је донела *Одлуку о утврђивању текста Информације о Акту о промени Устава Републике Србије*, коју је дужна да достави свим грађанима на адресу пребивалишта. Тај текст садржи најважније информације о уставним амандманима. То су следеће информације: 1) Акт о промени Устава искључиво се односи на правосуђе и њиме се не мењају други делови Устава; 2) Предвиђају се додатне уставне гаранције независности судства и судија; 3) Гарантује се сталност судијске функције; 4) Највиши суд у Републици Србији је Врховни суд; 5) Судије, председника Врховног суда и председнике судова бира Високи савет судства; 6) Организационе промене обезбеђују самосталност и одговорност јавног тужилаштва; 7) Главне јавне тужиоце и јавне тужиоце бира Високи савет тужилаштва; 8) Циљ промене Устава – обезбеђивање веће независности, ефикасности и одговорности судства, веће самосталности и одговорности јавног тужилаштва, бољу заштиту права грађана и јачање владавине права.

Да закључим. Акт о промени Устава у делу о правосуђу израђен је уз поштовање свих стандарда Венецијанске комисије. Постигнут је највиши могући консензус између представника струке, оличене у главним струковним удружењима (Друштво судија, Удружење тужилаца Србије), и представника извршне власти, који су били предлагачи ових промена. Представници професуре и науке били су непосредно и активно укључени у поступку промене Устава. Народна скупштина је обезбедила одговарајући политички оквир процесу. То су непобитне чињенице. Непобитна чињеница је и та да су предложена уставна решења далеко боља од актуелних. То чак ни критичари овог текста не могу да оспоре. Остаје „последњи корак“ који треба да направе грађани као носиоци суверености. Каква год да буде коначна одлука, грађани треба да изађу на референдум 16. јануара 2022. године у што већем броју. То ће бити највећи институционални показатељ демократске зрелости српског друштва и његове спремности да се у том правцу и даље развија.

* Рад је примљен 29.03.2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 01.04.2022. године.

ЗАШТО И ШТА МЕЊАМО У УСТАВУ?*

Грађани Републике Србије ће се 16. јануара 2022. године на републичком референдуму изјашњавати о промени Устава Републике Србије. Иако је ствар релативно једноставна, у јавности има доста недоумица о томе шта се у Уставу мења и зашто.

Најпре, поставља се питање да ли би грађани, евентуалним позитивним одговором на референдумско питање, дали „бланко овлашћење“ властима за промену читавог Устава, па и дела који се тиче државне територије и њене целовитости (конкретно – одредбе о КиМ). Одговор је јасан и кратак – никако. Садржина промена је прецизно и недвосмислено утврђена у Уставом прописаној процедури. Народна скупштина је 30. новембра 2021. године усвојила *Акт о промени Устава Републике Србије*, који је истог дана и објављен у Службеном гласнику Републике Србије, као саставни део *Одлуке о расписивању републичког референдума ради потврђивања Акта о промени Устава Републике Србије*. Дакле, текст *Акта о промени Устава* је јавно доступан како на интернет сајту Народне скупштине, тако и на странама Службеног гласника (бр. 115/2021 од 30.11.2021 године), тако да сви заинтересовани грађани на једноставан начин могу да се упознају са садржином промена. Укратко, предложени амандмани тичу се унапређивања положаја судства као треће гране власти и јавног тужилаштва као самосталног и изузетно важног државног органа.

Следећа недоумица је да ли Устав мењамо због, и по мери, „Европе“. Прво, треба прецизирати шта се подразумева под „Европом“. Током процеса израде предложених амандмана о њима се изјаснила и Венецијанска комисија. Ово тело је орган Савета Европе, организације чији је Србија члан, а која није исто што и Европска унија (ако под

* Аутор је асистент на Правном факултету Универзитета у Београду. Електронска адреса аутора: djordje.markovic@ius.bg.ac.rs.

** Текст је првобитно, незнатно измењеног садржаја, објављен 04.01.2022. године у Вечерњим новостима, под насловом: "ДА" НЕ ЗНАЧИ ПРОМЕНУ ДЕЛА УСТАВА О КиМ. Вид: <https://www.novosti.rs/vesti/politika/1072347/znaci-promenu-dela-ustava-kim-djordje-markovic-asis-tent-pravnom-fakultetu-beogradu-predstojećem-referendumu>.

„Европом“ подразумевамо Европску унију). Чланице Савета Европе су све европске државе осим Белорусије, а Венецијанска комисија, као њен орган, сачињена је од угледних правних стручњака, које делегирају државе чланице и која се бави упоредноправном анализом правних решења на читавом континенту, у циљу размене добрих идеја и праксе. Мишљења Венецијанске комисије имају велики стручни, па и политички значај, али нису обавезујућа. Мишљење Комисије о предложеним уставним променама је позитивно. Ову чињеницу треба узети као један од аргумената приликом изјашњавања и ништа више од тога. Дакле, Устав мењам због нас самих, а не због неког другог, те стога примарни мотив грађанима треба да буде мисао о унапређењу наших институција.

Поставља се и питање шта је циљ ове уставне промене? У најкраћем, циљ се огледа у смањивању могућности да до судства и тужилаштва допру штетни (коруптивни) утицаји. Са друге стране, циљ није увођење тзв. судократије, како се понекад може чути у јавности. Неопходно је да и судије и тужиоци имају слуша за политику схваћену у најширем смислу – у смислу интереса грађана и државних институција које због грађана и постоје. Како би се овај тежак задатак остварио, предвиђен је сложен механизам, који би требало да обезбеди заштиту од недозвољеног задирања извршне и законодавне власти ка суду и тужилаштву, а да, с друге стране – очува њихову везу са носиоцима суверености – грађанима Србије.

Напослетку, да ли ће циљ бити остварен, не зависи само од квалитета предложених норми и тога да ли ће референдум бити успешан, мада је то свакако неопходан корак. Битно је да и закони који буду доношени за спровођење уставних одредби такође буду завидног квалитета и избалансираних решења. Ипак, пресудну улогу имаће наша (нас као политичке заједнице) спремност да предложене одредбе примењујемо како то уставна култура налаже, у духу устава и владавине права.

* Рад је примљен 26.03.2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 01.04.2022. године.

КАД НАУКА И ПОЛИТИКА САРАЂУЈУ – ИЗ УГЛА ЧЛАНА РАДНЕ ГРУПЕ**

Није једноставно говорити и писати о односу науке и политике. Помало је и мучно пошто се о односу политике са било чиме изван ње саме много прича, много наслућује, а заправо мало зна. Има ту и мало мистике, доза и претеривања. Ретко се и верује ономе ко је имао прилику да то види, чује и осети. Постоје и предубеђења и стереотипи. Она су каткад и непремостива, па бисте пре некога убедили да седмица траје осам дана него да политика и наука могу да сарађују током једног патриотског задатка. Но, добро, шта да се ради. Каже наш народ лепо, сто људи – сто ћуди. Тако мора и онда нека тако и буде. Живот је, како то сви знамо такав, да увек можете да очекујете неочекивано. У складу с тим, нисам ни слутио да ће се мој живот прилично изменити од те каснојунске вечери, када ме је позвао професор др Владан Петров мој учитељ, мој ментор. Предочио ми је да ћу, уколико то желим, заједно са пријатељем и колегом из Института за упоредно право др Мирославом Ђорђевићем бити предложен да будем члан Радне групе за израду Нацрта акта о промени Устава наше земље. Претпостављам да сам се у том тренутку осећао као сваки спортиста који добија позив да обуче дрес са државним грбом. Одговор се наметао, из мене је покуљало неколико да. Да, јер је то дрес са државним грбом. Да, јер је то патриотски задатак. Да, како бих вратио делић онога што је моја земља, школујући ме, уложила у мене. Да, како би моји преци били поносни на мене. Да, како би моја породица била горда на мене. Да, како би то били и моји пријатељи. Да, како бих урадио нешто корисно за Србију. Да, једино да, то је био једини одговор. Једини могући. Да.

* Аутор је научни сарадник Института за упоредно право из Београда. Електронска адреса аутора: m.stanic@iur.rs.

** Изворно објављено у дневном листу „Политика“, 05.12.2021, стр. 12.

Искрено, о политици нисам тада ни мислио. Нисам је се ни плашио, а свашта сам чуо, што ме није поколебало. Зашто бих се и кога плашио? Веровао сам у себе, у оно што су ми родитељи усадили, веровао сам у своју државу. Веровао сам у тим, знајући да ћемо успети. Но, политика ме је чекала, неминовно. Разуме се, чекала је све нас, чланове Радне групе. У почетку постојаху слутње, ишчекивања, шта ће и како бити, верујем, код свих нас. Можда и неповерење. Очекивано, док се не упознамо. Ми међусобно, а и са политиком. Она је била свуда око нас, радили смо у Народној скупштини. Дивно је тамо, достојанствено место, прожето историјом, коју сада и ми на неки начин пишемо. Опет, понос. Лепо, нема шта. Одлутах у мислима у те вреле летње дане, а како бих се вратио на науку и политику. Она около, а нешто је слабо чујемо. Готово је нечујна, као стидљива, срамежљива. Слуша нас. Учествује, али нас пушта да радимо. Понекад и негодује, али под снагом аргумената попушта. Ту је, али не притиска, већ пита и коригује, дајући нам камене међаше у оквиру којих идемо.

Међе су државотворне. Каже баш та политика да су измене Устава по мери грађана циљ, а у складу са стандардима Венецијанске комисије. Дакле, циљ је стварање правосудног система по мери грађана, довољно удаљеног од баш те политике. Циљ је да то буде по највишим стандардима Венецијанске комисије, не због ње, због чланства у Европској унији, већ, опет, због грађана. Циљ, највиши могући. Уважавајући нашу, политика и струка су уважавали и ону најзоритију инострану науку, оличену на неки начин у Венецијанској комисији. Стандарде Венецијанске комисије је често откривала управо наука, тражећи она најбоља решења. Не, никако због Венецијанске комисије. Мишљења и стандарди Венецијанске комисија нису били циљ, већ средство за постизање истинског циља, а то је правосуђе за грађане и ради грађана. Правосуђе са довољним отклоном од политике, те са правним основом, оличеним у Уставу, да буде одговорно за вршење судске гране или функције државне власти. Са Уставом по мери грађана, по најбољим европским стандардима. Правосуђе по мери Србије.

* Рад је примљен 29.03.2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 01.04.2022. године.

Војислав М. БАЧАНИН*

Правни факултет
Универзитет у Крагујевцу

УДК 336.127(497.11)''1876/1895''(049.3)
DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.12022.8>

ИСТОРИЈА ДРЖАВНИХ ФИНАНСИЈА СРБИЈЕ: 1876-1895.

Бошко Мијатовић



**Историја државних
финансија Србије
1876-1895.**

Архипелаг

Бошко Мијатовић, *Историја државних финансија Србије: 1876-1895*, Архипелаг, Београд, 2021, 501 стр.

Одласком историјског материјализма са позиције врховног концептуалног оквира на нашим друштвено-хуманистичким научноистраживачким платформама пре три деценије, деловало је као да се смањило и значајније занимање домаћих институција за економску

* Аутор је асистент на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу. Електронска адреса аутора: vbacanin@jura.kg.ac.rs

историју. Последњих година, пак, приметна су настојања једног броја истраживача да се овакво стање промени, као и да се актуелизује и повећа број ових мултидисциплинарних истраживања. Студије које за свој предмет имају развитак домаћих јавних финансија, опет, и даље су ретке, те се сваки нови наслов чини позамашним кораком у ревитализацији ове области.

Само летимичан поглед на ово дело указао би нам да је оно плод вишегодишњег рада. Ваљало би, у том смислу, поздравити стпрљење које је аутор морао имати у процесу његовог стварања, јер оно носи не само детаљно скицирање стања јавних финансија, већ и једно темељно „сецирање“ стања на политичкој арени Србије с краја 19. века. Тема је врло пажљиво размотрена, како са економског, тако и са политиколошког аспекта, а успелим се чини и приказивање тада важећих порескоправних и буџетскоправних решења, као и њихових доктринарних основа и аргумената законодаваца. На тај начин, постигло се то да се криза јавних финансија тадашње Србије представи истовремено и аналитички и синтетички и да се онима који можда нису довољно упознати са значајем јавнофинансијског феномена за једно друштво пружи и солидно подсећање на његову важност.

Аутор нам, у том правцу, скреће пажњу на то да „постоји јасан утицај (стања) државних финансија на политичко и друштвено стање у земљи, као што постоји и јак обрнут утицај...“ (стр. 5) Чини се да би се у овом кључу требало посматрати и његово опредељење како за садржинским обухватом, тако и за структуром дела и прихваћеном периодизацијом према знатнијим утицајима најважнијих политичких групација. Период претежне владавине либерала (од 1876. до 1880. године) анализира се у оквиру треће главе, која носи назив „стицање независности“, време претежне владавине напредњака (од 1880. до 1887. године) представља се у оквиру четврте главе, која је насловљена као „модернизација државе“, док се године претежне владавине радикалне странке приказују у петој глави. Како би се читаоци увели у тему, овој анализи претходи приказ уставноправних темеља српских јавних финансија и затечених непосредних и посредних пореза 1876. године, а као својеврсна холивудска завршница ове књиге приказује се и оцењује Карлсбадски аранжман, који је, на трен, представљао значајно олакшање за креаторе финансијске политике и државну касу.

Јасно и прегледно у раду се илуструју све тешкоће које су тадашње представнике власти спречавале да успоставе здравији механизам јавних финансија. Нарочито су обухваћени и сликовито приказани небројени примери популистичког и демагошког делања

политичких актера. У својим закључцима, Мијатовић је, ненаметљиво, али аргументовано, довео у сумњу и исправност појединих ауторских оцена (међу којима су неке биле плод и познатих докторских расправа) које су до сада *praesumo* коришћене у домаћој литератури.

То што ово дело издваја од студија сличне тематике посебно се примећује у стилу излагања. Реченице су врло питке и допадљиве, а аутор често не подређује ток мисли само лепоти академског стила, већ, напротив – лежерно и непретенциозно објашњава не само стална политичка трвења која су спречавала модернизацију друштва, већ и поједине врло сложене финансијскополитичке проблеме. Штавише, оно што би „лаичком“ читаоцу могло бити и најзабавније, а што незанемарив број аутора, исправно или не, најчешће предаје фуснотама у својим радовима (од дневнополитичких куриозитета до врло личних приповести политички најмоћнијих појединаца) – прилично је акцентовано и коментарисано у самом тексту, а да само дело, при томе, уопште није изгубило на свом доктринарном карактеру. Заправо, баш ти редови понајвише служе неопходној демистификацији и показују нам да су, ипак, иза свега били само људи – са свим својим манама и карактерним разликама. Ову књигу би, стога, ваљало препоручити не само посленицима историјских, економских, правних и политичких наука, већ и широј читалачкој публици, а, као „обавезну лектуру“ – особито онима који претендују на практично политичко делање и обављање значајних државних функција.

* Рад је примљен 02.02.2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 01.04.2022. године.

ЕКОНОМСКО-ФИНАНСИЈСКЕ
СТУДИЈЕ О РАТУ**

1. УВОД

Док је производња у главном почивала на људском раду и природи, док је њезин циљ био у главном прибављање добара за сопствену употребу произвођача, док је подела рада била у повоју, ратови нису могли имати таквих штетних последица као данас, кад капитал игра у производњи најглавнију улогу, када је подела рада изведена дотле, да нема произвођача, који не производи и за тржиште. Примитивна натурална *народна* привреда састојала се из низа појединачних привреда, готово потпуно независних једна од друге, које су још једино привредом државе и принудне заједнице у опште биле међу собом везане. У извесном погледу народна се привреда развијала противним правцем од онога, којим је ишло политичко уређење друштва. У доба апсолутне надмоћности друштвених органа над појединцима, народна се привреда одликовала атомистичко-индивидуалном организацијом. Са развијањем политичког индивидуализма ишло је упоредо привредно амалгамисање. Данас је у народној привреди колективни моменат много претежнији од индивидуалног. Услед те врло интимне везе између појединачних привреда, много су замашније штетне последице економског поремећаја – а, као што знамо, економски поремећај изазван ратом знатно надмаша оне, који су изазвани кризама, елементарним непогодама и томе слично. Природно је дакле да је страх од штетних последица ратова у доба атомистичко-индивидуалистичке организације народне привреде био много мањи, но данас, кад је привреда организована на подели рада и размени. У осталом, страх од рата у то доба био је у опште много мањи но данас. Ратнички култус је био много већи због фатализма, који је основа свима – а нарочито старим религијама. У многобројним

* Др Велимир Бајкић (Велико Градиште, 1875 – Буенос Аирес, 1952).

** Изворно објављено у Архиву за правне и друштвене науке, бр. 3/1913, књ. XVI, стр. 161-172.

студијама о узроцима турских пораза (а међ њима нарочито истичемо Фон дер Голца „*Niederlage der verjüngten Türker*“ и Махмуд Муктар пашу „*Meine Führung im Kriege*“) истиче се, да је, које услед великог броја хришћанског елемента, које из других разлога, фатализам, који је чинио Турке херојима, знатно опао. Са појавом рационализма у философији и индивидуализма у политици, почео је пацифистички покрет, који је на првом месту имао за задатак да заштити индивидуу од „државног разлога“, који је у апсолутистичко доба био једини аргумент за сваки државни акт. Тек се у новије доба проширио пацифистички покрет и на економско поље. Данас је духовити енглески писац *Анџел Норман* најугледнији представник економског пацифизма. Он је пре неколико година написао веома популарно дело, под насловом „Лажан рачун“, у коме је доказивао на веома вешт начин, да је рат данас с озбиром на његове последице по економски живот, штетан како за побеђеног тако исто и за победиоца. Та је књига изазвала врло велику полемику, која још траје. Анџел Норман је нашао у почетку противнике у милитарним круговима, доцније међу политичарима, а у последње време чак и међу представницима капитализма, који је он нарочито узео у заштиту, па чак и међу неким економистима.

У тој се полемици испољила оскудица у аргументима, црпеним из економског живота за време рата. И сам је Норман оперисао више аргументима, изведеним путем дедукције, а мање онима, који су покупљени путем посматрања на економском животу под утицајем рата и довољно проверени. Показало се, да наука о народној привреди није обрађала довољно пажње томе питању; да је целокупна економска литература о рату у главном обрађивала питања о *државној* привреди за време рата о финансиској мобилизацији и финансиском вођењу рата. Ратови, који су највише пружали података економистима, као што су француско-пруски, енглеско-бурски и руско-јапански, досада су искоришћени од економиста само за разне финансиско-политичке студије, међу којима су неспорно најбоље: Хелферихова о руско-јапанском рату и Др. Хилзенбека о енглеско-бурском рату.

Непосредно пред балканске ратове избила је међу европским економистима жеља, да се економским питањима у вези с ратом поклони више пажње, да се она по могућству проучавају за време самога рата или непосредно после њега, док се народна привреда налази под његовим утицајем. Карнегијев институт за међународни мир раздао је, пред балкански рат и за време балканског рата, око четрдесет разних тема из те области, од којих једна има за циљ баш главно питање: економске и социјалне последице рата. Остале пак имају за предмет

специјална питања из народне привреде у вези с ратом, служећи се историским материјалом ранијих ратова, а при чему се на сваки начин мора употребити, и ако су теме раније раздате, и материјал прикупљен у балканском рату. Један од данашњих најугледнијих економиста, професор универзитета у Копенхагену Харалд Вастергард има н. пр. да разради питање о губитцима људства и о померању цивилног становништва у рату и услед рата. Он је свој рад већ привео крају, али не мисли да га заврши док не употреби податке, наравно до данас још непознате, из балканских ратова.

Исто тако је од септембра прошле године читава легија европских економиста походила балканске државе, проучавала прилике за време рата и као резултат тога имамо један низ студија, које су већим делом погрешне због тога, што су преране и што су врло брзо рађене. Један од европских економиста Др. Ото Нојрат из Беча, посетио је за време балканског рата поприште неколико пута и штампао је низ чланака и неколико студија, од којих му је најважнија она, која је изишла у Бихеровом часопису за државне науке под насловом: „Наука о ратној народној привреди“.

Стојећи под дубоким утиском привредног живота за време самога балканског рата, који по свом значају, како у погледу употребе модерног оружја тако исто у погледу замашности ангажоване војске и најзад и економски с обзиром на већ развијен новчани и кредитни систем у балканским државама, пружа за економисте необично много драгоцених података, Нојрат је отишао даље но што је науком допуштено. Његова студија и духовита и добро аргументована има највећу ману у томе, што је, под утиском милитарног духа за време рата, назвао своју студију „Наука о ратној народној привреди“ дајући тиме маха претпоставци, да постоје две науке о народној привреди: мирнодобска и ратна. Закони и правила утврђени науком о народној привреди важе за привредни живот у свима његовим фазама, које не мењају морфологију привреде. Поремећај, који наступа у привредном животу за време рата, објашњава се баш основним економским законима. Ако се у народној привреди за време рата догађају извесне ствари, које представљају аномалију према нормалном економском животу, ако је економска и финансијска политика упућена за време рата на извесне мере, које је иначе народна економија давно бацила у економски музеј, ако је за време рата допуштено економистима да заступају инфлацију у новчаном оптицају, ипак то ни у ком случају не значи да постоји наука ратне народне привреде за разлику од мирнодобске. И ако би се студијом народне привреде за време рате показало за потребно, да се извесни закони и правила у

народној привреди имају коригирати, с озбиром на искуство из рата и с обзиром на то, што се ти закони не поклапају са појавама за време рата, то још ни у ком случају не значи да треба стварати науку ратне нар. привреде, већ да треба извршити коректуру науке о нар. привреди, која важи и за мирно и за ратно доба и за добре и за рђаве године, за сва годишња времена и за све народне привреде, које се налазе под условима, на којима је заснована данашња народна привреда.

По нашем мишљењу, тешко да ће драгоцено искуство на пољу економског живота за време балканских ратова дати повода и потребе, да се коригира ма који економски закон. Али да ће балкански ратови пружити материјал за један низ мера, које се могу назвати економском политиком за време рата, то је ван сваке сумње. Да се задржимо на питању о инфлацији папирног новца ма у којој форми то било. Данас нико у науци о народној привреди не заступа инфлацију (сем извесним интересената, нарочито аграраца). Међутим, изгледа да ће економска политика морати да се помири са инфлацијом за време рата, наравно као са пролазном мером, која се после рата има што пре да укине.

Као што је у нормално доба економска политика поприште, на коме се туку најразноврсније доктрине, погрешне делом из методолошких разлога, а делом из егоистичких тежњи појединих привредних редова, тако се исто од економске политике у време рата траже ствари, које су или неизводљиве или не леже у добро схваћеном општем привредном интересу. Задатак је ових студија да формулира један низ постулата за економску и финансијску политику у време рата и да критички пропрати мере, које су предузимане у тој области ранијих и последњих ратова.

2. ОСИГУРАЊА НА СЛУЧАЈ СМРТИ И У РАТУ

И онај, који никад није помишљао на смрт, мора у време рата, да се мири с том помишљу или бар да рачуна први пут у своме животу озбиљно и са том евентуалношћу. Кад би било могућно, вероватно да би се цео свет у очи рата осигурао на случај смрти. Али и они који су у мирно доба закључили такав уговор осигурања имају у случају рата да плате нарочиту ратну премију, па да уговор остане у важности и за време рата. И у балканским ратовима 1912-1913 г. показало се, да је плаћање ратне премије често тешко изводљиво а често немогућно и да се због тога доводе битни интереси појединаца у опасност и наноси им се велика штета. Са два главна сметњама имају да се боре осигураници у тренутку кад треба да плате ратну премију: 1. Једна је сметња финансиске природе – немање потребне суме новца, која

се пред рат у опште не може да набави. 2. Друга је сметња физичке природе, немаће често могућности, да се потребна сума реемитује осигуравајућем друштву. И код нас је било примера обе врсте, али друга је сметња играла много важнију улогу. По закону војни обвезници имају се јавити на место мобилизације своје јединице за пет дана од дана објаве указа о мобилизацији. Код нас је, а исто тако и у Бугарској готово цела војска била на окупу трећег дана од дана мобилизације и кад се узме у обзир да се често од тог места мора путовати дан-два онда значи, да су војни обвезници морали поћи од кућа 17. и 18. септембра. Ко није тако радио, отеран је стражарно. И наша и бугарска мобилизација извршене су са невероватно много строгости и грубости. Мобилизација је вршена помоћу жандарма и пандура. Обвезници су отерани онако како су затечени и с места на коме су затечени.

Данас сви знамо да је успех савезничке војске у првом рату великим делом дошао отуда, што су мобилизација и концентрација савезничких војсци извршене за 15 дана и што су Турци објавом рата били у толикој мери изненађени, да нису успели до покрета савезничке војске да мобилишу ни 50% од предвиђеног континента за случај рата. План је Врховних Команди савезничких био, да се војницима не да маха да се користе законском толеранцијом од пет дана од дана указа о мобилизацији. Кад се узме у обзир да је највећа нервоза код Врховних Команди пре прве битке, да су наредбе жандармима и пандурима биле сувише строге, може се замислити са каквом су немилосрдношћу кретани војни обвезници већ 18. септембра. Исто тако војне поште нису биле у мирно доба организоване с обзиром на формацију наше војске за рат 1912. год. а и оне које су биле предвиђене нису могле да отпочну функционирање чак до краја октобра исте године, тако да војни обвезници, који су били осигурани нису могли да се користе поштом ради плаћања премија и ако су имали новца при себи. Па ни телеграфи нису били на расположењу појединаца све до краја октобра прошле године.

Ето због тога многи осигураници нису били у стању да благовремено плате ратне премије. Од 80 осигураника војних обвезника, код којих смо се ми распитивали о тој ствари, њих је десет уплатило ратну премију лично, четрдесет преко рођака и пријатеља, а тридесет (дакле 38%) до краја октобра није ни уплатило. Ако се ова сразмера генералише, онда излази, да је врло велики број осигураника од којих има најмање 5% погинулих и умрлих, који у пркос своје добре воље нису уплатили ратну премију.

Бугарска је у томе другојачије поступила и то је једини акт бугарске економске и финансиске политике за време рата, у чему нас је она надмашила. Тамо је Народна Банка узела на себе да плати премије за осигуранике, који су мобилизовани, те је тако свет сачуван од огромних штета које се код нас не могу тако лако да преболе.

*

После рата са Бугарском 1913. године појавила се нова невоља за осигуранике, који нису били платили ратну премију. По правилима осигуравајућих друштава, која су саставни део уговора о осигурању, ратна премија се плаћа за сваку годину и за сваки рат посебице. Осигуравајућа друштва стоје на гледишту, да је српско-бугарски рат 1913. нов рат и да према томе уговори о осигурању на случај смрти са плаћеним ратним премијама за годину дана, које дакле по времену премашају моменат српско-бугарског рата, не важе ако није плаћена још једном ратна премија за тај нов рат. Кад се има у виду, да већина осигураника незна на памет правила осигурања, то је већина сматрала да је осигурана до краја септембра ове године, пошто је већина платила премију за годину дана, да је српско-бугарски рат букнуо изненада, без претходне објаве рата, која по потребама Хашке конференције треба да буде најмање 14 сата од почетка непријатељстава, онда је очигледно да је много њих, који су овим оштећени.

Питање је има ли томе помоћи, или се та штета мора дефинитивно да сноси. У броју 15 „Економиста“ за ову годину налази Др. М. Тодоровић да се томе може лако помоћи:

„Пошто је утврђено да број ратова не утиче на морталитет, да је то такав један моменат, који не сме утицати на величину премије, а кад то стоји онда је решење врло просто, има се сматрати да та одредба у уговору не постоји да је дакле сваки онај, који је у почетку српско-турског рага осигуран против ратног ризика за годину дана *eo ipso* осигуран до истека тога рока у српско-бугарском рату“. Ово је мишљење погрешно. Да оставимо на страну питање о томе, да ли број ратова утиче на морталитет, нити је ко покушао да то доказује, нити би могао да докаже, нити би ма ком пало на памет да тврди, да је зими врућина а лети зима. Ако рат не утиче на морталитет, онда где су наших 40.000 војника палих у борби на Куманову, Прилипу, Битољу, Једрену, Скадру, Брегалници и Криволаку. Ово је једно практично-правно питање и са свим је споредна ствар да ли су осигуравајућа друштва из лудости, од беса или на основу статистичких резултата

пронашли, да сваки рат утиче на морталитет и да се за сваки рат има да плати нарочита премија. За судове, који имају да расправљају ове спорове, није меродавно гледиште надзорне власти, која је пропустила да благовремено мисли о тој ствари. Као основица за расправу ових питања служи уговор о осигурању. У осталом кад би судовима било одобрено да цене однос између броја ратова и морталитета – једна чисто теориска претпоставка – поуздано је, да би и они стали на гледиште осигуравајућих друштава. Судови имају да цене на основу уговора о осигурању. Ако у уговору о осигурању, који служи за основицу спора, стоји изрично да се за сваки рат мора да плати нова ратна премија, онда је за судове правна немогућност улажење у питање, да ли је та стипулација логична и основана на науци о осигурању.

Узимајући уговор о осигурању за основицу, судови би ако би се од стране тужилаца истакао приговор *vis major*-а морали то да сматрају као *questio facti*, који тек има да се утврди. У том случају осигуравајућим друштвима не би било тешко да поднесу доказа о томе, да је осигураник имао могућности да плати ратну премију у марту, априлу, мају и првој половини јуна. У то доба је већ пошта, и са упутницама доста правилно функционисала. У осталом за осигураника је споредно да ли је друштво примило новац благовремено или не, главно је, да је он пошти новац предао. Многи од њих су у то време већ били на осуству, а све су то моменти, кад се могла да уплати ратна премија. Приговор, да је оптужени налазио, да је српско-бугарски рат једна немогућност, да је Србија примила арбитражу, не би се могао узети у обзир због тога, што онај који тако резонује, скида ризик и са друштва и преноси га на себе.

По нашем мишљењу гледиште осигуравајућих друштава, да се рат српско-бугарски има сматрати као нов рат не може да се одржи баш на основу правила и прописа о осигурању за случај смрти у рату.

Шта је рат? Дефиниција рата је различна према томе, са које се тачке гледишта посматра: са филозофске, социјалне, међународно-правне, војничке, и т.д. Овде је важно како осигуравајућа друштва дефинишу рат. *По њима рат је оно стање, које наступа мобилизацијом војске, која је претходила објави рата и која се свршава демобилизацијом.* За постојање рата је ирелевантно да ли ће бити борбе или не. Обавеза плаћања ратне премије почиње са ступањем осигураника на војну дужност, без обзира на то, да ли је он борац или не, какве су санитарне прилике и како ће се у опште развијати ток рата. Ако је писар штаба Врховне Команде, који је по природи своје војне дужности сачуван од непријатељске ватре, пропустио да плати ратну премију па је умро у Београду, где се бавио службеним послом, губи право на осигурану суму.

Дакле кад се једна војска мобилизира и отпочну ратне операције, онда осигуравајућа друштва не броје борбе и не воде рачуна шта се одиграва међу мобилизираним војницима. У осталом то је сасвим природно. Ратне опасности су сасвим независне од броја борби, једна борба може бити крвавија него 30 осталих или случајна појава заразе може однећи за 15 дана много више људи, но честе операције од 5 месеци, ако изостану најопасније врсте заразних болести. Осигуравајуће друштво пита, да ли је осигураник војни обвезник и да ли је он морао следовати својој војној дужности. Оно дакле не броји борбе и не пита у каквом је својству осигураник мобилизован, отуда и не постоји различна ратна премија за разне родове оружја и за разне јачине битака.

По дефиницији рата у уговору о осигурању не води се рачуна о томе, с ким се туче војска и ко се све за време рата појавио као непријатељ. Осигуравајућа друштва не би тражила – нити би имала право на то – да им они, који су платили у септембру прошле године ратну премију за годину дана, плате у октобру исте г. још једну ратну премију због тога, што је рецимо Аустро-Угарска почела да оперише кроз Новопазарски Санџак. Кад би се о томе водило рачуна, онда би се лако могло доказати, да операције наше војске по Албанији пре рата с Бугарском нису више рат, који је отпочео пр. год. са Турцима, јер тамо није било организоване турске војске, већ албанских устаника.

Ратно и мобилно стање створено септембра 1912. год. није промењено све до августа 1913. Између рата са Турцима и рата са Бугарима није било демобилизације. Војска је по правилу била под заставом, налазила се далеко од своје куће, и тиме је испуњавала све оне услове, који су при рачунању морталитета узимани у обзир, и због чега се тражи ратна премија. Онај, који је за време примирја умро од тифуса у Скопљу, дакле далеко од сваке опасности од ватре, био је обавезан да плати ратну премију да би му остао у важности уговор о осигурању, исто тако, као и онај, који је 4. октобра већ имао борбу на Мердарима. Српско-бугарски рат није нов рат, ратно и мобилно стање није промењено, војска није мењала своје војничко својство. Према томе премије плаћене у септембру прошле године, важе до септембра ове године или управо до дана демобилизације. Као други рат има се сматрати рат изазван албанским упадом и то за она лица која су била демобилизирана и затим поново мобилизирана.

Судови се имају ставити на ово једино правилно гледиште и тиме ће се сачувати од штета породице погинулих и умрлих војних обвезника.

Није искључена могућност, да се сачувају од штета чак и они, који нису платили ратну премију од почетка рата. Сви правници стоје на гледишту, да је правилник од 1. октобра по коме су ратне премије изузете из важења закона о мораторијуму, противан закону, пошто се у закону од 1. октобра не разликују ратне премије од обичних. Кад се пође с те тачке гледишта, да је правилник унео једну одредбу, која је у очигледној супротности са законам, онда је вероватно, да ће судови у конкретном случају донети одлуку да закон о мораторијуму обухвата и ратне премије. По мишљењу, које заступа г. Боди у „Архиву за правне и друштвене науке“ и адвокат Мишовић у „Одјеку“, судови имају на основу Устава права, да испитају не само формалну страну краљевих уредби и правилника, већ и сагласност њихову са законом.

На крају неможемо да пропустимо, а да не поменемо, да су се осигуравајућа друштва у Србији – са малим изузетком – понашала веома некулантно и чак веома неисправно према својим осигураницима. Једноме веома угледном и веродостојном господину изјавило је једно страно друштво пре рата, кад је он питао шта треба да ради, пошто и сам мора ићи као резервни официр под заставу, да је довољно да поднесе само акт о томе и да је тиме сачувао сва своја права. Срећом тај се осигураник вратио здрав и читав из рата. При повратку му је друштво изјавило, да тај његов акт нема никакве вредности. Друго једно српско друштво изјавило је оцу једнога официра, који је умро за време рата, кад је ишао да пита шта треба да ради, да није потребно да плати премију, пошто је то исто друштво дало зајам на полису и пошто оно води рачуна да се ратна премија уплати. Сад пак друштво одриче дужност да плати осигурану суму и дотични је приморан да купи сведоке ради доказа, да је од стране чиновника тога друштва био формално преварен.

Најзад један угледни београдски адвокат, који је умро као резервни официр од колере, није хтео да плати ратну премију, стојећи на гледишту, да је правилник противан закону. У питању су 30.000 динара.

*

Завршујући ово кратко излагање питања о осигурању живота у вези са ратом, мислимо, да не треба нарочито да доказујемо, да се при изради војних и других сличних закона мора да води рачуна и о факту, да се плаћање ратних премија, које су код свију осигурања живота битан услов за важење осигурања и за време рата, наилази за тешкоће, које војни обвезник није у стању да савлада. Брзина игра

све већу улогу у питању мобилизације и концентрације; изненађење почиње такође, на срамоту XX века, да игра велику улогу у ратној науци, и према томе не сме се оставити нерегулисано питање о уплати ратних премија, нити се сме допустити да после евентуалног рата у будућности настану исте тешкоће, са којима се сад имају да боре извесне породице оних осигураника, који су жртвовали свој живот у рату 1912/13. год. Начин, на који је данас врши мобилизација, искључује теориски сваку могућност код обвезника да уплати ратну премију. Тиме се намеће дужност држави да га својом интервенцијом сачува од евентуалне штете, која би га услед тога могла снаћи. Питање је на који начин може држава то да оствари. Мораториум је за ратне премије немогућан због тога, што они, који су остали живи, на сваки начин неће накнадно платити ратну премију. Остало је дакле као једини излаз да држава прими на себе обавезу према друштвима и то по сили закона, тако да друштва не морају да се брину у оној великој пертурбацији и лому за време мобилизације, хоће ли држава то да учини и да траже од ње стриктну обавезу, да ће да плати ратну премију за све оне, који су осигурани за случај смрти и мобилизирани.

То има једну незгодну страну, наиме, плаћање ратне премије зависи од добре воље осигураника и теориски се може претпоставити, да онај, који ту жељу за плаћањем премије није изразио и не намерава да је плати. Али практични посматрано, нема тога, па ма какву врсту војне службе имао, ко није вољан да плати ратну премију при мобилизацији. Данас сваки зна – ма колико да је сачуван од непријатељске ватре – са колико је небројено опасности скопчан његов живот и логичка је претпоставка да ће сваки онај, који је у мирно доба одвајао један део својих – каткад врло скучених – прихода за плаћање премије, учинити још већи напор, да плати ратну премију. Држава може ту ствар регулисати само на тај начин, ако пође од те поставке. Ради обезбеде државних интереса, треба статуирати првенствено и нарочито ефикасно право државе за наплату ратне премије од осигураника, који је мирним путем неће да плати. У осталом осигураник, који не мисли да плати ратну премију, може да изјави приликом закључења уговора о осигурању, да се одриче права, да му држава, у случају рата, плати ратну премију. На тај начин држава неће доћи у положај да плати премију ни за једног човека, који нема намеру да је сам плати.

Осигурање је поље, на коме је социјална политика имала највећи успех. Данас држава осигурава у мирно доба извесне редове принудно, не питајући их да ли су сагласни с тим и да ли осећају потребу за осигурањем. Социјална је политика нашла, да човека треба осигурати

и против његове воље, јер то захтева интерес социјалног мира и благостање друштва. То правило треба у толико пре применити на случај ратне премије.

Ратни ризик је највећи. Рат ствара у маси пролетаријат, коме се делимично и непотпуно помаже законом о инвалидима. Користи од осигуравајућих друштава достижу врхунац после рата. Држава не сме да допусти да се осигуравајућа друштва богате на штету оних, чији се економски положај знатно погоршава услед неизбежних жртава у људству за време рата. У питању је не само еминентан социјално-политички интерес, већ и постулат правичности. Неплаћање ратне премије најчешће је последица економске или финансиске немогућности, а њу је створила сама држава.

Dr. Велимир И. Бајкић, 1913.

Софија ЛЕКИЋ*

УДК 342.24“20“

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.12022.10>

Студент основних студија
Правни факултет,
Универзитет у Београду
Факултет политичких наука,
Универзитет у Београду

КАКВА ЈЕ БУДУЋНОСТ ФЕДЕРАЛНИХ ДРЖАВА У ХХИ ВЕКУ?

- Сажетак -

Федералне државе део су глобалне правнополитичке реалности већ дуги низ година. Почевши од прве федералне државе, Сједињених Америчких Држава, па све до такозваних „младих федерација“, попут Белгије, принцип федералне државе имао је значајну улогу у обликовању глобалне правне и политичке историје. Међутим, услед великих промена које са собом доноси ХХИ век, посебно глобализације, дигиталне револуције и све веће светске популације, намеће се питање даљег опстанка модела федералне државе. Анализа промена друштвено-политичке реалности значајних за постојање федерација сугерише да је интеграција до сада неповезаних заједница све значајнија, док фактори који могу довести до распада већ постојећих федерација имају све мању снагу. У светлу таквих појава, може се закључити да ће модел федералне државе дефинитивно опстати, а вероватно и добити на значају у ХХИ веку.

Кључне речи: ХХИ век, глобализација, дигитална револуција, пораст светске популације, федералне тенденције, федерална држава.

* Електронска адреса аутора: lekic044920@student.fpn.bg.ac.rs.

1. УВОД

Настанак појма федералне државе везује се за оснивање САД-а у другој половини XVIII века. Од тог тренутка, федерално уређење држава постало је изузетно распрострањено, и данас се на свим континентима могу наћи примери држава које су своју унутрашњу организацију уредиле на овај начин – Канада, Русија, Индија, Бразил, Швајцарска, Етиопија, Аустралија, а у одређеној мери чак и ЕУ.

Током развоја и ширења федералне идеје, многе државе су своје до тада унитарно уређење претвориле у федерално, попут Белгије, али су и неке федералне државе постајале унитарне, попут Југославије, Чехословачке или СССР-а. Разлози овоме су били специфични за сваки случај; ипак, као значајно се поставља питање очекивања у наредном периоду – да ли ће федерална држава као модел унутрашњег уређења опстати и у XXI веку, или ће нестати из правнополитичке реалности?

Специфичне околности XXI века чине ово питање још релевантнијим. Убрзан глобални развој на свим пољима, промене у националној и културној свести појединаца и низ светских криза у великој мери су променили околности у којима федералне државе настају и/или опстају. Економска ситуација XXI века издваја се од претходног периода по све већим потребама и жељама појединаца, а истовремено и све већом оскудицом ресурса. Захваљујући дигиталној револуцији и развоју медија, право на рад више није ограничено на земљу боравка појединца, нити на његову матичну државу. У оваквим околностима, потребе како појединаца, тако и читавих држава, радикално се мењају, што има ефекта и на питање судбине федералних држава.

2. ПОЈАМ ФЕДЕРАЛНЕ ДРЖАВЕ

Федерализам, као веома сложена појава, може се дефинисати на више начина – као ситуација „у којој две или више самоуправних заједница деле исти политички простор“¹, као „основна алтернатива царству као средство окупљања великих територија под истом влашћу“², односно случај у којем се обезбеђује „различитост кроз уједињеност“³,

¹ Dimitrios Karmis & Wayne Norman, “The Revival of Federalism in Normative Political Theory” in *Theories of Federalism – A Reader*; (eds. Dimitrios Karmis & Wayne Norman), Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 3.

² Riker, William H. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown према Mikhail Filippov *et al*, *Designing Federalism*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004, стр. 1

³ Graham Smith, “Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice” in *Federalism – The Multiethnic Challenge*, (ed. Graham Smith), Longman, London/New York, 1995, стр. 4.

тј. „доктрина равнотеже“⁴, али и као „вертикална подела власти међу нивоима управе“⁵. Заједничка особина свих федералних система је институционална организација која хоризонтално и вертикално повезује конститутивне јединице са федералним нивоом, притом се служећи институционалним механизмима који истовремено обезбеђују и самоуправу и деобу власти⁶. Слично, у институционалном смислу федерализам се може окарактерисати и као „организациско начело за територијалну дистрибуцију власти“⁷. Коначно, под федерализмом се подразумева компромис између „јединствености и различитости, аутономије и суверености, националног и регионалног [елемента друштва]“⁸

Процес развоја федерализма, започет још у античкој Грчкој, обележен је бројним различитим, па и готово потпуно супротним приступима, што је довело до мноштва појавних облика овог модела. У савременој правној теорији, појму федерализма припадају федерални и конфедерални модел организације државе.

Федерална држава се темељи на „уставом подељеним надлежностима између различитих нивоа власти“, а као основна начела наводе се „супрематисја] федералног устава, аутономија] федералних јединица и партиципација] федералних јединица“⁹. Од других облика федерализма издваја се и по томе што је федерација „децентрализован политички систем у којем су конститутивне територијалне јединице укључене у политику прилагођавања“¹⁰, с тим да им је уставом загарантована територијална аутономија и право на представљање у централној власти¹¹.

Уопштено речено, федерална држава је посебан облик унутрашње организације државе, у којем је власт вертикално подељена на најмање

⁴ Исто, стр. 4.

⁵ Jan Erk & Wilfried Swenden, “The new wave of federalism studies” in *New Directions in Federalism Studies*, (eds. Jan Erk & Wilfried Swenden), Routledge, London/New York, 2010, стр. 1.

⁶ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987, према Arthur Benz & Jorg Broschek, “Federal dynamics: Introduction” in *Federal Dynamics: Continuity, Change & the Varieties of Federalism*. (eds. Arthur Benz & Jorg Broschek), Oxford University Press, Oxford, 2013, стр. 2

⁷ Lejla Balić, *Pravna priroda i političke refleksije bosansko-hercegovačkog federalizma*. Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, br. 38/2019, стр. 27.

⁸ Graham Smith, “Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice”, нав. дело, стр.5

⁹ R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 2008, стр. 451, према, Lejla Balić, *Pravna priroda i političke refleksije bosansko-hercegovačkog federalizma*, нав. дело, стр. 27

¹⁰ Graham Smith, “Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice”, нав. дело, стр. 7.

¹¹ Исто, стр. 7.

два нивоа – централни (федерални) и локални (федералне јединице), од којих сваки има сопствене органе законодавне, извршне и судске власти. Централна власт је суверена и поседује међународни субјективитет. Са друге стране, како у федералној држави „нема поделе суверености, [а] федералне јединице имају аутономију само у одређеним ограниченим областима“¹², локалне јединице нису суверене и не поседују правни субјективитет. Ипак, оне имају право на вршење власти на начин различит од осталих федералних јединица, све док је то у складу са одредбама централне власти.

3. УЗРОЦИ И НАЧИНИ СТВАРАЊА И НЕСТАЈАЊА ФЕДЕРАЛНИХ ДРЖАВА

Федералне државе настају када се „одређени број, обично одвојених или аутономних политичких јединица (или јединица са одређеним претензијама на аутономију) међусобно договори да се споји како би створило државу са јединственим сувереном, истовремено задржавајући за себе одређени степен загарантоване регионалне аутономије“.¹³

Може се рећи да „федерализам има два општа оправдања – једно економско и друго политичко.“¹⁴ Такође, често се сматра и решењем за наизглед непомирљиве друштвене појаве – повећање регионалне трговине, процват мањинских националних покрета, глобализацију и сл.¹⁵ Као услови погодни за настанак федералне државе истичу се (i) осећај заједничке војне несигурности и потребе за заједничком одбраном; (ii) заједница ‘расе’, језика и културе (укључујући и религију); (iii) међузависне економије и очекивања веће економске добити од заједнице; (iv) претходно постојање заједница (будућих федералних јединица) као делова истог политичког система или политичко-административног модела; (v) једноставан међурегијски саобраћај и/или географска близина, и (vi) компатибилност друштвених и политичких институција¹⁶. Наравно, ови елементи не сматрају се ни неопходним ни довољним¹⁷, што је за неке од њих и потврђено другачијим примерима

¹² Ramesh Dutta Dikshit, *The Political Geography of Federalism: An Inquiry into Origins and Stability*. The Macmillan Company of India Limited, Delhi/Bombay/Calcutta, 1975, стр. 3.

¹³ Исто, стр. 1.

¹⁴ Mikhail Filippov *et al*, *Designing Federalism*, нав. дело, стр. 1.

¹⁵ Dimitrios Karmis & Wayne Norman, “The Revival of Federalism in Normative Political Theory“, нав. дело, стр. 3.

¹⁶ Ramesh Dutta Dikshit, *The Political Geography of Federalism: An Inquiry into Origins and Stability*, нав. дело, стр. 226-227.

¹⁷ Исто, стр. 226.

(посебно на пољу ‘расе’, језика, културе и религије). Напротив, када би сви били испуњени, не би ни настала федерална већ унитарна држава¹⁸. У том смислу, може се рећи да су ови елементи тзв. „центрипеталне силе“¹⁹, које привлаче државе заједничком центру, док би њихово одсуство представљало „центрифугалне силе“²⁰, које наводе државе на поделу и одбијају их од централне власти. Према томе, федерална држава настаје балансом центрифугалних и центрипеталних сила, тј. када су „центрифугалне силе толико снажне да је јасно да групе [потенцијалне федералне јединице] неће пристати да се у потпуности споје и изгубе у једној заједници, [...] али где су истовремено довољно свесне предности [спајања] да би биле спремне да уђу у квалификовану и ограничену унију“²¹.

Након стварања федералне државе, поставља се питање њеног даљег опстанка. Федерална држава може престати да постоји на три начина – претварањем у једну унитарну државу, поделом на већи број држава (унитарних или федералних) и припајањем већој држави. Случај припајања већој држави може довести до „федерације у федерацији“, или прекинути постојање првобитне федерације. Међутим, како случајеви овакве природе нису део уобичајених глобалних дешавања, овде им неће бити посвећено више пажње.

Распад федералне државе најчешћи је начин престанка њеног постојања. У овом случају, најчешће су у питању узроци економске, културне, етничке или језичке природе, као и незадовољство ефектима које је стварање федералне државе проузроковало.

Очекивања од стварања федералне државе могу бити општа и специфична. Општа очекивања заједничка су за све федералне државе, и свODE се на баланс између стања мале државе, која је у стању да очува културни идентитет и хомогеност, и велике државе, која може пружити војну и/или економску сигурност²². Специфична очекивања односе се на конкретне случајеве федералних држава, и могу обухватати широк спектар области – ефикасније одлучивање (боља заступљеност одређених територијалних јединица, демократизација), боља алокација ресурса, привредни и индустријски развој, обезбеђење правног средства за уређење одређених области на другачији начин од осталих (најчешће

¹⁸ Ramesh Dutta Dikshit, *The Political Geography of Federalism: An Inquiry into Origins and Stability*, нав. дело, стр. 228-229.

¹⁹ James Bryce, *Studies in History and Jurisprudence, Vol. 1*. Oxford University Press, New York, 1901, стр. 217.

²⁰ Исто, стр. 217.

²¹ Исто, стр. 220.

²² Dimitrios Karmis & Wayne Norman, “The Revival of Federalism in Normative Political Theory”, нав. дело, стр. 8.

у случају федералне државе настале деволуцијом) и сл. „Успешност“ федералне државе мери се њеним испуњењем сврхе због које је настала, али и тиме у којој мери је код својих грађана створила тзв. „дуални идентитет“²³, тј. колико је успешно навела појединце да се осећају и као припадници федералних јединица и као припадници федералне државе као целине. Неуспех у испуњењу било којег од ових елемената представља висок ризик за нестанак једне федералне државе.

Са друге стране, могућа је и ситуација у којој је задовољена почетна сврха федерације, али федералне јединице нису задовољне положајем који имају у њој. Неки од најчешћих случајева јесу они у којима федералне јединице сматрају да немају довољан степен учешћа у одлукама на федералном нивоу, у којима се осећају економски злоупотребљенима у корист централне власти и/или других федералних јединица, или у којима сматрају да њихове особености и посебне потребе нису у довољној мери обезбеђене да би се то сматрало довољним за останак у федерацији.

Свест федералних јединица о недовољном учешћу у одлукама на федералном нивоу може се јавити код држава које немају довољно развијен федерални модел (у којима предности федералног насупротив унитарном систему нису довољно искоришћене), или у случајевима када федерална јединица има превисока очекивања (најчешће федералне јединице које себе сматрају доминантнима у оквиру федерације, па очекују и већа овлашћења, или јединице које представљају мали део федерације, али очекују веће учешће због изразитих посебности).

Утисак економске искоришћености јавља се при великим економским разликама између федералних јединица, када федерална власт врши редистрибуцију средстава са циљем заштите финансијски слабијих јединица. Тада се економски јаче федералне јединице осећају оштећенима, што може бити фактор разарања федерације. Значај задовољства федералних јединица економском политиком федерације познат је већ више деценија, па је тако још 1981. било говора о томе како се финансијски федерализам (уједињавање финансијских интереса у органима федерације са циљем обезбеђења материјалне подлоге за остварење заједничких циљева) мења у смеру повећања овлашћења федералних јединица и локалних органа власти.²⁴

Још један од економских фактора који могу узроковати нестанак федералне државе јесте аутаркија, тј. самодовољност неке од федералних

²³ Graham Smith, “Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice”, нав. дело, стр. 3.

²⁴ Миодраг Матејић, „Неки ставови теорије о финансијском федерализму“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, XXI/1981, стр. 19-20.

јединица. Посебно су вероватне ситуације у којима је мотивација за стварање федерације била економске природе, а у којима је нека од федералних јединица, захваљујући механизмима федерације, накнадно достигла ниво економске самодовољности. Међутим, како разлози за стварање федерације никад нису ограничени на економске (јер би у том случају и конфедерација била довољна за њихово испуњење), ни економска самодовољност федералних јединица не може бити довољан фактор за њено разарање.

Напоследку, федералне јединице могу сматрати да њихови посебни интереси и особености нису заштићени у довољној мери. Овај случај се убедљиво најчешће јавља у мултиетничким и мултиконфесионалним федерацијама, у којима предност федералног уређења у поређењу са унитарним и настаје из потребе за испуњењем посебних потреба различитих етничких, културних, религијских или језичких заједница. Недостатак заједничких елемената федералних јединица отежава стварање поменутог „дуалног идентитета“, што овакве федерације чини нестабилнијим. Следи, дакле, да сваки реални недостатак у регулисању права федералних јединица представља далеко већи ризик по опстанак федералне државе, него што је то случај у федерацијама у којима није присутан већи број етничких, културних и сличних група.

Коначно, фактор нестанка федералне државе може бити и изражена нетрпељивост између федералних јединица. За разлику од поменутог осећаја необезбеђености интереса, у којем је незадовољство усмерено према федералној власти, у овом случају се незадовољство односи на неке од или све остале равноправне јединице федерације. Такође, у поређењу са претходно поменутиим посебним интересима, нетрпељивост је много коренитији проблем, и његово решавање је далеко теже и дуготрајније, а повремено чак и *de facto* немогуће.

Свеукупно, разлози настајања и нестајања федерација су бројни и разноврсни, и у највећем броју случајева представљају „две стране исте медаље“, тј. исти фактори који могу да створе федерацију, у претераној или недовољној мери могу довести и до њеног нестанка. У ХХI веку, околности у којима федерације настају и развијају се значајно су другачије него раније. У наредном делу, више пажње биће посвећено специфичностима савременог периода, и ефектима које оне имају на федералне државе.

4. СПЕЦИФИЧНЕ ОКОЛНОСТИ ХХI ВЕКА И ЊИХОВ УТИЦАЈ НА ФЕДЕРАЛНЕ ДРЖАВЕ

Промене у свету између ХХ и ХХI века неупоредиво су веће него у било којем другом периоду светске историје. Међу бројним променама које овај период са собом доноси, као најрелевантније за постојање федерација издвајају се раст светске популације, дигитална медијска револуција и глобализациони трендови и мобилност.

4.1. Раст светске популације

Светска популација све је већа - током ХХ века, број људи у свету порастао је са 1,6 милијарди на 6 милијарди, а у наредних 20 година на преко 7,5 милијарди људи. У таквим условима, густина насељености расте, чиме се мењају и потребе људи.

Повећање броја појединаца и њихових интеракција доводи до преласка са механичке солидарности (без поделе рада, солидарност на основу једнакости) на органску (присутна подела рада, солидарност на основу различитости), чиме расте динамичка густина друштва (Емил Диркем)²⁵. Поред тога, раст светске популације доводи и до све веће оскудности ресурса, па је економска сарадња све значајнија, чиме се стварају предиспозиције за интеграцију већег броја држава и могуће стварање федералних држава.

4.2. Дигитална медијска револуција

Развој преноса информација на далеким раздаљинама, још једна од тековина ХХI века, учинио је информациони саобраћај свакодневицом већег дела светске популације. Уз доступност и економичност, расла је и брзина преноса садржаја, па се данас време преноса информација мери у секундама, а простор покривен медијским „саобраћајницама“ покрива целу планету.

Могућност брзог трансфера података на великим раздаљинама довели су до стварања међународних корпорација. Помоћу дигиталних медија, бројне фирме добиле су прилику да своје делатности прошире ван граница своје матичне државе, задржавајући довољну контролу над сваком од испостава.

Присуство страних фирми у држави је истовремено користило и самим фирмама, које су шириле своју територију делања, али и

²⁵ Džordž Ricer, *Savremena sociološka teorija i njeni klasični koreni*. Službeni glasnik, Beograd, 2009, стр. 50-51.

државама у којима су оне отворане, чиме су обезбеђивана радна места за домаће становништво. Обострана корист у оваквим случајевима повећала је повезивање држава света које до тада нису имале готово никаквих заједничких интереса, а до још већих интеграција је довела и потреба за њиховим правним регулисањем.

4.3. Глобализациони трендови и мобилност

Глобализација се може окарактерисати као „ширење одређених пракси, односа, свести и организације друштвеног живота по целом свету“²⁶, а по мишљењу Зигмунта Баумана, може се схватити и као „просторни раг“, тј. борба у мобилности²⁷. Потреба за њеним дефинисањем, иако наизглед незнатна, састоји се у честом поистовећивању глобалног са међународним, упркос чињеници да је време „да почнемо разговарати о свету“²⁸.

У ХХI веку приметан је значајан пораст глобалних трендова. Поред већ поменутих средстава комуникације и међународних предузећа, повезаност разних држава света расте и на другим пољима. Промет робе између различитих крајева света постао је појава без које би савремени живот био незамислив, па се тако постојање технологије из Јапана, чоколаде са млеком са Алпа и лековитих чајева из Сибира у истој продавници у већини развијених земаља подразумева. У таквом изобиљу потребе и жеље људи су порасли, што је такође довело до међународног повезивања и сарадње.

Ефекти глобализације виде се и на пољима радне мобилности и образовања. У многим професијама, постало је уобичајено бити запослен у фирми ван нечије матичне државе. Права оваквих радника морала су бити регулисана, што је изазвало бројне међудржавне споразуме. Случај је сличан и на пољу образовања – мобилност студената и академских стручњака обезбеђују се разним међународним актима и организованим програмима. Наравно, након регулације образовања у међународном контексту, *spillover* ефектом долази и до регулисања признавања квалификација стечених у једној држави као важећих у другој, и тако редом.

Коначно, висок степен међународне повезаности доводи и до високе међузависности ових држава. Зато се, за разлику од некадашњих локалних криза, ХХI век издваја бројним кризама глобалног нивоа.

²⁶ Džordž Ricer, *Savremena sociološka teorija i njeni klasični koreni*, нав. дело, стр. 393.

²⁷ Исто, стр. 400.

²⁸ Myron J. Frankman, *World Democratic Federalism – Peace and Justice Indivisible*. Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004, стр. 18.

Повезивања у пољима економије, туризма, индустрије итд. довела су до рапидног ширења криза из једног дела света на целу планету. Тако, финансијска криза у САД-у 2007. проширила се на цео свет, исламски тероризам у Сирији створио је мигрантску кризу широких размера, а појава до тада непознатог вируса у Кини из корена је променила начин живота готово свих држава света, а њихове економије практично разорила. Границе између држава и даље постоје, али је свет неупоредиво интегрисанији него што је то био пре неколико деценија, чиме питање његове даље интеграције, и евентуалног стварања још већих федералних ентитета, постаје све значајније.

5. ФЕДЕРАЛНЕ И КОНТРАФЕДЕРАЛНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У СВЕТУ ХХI ВЕКА

Фактори који утичу на настанак и опстанак федералних држава већ су образложени. У наставку рада, пажња ће бити посвећена државама које показују склоности ка стварању федералне државе, као и онима које имају супротне тенденције.

5.1. Федералне тенденције у свету ХХI века

Појам федерализма састоји се из институционалне и социјалне сфере значења. При том се институционални елемент огледа у формалном уређењу на начелима федерализма, а социјални у постојању друштвених разлика које би оправдале стварање федералног система²⁹. Тежња ка федералном уређењу јавља се код већег броја држава савременог периода – код неких у формалном, а код других само у израженом социјалном смислу. Упркос великом броју оваквих случајева, овде ће пажња бити посвећена Италији, УК и ЕУ.

5.1.1. Италија

За настанак Италије специфична је чињеница да је агрегацијом већег броја „државица“ настала унитарна, а не федерална држава, што је оставило нерешеним велики број етничко-културних питања. Свест народа остала је подељена, а осећај заједништва и јединственог италијанског идентитета није успостављен.

Пут ка федерацији Италија је започела још средином ХХ века, а уставном реформом из 2001. успостављена је подела законодавства

²⁹ Jan Erk, *Explaining Federalism*. Routledge, London/New York, 2008, стр. 1.

на области надлежности државне власти, локалних органа и подељене надлежности између ова два нивоа власти³⁰. Федерално кретање трајало је све до 2008 године, када је наступила светска економска криза³¹. У ситуацији кризе, Италија је померила фокус на економски опоравак, који се показао као вишегодишњи задатак. Ипак, оправдано је претпоставити да ће се Италија у ХХI веку врагити стварању федералне државе.

5.1.2. Уједињено Краљевство (УК)

Иако по много чему познато као изузетно снажна и стабилна држава (јака економија, конституционални континуитет итд.), УК се у унутрашњем уређењу суочава са бројним потешкоћама. Иако је унутрашња подела територије на четири области – Енглеску, Шкотску, Велс и Северну Ирску – на први поглед слична федералном уређењу, УК је заправо унитарна држава. Међутим, услед недостатка јединствености на социјалном плану, већ деценијама се намеће питање могућег преуређења УК у федерацију³². Јединствени идентитет грађана УК у свести самих становника државе нестао је током деведесетих година ХХ века³³, а његово постојање било је дискутабилно и пре тога – УК било је једина држава без назива за своје грађане изведеног из имена државе³⁴.

Корак према федералном уређењу у УК направљен је у периоду 1998-2006 године, током којег је део законодавне власти за територије Шкотске, Велса и Северне Ирске стављен у надлежност њихових регионалних скупштина, а само део остављен у надлежности Вестминтерског парламента³⁵. Међутим, даље кретање према федерацији је, до сада, изостало. Федерализација УК могла би бити

³⁰ Del Duca, Louis & Patrick, “Emergence of the Italian Unitary Constitutional System, Modified by Supranational Norms and Italian Regionalism” in *Federalism and Legal Unification*, (eds. Daniel Halberstam & Mathias Reimann). Springer, Dodrecht/Heidelberg/New York, 2014, стр. 269-272

³¹ Richard Eccleston & Rick Krever. *The Future of Federalism*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK/ Northampton, MA, USA, 2017, стр. 225.

³² J.H. Burns, “Ex Uno Plura? The British Experience” in *Federalism: History and Current Significance of a Form of Government*, (eds. J. C. Boogman & G.N.vsn der Plaat), Martinus Nijhoff, The Hague, 1980, стр. 189-215; Dimitrios Karmis & Wayne Norman, “The Revival of Federalism in Normative Political Theory”, нав. дело, стр. 1.

³³ Michael Keating, “Reforging the Nation: Britain, Scotland and the Crisis of Unionism” in *Multi-national Federalism – Problems and Prospects* (eds. Michel Seymour & Alain G. Gagnon) Palgrave Macmillan UK, Hampshire, 2012, стр. 107.

³⁴ Исто, стр. 107.

³⁵ Stathis Banakas, “The United Kingdom: Devolution and Legal Unification” in *Federalism and Legal Unification*, (eds. Daniel Halberstam & Mathias Reimann), Springer, Dodrecht/Heidelberg/New York/London, 2014, стр. 464-468.

решење којим би била спречена сецесија Шкотске и Велса; међутим, постоји и мишљење да би се тиме уместо спаса узроковала пропаст УК³⁶.

5.1.3. Европска унија

Приликом компаративног проучавања федералних уређења на глобалном нивоу, немогуће је заобићи испитивање природе ЕУ. Почевши од ЕЕЗ, чија организација је највише личила на трговински уговор, процес европских интеграција се развијао и удаљавао од савеза држава ка *sui generis* облику постојања, у каквом је и данас.

За потребе изучавања федералних елемената у организацији ЕУ није неопходно задржавати се на општим подацима о њеном настанку, већ само поменути неколико кључних елемената историје њеног постојања. Значајан корак у правцу федерализма ЕУ је направила 1966. преговорима у Луксембургу, када су уведени одлучивање квалификованом већином (уместо консензусом) и формална немогућност вета. Наредни корак начињен је Јединственим европским актом (ЈЕА) 1986., када је могућност вета апсолутно укинута и у потпуности установљена надмоћ комунитарног права над националним. Овакав развој ситуације није био неочекиван, с обзиром на то да је већ годинама пре тога било речи о евентуалном претварању ЕЗ у федерацију³⁷; међутим, чињеница да је он дошао тако брзо није се могла лако предвидети.

ЈЕА је, између осталог, био последица немогућности европских држава да парирају САД-у и Јапану на тржишту³⁸. Овим актом је, као новина, установљен циљ стварања унутрашњег тржишта које би штитило основне четири слободе (кретање радника, робе, услуга и капитала), а који би био остварен до 1992. То и јесте постигнуто уговором из Мастрихта (1992), којим је званично и основана ЕУ. Истовремено увођење института европског грађанства, као комплементарног грађанству државе чланице, подстакло је и развој „дуалног идентитета“.

Последња велика реформа ЕУ спроведена је уговором из Лисабона из 2007. године (ратификован 2009.). Међу бројним променама које је донео, најважнија у контексту федералног организовања је увођење

³⁶ James Anderson, “Arrested Federalisation? Europe, Britain, Ireland” in *Federalism – The Multi-ethnic Challenge*, (ed. Graham Smith), Longman, London/New York, 1995, стр. 279.

³⁷ Ivo D. Duchacek, *Comparative Federalism – The Territorial Dimension of Politics*. Holt, Rinehart and Winston, Inc, New York/Chicago/San Francisco, 1970, стр. 158.

³⁸ Michael Burgess, *Federalism and the European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, Routledge, London/New York, 2000, стр. 157.

правног субјективитета ЕУ, чиме је она постала далеко ближа федерацији него конфедерацији.

Са друге стране, постоје и елементи који ЕУ јасно раздвајају од федерација. Као значајније истичу се чињенице да (i) државе чланице једине могу мењати уговоре, и то уз ратификацију у парламентима сваке од њих, (ii) ЕУ нема развијен порески систем, и да (iii) (условно речено) извршна власт није изабрана од стране грађана, ни непосредно (изборима) ни посредно (од стране парламента)³⁹.

Ставови о судбини федералног пута ЕУ – како предвиђања, тако и процене о томе које решење би било најбоље, изузетно су супротстављени. Као два основна правца могу се истаћи заступници „доктрине бицикла“, по којој би престанак интеграција довео до поништавања свега до сада постигнутог, и заступници „обрнуте доктрине бицикла“, према којој би наставак интегрисања довео до „пуцања система“, чиме би се угрозио не само будући напредак, већ и све што је до сада постигнуто⁴⁰.

Почевши од њене унутрашње структуре, преко правног система и подела надлежности, па све до несвакидашње организације институција, на сваком кораку се срећу неуобичајена решења која немају еквиваленте у упоредном праву, из чега је јасно да је ЕУ заиста ентитет *sui generis*. Из тог разлога, свака предикција њеног даљег развоја је непоуздана и подложна неочекиваној промени, јер настаје у условима недовољног искуства. Ипак, неоспорно је да је федерални пут ЕУ ослоњен на функционалистичку теорију интеграције и *spillover* ефекат као покретач интеграције, константан од самог њеног настанка, што оставља снажну могућност даљег развоја у овом правцу.

5.2. Контрафедералне тенденције у свету ХХI века

Поред поменутих случајева, присутни су и супротни примери. Одређене државе, односно федералне јединице федерација, своју политику усмеравају против федералног уређења. Иако постоји већи број оваквих случајева, као репрезентативни примери у овом раду одабрани су Квебек, као део Канаде и УК, као доскорашњи део ЕУ.

³⁹ Tanja A. Borzel, *What Can Federalism Teach Us About the EU: A German View*. The Royal Institute of International Affairs, London, 2003, стр. 4.

⁴⁰ Andrew Moravcsik, “Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality” in *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU* (eds. Kalypso Nicolaidis & Robert Howse), Oxford University Press, Oxford, 2001, стр. 162-163.

5.2.1. Квебек

Квебек, као једна од федералних јединица Канаде, већ дуги низ година бори се за независност. Узроци таквог развоја ситуације јесу управо они који имају највећу разорну моћ у федерацијама – Квебек је једина федерална јединица Канаде која се етнички, језички и културно издваја као француска, наспрот осталим које су енглеске. Из тог разлога, интеграција ове федералне јединице значајно је тежа. Недостатак заједничких особина између Квебека и осталих делова Канаде отежава развој „дуалног идентитета“, зато што становници Квебека перципирају себе као једине Французе међу странцима.

Постоје мишљења да су тенденције Квебека према сецесији само резултат недовољно индивидуализованог приступа Квебеку као федералној јединици од стране федералне власти Канаде⁴¹. Са друге стране, чињеница је да Квебек ужива веома специјалан статус у оквиру Канаде, о чему сведочи и право Квебека на посебну политику примања досељених лица, која се разликује од остатка Канаде. Као закључак се намеће чињеница да је Квебек у неповољном положају у федерацији „сам по себи“, упркос „доброј вољи“ централне власти, што указује на то да су проблеми који стоје на путу потпуној интеграцији Квебека у Канаду изузетно велики, а можда чак и немогући за превазилажење.

5.2.2. Уједињено Краљевство

Други пример контрафедералних тежњи којим ће се овај рад бавити јесте излазак УК из ЕУ. Прва необичност овог случаја јесте чињеница да ЕУ није федерација, па самим тим излазак УК из њеног састава није уобичајени случај сецесије из федералне државе. Такође, интересантном се може сматрати и контраст између унутрашњих федералних и спољашњих контрафедералних тенденција које УК испољава.

Чињеница да ЕУ није федерација апсолутно је извесна; ипак, разлози тзв. *Brexit*-а тесно су повезани са кретањем ЕУ према федералном уређењу. Разлози за овакав развој догађаја слични су онима у случајевима сецесије у стандардним федералним државама. Ако се као мотивација за приступ УК тадашњој ЕЕЗ препознају економски циљеви, а као разлози њеног оклевања у приступању резервисаност према икаквој форми заједништва са осталим европским државама, ситуација постаје много очигледнија. Наиме, док је ЕУ као примарни циљ имала економију, УК је сматрало да му чланство у ЕУ погодује.

⁴¹ Wayne Norman, *Negotiating Nationalism*. Oxford University Press, New York, 2006, стр. 74.

Када се ЕУ преоријентисала, тј. проширила своје делатности и на друге правнополитичке сфере, баланс између погодности и непогодности у очима УК се померио, и УК је дошло до закључка да предности које добија чланством нису довољне да би оправдале неповољности са којима се због тога суочава. Самим тим, јасно је да је тзв. *Brexit* био неминован већ при самом приступању УК Европској унији.

6. ЗАКЉУЧАК

Принцип федералне државе јавља се у разним облицима. Међу основним елементима који стварају, али и уништавају федералне државе, могуће је издвојити етничке, културне, националне, религијске, језичке и економске разлоге, као и (не)постојање заједничке претње или заједничких интереса и сличност/различитост политичких институција које постоје у потенцијалним будућим федералним јединицама. У ХХI веку, поред ових, значајни су и изузетан пораст светске популације, дигитална револуција медија и глобализациони трендови и мобилност. У оваквим условима, код неких држава развијају се федералне, а код неких контрафедералне тенденције.

Услед специфичности ХХI века у поређењу са претходним периодом, сваки покушај претпоставке даљег развоја ситуације био би непрецизан и мале поузданости. Ипак, из наведених елемената федералне државе као модела, као и из анализираних савремених случајева, може се доћи до закључка да ће федерација као облик правнополитичке организације наставити да постоји све док користи које доноси буду довољно велике да оправдају неповољне последице таквог уређења. Основни мотиви ступања у федерацију или остајања у њој су економске и политичке природе, а тренутна ситуација указује на то да се ови циљеви не би могли остварити без употребе федералног система. Прерастање федералних држава у унитарне било би неподношљиво за федералне јединице, док би распад федерација учинио већину некадашњих федералних јединица претерано слабим на ова два поља. Из тог разлога, оправдано је претпоставити да ће федерална држава опстати, а вероватно и добити на значају, у ХХI веку.

ЛИТЕРАТУРА

- Матејић, Миодраг „Неки ставови теорије о финансијском федерализму“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, XXI/1981, 19-39.
- Anderson, James, “Arrested Federalisation? Europe, Britain, Ireland” in *Federalism – The Multiethnic Challenge*, (ed. Graham Smith), Longman, London/New York, 1995, 279-293.
- Balić, Lejla, „Pravna priroda i političke refleksije bosansko-hercegovačkog federalizma“, *Sveske za javno pravo*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, br. 38/2019, 26-36.
- Banakas, Stathis, “The United Kingdom: Devolution and Legal Unification” in *Federalism and Legal Unification*, (eds. Daniel Halberstam & Mathias Reimann), Springer, Dodrecht/Heidelberg/New York/London, 2014, 461-490.
- Benz, Arthur & Jorg Broschek, “Federal dynamics: Introduction” in *Federal Dynamics: Continuity, Change & the Varieties of Federalism*. (eds. Arthur Benz & Jorg Broschek), Oxford University Press, Oxford, 2013, 1-26.
- Borzel, Tanja A. *What Can Federalism Teach Us About the EU: A German View*. The Royal Institute of International Affairs, London, 2003.
- Burgess, Michael, *Federalism and the European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, Routledge, London/New York, 2000.
- Burns, J.H, “Ex Uno Plura? The British Experience” in *Federalism: History and Current Significance of a Form of Government*, (eds. J. C. Boogman & G.N.vsn der Plaat), Martinus Nijhoff, The Hague, 1980, 189-215.
- Bryce, James, *Studies in History and Jurisprudence, Vol. 1*. Oxford University Press, New York, 1901.
- Del Duca, Louis & Patrick, “Emergence of the Italian Unitary Constitutional System, Modified by Supranational Norms and Italian Regionalism” in *Federalism and Legal Unification*, (eds. Daniel Halberstam & Mathias Reimann). Springer, Dodrecht/Heidelberg/New York, 2014, 267-294.
- Dikshit, Ramesh Dutta, *The Political Geography of Federalism: An Inquiry into Origins and Stability*. The Macmillan Company of India Limited, Delhi/Bombay/Calcutta, 1975.
- Duchacek, Ivo D, *Comparative Federalism – The Territorial Dimension of Politics*. Holt, Rinehart and Winston, Inc, New York/Chicago/San Francisco, 1970.

Eccleston, Richard & Rick Krever. *The Future of Federalism*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK/ Northampton, MA, USA, 2017.

Erk, Jan, *Explaining Federalism*. Routledge, London/New York, 2008.

Erk, Jan & Wilfried Swenden, "The new wave of federalism studies" in *New Directions in Federalism Studies*, (eds. Jan Erk & Wilfried Swenden), Routledge, London/New York, 2010, 1-15.

Filippov, Mikhail, Peter C. Ordeshook & Olga Shvetsova. *Designing Federalism*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Frankman, Myron J, *World Democratic Federalism – Peace and Justice Indivisible*. Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004.

Karmis, Dimitrios & Wayne Norman, "The Revival of Federalism in Normative Political Theory" in *Theories of Federalism – A Reader*, (eds. Dimitrios Karmis & Wayne Norman), Palgrave Macmillan, New York, 2005, 3-22.

Keating, Michael "Reforging the Nation: Britain, Scotland and the Crisis of Unionism" in *Multinational Federalism – Problems and Prospects* (eds. Michel Seymor & Alain G. Gagnon) Palgrave Macmillan UK, Hampshire, 2012, 107-128.

Moravcsik, Andrew, "Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality" in *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU* (eds. Kalypso Nicolaidis & Robert Howse), Oxford University Press, Oxford, 2001, 161-187.

Norman, Wayne, *Negotiating Nationalism*. Oxford University Press, New York, 2006.

Smith, Graham, "Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice" in *Federalism – The Multiethnic Challenge*, (ed. Graham Smith), Longman, London/New York, 1995, 1-28.

Ricer, Đžordž, *Savremena sociološka teorija i njeni klasični koreni*. Službeni glasnik, Beograd, 2009.

Sofija LEKIĆ

WHAT IS THE FUTURE OF FEDERAL STATES IN THE 21st CENTURY?

Resume

The existence of federal states has been a part of the global legal and political reality for a very long period of time. The formation of the USA is often taken for the beginning of the development of federal state model. Since then, many countries have chosen this type of state organisation, for varying reasons. However, the 21st century brings many changes to the world, and some of those have a strong impact on the federation model as well. The question which arises is that of the future of the federal state concept in the 21st century – will it continue to exist, or disappear from the global scene? The rise of globalisation trends, the digital revolution and the fast growth of global population pose significant factors in this question. Theoretical analysis shows that all these factors increase the need for international and global integration. While the interdependence of varied states and regions grows, the federal tendencies on a global level rise as well; at the same time, the anti-federal tendencies grow less strong and prominent. The practical analysis of a number of cases with federal tendencies, namely the EU, Italy and UK, show that the federal model still has many advantages in certain situations, compared to the unitarian one. On the other hand, cases of anti-federalism, presented by the question of Quebec in Canada and UK Brexit in EU, show that the federal model is not ideal for every situation. Finally, it can be concluded that, while it may not become the universal model of state organisation in the whole world, the concept of a federation will continue to exist, and quite possibly even grow stronger, in the XXI century.

Keywords: the 21st century, globalisation, digital revolution, growth of global population, federal tendencies, federal state.

* Рад је примљен 02.06.2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 01.04.2022. године.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Редакција часописа „*Архив за правне и друштвене науке*“ прихвата радове који су уређени на следећи начин.

Радови који нису усклађени са датим упутствима неће бити разматрани за објављивање у часопису.

За писање рада користити **ћирилично писмо**.

Текст писати у фонту *Times New Roman*, величина фонта **12**, са увученим пасусима и проредом **1,5** и маргинама *Normal* **2,5 cm**.

Обим рада не сме бити већи од 36.000 карактера са размаком (приликом провере броја карактера користити: *Review/Word Count/Character (with spaces)*) – активирати опцију *Include textboxes, footnotes and endnotes*.

Име и презиме аутора се пише на средини, малим словима – *Bold* и *Italic* (фонт 12).

Афилијација се пише испод имена аутора на средини, малим словима – *Italic* (фонт 12). Уколико је аутор запослен на факултету, након навођења факултета, наводи се и универзитет (нпр. *Правни факултет, Универзитет у Београду*). Уколико је аутор запослен на институту, наводи се и град у коме се институт налази (нпр. *Институт за политичке студије, Београд*).

Наслов се пише на средини, великим словима – *Bold* (фонт 14). Фуснота поред наслова служи за навођење назива и броја пројекта у оквиру кога је чланак написан.

Сажетак се пише испод наслова на средини малим словима величина фонта 12. Испод тога пише се текст сажетка у обиму од 100 до 250 речи – фонт 12, *Justify*. Сажетак садржи предмет анализе, циљ рада, коришћене теоријско-методолошке приступе, резултате и закључке рада.

Кључне речи се пишу испод текста сажетка малим словима (фонт 12), и одвајају зарезом. Наводи се од 5 до 10 кључних речи.

Поднаслови се пишу на средини, великим словима – *Bold* (фонт 12) и нумеришу се арапским бројевима. Уколико поднаслов садржи више целина, оне се такође означавају арапским бројевима, и то: 1.1. – малим обичним словима *Bold* (фонт 12).

Начин цитирања:

Фусноте у форми напомена се дају на дну стране у којој се налази коментарисани део текста или навођене литературе. Фусноте уносите командом *Insert – Reference – Footnote*. Фусноте се пишу у фонту **Times New Roman**, величина слова **10**. Фусноте треба поравнати по левој и десној маргини, односно изабрати опцију *Justify*.

Приликом навођења фуснота руководити се следећим упутствима:

• **приликом навођења монографије/књиге фуснота мора садржати:**

– Име и презиме аутора, наслов рада курзивом (*Italic*), назив издавача, место, годину издања и број стране.

– **Пример:** Драган Стојановић, *Уставно судство*, Свен, Ниш, 2017, стр. 104.

– Уколико издање има **више** од два аутора/уредника наводи се име и презиме првог аутора/уредника уз додавање скраћенице (*et al.*) *Italic*.

• **приликом навођења чланака из часописа:**

– Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив часописа курзивом (*Italic*), назив издавача, место издавања, број, година излажења и број стране.

– **Пример:** Владан Петров, „У потрази за уставном стабилношћу у Републици Србији“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 12/2017, том IV, стр. 592.

• **приликом навођења зборника радова/поглавља из књиге:**

– Име и презиме аутора, назив рада под наводницима, назив зборника/поглавља курзивом (*Italic*), имена и презимена приређивача зборника у загради, назив издавача, место издања, година издања, број стране.

– **Пример:** Коста Чавошки, „Устав као средство агитације и пропаганде“, у зборнику: *Два века српске уставности* (приредили: Александар Фира, Ратко Марковић), Српска академија наука и уметности и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 330.

• **приликом навођења извора са Интернета** (не смеју прећи више од **10%** коришћене литературе):

– Име и презиме аутора, наслов чланка курзивом (*Italic*), пуну интернет адресу и датум приступа.

– **Пример:** Karen Devine, *Stretching the IR theoretical spectrum of debate on Irish neutrality: arguments and evidence in favor of a critical*

social constructivist framework of understanding, Internet, http://doras.dcu.ie/609/1/int_pol_sci_29_4_2008.pdf, 05/03/2018.

• **приликом навођења архивске грађе:**

– мора да садржи назив институције у којој се грађа чува, фонд, фасциклу (уколико има), назив документа (ако нема назива документа одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?), место, датум.

– **Пример:** Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894, Извештај Министарства иностраних дела о постављењу конзула, Београд, 19. април 1888.

• **приликом навођења прописа/закона:**

– Пуним називом прописа/закона, курзивом гласило у коме је пропис објављен, број и година објављивања.

– **Пример:** Закон о судијама – ЗоС, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 58/2009 - одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - одлука УС, 121/2012, 124/2012 - одлука УС, 101/2013, 111/2014 - одлука УС, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - одлука УС, 106/2015, 63/2016 - одлука УС и 47/2017).

• **приликом навођења публикација у новинама:**

– Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив новине курзивом, датум објављивања

– **Пример:** Слободан Кљакић, „Черчилов рат звезда против Хитлера“, *Политика*, 21. 12. 2004.

Код поновљеног цитирања истог извора узастопно на истој страни користити:

– Исто, број стране

– **Пример:** Драган Стојановић, *Уставно судство*, Свен, Ниш, 2017, стр. 104. Исто, стр. 105.

Код поновљеног цитирања истог извора уколико није узастопно и на истој страни користити:

– Име, презиме аутора, назив извора, нав.дело, број стране.

– **Пример:** Драган Стојановић, *Уставно судство*, Свен, Ниш, 2017, стр. 104.

Драган Стојановић, *Уставно судство*, нав. дело, стр. 104.

Код уноса табела и графикона користити:

Изнад табеле/графикона центрирано пише се Табела/Графикон, редни број, назив табеле, величина фонта 10.

Испод табеле/графикона пише се Извор: навести извор по

правилима цитирања за фусноте, величина фонта 10.

За „види више“ користи се скраћеница „Вид.“, а за „Упореди“ скраћеница „Упор.“.

Литература се наводи на исти начин као и у фуснотама, с тим што се прво наводи презиме, па име аутора. **У случају када постоји више аутора који су у фуснотама означени скраћеницом *et al.*, у литератури се наводи пуно име и презиме свих аутора.**

Литература је поређана по азбучном реду за изворе на ћириличном писму, који се први наводе, а затим по абецедном реду за изворе на латиници. **Одвојено се наводи попис коришћених правних извора (Под насловом Правни извори, у оквиру којих се може издвојити посебно судска пракса) и попис извора коришћених са интернета (Извори са интернета).**

За чланке из часописа, зборника као и за поглавља у књигама потребно је навести од које до које стране је чланак или поглавље у зборнику/књизи.

Литература садржи само изворе који су наведени у фуснотама.

Након литературе, латиничним писмом навести **име и презиме аутора** на средини – *Bold* (фонт 12), испод тога наслов рада на енглеском великим словима – *Bold* (фонт 14).

Резиме (*Resume*) се пише на средини, малим словима – *Bold* (фонт 12). Испод тога пише се текст резимеа на енглеском језику у обиму до **1/10** дужине чланка. Резиме садржи резултате и закључке истраживања до којих је аутор дошао у свом раду и то знатно шире него у сажетку.

Кључне речи (*Keywords*) се пишу малим словима (фонт 12) и одвајају зарезом.

Радови који се предају за објављивање морају да се заснивају на новијој литератури, посебно на изворима, тј. радовима који су објављени у научним часописима правне и политиколошке тематике.

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе и изјаву о ауторству, тј. да тај рад није раније објављиван, те да он није аутоплагијат или плагијат.

Радови са ауторском изјавом шаљу се на адресу:
arhiv@ips.ac.rs.

УПУТСТВА ЗА РЕЦЕНЗЕНТЕ

Улога рецензента је да допринесе очувању високог квалитета нашег часописа. Рецензије су анонимне у оба смера. Рок за рецензирање је седам дана од пријема рада. Садржај рецензије је поверљив, те се не сме откривати особама које нису у уредништву часописа. Уколико рецензент у било ком тренутку схвати да постоји било који вид конфликта интереса у вези са радом који треба да рецензира потребно је да о томе што пре обавести редакцију. Приликом рецензије рукописа, рецензент треба да попуни рецензентски лист у прилогу.

Име, презиме и звање аутора текста:

Назив рада:

Актуелност, друштвени и научни значај разматране теме:

У којој мери је аутор јасно назначио теоријски, методолошки приступ у раду:

Да ли је рад заснован на савременој и релевантној литератури, посебно у којој мери је аутор користио најновије резултате објављене у научним часописима и зборницима (посебно часописи и зборници из области права и политикологије):

Научни и друштвени допринос рада:

Општи коментар о квалитету рада:

Ваша сугестија аутору за побољшање квалитета рада, ако је потребно:

Молимо Вас да одаберете једну од препорука за категоризацију рада:

Оригинални научни рад

Прегледни рад

Научна критика, полемика и осврти.

Молимо Вас да одаберете једну од препорука о публиковању овог рада:

Објавити без измена

Објавити уз мале измене

Након корекције, рад послати на нови круг рецензије

Одбити

Додатни коментари за уредника који се тичу етичких (плагијаризам, превара, итд) или неких других аспеката рада, а који ће уреднику помоћи у доношењу коначне одлуке о даљем статусу рада.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34(497.11)

АРХИВ за правне и друштвене науке = Archive for
Legal and Social Sciences / главни и одговорни уредник
Владан Петров. - Год. 1, књ. 1, св. 1 (1906)-год. 9, књ. 17,
св. 4 (1914) ; год. 10, књ. 1(18), св. 1 (1920/1921)-год. 31,
књ. 42(52), св. 3 (1941) ; год. 32, књ. 1(60), св. 1/2 (1945)-
. - Београд : Савез Удружења правника Србије и
Републике Српске : Институт за политичке студије, 1906
- (Житиште : Ситопринт). - 23 cm

Тромесечно. - Текст на срп. и енгл. језику. – Прекид у
излажењу од 2014-2018. год.

ISSN 0004-1270 = Архив за правне и друштвене науке
COBISS.SR-ID 578831

