

ISSN 0353-9644



БРАНИЧ

Часопис за правну теорију и праксу
Адвокатске коморе Србије

Година СХХХVI • Нова серија

Број 1/2023

Београд

2023

Власник и издавач:
АДВОКАТСКА КОМОРА СРБИЈЕ
11000 Београд, Дечанска бр. 13/II
Телефон: +381 11/32 39 875 – Факс: 32 37 082
www.aks.org.rs

Досадашњи главни и одговорни уредници:

Милан Ст. МАРКОВИЋ (1887. и 1897–1901); Ђорђе НЕНАДОВИЋ (1888–1890);
Добривоје–Добра ПЕТКОВИЋ (1902–1906. и 1925–1926); Љубомир СТЕФАНОВИЋ
(1927–1930); Др Обрад БЛАГОЈЕВИЋ (1931–1933); Др Видан БЛАГОЈЕВИЋ (1934);
Др Радоје ВУКЧЕВИЋ (1935–1937); Владимир СИМИЋ (1938–1941); Др Александар
МИКУЛИЋ (Адвокатура, 1976–1981); Горазд ОГУРЕК (Адвокатура, 1982–1984);
Михаило МЛАДЕНОВИЋ (Адвокатура, 1985–1990); Мирослав ДИНЧИЋ (1991–1995);
Живојин ШЕСТИЋ (1995–2002); Др Недељко ЈОВАНЧЕВИЋ (2002–2017)

Главни и одговорни уредник

———— * —————

др Мирослав ПАУНОВИЋ

адвокат

Уређивачки одбор

———— * —————

Nevena FÜRST, адвокат • **Владимир П. МИЉЕВИЋ**, адвокат •
Оливер Б. ИЊАЦ, адвокат

Припрема за штампу: Душан Тасић

Адреса редакције

———— * —————

АДВОКАТСКА КОМОРА СРБИЈЕ

11000 БЕОГРАД, Дечанска 13/II – Тел.: +381 11/32 39 875 – Факс: 32 37 082

www.aks.org.rs; e-mail: a.k.srbije@gmail.com

БРАНИЧ излази тромесечно. Годишња претплата износи 800 динара, а појединачни број
је 250 динара. Рукописи се не враћају. Сарадња у часопису се не хонорише.

Претплата: **Адвокатска комора Србије** – 11000 Београд, Дечанска 13/II,
са назнаком: за Бранич. Жиро-рачун број: 205-12358-68

На основу мишљења Републичког министарства за културу, број 413-00-1737/2001-04,
од 21. 12. 2001. године, часопис је ослобођен од обавеза плаћања пореза на промет.

Штампано у 10.100 примерака

Штампа Службени гласник, Београд

Овај број *Бранича* штампан је у априлу 2023. године.



Stamp
Bar Association of Serbia

BRANIČ

Journal of Legal Theory and Practice
of the Bar Association of Serbia

Year CXXXVI • New series

Number 1/2023

Belgrade

2023

Owner and publisher:
BAR ASSOCIATION OF SERBIA
11000 Beograd, Dečanska 13/II
Telephone: +381 11 32 39 875 – Fax: 32 37 082
www.aks.org.rs

Previous editors-in-chief:

Milan St. MARKOVIĆ (1887 and 1897–1901); Đorđe NENADOVIĆ (1888–1890); Dobrivoje – Dobra PETKOVIĆ (1902–1906 and 1925–1926); Ljubomir STEFANOVIĆ (1927–1930); Obrad BLAGOJEVIĆ, PhD (1931–1933); Vidan BLAGOJEVIĆ, PhD (1934); Radoje VUKČEVIĆ, PhD (1935–1937); Vladimir SIMIĆ (1938–1941); Aleksandar MIKULIĆ, PhD (Advocacy; 1976–1981); Gorazd OGUREK (Advocacy; 1982–1984); Mihailo MLADENOVIĆ (Advocacy, 1985–1990); Miroslav DINČIĆ (1991–1995); Živojin ŠESTIĆ (1995–2002); Nedeljko JOVANČEVIĆ, PhD (2002–2017)

Editor-in-chief

— * —

Miroslav PAUNOVIĆ, PhD
Attorney at law

Editorial Board:

— * —

Nevena FÜRST, attorney at law, **Vladimir P. MILJEVIĆ**, attorney at law
Oliver B. INJAC, attorney at law

Prepress: **Dušan Časić**

Address of the Editor

— * —

ADVOKATSKA KOMORA SRBIJE

11000 Beograd, Dečanska 13/II – Tel.: +381 11/32 39 875 – Fax: 32 37 082

www.aks.org.rs; e-mail: a.k.srbije@gmail.com

Branich is published quarterly. Annual subscription is 800 dinars, and a single issue is 250 dinars. Manuscripts are withheld. Contributions to the journal are not paid.

Subscription: **ADVOKATSKA KOMORA SRBIJE** – 11000 Beograd, Dečanska 13/II, attention: *for Branich*. Bank account number: 205-12358-68

According to the opinion of the Ministry of Culture of the Republic of Serbia, number 413-00-1737/2001-04, of December 21st 2001, the journal is exempt from paying VAT.

Circulation: 10.100 copies

Printed by Službeni glasnik, Belgrade

САДРЖАЈ

Увод	9
ЧЛАНЦИ	
<i>Др Ђорђе Сараџа</i>	
Услов	17
<i>Др Ана Бугак</i>	
Општи принципи права својине странаца на непокретностима у Републици Србији	26
<i>Лука С. Ђорђевић</i>	
Учешће заинтересоване јавности и делотворност правних средстава у поступку доношења просторног плана подручја посебне намене	44
<i>Јасмина Милуџиновић, Тања Арсић</i>	
Критика предложених измена Закона о планирању и изградњи	63
<i>Слободан Газивога</i>	
О претпоставци невиности у јавности Србије	73
<i>Ана Колешан</i>	
Заштита података о личности – форма или суштина	78
<i>Михаило Павловић</i>	
Примена Закона о забрани неонацистичких и фашистичких манифестација	86
<i>Горан Пејровић</i>	
Правно регулисање беспилотних ваздухоплова у Републици Србији	94
<i>Мр Мина Миловановић</i>	
Подруштвљавање породице	104

КОМЕНТАРИ, РАСПРАВЕ, ИСТРАЖИВАЊА*Милена Васић*

Слобода изражавања у дигиталном простору Србије 109

ПРИКАЗИ*Проф. др Небојша Јовановић*

Правна природа аукције

(Приказ објављене докторске дисертације

др Маше Мишковић) 127

Сања Перовановић

Адвокатска комора Чачак 1972–2022.

(Приказ Монографије поводом 50-годишњице Коморе) 135

TABLE OF CONTENTS

Introduction	9
--------------------	---

ARTICLES

<i>Dorđe Sarapa, PhD</i> Condition	17
---	----

<i>Ana Budak, PhD,</i> Basic Principles of Foreign Property Ownership in the Legal Framework of the Republic of Serbia	26
--	----

<i>Luka S. Đorđević</i> Participation of the Interested Public and the Effectiveness of Legal Remedies in the Procedure of Adopting a Spatial Plan of the Special Purpose Area	44
---	----

<i>Jasmina Milutinović, Tanja Arsić</i> Objections to Draft Law on Amendments to Law on Planning and Construction	63
---	----

<i>Slobodan Gazivoda</i> Presumption of Innocence in Public Perception in Serbia	73
---	----

<i>Ana Kolešan</i> Legal Protection of Personal Data – Form or Substance	78
---	----

<i>Mihailo Pavlović</i> Implementation of Law Banning Neo-nazi and Fascist Manifestations	86
---	----

<i>Goran Petrović</i> Legal Regulation of Unmanned Aircraft System in the Republic of Serbia	94
--	----

<i>Mina Milovanović, MA</i> Socialization of the Family	104
--	-----

COMMENTARIES, DISCUSSIONS, RESEARCHES*Milena Vasić*

Freedom of Expression in Digital Space of Serbia 109

REVIEWS*Professor Nebojša Jovanović, PhD*Legal Nature of Auction (Review of doctoral dissertation
of Maša Mišković, PhD) 127*Sanja Perovanović*Fifty Years of the Bar Association of Čačak 1972–2002
(Review of Monograph) 135

УВОД

I.

Поштоване колегинице и колеге,

И у овом броју „Бранича” нашле су се теме из области у којима адвокати делају. Неки прилози се односе на свакодневне професионалне активности (обрађују питања из области Кривичног, Стварног и Облигационог права), а има и чланака који су посвећени актуелним догађајима и појавама у друштву, а од интереса су за адвокате (критика најављених измена прописа, обрада еколошких питања, приказ прописа о забрани фашистичких и неонацистичких манифестација, о употреби беспилотних ваздухоплова и о заштити података о личности, те разматрање тужилачке и судске праксе у домену слободе изражавања).

II.

Пригодним текстовима настављамо да у часопису обележавамо и велики јубилеј адвокатури – 160 година од оснивања професије.

На свечаној академији је 25. фебруара 2023. године у Народном позоришту у Београду је обележена 160/161. годишњица Адвокатури Србије (овом значајном јубилеју посвећен је уводни чланак у претходном броју „Бранича”).

Поздравне говоре на академији одржали су адвокат Јасмина Милутиновић, председник Управног одбора Адвокатске коморе Србије, и адвокат Перакси Панагиос (Περάκης Παναγιώτης), председник Савета адвокатских комора и удружења адвоката Европе.

У свом обраћању на свечаном скупу оба говорника су означили теме од посебног значаја за адвокатуру, од којих су неке сасвим нове и захтевају примерену реакцију и ангажман адвоката и органа њихових комора. Говорници су подвукли да, у активностима на разрешењу изазова које савремене теме стављају пред њих, припадници професије морају да превазиђу поделе и да наступају уједињени.

Уређивачки одбор је за овај број „Бранича” приредио приказ излагања уважених колега на свечаној академији.

Поздравни говор адвоката Јасмине Милутиновић

„Адвокаштура Србије данас обележава 161. годину свој рада и постојања. Овај свечани шренушак носи у себи, поред усхићености, и ишћања: – да ли смо у прешходном периоду учинили све што смо моли да адвокаштура оствари свој задатак и добије место у друштву које јој припада, те – који нас задаци очекују у будућности?

Ово нису ишћања која постављамо само ми адвокати у Србији; то су ишћања која постављају адвокати и у свим државама Европе. Извештај Специјалног извештоца о независности судија и адвоката који је поднео Генералној скупштини Уједињених нација 22. априла 2022. године, указао је да је адвокаштура на разне начине урочена, да адвокати у све већој мери бивају изложени нападима, прешњама, узнемиравању и заштрашивању, као и непримереном ометању или мешању у кораке које предузимају обављајући своје професионалне активности. Ошуда је у шоку рад Комитета експерата за заштитиу адвоката Савета Европе на изради нацрта текста будуће Конвенције као инструмента за заштитиу адвокатске професије. Циљ ове Конвенције је да се постигне јачање заштитиу адвокатске професије и права на бављење адвокатском праксом без ограничавања или предрасуда, узимајући у обзир различите начине на које адвокатска професија може бити организована у државама чланицама Савета Европе. Планирано је да Комитет свој рад на нацрту Конвенције оконча до краја 2023. године.

Савет адвокатских комора Европе подржао је израду овог обавезујућег правног инструмента у циљу јачања адвокатске професије прописивањем јасних стандарда који ће помоћи да се ошклоне сви недостаци идентификовани у пракси и у извештају Специјалног извештоца ОУН.

Положај адвокашуре је индикатор поштовања људских права у свакој земљи. Адвокаштуру у Србији очекује доношење новог Закона о адвокашури, и то не у интересу власти и политике, већ у интересу адвокашуре која, само уколико је јака и добро организована, може бити заштитишник уставности, законитости и поштовања људских права.

Доношењем сада важећег Закона о адвокашури држава је исказала спремношћ и вољу да пошитује самосталност и независност адвокашуре. Адвокати морају да инсистирају на поштовању ових принципа, али и да својом одговорношћу, доследношћу и квалитетом у раду покажу да адвокаштура заслужује то поверење и одговорност. Адвокати, поред обавеза према својим клијентима, имају обавезе и према судовима, другим државним органима, према друштву, јавности и струци.

Удар на адвокаштуру не мора увек да иде од законодавне, извршне или судске власти, већ и од појединаца-адвоката који својим деловањем могу да

наруше и уiled адвокатауре, да уiрозе њену независности и самостiалности, посредно и неipосредно.

Збоi тоiа чланови и функционери орiана свих Адвокатайских комора имају велику одговорности да у наредном периоду обезбеде да све Коморе врше јавна овлашћења и обављају послове из своје надлежности на начин који је уређен Законом о адвокатаури и Сiаишуиом Адвокатайске коморе Србије и Сiаишуиима Комора у сасiаву Адвокатайске коморе Србије. Наша одговорности је да сарадња свих Комора буде колеiјална, уз иуно иошiовање иринципа самостiалности, независности и саморегуларности професије и Комора као обавезних професионалних удружења; ово иодразумева сiремности да се искаже и чује груiачије мишљење, али и да одлуке, донете иосле размене мишљења, сви иошiујемо.

Положај адвокатауре данас у Србији је свакако условљен социјално-економском и иолиитичком ситиуацијом у земљи. Подсећајући се свих свечаних академија којима смо ипрослављали Дан адвокатауре, можемо да закључимо да је на сваком од ових сусрети констатовано да је адвокатаура на својеврсном раскрићу, да се адвокатаура суочава са иишањем како даље, како да, као професија од великој значаја за иравни иоредак сваке државе иа и наше, доиринесемо владавини ирава, усiосiављању инсiиитиуција сисiема, иошiовању људских ирава, смањењу корупције, исiицању одговорности носилаца власии за реформу иравној сисiема, за одлуке и иосiуйке у вршењу дужности, као и за јавно изiоворену реч.

Нишiа се није ироменило ни након много иодина – и даље нас муче исiа иишања.

Задатак адвокатауре је заишiишa слобода и ирава ирађана. Да би моiла свој задатк усiешно да обави, од адвокатауре се очекује сiручности, високи сiешен ирофесионалне ешике, али и ирађанска храбрости. Збоi тоiа је неоиходно да сiално развијемо и унаиређујемо ирофесионални и морални иншeтрииети свакој нашеј члана кроз иошiовање Кодекса ирофесионалне ешике адвокатаа, који мора ирешриети одређене измене које намећу ироблеми са којима се суочавамо у иракси.

Реформа иравној сисiема, усаiлашавање наших ироииса са ироиисима Евроииске уније и све груе неоиходне реформе моiу се извесити само кроз јединсiвену акцију свих субјеката у груишву, међу којима је и адвокатаура, и уз иревазилажење иосiојећих иодела.

Предсiавници адвокатауре морају и даље учесiвовати у доношењу свих закона који су од значаја за њен иоложај и који уиичу на њен рад, али и закона који су од значаја за чишаво иравосуђе и иравни сисiем.

Адвокати су професионалци, који су научили да небеска правда није увек правда и на земљи, да се за праведне ствари мора дуго и истрајно борити и да у тој борби морају бити високо професионални, колеџијални, јединствени и наоружани знањем и врлином. Међутим, адвокати морају бити свесни и чињенице да су у садашњем тренутку најзначајнија питања за адвокатуру све чешиће питања на која сама адвокатура нема утицаја, нишћу одговорности за њихово решавање. На адвокатима лежи велика одговорност да идентификују најзначајнија питања за професију и начин на који адвокатура може да их реши.

Уверена сам да ће Адвокатска комора Србије у будућем периоду успети да деловно заштити интересе професије, без обзира на све изазове и проблеме са којима се суочава (а што није ништа ново у историји наше адвокатури) и без обзира на турбулентна, променљива и несигурна времена у којима, вољно или невољно, учествујемо. Што су времена тежа, то је већи притисак на адвокатуру која је, по природи своје професије, увек била и јесте у мисији остваривања правде и очувања и заштите сопствене аутономије. Адвокатура је кроз историју прела озбиљне неправде, али је остала; делили смо судбину трагична и савременика, доживљавали потпуно своје положаја, али смо, уз међусобну солидарност и еснафско вишећинство, остали. Посматрано уназад, настајале су и нестале државе, мењали се политички и правни системи, али се адвокатура у сваком систему одржала.

Кажу да су на крају Другој светској рати, у зеници победе комунистичке револуције у земљи, у ишчекивању дуго најављиваној „новој доба“, неки људи еуфорично клицали „Неће бити пореза и адвоката!“. Живо их је, наравно, демантовао јер је постојање адвокатури стандард модерној демократској држави.

И савремено доба адвокатури одликује период у коме се догађају промене незамисливих и неочекиваних размера. Зато само јединствени, и уз међусобно поштовање и солидарност, можемо урадити оно што су урадили и сви наши претходници – да сачувамо адвокатуру и радимо у најбољем интересу својих клијената. Само независни од политичкој, судској, интересној и било којој другој утицају, само као скупи независних адвоката, можемо одбранити и очувати уред, час и интересе адвокатури.”

Колегиница Милутиновић је подсетила на пример Махатме Гандија, који је био први обојени правник који је у доба апартејда у Јужној Африци примљен у адвокатску комору, и који се, после двадесетогодишњег бављења адвокатуром, вратио у родну Индију да се супротстави колонијалном завојевачу. Своје учење засновао је не само на концепту помирења касти и мирним протестима, већ и на сазнању о потреби

преваспитања човека да може да сазна истину и бори се за правду и да активно ради за добробит друштва. Ове идеје Ганди је стекао у адвокатури у којој је професионално стасао и у којој је поставио темеље своје филозофије. Зато је, на крају свог излагања, колегиница Милутиновић додала:

„Защо, када помислише на адвокатуру, увек се сећаше свих оних адвоката који су мењали свети чинећи ја бољим – неки кроз покрете и револуције, а остали свакодневно, у судници, случај по случај. Будимо поносни на то што смо адвокати, и настојмо да у свом раду поштујемо себе, јер је то предуслов да нас и други поштују.

Уверена сам да ће адвокати Србије и даље континуирано и свакодневно постојати у најбољем интересу својих клијената, те да ће адвокатура Србије своју професионалну улогу и друштвени ангажман и убудуће обављати стручно и савесно, преживљавајући и прилагодњавајући се променама, али истовремено не одступајући од основних начела свој деловања.”

Поздравни говор г. Перакси Панагиоса, председника Савета адвокатских комора и удружења правника Европе¹

Пошто је поздравио скуп у име Савета адвокатских комора и удружења правника Европе,² председник овог Савета, колега Перакси Панагиос,³ рекао је да је први пут у Београду и Србији, те да „сада може боље да разуме јединствени дух и понос ваше нације”.

„Али, ја сам овде да говорим о једној другој нацији, нашој заједничкој нацији, нацији адвоката. Да, ми смо једна нација, јер имамо исте вредности. И зато што је наше постојање незамењива компонента владавине права. Као адвокати, ми смо чувари владавине права и браниоци основних права грађана у нашим земљама.

Као што вероватно знате, сматра се да је Савет адвокатских комора и удружења правника Европе, који представља адвокатске коморе и

¹ Са енглеског превео др Мирослав Пауновић, адвокат. Уз текст су, ради разумевања, дате напомене Уређивачког одбора.

² Савет адвокатских комора и удружења адвоката Европе – *Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE)* је непрофитна организација, основана 1960. године која окупља адвокатске коморе 46 европских земаља – чланица ЕУ, Европског економског простора и других, међу којима је и Адвокатска комора Србије (*напомена Уређивачког одбора*).

³ Г. Перакси Панагиос (Περάκης Παναγιώτης) је адвокат у Атини (*напомена Уређивачког одбора*).

удружења правника 46 земаља, и кроз њих и преко један милион европских правника, званични представник адвокатури у Европи, као европски тлас професије.

Ошуда, ми имамо сталне односе са свим европским институцијама, као и са Уједињеним нацијама и другим важним међународним организацијама.

Сваке године, на редовној основи, доприносимо изради Прегледа стања у правосуђу, као и у изради Извештаја ЕУ о владавини права.⁴ На основу наших препорука, независности адвоката и адвокатских комора је укључена као индикатор стања правосудног система у ЕУ Преглед стања у правосуђу, те као индикатор нивоа владавине права у свакој земљи у Годишњем извештају о владавини права.

Оно што чинимо у Савету, у чијем раду Србија учествује у последњих 17 година, с једне стране, континуирано је изношење ставова, образложења и аргумената у погледу професије и њених кључних вредности, те, с друге стране, непрекидна борба да убеђујемо, промовишемо и бранимо професију.

Који су наши приоритети:

Данас, када се наша професија суочава са незабележеним изазовима, независност је још увек наш први приоритет. Независност је од кључне важности не само за нас адвокате, већ исто тако и за грађане, за функционисање целокупног правосуђа у демократском друштву, уопште за владавину права. И то независност и адвоката и адвокатских комора.

Други приоритети су:

Заштита поверљивости у односима адвокат–клијент, односно „адвокатске привилегије”.⁵ Противно увреженом неразумевању, постојање професионалне поверљивости (односа професионалног поверења) не служи да се заштити адвокат, већ да се заштити њихови клијенти. Толико је овај

⁴ *Напомена Уређивачког одбора*: Као један од облика рада ЕУ у оцени владавине права, на годишњем нивоу ради се ЕУ Преглед (дословно: „Семафор”) правосуђа (*EU Justice Scoreboard*) којим се представљају индикатори за вредновање ефикасности, квалитета и независности правосуђа појединих земаља. Сврха израде овог Прегледа је да се државама помогне да сагледају стање правосудног система кроз анализу објективних, поузданих и упоредивих података. Подаци из овог прегледа су један од извора и за израду Извештаја о владавини права (*Rule of Law Report*) који ЕУ ради на годишњем нивоу.

⁵ Тзв. адвокатска привилегија (*legal professional privilege*), институт преузет из англосаксонског права, означава заштиту комуникације адвоката и клијента, али је појам проширен и на обавезу чувања поверљивости комуникације у међусобним односима адвоката у конкретним случајевима (*напомена Уређивачког одбора*).

однос поверења битан за владавину права да не може постојати фер суђење без њога. Овај однос је такође повезан и са заштитом оштите интереса, јер доприноси исправном спровођењу правде. Јасно је, према томе, да је однос поверљивости део основних начела која чине владавину права. Одбрана њога односа је увек приоритет за све нас.

Одбрана начела да се адвокати не идентификују са својим клијентима. Скорашњи догађаји на европском и међународном плану довели су до ситуација у којима су адвокати представљени као лица која омогућавају нелегалну или неморалну праксу. Важно је да буде јасно да Савет и његови чланови, адвокатске коморе и удружења правника не одобравају, и никада неће одобравати постојање неког адвоката који свесно учествује у некој криминалној активности клијента, било да се она односи на крађе новца, пореску утају, или било коју другу криминалну активност. Свако заслужује приступ правди, што подразумева приступ адвокату, независном адвокату, који не треба да се идентификује са својим клијентом. Адвокати нису исто што и њихови клијенти.

Још један приоритет, важан приоритет, наравно, јесте Конвенција, нови правни инструмент за заштиту адвокатске професије.⁶ Од самог почетка рада на Конвенцији 2017. ми пружамо сталну подршку Савету Европе у овој материји. Савет адвокатских комора је чврсто уверења да је потребан обавезујући правни инструмент као одговор на растуће напоре и изазове са којима се сусреће адвокатска професија, а што директно омета владавину права и приступ правди за клијенте адвоката. Ми смо оштимистички да Конвенција може да буде донета до краја ове године. Као посматрач у надлежном Комитету експерата, Савет ће наставити да доприноси процесу израде Конвенције и да осигура да има и практична експертиза европских адвоката нађе одраз у новом инструменту.

Све горе наведено, заједно са нејресним надгледањем, и то врло активним када је то потребно, тема које се односе на утицај дигиталне технологије на наш рад и на правосудни систем, посебно на вештачку интелигенцију и потребу да се она контролише, стављајући неопходна ограничења да би се очувао хумани карактер правосудја, су наши приоритети за ову годину.

⁶ *Напомена Уређивачког одбора*: Мисли се на Конвенцију о заштити адвокатске професије, на којој ради посебно тело Савета Европе, основано 2022. године (*Committee of Experts on the Protection of Lawyers*). Сврха Конвенције је да се ојача заштита адвоката и њиховог права да обављају професионалну делатност без предрасуда и ометања.

Још прецизније у вези са дигиталном технологијом, употреба вештачке интелигенције отвара многа питања, посебно у погледу основних права и владавине права. У неколико америкања вештачка интелигенција може да унапреди наш правосудни систем и да олакша приступ правди. Међутим, Савет сматра, као опште правило, да поштовање основних права и придржавање високих етичких стандарда које додуше институције засноване на владавини права не могу да буду потчињени икој користи од ефикасности и доброти од уштеде трошкова, било за оне који се обраћају суду или за судске власти. Систем вештачке интелигенције треба да буде уведен у правосудни систем само онда када постоји довољно заштите против било које форме предрасуда и дискриминације. Савет сматра да мора да буде усвојен скуп правила и начела који треба да регулишу употребу вештачке интелигенције. Користене алати вештачке интелигенције мора да буде усклађено са основним принципима који важе за судски поступак, као и са гаранцијама фер суђења, укључујући и примену контрадикторног поступка, једнакости странака и непристрасности суда. Иако је могуће да дође до искушења да се све жртвује ради ефикасности, ова основна права морају да остану гарантована свим странама које траже правду. Савет подвлачи да сви документи о вештачкој интелигенцији морају да буду ојачани забраном аутоматској доношења одлука од стране система вештачке интелигенције у области правде, иако чак и систем који промовише изазове да се само овере одлуке које је припремио систем вештачке интелигенције. Наша позиција је да судијама не сме да се дозволи да повере све или делове својих овлашћења да доносе одлуке неком од алата вештачке интелигенције. У сваком случају, права људској судије морају да буду гарантована у свим фазама поступка.

После завршног поздрава и честитке адвокатима Србије на великом јубилеју, председник Савета је завршио своје обраћање следећим речима: „Зато ми морамо да радимо заједно, уједињени, да учинимо свој власницима, да се чујемо свуда и да будемо поштовани, нарочито тамо где се доносе одлуке”.

Март 2023. године

Уређивачки одбор

UDK 347.441.22

Др Ђорђе Сараја

адвокат у Београду

УСЛОВ

САЖЕТАК:

Услов (*condicio*) је споредни састојак додат правном послу вољом странака, којим странке мењају уобичајено дејство правног посла, тако што настанак и даље постојање дејстава правног посла чине зависним од неке будуће, објективне и неизвесне чињенице или догађаја. Уговорени услов непосредно делује на прилагођавање воља уговорних страна будућим и неизвесним догађајима или чињеницама. Њиме се условљава реализација правног посла. С обзиром на начин како утиче на дејство правног посла, постоји неколико врста услова. Поделе следе решења из римског права. Зависно од правног дејства услова разликују се три стања: стање пре испуњења услова, стање након испуњења услова и стање кад није дошло до испуњења услова. По Закону о облигационим односима уговор закључен под одложним условом има ретроактивно дејство, јер производи правна дејства од часа закључења а не од часа испуњења услова, што је супротно становишту правне теорије, по којем наступање одложног услова нема ретроактивно дејство у односу на намеравана правна дејства, иако уговор правно постоји и пре наступања услова.

Кључне речи: услов, чињеница, неизвесност

I. Правна природа услова

У правном смислу услов (*condicio*) има различито значење од онога које има у обичном говору. У обичном говору под условом се подразумевају околности које су неопходне да се нешто оствари.¹ У праву се услов не користи увек на исти начин. Некада се користи у смислу узрока (у кривичном праву, али и у области одговорности за штету), уговорне норме² и неопходне претпоставке (код формалних уговора, кад је прописана форма услов пуноважности уговора). Без обзира на то, у правно-техничком смислу услов има значење и користи се онако како је одавно дефинисан у правној теорији. У том смислу, услов је споредни састојак додат правном послу вољом странака, којим странке мењају уобичајено дејство правног посла, тако што настанак и даље постојање дејстава правног посла чине зависним од неке будуће, објективне и неизвесне чињенице или догађаја. Овако је услов дефинисан и у римском праву. Најближа оваквом одређењу услова је Помпониусова дефиниција: „Каже се да *йосѳоји* услов када се нешто веже за неизвесѳан случај који се може доѳођиѳи или не доѳођиѳи.”³

Услов је споредни састојак правног посла (*accidentalia negotii*). Њиме странке мењају или допуњују природне састојке правног посла (*naturalia negotii*). Представља допустиво ограничење уговора којим се модификује и утиче на редовно и уобичајено правно дејство уговора. С обзиром на то да је споредни састојак правног посла, вреди само ако га странке изричито уговоре. Карактеристично за услов је то да га могу додати само странке, и да има диспозитивни карактер. Кад би се услов одређивао прописом у смислу да се мора додати правном послу, тада се не би радило о услову него о претпоставци.⁴ То је тзв. правни услов (*condicio iuris*); у правно-техничком смислу није услов.⁵

¹ Речник српскохрватскога књижевног језика, Књига шеста, Матица Српска, Нови Сад, 1976, 582.

² Слободан Перовић, Коментар Закона о облигационим односима, Књига прва, Београд, 1995, 295–296.

³ *Condicio dicitur, cum quid in casum incertum qui potest tendere ad esse aut non esse, confertur.* (Sec. Pomponius – D. 28, 3, 16). Садржајно исто значење има и правна сентенца из Јустинијанових Институција: *Sub condicione stipulatio fit, cum in aliquem casum differtur obligatio.* (Iust. Inst. 3, 15, 4) (Уговор је услован, ако обавеза зависи од неког случаја).

⁴ Мартин Ведриш, *Основе имовинског права*, Загреб, 1971, 77.

⁵ С. Перовић, 165.

Уговорени услов непосредно делује на прилагођавање воља уговорних страна будућим и неизвесним догађајима или чињеницама. Није околност од које зависи дејство онога што се хтело, него околност од које зависи остварење жеље уговорних страна.⁶ У том смислу, услов је ограничење уговора, али нема значај правне обавезе. Њиме се условљава реализација правног посла. Правни посао закључен уз уговарање услова је непотпун правни посао који чека испуњење, односно неиспуњење услова. Зато, иако у објективном смислу представља споредни састојак правног посла, има значење битног састојка у субјективном смислу.⁷

За услов је карактеристично да се условом сматра будућа и неизвесна чињеница или догађај. Неизвесност може бити објективна или субјективна. Мора постојати на страни оба уговарача, и претпостављена је искључиво приватном диспозицијом. Само тако одређене чињенице и догађаји су прави услови. У недостатку било које од наведених карактеристика, ради се о неправим условима.

Без обзира на диспозитивни карактер правних послова и слободу уговарања, услов се не може додати правном послу ако се то противи императивним нормама (*ius cogens*).

Постоји одређена сличност између услова и *clausula-e rebus sic stantibus*. Међутим, ради се о два суштински различита правна института. Услов се може додати само правним пословима а *clausula rebus sic stantibus* се може одредити и код правних послова и код неких вануговорних обавеза. Као услов може бити одређена и радња странке, а *clausula rebus sic stantibus* не може бити радња странке него околност независна од воље било које уговорне стране.

II. Врсте услова

С обзиром на начин како утиче на дејство правног посла, постоји неколико врста правих услова. Поделе следе решења из римског права.

1. Позитивни (афирмативни) услов

Позитивни услов је онај код којег је остварење правног посла зависно од наступања неизвесне чињенице или догађаја.

⁶ Адолфо Рушнов, *Тумач обћему аустријскому грађанском закону*, Књига друга, Загреб, *S.a.*, 121.

⁷ Борис Визнер, *Коментар Закона о обвезним (облигационим) односима*, Загреб, 1978, 342.

2. Негативни услов

Код негативног услова је остварење правног посла условљено тиме да не наступи нека неизвесна чињеница или догађај.

3. Одложни (суспензивни) услов

Одложни услов одлаже дејство правног посла до времена док се услов не испуни.

У римском праву била је изграђена само теорија о суспензивним условима. Резолутивне услове у данашњем смислу римски правници су сматрали као суспензивно условљено изјашњење о укидању правног посла (*negotium purum quod sub condicione resolvitur*).

4. Раскидни (резолутивни) услов

Раскидни услов раскида већ наступљено дејство правног посла у часу наступања будуће и неизвесне чињенице или догађаја.

5. Потестативни услов

Код потестативног услова испуњење околности која је одређена као услов зависи о вољи условно овлашћеног.

6. Казуални услов

Казуални услов је онај код којег испуњење услова зависи о природном догађају или вољи трећег лица.

7. Мешовити (миксни) услов

Мешовити услов је онај код којег је као услов кумулативно предвиђена радња условно овлашћеног и неки догађај или радња неког трећег лица.

III. Стања у вези са правним дејством услова

1. *Conditio pendet*

Conditio pendet је стање пре испуњења услова.

У случају позитивног услова, испуњење није наступило, а код негативног услова јесте.

Уговор закључен под одложним условом правно постоји али не производи намеравана правна дејства.

Код раскидног услова уговор производи правна дејства све док не наступи условљени догађај или чињеница.

2. *Conditio existit*

Conditio existit је стање након што се услов испунио.

Уговор закључен под позитивним условом производи правно дејство испуњењем услова.

Код уговора закљученог под негативним условом намеравано уговорно дејство не може наступити.

Уговор закључен под одложним условом производи сва правна дејства од часа испуњења услова.

Наступањем раскидног услова уговор престаје, јер је то управо и циљ уговарања раскидног услова. Испуњење раскидног услова има стварноправни карактер.⁸

3. *Conditio deficit*

Conditio deficit је стање када није дошло до испуњења услова.

Уговори закључени под позитивним условом неће произвести правно дејство.

Код уговора закључених под негативним условом правно дејство је наступило часом неиспуњења услова.

Код одложног услова сматра се да уговор није настао.

У случају раскидног услова до тада условљени уговор постаје безусловни правни посао и производи намеравана правна дејства.

IV. Српски грађански законик

На услов додат уговору, у Српском грађанском законнику (у даљем тексту: СГЗ), односи се само параграф 546, као један од параграфа који регулишу материју уговора генерално („О уговорима уопште“): „Ако би при уговору особити услови стављени били, они се морају разумно у призрење узети.“

Наведени параграф не одређује услов, врсте услова ни правне последице. Оваква генерална одредба оставља могућност различитог

⁸ М. Ведриш, 78; Б. Визнер, 347.

тумачења, а тиме и примене у пракси. Зато се у пракси наведени параграф примењивао у смислу одредбе која се односи на тумачење уговора, а не на услов.⁹

На услов у смислу првог услова односи се параграф 474, који је један од параграфа у вези са садржајем, смислом и тумачењем теста-мента:

„Ако завешталац остави што коме под неким условом, па је онај услов таван да се не разуме, или га није могуће испунити, или је незакон, или сраман и недозвољен, онда се сматра као да га и нема, па се и не узима на ум; но наредба стоји у сили и важности.”

Овакво решење прихваћено је по узору на Општи аустријски грађански законик (у даљем тексту: ОГЗ). Међутим, за разлику од ОГЗ-а, који у делу генералних одредби о уговорима посебним параграфом одређује да за услове додате уговорима вреде прописи о условима у вези са тестаментом (али их у делу у вези са уговором допуњује), ОГЗ не садржи такву одредбу. Сем тога, ОГЗ садржи и одредбе о правним последицама у случају неразумљивих, немогућих и недопуштених услова.

V. Предоснова грађанског законика за Краљевину Југославију

С обзиром на различитост правних прописа који су примењивани након Првог светског рата на подручју Краљевине Југославије, а такође и Србије у данашњим државним границама, указивало се неопходним доношење јединственог грађанског законика који би важио на целој територији државе. Министарство правде Краљевине Југославије објавило је 1934. године текст Предоснове грађанског законика за Краљевину Југославију (у даљем тексту: Предоснова), који никада није ступио на снагу.

Предоснова је рађена по узору на Општи аустријски грађански законик.

Део одредби које се односе на услове садржан је у делу о тестаменту, у параграфима 690, 691 и 692. У делу који се односи на уговоре, одредбе о условима су у параграфима 883 до 886. За појам услова користи се реч „увет”.

Услов се сматра споредном уговорном одредбом.

⁹ Иван Петковић, *Грађански законик, Објашњен одлукама Касационој суда у Београду*, Београд, 1939, 236–237.

Одређење услова дато је у параграфу 690. Условом се сматра догађај од којег зависи неко право. У истом параграфу даје се и одређење позитивног и негативног, и одложеног и раскидног услова. По параграфу 691, „*сасвим неразумљиви увешти смањрају се као да нису сшављени*”. На немогуће и недопуштене услове односе се одредбе параграфа 692, по којем је „*неваљана наредба, којом се некоме даје извесно право под одложним немоћућим увештом*”, а раскидни немогући услов „*смањра се као да није ни сшављен*”. Исто вреди и за недопуштене услове. Ово су законска одређења која се односе на тестамент. Без обзира на одредбу параграфа 883, по којем „*о увештима при уговорима вреде уошшће истћи проииси који су посшављени о увештима, доданим изјавама последње воље*”, одредбе о условима из параграфа 691 и 692 примењиве су на уговоре само заједно са параграфом 884 који одређује да „*оно што је ушављено под штаквим увештима, који се при последњој вољи смањрају као да нису додани, не вреде.*”

VI. Закон о облигационим односима

У Закону о облигационим односима¹⁰ (у даљем тексту: ЗОО) услов је регулисан одредбама чланова 74, 75 и 76.

Услов је дефинисан у члану 74, став 1: „*Уговор је закључен под условом ако његов настањак или пресшанак зависи од неизвесне чињенице.*”

ЗОО неизвесност веже уз чињеницу. Без обзира што се, поред чињенице, не наводе и околности и догађаји, што је уобичајено у правној теорији, извесно је да ова законска формулација подразумева и те категорије. Суштина је у неизвесности наступања онога што је одређено као услов, без обзира на језичку формулацију. У дефиницији услова је изостављено да се ради о будућој неизвесној околности. Такође, није опредељено ни да ли се ради о субјективној или објективној неизвесности. С обзиром на правну природу услова, услов може бити само објективно неизвесна околност, а објективно неизвесна околност може бити само будућа.¹¹

У случају испуњења услова, уговор закључен под одложним условом делује од тренутка закључења, „*осим ако из закона, природе посла или воље сшрана не проишшиче нешто друшо*” (ЗОО, члан 74 став 2). С обзиром на формулацију „*уговор делује од шренушка његовој закључења*” очи-

¹⁰ Закон о облигационим односима, *Службени листи СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ, 57/89, *Службени листи СРЈ*, бр. 31/93, *Службени листи СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља, *Службени шласник РС*, бр. 18/2020.

¹¹ С. Перовић, 164.

гледно је да услов има ретроактивно дејство, јер такав уговор производи правна дејства од часа закључења, а не од часа испуњења услова. Ово је супротно становишту правне теорије, по којем наступање одложног услова нема ретроактивно дејство у односу на намеравана правна дејства, иако уговор правно постоји и пре наступања услова.¹² Наведено законодавно решење ублажено је тиме што је ретроактивно дејство искључено ако то произилази из закона, природе посла или воље странака. Знатно је једноставнији случај кад је уговор закључен под раскидним условом. Кад се испуни раскидни услов, уговор престаје важити (ЗОО, члан 74 став 3). До часа испуњења услова уговор је и правно егзистирао и производио намеравана правна дејства.

У правним односима претпоставља се савесност и поштење уговорних страна. Зато се, у смислу одредбе члана 74 став 4 ЗОО,

„сматра да је услов остварен ако његово остварење, противно начелу савесности и поштења, спречи страна на чији је терет одређен, а сматра се да није остварен ако његово остварење, противно начелу савесности и поштења, проузрокује страна у чију је корист одређен”.

Уговарање одложног или раскидног услова противног принудним прописима, јавном поретку или добрим обичајима има за последицу ништавост уговора (ЗОО, члан 75 став 1).¹³

Правне последице немогућег услова регулисане су одредбом члана 75 став 2 ЗОО. Различите су, у зависности да ли се ради о одложном или о раскидном услову. Уговор закључен под немогућим одложним условом је ништав. Овакво законодавно решење је логично, јер се могућност или немогућност услова процењују с обзиром на час закључења уговора. Ако су уговорне стране знале да је услов немогућ, одређивање таквог услова очигледно је имало за циљ да уговор не производи правна дејства. Имајући у виду исте аргументе, логично је да се немогући раскидни услов сматра непостојећим, што значи да се не доводи у питање постојање уговора и намераваних уговорних дејстава.¹⁴

¹² С. Перовић, 165.

¹³ Овакво правно становиште датира из времена римског права. *Condicionēs contra leges vel bonos mores adscriptae, nullius sunt momenti.* (Paulus – Sent. 3, 4. 2) (Ништави су услови противни закону или моралу.)

¹⁴ По владајућем правном становишту у римском праву, уговор закључен под немогућим условом сматрао се ништавим, без обзира да ли је услов одложен или раскидан.

Sub impossibili condicione factam stipulationem constat inutilem esse. (Gaius – D. 44, 7, 1, 11) (Познато је да је ништав уговор закључен под немогућим условима.)

Ђорђе Сарапа, PhD

attorney at law in Belgrade

CONDITION

Summary:

Condition (*condicio*) is a secondary element added to a legal transaction by the will of parties, through which the parties change usual effect of the legal affair, by making the occurrence and further existence of the legal affair's effects dependent from a future, objective and uncertain fact or event. The agreed condition directly affects adjustment of parties' will to future and uncertain events or facts. It conditions execution of the legal affair. In terms of the manner in which they affect the effect of a legal affair, the conditions can be divided into several types. The divisions follow solutions from the Roman law. Depending on the legal effect of the condition, there are three states: the state before fulfillment of the condition, the state after fulfillment of the condition and the state when the condition has not been fulfilled. Pursuant to the Law on Obligations, a contract that has been signed under suspensive condition has retroactive effect, because it produces legal effects starting from the time of conclusion and not from the time when the condition is fulfilled, which opposes the notion of legal theory pursuant to which occurrence of suspensive condition does not have retroactive effect in relation to the intended legal effects, although the contract legally exists before the condition occurs.

Keywords: condition, fact, uncertainty

UDK 347.235-054.6(497.11)
342.739-054.6(497.11)
341.95(497.11)

Др Ана Бугак
адвокат у Београду

ОПШТИ ПРИНЦИПИ ПРАВА СВОЈИНЕ СТРАНАЦА НА НЕПОКРЕТНОСТИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Сажетак:

Право странаца да стичу својину на непокретностима у Републици Србији постало је нарочито значајно у светлу, пре свега, измена Закона о пољопривредном земљишту из 2017. год., а затим и у вези са ратним стањем у Украјини, када се велики број страних држављана уточиште пронашло управо у нашој земљи. У овом раду предмет анализе је постојећи правни оквир за стицање права својине странаца на непокретностима у Републици Србији. У раду је коришћен метод концептуалне анализе права, нормативни метод, као и историјски метод. Поред наведених, коришћени су и метод анализе садржаја и синтезе, у комбинацији са методом систематског прегледа литературе. Резултати истраживања указују на потребу конкретизације постојећих законских решења када је у питању стицање права својине странаца на непокретностима те напуштање досадашњих рестриктивних ставова у нашој теорији.

Кључне речи: право својине, непокретности, странци, аквизиције пољопривредног земљишта.

І. Увод

Последњих година питање могућности права странаца да стичу право својине на непокретностима је постало нарочито актуелно у Републици Србији. Могло би се рећи да је „први талас” овог интересовања покренут са изменама Закона о пољопривредном земљишту из 2017. године, који је формално либерализовао тржиште пољопривредног земљишта и тиме, као једно од најзначајнијих, отворио и питање аквизиција пољопривредног земљишта.¹ „Други талас” покренут је

¹ Аквизиције пољопривредног земљишта дефинишу се као пренос права својине (купопродајом) над великим површинама пољопривредног земљишта страном инвеститору (физичком или правном лицу).

ратом у Украјини, када је велики број страних држављана, нарочито руских, уточиште пронашло управо у Републици Србији.

У таквим околностима, опортуно је указати на правни оквир који се примењује на наведене ситуације односно указати на његове евентуалне нејасноће те на потребу да се поједина законска решења измене у циљу њиховог отклањања, нарочито имајући у виду да стицање права својине странаца на непокретностима у једној земљи, у случају великих размера, без сумње, доноси економске, али и социјалне промене у друштву.

Иако су се аутори у прошлости бавили овом проблематиком, одлучила сам се за разраду ове теме с обзиром на то да сматрам да јој, ипак, није дат значај какав заслужује. Осим наведеног, постојећи радови на ову тему су се, по правилу, бавили разматрањем појединих закона из ове области. Овај рад има за циљ разраду општих принципа садржаних у постојећем правном оквиру. Наиме, релевантне одредбе у вези са питањем општих принципа права својине странаца на непокретностима налазе се у Уставу, Закону о основама својинскоправних односа, Закону о промету непокретности, Закону о облигационим односима, као и у Закону о пољопривредном земљишту. У раду су разматране значајне одредбе за истраживачко питање из свих побројаних аката.

При истраживању је коришћен метод концептуалне анализе права како би се разумели појмови који обликују парадигму мог истраживања. Нормативни метод коришћен је у анализи релевантних извора права односно при анализи њихових нормативних недостатака, давања препорука и предлога за њихову измену. При анализи измена релевантних прописа, коришћен је историјски метод. У том смислу коришћени су и метод анализе садржаја и синтезе који су, у комбинацији са методом систематског прегледа литературе, коришћени ради описивања постојећих сазнања о истраживачком питању, уопштавања кључних концепата и приказивања различитих ставова.

Рад је организован на следећи начин. Након увода, у другом делу рада биће представљене релевантне одредбе Устава односно одредбе од значаја за правни промет непокретности са странцима. У трећем делу рада разматране су одредбе Закона о основама својинскоправних односа од значаја за истраживачко питање. У четвртм делу рада разматране су релевантне одредбе из Закона о промету непокретности и Закона о облигационим односима. У петом делу рада анализирано је питање права прече куповине пољопривредног земљишта, док је у шестом делу рада анализирано питање заштите уговорних страна у случају закључења уговора о купопродаји непокретности. На крају, изведени су

релевантни закључци и дате препоруке са циљем да се истакну кључне мањкавости појединих постојећих законских и теоријских решења. У том смислу, указано је на могућност њиховог унапређења односно указано је на могуће правце реформи и на њихове практичне импликације.

II. Одредбе Устава од значаја за правни промет непокретности са странцима

Устав Републике Србије има неколико одредаба од значаја за питање стицања права својине странаца на непокретностима. Одредбом члана 17 Устава прописано је да странци, у складу са међународним уговорима, имају у Републици Србији сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије.

Дакле, из цитиране одредбе је јасно да обим права странаца треба утврђивати у зависности о ком је питању реч. Ипак, у пракси се јавило погрешно тумачење ове одредбе, које подразумева да је реципроцитет општи услов за уживање апсолутно свих права странаца. О овоме се изјаснио и Апелациони суд у Београду. Наиме, овај суд је заузео став да „реципроцитет у правном систему Републике Србије није општи услов за уживање свих права странаца, из чега следи да га треба доказивати само уколико се он изричито, законском одредбом, захтева”.²

Одредбом члана 21 став 3 забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, *inter alia*, и по националној припадности. Наведено се, будући да је одредба општа, односи на све сфере деловања странаца, па и на имовинску сферу.

Економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине.³ Одредбом члана 84 став 1 Устава прописано је да сви имају једнак правни положај на тржишту, док је ставом 4 истог члана прописано да су страна лица на тржишту изједначена са домаћим.

Одредба члана 85 Устава посвећена је својинским правима странаца и њоме је изричито прописано да страна физичка и правна лица, у складу са законом или међународним уговором, могу стећи право својине на непокретностима. Одредбом члана 87 Устава прописано је

² Решење Апелационог суда у Београду, Гж4 93/2019 од 12. септембра 2019. године.

³ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 82 ст. 1.

да су природна богатства, добра за које је законом одређено да су од општег интереса и имовина коју користе органи Републике Србије у државној својини, као и да у државној својини могу бити и друге ствари и права, у складу са законом. Ставом 2 истог члана прописано је да физичка и правна лица, под условима и на начин предвиђен законом, могу стећи поједина права на одређеним добрима у општој употреби.

Дакле, из горе наведених одредби је јасно да су права странаца у Србији прилично либерално постављена те да нема већих ограничења правима странаца у нашем правном систему. Ипак, када су у питању својинска права странаца, Устав допушта изузетке односно ограничења, али уколико је то утврђено законом или међународним уговором.

III. Релевантне одредбе Закона о основама својинскоправних односа

Када су у питању ограничења за стицање права својине странаца на непокретностима, она су била предвиђена и Законом о основама својинскоправних односа из 1980. године,⁴ који је у члану 82 став 2 предвиђао могућност да странац стиче непокретности, али под условом реципроцитета и ако међународним уговором није другачије одређено, с тим што чак ни тада странац није могао стицати право својине на свим непокретностима, већ само на земљишту и зградама које би стекао наслеђивањем. Другим речима, странцима није било дозвољено да стичу право својине пословима *inter vivos* (купопродајом, поклоном, разменом и сл.).

Ово ограничење је укинута изменама и допунама Закона о основама својинскоправних односа из 1990. године. Наиме, тада је у Закон додат нови члан 82а, који је у ставу 1 предвиђао да страном физичко и правно лице које обавља делатност у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији може, под условом реципроцитета, бити носилац права својине на пословним зградама, пословним просторијама, средствима рада, становима и стамбеним зградама, као и на грађевинском земљишту на коме може постојати право својине за изградњу таквих зграда.

Такође, новим чланом 82б предвиђено је да страном физичко лице које је стално настањено у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији може, под условом реципроцитета, бити носилац права

⁴ Закон о основама својинскоправних односа, *Службени листи СФРЈ*, бр. 6/80 и 36/90, *Службени листи СРЈ*, бр. 29/96 и *Службени гласник РС*, бр. 115/2005 – др. закон.

својине на стану и стамбеној згради. Напослетку, изменама и допунама Закона из 1996. године, одредбе 82а и 82б промењене су у облик који данас познајемо, тако да је странцима који обављају делатност на нашој територији допуштено да, под условом узајамности, стичу право својине на непокретностима које су им неопходне⁵ за обављање те делатности.

Како овај Закон нема посебних одредби о стицању права својине на пољопривредном земљишту и како се у некретнине неопходне за обављање делатности свакако може сврстати и пољопривредно земљиште,⁶ не би било никаквих разлога да се наведене одредбе не примењују и на режим стицања права својине на пољопривредном земљишту. Међутим, режим стицања права својине на пољопривредном земљишту посебно регулише Закон о пољопривредном земљишту.⁷

Дакле, из формулације члана 82а став 1 напред наведене одредбе Закона о основама својинскоправних односа следи да за стицање права својине на непокретностима странаца треба да испуни два услова: 1) услов реципроцитета и 2) да му је предметна некретнина неопходна за обављање делатности.

Када је у питању начин настанка реципроцитета, фактички реципроцитет, односно реципроцитет који се примењује у пракси је увек довољан. Општеприхваћени став у теорији је да је, према садржини реципроцитета, у материји права странаца потребан формални реципроцитет, односно такозвани национални третман. Када је у питању доказивање реципроцитета, законодавац није, као што је то учинио у материји признања страних судских одлука, поставио претпоставку његовог постојања.

Такав пропуст законодавца могао би навести на закључак да се у материји права странаца – реципроцитет не претпоставља. Сходно наведеном, суд или други орган који врши оверу, дужан је утврдити ре-

⁵ Сходно чл. 82в ст. 4 Закона о основама својинскоправних односа, мишљење о томе да ли су некретнине неопходне за обављање делатности даје „савезни орган надлежан за послове трговине” (сада: Министарство трговине, туризма и телекомуникација).

⁶ Ово стога што се према Закону о државном премеру и катастру, непокретношћу, *inter alia*, сматра и пољопривредно земљиште – Закон о државном премеру и катастру, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 – одлука УС, 96/2015, 47/2017-аутентично тумачење, 113/2017 – др. закон, 27/2018-др. закон, 41/2018-др. закон и 9/2020 – др. закон, чл. 4 ст. 2 тач. 1.

⁷ Више о овоме: Ана Будак, *Либерализација шржишћиа ѿпољопривредној земљишћиа у оквиру ѿрисићујања Републике Србије Европској унији*, докторска дисертација, Београд 2021.

ципроцитету у смислу члана 82в став 1 Закона о основама својинскоправних односа, који прописује да се уговор о стицању права својине на непокретности, у смислу члана 82а овог закона, може оверити ако су испуњени услови за стицање права својине из тог члана.

Разматрајући тадашње најновије измене Закона о основама својинскоправних односа, Станивуковић⁸ је истакла да услов реципроцитета није погодан услов, пре свега, из разлога што је реч о недовољно прецизној категорији. Наиме, како законодавац није одредио о каквој је врсти реципроцитета реч, није јасно шта такав услов заиста подразумева – да ли се претпоставља или се доказује, да ли се ради о материјалном или формалном реципроцитету, као и да ли је потребан уговорни (дипломатски), законски или фактички реципроцитет. Констатујући да је у теорији заузет став да је фактички реципроцитет увек довољан, указује да би, по тој логици, и у случају постојања дипломатског или законског реципроцитета, ипак требало утврдити и фактички реципроцитет.

Чини се да се горе наведени став не може извести из цитиране премисе; између осталог, и стога што су у питању три различита начина настанка реципроцитета. Осим тога, то би значило потпуно обесмислити постојање друге две врсте реципроцитета (дипломатског и законског). Наведено никако не значи умањивање значаја фактичког реципроцитета и примене у пракси, већ само истицање ауторитета закона јер, ако сумњамо у њих и њихову примену, која ја њихов сврха? Сасвим друго је питање суштинског значаја законског и дипломатског реципроцитета који се не примењује у пракси. Међутим, будући да су у питању три различите врсте реципроцитета, не би се једној могао дати толики значај у односу на друге две, докле год све три врсте реципроцитета постоје као одвојене категорије.

Иако је примена реципроцитета у пракси значајна, било би неоправдано проверавати га у случају утврђења постојања дипломатског или законског реципроцитета. Наиме, у случају утврђења постојања законског реципроцитета, који се не примењује у пракси, не би било нарочито оправдано рећи да нема реципроцитета. Наиме, то што једна држава не поштује свој закон и не примењује га у пракси, питање је унутрашњег (не)реда и не мења чињеницу да законски реципроцитет постоји. У том смислу, нема основа, а није нарочито ни мудар потез

⁸ Маја Станивуковић, „Својина и друга стварна права странаца на некретностима у Југославији”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 30(1–3), 1996, 227.

реаговати истом мером, односно не примењивати сопствени (домаћи) закон. Наведено би значило да држава реагује реторзионо, што, у крајњој линији, није ни у духу добрих дипломатских односа.

Слично је и у ситуацији утврђења постојања дипломатског реципроцитета, *inter alia*, и из разлога што је уговор закон за странке. Преиспитивање да ли се дипломатски реципроцитет заиста примењује у пракси, *i.e.* да ли државе поштују своје уговором преузете обавезе, не би било најсрећније решење. Наиме, по максими *Pacta sunt servanda*, требало би претпоставити да се уговори примењују те не би требало, у том смислу, давати право судовима да га преиспитују. Изузетно од оваког става о претпоставци постојања реципроцитета, када је у питању право лица из (тадашњих) новостворених држава на простору бивше СФРЈ да стичу право својине (било наслеђивањем било правним пословима *inter vivos*), Министарство правде (тадашње Савезно министарство правде)⁹ је заузело став да се, када су у питању наведене државе, не би могло поћи од претпоставке постојања реципроцитета, већ да би се он морао утврђивати у односу на сваку поједину државу. Министарство правде се одлучило на овакав став имајући у виду не само догађаје на простору тадашње СФРЈ, већ и индиције да се у неким од наведених држава држављанима СРЈ ускраћује право да стичу својину на непокретностима.

Поставља се, пак, питање, како утврђивати узајамност у односу на лица која имају више држављанстава (полипатриди), односно лица без држављанства (апатриди). Наведено би се могло решавати применом одредаба члана 11 и 12 Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља.¹⁰ Одредбом члана 11 наведеног Закона предвиђено је да се лице које има држављанство неке друге државе и српско држављанство, сматра српским држављанином (став 1), да се лице које има два или више страних држављанстава од којих ниједно није српско, сматра држављанином оне државе чији је држављанин и у којој има пребивалиште (став 2), односно да се лице које има држављанство две или више држава, при чему ни у једној од њих нема пребивалиште, сматра држављанином оне државе чији је држављанин и са којом је у најближој вези.

⁹ М. Лисов, „Стицање права својине страних лица на непокретностима у СР Југославији”, *Избор судске праксе: стручно-информативни часопис*, вол. 9(10), 2001, 9–10.

¹⁰ Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља, *Службени лист СФРЈ*, бр. 43/82 и 72/82 – испр., *Службени лист СРЈ*, бр. 46/96 и *Службени гласник РС*, бр. 46/2006-др. закон.

Prima facie, када су у питању апатриди, нема сумње да би требало применити одредбе члана 12 наведеног Закона које упућују да се као повезница, уместо држављанства лица, користи пребивалиште (став 1), а у недостатку пребивалишта, боравиште (став 2), а ако се ни боравиште не може утврдити, онда се меродавним правом сматра право Републике Србије, као *lex fori*. Међутим, упућујући на релевантне одредбе Конвенције Уједињених нација о статусу лица без држављанства,¹¹ Министарство правде (тадашње Савезно Министарство правде),¹² стало је на становиште да не би било оправдано утврђивати услов реципроцитета са државом њиховог пребивалишта односно боравишта, већ да би услов узајамности у односу на ова лица требало сматрати ирелевантним те, у складу са наведеним, дозволити овим лицима да стичу право својине на непокретностима (како наслеђивањем, тако и правним пословима *inter vivos*), на исти начин као и домаћим држављанима.

Живковић¹³ предлаже да се Закон о основама својинскоправних односа измени на тај начин што ће експлицитно бити наведено да је потребан материјални реципроцитет за стицање права странаца, а не „нејасни” формални реципроцитет. Овакав став при којем ћемо третирати странце како они третирају наше држављане у својој држави не чини се добрим дипломатским решењем с обзиром да има призивак некакве мере одмазде. Чини се да је најправичније решење формални реципроцитет који странце третира на начин на који се третирају и домаћи држављани.

Други услов који поставља напред цитирана одредба Закона о основама својинскоправних односа је испуњен ако је предметна некретнина странцу неопходна за обављање делатности.

¹¹ Уредба о ратификацији Конвенције о правном положају лица без држављанства и завршног акте Конференције Уједињених нација о правном положају лица без држављанства, *Службени листи ФНРЈ – Међународни уговори и други споразуми*, бр. 9/59. Релевантни су, у том смислу, одредба члана 7 која предвиђа да државе уговорнице са „благодонаклоношћу” размотре могућност да лица без држављанства ослободе услова законског реципроцитета, као и члана 13 која предвиђа да ће, у погледу стицања покретне и непокретне имовине, државе уговорнице третирати ова лица на што је могуће повољнији начин, а у сваком случају, на начин који неће бити неповољнији од оног који је, под истим околностима, предвиђен за странце уопште.

¹² М. Лисов, 9.

¹³ М. Живковић, „Нека питања везана за стицање права својине страних лица на некретнинама код нас” у: *Грађанска кодификација*: Свеска 4, (ед. Радмила Ковачевић-Куштримовић), Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2004, 98.

Станивуковић¹⁴ указује да ни овај критеријум није задовољавајући будући да ту делатност не обавља само лице, већ његово предузеће. Другим речима, некретнина није неопходна за обављање његове делатности, већ за обављање делатности његовог предузећа. Ђурђевић¹⁵ истиче да би се под овај појам сигурно могли подвести сви облици директног улагања, али да би се, такође, сматрало да страном правно лице обавља делатност када оснива представништво на нашој територији. Слично томе, Тодоровић¹⁶ указује да је, у циљу испуњења наведеног услова, довољно да лице непосредно обавља било коју делатност у нашој земљи, односно да посредно улаже капитал у делатност коју обавља друго лице.

Одредбом члана 82а став 3 предвиђена је и могућност да се страним физичком и правним лицу забрани стицање права својине на непокретностима које се налазе на одређеним подручјима у Републици Србији, под којима се, пре свега, имају у виду војно-безбедносне зоне, односно зоне од националног интереса. Посебан закон, у том смислу, још увек није донет. Живковић¹⁷ је, још пре више од деценију, истицао своје жаљење што такав закон није донет. Ипак, имајући у виду спољнотрговинску оријентацију Србије, такав закон вероватно никада неће ни бити донет. Једино ограничење у том смислу постоји у Закону о пољопривредном земљишту који странцима забрањује да стичу својину на пољопривредном земљишту које се налази на удаљености мањој од 10 километара од државне границе.

Ако је заиста у питању заштита националне безбедности, као најлогичније решење намеће се проглашавање ових зона рестриктивним зонама, односно онемогућавање стицања права својине на непокретностима у наведеним зонама, без обзира на држављанство. Другим речима, стицање права својине на непокретностима у овим зонама требало би, по тој логици, забранити не само страним, него и домаћим држављанима. Законодавац се, при доношењу Закона о пољопривредном земљишту, очигледно водио истом логиком с тим што је, из нејасних разлога, за домаће држављане, по изузетку, ипак оставио ову могућност.

Закон о основама својинскоправних односа¹⁸ прописује да страном физичко лице на територији Републике Србије може, под условима

¹⁴ М. Станивуковић, 225.

¹⁵ Д. Ђурђевић, „Право својине странаца на стварима”, *Право-теорија и пракса*, 14 (6), 1997, 26.

¹⁶ В. Тодоровић, „Права странаца на непокретностима у Југославији”, *Правни животи*, 41 (11–12), 1991, 1346.

¹⁷ М. Живковић, 87.

¹⁸ Закон о основама својинскоправних односа, чл. 82б.

узајамности, стицати право својине на непокретностима наслеђивањем као и држављанин Републике Србије. Закон о наслеђивању,¹⁹ пак, прописује да страни држављани у Републици Србији имају, под условом узајамности, исти наследни положај као и домаћи држављани, ако међународним уговором није друкчије одређено.

Живковић²⁰ је, у складу са својим чврстим ставом о неодрживости решења према којем странци могу стицати право својине на непокретностима, указао да су судови чак и доприносили странцима да лако стичу право својине на непокретностима у нашој земљи на тај начин што нису придавали никакав значај чињеници да странци наслеђивањем стичу право својине на непокретностима близу државне границе. У складу са наведеним, аутор децидно предлаже помало неуобичајено решење. Наиме, аутор, пре свега, предлаже доношење посебног закона који би, у смислу горе наведене одредбе члана 82а став 3 Закона о основама својинскоправних односа, утврдио одређена подручја на којима би странцима било апсолутно забрањено да стичу право својине на непокретностима. Наведени закон би, према предлогу аутора, требало да садржи и одредбу која би предвиђала обавезу експропријације (уз правичну накнаду) свих непокретности које су странци стекли пре него што је подручје на којима су их стекли проглашено зоном на којима странци не могу стицати право својине.

Овакав став је у складу са ауторовим претходним излагањима, али се чини да је аутор ипак отишао корак даље у свом радикалном схватању овог питања. Наиме, предвиђање и заговарање ретроактивне примене закона у наведеном случају је не само неправично према једној категорији лица, већ и потпуно неприхватљиво. Када се овакви предлози повежу са не тако давним искуствима из наше историје, наша земља се не може сматрати веома пожељном дестинацијом за инвеституре у погледу поштовања њихових стечених права, нарочито права својине на непокретностима. Као пример, Царић²¹ наводи национализацију спроведену у три таласа (1944, 1948. и 1958. године) на основу Одлуке из 1944. године, када је знатан део имовине странаца прешао у државну својину. Из наведеног би се могло закључити да нам правна сигурност странаца у прошлости није била нарочито важна. Још пре више од три

¹⁹ Закон о наслеђивању, *Службени гласник РС*, бр. 46/95, 101/2003 – одлука УС и 6/2015, чл. 7.

²⁰ М. Живковић, 88–90.

²¹ С. Царић, *Право својине странаца на непокретности*, Драслар партнер, Београд, 2006, 245–248.

деценије, Тодоровић²² је указивао на потребу да се странцима, по питању њиховог права својине на непокретностима, пружи већа правна заштита.

Одредбом члана 82д Закона о основама својинскоправних односа прописано је да страна физичка и правна лица могу правним послом преносити право својине на домаће лице, као и на страно лице које може стицати право својине. Из наведеног се може закључити да страна лица, без ограничења, могу располагати својим правом својине правним пословима *inter vivos*.

IV. Релевантне одредбе из Закона о промету непокретности и Закона о облигационим односима

Сходно Закону о промету непокретности,²³ промет непокретности је, ако законом није другачије одређено, слободан. Непокретношћу се, *inter alia*, сматра и пољопривредно земљиште. Прометом непокретности се сматра пренос права својине правним послом, уз накнаду или без накнаде, као и пренос права коришћења на непокретности у јавној својини са једног на другог носиоца права коришћења на непокретности у јавној својини.

Како је за пољопривредно земљиште донет посебан закон, који је *lex specialis* у односу на Закон о промету непокретности, применом правила *lex specialis derogate legi generali*, долазимо до закључка да се на сва питања у вези са прометом пољопривредног земљишта у Републици Србији примењује Закон о пољопривредном земљишту као *lex specialis*. Дакле, Закон о пољопривредном земљишту појављује се као *lex specialis* у односу на Закон о промету непокретности и као *lex specialisimus* у односу на Закон о основама својинскоправних односа.

Најновијим изменама Закона о облигационим односима из марта 2020. године²⁴ промењен је члан 455, тако да је уместо формулације да уговор мора бити закључен „у писменој форми” прецизирано да уговор о продаји непокретних ствари мора бити закључен у форми прописаној Законом о промету непокретности, наводећи да је санкција за супротно поступање ништавост уговора.

²² В. Тодоровић, 1356.

²³ Закон о промету непокретности, *Службени гласник РС*, бр. 93/2014, 121/2014 и 6/2015, чл. 1 ст. 1.

²⁴ Закон о облигационим односима, *Службени листи СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ, 57/89, *Службени листи СРЈ*, бр. 31/93 и *Службени гласник РС*, бр. 18/2020.

За деривативни начин стицања својине, који подразумева извођење права својине из права претходника те правило да нико не може пренети на себе више права него што сам има (*Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*), потребно је испунити два услова: основ стицања (лат. *iustus titulus*) и начин стицања (лат. *modus acquirendi*). Основ стицања је неки правни посао, у овом случају, уговор о купопродаји непокретности – пољопривредног земљишта, док је начин стицања упис у катастар непокретности. Сходно одредби члана 4 став 1 Закона о промету непокретности, а у вези са чланом 455 Закона о облигационим односима, уговор о промету непокретности закључује се у облику јавнобележничке потврђене (солемнизоване) исправе.²⁵ У ставу 2 наведеног члана, за оверу уговора предвиђена је искључива надлежност јавног бележника на чијем се подручју налази предметна непокретност.

Приметно је да се услов који подразумева да странци могу стећи право својине на непокретностима под условом да су им оне неопходне за обављање делатности, код овере уговора о купопродаји непокретности код јавних бележника, по правилу, не проверава, па се поставља питање (не)ефикасности односно (не)применљивости ове одредбе.

V. Право прече куповине пољопривредног земљишта

Одредбом члана 17 став 3 Закона о основама својинскоправних односа прописано је да у случају продаје сувласничког дела остали сувласници имају право прече куповине само ако је то одређено законом. Као *lex specialis*, Закон о промету непокретности ограничава промет пољопривредног земљишта правним послом *inter vivos* правом прече куповине сувласника и правом прече куповине власника суседног пољопривредног земљишта, при чему Закон одредбом члана 6 став 3 изричито предвиђа да сувласник пољопривредног земљишта има првенство у остваривању права прече куповине у односу на власника суседног земљишта, што је правично и логично решење.

Када је у питању право прече куповине сувласника, првенство у остваривању права прече куповине, у смислу члана 5 Закона, има сувласник са већим сувласничким уделом. Уколико има више сувласника који испуњавају претходни критеријум, односно уколико више сувлас-

²⁵ Измене Закона о промету непокретности које предвиђају закључивање уговора у облику јавнобележничке потврђене (солемнизоване) исправе на снази су од 2015. године. Пре тога, исти члан предвиђао је закључивање уговора о промету непокретности у облику јавнобележничког записа или у писменом облику.

ника има удео исте величине који је већи по величини удела осталих, сувласник који продаје свој удео сам одлучује коме ће од њих продати свој сувласнички удео. Право прече куповине власника суседног земљишта регулисано је чланом 6 Закона.

У случају када има више власника суседног земљишта чије се пољопривредно земљиште граничи са пољопривредним земљиштем продавца, Закон првенство у остваривању права прече куповине даје власнику суседног земљишта чије се пољопривредно земљиште претежним делом граничи са земљиштем продавца. Уколико, пак, има више власника суседног земљишта чије се пољопривредно земљиште претежним делом граничи са земљиштем продавца, а граничне линије су једнаке, Закон предност даје власнику суседног земљишта чија је површина највећа.

Међутим, законодавац је пропустио да, по угледу на случај из претходног члана којим је регулисано право прече куповине сувласника, уреди ситуацију у којој постоји више власника суседног земљишта чије су површине једнаке. По угледу на решење из претходног члана 5, а применом аналогије, могли бисмо извести закључак да би продавац имао дискреционо право да одлучи о томе коме ће од њих продати своје пољопривредно земљиште. Сходно члану 8 Закона, уколико се ималац права прече куповине не изјасни да прихвата понуду у року од 15 дана од пријема понуде, продавац може продати непокретност другом лицу, али не под повољнијим условима.

Одредбом члана 10 став 1 предвиђена је санкција за продавца који је продао непокретност, а није је претходно понудио имаоцу права прече куповине или је непокретност продао под повољнијим условима од услова из понуде. Наиме, ималац права прече куповине може тужбом²⁶ надлежном суду захтевати да се уговор о продаји непокретности огласи без дејства према њему и да се иста њему прода и преда под истим условима. Са друге стране, Закон о промету непокретности не регулише питање права купца коме је непокретност продата упркос повреди права прече куповине. Странац (или наш држављанин) коме би било продато пољопривредно земљиште кршењем одредаба овог Закона о праву прече куповине, могао би се, међутим, позвати на правила

²⁶ Закон о промету непокретности одредбом чл. 10 ст. 5 предвиђа обавезу тужиоца да истовремено са подношењем тужбе положи код надлежног суда износ у висини тржишне вредности непокретности на дан подношења тужбе. Законодавац је овим вероватно хтео да спречи злоупотребу права, *i.e.* подношење вексаторних тужби односно тужби из обести те да ограничи покретање оваквих поступака само на озбиљне тужиоце.

о стицању без основа (неоснованом обogaћењу) из Закона о облигационим односима и захтевати повраћај дате купопродајне цене од продавца.

VI. Заштита уговорних страна у случају купопродаје непокретности

Као једно од честих питања у случају купопродаје непокретности странцу, поставља се питање заштите домаћих држављана. Неретко се јављају критике да постојећи правни оквир није адекватан односно уверења домаћих држављана да су њихова права, у том смислу угрожена. У редовима који следе указаћемо на могуће правце деловања у циљу заштите уговорних страна у случају купопродаје.

Заштиту уговорним странама пружају и одредбе о непуноважним уговорима. Непуноважни или неважећи уговори су они уговори којима недостаје нека од претпоставки одређених законом. Закон о облигационим односима познаје две врсте непуноважних уговора – ништаве и рушљиве. Ништави уговори не производе никакво правно дејство, док рушљиви уговори производе правна дејства, али је њихова судбина неизвесна. Наиме, сходно одредби члана 103 став 1 Закона о облигационим односима, уговор који је противан принудним прописима, јавном поретку или добрим обичајима је ништав ако циљ повређеног правила не упућује на неку другу санкцију или ако закон у одређеном случају не прописује што друго.

Сходно одредби члана 104 став 1 Закона о облигационим односима, у случају ништавости уговора свака уговорна страна дужна је да врати другој све оно што је примила по основу таквог уговора (*restitutio in integrum*), а ако то није могуће, или ако се природа оног што је испуњено противи враћању, има се дати одговарајућа накнада у новцу, према ценама у време доношења судске одлуке, уколико закон што друго не одређује. Важно је истаћи и да право на истицање ништавости, сходно одредби члана 109, има свако заинтересовано лице и да се то право, сходно одредби члана 110 Закона, не гаси.

Одредбом члана 11 Закона о промету непокретности предвиђено је да је ништав уговор о промету непокретности закључен под условима постојања притиска и насиља, односно у условима и околностима у којима је била угрожена или није била обезбеђена сигурност људи и имовине, остваривање заштите слобода, права и дужности грађана или законитост и равноправност грађана. На наведени начин законодавац

је инкриминисао свако насилно прибављање права својине на пољопривредном земљишту, чиме је решен евентуални проблем, односно један од највећих проблема аквизиција пољопривредног земљишта – принудно исељавање власника.

За заштиту наших пољопривредника могла би се, под одређеним условима, искористити и одредба члана 141 Закона о облигационим односима која регулише зеленашки уговор. Став 1 наведеног члана прописује да је ништав уговор којим неко, користећи се стањем нужде или тешким материјалним стањем другог, његовим недовољним искуством, лакомисленошћу или зависношћу, уговори за себе или за неког трећег корист која је у очигледној несразмери са оним што је он другом дао или учинио, или се обавезао да ће дати или учинити. У том смислу, уговор који би наш пољопривредник закључио са странцем који, користећи се стањем нужде или тешким материјалним стањем нашег пољопривредника, његовим недовољним искуством, лакомисленошћу или зависношћу, уговори за себе или за неког трећег корист која је у очигледној несразмери са оним што је он другом дао или учинио, или се обавезао дати или учинити, био би, у смислу члана 141 Закона о облигационим односима, ништав као зеленашки уговор.

Поред наведеног, треба имати у виду и одредбе Закона о облигационим односима којима се предвиђа рушљивост уговора. Наиме, одредбом члана 111 Закона о облигационим односима предвиђена је рушљивост уговора у случају да га је закључила страна ограничено пословно способна, кад је при његовом закључењу било мана у погледу воље страна (претња, битна заблуда или превара), као и кад је то овим законом или посебним прописом одређено. Стога, наши пољопривредници су заштићени и у овом смислу, тако да би евентуални страхови да ће странци доћи и куповати наше пољопривредно земљиште под претњом, да ће наши пољопривредници бити у заблуди, односно да ће бити доведени или одржавани у заблуди (преварени), могли бити умањени чињеницом да их закон штити.

Наиме, сходно одредби члана 112 став 1 наведеног Закона, уговорна страна у чијем је интересу рушљивост установљена може тражити да се уговор поништи. Одредбом члана 113 прописане су и последице поништаја. Наиме, ако је на основу рушљивог уговора који је поништен нешто било испуњено, има се извршити враћање, а ако то није могуће, или ако се природа оног што је испуњено противи враћању, има се дати одговарајућа накнада у новцу, и то према ценама у време враћања, односно доношења судске одлуке. Уколико се уговор поништи, сматраће се непуноважним од самог почетка (од закључења), дакле, као да је ништав.

Одредбом члана 139 Закона о облигационим односима рушљивост је предвиђена као санкција и у случају прекомерног оштећења (лат. *laesio enormis*), односно случаја у којем је између обавеза уговорних страна у двостраном уговору постојала у време закључења уговора очигледна несразмера, када оштећена страна може захтевати поништење уговора ако за праву вредност тада није знала нити је морала знати. При томе, право да се захтева поништење уговора престаје истеком једне године од његовог закључења.

Дакле, горе наведено би значило да продавац пољопривредног земљишта може, уз испуњење осталих услова предвиђених у напред цитираном члану, поднети тужбу за поништај уговора о купопродаји због цене која не одговара реалној тржишној вредности непокретности, али под условом да продавац није имао сазнања о вредности непокретности коју је продавао. У супротном, не би било законских услова за примену правила о прекомерном оштећењу.

Ипак, када су у питању рушљиви уговори, не треба изгубити из вида чињеницу да се, за разлику од права на истицање ништавости, право на истицање рушљивости гаси. Наиме, сходно одредби члана 117 Закона о облигационим односима, предвиђен је субјективни рок за захтевање поништења уговора и износи једну годину од сазнања за разлог рушљивости односно од престанка принуде, као и објективни рок од 3 године од дана закључења уговора. Уколико уговорна страна не истакне рушљивост у законом предвиђеном року, уговор ће конвалидирати, што значи да ће бити накнадно оснажен. Конвалидација делује ретроактивно, *ex tunc*, што значи да је уговор од почетка (од самог закључења) пуноважан.

Из свега горе наведеног је јасно да је постојећи правни оквир адекватан те да постојеће критике, у том смислу, нису основане. Из наведеног такође произлази да немају основа критике домаћих држављана да су њихова права незаштићена.

VII. Закључак

Из свега наведеног се може закључити да је питање права странаца да стичу својину на непокретностима у Србији изузетно комплексно. Релевантне одредбе налазе се у неколико закона. Неке од њих су, по својој природи, универзалне и односе се на све стицаоце права својине, како на домаће, тако и на стране, попут одредби из Закона о промету непокретности, Друге су, пак, специјалне и односе се искључиво на

странце, попут појединих одредби из Закона о основама својинскоправних односа.

У раду је извршен и преглед релевантне литературе, са указивањем на потребу редефинисања појединих правних ставова, нарочито крајње рестриктивних ставова, попут оних да странцима треба апсолутно онемогућити стицање права својине односно извршити експропријацију већ стечених непокретности. Наиме, јасно је да би такво понашање државе значило не владавину права, већ владавину неправда, у којој није гарантован ни минимум правне сигурности.

У раду је указано на нејасноће услова који се у Закону о основама својинскоправних односа захтевају од странаца за стицање права својине на непокретностима, и то како услова реципроцитета, тако и услова „неопходности” непокретности, у смислу члана 82а став 1 наведеног Закона. Законодавац није прецизирао о каквом је реципроцитету реч, што је оставило простор за различита тумачења.

Имајући у виду да се реципроцитет у материји права странаца не претпоставља, суд или други надлежни орган за оверу (јавни бележник) морао би вршити проверу испуњености наведених услова у сваком конкретном случају. Међутим, евидентно је да то у пракси није случај, па се поставља питање потребе за изменом наведене одредбе или у правцу либерализације услова, што би било у складу са политиком усклађивања нашег права са правом Европске уније или, пак, у правцу ефикасне примене одредбе о обавези надлежног органа да утврђују постојање реципроцитета.

У раду је указано и на неадекватност постојећих ставова о потреби да се фактички реципроцитет захтева чак и у случају постојања дипломатског односно законског реципроцитета будући да би то значило потпуно обесмишљавање потоња два. Такво схватање би, у крајњој линији, водило реторзији, што није нарочито мудар потез нити, пак, потез који је у духу добрих дипломатских односа.

У раду је изведен закључак да је најправичније и најприхватљивије решење, када су у питању права странаца, свакако формални реципроцитет. Наиме, овај реципроцитет странце третира на начин на који се третирају и домаћи држављани. Материјални реципроцитет, чини се, ипак има адекватнију примену у материји признања страних судских одлука, па тамо треба и да остане.

Имајући у виду горе наведене одредбе, може се закључити да је странцима који обављају делатност на нашој територији, под условом реципроцитета, дозвољено да стичу право својине на непокретностима,

уколико су им оне неопходне за обављање те делатности. Такође, ова лица могу стицати право својине на непокретностима наслеђивањем, уколико је испуњен услов реципроцитета. Уз наведено, странци без ограничења могу располагати тако стеченим правом (правним пословима *inter vivos*) без ограничења.

Општи принципи стицања права својине на деривативни начин важе и за странце, једнако као и за домаће држављане, а исто важи и за прописану форму за закључење уговора о купопродаји непокретности (јавнобележничка потврђена/солемнизована исправа), укључујући и обавезу поштовања права прече куповине пољопривредног земљишта. На крају, када је у питању постојећи правни оквир, јасно је да је заштита уговорних страна довољна, те су, у том смислу, неосноване критике домаћих држављана да нису довољно заштићени.

У будућим истраживањима требало би размотрити посебан режим стицања права својине на пољопривредном земљишту, предвиђен Законом о пољопривредном земљишту, а нарочито у светлу његових последњих измена из 2017. године. Тиме би се у нашој научној и стручној јавности отворило питање значаја аквизиција пољопривредног земљишта, које су пољопривредно земљиште поставиле у жижу интересовања, у мери без преседана.

Ana Budak, PhD,
attorney at law in Belgrade

BASIC PRINCIPLES OF FOREIGN PROPERTY OWNERSHIP IN THE LEGAL FRAMEWORK OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary:

The right to acquire property ownership in the Republic of Serbia for foreigners has become increasingly important with the change of the Law of Agricultural Land in 2017, as well as with the war in Ukraine when a large number of foreign citizens found refuge in our country. In this paper, the subject of the analysis is the existing legal framework for foreign acquisitions of property in the Republic of Serbia. In the analysis conceptual analysis of law was applied, as well as the normative and historical methods. Furthermore, content analysis and synthesis methods were applied along with the systematic literature review. The results of the research indicate the need to concretise the existing legal solutions concerning property acquisition by foreigners and the abandonment of the recent restrictive stances in our theory.

Key words: property rights, real estate, foreigners, land acquisition.

UDK 349.44(1-75)(497.11)
502/504:711(497.11)
316.654:351.777.81(497.11)

Лука С. Ђорђевић

адвокат у Београду*

**УЧЕШЋЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНЕ ЈАВНОСТИ
И ДЕЛОТВОРНОСТ ПРАВНИХ СРЕДСТАВА
У ПОСТУПКУ ДОНОШЕЊА ПРОСТОРНОГ ПЛАНА
ПОДРУЧЈА ПОСЕБНЕ НАМЕНЕ**

Сажетак:

Рад представља анализу теоријских становишта и основа, важећег, односно позитивноправног оквира, и релевантне правне праксе, у вези са правима заинтересоване јавности у области просторног планирања и заштите животне средине у Републици Србији. По дефинисању основних појмова и концепата, у складу са теоријским погледима, и прегледу прописа и стандарда који се директно или посредно примењују на поступке у вези са доношењем просторног плана подручја посебне намене, аутор настоји да одговори на питања постојања и материјалног домета појма и права заинтересоване јавности на учешће у одлучивању, правну заштиту и делотворно правно средство, на пољу просторног планирања подручја посебне намене, као и уочених недоследности, односно препрека које намеће важећи правни оквир. Однос правне теорије, нормативе и актуелних модела, односно својеврсних трендова спровођења прописа у Србији, изазивају потребу да се рад одреди и према најосновнијим питањима врсте, односно предмета ових поступака и карактера аката којима они резултују. Закључно, даје се оцена о положају заинтересоване јавности и постојању и делотворности правних средстава којима би се заинтересована јавност могла користити, уз представљање модерних теоријских тенденција и основне аргументације о могућности за проширење перспектива у погледу тумачења и примене појединих важећих законских норми.

Кључне речи: просторни план подручја посебне намене, правна заштита, заинтересована јавност, делотворно правно средство, управни поступак, управни спор, еколошко право, извор опасности од штете, заштита животне средине.

* Мастер правник

I. Увод

Просторни планови подручја посебне намене (у наставку: ППППН) доносе се за подручја која захтевају специфичан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора, и друга подручја одређена законом, и то у форми општинских, а не управних аката.¹ Посебне намене за које се доносе овакви планови врло често могу представљати значајан ризик по животну средину и јавни интерес, због чега су од велике важности адекватно тумачење и примена прописа и правних стандарда у циљу остваривања и заштите права јавности и заинтересоване јавности у поступцима доношења ППППН. Управо због тога, учешће јавности у одлучивању је од велике важности, не само за правни аспект, већ и за вредносне аспекте које са собом носи просторно планирање подручја за посебне намене,² али и за ефикасност и кредибилитет поступка и смањење друштвених ризика у демократском друштву.³

Доношењу планских докумената претходи спровођење управних поступака (иако се у пракси могу наћи и другачији ставови, о чему ће бити речи) од чијих исхода зависи садржина документационе основе ППППН, као и одлука надлежног органа о доношењу ових аката.⁴ Као питање од изузетног значаја, јавља се постојање или непостојање страначке легитимације на страни заинтересоване јавности, а потом и делотворност правних средстава којима се заинтересована јавност, као странка, (не)може користити у овим поступцима.

Из разлога што се моментом доношења ППППН као општег акта, конституише својеврсни основ за спровођење свих будућих поступака, у циљу омогућавања реализације „посебних намена”, ради потпуног

¹ Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009 – испр. 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – др. закон, 9/2020, 52/2021, чл. 21 и чл. 35 ст. 2.

² *DAC Guidelines and Reference Series, Applying Strategic Environmental Assessment, Good Practice Guidance for Development Co-operation*, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2006, 45.

³ R.J. Heffron, and P. Haynes, „Challenges to the Aarhus Convention: Public Participation in the Energy Planning Process in the United Kingdom”, *Journal of Contemporary European Research*, Volume 10, Issue 2, 2014, 237.

⁴ Мирјана Дреновак-Ивановић, „Правни оквир заштите животне средине у пројекту 'Јадар'”, зборник радова *Пројекат Јадар – шта је познатио?:* примљено на VIII скупу Одељења хемијских и биолошких наука, одржаном 19. новембра 2021. године, уредници Владимир Стевановић, Богдан Шолаја, Велимир Радмиловић, Српска академија наука и уметности, Београд, 2021, 72.

сагледавања теме потребно је узети у обзир и одговарајуће процесне тренутке, односно везане поступке који следе по доношењу, односно утврђивању ППППН.

Сложеност правног положаја и права заинтересоване јавности, у контексту овог рада, послужиће аргументовању критичке мисли аутора, али не ради пуког изношења критике, већ ради отварања расправе о могућностима за унапређење права грађана, као и проширивања спектра правних средстава на она која до сада нису била предмет детаљнијих и конкретизованих разматрања теорије, нити коришћена у пракси, у вези са поступцима доношења ППППН.

II. Право на учешће у доношењу одлука и право на правну заштиту у Архуској конвенцији

Право на учешће у доношењу одлука и право на правну заштиту представљају два од три „стуба” Архуске конвенције,⁵ која је ратификацијом, на лествици снаге извора права у Републици Србији, постављена испод Устава, а изнад закона и подзаконских аката. Сходно томе, Архуском конвенцијом утемељено је поље на коме би требало да се заснивају и примењују релевантни прописи, тумаче и разумеју правни институти и спроводе процедуре у областима са елементом заштите животне средине.⁶ Државе потписнице дужне су да током припреме планова обезбеде адекватне начине и мере за учешће јавности у одлучивању, и то у што ранијој фази поступака, док су све опције још увек отворене и када може доћи до ефикасног учешћа јавности.⁷ У складу са Конвенцијом, заинтересована јавност има право на покретање поступка преиспитивања пред судом или другим независним и непри-

⁵ Вид. члан 1 Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (*Convention on Access to Information, Public Participaiton in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*), Економска комисија УН за Европу, донета у Архусу у Данској 1998 – Закон о ратификацији Архуске конвенције, *Службени гласник РС – Међународни ујовори*, бр. 38/2009.

⁶ Елемент заштите животне средине, у односу на појам еколошког права (права заштите животне средине) представља: „*Права, обавезе, ошће вредности и групе околности, проистекле из фактичких или правних ситуација које утичу на односе човека и његовој природној окружења*”, вид. Лука Ђорђевић, *Одмеравање прешезније интереса у предметима са елементом заштите животне средине: пракса Европској суда правде*, мастер рад, COBISS.SR-ID: 15038729, 2020.

⁷ Архуска конвенција, чл. 7 и чл. 6 ст. 8.

страсним телом, у циљу оспоравања и побијања материјалне и процесне законитости одлуке, чињења или пропуштања у вези са поступцима у којима је заинтересована јавност учествовала као странка, а стране потписнице обавезане су да обезбеде адекватне и ефикасне правне лекове.⁸ Домаћи прописи, општи и секторски закони и подзаконски акти, даље би требало да разрађују права зајемчена Конвенцијом и, ближим дефинисањем одговарајућих поступака, омогуће операционализацију тих права.

III. Погледи на основе унутрашњег правног оквира Републике Србије

Поступак који претходи усвајању ППППН прописан је Законом о планирању и изградњи. Основним начелима (учешће јавности и интегрални приступ планирању⁹) и другим одредбама о којима ће у наставку бити речи, овај Закон упућује на корпус прописа са елементом заштите животне средине који, између осталог, садрже одредбе о учешћу јавности и заинтересоване јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту. Према С. Лилићу: „Дух Архуске конвенције највише се осећа у неким одредбама Закона о заштити животне средине”.¹⁰ Закон о заштити животне средине општи је пропис у својој области, а њиме су у домаћи правни систем пренете неке од основних гаранција датих Архуском конвенцијом, о чијој ће садржини, нормативно-материјалној моћи и примени у наставку бити говора. С обзиром на то да заштита животне средине у вези са доношењем ППППН почиње успостављањем основа за употребу и заштиту вредности животне средине, односно спровођењем поступка стратешке процене утицаја, Закону о стратешкој процени утицаја на животну средину биће посвећена значајна пажња.¹¹ С обзиром на то да је реч о управним поступцима и управним стварима, неопходно је у разматрање узети оно што је прописано Законом о општем управном поступку и Законом о управним споровима, а у складу са чињеницом да се ППППН доносе у форми општих аката, у погледу

⁸ Архуска конвенција, чл. 9 ст. 2 и 4.

⁹ Закон о планирању и изградњи, чл. 3 ст. 1 тач. 1 и 10.

¹⁰ Стеван Лилић, *Instruments of Environmental Justice*, 2011, доступно на: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://facta.junis.ni.ac.rs/lap/lap201101/lap201101-03.pdf>, приступљено дана 14. 10. 2022, 40.

¹¹ Мирјана Дреновак-Ивановић, *Еколошко право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво, 2021, 186.

анализе правних средстава која долазе у обзир по доношењу ППППН као релевантне се препознају и одредбе Закона о Уставном суду.

1. О преиспитивању управно-правног карактера поступка стратешке процене утицаја

Супротно напред изнетом, стоји најновија пракса Административне комисије Владе Републике Србије, која је решавајући у другостепеној ствари по захтеву за признавање својства странке у поступку стратешке процене утицаја рударског ППППН изнела следећи став:

„Поступци припреме, координације и праћења израде ППППН (укључујући и стратешку процену утицаја на животну средину), који план има карактер општег акта, нису поступци којима се решава о управној ствари у смислу Закона о општем управном поступку ... дакле нису одређени као управна ствар”.¹²

У том смислу, пре него наставимо даље, потребно је разјаснити дилему која је по својој природи веома необична: Да ли је поступак стратешке процене утицаја на животну средину уопште управни поступак, а ако није, којој врсти поступака припада?

Недвосмислено је становиште теорије, исказано већ у основној уџбеничкој литератури, да је поступак стратешке процене утицаја први управноправни инструмент заштите животне средине у вези са припремом планова, о чему нема спора у домаћој правној науци.¹³ Додатно, у погледу тумачења термина „управна ствар”, теорија држи да овај појам обухвата све „правне предмете који се решавају у управној материји издавањем управних аката”.¹⁴ Поступак стратешке процене утицаја спроводи се пред органом управе надлежним за послове просторног планирања и припрему плана, док су за надзор над спровођењем поступка, давање неопходних мишљења у поступку, као и за одлучивање о сагласности на извештај о стратешкој процени утицаја, надлежни министарство, односно покрајински секретаријат, задужени за послове заштите животне средине. Поступак се окончава доношењем решења о сагласности на извештај, односно о одбијању захтева, које је недвосмис-

¹² Решење Административне комисије Владе Републике Србије 14 број 350-7586/2022, од септембра 2022.

¹³ М. Дреновак-Ивановић, *Еколошко право*, 186.

¹⁴ Милош Прица, *Суйсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 91, Година LX, Универзитет у Нишу – Правни факултет, Ниш, 2021, 107.

лено управни акт.¹⁵ Надлежност за спровођење поступка стратешке процене утицаја на животну средину и карактер решења којим се поступак окончава одређују и карактер поступка који је без дилеме управни и представља управну ствар, због чега се на њега примењују и одредбе Закона о општем управном поступку. У складу са наведеним, цитирани став Владе аутор оцењује противним правној теорији и супротним позитивном праву у Републици Србији, а поступак стратешке процене утицаја на животну средину у наставку биће третиран као управни поступак.

2. Архуска конвенција и заштита људских права

Не улазећи у детаљну анализу система заштите људских права, само се указује да су права на делотворан правни лек због повреде људских права и слобода, на живот и поштовање приватног и породичног живота, којима је заштићено и Уставом Србије прописано право на здраву животну средину,¹⁶ гарантована Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода,¹⁷ а материјално проширена и ближе одређена праксом Европског суда за људска права.¹⁸ У складу са чланом 18 Устава Републике Србије људска права, зајемчена између осталог и потврђеним међународним уговорима, штите се директном применом ових уговора, а одредбе о људским правима тумаче се сагласно пракси међународних институција које надзиру спровођење међународних стандарда људских права.¹⁹ Осим тога што су Конвенцијом и праксом ЕСЉП заштићена и права прописана Архуском конвенцијом, један део домаће теорије, бавећи се Архуском конвенцијом, износи и терминолошке повезнице, наводећи појам „*environmental justice*” као заједнички за Архус и Стразбур.²⁰

¹⁵ Закон о стратешкој процени утицаја за животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006-3, 115/2021-3, 16/2022-3, чл. 22 ст. 1.

¹⁶ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006-3, 115/2021-3, 16/2022-3, чл. 74.

¹⁷ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода ..., *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003-16, 5/2005 и 7/2005-испр. и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015, чл.13, 2 и 8 Конвенције.

¹⁸ Пример: Случај бр. 46117/99, *ECHR 2004-X, Taskin and Others v. Turkey*, пресуда од 10. новембра 2004, параграфи 115. и 119.

¹⁹ Устав Републике Србије, члан 18.

²⁰ С. Лилић, 38.

IV. Заинтересована јавност у важећем српском правном оквиру

1. Појам заинтересоване јавности

По дефиницији из Закона о заштити животне средине, заинтересована јавност је она јавност „на коју утиче или на коју може утицати доношење одлуке надлежној органа или која има интересе у томе, укључујући удружења грађана и друштвене организације које се баве заштитом животне средине и које су евиденциране код надлежној органа”.²¹ Наведена дефиниција у складу је са одредбама Архуске конвенције. Прописано је још и да „јавности и заинтересована јавности” имају право учешћа у доношењу одлука, између осталог и у стратешкој процени утицаја на животну средину, „у складу са законом”. Истим Законом даље је гарантовано и право заинтересоване јавности да као странка може покренути поступак преиспитивања одлуке органа управе пред надлежним органом, односно управним судом.²²

2. Однос појма заинтересоване јавности и појмова странке у управном поступку и тужиоца у управном спору

Право да у управном поступку учествује као странка дато је сваком физичком и правном лицу, организацији, насељу, групи лица и другима на чија права, обавезе и правне интересе може утицати исход управног поступка, као и заступницима колективних интереса и ширих интереса јавности, уколико исход управног поступка може да утиче на интересе које заступају.²³ Слично је и решење „комшијског”, хрватског Закона о опћем управном поступку.²⁴ Интерпретирани члан 44 Закона о општем управном поступку садржи елементе појмова јавности и заинтересоване јавности, због чега представља општи правни основ за остваривање

²¹ Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004-29, 36/2009-144, 36/2009-115 – др. закон, 72/2009-164 – др. закон, 43/2011-88 – одлука УС, 14/2016-3, 76/2018-3, 95/2018-267 – др. закон, чл. 3 ст. 1 тач. 28.

²² Закон о заштити животне средине, чл. 3 ст. 1 тач. 28, чл. 81 и чл. 81а.

²³ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016-10, 95/2018-441-аутентично тумачење, чл. 44.

²⁴ Борис Љубановић, „Странка у хрватском управном поступку и управном спору”, *Правни вјесник*, год. 31, бр. 1, 2015, доступно на: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://hrcak.srce.hr/file/214332>, приступљено дана: 12. 10. 2022, 127 и 128.

управно-процесних права заинтересоване јавности као странке у поступку.

Настављајући се на одредбе о страначкој способности из Закона о општем управном поступку, Закон о управним споровима прописује да тужилац у управном спору може бити физичко, правно или друго лице које сматра да му је управним актом повређено право или на закону засновани интерес, као и организација, насеље, група лица, и други уколико су могли бити носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку.²⁵ Иако појам тужиоца у управном спору у смислу сужавања права јавности и заинтересоване јавности трпи критику, позитиван је одговор на питање постојања општих процесно-правних претпоставки за остваривање права заинтересоване јавности да као странка учествује у управним и управно-судским поступцима са елементом заштите животне средине.

V. Јавност и заинтересована јавност у поступку доношења ПППН

У складу са раније описаним одступањем управно-правне праксе од јединствених теоријских ставова и императивних законских норми, потресајући саме основе правног поретка и отварајући врата произвољности деловања органа државне управе, разматрању положаја јавности и заинтересоване јавности у поступку стратешке процене утицаја – мора се приступити са нарочитом пажњом. Правна сигурност и правна делотворност, као основне вредности права које се морају посматрати и из угла права странке и из угла заштите јавног интереса у поступку, централна су питања анализе у овом делу рада.²⁶

Закон о планирању и изградњи не препознаје појам „заинтересоване јавности”,²⁷ а капацитет права која су њиме дата јавности, у контексту

²⁵ Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009, чл. 11 ст. 1 и 2.

²⁶ Дејан Вучетић, „Делотворност процесних решења у првостепеном управном поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, број 91, година LX, Универзитет у Нишу – Правни факултет, 2021, 78. и 79.

²⁷ Закон о планирању и изградњи познаје појам „заинтересованих лица”. Овај термин веома је важно разликовати од „заинтересоване јавности”, са којом се не може једначити, из разлога што не обухвата ни процесноправна, ни материјалноправна овлашћења која на располагању стоје странци у управном поступку, као ни кореспондирајуће обавезе надлежних органа.

важећих (архуских) стандарда у области учешћа у одлучивању и права на правно средство, занемарљив је. Ипак, Закон упућује на обавезно спровођење поступка стратешке процене утицаја на животну средину, када се ради о доношењу ППППН,²⁸ због чега се додаје корпусу прописа са елементом заштите животне средине, иако у свом имену не садржи такву одредницу, а слични ставови се могу пронаћи и у упоредној литератури.²⁹ Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину препознаје појам „заинтересоване јавности” само у уводним,³⁰ не и у материјалноправним и процесним одредбама, а не уређује ни могућност, нити моменат у коме би се заинтересована јавност као странка могла укључити у поступак. Супротно обавези преузетој ратификацијом Архуске конвенције, Закон не омогућава укључивање заинтересоване јавности у раној фази овог поступка, када би предузете активности могле бити ефикасне, а правна средства делотворна; заправо, уопште није прописана могућност укључивања заинтересоване јавности у поступак у својству странке, већ је само општој јавности дато право на мишљење у фази јавног увида и јавне расправе,³¹ што је посве необавезујућег карактера за даље поступање органа који води поступак. Закон карактерише и одсуство права заинтересоване јавности да се током поступка користи правним лековима и оспорава, јер посебно право на жалбу, нити право на покретање управног спора, нису прописани.

Поменуто је да Закон о заштити животне средине прописује да заинтересована јавност има право да учествује у поступку доношења одлуке о стратешкој процени утицаја планова и програма на животну средину „у складу са законом”.³² На такав начин формулисана одредба може се тумачити и као општи пропис о постојању права заинтересоване јавности на учешће у поступку, са којим морају бити усклађени посебни прописи, али и као чиста упућујућа норма која дозвољава (захтева) да предметна област буде уређена посебним законом. Према томе, а у складу са ранијим разматрањима о мањкавостима Закона о стратешкој

²⁸ Закон о планирању и изградњи, чл. 21 ст. 2 и чл. 22 ст. 2.

²⁹ Лана Офак, „Усклађивање хрватскога законодавства с правом ЕУ-а у подручју заштите вода с посебним освртом на судјеловање јавности и приступ правосуђу”, *Зборник Правног факултета Свучилишта у Ријеци*, вол. 39, бр. 1, 2018, доступно на: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://hrcak.srce.hr/file/294123>, приступљено дана: 12. 10. 2022, 282.

³⁰ Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, чл. 3 ст. 1 тач. 6.

³¹ *Ibid*, чл. 19.

³² Закон о заштити животне средине, чл. 81 ст. 1 тач. 1.

процени утицаја на животну средину, може се закључити да не постоји посебан процесноправни оквир који би заинтересованој јавности омогућио остваривање начелно прописаних права. Супротно уставној обавези непосредне примене потврђених међународних аката и општеприхваћених правила међународног права,³³ услед пропуштања државе да уреди механизме остваривања минимума гарантованих права, немогућа је и разрада, али и примена демократских стандарда Архуске конвенције у предметном домену. Свођење права заинтересоване јавности на ниво препознавања појмова, и то у нормативном корпусу који би по својој природи требало да безрезервно гарантује пуни капацитет остваривања међународних стандарда, има дегенеративан утицај на упитан процес изградње српске правне државе и правну сигурност.³⁴

Међутим, супротно лоше уређеном посебном оквиру, према члану 3 Закона о општем управном поступку, тај Закон се примењује у свим управним стварима, а поједина питања могу бити другачије уређена посебним законом само уколико се на тај начин не смањује ниво заштите зајемчених права и правних интереса странака. У том смислу, Закон о општем управном поступку представља пропис који на целовит начин уређује једну област правног поретка и прописује ниво правне сигурности који мора бити гарантован у правном поретку, те у односу на посебне законе стоји у положају „*нейосредне, суйсидијарне и сходне примене власнићких одредби*“.³⁵ Дакле, припадници заинтересоване јавности који не учествују у поступку стратешке процене утицаја на животну средину, могли би, уз ослонац на одредбе Закона о општем управном поступку, захтевом за признавање својства странке са супротним интересом,³⁶ те предлагањем доказа о супротном и оспоравањем чињеничног стања и правних основа, пред надлежним органом да отворе двостраначки испитни поступак³⁷ у ком би штитили своја права и

³³ Устав Републике Србије, чл. 16 ст. 2.

³⁴ „*Она (јавна држава) добива своје јуно значење и дефинитивну израженост тек у моменту кад је уведена судска контрола над делатношћу ујавних власнићких, кад су одређени независни судови који ће испитивати законитост ујавних аката*“, вид. Лаза М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије, Прва књига, Устројство управе*, Издавачка књијница Геце Кона, Београд, 1933, 15.

³⁵ М. Прица, 98 и 101.

³⁶ Закон о општем управном поступку, чл. 93.

³⁷ Јелена Јеринић, *У име јавности: Лејшимаџа засијуника колективних интереса и ширих интереса јавности у ујавним стварима*, доступно на: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/2217-2815/2020/2217-28152002504J.pdf>, приступљено 28. 9. 2022, 509.

правне интересе, односно колективне интересе и интересе јавности, у складу са Законом.³⁸ Унапред одговарајући на питање коме би заинтересована јавност опонирала у поступку који спроводи сам орган, практично без друге странке, истиче се да је конкретна ствар питање односа партикуларног, најчешће и приватног интереса који заступа орган задужен за припрему плана, а коме је супротан колективни (јавни) интерес заштите животне средине који као странка заступа заинтересована јавност.³⁹ Утом случају, уколико би надлежни орган усвојио захтев, радило би се о контрадикторној, односно вишестраначкој управној ствари, са колидирајућим интересима равноправних странака у поступку.⁴⁰

VI. Делотворност правних средстава у поступцима доношења ППППН

Конвенција из Архуса прописује да је постојање адекватних, ефикасних, правичних и благовремених правних лекова, који неће бити праћени превисоким трошковима који отежавају њихово коришћење⁴¹ – један од услова за остваривање права на правну заштиту у поступцима са елементом заштите животне средине. Дакле, делотворност правног средства, у контексту Архуске конвенције, дефинише се појмовима адекватности, ефикасности, правичности и могућности за благовремено употребљавање правних средстава и очекиване благовремене одлуке надлежног органа, узевши у обзир трошкове поступака.

Раније изнето о надлежности органа за спровођење поступка стратешке процене утицаја значајно је због карактера решења којим се даје сагласност на извештај о стратешкој процени, које је у овом случају

³⁸ Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о ошћем уџравном џосћуџку*, друго, преправљено и знатно допуњено издање, Јавно предузеће *Службени џласник*, Београд, 2019, 466. и 485.

³⁹ Средином 20. века, академик Иво Крбек написа: „У уџравном џосћуџку нису сћранке само она лица, о којих се џравима или џравним инћересима ради, нећо и лица, за којих је сћраначки џоложај била мјеродавна зашћићића одрећеноћ оћћет инћереса”. Вид. Иво Крбек, *Osnovi правног права FNRJ*, Издавачки завод Југославенске академије знаности и умјетности, Загреб 1950, 433.

⁴⁰ Разликују се ситуације у којима две или више странака учествују са супротним захтевима, а нису ни у каквом мећусобном односу (колидирајуће странке) и када странке у поступку износе супротне захтеве једна према другој (контрарне странке), вид. Б. Љубановић, 128.

⁴¹ Архуска конвенција, чл. 9 ст. 4.

коначно у управном поступку, па се против њега може поднети само тужба Управном суду. У одсуству права на жалбу током поступка (објашњено изнад), тужба којом би се покренуо управни спор остаје једино правно средство које би се могло узети у разматрање у светлу права заинтересоване јавности на правну заштиту и правно средство у вези са поступком стратешке процене утицаја ППППН на животну средину. С обзиром на то да се управни спор може водити ради оспоравања законитости појединачних, не и општих аката, по утврђивању ППППН општим актом, јавност се, према досадашњој правној пракси и примени прописа може користити само иницијативом за оцену уставности и законитости општег акта, у складу са одредбама Закона о Уставном суду.

VII. Тужба Управном суду у поступку стратешке процене утицаја на животну средину

Пратећи својеврсне критеријуме за оцену делотворности правних средстава, већ у моменту који претходи покретању управно-судског поступка о оцени законитости коначног решења о сагласности на извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину, заинтересована јавност суочава се са сложеним проблемом. У складу са Законом о управним споровима, тужба Управном суду подноси се у року од 30 дана од дана после достављања коначног управног акта странци.⁴² С обзиром на то да заинтересована јавност није препозната у процесним одредбама Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину, није регулисана ни обавеза достављања коначног решења заинтересованој јавности. Рачунање рокова од обавештавања јавности о коначном акту, уместо од достављања акта заинтересованој јавности као странци у поступку, спорно је због огромне разлике у процесном смислу између радњи достављања и радњи обавештавања, као и последица које ове радње са собом носе.⁴³ Овај проблем би у пракси могао да се пренебрегне претходним подношењем захтева за признавање својства странке у поступку, у ком случају би, и поред одбијања захтева, поступајући орган морао да посебно обавести заинтересовану јавност о донетом решењу, што би представљало помак од обавештавања опште јавности ка достављању заинтересованој јавности, али и даље не би одговарало у пуном капаци-

⁴² Закон о управним споровима, чл. 18 ст. 1.

⁴³ Мирјана Дреновак-Ивановић, Сретен Ђорђевић, *Практикум о праву на правну заштити у стварима од значаја за заштити животне средине у управном поступку и управном спору*, Министарство заштите животне средине, Београд, 2018, 83.

тету права заинтересоване јавности као странке у поступку. У другим случајевима, заинтересована јавност изложена је реалном ризику од пропуштања рокова за подношење тужбе Управном суду.

Подношење тужбе Управном суду не одлаже извршење акта чија се законитост испитује, а на захтев тужиоца извршење оспореног решења може се одложити до доношења судске одлуке, уколико одлагање не би било противно јавном интересу, ако се одлагањем не би нанела већа или ненадокнадива штета противној странци и ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити.⁴⁴ С обзиром на то да заинтересована јавност у поступцима доношења ППППН обично наступа као заштитник колективних интереса и ширих интереса јавности, односно у јавном интересу, а да је противна странка у овом случају држава којој се не би могла нанети штета заштитом јавног интереса, прва два критеријума би се могла теоријски означити као испуњива.⁴⁵ Међутим, критеријум „*штетне коју би извршење решења могло нанети тужиоцу*”, постављен је врло уско, и потпуно ограничавајуће за значајан део заинтересоване јавности који не би био физички директно угрожен планираним активностима.⁴⁶ Дакле, у зависности од трајања судског поступка, усвајање тужбеног захтева и поништавање/укидање оспореног решења могло би се догодити увелико након што су активности у складу са касније утврђеним ППППН и издатим дозволама већ у фази реализације, или су реализоване.

Управни спор по правилу је спор ограничене јурисдикције, због чега, у случају да уважи тужбу, Управни суд ће поништити оспорени акт и предмет вратити на поновно одлучивање, уз потенцијално већ настале немерљиве последице, директно узроковане утврђеним незаконитостима.⁴⁷ Такве последице ретко би се могле обухватити појмом штете која настаје за тужиоца и практично би остале у ванправном домену. Враћањем поступака на почетак и уважавањем тужбе заинтересоване

⁴⁴ Закон о управним споровима, чл. 23 ст. 2.

⁴⁵ И. Крбек, 432, 433.

⁴⁶ Заинтересованој јавности, оличеној у различитим видовима организовања са циљем заштите и остваривања права на здраву животну средину, готово је немогуће коришћење овог средства, јер по њу штета уопште, па ни ненадокнадива штета, не би могла наступити. У тим случајевима радило би се о штети по интересе које заступа заинтересована јавност, а која није препозната Законом о управним споровима. Реч је о последици недовољно добро дефинисаног појма тужиоца у управном спору у односу на дефиницију појмова странке у управном поступку и заинтересоване јавности, о чему би се могло даље расправљати.

⁴⁷ Закон о управним споровима, чл. 42.

јавности, парадоксално, заинтересована јавност била би враћена уназад у смислу капацитета права којима располаже и стављена у ишчекивање окончања поступака, да би након тога поново поднела, најчешће врло сличну тужбу Управном суду који је захтеве већ уважио раније.⁴⁸

У складу са наведеним, и не улазећи у број оваквих примера у пракси, или број поступака пред Управним судом који су спроведени без кршења права заинтересоване јавности као тужиоца, овим радом се указује на потенцијале које креира правни оквир Републике Србије, а који су у предметном случају сасвим довољни за закључивање о неделотворности овог правног средства. Узевши раније набројане услове које поставља важећа регулатива, аутор заузима став да тужба Управном суду, у контексту поступка доношења ППППН, не задовољава критеријуме делотворности правних средстава.

VIII. Иницијатива за оцену уставности и законитости

1. Иницијатива као правно средство за заштиту у вези са поступцима просторног планирања

Против општег акта којим је утврђен ППППН више се не може покренути управни спор. У овом процесном моменту, јавности на располагању стоји једино могућност подношења иницијативе за оцену уставности и законитости Уставном суду, који је надлежан за решавање о овим питањима.⁴⁹ Подношењем иницијативе не започиње се поступак, а Уставни суд није дужан да разматра уставност и законитост акта уколико претходно не реши да по иницијативи одлучује.⁵⁰ На доношење решења о отпочињању поступка, подносиоци иницијативе такође немају никаквог утицаја, нити постоји било каква узвратна обавеза суда. Ипак, чињенице које указују на то да право заинтересоване јавности на делотворно правно средство у управним и управно-судским поступцима у вези са доношењем ППППН суштински није заштићено и тешко је

⁴⁸ Описано представља једну врсту зачараног круга који није непознат када говоримо о поступцима са елементом заштите животне средине, и који у сваком од случајева погодује једино инвеститору, а права заинтересоване јавности пресликава у апсурде.

⁴⁹ Како више није реч о управном поступку са елементом заштите животне средине, за који се вежу појам и права „заинтересоване јавности”, у вези са поступком оцене уставности и законитости користиће се појам „јавности”.

⁵⁰ Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – одлука УС, 103/2015 и 40/2015 – др. закон, чл. 46 ст. 1 тач. 1.

оствариво, разлози су за заузимање става о томе да се иницијатива Уставном суду узме у обзир као правно средство које служи остваривању права на правну заштиту у вези са поступцима просторног планирања подручја посебне намене.

Занемаривши напред наведене дилеме у погледу карактера иницијативе и немоћи подносилаца да утичу на то хоће ли Уставни суд по иницијативи поступати, биће размотрена ситуација у којој је по иницијативи покренут поступак, па је Уставни суд својом одлуком и нашао да је општи акт којим је донесен ППППН неуставан или незаконит. Током времена које је Суду потребно да одлучи по иницијативи (а које није ограничено), на основу и даље важећег планског документа, могу се издавати све законом прописане дозволе и сагласности, на основу којих би, на пример, радови на изградњи рудника са пратећим постројењима и одлагалиштима отпада могли отпочети и вршити се „у складу са законом”, јер подношење иницијативе Уставном суду (као ни тужбе Управном суду) не одлаже спровођење акта против којег је поднета. У случају да Уставни суд својом одлуком и утврди да општи акт којим је усвојен ППППН није уставан, односно није законит, и стави га ван снаге, отклањање последица само је делимично или декларативно и без реалног дејства. Одлука Уставног суда не може се применити на односе који су настали и правноснажно су решени пре дана објављивања одлуке о утврђивању неуставности односно незаконитости општег акта на коме су ти односи засновани. Такође, спроведено извршење правноснажних појединачних аката, донетих на основу прописа који се више не може примењивати, не може се оспоравати, тако да се одлука Уставног суда односи само на забрану нових извршења и обустављање извршења која су у току.⁵¹ У хипотетичком случају планираног подручја посебно намењеног за рудник и пратеће објекте рударске и друге инфраструктуре, оглашавање неуставности и незаконитости ППППН не би се односило на дозволе које су издате на основу ППППН, а које су до дана оглашавања неуставности и незаконитости постале правноснажне. У складу са изведеним, без потребе за улажењем у више детаља, закључује се да је за проглашавање одлуке Уставног суда за чисто декларативни акт, односно апсолутне неделотворности иницијативе за оцену уставности и као правног средства, потребно само да поступак пред Уставним судом потраје довољно дуго – док се планирана инвестиција у целини не реализује.

⁵¹ Закон о Уставном суду, чл. 60.

2. Грађанскоправне импликације доношења и примене неуставног и/или незаконитог општег акта којим је донесен ППППН

У случају да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене неуставног, односно незаконитог општег акта, Закон о Уставном суду даје овлашћење Уставном суду да одреди да се последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете, или на други начин.⁵² Овом одредбом, Закон у обједињени поступак доношења и контроле, односно оспоравања општег акта какав је ППППН уноси грађанскоправне категорије настанка и накнаде штете. С обзиром на то да Закон предвиђа могућност проузроковања штете применом општег акта који је накнадно оглашен неуставним или незаконитим, изводи се да сваки општи акт који је на снази са собом носи тињајући потенцијал од проузроковања штете, односно опасност од настанка штете. Дакле, опасност од штете везује се већ за моменат ступања на снагу општег акта, а сам настанак, висина и карактер штете зависиће од уставности и законитости акта, као и од временског трајања његове примене, или поља на које делује. Дакле, претња од настанка штете не везује се ни за тренутак настанка штете, нити за тренутак доношења одлуке о утврђивању неуставности или незаконитости тог општег акта. Како се ради о општем акту, неодређен је број лица у односу на која ова опасност делује. У том погледу, могуће је отворити теоријско питање о томе да ли би се општи акт којим је донесен ППППН могао сматрати извором опасности од кога прети знатнија штета неодређеном броју лица⁵³. У случају позитивног одговора, корпусу права на правну заштиту и правно средство била би придодата и грађанска тужба за уклањање извора опасности, у складу са чланом 156 Закона о облигационим односима.⁵⁴ Иако у складу са модерним тенденцијама теорије, односно препознатим потребама „приватизације” права са елементом

⁵² *Ibid.*, чл. 62.

⁵³ Закон о облигационим односима, *Службени листи СФРЈ*, бр. 29/1978-1181, 39/1985-1129, 45/1989-1195 – одлука УСЈ и 57/1989-1438, *Службени листи СРЈ*, 31/1993-681, *Службени листи СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља, и *Службени гласник РС*, бр. 18/2020-6, чл. 156.

⁵⁴ Мирјана Дреновак-Ивановић, Сретен Ђорђевић, Сениша Важић, *Правни инструменти еколошке заштите – грађанскоправна и кривичноправна заштите*, Организација за европску безбедност и сарадњу, Мисија ОЕБС у Србији, 2015, 73, 74. и 105.

заштите животне средине⁵⁵ и проширивања обима заштите права грађана у овом домену, односно модернизације расположивих инструмената правне заштите,⁵⁶ артикулисани начелни став аутора морао би бити изложен свеобухватном преиспитивању и тесту теорије, пре него што би се о његовој исправности могло аргументовано закључивати.

IX. Закључна разматрања

Излагањем дефиниција основних појмова, указивањем на начелно гарантована, а фактички тешко остварива или неостварива права заинтересоване јавности, те механизма за превазилажење одређених препрека у пракси, аутор је настојао да пружи објективну анализу правног оквира, теорије и праксе у питањима учешћа заинтересоване јавности у доношењу одлука, те права на правну заштиту и правно средство у поступцима доношења ППППН.

Из разлога недоследног и могуће је противуставног начина на који је формиран посебни правни оквир у области, одредбе закона којима су регулисани управни и управно-судски поступак, иако по природи опште, кључне су за регулисање процесне легитимације заинтересоване јавности да као странка учествује у посебним поступцима у вези са доношењем ППППН и користи се правним средствима. Одсуство посебног права на укључивање у поступак стратешке процене утицаја и на подношење правних лекова у управном поступку, као и неделотворност тужбе Управном суду, односно спорна природа иницијативе за оцену уставности и законитости општег акта у погледу сврставања у правна средства уопште, па и апсолутна неделотворност овог средства,

⁵⁵ Душан Николић, „Правци развоја права животне средине”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, вол. 58, бр. 82, Универзитет у Нишу – Правни факултет, 2019, 76.

⁵⁶ Изразито капиталистички режими упућују на употребу приватноправних модела и института доминантно у сфери економије, односно пословног права, по унапред одређеним правилима игре. У Сједињеним Америчким Државама, развој приватноправног сектора еколошког права, односно приватног управљања животном средином, у смислу развоја легислативе, изостаје због тога што се новонастале спорне ситуације између приватних субјеката најчешће и разрешавају пре него што би доспеле на поље деловања јавних власти. За више вид. Michael P. Vandenberg, „Private Environmental Governance”, *Cornell Law Review*, Vol. 99 Issue 1, 2013, доступно на: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4615&context=clr>, приступљено дана 15. 10. 2022, 137–140.

јасно дају сигнал о неопходности измена и усклађивања прописа са међународним стандардима и уставно-правним поретком у Републици Србији. Поред тога, у складу са датим образложењима, препознат је потенцијал за даље разматрање могућности развоја правне теорије и праксе, у правцу проширивања обима права заинтересоване јавности у поступцима са елементом заштите животне средине, а посебно просторног планирања. Иако се, отварањем поступка пред Уставним судом, широм отварају и врата претећој правној несигурности, према Закону о Уставном суду недвосмислено је оглашавање неуставности и незаконитости општих аката повезано са могућношћу настанка штете. Питања легитимације оштећених, начина настанка штете, облика штете и оспоравања општег акта у грађанском поступку, као и идентификације општег акта којим је донесен ППППН као извора опасности од којег неодређеном броју лица прети знатнија штета, овим радом су постављена и, најмање у интересу задовољавања потреба давања теоријског одговора, морала би бити предмет будућих детаљних истраживања.

Уз изостанак одговарајућих тржишних правила игре, односно непостојања реалних страхова и обавеза приватног или јавно-приватног привредног сектора у вези са (не)поштовањем прописа у овој области, не треба очекивати развој права у смеру који би пратио описане тенденције у државама са развијеним тржиштима и системом владавине права. Уместо тога, уз претежну незаинтересованост теорије и професионалних правничких организација за испитивање постојања правних празнина, застарелости института, те могућности уношења елемента заштите животне средине у грађанскоправну сферу, домаћем систему преостају погледи ка модернијем тумачењу законских норми и проналажењу инспиративне правне праксе и пионирски покушаји утицања на праску, уз огромне ризике.

Luka S. Đorđević

master of laws, attorney at law in Belgrade

PARTICIPATION OF THE INTERESTED PUBLIC AND THE EFFECTIVENESS OF LEGAL REMEDIES IN THE PROCEDURE OF ADOPTING A SPATIAL PLAN OF THE SPECIAL PURPOSE AREA

Summary:

The paper presents an analysis of theoretical viewpoints and foundations, a positive legal framework, and relevant legal practice, in connection with the rights of the public concerned in the field of spatial planning and environmental protection

in the Republic of Serbia. After defining the basic terms and concepts, in accordance with theoretical views, and reviewing the regulations and standards that are directly or indirectly applied to procedures related to the adoption of a spatial plan of a special purpose area (hereinafter: SPSPA), the author tries to answer the questions of existence and material scope of the concept and the right of the interested public to participate in decision-making, legal protection and an effective legal remedy, in the field of spatial planning of special purpose areas, as well as perceived inconsistencies, *i.e.* obstacles imposed by the current legal framework. The relationship between legal theory, norms and current models, *i.e.* specific trends in the implementation of regulations in Serbia, causes the need to determine the work according to the most basic questions of the type, *i.e.* the subject of these procedures and the character of the acts they result in. In conclusion, an assessment is given on the position of the public concerned and the existence and effectiveness of legal means that the public concerned could use, along with the presentation of modern theoretical tendencies and basic arguments about the possibility of expanding perspectives regarding the interpretation and application of certain valid legal norms.

Key words: the spatial plan of special purpose areas, legal protection, public concerned, effective legal remedy, administrative procedure, administrative dispute, environmental law, source of danger of damage, environmental protection.

UDK 349.44(497.11)(094.5.072)
711(497.11)(094.5.072)
351.712:69(497.11)(094.5.072)

Јасмина Милутиновић

адвокат у Чачку*

Тања Арсић

адвокат у Новом Саду**

КРИТИКА ПРЕДЛОЖЕНИХ ИЗМЕНА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ

Сажетак:

У прилогу се излажу примедбе које је Управни одбор Адвокатске коморе Србије дао на нацрт измена и допуна Закона о планирању и изградњи. Предложеним изменама предвиђа се да се третман грађевинског земљишта (које је претходно претворено из пољопривредног земљишта) за сврхе утврђивања накнаде за експропријацију третира као пољопривредно земљиште. Основна примедба адвокатуре на нацрт Закона је да се предложеним решењима, противно Уставу, умањују права власника грађевинског земљишта, те да се овом законодавном интервенцијом даље продубљује неусклађеност законских норми и нарушава целовитост система закона.

Кључне речи: грађевинско земљиште, пољопривредно земљиште, експропријација, накнада за експроприсано земљиште, право на имовину

І. Увод

Влада Републике Србије је изнела на јавну расправу нацрт Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи.¹

* Председник Управног одбора Адвокатске коморе Србије.

** Члан Управног одбора Адвокатске коморе Србије.

¹ Закон о планирању и изградњи – ЗПИ, *Службени гласник РС*, бр. 72/09, 81/09 – испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20 и 52/21.

У овим изменама Закона о планирању и изградњи² предложен је нови начин уређивања материје накнаде за случај експропријације грађевинског земљишта.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, које је нацрт објавило, позвало је да се примедбе на документ изнесу до 20. фебруара 2023. године.

Управни одбор Адвокатске коморе Србије је сматрао да су нацртом Закона о изменама и допунама ЗПИ у неколико аспеката повређена начела Устава Републике Србије, односно да нацрт Закона садржи више одредби „које изазивају забринутост”, посебно у погледу повреде уставног права на имовину, те је одлучио да достави примедбе на нацрт.³

Управни одбор Адвокатске коморе Србије је посебно указао да је рок који је остављен за достављање примедби на нацрт Закона изузетно кратак, имајући у виду комплексност и значај овог питања за велики број грађана као и за стручну јавност, а нарочито за адвокатуру која пружа правну помоћ грађанима у циљу заштите њихових основних људских права у која спада и право на имовину.

II. Основне примедбе на предложене измене и допуне Закона о планирању и изградњи

1. Умањење права власника грађевинског земљишта мењањем природе земљишта

Прва, и кључна примедба, на Нацрт Закон о изменама и допунама ЗПИ односи се на умањење права власника грађевинског земљишта

Спорна одредба налази се у члану 27 нацрта која гласи:

Члан 27.

У члану 88. у ставу 7. после речи: „објеката од значаја” додаје се запета и речи: „односно од посебног значаја”

² Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњу објављен је на „веб-сајту” Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, дана 27. јануара 2023.

³ Управни одбор Адвокатске коморе Србије је, на седници одржаној дана 10. фебруара 2023. године, утврдио примедбе на нацрт Закона о изменама и допунама ЗПИ, а на основу чл. 66 Закона о адвокатури, *Службени гласник РС*, бр. 31/2011, 24/2012 – одлука УС), те чл. 8, 9 и 33 Статута Адвокатске коморе Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2011, 78/2012 и 86/2013.

После става 9. додаје се нови став 10. који гласи:

„Изузетно од одредбе става 9. овог члана, у случају да буде покренут поступак експропријације земљишта коме је промењена намена, накнада за експропријацију се одређује као за пољопривредно земљиште, с обзиром на то да се исто користи и сматра пољопривредним земљиштем, све до подношења захтева за издавање грађевинске дозволе, у циљу привођења земљишта намени.”

У досадашњем ставу 10 који постаје став 11. после речи: „објекта од значаја” додаје се запета и речи: „односно од посебног значаја”

После става 11. додају се ставови 12. и 13. који гласе:

„По утврђивању пројекта из става 11. овог члана, сви поступци којима се реализују ови пројекти сматрају се хитним.

На пројекте изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката, који су у складу са овим законом утврђени као пројекти од посебног значаја за Републику Србију, не примењује се предимплементациона фаза пројектног циклуса дефинисана прописом о управљању капиталним улагањима.”

Наиме, примедба се пре свега односи на додати став 10, након постојећег става 9, а којим је прописано да *„од дана стицања на снагу њланској докуменџа којим је извршена промена намене пољопривредној и шумској земљишџа у грађевинско земљишџе, власник џаковој земљишџа остварује сва џрава власника на грађевинском земљишџу, у складу са овим законом.”*

Ставом 10 који треба додати у члан 88 ЗПИ права власника на грађевинском земљишту била би умањена противно Уставу Републике Србије, те Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. Пред тога, одредба става 10, која треба да се дода у ЗПИ, супротна је постојећем ставу 9 који остаје непромењен.

Право на имовину је, као људско право, заштићено Уставом Републике Србије који у члану 20 прописује у којим случајевима се људска права могу ограничити и на који начин, а члан 18 Устава прописује да се законом не могу зајемчена људска права ограничити на начин који утиче на суштину зајемченог права (у овом случају – права на имовину).

Одредбом члана 58 Устава Републике Србије прописано је следеће:

„Јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне.

Законом се може ограничити начин коришћења имовине.

Одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено је само у складу са законом.”

У члану 1 став 1 Протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода,⁴ прописано је да свако физичко и правно лице има право на несметано уживање своје имовине и да нико не може бити лишен своје имовине осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелом међународног права.

Постојећи став 9 члана 88 ЗПИ изричито прописује да „[о]д дана стицања на снагу њанској документацији којом је извршена промена намене пољопривредној и шумској земљишту у грађевинско земљиште, власник таквој земљишту остварује сва права власника на грађевинском земљишту, у складу са овим законом.”

Дакле, сада се, додавањем наведеног става 10 у члан 88 ЗПИ, права власника на грађевинском земљишту противуставно и незаконито умањују у случају покренутог поступка експропријације; у овом случају власнику се накнада одређује као за пољопривредно земљиште, уколико се то земљиште користи и сматра пољопривредним земљиштем, све до подношења захтева за издавање грађевинске дозволе, у циљу привођења земљишта намени.

Пре свега, потпуно је нејасна одредница из овог става нацрта измена и допуна ЗПИ „ако се истом сматра пољопривредним земљиштем”. ЗПИ је потпуно јасно у одредби члана 83 прописао да је „грађевинско земљиште земљиште које је одређено законом или њанским документом за изградњу и коришћење објекта, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом.” Према томе, не може се ништа у погледу грађевинског земљишта „сматрати” односно не може му се произвољно одређивати друга природа, већ се оно може третирати само у складу са потпуно јасним и неспорним законским одредбама о томе шта је грађевинско земљиште и оно се има третирати као такво у свим околностима.

⁴ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом број 11 ..., *Службени лист СЦГ* – Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр., и *Службени гласник РС* – Међународни уговори, бр. 12/2010 и 10/2015.

2. Задирање у права власника грађевинског земљишта утврђивањем накнаде за експропријацију

Нацртом Закона о изменама и допунама ЗПИ прекршена су основна уставна начела и приликом интервенције у материји уређивања накнаде за експропријацију. Основни уставни принцип је да, и када се ради о јавном интересу насупрот појединачном интересу, држава мора да води рачуна да ограничење појединачног интереса буде сразмерно. Ова сразмерност се управо огледа у праву на накнаду, која не може бити нижа од тржишне, Према томе, није правно дозвољено да се код одређивања накнаде за експропријацију, грађевинско земљиште које то неспорно по свим прописима јесте, може одређивати као за пољопривредно земљиште (макар то било, како то нацрт Закона којим се мења ЗПИ каже, „изузетно”).

Поред тога, чланом 90 нацрта измена и допуна ЗПИ прописано је да се на сва питања која су предмет уређивања тог Закона примењује тај Закон. Ово значи да се код утврђивања накнаде за експроприсану непокретност – грађевинско земљиште, од евентуалног ступања на снагу ових измена и допуна неће примењивати одредбе члана 42 Закона о експропријацији.⁵

По сада важећим прописима, у поступку одређивања накнаде за експроприсане некретнине када је у питању земљиште, нужно је утврдити да ли се ради о пољопривредном или грађевинском земљишту, јер се у тим случајевима накнада одређује на различите начине. Код одређивања тржишне цене релевантно је време спровођења поступка експропријације, односно да ли је земљиште тада имало карактер пољопривредног или грађевинског земљишта. Чланом 42 ставови 1 и 2 Закона о експропријацији прописано је следеће:

„Накнада за експроприсано пољопривредно земљиште и грађевинско земљиште одређује се у новцу према тржишној цени таквог земљишта, ако законом није друкчије прописано.

Процену тржишне цене из става 1. овог члана врши орган надлежан за утврђивање пореза на пренос апсолутних права на непокретностима⁶

Тржишна цена формира се у слободном промету на бази понуде и тражње сличног земљишта као што је експроприсано. Ако нема таквих података са исте општине, узима се у обзир цена сличног земљишта са

⁵ Закон о експропријацији, *Службени гласник РС*, бр. 53/95, *Службени лист СРЈ*, бр. 16/2001 – одлука СУС, и *Службени гласник РС*, бр. 20/2009, 55/2013 – одлука УС и 106/2016 – аутентично тумачење.

суседних општина, али у времену које је блиско тренутку експропријације. Члан 43а став 4 Закона о експропријацији прописује следеће:

„Износ средстава за прибављање грађевинског земљишта, валоризује се растом цена на мало од дана исплате средстава за прибављање земљишта до дана закључења споразума о накнади, односно доношења одлуке о накнади за одузето земљиште, с тим што тај износ не може прећи тржишне вредности земљишта.”

Овде треба напоменути и да су права и обавезе власника грађевинског земљишта, у погледу пореза на имовину и порез на пренос апсолутних права, регулисани на начин да они плаћају ове порезе према тржишној вредности грађевинског земљишта. Држава, када убира порезе, исто земљиште исправно, по закону, третира као грађевинско. Но, сада се предвиђа да такво земљиште, када треба да се исплати накнада за експропријацију, „сматра” да није грађевинско земљиште, јер није приведено намени.

3. Нарушавање усклађености система закона

Оваквом предложеном изменом ЗПИ нарушава се и усклађеност система правила у једној држави. У том систему мора да се обезбеди извесност или, тачније, мора да постоји могућност предвиђања облика и садржине правила понашања. Између извесности и суштине законитости постоји нераскидива веза, јер је примена права које је познато, тј. „позитивно”, основа извесности као такве. Битан фактор приликом разматрања извесности јесте управо вера у закон и заштиту коју пружа. То је императив самог права, и потребе и дужности његовог сазнавања и поштовања, али то је и морална добит која има повољан утицај на цео правни систем и друштвени живот уопште.

Предложене измене ЗПИ предвиђају могућност губитка стеченог права, права које је стечено односно чије је стицање започето за време важења једног закона накнадном изменом тог закона. Основни постулат усклађености правног система је да већ створена садржина права, те облик и започети начин стицања, не могу бити промењени, отежани или одузети новим законом (односно, у конкретном случају, изменама закона). Садржина права укључује и легитимна очекивања, а она се могу састојати и у томе да власници грађевинског земљишта имају очекивање да ће моћи своје грађевинско земљиште привести намени за своје потребе.

Изменама закона, какве су предложене измене ЗПИ, крше се, да се понови и подвуче, субјективна права власника грађевинског земљишта који су имали легитимни интерес и очекивања, а која су била обезбеђена

правним нормама. Понуђеним нацртом измена и допуна ЗПИ власници грађевинског земљишта стављају се у различит положај у односу на то да ли су им поступци обезбеђења дозвола за градњу започети пре или након ступања на снагу измена и допуна; овим се повређује принцип да је суштина закона да се он једнако примењује на све и да једнако обавезује све, без обзира на мотиве.

Поред свега изнетог, треба имати на уму и да је предвиђено да, ступањем на снагу Закона о изменама и допунама ЗПИ, престаје да важи Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију,⁶ који је био *lex specialis* у односу на законе који су уређивали на општи начин ову материју. Из овога јасно произилази да се предлагач измена и допуна ЗПИ определио да, уместо да питања експропријације везује за Закон о експропријацији, управо настоји да новине на које су напред изнете примедбе, унесе у законски систем кроз измене ЗПИ.

У образложењу потребе за доношењем Закона о изменама и допунама ЗПИ међу разлозима је посебно истакнуто наводно настојање да се избегне постојање међусобно супротних норме у различитим законима, те да се оне усагласе и уклопе у целовит систем; ово је посебно наглашено у погледу норми Закона о становању и одржавању стамбених зграда⁷ и Закона о комуналним делатностима.⁸

Међутим, ова намера предлагача није спроведена у предложеним одредбама Закона о изменама и допунама ЗПИ. Наиме, кроз то наводно усаглашавање дошло је до колизије предложених норми са Законом о основама својинскоправних односа,⁹ кроз одредбе које мењају облик својине на зградама зависно од положаја посебних делова односно броја посебних јединица које имају приступ том заједничком делу зграде.

Предлагач у нацрту измена и допуна ЗПИ говори искључиво о грађевинском, пољопривредном и шумском земљишту. Уочено је да

⁶ Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију, *Службени гласник РС*, бр. 9/2020.

⁷ Закон о становању и одржавању стамбених зграда, *Службени гласник РС*, бр. 104/2016 и 9/2020 – др. закон.

⁸ Закон о комуналним делатностима, *Службени гласник РС*, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018.

⁹ Закон о основама својинскоправних односа, *Службени листи СФРЈ*, бр. 60/80 и 36/90, *Службени листи СРЈ*, бр. 29/96 и *Службени гласник РС*, бр. 115/2005 – др. закон.

одредбе ЗПИ нису усаглашене ни са Законом о водама.¹⁰ Но, усаглашавању одредби ова два Закона предлагач се, ни у нацрту Закона о изменама и допунама ЗПИ, овим проблемом није бавио.

Дакле, предлагач није учинио корак напред у усклађивању законског система, већ је нацртом Закона довео до још веће неусклађености законских норми, што је погубно за начело владавине права и заштиту људских права.

4. Остале примедбе и напомене

Из нацрта Закона о изменама и допунама ЗПИ се не види начин на који ће бити утврђивани пројекти од посебног значаја (што је појам који се уводи у ЗПИ према новопредложеним решењима), те да ли ће и на који начин такви пројекти да пролазе кроз процедуру јавних набавки. Овакво делимично нормирање односно коришћење широких дефиниција сигурно не могу допринети транспарентности поступака и могу отворити поље за злоупотребе (треба подсетити да је ова одредба била избачена из прописа о објектима у линијском превозу, тзв *lex specialis*-а).

У медијима је било речи и о томе да ће бити предложене законске измене којима ће се омогућити преношење дела јавних овлашћења у погледу издавања информације о локацији са државних органа на друга правна лица, предузетнике и јавне бележнике. Поменуто је да ће ове информације моћи да издају и адвокати. Уколико је то намера предлагача измена и допуна ЗПИ, потребно је да се у члан 15 нацрта измена, којим се допуњава члан 53 ЗПИ, у став 3 унесе изричито да и адвокати могу да пружају информације о локацији, јер адвокати нису обухваћени појмом „предузетници”.

III. Закључак

Сврха увођења измена и допуна у ЗПИ је решавање неких од проблема који су уочени у пракси и који ометају спровођење концепта извршне власти у погледу питања која се, најшире, могу означити као изградња објеката. Међутим, предлагач очигледно није водио рачуна о томе да се увођењем нових решења, која представљају изузетке од устаљених, општих решења, повређују уставна начела о људским правима, посебно о праву на неповредивост имовине, те да се косе са постојећим законским решењима која уређују право својине.

¹⁰ Закон о водама, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018 – др. закон.

Предлагач је, у настојању да интервенише у комплексну материју, морао имати у виду да је, неоправдано и без званичног објашњења, прекинут рад на доношењу Грађанског законика или макар Закона о стварним правима. Интервенције у сложеној материјално-правној материји без такве суштинске подлоге, тренутним, палијативним решењима, не могу довести до задовољавајућих резултата и могу изазвати непремостиве проблеме у пракси (због које се, наводно, промене и уводе). Тако се дошло до тога да се покушава да се нека решења сместе у пропис у коме им није место (очигледно из потребе тренутних политичких циљева и спровођења концепта који фаворизују уске интересе на уштрб општих).

Олако интервенисање, ово треба понављати, у правно осетљиву материју, а ради решења тренутног практичног проблема (поготово ако се тај наводни проблем своди на немогућност спровођења неког, са становишта мотива, сумњивог концепта извршне власти и на фаворизовање појединачног на штету општег интереса) може довести не само до повреде усклађености законског система, већ и до повреде одређених уставних начела.

У посебно осетљивој и сложеној материји као што је пројектовање и изградња, у којој и онако већ влада несклад норми, паушалне интервенције могу довести до даљег продубљивања правне несигурности. Сналажење у материји која је хаотично уређена, са више прописа, често међусобно неусклађених, и која је подложна честим променама, тешко је и за познаваоце права, а камоли за лаике односно грађане. Предложени Закон о изменама и допунама ЗПИ само би допринео, већ постојећој, могућности за волунтаристичка тумачења прописа; ово је и својеврсна подлога за малверзације које се, често, иначе срећу у пракси.

Jasmina Milutinović
attorney at law in Čačak

Tanja Arsić
attorney at law in Novi Sad

OBJECTIONS TO DRAFT LAW ON AMENDMENTS TO LAW ON PLANNING AND CONSTRUCTION

Summary:

The paper presents the objections submitted by the Administrative Board of the Bar Association of Serbia in regard the draft Law on Amendments to the of Law on Planning and Constructions presented by the Ministry concerned. Draft Law envis-

ages that, for the purpose of fixing of compensation for expropriation, construction land (previously converted from agricultural land) is to be treated as agricultural land. The key objection on the draft Law is that, by proposed modifications, the rights of the owners of the construction lands shall be diminished contrary to the constitutional principles. Also, the proposed legislative intervention may further broaden inconsistency among different laws regulating the matter of planning, construction, treatment of land and ownership on land.

Key words: construction land, agricultural land, expropriation, compensation for expropriation, ownership

UDK 343.131.7

316.654:343.131.7/.8(497.11)

Слободан Газивода

судија Врховног суда Србије у пензији

О ПРЕТПОСТАВЦИ НЕВИНОСТИ У ЈАВНОСТИ СРБИЈЕ

Сажетак:

У чланку се указује на раширену појаву да јавне личности, изјавама у медијима, на друштвеним мрежама, на јавним скуповима, проглашавају поједина лица за учиниоце кривичних дела пре него што су кривични поступци спроведени и што су правноснажним одлукама та лица означена одговорним за та дела. Аутор подвлачи да се оваквим поступањем крши претпоставка невиности, као једно од најстаријих правних начела и једно од основних људских права. У прилогу се даје приказ уставних и законских одредби којима је уређена претпоставка невиности, као и решења која у овој материји познаје упоредно право.

Кључне речи: кривични поступак, окривљени, осумњичени, претпоставка невиности, људска права, јавна личност, медији

I. Уводне напомене

Претпоставка невиности несумњиво представља једно од темељних начела кривичног процесног права и као таква је од давнина уврштена у законодавства свих земаља. Ова претпоставка је тесно повезана са начелом које потиче још из Римског права – *in dubio pro reo*, што значи да у случају сумње у погледу извршења дела увек треба пресудити у корист сумњиченог, при чему је он ослобођен терета доказивања своје невиности.

Устав Републике Србије прокламује да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном судском одлуком.¹ Закон о кривичном поступку дословце, у члану 3 став 1, понавља ово уставно начело, а потом изричито, у ставу 2, предвиђа следеће: „Државни и дрући орјани и орјанизације, средствија јавној обавештавања, удружења и јавне личности дужни су да се придржавају пра-

¹ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 34 ст. 3.

вила из става 1 овој члана и да својим јавним изјавама о окривљеном, кривичном делу и поштом не покрећују права окривљеног”.²

Исту одредбу садрже и прописи Европске уније.³

Још је Универзална декларација Уједињених нација о људским правима изразила ово начело: „Свако ко је оптужен за кривично дело има право да се сматра невиним док се на основу закона кривица не докаже на јавном претресу на којем су му обезбеђена сва јемства потребна за његову одбрану”.⁴

II. Јавне изјаве којима се крши претпоставка невиности и последице

Код нас је временом претпоставка невиности у јавном простору девалвирана до те мере да мање упућени могу стећи утисак да је бри-сана из Закона.

Изјаве о кривичним поступцима и наводним учиниоцима кривичних дела се злоупотребљавају, на разне начине, од многих јавних личности. Тако смо сведоци да се изјавама у појединим писаним средствима јавног информисања, у телевизијским емисијама, на друштвеним мрежама, у изјавама на јавним скуповима, па и на званичним местима (у Народној скупштини) помињу, пуним именом и презименом, често и уз објављивање њихових фотографија, наводни учиниоци кривичних дела. Све се то чини не само пре правноснажних пресуда, већ и пре покретања кривичног, а некада и предкривичног поступка. Лица која се помињу у тим изјавама називају се „безобзирним убицама”, „ћнусним силоваћелима”, „окорелим криминалцима” и означавају другим пежоративним изразима, које не познаје ни један текст закона.

У јавним изјавама често се иде и даље па се каже да је лице које се именује криво „стио посто”, „да ћу нема много штиа да се доказује”, „да му не ћине робија”, па неки чак знају и кажу и колико година затвора му

² Закон о кривичном поступку, Службени гласник РС, бр. 72/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – одлука УС и 62/2021 – одлука УС.

³ Директива (ЕУ) 2016/324 о јачању извесних аспеката претпоставке невиности и права да се присуствује претресу у кривичном поступку – Directive (EU) 2016/324 on the Strengthening of Certain Aspects of the Presumption of Innocence and on the Right to be present at the Trial in Criminal Proceedings, тач. 12 и 22 преамбуле, те чл. 3.

⁴ Универзална декларација Уједињених нација о људским правима (Universal Declaration on Human Rights), чл. 11 ст. 1. Декларација је усвојена посебном резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 10. децембра 1948.

слеђује. При том, они који дају изјаве нити су правници нити им је професија блиска праву. За лицима која дају овакве изјаве често се поводе и новинари, па те изјаве неконтролисано преносе, а понекад и на њима инсистирају, што је све противно кодексима новинарске етике, а прописима о заштити појединих осетљивих категорија лица (малолетници и др.) и забрањено.

Међу појединцима који неконтролисано дају изјаве о наводним учињеницима кривичних дела има и јавних личности, представника државне власти и челника политичких партија. Ово је посебно забрињавајуће.

Мотиви за изговарање таквих квалификација су разни – најчешћи су повећање тираж листа, повећање гледаности телевизијске емисије, скретање пажње на себе у циљу повећања личне популарности, потреба да лице прикаже себе као свезнајуће и арбитра у свим питањима која интересују јавност и др.; често у изјавама има и свесног притиска на суд у погледу исхода поступка.

Приликом давања таквих изјава не води се рачуна о томе како се осећа осумњичени који је стављен на стуб срама пре него што се утврдило да ли је он уопште извршилац дела за које се сумњичи, о последицама које такве изјаве могу изазвати код њега и код чланова његове породице, каква ће се слика о њему унапред створити у ближој и даљој околини, у колективу у коме је запослен, као и у широј јавности која реагује чим види насловне стране новина, често са узнемирујућим текстом и фотографијама.

Не дирајући у место и улогу јавних медија у информисању о догађајима који привлаче пажњу шире јавности, мора се инсистирати на томе да се из извештавања изостави све оно што не спада у домен законитог и објективног информисања, те да се обезбеди поштовање и пуна заштита интегритета сваког појединца; мора се препустити само суду да, кроз законито спроведени поступак, донесе одлуку о томе да ли је одређено лице извршило кривично дело и да ли је за исто утврђена његова кривица.

Посебно треба имати на уму и да се, неодговорним иступањем јавних личности у медијима и неодговарајућим садржајима у средствима информисања, браниоцима окривљених, а често и лица која су само осумњичена, у многоне отежава посао у одбрани клијената, јер је у широј и нестручној јавности, којој се то презентира, унапред створена произвољна представа о томе како се конкретни догађај одиграо, ко је тај догађај проузроковао и да ли окривљени односно осумњичени за исти треба да сноси законске последице.

Лицу које се таквим изјавама осећа дубоко погођеним и угроженим, невиним и без заштите, која би морала увек постојати као императив, а коју наша свакодневица не показује, остаје да се као јединка избори за статус своје невиности, утужењем, унапред свестан да и када докаже кривицу одређеног лица за тако јавно изговорене речи често неће добити пуну сатисфакцију. У Директиви ЕУ је наведено да су државе-чланице дужне да предузму неопходне мере да обезбеде да осумњичени односно окривљени, све док није доказано да је крив у складу са законом, у јавним изјавама које дају јавне власти не означавају лице као криво; при том се државе обавезују и да предвиде одговарајућа средства која би била на располагању у случају кршења ове обавезе да се осумњичено или окривљено лице не означава као криво, као и да то лице има одговарајућа правна средства против лица која дају такве изјаве.⁵ Изостанак адекватне реакције надлежних на све учесталије „пресуђивање” од стране оних који на то немају право не само да ствара нереалну, ружну и тужну слику о друштву у коме живимо, већ може повећати нарасли револт грађана који увиђају изостанак воље да се ове незаконите појаве искорене, а за шта сигурно постоје законски али и други механизми.

Можда би за почетак у томе помогао пример једног догађаја који се одиграо пре више деценија, када је један угледни новинар „Политике”, који је извештавао о актуелним судским поступцима, објавио чланак у чијем наслову је стајало да убица не признаје дело. Не чекајући реакцију шире јавности, главни и одговорни уредник овог угледног дневног листа правилно је реаговао, налазећи да је таквим насловом чланка грубо прекршена претпоставка невиности, па је само због тога аутор поменутог чланка остао без радног места. Некад било – сад се приповеда.

Стара латинска сентенца каже, ако нам помаже у овој ситуацији: *Nos facias homini, quod cupis esse tibi* – Не чини другоме оно што не желиш да се теби чини!

⁵ Директива (ЕУ) 2016/324, чл. 4 ст. 1 и 2 (одредба је под насловом „Јавно позивање на кривицу” – *Public references to guilt*), као и чл. 10 (са насловом „Правна средства”) ст. 1.

Slobodan Gazivoda

judge of Supreme Court of Serbia, retired

PRESUMPTION OF INNOCENCE IN PUBLIC PERCEPTION IN SERBIA

Summary:

The article analyzes the widespread situation that public personalities, in their statements in media, on social networks, on public gatherings, characterize certain persons as committing criminal acts before they are convicted by final court decisions. The author underlines that, by such comportment, rule of presumption of innocence, as one of the oldest legal principle and one of basic human rights, is gravely violated. In the paper, the constitutional and legal provisions regulating the presumption of innocence are presented, as well as solutions in this matter recognized in comparative law.

Key words: criminal proceedings, accused, suspect, presumption of innocence, human rights, public personality, media

UDK 342.72/.73(497.11)

Ана Колешан

адвокат у Београду

ЗАШТИТА ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ – ФОРМА ИЛИ СУШТИНА

Сажетак:

Ретко је који правни пропис тако заокупио пажњу, како адвоката и правника, тако и јавности уопште, као што је то био случај са Општом уредбом ЕУ о заштити података и Законом о заштити података о личности Републике Србије. Аутор у овом тексту указује да ипак ови прописи не представљају акте који на потпуно другачији и нови начин уређују ову област, већ они представљају логичан след у односу на до тада постојеће правне прописе. У чланку се указује на поједине основне правне институте садржане у поменутиим прописима, као и на њихов суштински значај у заштити података сваког појединца. Аутор поставља питање да ли се у овој области више пажње поклања задовољавању форме или суштинској заштити података о личности и о спремности друштва, државних органа и судова да унапреде ову област и пруже адекватну правну заштиту.

Кључне речи: подаци о личности, заштита података о личности, *GDPR*, Пове- реник (за информације од јавног значаја и заштиту података о личности)

І. Увод

Аутор овог текста има утисак да готово ниједан правни пропис није тако заокупио пажњу и позорност не само адвоката и правника, већ и јавности уопште, као што је то био случај са прописима који уређују заштиту података о личности.

У Европској унији у мају 2018. године на снагу је ступила Општа уредба о заштити података,¹ а од 21. августа 2019. године у Републици

¹ Општа уредба о заштити података (*General Data Protection Regulation – GDPR*), бр. 2016/679.

Србији почео је у целости да се примењује нови Закон о заштити података о личности.²

Ступањем на снагу и почетком примене наведених правних прописа, тема заштите података о личности доживела је свој узлет међу правницима и међу припадницима *IT* сектора, али и међу представницима правних лица, као и међу појединцима – физичким лицима. Говорило се о револуционарним помацама у овој области, великим новинама и изузетно строгим казним одредбама. Организоване су бројне обуке, те различити семинари како би се омогућило упознавање са овом материјом и како би се сви припремили за њену примену.

Област заштите података о личности јесте од изузетне важности у савременом друштву и правном промету. Лични подаци појединца заиста треба да буду неприкосновени и заштићени од сваке злоупотребе. Међутим, поставља се питање да ли се у Републици Србији правни прописи из ове области примењују само у погледу задовољавања прописане форме или се суштински штите подаци о личности?

II. Потпуна промена или унапређење постојећих правних института

Ступањем на снагу и почетком примене *GDPR*-а и Закона могло се чути да су у питању правни прописи који у потпуности, готово на "револуционаран" начин мењају ову област, да за поједине правне субјекте настају потпуно нове обавезе, да су у питању акти који доносе до сада непознате правне институте и сл. Упозорења о обавезним едукацијама, о потреби за посебним упознавањем и припремама за примену наведених прописа упућивана су са различитих страна, уверавајући јавност да треба очекивати велики број новина.

Међутим, *GDPR* и Закон нису представљали прописе који област заштите података о личности уређују на потпуно нови и другачији начин, већ су били природни следбеник већ постојећих прописа који су уређивали ову област и на нивоу Европске уније и у Републици Србији.

Основне новине које уводи Закон јесу посебан осврт на обраду података на интернету и регулисање аутоматизоване обраде података.

GDPR је био логични следбеник ЕУ Директиве број 95/46 о заштити података о личности, док је Закон донет у Републици Србији применио

² Закон о заштити података о личности – Закон, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018.

готово идентична решења као и *GDPR*. Важно је подсетити се да је ова област у Републици Србији била правно уређена и пре доношења тренутно важећег Закона, и то истоименим Законом о заштити података о личности,³ а који је већ уређивао низ института који су садржани у садашњем Закону.

Оно што се свакако може приметити јесте да је област заштите података о личности у Републици Србији била правно уређена и раније, почев од Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду података од 28. јануара 1981. године, Додатног протокол уз ову Конвенцију, кроз зајемчену тајност података о личности у Уставу Републике Србије,⁴ Устава СР Југославије,⁵ Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама,⁶ Закона о заштити података о личности,⁷ све до важећег Устава Републике Србије и Закона о заштити података о личности чија је примена престала 21. августа 2019. године, почетком важења новог Закона. Ово значи да је заштита лица у погледу њихових личних података била предмет правног регулисања у Републици Србији већ скоро 40 година!

III. Најзначајнији правни институти Закона

У наставку текста се обрађују искључиво правни институти Закона, уз поновљену напомену да он садржи слична, готово идентична решења као и *GDPR* и такозвана Полицијска директива.⁸ При том се неће посебно указивати на оне законске одредбе које уређују обраду коју врше држави органи.

Уколико би требало да се да правна оцена Закон, аутор је мишљења да он има одређених недостатака, да у одређеним сегментима није

³ Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. бр. 97/2008, 104/2009 – др. закон, 68/2012-одлука УС и 107/2012.

⁴ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/90.

⁵ Устав СРЈ, *Службени листић СРЈ*, бр. 1/92, Амандман I, *Службени листић СРЈ*, бр. 34/92-643, Амандмани II до IX, *Службени листић СРЈ*, бр. 29/2000-1.

⁶ Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама, *Службени листић СЦГ*, бр. 6/2003.

⁷ Закон о заштити података о личности, *Службени листић СРЈ*, бр. 24/98 и 26/98, те *Службени листић СЦГ*, бр. 1/2003.

⁸ Директива ЕУ 2016/680 о заштити појединаца у вези са обрадом података о личности од стране надлежних органа у сврхе спречавања, истраге, откривања или прогона кривичних дела или извршавања кривичних санкција и о слободном кретању таквих података.

довољно јасан, као и да садржи поједине институте преузете из *GDPR*-а који захтевају одређене измене и прилагођавања постојећем правном поретку Републике Србије. Међутим, Закон прати одређена достигнућа правног уређења области заштите података о личности и свакако може бити основ за даљи развој и унапређење ове области.

1. Законитост обраде

Обрада података је законита само ако је испуњен један од следећих услова:

- 1) да је лице на које се подаци о личности односе пристало на обраду својих података о личности за једну или више посебно одређених сврха;
- 2) да је обрада неопходна за извршење уговора закљученог са лицем на које се подаци односе или за предузимање радњи, на захтев лица на које се подаци односе, пре закључења уговора;
- 3) да је обрада неопходна за поштовање правних обавеза руковоаца;
- 4) да је обрада неопходна за заштиту животно важних интереса лица на које се подаци односе или другог физичког лица;
- 5) да је обрада неопходна за обављање послова у јавном интересу или извршење законом прописаних овлашћења руковоаца;
- 6) да је обрада неопходна за остваривање легитимних интереса руковоаца или треће стране, осим ако су над тим интересима претежнији интереси или основна права и слободе лица на које се подаци односе који захтевају заштиту података о личности, а посебно ако је лице на које се подаци односе малолетно лице.⁹

Овај одредба Закона, у ствари, прописује различите правне основе обраде.

Дакле, овде треба приметити да обрада није законита само када постоји пристанак (сагласност) лица на чије податке се обрада односи, већ обрада може бити законита и без тог пристанака – на пример, уколико са неким физичким лицем треба да се закључи уговор и да је потребно да му се одређене роба испоручи на кућну адресу, онда је могуће обрађивати његове податке који су за тај правни посао неопходни (име и презиме, адреса испоруке и број телефона), а да не постоји изричито потписана сагласност – пристанак тог лица за такву обраду; правни основ ове обраде би био закључење и извршење уговора.

⁹ Закон о заштити података о личности, чл. 12.

Такође, обрада података је законита када послодавац обрађује податке о запосленом који су прописани као обавезни елементи уговора о раду, те је правни основ такве обраде поштовање правних обавеза руковоаца из Закона о раду.¹⁰

Уколико је, ипак, основ обраде пристанак, руковалац мора да предочи да је лице пристало на обраду својих података о личности.¹¹

Значајно је напоменути да Закон прописује да малолетно лице које је навршило 15 година може самостално да даје пристанак за обраду података о својој личности у коришћењу услуга информационог друштва.

Ако се ради о малолетном лицу које није навршило 15 година, за обраду података пристанак мора дати родитељ који врши родитељско право, односно други законски заступник малолетног лица.

Руковалац мора предузети разумне мере за утврђивање да ли је пристанак дао родитељ који врши родитељско право, односно други законски заступник малолетног лица, узимајући у обзир доступне технологије.¹²

2. Информације које је руковалац дужан да пружи лицу на које се подаци односе

Информације које руковалац треба да пружи лицу на које се подаци односе и чија обрада података се врши јесте заправо оно што представља обавештење о обради података о личности или како се популарно зове „политика приватности“.

Важно је напоменути да је руковалац, без обзира на правни основ обраде података (пристанак, закључење уговора, закон), дужан да лицу чији се подаци обрађују пружи одређене информације у вези са обрадом података; дакле, ово обавештење није неопходно само када се обрада врши на основу пристанка, већ је неопходно код сваке обраде података, без обзира на њен правни основ.

Ако се подаци о личности прикупљају од лица на које се односе, руковалац је дужан да у тренутку прикупљања података о личности том лицу пружи следеће информације:

- 1) о идентитету и контакт подацима руковоаца, као и његовог представника, ако је он одређен;

¹⁰ Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење, чл. 33.

¹¹ Закон о заштити података о личности, чл. 15 ст. 1.

¹² Закон о заштити података о личности, чл. 16.

- 2) контакт податке лица за заштиту података о личности, ако је оно одређено;
- 3) о сврси намераване обраде и правном основу за обраду;
- 4) о постојању легитимног интереса руковоаоца или треће стране, ако се обрада врши по том основу;
- 5) о примаоцу, односно групи прималаца података о личности, ако они постоје;
- 6) о чињеници да руковалац намерава да изнесе податке о личности у другу државу или међународну организацију, о упућивању на одговарајуће мере заштите, као и о начину на који се лице на које се подаци односе може упознати са тим мерама;
- 7) о року чувања података о личности или, ако то није могуће, о критеријумима за његово одређивање;
- 8) о постојању права да се од руковоаоца захтева приступ, исправка или брисање његових података о личности, односно постојању права на ограничење обраде, права на приговор, као и права на преносивост података;
- 9) о постојању права на опозив пристанка у било које време, као и о томе да опозив пристанка не утиче на допуштеност обраде на основу пристанка пре опозива,
- 10) о праву да се поднесе притужба Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности;
- 11) о томе да ли је давање података о личности законска или уговорна обавеза или је давање података неопходан услов за закључење уговора, као и о томе да ли лице на које се подаци односе има обавезу да пружи податке о својој личности и о могућим последицама ако се подаци не дају;
- 12) о постојању аутоматизованог доношења одлуке, укључујући и сврсисходне информације о логици која се при томе користи, као и о значају и очекиваним последицама те обраде по лице на које се подаци односе.¹³

Врло је важно утврдити који је правни основ обраде података, која је сврха обраде података и са тим у вези који ће се подаци обрађивати. На пример, када једно правно лице приређује награду у роби и услугама, оно врши обраду података о свим добитницима награда. Сврха обраде у том случају јесте приређивање наградне игре у роби и услугама и додела награда добитницима, правни основ јесте Закон о

¹³ Закон о заштити података о личности, чл. 23.

играма на срећу¹⁴ и Правилник о начину вођења базе података о лицима која су остварила добитак код приређивача игара на срећу,¹⁵ а подаци који се могу обрађивати дефинисани су у тексту новог Правилника, што значи да се не могу обрађивати додатни подаци.

3. Евиденција радњи обраде

Руководалац и његов представник, ако је одређен, дужан је да води евиденцију о радњама обраде за које је одговоран, а која садржи информације о:

- 1) имену и контакт подацима руковоаоца, заједничких руковалаца, представника руковоаоца и лица за заштиту података о личности, ако они постоје, односно ако су одређени;
- 2) сврси обраде;
- 3) врсти лица на које се подаци односе и врсти података о личности;
- 4) врсти прималаца којима су подаци о личности откривени или ће бити откривени, укључујући и примаоце у другим државама или међународним организацијама;
- 5) преносу података о личности у друге државе или међународне организације, укључујући и назив друге државе или међународне организације, као и документе о примени мера заштите;
- 6) року после чијег истека се бришу одређене врсте података о личности, ако је такав рок одређен;
- 7) општем опису мера заштите, ако је то могуће.

Наведене одредбе се не примењују на привредне субјекте и организације у којима је запослено мање од 250 лица, осим ако:

- 1) обрада коју врше може да проузрокује висок ризик по права и слободе лица на које се подаци односе;
- 2) обрада није повремена;
- 3) обрада обухвата посебне врсте података о личности или податке о личности који се односе на кривичне пресуде, кажњива дела и мере безбедности.¹⁶

Евиденција радње обраде јесте интерни акт руковоаоца или обрађивача – дакле, не мора се јавно објавити и учинити доступном. Поред тога, законска обавеза вођења евиденције, како је наведено, не примењује се на привредне субјекте и организације у којима је запо-

¹⁴ Закон о играма на срећу, *Службени гласник РС*, бр. 18/20.

¹⁵ Правилник о начину вођења базе података о лицима која су остварила добитак код приређивача игара на срећу, *Службени гласник РС*, бр. 152/20.

¹⁶ Закон о заштити података о личности, чл. 47.

слено мање од 250 лица. Међутим, вођење овакве евиденције сматрамо врло корисном, будући да је на овај начин руковаоцу прегледније које податке обрађује, да ли постоји правни основ за њихову обраду и која је сврха обраде.

III. Закључак

Лични подаци појединца и њихова заштита свакако представљају једно од основних зајемчених људских права. Њихов значај и значај њихове заштите је немерљив, посебно у савременом друштву где се подаци обрађују готово све време и где услед развоја информационог друштва постоји већа могућност њихове злоупотребе.

Међутим, аутор из досадашњег искуства стиче утисак да се у Републици Србији, када је у питању област заштите података о личности, више пажње посвећује форми него суштини; односно, руковаоци се труде да задовоље формалне услове одређене правним прописима, док се истинској заштити података посвећује далеко мање пажње.

Намеће се и питање спремности једног друштва да схвати значај заштите података о личности, као и спремност и могућности државних органа и судова, нарочито Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, да својим поступањем утичу на стално унапређење ове области и на суштинску примену правног оквира, а не само на формално испуњење појединих обавеза.

Ana Kolešan

attorney at law in Belgrade

LEGAL PROTECTION OF PERSONAL DATA – FORM OR SUBSTANCE

Summary:

The article presents main characteristics and basic concept of Serbian legislation regulating personal data protection and European Union's data privacy regulations. On the basis of this examination, the author questions the attitude of the society, state authorities and courts and asks whether they are prepared to secure adequate, essential legal protection of data related to persons, or their intervention in this matter may be characterized only as pure fulfillment of the form.

Key words: personal data, protection of personal data, GDPR, Commissioner (for information of public importance and personal data protection)

UDK 341.231.14(497.11)
343.85:343.412(497.11)
316.75:329.18(497.11)

Михаило Павловић

адвокат у Београду*

ПРИМЕНА ЗАКОНА О ЗАБРАНИ НЕОНАЦИСТИЧКИХ И ФАШИСТИЧКИХ МАНИФЕСТАЦИЈА

Сажетак:

Текст је настао као последица општег наратива у друштву који је довео до тога да Закон о забрани манифестација неонацистичких или фашистичких организација и удружења и забрани употребе неонацистичких или фашистичких симбола и обележја, ни након скоро 14 година од усвајања, не заживи у пракси. Наведене су одредбе Закона које дају простор за његову ефикасну примену, приказан је начин на који би их требало тумачити. Дати су и примери из праксе у којима има места примени Закона, те наведено да органи власти не користе законске одредбе да би спречили инкриминисано понашање. Указано је на праксу ЕСЉП-а у истоветним ситуацијама и на начин на који тај Суд посматра ово питање и решава случајеве који су пред њега изнети.

Кључне речи: фашизам, неонацизам, ратни злочин, величање ратних злочинаца, забрана злоупотребе права, Европски суд за људска права, мурал, графит

І. Увод

Закон о забрани манифестација неонацистичких или фашистичких организација и удружења и забрани употребе неонацистичких или фашистичких симбола и обележја проглашен је и објављен 2. јуна 2009. године.¹ Закон броји укупно девет чланова и уређује забрану манифестација, истицање симбола или обележја или било каквог другог деловања неонацистичких или фашистичких организација и удружења,

* Заједничка адвокатска канцеларија „Мијатовић & Павловић”.

¹ Закон о забрани манифестација неонацистичких или фашистичких организација и удружења и забрани употребе неонацистичких или фашистичких симбола и обележја – Закон, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009.

којима се на било који начин повређују уставна права или слободе грађана, те прописује санкције за повреду законских норми.

Упркос томе што је Закон на снази скоро пуних 14 година, према изјави председнице Прекршајног суда у Београду из јануара 2023. године, до сада је само једно физичко лице поднело један захтев за покретање прекршајног поступка по овом Закону 2021. године.² Ова чињеница намеће два питања: (1) да ли подаци из Прекршајног суда говоре о томе да у Србији нема оваквих прекршаја или (2) да ли прекршаја има, а да се они не процесуирају из неких других разлога?

Из изјаве председнице Суда проистиче да постоје мањкавости у Закону, јер се прекршаји могу приписати само присталицама и припадницима организација и удружења (што треба доказати), па би било нужно да се поступак покрене против регистрованог правног лица, док би за физичко лице било потребно доказати да је деловало као припадник или присталица ових удружења или организација. Упориште за овакав став председница није пронашла у судској пракси, с обзиром на то да она, у погледу примене овог Закона, уопште не постоји.

Изостанак судске праксе домаћих судова, и по мишљењу председнице Суда, за узрок има одсуство захтева за покретање прекршајног поступка, тако да нисмо добили прилику да видимо како се у стој пракси тумачи шта заиста пише у одредбама самог Закона. Због тога је ово питање потребно размотрити из другог угла који баца другачије светло на садржину овог прописа и који даје простор за његову примену ван тумачења које је изнела сама председница. Упориште за другачије тумачење Закона постоји у богатој пракси Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) који има другачији поглед на ова питања и који их не сматра нимало безазленим да би им се олако приступало.

II. Шта пише у Закону

Конкретне забране фашистичких и неонацистичких манифестација и истицање симбола дефинисане су члановима 2–4 Закона. У погледу члана 2 Закона тешко је не сложити се са тумачењем које је дала и сама председница Прекршајног суда, с обзиром на то да се њиме забрањују манифестације, истицање симбола или обележја или било какво друго деловање припадника и присталица неонацистичких и фашистичких

² Доступно на: Koliko su česte kazne zbog prodaje ili isticanja fašističkih i neonacističkih simbola? – Društvo – Dnevni list „Danas”.

организација и удружења којима се пропагирају идеје и делатности таквих организација и удружења (став 1). Другим ставом је прописана обавеза покретања поступка за брисање из регистра организације или удружења које поступа супротно првом ставу овог члана. Језичко тумачење овог члана неспорно води закључку да је реч о деловању припадника и присталица организација и удружења и да као такво наилази на санкцију прописану Законом.

Међутим, чланови 3 и 4 Закона одступају од тумачења судије у погледу предуслова да је реч о појединцима који морају бити чланови удружења или организација да би прекршај уопште постојао. Чланом 3 Закона је, наиме, прописано да се забрањује производња, умножавање, складиштење, презентација, величање или на било који други начин ширење пропагандног материјала, симбола или обележја којима се изазива, подстиче или шири мржња или нетрпељивост према слободним опредељењима грађана, расна, национална, или верска мржња или нетрпељивост, пропагирају или оправдавају неонацистичке и фашистичке идеје и организације или се на други начин угрожава правни поредак. Са друге стране, чланом 4 је забрањена производња, умножавање, складиштење, презентација, ширење или на било који други начин употреба симбола којима се пропагирају или оправдавају идеје, радње или поступци лица за које су та лица осуђена за ратне злочине.

Језичким тумачењем ове две законске одредбе ни у ком случају се не може закључити да је прекршајно гоњење извршилаца за противправне активности условљено њиховим чланством у удружењу или организацији. Напротив, одредбе су јасне и санкционишу свако понашање које за последицу може имати мржњу, нетрпељивост или оправдавање инкриминисаних радњи.

Да се одредбе чланова 3 и 4 Закона тумаче на наведени начин потврђују и казнене одредбе овог Закона које у члану 8 став 4 прописују новчану казну за физичко лице које поступи супротно члану 3 и 4 Закона у износу од 5.000,00 до 50.000,00 динара.

С обзиром на то да је Закон јасно инкриминисао прекршајне радње, али и истовремено уредио одговорност удружења, односно појединаца за сваку од њих, не може се прихватити тумачење да се санкција појединцима може изрећи само уколико су деловали као припадници или присталице ових удружења или организација. Отуда се не може рећи да је Закон недоречен и да има мањкавости.

III. У којим случајевима се Закон може применити

Одредбом члана 4 Закона је, између осталог, забрањена презентација, ширење или на било који други начин употреба симбола којима се пропагирају или оправдавају идеје, радње или поступци лица за које су та лица осуђена за ратне злочине. За разлику од члана 387 став 5 Кривичног законика (која прописује затворску казну од шест месеци до пет година за оног ко јавно одобрава, негира постојање или значајно умањује тежину геноцида, злочина против човечности и ратних злочина учињених против групе лица или члана групе која је одређена на основу расе, боје коже, вере, порекла, државне, националне или етничке припадности, на начин који може довести до насиља или изазивања мржње према таквој групи лица или члану те групе, *уколико су ња кривична дела утврђена правоснажном пресудом суда у Србији или Међународној кривичној суда*),³ члан 4 Закона се не односи само на правоснажне пресуде судова у Србији или Међународног кривичног суда; напротив, он обухвата све пресуде које су изречене осуђенима за ратне злочине.

Одредбом члана 1 став 2 Закона о сарадњи Србије и Црне Горе са Међународним трибуналом за кривично гоњење лица одговорних за тешка кршења међународног хуманитарног права почињена на територији бивше Југославије од 1991. године је прописано да ће Србија и Црна Гора поштовати и спроводити судске одлуке Међународног кривичног трибунала и указивати правну помоћ његовим истражним и судским органима.⁴ Пред овим судом донете су бројне пресуде за ратне злочине, укључујући и девет пресуда за геноцид или помагање у извршењу овог дела.

Међу осуђенима за ово дело се налази и Ратко Младић, некадашњи командант Главног штаба Војске Републике Српске, чијим муралима и графитима је осликан цео Београд. У овом тренутку је мапирано 308 графита и мурала овог осуђеног ратног злочинца у Србији, од којих се њих 250 налази само у Београду. Иницијатива младих за људска права је поднела 308 пријава комуналним службама за њихово уклањање,⁵

³ Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

⁴ Закон о сарадњи Србије и Црне Горе са Међународним трибуналом за кривично гоњење лица одговорних за тешка кршења међународног хуманитарног права почињена на територији бивше Југославије од 1991. године, *Службени листи СРЈ*, бр. 18/2002 и *Службени листи СЦГ*, бр. 16/2003.

⁵ Доступно на: <https://www.yihr.rs/bhs/inicijativa-podnela-prijave-za-uklanjanje-od-300-murala-i-grafita-posvecenih-ratku-mladicu/>.

али их органи власти до данас нису уклонили. Један од „најпознатијих” мурала налази се у Његошевој улици у Београду. Више пута су активисти за људска права покушали да га уклоне, али је он обнављан и даноноћно, данима, чуван од стране појединих лица. Полицији је идентитет ових лица познат, али она није нашла за сходно да их удаљи, нити да иницира прекршајни поступак против њих.

Ово је само један од примера када Закон није примењен, иако су били испуњени сви предуслови за његово активирање. Одлука органа власти да не иницира поступке и на тај начин омогући да Закон коначно буде примењен довела је до ситуације да, ни након скоро 14 година од доношења Закона, не постоји ниједна одлука суда за дела која, ван сваке разумне сумње, потпадају под когентну законску норму. Узрок за ово драстично непримењивање Закона налази се у нечињењу полиције, а не у произвољној примени прописа од стране суда који није ни добио прилику да се, кроз пресуде, изјасни о ономе што у Закону пише.

Примера какви су мурали и графити који величају Ратка Младића има безброј. Исказивање мржње према Албанцима („убиј Шиптара”), Бошњацима, Хрватима (на пример, случај ватерполо тренера Црвене звезде из фебруара 2022. године који је на утакмици дочекан слоганом „Шиптар, Хрват, Балија, нису моја братија”), у Србији је постало правило, а санкционисање оваквог понашања и даље изостаје. Из ових разлога, одговор на питање у којим случајевима се Закон може применити можда и није компликован. Наиме, одбијање органа власти да примене Закон представља суштински проблем да он заживи у пракси.

IV. Пракса ЕСЉП

Питањима величања неонацистичких, фашистичких и сличних симбола бавио се и Европски суд за људска права. Судска пракса овог Суда везана за промоцију и оправдавање ратних злочина, величање тоталитарних идеологија, говор мржње, негирање холокауста и повезаних тема је веома богата.

Један од последњих примера из судске праксе овог суда јесте случај „Шимунић против Хрватске”⁶ где је фудбалер Јосип Шимунић, због узвикивања паролe „За дом спремни”, прекршајно кажњен пред хрватским судом. Он се притужио Европском суду за људска права сматрајући да су му је повређена бројна права, међу којима је и слобода изражавања.

⁶ Доступно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-189769>.

ЕСЉП је његову представку одбацио, закључивши да је подносилац знао да је реч о усташком поздраву који симболизује мржњу према људима другачијег верског или етничког идентитета и испољавање расистичке идеологије, због чега су судови оправдано поступили када су му изrekli одговарајућу казну.

У одлуци „*Belkacem* против Белгије”,⁷ ради се о пресуди којом је подносилац представке осуђен на новчану и затворску казну због серије видео снимака на *Youtoube* платформи, у којима је позивао гледаоце да надјачају немуслимане, науче их лекцији и боре се против њих. По мишљењу ЕСЉП-а, такав општи, жесток и напад са изразито мржњом био је неспојив са вредностима толеранције, социјалног мира и забране дискриминације; штавише, примедбе подносиоца представке у којима се заговара џихад и брани шеријат, уз позивање на насиље да би се он успоставио, могу се сматрати „говором мржње”. Суд је ову представку подносиоца изјављену због повреде слободе изражавања одбацио, позивајући се на члан 17 Европске конвенције о људским правима који забрањује злоупотребу права.⁸

У предмету „*Norwood* против Уједињеног Краљевства”,⁹ подносилац представке је осуђен због постера који је изложио на прозору свог стана, на којем је била фотографија запаљених кула близнакиња, на којој је писало „*Islam out of Britain – Protect the British people*” и стављен симбол полумесеца и звезде у знаку забране. ЕСЉП је закључио да је такав општи и жестоки напад на верску групу, који је повезивао групу као целину са тешким терористичким актом, био неспојив са вредностима прокламованим и гарантованим Конвенцијом. На основу члана 17, тај акт није уживао заштиту чланова 10 или 14 Конвенције. Суд је занемарио аргумент подносиоца представке да је постер био изложен у руралном подручју које није у великој мери погођено расним или верским тензијама, па стога није било доказа да је неки муслиман видео плакат. Представка је одбачена као неспојива *ratione materiae* са одредбама Конвенције.

⁷ Доступно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175941>.

⁸ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода ..., *Службени лист СЦГ – Међународни ујговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр., и *Службени јласник РС – Међународни ујговори*, бр. 12/2010 и 10/2015.

⁹ Доступно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67632>.

V. Закључак

Претходно наведене одлуке су само илустрација многобројних пресуда и одлука ЕСЉП-а у којима је тај Суд, без задршке, одбијао или одбацивао представке подносилаца који су тражили заштиту пред њим. Став Суда је јасан – он изричито забрањује злоупотребу конвенцијских права, пре свега позивање подносилаца представки на слободу изражавања како би се величали ратни злочинци, говор мржње, тоталитарне идеологије и другачија понашања која су неспојива са вредностима демократских друштава.

Пракса ЕСЉП је по овом питању јасна. Нашим домаћим судовима остаје само да примене стандарде које је успоставио Суд у Стразбуру. Полиција и други органи власти морају да крену путем да санкционишу односно да се интензивно боре против поступака појединаца који се косе са начелима и стандардима који се штите Законом о забрани манифестација неонацистичких или фашистичких организација и удружења и забрани употребе неонацистичких или фашистичких симбола и обележја. Уклањање мурала посвећеног ратном злочинцу Ратку Младићу само је први у низу поступака које власт мора да предузме односно да оне који су сачинили и који не дозвољавају уклањање мурала прекршајно казни. Свако другачије поступање удаљава Србију од оног чему би једно цивилизовано друштво требало да тежи.

Србија, као друштво, мора коначно да одлучи којим путем намерава да иде даље односно да ли жели да сигурно крене демократским путем, са којег је прилично скренула када је реч о сузбијању манифестација неонацистичких или фашистичких организација и удружења и употреби неонацистичких или фашистичких симбола и обележја, те са тим повезаним појавама. Ово није само правно питање; но, Закон који је предмет ове анализе даје солидно правно упориште за таква настојања.

Mihailo Pavlović

attorney at law in Belgrade

IMPLEMENTATION OF LAW BANNING NEO-NAZI AND FASCIST
MANIFESTATIONS

Summary:

Article is inspired by general narrative in the society leading to the situation that Law on Banning the Manifestations of Neo-nazi or Fascist Organizations and Associations and Banning of Use of Neo-nazi or Fascist Symbols and Signs, although

promulgated almost 14 years ago, is not implemented in practice. The author analyzes the provisions of the said Law and offers the interpretation enabling their efficient implementation. Also, the examples of situations where the Law should be applied are presented; the author finds that lack of reaction of the state authorities in these cases proves that the Law exists only on paper and is totally inoperative. The decisions of the European Court on Human Rights, where violations of principles established by the Convention of Human Rights are not upheld, are also evaluated to serve as direction how Serbian Law should be implemented.

Key words: fascism, neo-nazism, war crime, glorification of war criminals, prohibition of abuse of rights, European Court on Human Rights, mural, graphite

UDK 351.814:629.7.014.9(497.11)

Горан Петровић

дипл. правник*

ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ БЕСПИЛОТНИХ ВАЗДУХОПЛОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Сажетак:

Иако присутне у Републици Србији и раније, беспилотне летелице своју правну регулативу добијају тек 2015. године. Правни оквир у регулисању ове материје је заснован на Закону о ваздушном саобраћају и делом на Закону о обавезном осигурању у саобраћају, као и подзаконској регулативи која обухвата неколико правилника, уредби и наредби. У чланку се истиче потреба за унапређењем и усклађивањем материје са прописима у Европској унији, што је и довело до доношења Правилника о беспилотним ваздухопловима. Између осталог у чланку су приказана и два случаја неовлашћеног коришћења беспилотних летелица у Србији. Разматране су и различите примене беспилотних летелица, укључујући цивилни и државни контекст. Закључак је да постоји потреба за даљим унапређењем регулативе, јер тржиште наставља да расте, а подручје није у потпуности ослобођено ризика и негативних појава.

Кључне речи: беспилотни ваздухоплов, зборник ваздухопловних података, евиденција ваздухоплова, условно забрањене зоне, обавезно осигурање беспилотних ваздухоплова

I. Ваздухопловни и други прописи релевантни за рад беспилотних ваздухоплова

Као техничка иновација беспилотни ваздухоплови су врло брзо стекли своју употребну вредност и у оквирима Републике Србије. Прак-

* Инструктор сложене теоријске обуке – специјалиста у SMATSA доо; предавач Ваздухопловног права на Високој школи струковних студија Ваздухопловна академија

** Прерађена верзија оригиналног рада објављеног на енглеском језику у књизи: *The Law of Unmanned Aircraft Systems*, Second Edition, Edited by Benjamyn Scott, Chapter 35 SERBIA, Goran Petrović contributor, July 2022, Published by: Kluwer Law International B.V.

тично гледајући, њихова употреба се брзо ширила било да је комерцијалног, војног, образовног или рекреативног карактера. Као и у другим државама правна, регулатива појаву ове врсте ваздухоплова није тренутно испратила, тако да се на појаву прописа који ће детаљније регулисати ову материју чекало до 2015. године када се појављује одговарајућа регулатива.¹ У међувремену, ваздухопловна власт у Србији чини додатни корак у савременим кретањима када је у питању регулисање употребе ове врсте ваздухоплова и врши нове измене и допуне у складу са регулативом ЕУ,² али и додатно прилагођава постојећу регулативу према националним потребама. Тиме ваздухопловна регулатива из овог сегмента хвата корак са новим технологијама које се користе за беспилотне ваздухоплове и које омогућују још ширу њихову примену.

Правни оквир за беспилотне ваздухоплове у Републици Србији је заснован на Закону о ваздушном саобраћају,³ где је чланом 3, став 1, тачка 4 дефинисан појам беспилотног ваздухоплова.⁴ Тачније речено, беспилотни ваздухоплови први пут улазе, како је наведено, у правне оквире кроз Закон о изменама и допунама ЗВС од 22. маја 2015. године. На тај начин је измењена дефиниција ваздухоплова у ЗВС (2010) у којем је појам ваздухоплов искључиво везан за постојање посаде. С обзиром на промене које су се дешавале у претходним годинама када се појавио све већи број беспилотних ваздухоплова, те да њихов статус није био регулисан, ова промена је била више него неопходна. Тиме је створен законски основ за даљу регулацију безбедног коришћења ове врсте ваздухоплова, као и да се изврши њихово разврставање, евидентирање и донесу прописи које мора да испуни особље које управља овим ваздухопловима.

Осим законског оквира, релевантна регулатива која се односи на беспилотне ваздухоплове садржана је у подзаконским актима који

¹ Закон о изменама и допунама закона о ваздушном саобраћају, *Службени гласник РС*, бр. 45/2015 и Правилник о беспилотним ваздухопловима, *Службени гласник РС*, бр. 108/15, као прва регулатива која се бавила беспилотним ваздухопловима. Материја је делом уређена и Законом о обавезном осигурању у саобраћају, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, 78/2011, 101/2011, 93/2012 и 7/2013 – одлука УС.

² Commission Implementing Regulation (EU) 2019/947 of 24 May 2019 on the Rules and Procedures for the Operation of Unmanned Aircraft.

³ Закон о ваздушном саобраћају – ЗВС, *Службени гласник РС*, бр. 73/10, 57/11, 93/12, 45/15, 66/15-др. закон, 83/18 и 9/20.

⁴ Закон је 2015. увео, кроз чл. 3 ст. 1 тач. 4, значење израза „беспилотни ваздухоплов”.

обухватају неколико правилника, уредби и наредби. Осим тога, релевантност по питању беспилотних ваздухоплова поседује и Закон о обавезном осигурању у саобраћају у мери у којој се бави ваздухопловима.⁵ Овде би се могли сврстати и документи важни за информисање корисника беспилотних ваздухоплова као што су Зборник ваздухопловних података и План коришћења ваздушног простора (*AIP-Aeronautical Information Publication & Airspace Usage Plan*).

Закон је одредио оквир у коме могу да се користе беспилотни ваздухоплови али на начин да не угрожавају безбедност ваздушног саобраћаја. Ближе услове о томе прописује ваздухопловна власт у Србији коју представља Директорат цивилног ваздухопловства (у даљем тексту: ДЦВ). Да би био коришћен, домаћи беспилотни ваздухоплов мора, између осталог, бити евидентиран, јер за разлику од ваздухоплова који се уписују у регистар ваздухоплова, беспилотни ваздухоплов се уписује у Евиденцију ваздухоплова према члану 138 ЗВС. ЗВС садржи и казнене одредбе за прекршаје учињене у вези са коришћењем беспилотних ваздухоплова, како за физичка тако и за правна лица.

Детаљније уређивање области употребе беспилотних ваздухоплова за коју је надлежан ДЦВ извршено је, како је наведено, кроз подзаконску регулативу. Србија је свој први Правилник о беспилотним ваздухопловима, како је наведено, донела 2015. Међутим, врло брзо се испоставило да, због сталног напретка у овој области и све више корисника беспилотних ваздухоплова у различите сврхе, постоји потреба за даљим унапређењем прописа и усклађивања са прописима већ донетим у ЕУ.⁶ Зато је већ у фебруару 2020. године донет нови (тренутно важећи) Правилник о беспилотним ваздухопловима,⁷ са основним циљем да се беспилотни ваздухоплови користе на безбедан начин, да буду одговарајуће евидентирани и да испуњавају стандарде, као и да лица која их користе буду одговарајуће сертификована (обучена). Беспилотни ваздухоплови су подељени у 4 категорије, с тим да се, ако су масе мање од 0,25 kg (*Maximum Take-off Mass – МТОМ*) или ако им тежина премашује 150 kg, одредбе овог Правилника не примењују.

Дакле, да би домаћи беспилотни ваздухоплов летео у ваздушном простору Србије мора се налазити у Евиденцији ваздухоплова коју води ДЦВ, а оператер мора бити оспособљен за управљање беспилотним ваз-

⁵ Закон о обавезном осигурању у саобраћају, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, 78/2011, 101/2011, 93/2012 и 7/2013 – одлука УС.

⁶ *Implementing Regulation (EU) 2019/947, May 24, 2019.*

⁷ Правилник о беспилотним летелицама – Правилник, *Службени гласник РС*, бр. 1/20.

духопловом. Уз то, потребно је да се поднесе захтев ДЦВ, након чега се издаје одговарајуће решење. Уколико се ради о летењу беспилотног ваздухоплова које подразумева висине изнад 100 *m* од тла, онда се мора урадити и алокација ваздушног простора. За разлику од ранијих прописа, важећи Правилник је прописао услове за летење беспилотног ваздухоплова, уз претходно одобрење од ДЦВ-а, у условно забрањеној зони (члан 15) и испуњење услова у погледу видљивости, чиме су испуњени услови да летење беспилотног ваздухоплова може да се одвија и ноћу (члан 16). Летење у близини аеродрома или хелидрома је подељено на оне где је референтна тачка на 5 *km* и оне где је референтна тачка 1.5 *km*.⁸ Такође, постоје рестрикције за летење изнад људи (члан 12) и летење у близини људи (члан 13).

Наведени услови односе се на домаће беспилотне ваздухоплове, а за стране беспилотне ваздухоплове, осим одобрења од ДЦВ, потребна је још и додатна сагласност министарства надлежног за послове одбране.

Сходно Уредби о управљању ваздушним простором,⁹ и оператери беспилотних ваздухоплова морају водити рачуна да о намераваном летењу обавесте надлежне огране сагласно члану 15 исте уредбе пажећи на рокове за пријаву.

Услед постојања условно забрањене зоне LYR8 Београд и донете наредбе¹⁰ у вези с тим, прописан је режим за цивилне ваздухоплове уколико се налазе у овој зони, где у тачки 7 стоји „[л]етење *беспилотној* ваздухоплова у LY R8 обавља се у складу са посебним *прописом* о условима за летење ове врсте ваздухоплова”. У међувремену су настале нове зоне кроз Наредбу о одређивању условно забрањених зона,¹¹ означене као LY R10 Увац, LY R11 Трешњица и LY R12 Милешевка.

Да би корисници (оператери) беспилотних ваздухоплова обављали летење у српском ваздушном простору на безбедан начин потребно је да буду информисани о евентуалним летачким активностима у зони намераваног лета; ово је могуће учинити кроз коришћење Зборника

⁸ Ово је посебно наведено у прилогу Правилника који чини његов саставни део.

⁹ Уредба о управљању ваздушним простором, *Службени гласник РС*, бр. 86/19.

¹⁰ Наредба о одређивању условно забрањене зоне ЛИ Р8 Београд и условима за одвијање летења у условно забрањеној зони LY R8 Београд, *Службени гласник РС*, бр. 47/16 и 48/16 – исправка.

¹¹ Уредба о одређивању пословно заштићених зона LY R10 Увац, LY R11 Трешњица и LY R12 Милешевка, *Службени гласник РС*, бр. 128/20.

ваздухопловних података (*AIP – Aeronautical information publication*; или евентуално: *EAD – European AIS Database*). Такође, за ове сврхе је потребно користити План употребе ваздушног простора Републике Србије где је могуће на једном месту видети интегрисан приказ привремено издвојених или привремено резервисаних делова ваздушног простора.

Уз претходно наведене законе и релевантне подзаконске акте који се односе на беспилотне ваздухоплове, одређену примену у овој материји садржи и поменути Закон о обавезном осигурању у саобраћају који се не односи искључиво на област ваздухопловства; наиме, и овај Закон делимично третира и ваздухоплове тако што кроз своје одредбе уређује права и обавезе власника ваздухоплова у погледу одговорности за штету причињену трећим лицима (члан 61). Овакву штету могу направити и беспилотни ваздухоплови, те је потребно да њихови власници поседују осигурање од одговорности.

II. Судска пракса

1. Инцидент са беспилотним ваздухопловом на фудбалском мечу Србија – Албанија

Све веће коришћење беспилотних ваздухоплова у Србији није заобишло ни њихове злоупотребе. Ипак, према доступним подацима и према ономе што је доспевало у јавност, таквих случајева није било превише, нити су имали трагичне последице.

Најпознатији случај неовлашћеног коришћења беспилотног ваздухоплова у Србији десио се 14. октобра 2014. године у Београду на стадиону фудбалског клуба Партизан. Наиме, тог дана се одиграла квалификациона утакмица између фудбалских репрезентација Србије и Албаније. Пред сам крај првог полувремена изнад стадиона се појавила беспилотна летилица („дрон“) која је носила заставу „Велике Албаније“.¹² Таква ситуација је довела до прекида утакмице, кошкатања играча као и упад групе навијача на терен. Након догађаја, полиција је идентификовала особу са двоструким држављанством Италије и Албаније (Исмаил Морина) као одговорну за ово неовлашћено управљање беспилотним ваздухопловом и изазивање инцидента.

Иако сâм догађај није произвео губитке у људском и материјалном смислу, он је показао одређене пропусте у безбедносном погледу, те

¹² „Greater Albania“, *Wikipedia*, доступно на адреси, https://en.wikipedia.org/wiki/Greater_Albania, прегледано дана 9. 2. 2022.

указао на могућност да се оваквом злоупотребом озбиљно наруши јавни ред и мир или учине и опасније ствари по јавну безбедност; на основу инцидента је постало јасно да постоји и недостатак одговарајуће законске регулативе. Сам догађај није добио судски епилог пошто извршилац није доспео пред српски суд¹³ и није одговарао по подигнутој оптужници јавног тужиоца. Негативни део приче је и да је, осим свега претходно наведеног, догађај довео и до процеса пред Судом за спортску арбитражу у Лозани у ком је Фудбалски савез Србије кажњен за лошу организацију утакмице.¹⁴

2. Случај неовлашћеног снимања беспилотним ваздухопловом Генералштаба Војске Србије

Случајеви неовлашћеног снимања беспилотним ваздухопловом спадају у најчешће преступе који се чине овим ваздухопловима и такви случајеви су се дешавали и у домаћим оквирима. Један од таквих случајева се десио се 18. фебруара 2018. године када је група страних држављана¹⁵ неовлашћено снимала беспилотним ваздухопловом објект Генералштаба Војске Србије у Београду. Они су били ухапшени од стране војне полиције да би убрзо били пуштени из притвора. Случај је касније преузело Више јавно тужилаштво у Београду где је вођен предистражни поступак. Без обзира на контрадикторности у изјавама самих учесника у догађају који су тврдили да нису знали шта снимају, односно да су снимали рушевине зграде¹⁶ као последице НАТО бомбардовања из 1999. године, случај је остао без казне. Очигледно је допуштена могућност да се десио случај „туристичког авантуризма”, неке врсте егзибиције и жеље да се прибаве и прикажу снимци са „забрањених” или „опасних” локација. У ствари, шта је била права намера неовлашћеног снимања јавност није сазнала.

¹³ „Хрвати не дају Србији ‘дрон Албанца’”, *Спутњик Србија*, август 2022, доступно на адреси <https://rs-lat.sputniknews.com/regioni/201804101115210256-hrvatska-morina-izrucenje/>, прегледано дана 9. 2. 2022.

¹⁴ Court of Arbitration for Sport, CAS 2015/A/3874 Football Association of Albania v. UEFA & Football Association of Serbia, ARBITRAL AWARD, доступно на адреси https://editorial.uefa.com/resources/0257-0e0e2c6d5b79-10c3cf3cd769-1000/albania_cas.pdf, прегледано дана 8. 2. 2022.

¹⁵ „Странци упали у магацина са муницијом”, *Новости*, фебруар 2018, доступно на адреси <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:712487-Stranci-upali-u-magacin-sa-municijom>, прегледано дана 8. 2. 2022.

¹⁶ *Ibid.*

3. Пријаве оператера ваздухоплова

Конкретних догађаја угрожавања безбедности одвијања ваздушног саобраћаја, а да су учесници у таквим догађајима били и беспилотни ваздухоплови, званично није било. Забележени су неки случајеви пријава од стране посада ваздухоплова, али које нису и доказане. Овлашћени инспектори из ДЦВ су, након таквих пријава догађаја, поступали по службеној дужности у складу с прописима, вршећи увиђај на терену. Међутим, испостављало се да или пријаве нису биле праве или није било доказа за конкретно угрожавање ваздушног саобраћаја.

III. Примене беспилотних ваздухоплова

1. Примене у цивилне сврхе

Потреба за беспилотним ваздухопловима, њихова све већа доступност и правна регулатива везана за њих стварају све боље окружење за примену било да су у питању цивилне, привредне, образовне или рекреативне сврхе. Данашње бројке говоре да у Србији постоји нешто мање од 500 регистрованих беспилотних ваздухоплова. У исто време, нешто више од 2000 људи је стекло сертификат за управљање беспилотним ваздухопловом.

Без обзира на различите комерцијалне сврхе употребе беспилотних ваздухоплова, и даље је доминантна активност везана за снимања из ваздуха. Практично гледано, најчешће се ради о снимању догађаја, панорама предела или градова, као и рекламних/промотивних садржаја. Правилником није стриктно дефинисано да је за снимање из ваздуха потребна и дозвола Министарства одбране. Међутим, овде је потребно водити рачуна да основ за то лежи у некој другој регулативи која није првенствено ваздухопловног карактера.¹⁷ Дакле, уколико се жели беспилотним ваздухопловом обавити одређено снимање из ваздуха, постоји обавеза да се за тако нешто прибави сагласност од стране Министарства одбране.

Одређена злоупотреба, боље речено непожељност присуства летилица било које врсте у одређеним заштићеним животним срединама довела је до тога да се уведене мере односе и на беспилотне ваздухо-

¹⁷ На пример, Закон о културним добрима, Закон о заштити података о личности, односно одредбе Кривичног законика које прописују неовлашћено прикупљање података (чл. 144) и неовлашћено фотографисање (чл. 146).

плове. Наиме, више нарушавања подручја специјалног резервата природе „Увац”, када су страдале одређене заштићене врсте птица, пре свега од стране хеликоптера, довело је до увођење посебног режима за све цивилне ваздухоплове у овој и у још две зоне.

Коришћење беспилотних ваздухоплова није остало у домену којим се баве само физичка или правна лица појединачно, у складу са својим потребама, већ је ова појава препозната и шире. Тако је основан Национални кластер беспилотних летилица и блиских сектора, као не-владина организација која на добровољној основи окупља субјекте из јавног и приватног сектора. Сагласно прокламованим циљевима организације, требало би да се, уз њено активно учешће, створи амбијент у коме постоји правна уређеност ове материје, постоје услови за даљи развој сектора, те да се одвија међународна сарадња са другим чиниоцима, као и да се врши едукативна функција.

2. Примена у државне сврхе

Српске државне службе су такође набављале беспилотне ваздухоплове у складу са својим потребама. На првом месту ту је Војска Србије која је већ 2008. године набавила своје прве беспилотне ваздухоплове.¹⁸ У међувремену су набављани беспилотни ваздухоплови са разних страна.¹⁹ Међутим, осим увезених беспилотних ваздухоплова, Србија је развила и своја два беспилотна ваздухоплова – „Врабац” и „Пегаз”.²⁰ Врабац је већ у претходном периоду уведен у састав јединица војске Србије, док се за „Пегаз” то очекује у скорије време.

Министарство унутрашњих послова, односно полиција која је задужена за одржавање јавног реда и мира, укључена је у области

¹⁸ Dan Gettinger, *The Drone Databook*, The Center for the Study of the Drone at Bard College, 2019, 135. доступно на адреси <https://static1.squarespace.com/static/5ad61738ec4eb746d5b31892/t/5f5125912d9b0e5d68f09766/1599153562573/CSD-Drone-Databook-Web.pdf>, прегледано 10. 2. 2022.

¹⁹ „Ко има највише дронова у региону, шта још Србија има осим Орбитера”, РТС, мај 2021, доступно на адреси <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/4356061/dronovi-region-vrste-brojevi.html>, прегледано дана 9. 2. 2022.; „Вучић на представљању нових дронова Војске Србије, Први смо у региону”, *Монго*, јул 2020, доступно на адреси <https://mondo.rs/Info/Srbija/a1344635/Vojska-Srbije-bespilotne-letelice-Kina-video.html>, прегледано дана 9. 2. 2022.

²⁰ Sebastien Roblin, „Missile-Armed Chinese Drones Arrive in Europe As Serbia Seeks Airpower Edge”, *Forbes*, јули 2020, доступно на адреси <https://www.forbes.com/sites/sebastienroblin/2020/07/09/missile-armed-chinese-drones-arrive-in-europe-for-serbian-military/?sh=58966b0479d2>, прегледано дана 8. 2. 2022.

коришћења беспилотних ваздухоплова и већ поседује негативно искуство њихове злоупотребе на одређеним догађајима. Своју употребну вредност у раду полиције беспилотни ваздухоплови су демонстрирали и кроз коришћење у акцијама потраге с циљем лоцирања учинилаца кривичних дела. Неке почетне мере у спречавању појаве неовлашћеног коришћења беспилотних ваздухоплова предвиђале су употребу хеликоптерских јединица. Убрзо, током 2017. године, појавило се савременије решење ових проблема, те је набављен уређај – практично нека врста ометача који омогућава приземљење беспилотних ваздухоплова.²¹

И појава елементарних непогода указала је на потребу да се ова врста ваздухоплова употреби у цивилној заштити. Исто тако, у борби против COVID-19 појавиле су се додатне могућности коришћења беспилотних ваздухоплова да би се смањио ризик уласка особља у посебно контаминиране зоне и ради дезинфекције простора без опасности да се особље зарази.

IV. Закључак

Иако Србија није била међу првим државама које су већ почетком 2000-тих година поставиле правни оквир за беспилотне ваздухоплове, она је то урадила у другој декади, као и многе друге државе у свету. У српским околностима на то су првенствено утицале тадашње потребе, односно број корисника који је требало да буде обухваћен регулисањем. Наравно, потреба за регулисањем произилазила је из уређивања ове материје односно употребе беспилотних ваздухоплова на безбедан начин, како не би био угрожен ваздушни саобраћај нити било који јавни или приватни интерес.

За те потребе, 2015. године су урађене законске измене и донети су подзаконски акти који регулишу материју беспилотних ваздухоплова. Нарасле потребе и све већи број корисника условили су даљи раст тржишта, али и потребу да се регулатива даље развија и унапреди. Ово је и учињено доношењем Правилника из 2020. године. Наравно, овим ни изблиза нису сви проблеми решени, нити је комплетна област ослобођена ризика и негативних појава. Одређени случајеви неправног коришћења беспилотних ваздухоплова нам управо то указују, јер неки од њих нису добили одговарајући судски епилог.

²¹ Сузана Милошевић, „Над Србијом 4.000 дронова, они илегални биће обарани”, *Новости*, октобар 2017, доступно на адреси <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:690699-Nad-Srbijom-4000-dronova-oni-ilegalni-bice-obarani>, прегледано дана 11. 2. 2022.

Услед свега овога, брзе промене изазване напредком технологије у овој области несумњиво ће захтевати да ваздухопловне власти уложе додатне напоре не би ли одржале корак са савременим стандардима. За тако нешто ће им бити неопходно да успоставе баланс интереса различитих заинтересованих страна, пре свега институционалних, а онда комерцијалних и појединачних.

Goran Petrović, LL.M.

instructor for complex theoretical training – specialist at SMATSA Ltd.; lecturer of Aviation Law at College of Applied Studies – Aviation Academy

LEGAL REGULATION OF UNMANNED AIRCRAFT SYSTEMS IN THE
REPUBLIC OF SERBIA

Summary:

Although present in Republic of Serbia, unmanned aircraft systems received their legal regulation only in 2015. The legal framework for the regulation of this matter is based on the Law on Air Traffic and partly by the Law on Compulsory Insurance in Traffic and by-laws, which include several regulations, decrees and orders. The article emphasizes the need for improvement and harmonization of legal framework with regulations in the European Union; this requirement led to the adoption of the Regulation on Unmanned Aircraft in 2020. Among other things, the paper presents two cases of unauthorized use of drones in Serbia, and discusses various applications of drones, including civil and state contexts. The conclusion is that there is a need for further improvement of regulation, since the market continues to grow, and the area is not completely free of risks and negative phenomena.

Key words: unmanned aircraft, aeronautical information package, register of aircrafts, restricted area, mandatory insurance of unmanned aircrafts

UDK 316.356.2

Мр Мина Миловановић

адвокат у Београду*

ПОДРУШТВЉАВАЊЕ ПОРОДИЦЕ

Сажетак:

У раду се даје приказ места породице у друштвеној структури и објашњава шта се подразумева под појмом подруштвљавања породице. Истиче се незамењива улога породице у процесу социјализације личности, а нарочито младе генерације. Правном аспекту социјализације породице и личности даје се у чланку посебно место.

Кључне речи: породица, социјализација породице, социологија породице, социјализација личности, социјалне потребе породице

I. Уводне напомене

Са становишта права породицу дефинишемо као круг лица везаних браком и сродством (крвним, тазбинским и адоптивним) између којих постоје одређена права и дужности, а чије непоштовање повлачи одређене правне санкције. Међутим, породични систем и његова породична организација представљају и посебну област проучавања социологије породице.

Предмет социологије породице је породица као посебна друштвена појава и обухвата разматрање следећих питања: појам и структура породице, њено место у оквиру глобалног друштва (макроанализа), унутрашњи породични односи (статика и динамичка развојна микроанализа), анатомија и патологија (облици, узроци и последице дезорганизације породице) и породица у будућности.

У овом раду ћемо се осврнути на место породице у друштвеној структури. Наиме, позната је Марксова мисао да би човечанство брзо изумрло када би престало да производи нове вредности, када би пре-

* Прилог је сачињен на основу магистарског рада ауторке одбрањеног на Правном факултету у Београду 1987.

стало да ради, као и када би престало са биолошким обнављањем живота, рађањем. Нетачно је да је производња живота само биолошки однос; у организованим друштвима она је истовремено и друштвени однос. Људи поводом тога ступају у брачне, породичне и родитељске односе, као и, много шире, социјалне односе ван породице, у процесу социјализације личности.

Под подруштвљавањем (социјализацијом) породице подразумевамо отварање породице као затворене породичне структуре према друштву, које породици омогућава њено прилагођавање новим условима индустријског друштва и урбанизоване средине.

Као најважнији разлози отварања породице наводе се: експропријација приватног породичног поседа, друштвена подела рада, која се врши изван породице, еманципација жене, друштвена заштита деце, индустријализација и механизација кућних послова, наиме, подруштвљење свих видова производње и потрошње.

II. Породица као чинилац социјализације

Процес социјализације личности је непрекидан и траје од рођења до смрти. Ако посматрамо социјализацију личности са аспекта система вредности, закључак је да свака култура почива на вредносно-нормативном систему, који садржи два елемента на пољу вредности:

- 1) традицију и
- 2) прогрес.

Традиција представља фонд културних вредности, који се преноси на нове генерације. Прогрес, као други значајан елеменат, подразумева активну страну културе и садржи иновације на плану друштвених и материјалних вредности.

У савременом свету постоји криза институција – на пример, школа нема, осим образовног карактера, и васпитну компоненту, односно она се запоставља. Наиме, ђаци су још увек објекти васпитања и социјализације, а не активни учесници у том процесу. Гуше се покушаји да се млади људи укључе у наставни и педагошки процес, како би имали веће учешће у одлучивању о најзначајнијим питањима рада њихове установе.

Запажа се продор негативних утицаја неорганизованих чинилаца: појава порнографије, криминалних узора, јефтине забаве, лошег укуса, примитивизма па чак и асоцијалног понашања (употреба дроге, силеџиство, проституција, алкохолизам). Појава младих са оваквим понашањем је забрињавајућа, а улога друштва у тој ситуацији је од посебног

значаја – да организује и усмерава, поред рада и учења, слободно време, игру, забаву, разоноду деце и омладине. Наравно, у том процесу улога породице има посебан значај.

III. Социјалне потребе породице у друштву

Социјалне потребе породице у друштву имају две компоненте:

- потребе облигације и
- потребе аспирације.

1. Потребе облигације

Основни видови потребе облигације у капиталистичком друштву јесу:

- 1) могућност запошљавања и рада (обавеза је друштва да сваком пословно способном лицу обезбеди право на рад);
- 2) могућност учешћа у расподели дохотка у оквиру привредног друштва, јер лични дохоци/плате радника представљају основни елемент личног и породичног стандарда;
- 3) могућност коришћења и других услуга друштвене заједнице ван привредног друштва, на територијалном принципу.

Као специфичне потребе грађана издвајају се: економска егзистенција и социјални стандард, као и стамбено-урбани услови који су само њихове најнужније претпоставке.

2. Потребе аспирације

Међутим, поред ових потреба облигације, постоје и потребе аспирације од којих су најзначајније следеће:

- 1) психолошки аспекти породичних потреба у које убрајамо:
 - а) стварање саветодавног и консултативног система,
 - б) превентивни рад – интервенцију институција када дође до тензија у породици,
 - в) куративни рад – рад са породицама са тешко поремећеним односима,
 - г) општа васпитна делатност у школама и специјализованим установама у припремању омладине за брак и породицу и за хумане односе у браку и породици,
 - д) појачана потреба за афекционом сигурношћу породице – обавеза друштва да обезбеди равноправност и хармонију, те поштовање породичног мира;

- 2) био-социјални аспекти породичних потреба који подразумевају планирање породице у правцу њеног развоја (ту је улога брачних и породичних саветовалишта корисна, затим организација и оснивање брачних агенција за посредовање при склапању брака);
- 3) едукациона и културна потреба породице: едукација код нас и у свету се не стиче само у школи, већ се допуњава и усавршава у току целог радног века, што је једна од значајних тековина индустријског друштва;
- 4) здравствени аспекти породичних потреба: ове потребе могу се поделити на а) здравствено осигурање и б) здравствену заштиту (превентиву и куративу). У систему обавезног осигурања има много недостатака, а тенденција је да се он непрекидно шири у више праваца: увођење бесплатне здравствене заштите код неких заразних болести, увођење уговорног осигурања, проширење обавезног осигурања на кориснике социјалне помоћи, постепено проширење овог осигурања и на земљораднике, бесплатно осигурање деце до 14 година и лица старијих од 70 година, бесплатан порођај и др.;
- 5) потребе породице за рекреацијом и коришћењем слободног времена: да би се онемогућио утицај асоцијалних фактора и спречили облици девијантног понашања; наиме, са скраћењем радног времена и радне недеље запослених ствара се временски вакуум од неколико часова дневно и два слободна дана у недељи, који треба да буде испуњен одмором или неким допунским активностима;
- 6) Потребе правне заштите породице: у оквир правне заштите породице убрајамо послове заштите породице; у погледу правне заштите породице, посебан значај има орган старатељства у смислу чланова 124 и 125 Породичног закона.¹ Сврха старатељства над малолетним лицима је да се збрињавањем, васпитањем и образовањем што потпуније развије њихова личност, да се оспособе за активан стваралачки живот. Овај Закон прописује (у члану 135) да је старатељ дужан да се савесно стара оштићенику што обухвата: старање о личности, заступање, прибављање средстава за издржавање, те управљање и располагање имовиномштићеника; старатељ је дужан да предузима и друге посебне облике заштите и помоћи малолетним и пунолетним лицима који су предвиђени Законом.

¹ Породични закон, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005, 72/2011 и 6/2015.

IV. Закључна напомена

Хуманија и ведрија визија света будућности, коју заступају многи социолози, педагози, психолози, правници и лекари заснива се на хипотези да будући свет неће бити свет мржње и насиља, већ свет у коме ће бити заступљена хармонија међу појединцима. У таквом друштву била би остварена сарадња између друштва и појединца, а поводом деце. Породица би остала као језгро био-социјалних веза и вршила би одређени утицај на децу уз далеко већу помоћ друштвених институција. Ово преузимање великог броја функција од породице не би довело до разарања породичног језгра, јер породицу ништа не би заменило у њеној емоционалној, васпитно-моралној и социјализаторској функцији.

Mina Milovanović, MA (legal)

attorney at law in Belgrade

SOCIALIZATION OF THE FAMILY

Summary:

The article presents the position of the family in the social structure and explains the notion „socialization of the family”. The unchangeable role of the family in the process of socialization of the individual, especially of the youngsters is underlined. The legal aspects of the socialization of the family and of the individual are also considered in the paper.

Key words: family, socialization of the family, sociology of the family, socialization of the individual, social needs of the family

КОМЕНТАРИ, РАСПРАВЕ, ИСТРАЖИВАЊА

UDK 342.727(497.11)

Милена Васић

адвокатица у Београду*

СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА У ДИГИТАЛНОМ ПРОСТОРУ СРБИЈЕ

Сажетак:

У чланку, сачињеном на основу истраживања, анализира се пракса тужилаштва и судова у Србији у погледу кривично-правног аспекта речи употребљених у комуникацији путем дигиталне технологије односно преко друштвених мрежа. Наводи се да у тој комуникацији има пуно злоупотребе права на слободу изражавања (ширење лажних вести, разни облици узнемиравања, увреде, ширење нетрпељивости по разним основама и др.). Додаје се, међутим, да реакција тужилаштва и судова на ове злоупотребе често прелази границе заштите интереса који оправдавају ограничавање права на слободу изражавања. Констатује се да правосудни систем није изградио ефикасан механизам заштите оштећених односно жртава вербалних деликата учињених путем друштвених мрежа, те да се различито поступа у случајевима када су оштећени јавни функционери у односу на случајеве када се злоупотребе односе на новинаре; ово се може тумачити и као својеврстан притисак на критичаре функционера и њиховог јавног деловања. Аутор указује на одлуке Европског суда за људска права у овој

* Рад је сачињен према истраживању о слободи изражавања у дигиталном простору Србије на основу анализе судске и тужилачке праксе (које је спровео YUCOM) у коме је ауторка учествовала.

материји које могу да буде путоказ за измену односно изградњу правилне и конзистентне домаће праксе.

Кључне речи: слобода изражавања, људска права, дигитални простор, дигиталне технологије, друштвене мреже, злоупотреба права, јавни функционер, новинар

I. Увод

Слобода изражавања, као основно грађанско и политичко људско право, има суштинску улогу у демократском друштву. Ово право подразумева слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја, без мешања јавне власти и без обзира на границе.¹ У политичком и социолошком контексту, слобода изражавања игра улогу чувара демократског друштва, јер у друштву без слободне мисли и начина да ова мисао буде исказана, нема ни права на слободне изборе, ни плурализма идеја и мишљења, а како Европски суд за људска права наглашава у својим бројним пресудама – без плурализма, нема ни демократије.

Развој дигиталних технологија донео је могућност да се идеје и мисли шире брзином каква је само пре пар деценија била незамислива. Поред професионалних информативних *портала*, који полако али сигурно замењују традиционалне медије, сваки корисник друштвених мрежа добио је могућност да буде информациони канал за себе. Епидемија вируса *Covid-19* и ограничење слободе кретања појачали су значај слободе изражавања у дигиталном простору.

Слобода изражавања, као право, није апсолутна, већ је подложна одређеним ограничењима.² Уз развој овог права дошло је и до појаве његове злоупотребе; слобода изражавања претрпела је бројне злоупотребе – од ширења лажних вести, преко различитих облика узнемиравања на интернету, до ширења националне, расне и верске мржње и нетрпељивости. Слобода изражавања може прећи и на кривично-правни

¹ Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода (*European Convention on Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), Закон о ратификацији, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005-испр., и *Службени лист РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015, чл. 10.

² Устав Републике Србије, *Службени лист РС*, бр 98/2006 и 115/2021, чл. 46: „Слобода изражавања може се законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и неприкосновености суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије”.

терен, односно у неким ситуацијама се речи употребљене у комуникацији квалификују као кривична дела. Ове речи могу бити уперене према „обичним грађанима”, познаницима, ређе непознатим лицима, али су често оне уперене према онима које сви познајемо, односно који својим активностима утичу на наше животе. Тада најчешће говоримо о кривичним делима у којима су оштећени јавни функционери, а врло често, у последње време, и лица која обављају делатност извештавања о информацијама од јавног значаја, односно новинари. Да ли је правосудни систем изградио ефикасан механизам да адекватно заштити жртве тзв. „е-вербалних” деликата или је постао инструмент притиска на оштрије критичаре према функционерима? Анализа судске и тужилачке праксе (праксе посебног одељења Вишег тужилаштва у Београду за борбу против високотехнолошког криминала и Вишег суда у Београду) коју је урадио Комитет правника за људска права YUCOM даје неке од одговора на ова питања.³

II. Поступање Тужилаштва за високотехнолошки криминал

У периоду од 1. јануара 2017. године до 1. јануара 2022. године Тужилаштву за високотехнолошки криминал понето је укупно 687 кривичних пријава за кривично дело *ујрожавање сигурности* (од којих 77 кривичних пријава за угрожавање сигурности Председника Републике Србије, Александра Вучића). У истом временском периоду наведеном Тужилаштву је поднето 58 кривичних пријава за кривично дело *изазивање панике и нереди*, 10 кривичних пријава за кривично дело *повреда на насилну промену уставног уређења*, 9 кривичних пријава за кривично дело *расна и група дискриминација* и 8 кривичних пријава за кривично дело *повреда равноправности*.

Посебно тужилаштво за високотехнолошки криминал одбацило је значајан број кривичних пријава из разлога што пријављено дело није кривично дело за које се гони по службеној дужности, или зато што не постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности (члан 284 Закона о кривичном поступку⁴).

³ Доступно на <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2022/09/Sloboda-izrazavanja-u-digitalnom-prostoru.pdf>, приступљено 31. 3. 2023. године.

⁴ Закон о кривичном поступку – КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – одлука УС и 62/2021 – одлука УС.

Из тих разлога је за кривично дело *ујрожавање сијурносџи* одбачено 47 кривичних пријава, од којих се у 39 кривичних пријава као угрожено лице јављају функционери (председник Републике, народни посланик, председник Владе, члан Владе, судија Уставног суда, судија, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца, адвокат, полицијски службеник и лице које обавља послове од јавног значаја у области информисања).

За кривично дело *јројањање* одбачене су 72 кривичне пријаве, за кривично дело *јозивање на насилну јромену усђавној уређења* одбачено је 5 кривичних пријава, док је за дело *изазивање јанике и нерета* одбачено 47 кривичних пријава.

Применом начела опортунитета за кривично дело *ујрожавање сијурносџи* одбачено је 78 кривичних пријава, од којих се у 24 кривичне пријаве као угрожено лице јављају функционери (председник Републике, народни посланик, председник Владе, члан Владе, судија Уставног суда, судија, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца, адвокат, полицијски службеник и лице које обавља послове од јавног значаја у области информисања).

За кривично дело *јројањање* одбачено је 12 кривичних пријава, док је за *изазивање јанике и нерета* одбачена 1 кривична пријава.

III. Судски поступци

1. Пракса Вишег суда у Београду и Апелационог суда у Београду

Према информацијама добијеним на основу захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја, у периоду од 1. јануара 2017. године до 1. јануара 2022. године, пред Вишим судом у Београду (даље: Виши суд) донете су следеће пресуде у поступцима вођеним за кривична дела обухваћена истраживањем:

- *ујрожавање сијурносџи* (члан 138 Кривичног законика⁵) – донето је 100 пресуда које су правноснажне, у којима је окривљене гонило Посебно тужилаштво за високотехнолошки криминал, од којих је 48 пресуда донето на основу споразума о признању кривичног дела;
- *изазивање јанике и нерета* (члан 343 КЗ) – у случају када је оптужни акт поднет од стране Посебног тужилаштва донето је 10 правноснажних пресуда, од којих је 5 по споразуму о признању кривичног дела;

⁵ Кривични законик – КЗ, *Службени јласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

- *пропањање* (члан 138а КЗ) – донето је 18 правноснажних пресуда, од којих је 12 по споразуму о признању кривичног дела;
- *расна и груба дискриминација* (члан 387 КЗ) – донете су две правноснажне пресуде, обе по споразуму о признању кривичног дела;
- *позивање на насилну промену уставној уређења и повреда равноправности* (чланови 309 и 128 КЗ) – није било правноснажних пресуда.

2. Разлике између кривичних пријава и броја пресуда

Приметан је велики диспарат између укупног броја кривичних пријава (687) за кривично дело *ујрожавање сигурности* и броја донетих правноснажних пресуда (100).⁶ Имајући у виду и број одбачених кривичних пријава (125), остало је нерешено чак 462 предмета. У 63 предмета одбачене су кривичне пријаве за квалификовани облик *ујрожавања сигурности*, у коме су оштећена лица јавни функционери (члан 138 став 3), при чему у одговору Посебног одељења за високотехнолошки криминал на захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја није тачно опредељено својство оштећеног.

Слично томе, диспарат се види и код поднетих пријава за кривично дело *пропањање* у периоду истраживања, што је и период од када је измена КЗ којом се уводи ово кривично дело ступила на снагу. Од 235 поднетих кривичних пријава, према подацима добијеним од Посебног одељења тужилаштва одбачено је 60 кривичних пријава, а према подацима добијеним из Вишег суда, донето је 18 правноснажних пресуда, што значи да у тренутку писања овог текста постоји 157 нерешених предмета за ово кривично дело.

За потребе анализе судске праксе, извршен је увид у пресуде Вишег суда у Београду и Апелационог суда у Београду. Тако је Виши суд у Београду омогућио увид у 76 правноснажних пресуда, од којих је 72 пресуде било за *ујрожавање сигурности* и 4 пресуде за *пропањање*. Апелациони суд у Београду доставио је 41 пресуду у жалбеним поступцима које је пред овим судом водило Више јавно тужилаштво – Посебно одељење за високотехнолошки криминал.

За квалификовани облик *ујрожавања сигурности* (члан 138 став 3 КЗ),⁷ од 45 правноснажних пресуда највећи број (25) се односио на

⁶ Председник Александар Вучић се у својству оштећеног појављују 77 кривичних пријава у погледу којих је усвојено 25 правноснажних пресуда.

⁷ КЗ, чл. 138 ст. 3: „Ко дело из става 1. овој члана учини према председнику Републике, народном посланику, председнику Владе, члановима Владе, судији Уставној

оштећеног Александра Вучића у својству председника Републике и његове претходне функције председника Владе. Од 25 пресуда, само 2 су ослобађајуће и односе се на временски период када је оштећени био председник Владе. У 18 кривичних поступака закључен је споразум о признању кривичног дела.

3. Кривичне санкције и дужина поступка

Што се тиче кривичних санкција, у 5 случајева одређен је безусловни затвор и то у три случаја 8 месеци затвора, у једном случају 4 месеца затвора и у једном случају 11 месеци затвора, с тим што се у последњем случају радило о више кривичних дела у стицају. У 3 случаја одређена је затворска казна коју осуђени издржава у просторијама у којима станује (кућни затвор) и то у трајању од осам, шест и три месеца. Условна осуда изречена је у 10 случајева у трајању од једне до три године.

Када је дужина поступка у питању, у 11 случајева поступак је трајао од једног до три месеца, у 9 случајева од учињеног дела до доношења правноснажне пресуде протекло је четири до осам месеци, а у 5 случајева поступак је трајао годину дана или дуже.

4. Поступци у случајевима када су новинари оштећени

Када се о оштећеним новинарима ради, у 10 правноснажних пресуда у које је извршен увид, оштећени су били лица која обављају послове од јавног значаја у области информисања. У свим случајевима донете су осуђујуће пресуде, а у 5 случајева закључен је споразум о признању кривичног дела. У 4 случаја одређена је мера за обезбеђење присуства окривљеног и то у 2 случаја притвор и у 2 случаја забрана напуштања стана. За *ујрожавање сијурносџи* новинара изречене су 2 затворске казне и то у трајању од шест месеци и годину дана. У једном случају одређено је да осуђени издржава казну у просторијама у којима станује.

С обзиром на то да је Опште обавезно упутство Републичког јавног тужиоца којим се установљава посебна евиденција за кривична дела када су извршена на штету лица која се баве пословима од јавног значаја

суда, судији, јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца, адвокату, полицијском службенику и лицу које обавља послове од јавног значаја у области информисања у вези са пословима које обавља, казниће се затвором до пет година”.

у области јавног информисања у вези са пословима које обављају донето у децембру 2020. године, за истраживани период немамо податак о укупном броју кривичних пријава поднетих за кривично дело *ујрожавање сигурности* учињених на штету новинара Посебном тужилаштву за високотехнолошки криминал. Према подацима које је објавио *Њоршал* који се бави питањима безбедности новинара,⁸ само током 2020. и 2021. године Тужилаштву за високотехнолошки криминал поднета је 41 кривична пријава због угрожавања сигурности новинара.

Што се тиче трајања поступка, у 3 случаја поступак је трајао од једног до три месеца, у 2 случаја поступак је трајао од четири до осам месеци, а у 2 случаја поступак је трајао дуже од дванаест месеци, с тим што за 3 поступка немамо податке о дужини трајања.

5. Поступци у којима су оштећене жене

У случајевима где су се као оштећене појављивале жене, који се због природе претњи могу окарактерисати као случајеви родно заснованог насиља, мера обезбеђења присуства окривљеног одређена је у само једном случају и то када је оштећена била малолетница. У истом случају изречена је и једина затворска казна. У једном случају изречена је новчана казна, а у 6 случајева изречена је условна казна затвора у распону од једне до три године.

Када се ради о трајању поступка, само у једном случају поступак је трајао мање од три месеца, док је 7 поступака трајало дуже од годину дана и то чак две и по године у 2 поступка, три године у 2 поступка и у једном поступку четири и по године, у ком је уједно и проглашена апсолутна застарелост кривичног гоњења. У свим случајевима који су трајали дуже од годину дана одговорност је највећим делом на тужилаштву, јер је од учињеног дела до подношења оптужног акта пролазило и по више од две године.

Уз разумевање да се за квалификовани облик кривичног дела угрожавања сигурности (члан 138 став 3 КЗ) поступа хитно због значаја послова који обављају заштићена лица, дужина поступка у случајевима родно заснованог насиља значајно утиче на оштећене које су пријавиле угрожавања сигурности, на њихову виктимизацију и продужени осећај страха за сопствену безбедност. Овакво поступање значајно демотивише жртве да уопште пријављују кривична дела и по правилу то чине тек када озбиљност претњи пређе одређену границу њиховог трпљења, а

⁸ <https://bezbedninovinari.rs/>, приступљено 31.3. 2023. године.

што се показало у пракси пружања правне помоћи жртвама родно заснованог насиља.

6. Затворске казне

Од 66 осуђујућих пресуда у 18 пресуда изречене су затворске казне, укључујући ту и извршење казне у просторијама у којима осуђени станује (кућни затвор). На овом месту обрађују се радње извршења дела за које су досуђене затворске казне.

- У случају *ујрожавања сијурносџи* (члан 138 став 3 КЗ) у ком је изречена казна од шест месеци кућног затвора уз меру електронског надзора по основу споразума о признању кривичног дела, окривљени је на друштвеној мрежи *Twitter* упутио *twit* Александру Вучићу следеће садржине: „*Оцушџено рођаче! Герила кад љреузме властџи решиће љроблем. Издајнике ћемо сџирељаџи!!! Хоћеш љовез љреко очију или нећеш???*”
- На три месеца кућног затвора уз меру електронског надзора по основу споразума о признању кривичног дела *ујрожавање сијурносџи* (члан 138 став 3 КЗ), а након 24 дана проведена у притвору, осуђен је и корисник друштвене мреже *Facebook* који је на свом „профилу” написао: „*Сви љричају о иџалијанском сџенарију. Ја би љрименио румунски, знаџе оно кад се диџне кука и моџика и кад народ обори комунистџичку дикџиџтуру и на крају војска сџиреља љредседника. Замислиџе В..... љред сџирељаџким сџиројем и онај џренуџак кад му меџи кидају месо са љруди а он љада у самрџином ројџу, љрилази официџир и исџаљује меџак у љлаву, на вешалима на џераџијама обешен В....., Н.....слина и крмак Д....., као и мноџи комунистџи који су униџџили Србију.*”
- На затворску казну трајању од две године након спроведеног главног претреса осуђен је и учинилац неколико кривичних дела – љриказивање, љридављање и љоседовање љорноџрафскоџ маџеријала и искориџћавање малолетноџ лица за љорноџрафију (члан 185 став 1 КЗ), љринуда (члан 135 став 3 КЗ), ујрожавање сијурносџи (члан 138 став 1 КЗ). Он је осуђен јер је уцењивао малолетну оштећену да му шаље своје обнажене фотографије преко друштвене мреже *Instagram* и њеном, такође малолетном брату слао поруке, између осталих и ове: „*Нека џи сесџра дође на инџтаџрам или ћеш нај...џи, нека дође на инџтаџрам, нека љрихвати џ захџев и џи, мајмуне, љрихвати или си љоџов. Ј.....мо џи сесџру, љред џобом ћемо је ј...џи*”.

- На казну затвора у трајању од годину дана за кривично дело *ујрожавање сијурности* (члан 138 став 3 КЗ), након спроведеног главног претреса, осуђен је корисник друштвене мреже *Twitter* који је оштећенима, који су у том тренутку били посланици Скупштине АП Војводине писао: „*Смртī фашизму остїаїшка ДС-а у сїрези са њознаїом фашистїичком њородицом лойова Б*”; „*Смртī П – слобода народу*”; „*Кад вас буду вешали стїајаћу у регу...*”. У току трајања поступка, осуђени је био под мером забране напуштања стана годину дана.
- На осам месеци кућног затвора због кривичног дела *ујрожавање сијурности* (члан 138 став 3 КЗ), прихватањем споразума о признању кривичног дела које је окривљени закључио са Јавним тужилаштвом, осуђен је корисник друштвене мреже *Facebook*, јер је на страници радија Слободна Европа оставио коментар којим тражи смрт за децу највишег државног функционера. Осуђеном је у току трајања поступка била изречена мера притвора.
- Због кривичног дела *ујрожавање сијурности* (члан 138 став 2 КЗ), након спроведеног главног претреса, на казну затвора која се има извршити у просторијама у којима осуђени станује у трајању од шест месеци осуђен је корисник друштвене мреже *Facebook*, који је оштећенима који су браћа оставио коментар на *Facebook* групи „*Србија – наша земља – Вас* (презиме браће) *їреба заїрети и искасаїиїи*”.
- Затворску казну у трајању од шест месеци због кривичног дела *ујрожавање сијурности* (члан 138 став 1 КЗ) добио је корисник друштвене мреже *Facebook* који је једном опозиционом политичару оставио коментар на профилу: „*...у сваком їренуїїку можеш да ме њозовеш да се суочимо на улици... сада не можеш да њозовеш никоїа а убићу те као їса чим те уїледам било їде И тебе и издајничку їамад која те їраїи...*”. Осуђеном је у току трајања поступка била одређена мера забране напуштања стана у трајању од три месеца.
- Казну затвора у трајању од шест месеци због кривичног дела *ујрожавање сијурности* (члан 138 став 3 КЗ) након спроведеног главног претреса добио је корисник друштвене мреже *Twitter* који је преко ове *їлаїї-форме* упутио претње према више лица, активиста и новинара. Упућене су претње: „*Силоваћемо те*”, „*Заїалићемо ти кућу*”, „*Ј....емо ти жену, ћерке, живео СНС*”. Осуђеном лицу је у току трајања поступка одређена мера притвора.
- На казну од годину дана кућног затвора након спроведеног главног претреса осуђено је лице које је учинило кривично дело *ујрожавање сијурности* из члана 138 став 1, 2 и 3 КЗ према два новинара и једном

политичком активисти путем друштвене мреже *Twitter* директно им наводећи да ће бити елиминисани.

- На јединствену казну од годину дана и два месеца затвора због кривичног дела *прогањање* из члана 138а ставови 2 и 4 и кривичног дела *јолно узнемиравање* из члана 182а КЗ, где су се као оштећене јавиле две малолетнице, након спроведеног главног претреса, осуђено је лице које је преко *Instagrama* и телефона малолетницама слало претње и сексуалне поруке. Осуђени се на друштвеној мрежи *Instagram* лажно представљао као оштећена малолетница и слао поруке другим корисницима. Позивао је оштећене малолетнице на секс и слао им поруке следеће садржине: „*Реци својој сестри да ћу да јој ј...м мајер, има да исисам последњу кап крви из ње*”, „*Хоћу да те ј...ем, реци ми своју цену*”. Осуђеном је током поступка била одређена мера притвора.
- Због кривичног дела *ујрожавање сигурности* (члан 138 став 1 КЗ) учињеног према оштећеном уметнику, након спроведеног главног претреса, на затворску казну у трајању од четири месеца осуђен је корисник друштвене мреже *Twitter* који је написао: „*Ја бих (име и презиме оштећеног) мозак просоу. Да моју само да му се некако пришуњам и да ја чекићем лујим у бундеву.*” Осуђеном је у току трајања поступка била одређена мера притвора.
- За кривично дело *ујрожавање сигурности* (члан 138 став 3 КЗ), након спроведеног главног претреса, на затворску казну у трајању од четири месеца осуђено је једно лице које је на званичну електронску адресу председника Владе послало и-мејл следеће садржине: „*В..... треба убити јер је издајник српског народа, јер брани да дође цар и крије од народа да се не оствари пророчанство из 1997. године јер је масон и води Србију у ЕУ и НАТО.*” Осуђеном је у току трајања поступка била одређена мера притвора.
- Због *ујрожавања сигурности* (члан 138 став 3 КЗ) и кривичног дела *недозвољена производња, држање, ношење и промета оружја и експлозивних материја* (члан 348 став 1 КЗ), на јединствену казну затвора у трајању од 11 месеци, након спроведеног главног претреса, осуђен је корисник друштвене мреже *Twitter* који је о председнику Републике на овој мрежи написао: „*Не треба ја убити, треба ја мучити*”, „*Радикалско і..но треба убити*”, „*Убити., пребити і..но*” Осуђеном је приликом претреса стана пронађена муниција и у току трајања поступка одређена је мера притвора која је трајала пет и по месеци.

- Због кривичног дела *ујрожавање сигурности* (члан 138 став 3 КЗ) на затворску казну у трајању од осам месеци, на основу споразума о признању кривичног дела, осуђен је корисник друштвене мреже *Facebook* који је на овој друштвеној мрежи у једној објави на којој се налази фотографија моста у Сарајеву написао: „В....., *џази снајпер*”, „*Центар СА је од 92-95 био исписан оваквим њорукама ујозорења... с њим што није писало В..... јер је он био опасност на коју се ујозорава*”. Касније истог дана, овај корисник је поставио фотографију две особе које држе платно са нацртаним снајперским нишаном и текстом: „В....., *какав је поглед са јеврејској пробља?*” Осуђеном је у току трајања поступка одређена мера притвора.
- Због кривичног дела *ујрожавање сигурности* (члан 138 став 3 КЗ), након спроведеног главног претреса, на казну од осам месеци затвора осуђен је корисник друштвене мреже *Facebook* који је на *Facebook* страници „Курир инфо” написао: „В....., *мршву њи* (име ћерке оштећеног) *ј...м*”. Осуђеном је у току трајања поступка одређена мера притвора у трајању од два и по месеца, која је касније замењена забраном напуштања стана.
- На затворску казну у трајању од осам месеци, због *ујрожавања сигурности* (члан 138 став 3 КЗ), након спроведеног главног претреса, осуђен је корисник друштвене мреже *Facebook* који је на свом „профилу” написао: „В....., *убићу ње*”. Осуђеном је у току трајања поступка била изречена мера забране напуштања стана у трајању од шест месеци.
- Због кривичног дела *ујрожавање сигурности* (члан 138 став 3 КЗ), након спроведеног главног претреса, на затворску казну у трајању од једне године осуђено је лице које је оштећеном новинару преко друштвене мреже *Instagram* упутило поруку: „*Ошвори очи на леђима, ѡребаће њи, а ја више немам шта да кажем*” и поруку: „*Пољеди у њами кад се ми нађемо и срећнемо, ѡсле ѡла сања ћемо њи кажем зашто све ѡо*” Осуђеном је током трајања поступка изречена мера забране напуштања стана која је трајала шест месеци.
- Због кривичног дела *ујрожавање сигурности* (члана 138 став 3 КЗ) и кривичног дела *напад на службено лице у вршењу службене дужности* (члан 323 КЗ), на јединствену казну затвора у трајању од две године и два месеца, након спроведеног главног претреса, осуђено је лице које је преко друштвене мреже *Facebook* на свом „профилу” написало: „*Пушиш ми к.....* (име и презиме оштећеног), *ї...но смрљиво, бивши судија на вишем суду у Суботици, ђубре ѡкварено, ѡрошераћемо ње,*

īde su īhi lažni сведоци и лажни докази īи...ино!!!", „īохаїсийи сву сїоку у заївор (имена оштећених), убијше и (име оштећеног) циїанина и шїај лаже а и њеова жена бежала од куће курвала се хахаххах циїанија". Осуђени је на свој Facebook „профил" поставио слику једне од оштећених, запослене у јавном тужилаштву, и уз бројне увреде написао: „У Србији ови жуїи демократи, шїо све сїрелаїи". Осуђеном је у току трајања поступка изречена мера забране напуштања стана, која је трајала годину и четири месеца.

7. Недоследности у одлукама судова

Када је у питању квалификовани облик кривичног дела *уїрожавање сигурносїи*, Апелациони суд у Београду, у готово идентичним предметима, доноси различите одлуке.

Тако у одлуци Кж1 По 26/21 од 18. октобра 2021. године одбија као неосновану жалбу јавног тужиоца Вишег јавног тужилаштва у Београду против пресуде Вишег суда у Београду којом се окривљени проглашава кривим за кривично дело *уїрожавање сигурносїи* из члана 138 став 3 у вези са ставом 1 КЗ. Окривљеном је стављено на терет да је угрозио сигурност председника Републике на тај начин што је на Facebook страници „Уједињени народ Србије", на објави са снимком гостовања председника Републике Србије Александра Вучића у ТВ емисији „Упитник", оставио коментар: „У јбїи ко шїе убацио у īи..у, īоїићеш іа іоре неїо ББ. Црна сїрела има домей седам километшара, на йейш у око има шїи іа сацїа, сад не знам шїїа, ја сам ілуї и незаїошљен, ілуї вероваїно, јер ми сељаци само са њим се ј...мо и шїобом за іорез и ону лезбачу шїїо је сврбело мудо кад їримила вакцину." Образлажући своју одлуку, Апелациони суд наводи:

„Кривично дело угрожавања сигурности из члана 138. КЗ спада у групу кривичних дела против слобода и права човека и грађанина јер штити права везана за личност, а последица дела је угрожена сигурност пасивног субјекта која се манифестује у његовом личном осећају несигурности и угрожености, који је пасивни субјект озбиљно схватио, што значи да се последице одређују објективно. Имајући у виду све изнето, како током поступка јавна оптужба није пружила ниједан доказ из кога би се на несумњив начин могло утврдити да је порука коју је окривљени објавио на свом налогу изазвала осећај угрожености председника Републике Србије оштећеног Александра Вучића ... првостепени суд је правилно услед недостатка других доказа сумњу у погледу околности од којих зависи постојање обележја кривичног дела угрожавања сигурности, поступајући по правилу *in dubio pro reo*, на основу одредбе члана 16. став 5. ЗКП решио у корист окривљеног, доносећи ослобађајућу пресуду”.

Насупрот овој одлуци, у одлуци Кж1 По 35/20 од 16. јула 2021. године, Апелациони суд решава дијаметрално супротно, наводећи следеће:

„Наиме, правилно је првостепени суд на основу садржине конкретних коментара ‘Не треба га убити. Треба га мучити’” у 14:54 часова, „Радикалско го..о треба убити!” у 16:28 часова, „Убити ВУЧИЋА!” у 16:43 часова, „Побити Г...А!” у 16:55 часова, „Убити смрада!” у 16:55 часова и „Г...о убити!!!” у 16:58 часова, који су притом објављени у кратком временском периоду критичног дана, оценио да се ради о озбиљним претњама, с обзиром да су подобне да код оног коме се прети изазову осећај страха и несигурности, имајући у виду да су јасно и недвосмислено уперене на живот (насилно лишење живота убиством), а једна и на тело оштећеног („Не треба га убити. Треба га мучити” у 14:54 часа). По мишљењу Апелационог суда у Београду, неосновано се жалбом браниоца окривљеног наводи да, услед чињенице да је првостепени суд одбио доказни предлог одбране да се на главном претресу непосредно испита оштећени Председник Републике Александар Вучић, током поступка није утврђено да ли су спорне објаве проузроковале страх и осећај угрожености код оштећеног, имајући у виду да је закључак у погледу наведених одлучних чињеница правилно првостепени суд несумњиво извео на основу исказа сведока СС1, обезбеђења Председника Републике Србије, из ког произлази да је обезбеђење Председника Републике било упознато са садржином наведених порука званичним дописом упућеним од стране Војнобезбедносне агенције, након којег је обезбеђење предузело мере прописане Елаборатом обезбеђења Председника Републике до престанка конкретних претњи, да су у конкретном случају мере биле подигнуте одмах по сазнању за конкретне поруке, а да је руководилац обезбеђења био у обавези да све поруке оваквог типа саопштава Председнику Републике, које су притом, и по исказу самог окривљеног, јавно објављене и на телевизији са националном фреквенцијом критичног дана, као и на основу извештаја Министарства одбране ВБА СП бр. И/764-57 од 15.06.2020. године, из ког, између осталог, произлази да су безбедносне мере заштите Председника Републике Србије, због наведених и сличних претњи, у претходном периоду биле подигнуте на највиши ниво. Имајући у виду да је, дакле, по мишљењу Апелационог суда у Београду, током поступка изведеним доказима чињенично стање у односу на кривично дело угрожавања сигурности из члана 138 КЗ у довољној мери разјашњено у погледу свих релевантних околности неопходних за законито и правилно одлучивање у предметној кривичноправној ствари, то је правилно првостепени суд доказне предлоге да се непосредно испита оштећени Председника Републике Србије Александар Вучић и да се изврши увид у Елаборат обезбеђења Војнобезбедносне агенције оценио као сувишне.”

IV. Пракса Европског суда за људска права

Европски суд за људска права у бројним одлукама, тумачећи допуштеност ограничења права на слободу изражавања наглашава:

„Границе дозвољене критике су шире у односу на представнике Владе, него у односу на остале грађане, чак и политичаре. У демократском систему радње или пропусти Владе морају бити подвргнути помној контроли не само законодавних и судских власти, већ и штампе и јавног мњења. Надаље, доминантан положај који Влада заузима чини неопходним да покаже уздржаност у прибегавању кривичних поступка, посебно када су на располагању друга средства за одговор на неоправдане нападе и критике својих противника или медија ”.⁹

Међутим, Европски суд за људска права не сматра да позивање на насиље спада под заштиту члана 10 Европске конвенције о људским правима и основним слободама у случајевима где постоји намерна и директна употреба речи које подстичу насиље, а где постоји реална могућност да до насиља дође.¹⁰ Неопходно је, дакле, приликом одлучивања о санкционисању одређене објаве, проценити и реалну могућност да до насиља дође.

У примеру Србије, председник Републике, који има обезбеђење које врло ажурно реагује и подиже безбедносне мере на највећи могући ниво када се појави било каква назнака претње у дигиталном простору, има мање вероватноће да буде нападнут од стране обичног грађанина који на некој друштвеној мрежи изражава незадовољство због политичке ситуације, од новинара који немају обезбеђење и заиста доживљавају, поред свакодневног вербалног насиља, и физичко насиље.

Европски суд уводи и добро познати троделни тест оцене да ли је конкретно ограничење права било дозвољено. Тест ће показати да је ограничење законито када оно служи остварењу легитимног циља (а овај циљ је прописан ставом два члана 10 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода) – када се ограничење тиче интереса националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, када је учињено ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања

⁹ *Castells v. Spain*, application no. 11798/85, доступно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2211798/85%22%7D>.

¹⁰ *Sürekv. Turkey (No. 3)*, application no. 24735/94, доступно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%2224735/94%22%22%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22%22CHAMBER%22%22%22itemid%22:%5B%22001-58281%22%22%7D>.

откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства. Поред ова два критеријума, подвлачи се да ограничење мора бити неопходно у демократском друштву.

Европски суд уводи и начело сразмерности између коришћених средстава и циља који се жели постићи. У контексту слободе изражавања, начело сразмерности је у више одлука Европског суда посматрано управо кроз призму ограничења слободе изражавања и затворске санкције која је била досуђена, као најригиднији облик ограничења слободе изражавања. Тако је Суд поступио у пресуди *Perinçek* против Швајцарске у којој је закључио да је затворска казна била несразмерно ограничење права на слободу изражавања подносиоца.¹¹

На овом месту, важно је поменути и случај *Stern Taulats* и *Roura Capellera* против Шпаније у вези са пресудом у којој су подносиоци представке осуђени због тога што су палили фотографије краљевског пара на демонстрацијама.¹² Европски суд за људска права утврдио је да је пресудом учињена повреда члана 10 Европске конвенције наводећи да намера подносилаца представке није била да било кога подстакну да изврши акте насиља над краљем, а акт ове врсте треба тумачити као симболично изражавање незадовољства и протеста. Иако је перформанс укључивао паљење фотографије, био је средство за изражавање мишљења у дебати о питању од јавног интереса, односно институцији монархије. Суд је у том контексту поновио да се слобода изражавања протеже на „информације” и „идеје” које су вређале, шокирале или узнемиравале: то су били захтеви плурализма, толеранције и широкогрудости, без којих није било „демократског друштва”.

IV. Закључак

Арбитрарно широко тумачење појма претње када је оштећени председник Републике, медијски линч којем су изложени окривљени у овим поступцима и непоштовање претпоставке невиности, могу довести до закључка да се процесуирање за кривично дело *ујрожавање сијурносии*

¹¹ *Perinçek v. Switzerland*, application no. 27510/08, доступно на: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-158235&filename>

¹² *Stern Taulats and Roura Capellera v. Spain*, представке бр. 51168/15 и 51186/15 од 13. марта 2018, доступно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageiso%22:%7B%22HRV%22%7D,%22appno%22:%7B%2251168/15%22,%2251186/15%22%7D,%22documentcollectionid%22:%7B%22CHAMBER%22%7D,%22itemid%22:%7B%22001-195768%22%7D%7D>.

злоупотребљава ради застрашивања јавности. Последице по окривљене додатно погоршавају медији који не извештавају о великом броју случајева у којима се одбацује кривична пријава или обуставља кривично гоњење. Без обзира на исход кривичног поступка, последице остају како за појединца, тако и по јавност у целини

Оваква пракса не стигматизује само појединце, већ се и читава јавност застрашује слањем поруке да речи којима се критикује председник Републике морају бити пажљиво одабране, пажљивије него у свим другим случајевима, као што су нерешени случајеви напада на новинаре, на које континуирано упозоравају новинарска удружења. Супротно пракси Европског суда за људска права, правосудни органи Републике Србије, у великом броју случајева, не сматрају да је председник Републике дужан да развије већи степен толеранције на критику, нити да трпи информације које га можда вређају, шокирају или узнемиравају.

Последица огромног притиска на окривљене је и то што је највећи број осуђујућих пресуда када је оштећени био председник Александар Вучић резултат склапања споразума о признању кривичног дела (18 од 23). Постојећа пракса, иако неуједначена, ипак оставља простора за усвајање ослобађајуће пресуде. Са друге стране недостатак средстава за ангажовање браниоца, медијски притисак и изјаве јавних функционера којима се прејудицира исход кривичног поступка играју улогу у доношењу одлуке окривљених да склопе споразум.

Имајући све у виду, може се рећи да је окривљенима повређено право на правично суђење у најмање два елемента – претпоставка невиности и право на независног и непристрасног судију. Ово друго произилази не само из постојања медијског притиска на судије, већ и из тога што они немају активну улогу коју би требало да имају у потврђивању споразума о признању кривичног дела. Наиме, судија је дужан од одбије споразум ако предмет оптужбе није кривично дело, односно ако нема довољно доказа за оправдану сумњу да је окривљени учинио дело које је предмет оптужбе. Међутим, у већем броју осуђујућих пресуда на основу потврђених споразума о признању кривичног дела као радње извршења фигурирају поруке окривљених којима недостаје објективни елемент, јер не стављају у изглед оштећених неко зло и/или нису конкретне и оствариве. Многе од порука су свакако веома увредљиве садржине и представљају исказивање мржње према председнику, жеље да му се нешто лоше догоди, али не представљају претње у смислу овог кривичног дела. Са друге стране недостаје им и субјективни елемент, будући да оштећени није дао исказ којим би потврдио да је заиста осетио страх.

Анализом свих јавно доступних података и праксе судова у које је извршен увид, у истраживању је, као проблем у остваривању кривично-правне заштите грађана, новинара и активиста, идентификована неуједначена пракса услед које процесуирање истог кривичног дела *ујрожавања сигурности* има различите и опречне резултате, у зависности од својства оштећених, чиме се ствара правна несигурност. Када су новинари оштећени, недостатак процесуирања реалних и остваривих претњи слаби генерално превентивни ефекат и ствара атмосферу која гуши слободу изражавања и погодује аутоцензури. Када су оштећени јавни функционери, тренд процесуирања, супротан раније устаљеној пракси домаћих судова и Европског суда за људска права, троши оскудне ресурсе правосуђа таргетирајући грађане који можда изражавају увредљиве, шокантне и узнемирујуће идеје и информације, али не и претње које завређују кривичну одговорност. На овај начин, додатно се доприноси атмосфери која погодује аутоцензури не само професионалних новинара већ и тзв. новинара друштвених медија, односно шире јавности на друштвеним мрежама која је постала засебан канал јавног информисања. Као и у многим другим примерима, у Србији проблем не лежи у законима, већ у њиховој примени.

Milena Vasić

attorney at law in Belgrade

FREEDOM OF EXPRESSION IN DIGITAL SPACE OF SERBIA

Summary:

The article examines, on the basis of the research, the practice of public prosecutors' offices and courts in respect of criminal-legal aspects of the words used in communication *via* digital technology, *i.e.* on social networks. It is stated that in that communication freedom of expression is often misused (dissemination of false news, different forms of annoyance, promotion of intolerance on different grounds *etc.*). The author adds that, on the other hand, the reaction of the public prosecutors and courts very often exceeds limits of protection of interests justifying limiting the right of freedom of expression. The conclusion offered in the paper is that judiciary failed to establish efficient mechanism of protection of victims of verbal delicts committed through social media, and that different approach is applied when the victims are public officials in comparison with the situation when victims of abuse of rights are journalists; it is proposed that this attitude could be understood as specific pressure on critics of public officials and their public activities. The author presents the relevant decisions of European Court on Human

Rights in this matter which may serve for the establishment of proper and consistent domestic practice.

Key words: freedom of expression, human rights, digital space, digital technologies, social networks, abuse of rights, public officer, journalist

UDK 658.849.7(049.32)
347.739(049.32)

Проф. др Небојша Јовановић

Редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

ПРАВНА ПРИРОДА АУКЦИЈЕ

**Приказ објављене докторске дисертације др Маше Мишковић,¹
Правни факултет Универзитета у Београду, 2022.²**

Докторска дисертација Маше Мишковић је посвећена правној природи аукције, која представља централну тему истраживања. Према правној природи ауторка аукцију дели на принудну и добровољну, у зависности од тога да ли се аукција спроводи уз постојање или без постојања ауторитета државног органа, као и да ли се спроводи на основу воље (сагласности) лица које отуђује одређени предмет аукције или независно од његове воље.

Основни циљ дисертације је да се размотри добровољна аукција, јер она у нашем праву готово да није регулисана, имајући у виду да постоји само један члан у новом Закону о трговини из 2019. године (стари Закон о трговини из 2010. године садржао је два члана), који регулише аукцијске куће. Међутим, с обзиром на то да тема дисертације није

¹ Др Маша Мишковић је асистент са докторатом Правног факултета Универзитета у Београду.

² Др Маши Мишковић је 24. новембра 2022. године додељена награда Привредне коморе Србије за најбоље докторске дисертације одбрањене у току 2020/2021. године, које доприносе унапређењу привреде и повезивању науке и привреде.

„Правна природа *добровољне* аукције”, већ „Правна природа *аукције*”, у дисертацији се разматра институт аукције кроз целокупан наш правни систем. Ради поређења са добровољном аукцијом и извођења закључка о правној природи добровољне аукције, као и аукције уопште, разматрају се правила појединих закона, који уређују друге врсте аукције, а по својој правној природи су принудне или мешовите. То су нарочито Закон о извршењу и обезбеђењу, Закон о стечају, Закон о хипотеци, Закон о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Царински закон, Закон о јавној својини, Закон о поштанским услугама и Закон о облигационим односима. Објашњење правила наведених закона у функцији је објашњења правне природе аукције као правног института. Дакле, дисертација има за циљ одређење правне природе аукције тако што се разјашњавају различите врсте аукције, које су регулисане у српском праву, те се оне пореде са добровољном аукцијом, која у нашем праву није детаљно регулисана.

У дисертацији се постављена питања разматрају на примеру *енглеске аукције*, односно аукције са растућом ценом. У питању је најчешћи тип аукције, док остале врсте аукције имају исту логику, сврху и правну природу, само што се разликује начин формирања цене и одређивања најбољег понудиоца.

Предмет дисертације је, пре свега, *продајна аукција*. У дисертацији се на појединим местима помињу и друге врсте аукције, које обухватају пружање услуга или набавку (куповину) робе, али са циљем разграничења и навођења специфичности у односу на аукцијску продају робе. Првенствени циљ дисертације је да се размотри аукција као посебан начин закључења уговора о продаји.

Продајна аукција је најчешће *усмена*, те је то разлог што се у дисертацији наводе, пре свега, правила усмене аукције. Правила писане аукције наводе се у мери која је потребна како би се направила разлика између усмене и писане аукције.

Како би размотрила правну природу аукције, ауторка је овај правни институт анализирала у формално-правном и материјално-правном смислу. *Формално-правни аспекти* аукције подразумева разматрање *посебности аукције*, односно сагледавање његове структуре, те је ауторка анализирала све фазе тог поступка: објављивање аукцијског огласа, разгледање предмета аукције на месту и у време одређено огласом, полагање одређеног новчаног износа као услова за учествовање у поступку аукције, одржавање аукцијске продаје на дан, у време и на месту које је одређено огласом итд. Како би се сагледала структура поступка

аукције, потребно је упознавање са законским одредбама, које регулишу аукцијски поступак. Због тога се у дисертацији најпре полази од цитирања законских одредаба које се односе на поступак оних аукција које су регулисане у нашем праву. На појединим местима дисертација садржи поређење решења важећих закона са претходним законима, односно одредбама које су важиле пре измена и допуна важећих закона. Истовремено се упућује критика одређеним претходним или важећим законским решењима.

Материјално-правни аспекти аукције подразумева сагледавање саме *садржине аукције*. За различите врсте аукције разматра се основ њиховог спровођења, шта по својој правној природи представља свака аукцијска радња засебно, као и шта по својој структури представља аукција када се све аукцијске радње посматрају као једна целина.

Када је у питању добровољна аукција (аукција која се спроводи вољом, односно по налогу власника предмета аукције), излагања у дисертацији чини и општа теорија уговорног права. С обзиром на то да се након окончане добровољне аукције закључује уговор, правну природу добровољне аукције, као и правну природу сваке аукцијске радње појединачно, немогуће је размотрити без познавања и излагања опште теорије уговорног права, односно општих правила облигационог права.

Ауторка је указала на то да је регулисање добровољне аукције у српском праву потребно, имајући у виду да су у свету аукције веома развијене, а посебан значај и распрострањеност имају електронске („онлајн“) аукције. „Веб-сајтови“ за аукцијску продају робе у нашој земљи нису развијени, али имајући у виду дигитализацију и све већи и бржи развој информационо-комуникационих технологија, требало би очекивати да ће се у догледно време одомаћити и код нас. Стога се у дисертацији разматрају и одређена питања значајна за електронске („онлајн“) аукције.

Садржину дисертације чини *десет њ лава*, увод и закључак. У *уводу* ауторка поставља проблем, односно наводи разлоге за одабир теме дисертације, указујући на њен значај. Скреће се пажња на то да постоји велики број важних питања, за која у нашој правној теорији не постоје одговори, а пракса добровољне аукције није развијена. У *уводу* се такође одређује предмет разматрања, објашњава методологија и наводи план излагања.

У *првој њ лави* дисертације одређује се појам аукције. Полази се од терминологије, те се наводе термини који се за аукцију користе у различитим језицима. С обзиром на значење термина, наводе се најчешће дефиниције аукције, које се срећу у домаћој и иностраној правној теорији.

У *другој глави* дисертације излаже се статусноправни аспект аукције. Овај део дисертације је од значаја, јер је један од аргумената за одређење правне природе аукције, између осталог, и ко је организатор аукције, односно ко спроводи аукцију у конкретном случају. Због тога се у овој глави одређује ко представља организатора аукције. Питање је од нарочитог значаја за добровољну аукцију, с обзиром на непрецизно законско одређење организатора аукције (у Закону о трговини). У другој глави се поред одређења појма организатора аукције разматра и његова правна форма, делатност, дозвола за рад, општи акти и анализира се да ли оператор „веб-сајта” на коме се спроводи аукцијска продаја може представљати организатора аукције.

У *шрећој глави* дисертације разматрају се различите врсте аукције: принудна и добровољна, усмена и писана, једносмерна и двосмерна, гресистичка и детаљистичка, као и различите врсте аукције према начину одређивања цене, односно најбољег понудиоца. Подела која је од кључног значаја за одређење правне природе аукције је подела на принудну и добровољну аукцију. Ова глава посвећена је одређењу појма и основних карактеристика различитих врста аукције, а поједине врсте се детаљније разматрају у другим главама дисертације, где је то неопходно како би се одредила њихова правна природа.

Четвртој глави дисертације посвећена је представљању аукција које су регулисане у српском праву: аукција у извршном поступку, аукција ради продаје хипотековане непокретности, аукција ради продаје покретне ствари по основу регистроване залог, аукција ради наплате пореских потраживања, аукција ради продаје царински заплењене робе, аукција у стечајном поступку, аукција у облигационом праву, аукција ради продаје неиспоручивих поштанских пошиљки, аукција ради стицања и отуђења ствари у јавној својини, берзанска аукција. Наводе се и анализирају решења различитих позитивноправних прописа, како би се навођењем законских решења описале поједине врсте аукције, начин њиховог спровођења и њихове карактеристике. Ауторка је приказом законских решења која постоје у погледу одређених врста аукције створила подлогу за разматрање правне природе тих врста аукције у нашем правном систему, јер управо правила и карактеристике тих аукцијских поступака доводе до одређених критеријума за одређење правне природе аукције.

Петом глави дисертације је централна и кључна глава, имајући у виду да се у њој одређује правна природа различитих врста аукције, које су детаљно уређене у нашем праву и чија је регулатива представљена у четвртој глави дисертације. Додатно, одређује се и правна природа

добровољне аукције, која је само оквирно регулисана Законом о трговини. У циљу објашњења правне природе аукције табеларно су приказане сличности и разлике између различитих врста аукције. У овој глави формулисана је главна хипотеза дисертације о правној природи института аукције, која даље прожима преостале главе дисертације.

У *шестој глави* дисертације одређује се правна природа сваке поједине аукцијске радње: објављивање аукцијског огласа, радња учесника аукције и радња организатора аукције. У питању су радње код добровољне аукције, имајући у виду да је првенствени циљ дисертације одређење правне природе управо добровољне аукције, с обзиром на њену недовољну уређеност у нашем правном систему. Након разматрања сваке поједине аукцијске радње, оне се разматрају и као целина, како би се из те перспективе одговорило на питање каква је правна природа аукције.

Седма глава дисертације посвећена је одређењу правне природе правила аукционара. С обзиром на то да је у нашем правном систему Законом о трговини остављено аукцијским кућама да регулишу аукцијски поступак својим општим актом, а и у упоредном праву и пракси се то, по правилу, чини правилима аукционара, у овој глави се одређује њихова правна природа и основ обавезујућег дејства за све учеснике аукције. Долази се до одговора на питање да ли су правила аукционара по својој правној природи општи услови пословања и због чега обавезују све учеснике аукције, а не само најповољнијег понудиоца који закључује уговор о продаји, чији саставни део постају правила аукционара.

У *осмој глави* се разматрају посебна питања од значаја за правну природу аукције. У питању су одређени институти и општа правила, која се због правне природе аукције или не примењују у случају аукцијске продаје или се примењују нека друга, специфична правила. То су правила о прекомерном оштећењу, кауцији, самосталном иступању комисионара и правила о заштити потрошача.

Девета глава разматра правну природу одговорности организатора добровољне аукције. Основни циљ је да се дође до одговора на питање каква је правна природа одговорности аукционара који одустане од аукције – да ли је то предуговорна или уговорна одговорност. Поред тога, по општим правилима облигационог права, код уговора о продаји за правне и материјалне недостатке предмета аукције одговара продавац. Међутим, специфичност аукције се састоји у томе што се пре спровођења надметања и закључења уговора о продаји често упошљавају проценитељи (експерти), као стручна лица, како би проценили предмет аукције. Због тога се у овој глави разматра да ли ће у случају вршења

контроле предмета аукције постојати њихова одговорност за правне и материјалне недостатке предмета аукције.

У *десетој глави* одређује се правна природа међународне аукције. Бечка конвенција (Конвенција УН о уговорима о међународној продаји робе) искључила је своју примену на аукцијску продају робе, те отуда потреба да се одреди правна природа међународне аукције. Другим речима, долази се до одговора на питање да ли је правна природа међународне аукције другачија у односу на правну природу „локалне” аукције, имајући у виду искључење примене Бечке конвенције на све врсте аукције.

Након десете главе следи *закључак* докторске дисертације, у коме ауторка сажима своје ставове које је изнела у појединим главама и враћа се на хипотезу постављену у централној (петој) глави дисертације. Коначно, излагање се закључује предлогом о начину регулисања добровољне аукције у нашем праву. На крају дисертације се налази списак коришћене литературе, интернет извора, списак прописа и судске и арбитражне праксе.

Да би се одговорило на питање „*каква је правна природа аукције*”, односно „*шта је аукција по својој правној природи*” размотрене су различите врсте аукције, чије се карактеристике битно разликују, те се на њих примењују различита правила. У зависности од правне природе, ауторка је поделила аукцију на добровољну и принудну. Као критеријум поделе навела је (не)постојање сагласности (воље) власника ствари, односно лица које отуђује одређени предмет аукције. Како би се одредила правна природа аукције, на самом почетку дисертације постављено је неколико питања:

- шта је добровољна аукција по својој правној природи;
- шта је принудна аукција по својој правној природи;
- да ли се све аукције регулисане у нашем праву по својој правној природи могу сврстати у принудну или добровољну аукцију или постоје аукције са мешовитом или *sui generis* правном природом.

Добровољна је она аукција, која се спроводи на основу сагласности (воље) власника предмета аукције. Ради се о ситуацији када одређено лице даје налог организатору аукције да прода одређени предмет аукције најбољем понудиоцу – купцу. Због тога се закључује да је добровољна аукција по својој правној природи *начин извршења налога налогодавца*. Она такође представља начин закључења уговора о продаји. С обзиром на то да се аукција може спроводити и ради закључења неких других уговора, а не само уговора о продаји (на пример, уговора о делу,

уговора о пружању услуга, уговора о грађењу, уговора о набавци, уговора о лиценци, уговора о франшизингу и слично), ауторка одређује добровољну аукцију као *посебан начин/метод/механизам*, односно *посебну технику закључења уговора*. Посебну врсту добровољне аукције представља берзанска аукција, која је по својој правној природи *посебан начин закључења берзанској посла*.

Принудна је она аукција, која се спроводи независно од воље власника предмета аукције, ради намирања потраживања повериоца. На принудност утиче постојање ауторитета (ауторитативне воље) државног органа, који спроводи аукцију, а таква аукција спроводи се према императивним правилима појединих закона. Због тога она по својој правној природи представља *посебан регулисани процес/процаје*. Она не представља посебан начин закључења уговора о продаји, с обзиром на то да се код принудне аукције уговор о продаји или не закључује или се закључује, али није ни од каквог значаја за одређење њене правне природе, јер не представља основ за стицање својине на предмету аукције.

Ауторка указује на то да се не могу све аукције регулисане у нашем праву по својој правној природи сврстати у принудну или добровољну аукцију, већ да постоје аукције са мешовитом правном природом. У питању су различите врсте *вансудске јавне продаје*. Ова посебна врста аукције налази се у „међупростору” између принудне и добровољне аукције, имајући у виду да су присутни елементи обе врсте аукције. При том, у дисертацији су размотрене различите врсте вансудске јавне продаје, које се по карактеристикама разликују и међу собом, а не само у односу на принудну и добровољну аукцију. Због тога се дошло до закључка да једна група вансудске јавне продаје има *мешовити/хибридни/хетерогену правну природу*, док би се за другу групу могло рећи да има *sui generis* правну природу. Додатно, ауторка је указала и на то да би се правна природа вансудске јавне продаје могла посматрати и са аспекта лица која спроводе аукцију, када аукција представља обавезни (обавезујући) начин продаје. У том случају, из угла лица која спроводе аукцију, она представља *обавезну (обавезујућу) аукцију*.

Истраживање на коме је заснована докторска дисертација ауторке др Маше Мишковић допринело је сагледавању аукције на свеобухватан начин, с обзиром на то да се институт аукције разматра кроз целокупан наш правни систем. У дисертацији је обрађена свака поједина врста аукције, која је у нашем праву регулисана, уз детаљно разматрање добровољне аукције, за коју не постоји детаљна правна регулатива. Дисертацију одликује леп стил писања, јасно изражавање и заузимање

личног става у недоумицама у науци и прописима. У раду су анализирана сва важнија питања која могу бити од значаја за развој правне науке и правног образовања у овој области. Ауторка је дала неопходна тумачења и изнела предлоге измена постојећих и доношења нових прописа који би регулисали аукцију.

Спроведено истраживање је од посебног значаја и због чињенице да је у Србији једини системски рад на тему правног режима аукције написан пре тридесет пет година (1988. године – докторска теза под насловом „Јавно надметање“). Међутим, имајући у виду да је ова докторска теза писана осамдесетих година прошлог века, многи њени делови су застарели. Осим тога, она се уопштено бави питањима аукције, док већина питања која ауторка обрађује у својој докторској дисертацији у наведеној докторској тези нису детаљно или нису уопште анализирана.

Разматрање добровољне аукције са правне стране запостављено је и у домаћој и у страној стручној литератури. Докторска дисертација ауторке др Маше Мишковић представља значајан допринос науци пословног, уже посматрано – трговинског права. Ова докторска дисертација може да представља полазну основу за даља детаљнија истраживања аукције. Давањем предлога о начину регулисања добровољне аукције у српском праву на основу анализе одређених спорних питања, дисертација би могла послужити и као подстицај за регулисање добровољне аукције у нашем праву. Тиме би уз поједине врсте аукције, које су већ правно уређене у појединим посебним законима, регулисањем добровољне аукције био примењен систематски приступ у погледу аукцијске продаје и створена њена целовита регулатива. Постојање детаљније и целовите регулативе би даље позитивно утицало на развој наше аукцијске праксе, што би било од великог значаја, имајући у виду да се управо путем аукције, по правилу, постиже најбоља цена за предмет аукције, односно најповољнији услови за извршење одређеног посла.

Professor Nebojša Jovanović, PhD

LEGAL NATURE OF AUCTION

Review of doctoral dissertation of Maša Mišković, PhD, published by Faculty of Law of University of Belgrade, 2022.

UDK 658.849.7(049.32)

347.739(049.32)

UDK 061:347.965(497.11)"1972/2022"(049.32)
347.965(497.11)"1972/2022"(049.32)

Сања Перовановић

професор српског језика и књижевности*

АДВОКАТСКА КОМОРА ЧАЧАК 1972–2022.

Приказ Монографије поводом 50-годишњице Коморе

Ius est ars boni et equi

Право је умеће доброї и њраведної

Адвокатска комора Чачак је 8. октобра 2022. прославила златни јубилеј, пола века рада, и том приликом објавила монографију, омаж адвокатури Коморе, о чему актуелни председник, адвокат Миодраг Алексић, каже: „Педесет година од оснивања Адвокатске коморе Чачак обавезује да се поводом таквог јубилеја од заборава сачувају основни подаци о активностима и личностима које су умногоме обележиле овај период постојања наше организације”.¹

Пола века је доба зрелости. Монографија је рекапитулација раста и зрења Адвокатске коморе Чачак од почетака адвокатури и постављања темеља оног што је савремена адвокатура данас. Адвокатска комора Чачак обухвата широко подручје и низ одбора под својим окриљем и једна је од већих и бројнијих комора у српској адвокатури. Надлежност Адвокатске коморе Чачак покрива подручја Моравичког, Расинског, Рашког и Златиборског округа и обухвата заједницу од укупно 1670 уписаних адвоката. Седиште коморе је у Чачку, у улици Др Драгише Мишовића, и ту се стичу и одатле полазе и враћају се све важне вести из правног живота ове адвокатске заједнице. Ту се органи Коморе састају и старају о напретку ове захтевне професије.

І. Историјат

Законом о адвокатури и другој правној помоћи из 1971. године² предвиђено је оснивање основних адвокатских комора за подручје

* Сарадник у изради монографије.

¹ *Адвокатска комора Чачак 1972–2022: 50 година АК Чачак*, Чачак: Адвокатска комора, 2022, 9.

² Закон о адвокатури и другој правној помоћи, *Службени гласник СРС*, бр. 31/71.

једног или више окружних судова. Ово законско решење адвокатура је искористила да се организационо ојача, учврсти и очува самосталност. Посебно је значајно да је на овај начин већи број адвоката укључен у непосредно руковођење и рад у органима Адвокатске коморе Србије и основних адвокатских комора, што ће ојачати везу између Адвокатске коморе Србије и основних адвокатских комора, као и међусобну сарадњу између њих. Одлуком Адвокатске коморе Србије одређено је да се за подручје окружних судова у Краљеву, Новом Пазару, Чачку и Ужицу оснује Основна адвокатска комора, па је уз сагласност са представницима адвоката из наведених подручја заказана Оснивачка скупштина, која је и одржана 8. октобра 1972. године у Чачку. На тај дан Комору је чинило 80 адвоката. Скупштина је једногласно донела одлуку и о избору органа Основне адвокатске коморе Чачак – за председника Основне адвокатске коморе Чачак изабран је Љубомир Михајловић, адвокат из Чачка, а за потпредседнике Мићо Ковачевић, адвокат из Ужица и Предраг Марковић, адвокат из Краљева. Именовани су у чланови Управног одбора, као и делегати за Скупштину Адвокатске коморе Србије.

Релативно брзо након оснивачке скупштине, одржана је 19. маја 1973. год у Чачку Прва редовна скупштина Основне адвокатске коморе Чачак, што је било неопходно због доношења статута и других општих аката Коморе, чиме је практично она у потпуности конституисана.

Доношењем новог Закона о адвокатури и служби правне помоћи 1976. године³ учињена је измена у погледу оснивања основне адвокатске коморе - уместо оснивања основне адвокатске коморе за подручје једног или више окружних судова, предвиђено је да се оне оснивају за подручја једног или више региона међуопштинских регионалних заједница. Статутом Адвокатске коморе Србије одређено је да се за подручје региона Титово Ужице и Краљево оснује Основна адвокатска комора са седиштем у Чачку. Одлуком Адвокатске коморе Србије тој Основној адвокатској комори придружена је и до тада посебна Основна адвокатска комора Крушевац, која је имала свега 36 адвоката, јер је оцењено да тако мала не би могла успешно егзистирати нити одговарати сврси оснивања. Оснивачка скупштина одржана је 7. априла 1979. године у Чачку, донети су и Статут новоосноване Коморе и друга нормативна акта. Тако је формирана територијално највећа Основна адвокатска комора Чачак, јер је обухватала подручје тадашњих окружних су-

³ Закон о адвокатури и служби правне помоћи, *Службени гласник СРС*, бр. 26/76.

дова Чачак, Краљево, Крушевац, Нови Пазар и Ужице, и чинило ју је 158 адвоката. Од оснивања до данас, седнице Скупштине одржаване су најмање једанпут годишње, а изборне скупштине на крају мандата претходно изабраних органа. На дневном реду органа Коморе најчешће су била питања положаја адвокатури у друштву, однос органа власти према адвокатури, однос и сарадња са правосудним органима и органима управе, материјални положај адвоката који је био тежак због дискриминације адвоката у односу на друге радне људе, запослене у државном и друштвеном сектору.

Према одредбама Статута Адвокатске коморе Чачак Скупштина је највиши орган Коморе и сачињавају је представници које, сразмерно броју својих чланова, бирају Одбори адвоката. Скупштина бира председника, који представља и заступа Комору, и Управни одбор, који је извршни орган Коморе. Поред Скупштине, председника и Управног одбора, значајан допринос у раду Коморе, дају и Дисциплински органи Коморе - Дисциплински тужилац и његови заменици, председник Дисциплинског суда и седам судија, који су независни и самостални у свом раду и који се труде да професију часног вршења адвокатури издигну изнад међусобних колегијалних односа. Рад свих ових органа у Комори, као и рад за потребе адвоката и адвокатских приправника, организован је кроз континуирану логистичку подршку Стручне службе Адвокатске коморе Чачак. Како је Комора расла, с повећањем броја адвоката и адвокатских приправника, расла је и потреба за ширењем стручне Службе и обезбеђивањем адекватног пословног простора.

Уз помоћ Адвокатске коморе Србије и из сопствених средстава 1998. године Комора је купила свој први пословни простор у центру Чачка.

II. Први адвокати АКЧ

У архиви Адвокатске коморе Чачак документовани су почети њеног полувековног постојања и рада. Почетком XX века, 1905 рођен је први адвокат Коморе Петар Протић, који се, по тадашњем учесталом обичају, школовао ван граница наше земље. Свршени дипломци су се враћали у отаџбину и настављали рад на ползу свог народа и еснафа; тако је поступио и Петар Поповић.

Такође, у архиви Адвокатске коморе Чачак налази се збирка докумената о Рајку Потезици из Пријепоља, уписаном под бројем 86 у Именик Адвокатске коморе Србије, док је у Именик адвоката Адвокатске коморе Чачак уписан 22. децембра 1972. под бројем 1 – и то решење

потписао је председник Управног одбора Адвокатске коморе Чачак Љубомир Михаиловић Беко.

III. Председници

Први председник Адвокатске коморе Чачак од 1972. до 1974. био је Љубомир Михајловић Беко, адвокат из Чачка, до данас поштован и угледан, пример адвокатске етике и држања. Децембарску награду Града Чачка заслужио је 2001. године. Биран је за председника Адвокатске коморе Србије за мандат од 1986. до 1988. године, као први адвокат који није био из Београда. Добитник је Плакете Адвокатске коморе Србије 1982. године.

Након њега ту одговорну функцију обављали су: Предраг Марковић, Милољуб Петровић, Миломир Милошевић, Милутин Брадић, Мирослав Бојић, Јасмина Милутиновић, Дејан Мраковић и Миодраг Алексић. Посебан куриозитет АКЧ јесте да је актуелна председница Адвокатске коморе Србије, Јасмина Милутиновић, адвокат из Чачка, прва жена адвокат изабрана на ту функцију.

IV. Манифестације

Најзначајније манифестације у организацији и календару Адвокатске коморе Чачак су Дан адвокатури, струковна слава Свети Јустин Филозоф и Видовдански сусрети адвоката Србије, који се сваке године организују у сарадњи са Адвокатском комором Србије.

Дан адвокатури Србије обележава се сваке године 28. фебруара, као дан доношења првог Закона о правозаступницима, и овај дан се слави као дан успостављања адвокатске професије као самосталне и независне службе пружања правне помоћи.

У чачанској Комори овај Дан се обележава сваке године свечаном академијом уз пригодан културно-уметнички програм. На овај дан додељују се признања адвокатима за допринос у раду Коморе и јачању адвокатури.

Један од најзначајнијих празничних датума у адвокатури Србије јесте струковна слава Светог мученика Јустина Филозофа која се прославља 14. јуна. У Адвокатској комори Чачак је обележавана свих година, почев од 1995. године, када је први пут свечано славски колач пресечен у манастиру Студеница. Након тога ређали су се славски обреди у готово свим манастирима Овчарско-кабларске клисуре, у манастирима Жича, Љубостиња, Рача, Кончул, као и у црквеним општинама које припадају АКЧ.

На иницијативу адвоката из Крушевца, а поводом прославе 600-годишњице Косовске битке, Председништво Адвокатске коморе Србије одлучило је да се адвокатура придружи Свечаностима слободе које се традиционално обележавају у Крушевцу. Уз значајну улогу тадашњег председника Адвокатске коморе Чачак Милутина Брадића, Мирослава Бојића, тадашњег члана Председништва Адвокатске коморе Србије из Адвокатске коморе Чачак, и адвоката Владимира Поповића из Крушевца, организовани су први Видовдански сусрети адвоката Србије. Тим сусретима присуствују чланови Управног одбора Адвокатске коморе Србије и чланови управних одбора свих регионалних комора, истакнути адвокати Србије, уз присуство гостију, представника града домаћина, власти и судства. Програм Видовданских сусрета углавном обележавају заједничке седнице Управног одбора Адвокатске коморе Србије и регионалних комора, реферат са пригодном историјском или актуелном темом, уз културно-уметнички програм и полагање венца на споменик Косовским јунацима.

V. Фонд солидарности

Адвокатска комора Чачак прва је регионална комора у Србији која је почетком овог столећа препознала потребу и основала Фонд солидарности као израз освешћене солидарности, друштвене одговорности и једног породичног и домаћинског односа према својим члановима на читавој територији коју Комора обухвата, у којој су сви једнаки, а рука пружена сваком члану, сваком човеку. Циљ оснивања Фонда је помоћ адвокатима и адвокатским приправницима која почива на принципима узајамности и солидарности, а рад Фонда је регулисан правилником. Комора се нашла у многим појединачним и колективним изазовима исказујући емпатију и показујући агилност да се проблеми превазиђу и реше.

VI. Признања

Чланом 273 Статута Адвокатске коморе Чачак предвиђено је да се у знак признања адвокатима за постигнуте резултате у вршењу адвокатуре и за њен развој, као и онима ван адвокатуре који су својим личним доприносом утицали на развој и напредак адвокатуре, додели Плакета Адвокатске коморе Чачак.

Повеља Адвокатске коморе Чачак додељује се адвокату за његов запажен дугогодишњи рад у адвокатури у органима Адвокатске коморе Чачак и за успешно обављање других друштвених послова у оквиру адвокатуре, професионалних удружења и организација. Као посебно

признање за адвокатску етику и поштовање Кодекса професионалног понашања адвоката, установљена је и Повеља „Љубомир Михајловић Беко” чији је лауреат у години јубилеја пријепољски адвокат Хајрудин Балтић.

У знак признања за допринос „Протесту адвоката Србије 2014” додељена је Плакета Адвокатској комори Чачак и Посебна захвалница Јасмини Милутиновић, адвокату из Чачка.

VII. Приче из адвокатског живота

Поред правног и чињеничног аспекта, у Монографији није занемарен ни онај животни, суштински, који се бави појединачним и парадигматичним причама из адвокатског живота, у којима се упознају адвокати као професионалци и људи. Поред племенитости позива, адвокатура носи и људски терет разноликих судбина. Из сваког одбора стигла је живописна прича, сведочанство о раду адвоката АКЧ. Више пута поменут је Кодекс професионалне етике и понашања адвоката као *conditio sine qua non* бављења адвокатуром. У том смислу монографија сумира узорна радна и животна искуства адвоката.

VIII. Уместо закључка

„Наша професија подразумева образованост, стручност, самосталност, независност и еснафску организованост и као таква увек је била и биће предмет посебне пажње јавности и сваке власти без изузетка. Ово због тога што адвокатура по сили закона сумња у одлуке оних који постојају у име државе, али не политички, већ само правно и у законом прописаном поступку, пред надлежним судом или другим државним органом, остављајући без устезања, ако треба и неугодна питања, како би се заштитила људска и грађанска права грађана које заступамо” речи су актуелног председника АКЧ.⁴

Промене, грешке и тријумфи су неминовност сваког развојног пута. Адвокати Коморе Чачак настоје да испуне задатак заштите људских права онако како је то од давнина прописано – у најбољој намери и по правилима струке или *bona fides* и *lege artis*. У Монографији су представљене чињенице о историји развоја и законоправилима Коморе, чланови и председници, али и људске приче и искуства који теку упоредо у захтевном и одговорном позиву адвоката. Можда је и овај приказ

⁴ Монографија, 9.

најумесније и најбоље завршити речима њеног првог човека у години јубилеја које стреме будућности: „Ова монографија остаје као траг и сведочанство о раду Адвокатске коморе Чачак од њених почетака до данас. Због тога остављамо завештање младим колеџницама и колеџама да својим радом и животоном оилемене наредне деценије Адвокатске коморе Чачак до неких нових јубилеја”.⁵

Sanja Perovanović

Professor of Serbian Language and Literature

(collaborator on the writing and preparation of the Monograph)

FIFTY YEARS OF THE BAR ASSOCIATION OF ČAČAK 1972-2002

Review of Monograph

October of 2022 marks the 50th anniversary of establishing the Čačak Bar Association. On that occasion, a Monograph was published, summarizing the work of the Association from its very beginning until today, with a particular focus on relevant factors and events in its history and activities: foundation, organization, administration, membership, distinguished members, charitable activities, celebrations and acknowledgements. The review briefly presents the Monograph dedicated to this important anniversary of Serbian advocacy.

⁵ Исто, 167.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Уређивачки одобр часописа „Бранич” моли своје сараднике да текстове за објављивање достављају уважавајући следеће напомене:

I. Текстови не би требало да буду дужи од 16 страница. Страница треба да има 28 редова са око 66 словних знакова у реду, односно укупно око 29.500 знакова, фонт *Times New Roman* 12 pt.

1. Текст треба да буде писан на српском језику, ћирилицом, осим страних речи и речи на латинском језику, које се пишу латиницом и курзивом (коса слова, *Italik*).

2. Текст треба да садржи резиме (сажетак) испод наслова, са основним садржајем и резултатима рада, као и кључне речи (не више од 7 речи) на српском језику, а на крају такође резиме на једном од светских језика, са кључним речима на том језику. Резиме на српском и резиме на страном језику не треба да буду дужи од 20 редова.

3. **Наслов рада** пише се на средини, великим словима (фонт 14). **Наслови унутар рада** треба да имају следећи формат:

- *Први ниво наслова* – на средини; нумерација: римски број (на пример, I, II, III, итд.); прво слово велико, а остала мала.
- *Други ниво наслова* – на средини; нумерација: арапски број са тачком (на пример: 1, 2, 3. итд.); прво слово велико, а остала мала.
- *Трећи ниво наслова* – на средини, курзив; нумерација: мало слово азбуке са затвореном заградом [на пример: а), б), в), итд.]; прво слово велико, а остала мала.
- *Четврти ниво наслова*: на средини; нумерација: арапски број са затвореном заградом [на пример: 1), 2), 3), итд.]; прво слово велико, а остала мала.

Пример:

I. Напомене о ...

1. Основне поставке ...

а) Основни појмови ...

1) Терминологија ...

4. Име, презиме, академска титула и занимање аутора наводе се у левом углу прве странице изнад наслова; у пропратној фусноти, која се означава звездицом, наводи се организација у којој је аутор запослен и звање аутора. У пропратној фусноти треба написати и *e-mail* адресу аутора.

5. Рад се предаје у електронском облику. Уз рад треба доставити поштанску адресу аутора, електронску адресу и телефон за контакт.
6. Уређивачки одбор задржава право да рад прилагоди јединственим стандардима уређивања и правописним правилима српског језика (односно страног језика на ком је сачињен сажетак рада).
7. Објављени и необјављени радови се не враћају.

II. Правила цитирања:

1) **Књиге** се цитирају на следећи начин: име и презиме аутора, наслов дела наведен курзивом, евентуално редни број издања, место издања, година издања, број стране (без додатака попут стр., ст. и сл.); уколико се наводи име издавача, пише се пре места издања.

Примери:

Марко Марковић, *Право ...*, 2. издање, Београд, 2017, 101.

John Johnson, *Law on ...*, 2nd edition, London, 2016, 101.

Када се цитира књига више аутора, њихова имена и презимена раздвајају се запетом.

Књига коју је неко лице приредило као уредник цитира се тако што се након његовог имена и презимена у загради наводи ознака „уредник”, односно одговарајућа ознака на језику на коме је књига објављена.

Код поновљеног цитата књиге наводи се прво слово имена аутора са тачком и презиме, након чега се додаје број стране.

Пример: М. Марковић, 102.

Када се цитира више књига истог аутора, код поновљеног цитирања наводи се прво слово имена са тачком и презиме, а потом се у загради ставља година издања, те број стране.

Пример: М. Марковић (2010), 202.

2) **Чланци** се цитирају на следећи начин: име и презиме аутора, отворени наводници, назив чланка, затворени наводници, назив часописа курзивом, број, година издања, број стране:

Примери:

Марко Марковић, „О неким питањима ...”, *Бранич*, бр. 3–4/2013, 69.

John Johnson, „Legal aspects of ...”, *Law Journal of ...*, Vol. 3, 2017, 101.

Када се цитира чланак више аутора, њихова имена и презимена се раздвајају запетом.

Чланак објављен у оквиру зборника радова или књиге, коју је неко друго лице приредило као уредник, цитира се на следећи начин: име и презиме аутора, отворени наводници, назив чланка, затворени наводници, назив зборника радова односно књиге курзивом, у загради ознака „уредник”, „редактор” и сл. (или одговарајућа ознака на страном језику – „editor” и сл.), име и презиме уредника, евентуално редни број издања, место издања, година издања, број стране.

Када се цитира један чланак одређеног аутора, код поновљеног цитирања се наводи прво слово имена аутора са тачком и презиме, а потом број стране.

Када се цитира више чланака истог аутора, код поновљеног цитирања се наводи прво слово имена са тачком, презиме, потом се у заграду ставља година издања, те број стране.

3) **Прописи** се цитирају на следећи начин: пун назив прописа, гласило у коме је пропис објављен курзивом, број гласила и година објављивања, скраћеница „чл.”, „ст.”, „тач.” и број одредбе.

Пример: Закон о ..., *Службени гласник РС*, бр. 11/2017, 10/2018, чл. 15 ст. 2

Ако ће наведени пропис бити поново цитиран у раду, приликом првог цитирања се, после назива прописа, наводи скраћеница под којом ће се он даље наводити.

Пример: Закон о парничном поступку – ЗПП, *Службени листи РС*, ... Члан, став и тачка прописа означавају се скраћеницама: „чл.”, „ст.”, „тач.”, а параграф скраћеницом „пар.”.

Прописи на страном језику цитирају се на следећи начин: пун назив прописа преведен на српски језик, година доношења односно објављивања, отворена заграда, пун назив прописа на оригиналном језику курзивом, евентуално скраћеница под којим ће се пропис даље наводити, затворена заграда, скраћеница „чл.”, „ст.”, „тач.” или „пар.” и број одредбе.

4) **Извори са Интернета** се цитирају на следећи начин: име и презиме аутора односно организације која је припремила, назив текста, евентуално место и година објављивања, адреса Интернет странице курзивом, датум приступа страници, те број стране.

Приликом поновољеног цитирања извора са Интернета наводи се прво слово имена аутора са тачком и презиме аутора односно назив организација која је припремила текст, назив текста и број стране.

5) Уколико се цитира податак са исте стране из истог дела као и у претходној фусноти, користи се латинична скраћеница *Ibidem*, курзивом, с тачком на крају (или реч *Исио*).

Пример: Ibid. (или: Исио.)

Уколико се цитира податак из истог дела као у претходној фусноти, али су различите стране, користи се латинична скраћеница *Ibid.* (или реч *Исио*), наводи се број стране и ставља тачка на крају.

Пример: Ibid., 21. (или: Исио, 21.)

6) Уколико се цитира текст са више страна које су тачно одређене, оне се раздвајају цртицом, после које следи тачка. Уколико се цитира текст са више страна које се не одређују тачно, после броја који означава прву наведену страну наводи се „и даље” с тачком на крају.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
347.9

БРАНИЧ : часопис за правну теорију и праксу Адвокатске коморе Србије = Bраниč : Journal of Legal Theory and Practice of the Bar Association of Serbia / главни и одговорни уредник Мирослав Пауновић. – Н.с., год. 1, бр. 1 (јан.–март 1991)– . – Београд : Адвокатска комора Србије, 1991– (Београд : Службени гласник). – 24 cm

Тромесечно.

ISSN 0353–9644 = Бранич (1991)

COBISS.SR-ID 20883970
