ISSN 0354-6543

ISSN 3042-2892 (Online)

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У ПРИШТИНИ

2/2025

ISSN 0354-6543 (штампано издање)
ISSN 3042-2892 (Online)

ЗБОРНИК РАДОВА
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
У ПРИШТИНИ

Бр. 2/2025

Косовска Митровица, 2025. година.

Универзитет у Приштини
са привременим седиштем у Косовској Митровици
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
Зборник радова Правног факултета у Приштини

УНИВЕРЗИТЕТ У ПРИШТИНИ
СА ПРИВРЕМЕНИМ СЕДИШТЕМ У КОСОВСКОЈ МИТРОВИЦИ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ЗБОРНИК РАДОВА
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
У ПРИШТИНИ

Бр. 2/2025
Косовска Митровица, 2025

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У ПРИШТИНИ

https://zbornik.pravni.pr.ac.rs

Издавач
Правни факултет Универзитета у Приштини
Лоле Рибара 29, 38220 Косовска Митровица
+381.28.425.336, www.pra.pr.ac.rs

За издавача
Проф. др Слободанка Перић, декан

Главни и одговорни уредник
Доц. др Душко М. Челић, доцент

Секретари уређивачког одбора
Проф. др Мирјана Ђукић
Асс. Милица Мицовић
Асс. Бранко Шапоњић
Асс. Анђела Нићифоровић

Издавачки савет

Prof. Gabor Hamza, Ph.D.
Eötvös Loránd University, Full Member of the Hungarian Academy of Sciences, Hungary
Prof. Barbara Novak, Ph.D.
Full professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Slovenia
Проф. др Горан Марковић
Редовни професор, Универзитет у Источном Сарајеву, Правни факултет, Пале, Република Српска, Босна и Херцеговина
Prof. Valerio Massimo Minale, Ph.D.
Full professor, Università degli Studi di Napoli Federico II, Napoli, Italy
Prof. Victoria Serzhanova, Ph.D.
Habilitated Doctor of Juridical Sciences, Institute of Legal Sciences, Collegium of Social Sciences, Rzeszow University, Poland
Prof. Elena Guskova, Ph.D.
Institute for Slavic Studies of the Russian Academy of Sciences, Foreign Member of the Serbian Academy of Sciences and Arts, Russia

Prof. Ioan Batinas, Ph.D.
Associate Teacher, Babeș-Bolyai University, Faculty of History and Philosophy, Cluj-Napoca, Romania

Уредништво
Међународни научни одбор

Prof. Tina Pržeska, Ph.D.
Full professor, Faculty of Law Iustinianus Primus, "Ss. Cyril and Methodius" University in Skoplje, North Macedonia
Miklos Tihanyi, Ph.D.
Senior Lecturer, University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Hungary
Prof. Maria Genrikhovna Reshnyak, Ph.D.
University of the MFA of Russia, Faculty of International Law Moscow State University for International Relations (MGIMO)
Prof. Ante Novokmet, Ph.D.
Associate Professor, University „J. J. Strossmayer" Osijek, Faculty of Law, Croatia
Проф. др Димитрије Ћеранић
Ванредни професор, Универзитет у Источном Сарајеву, Правни факултет, Пале, Република Српска, Босна и Херцеговина

Чланови Уредништва из Републике Србије

Проф. др Андреја Катанчевић
Редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет
Проф. др Дарко Димовски
Редовни професор, Универзитет у Нишу, Правни факултет
Проф. др Дарко Симовић
Редовни професор, Криминалистичко-полицијски Универзитет у Београду
Проф. др Љубинка Ковачевић
Редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет
Проф. др Предраг Димитријевић
Редовни професор, Универзитет у Нишу, Правни факултет
Проф. др Слободан Орловић
Редовни професор, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет
др Александар Гајић,
Научни саветник, Институт за европске студије у Београду
др Милица Колаковић Бојовић

Виши научни сарадник, Институт за криминолошка и социолошка истраживања у Београду
др Драгана Ћорић
Доцент, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет
Проф. др Владимир Боранијашевић
Редовни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет
Проф. др Дејан Мировић
Редовни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет
Проф. др Јелена Беловић
Редовни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет
Проф. др Олга Јовић Прлаиновић
Редовни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет
Проф. др Огњен Вујовић
Редовни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет
Проф. др Сава Аксић,
Редовни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица
Правни факултет
Проф. др Драган Благић
Ванредни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет
Проф. др Здравко Грујић
Ванредни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет
Проф. др Саша Атанасов
Ванредни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет
Проф. др Сузана Димић
Ванредни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет
Проф. др Срђан Радуловић
Ванредни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет
Проф. др Гордана Дамјановић
Ванредни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет

Проф. др Данијела Петровић
Ванредни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица,
Правни факултет
др Невена Миленковић
Доцент, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица,
Правни факултет
др Јована Петровић
Доцент, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица,
Правни факултет

Дизајн корица
Димитрије Милић

ISSN 3042-2892 **Online**
ISSN 0354-6543

Зборник радова Правног факултета у Приштини излази два пута годишње

All papers are licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

Ставови изнети у објављеним радовима лични су ставови аутора и не изражавају ставове Уредништва и Издавача. Аутори преузимају правну и моралну одговорност за целокупни садржај рада. Правни факултет Универзитета у Приштини неће сносити никакву одговорност у случају испостављања било каквих захтева за накнаду штете.

САДРЖАЈ

1. Др Слободан ОРЛОВИЋ 13
ПРЕЛАЗНЕ ВЛАДЕ

2. Милица ВЛАДИСАВЉЕВИЋ 33
КВАЛИФИКАЦИЈА ТРГОВИНЕ ОРГАНИМА И ПРОЦЕСУИРАЊЕ
ОДГОВОРНИХ У КОНТЕКСТУ ОРУЖАНИХ СУКОБА НА КОСОВУ
И МЕТОХИЈИ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА СЛУЧАЈ „ЖУТА КУЋА“

3. Др Здравко ГРУЈИЋ 49
ОСУЂЕНИЧКЕ БАНДЕ, НАСИЉЕ МЕЂУ ОСУЂЕНИЦИМА
И ЗАТВОРСКЕ ПОБУНЕ

4. Др Душко ЧЕЛИЋ 65
ОТУЂЕЊЕ СТАНА У ЕТАЖНОЈ СВОЈИНИ НА ЗАХТЕВ
ЧЛАНОВА ЕТАЖНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

5. Стефан РАДОЈЧИЋ 83
ПРИМЕНА МЕЂУНАРОДНИХ СТАНДАРДА НАЧЕЛА
NE BIS IN IDEM У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

6. Немања ДАНИЛОВИЋ 105
ТРИ ДИМЕНЗИЈЕ ПОВЕЗИВАЊА ДРЖАВА У ПРОЦЕСУ
ФОРМИРАЊА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

7. Ана КОСТИЋ 121
УГОВОРНО ПРАВО ПРЕЧЕ КУПОВИНЕ И ДРУГИ
СЛИЧНИ ИНСТИТУТИ

8. Остоја КАЛАБА 137
ВИДЕО-НАДЗОР У СТАМБЕНИМ ЗАЈЕДНИЦАМА У ПРАКСИ
ОРГАНА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕУ НАДЛЕЖНИХ ЗА ЗАШТИТУ
ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

9. Марко ЛИНТА 163
ПРАВНИ И ЧИЊЕНИЧНИ АСПЕКТ У СИТУАЦИЈАМА
НЕСТАЛЕ ДЕЦЕ ИЗ ПОРОДИЛИШТА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

СПИСАК РЕЦЕНЗЕНАТА 177

УРЕЂИВАЧКА ПОЛИТИКА 179

УПУТСТВО АУТОРИМА 183

https://doi.org/10.63177/zrpfpr.022025.01
Оригинални научни рад
достављен: 21. 10. 2025.
прихваћен за објављивање: 27. 10. 2025.

Др Слободан ОРЛОВИЋ*

ПРЕЛАЗНЕ ВЛАДЕ[1]

Апстракт

У Републици Србији се током протеста (2024/25) после погибије 16 грађана у Новом Саду појавила идеја образовања прелазне владе као временски ограниченог органа који би се, уз остале послове извршне власти, приоритетно се старао о законитости поступка избора народних посланика. Предложена од опозиционих странака, идеја о прелазној влади није наишла на разумевање владајуће гарнитуре, нити су студенти, као носиоци протеста, показали благонаклоност за такав један орган.

Прелазна влада је обично привремена влада са одређеним бројем експерата (некада и свих) који се уобичајено називају технократама, а имају довољно стручности да помогну у превазилажењу најчешће економске или, уопште, политичке кризе. Србија је у после петооктобарским временима (2000) имала, углавном позитивно, искуство са краткотрајном прелазном владом.

Као примери различитих врста прелазних влада биће, поред српске, у основним цртицама описане прелазне владе Северне Македоније, Црне Горе и Италије.

Кључне речи: прелазна влада, технократе, устав, извршна власт.

1. УВОД

Питање прелазног облика једне од најважнијих уставних институција, а у парламентарном систему и политички највише (јер води државу), владе, постало је протеклих месеци у Србији (2025. године) веома актуелно. Током готово

* Редовни професор, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Република Србија, sorlovic@pf.uns.ac.rs, ORCID: 0000-0002-9172-1254.

[1] Рад је настао као резултат рада на Пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“, чији носилац је Правни факултет у Новом Саду. Рад је усмено саопштен на Међународном научном скупу „Савремени изазови у остваривању и заштити људских права“, који је одржан на Правном факултету Универзитетат у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици 23. и 24. маја 2025. године.

једногодишњих студентских[2] и ширих друштвених протеста, који отпочињу после пада надстрешнице зграде Железничке станице у Новом Саду и погибије 16-торо људи (1. новембра 2024), појавила се и идеја о прелазној влади.[3] Додуше, таква замишљена влада ороченог мандата, са нешто ужом надлежношћу од уобичајене за редовну парламентарну владу, помињана је и раније током тринаестогодиње владавине ове власти и водеће партије (Српска напредна странка), од стране опозиције као спасоносно, па чак и ултимативно једино решење које би могло да обезбеди услове за одржавање законитих или, политички речено, поштених избора.[4]

Ипак, прича о прелазној влади у актуелним условима завршила се пре него што је и сама идеја била разрађена. Разлог није недовољно развијен коцепт такве владе нити поједине уставноправне непознанице које би формирање једне такве

[2] Студентске протесте у Србији 2024/25. године, њихову организацију (пленуми, усаглашавање) и методе (протести пред институцијама, на факултетима, маршеви, блокаде саобраћаја) можемо упоредити са десет година ранијим студентским протестима у Македонији (под мотом „за правду“, по речима извештаја Европске комисије (2016) против заробљавања државе, стабилности на рачун демократије, клијентелизма и др. (Waters, 2021, 107) који су довели до преговора власти и опозиције, а потом и до парламентарних избора на којима је промењена власт. Оба покрета су од стране власти називана „обојеним (*colored, colorful*) револуцијама“, финансираним споља, упереним против државе (а не актуелне власти) (Vankovska, 2020, 7-12).

[3] Најближи појам прелазне владе (кабинета) на енглеском језику је *caretaker government*, а среће се и *provisional, transitional, technical* и *technocratic* (овај је посебно заступљен у литератури) *government.* Иако слични појмови, прави се и разлика између „технократа“ и „техничара“ у влади. Оба појма наглашавају компетентност и ефикасност, али за разлику од техничара, технократа није предложен као специјалиста, већ је општи стручњак. Што се тиче моћи управљања, у случају техничара оно је индиректно, врши се под руководством других елита и на административним позицијама, док је моћ технократа директна, врши се на управљачким позицијама и унутар највиших институција. Сходно томе, техничари су они којима је кроз обуку и стручност дато управљање делом административног апарата, док технократе уживају аутономију у својим областима стручности и имају отицај приликом доношења политичких одлука (Giannone & Cozzolino, 2024, 4). Ређе се помињу *non-partisan, experts* или *experimental government*. Прелазна влада има и значење привремене владе.

[4] Током студентских протеста за прелазну владу била је опозиција: https://www.021.rs/info/srbija/401840/proglas-prelazna-vlada-razuman-izlazak-iz-krize-cilj-uslovi-za-postene-izbore; https://fonet.rs/politika/Srbija/36656698/prelazna-vlada-jedino-resenje.html; https://n1info.rs/vesti/djilas-ponos-i-jovanovic-cilj-stvaranje-uslova-za-slobodne-izbore-ukoliko-bi-sad-bili-raspisani-opozicija-ne-bi-ucestvovala/; https://x.com/DraganDjilas/status/1884225557958902171; https://n1info.rs/vesti/manojlovic-kreni-pokreni-prelazna-vlada-eksperata-bez-vlasti-i-opozicije/ [7. октобар 2025. године] и др. Против прелазне владе били су највиши функционери власти: https://n1info.rs/vesti/vucic-pozvao-da-sto-pre-krenu-razgovori-sa-profesorima-i-predstavnicima-univerziteta-niko-ne-izbegava-svoju-odgovornost/; https://n1info.rs/vesti/dacic-protiv-smo-vanrednih-izbora-razgovaracemo-o-vucicevom-pokretu-ali-to-ne-podrazumeva-ukidanje-sps-a/ [7. октобар 2025. године] и студенти у блокади: https://www.masina.rs/prelazna-vlada-je-pokusaj-pasiviziranja-naroda-smatraju-studenti-u-blokadi-filozofskog-fakulteta/; https://www.021.rs/info/srbija/403628/studenti-u-blokadi-zahtev-za-formiranje-prelazne-vlade-nije-u-nasoj-nadleznosti [7. октобар 2025. године] и др.

институције носило са собом, пре свега у погледу надлежности и рочности. Разлог краја концепта о прелазној влади није ни у немогућности договора ко би је чинио и по којој формули учешћа (партиципације) – политички, неполитички или стручни чланови, или пак сви заинтересовани – власт, опозиција, студенти у протесту.[5] На крају, са конкретним министарским односно персоналним и ресорним решењима, као последњим кораком ка састављању сваке владе, није било ни покушано.

Након што је захтеве, пре свега опозиције, о прелазној влади заменила друга тема –политички захтев студената за расписивањем ванредних парламентарних избора, могуће је нешто јасније сагледати разлоге због којих до образовања прелазне владе није дошло.

Битна почетна мана неостварене српске прелазне владе (називала се и привременом, експертском, владом солидарности или поверења) била је та што није словила као заједнички политички предлог и услов за прекид протеста који би био обнародован од већине побуњених грађана против овог режима, а пре свега студената, опозиције, политичких и друштвених активиста и других активних структура друштва. На избору прелазне владе већма је инсистирала готово целокупна опозиција, док је студентска подршка том захтеву углавном изостајала. Власт је, с друге стране, од самог почетка јавно саопштавала да никада неће бити било какве прелазне владе[6]. Такав одбацујући став власти још је више учвршћиван сазнањем да сама идеја уз логичан редослед: прво прелазна влада па у догледно време фер избори, није добила очекивану подршку студената. Тако се загасила блага идеја о прелазној влади, као привременом политичком решењу игнорисаном и одбијаном од у протеклом времену најважнијих друштвених фактора – студената и власти, што је практично довело до тога да су овај бунт и друштвена криза продужени. Неизвесност око образовања прелазне владе у Србији је, све су прилике, минула, али се повећала неизвесност када би и како ова криза барем почела да се превазилази.

2. ПОЈАМ ПРЕЛАЗНЕ ВЛАДЕ

Сагледати уставноправна својства прелазне владе најлакше је, а можда и најтачније, њеним поређењем са обичном, редовном владом парламентарног система и уочавањем њихових разлика. Парламентарна влада је носилац извршне власти и по

[5] Студенти су отпочели масовне протесте, блокаде факултета и обележавање времена страдања жртава у паду надстрешнице у Новом Саду. Први протести и захтеви за одговорношћу отпочели су 5. новембра 2024. година, а блокаде факултета после месец дана (2. децембра 2024. године). https://www.bbc.com/serbian/articles/c5yerzk2yleo/cyr [10. октобар 2025. године].

[6] „Неће бити прелазне владе док сам жив“, https://www.politika.rs/scc/clanak/666145/vucic-dok-sam-ziv-necu-prihvatiti-prelaznu-vladu-ne-dam-im-da-otmu-drzavu [10. октобар 2025. године], односно само ако људи из владајуће странке одбију послушност, https://www.danas.rs/vesti/politika/vucic-prelazna-vlada/ [10. октобар 2025. године].

дефиницији политичка – чине је политичке личности, чланови политичких странака. *Katz* је направио чувену разлику између „страначке припадност власти“ (*partyness of government*) – стања у којем су распоред функционера у политичкој извршној власти и природа владиног доношења одлука партијски засновани и партијски усмерени – и „владавине странке“ (*party governmentness*) који се односи на организациону снагу странака и продор политичких странака у животе грађана (Helms, 2023, 515). Дуго времена су владе у демократским системима управо доживљаване као страначке, састављене од функционера странака које су освојиле места у националним скупштинама. Истраживање дводеценијског (2000-2020) учешћа технократа у владама европских држава указује да оно није подједнако заступљено – у јужној и источној Европи технократски министри чине значајну и релевантну мањину, док су северне и западне европске земље много мање навикнуте на избор технократских министара а раст њиховог броја је скроман (Vittori, et al., 2023, 9). Исто истраживање је показало да су око 37% њих доктори наука (*PhD*) и да су преко 50% по струци економисти или правници (Vittori, et al., 2023, 6). Међутим, повећано присуство технократа, нестраначких личности у влади, изазива и све веће научно интересовање са питањем да ли се ради о преобликовању традиционалне страначке владе и алтернативи популизму, односно да ли су демократија и технократија савезници или непријатељи. Политиколози су почели да испитују утицај технократије на преобликовање традиционалних образаца демократског управљања. Прелазна влада стручњака представља изазов за модел страначке владе и алтернативу како популизму тако и самој страначкој влади (Improta, 2021, 222). *Bertsou* сматра да је технократија пријатељ демократије када помаже представничким демократским системима да уравнотеже потребу за стручношћу, ефикасношћу и одговорношћу у управљању државом, а непријатељ ако је слепа за постојање друштвеног сукоба и занемарује последице технократских одлука по различите групе у друштву (Bertsou, 2020, 27).

По пореклу, влада је плод вековне политичке праксе током које је мењала положај унутар система власти, како се, између осталог мењао и положај извршне власти, нашавши се у једном историјском моменту у либералним, модерним уставима. Модел уставом уређене парламентарне владе као највишег државног органа који креира и спроводи политику остаје непромењен, уз одређене својствености сваког парламентарног режима. Прелазна влада је *ad hoc* орган која настаје у различитим, обично кризним политичким околностима које нису временски ни садржински унапред познате. А када се таква влада изабере, обично има временски орочен и унапред одређен мандат по питању надлежности. У политички нестабилним системима прелазне владе су производ оружане побуне, револуције или политичког колапса власти и имају војни (милитаристички) карактер.[7]

[7] Различити облици честих прелазних влада које се формирају војним ударом армијских трупа неће бити предмет посебне обраде у овом раду јер у дужем периоду не представљају успешан

По типу, прелазне владе нису редовне већ владе које се у посебним околностима формирају као привремено политичко решење. Оне могу бити политичког, неполитичког или мешовитог састава; ако су политичке, могуће су једностраначке или пак коалиционе прелазне владе, такође могу се формирати као мањинске или концентрационе. Ако су нестраначке, у прелазне владе најчешће улазе стручњаци у различитим друштвеним областима (експерти, технократе), отуда називи експертска или технократска влада. Идеолошки, прелазна влада је она која остаје у границама политичких идеја самог устава –владавина права, демократија, јемство људских права. Ипак, самим тим што је могу чинити стручњаци и неполитичке личности, она је влада мање наглашеног идеолошког нивоа што је чини другачијом од редовних влада које се руководе видљивијом идеологијом.

У погледу избора, прелазна влада пролази истим путем као и редовна влада конкретне државе, мада тај поступак не мора у свим фазама (предлагање, расправа, гласање) бити истоветан. Мандатара именује овлашћени предлагач, шеф државе или парламента, а потом о програму и саставу владе, или само о канцелару, гласа парламент, у форми једног или оба дома. Оно што је карактеристично јесте да њеном избору претходи политички договор свих или парламентарне већине, као неписано или (ређе) писано правило. Оно што приликом избора прелазне владе може бити супротно уставној теорији је компромисна чињеница да политичке личности, чланови парламента, бирају неполитичке чланове владе, стручњаке. Избор нестраначког министра је свакако ризик за политичку странку, а ако је у питању премијер тај ризик још и већи, али се странке ипак понекад ослањају на нестраначке функционере на месту председника владе. Странке победнице на изборима преферирају технократске премијере без политичког искуства ако треба управљати тешким економским кризама или за вођење прелазних кабинета из неких других разлога. Нестраначки премијери могу доћи на власт у полупредседничким системима, када је изабрани председник кључни политички и страначки актер: шеф државе је склон да изабере (предложи) нестраначког премијера као свог поузданог представника у кабинету, а посебна уставна правила дају председнику аутономију по питању именовања премијера. Међутим, нису сви нестраначки председници влада технократе, нити су карактеристика само полупредседничких система – неки од њих владају у парламентарним земљама (Vercesi, 2022, 4).[8]

облик смене власти у европским демократским државама (последње: 1967. године у Грчкој, 1974. године на Кипру и у Португалији, 1980. године у Турској). Војни удари и образовање официрских прелазних влада могу бити последица грађанског рата, оружане побуне против демократског или ауторитарног режима, политичког атентата или смрти ауторитарног вође, а ређи су разлози економских криза. Војни лидер прелазне владе напушта положај изборном нове демократске владе, а често се сам, или са својом новооснованом странком, кандидује на изборима настојећи да постане „цивилна“ власт.

[8] У истраживачком узорку од 24 европске државе, 44 (12%) од 375 премијера били су нестраначки опредељени и њихов број се значајно повећао између 1990. и 2022. године. Док је

Brunclik разлоге формирања прелазних влада дели у неколико група (назива их *tehnocratic cabinets*). Примарно, формирање технократских влада као у Италији, Грчкој или Бугарској аутор повезује са економском кризом. Али важи и обратно: у другим случајевима технократски кабинети настајали су упркос томе што није било очигледне економске кризе (тако у Португалији 1978. и 1979. године). Свакако да постоје и државе у којима нису формиране прелазне владе, упркос постојања кризних периода, било економских, било политичких.[9]

У другу групу спадају технократске владе које се формирају након пада, неуспеха или немогућности образовања политичких влада. Ту откривамо неколико подгрупа. Прва је када политичке странке не успевају да се договоре и формирају кабинет након парламентарних избора (пример може бити ситуација која је настала после парламентарних избора у Румунији 1992. године) или након распада владајуће коалиције. Такође, ако се политичке странке суочавају са озбиљном кризом легитимитета, на пример због корупције,[10] па не могу да формирају владу, нестраначки технократски кабинет се сматра добрим и легитимним решењем кризе (пример је италијанска влада коју је предводио *C. A. Ciampi* из 1993. године и чешки кабинет на чијем је челу био *J. Tošovský* 1998. године). Посебан разлог постојао је када политичке странке нису могле да пронађу и предложе своје (страначке) кандидате за премијера и министре јер су политичке странке и вишепартијски системи били тек у настајању. Ово се дешавало у „пост-комунистичким" европским државама почетком 1990-их па су се формирале технократске владе (премијери таквих влада били су: *V. Ahmeti* (1991) и *Y. Bufi* (1991-2) у Албанији, Л. Беров (1992-4) и Р. Инджова (1994-5) у Бугарској, *T. Vähi* (1992) у Естонији, *K. Prunskienė* (1990-1), *A. Abišala* (1992) и *B. Lubys* (1992-3) у Литванији, *A. Šķēle* (1995-7) у Летонији, Н. Кљусев (1991-2) у Македонији, *N. Văcăroiu* (1992-6) у Румунији). Посебан тип су

само 11 нестраначких премијера ступило на дужност између 1945. и 1990. године, то се догодило 33 пута у наредне три деценије (десет премијера 1991-2000; два 2001-2010; и 19 2011-2022) (Vercesi, 2022, 2).

[9] Холандија и Немачка никада нису искусиле владу вођену технократама или нестраначку прелазну владу у послератном периоду. Ипак, удео министара без парламентарне каријере и без водеће страначке позиције, био је генерално већи у холандским кабинетима (37,5%) него у немачким кабинетима (11,7%) за период 1945–1984. године. Уједињено Краљевство нема скорашњег искуства са нестраначким прелазним кабинетима или владама вођеним технократама. Слично томе, а такође и с обзиром на специфичну природу своје извршне власти, швајцарски кабинети се могу сматрати потпуно страначким (Chiru & Enyedi, 2022, 103).

[10] Перцепција корупције од стране грађана у једној држави такође подстиче подршку технократији. Позитивни ставови према технократији чешћи су у државама са вишим нивоом (перципиране) корупције, што значи да замену политичких министара нестраначким стручњацима заиста подржавају првенствено грађани који су више забринути за ефекте ове појаве. Ово је посебно случај у политичким системима, попут оних у централној и источној Европи, где је питање корупције постало димензија страначке борбе (Chiru & Enyedi, 2022, 109).

технократске владе које настају када страначка влада изгуби поверење, а опозиционе странке нису довољно јаке да формирају нову владу. Тада се технократска влада може појавити као хитан начин изласка из кризе (чешка влада коју је предводио *J. Fischer* 2009. године). Фактор „економске кризе“ може се сматрати и врстом страначког неуспеха, јер се технократски кабинети често именују када партијски кабинети нису успели да остваре очекиване резултате економске политике.

Следећи разлог који може довести до формирања технократског кабинета је моћан председник републике. Посебно се ауторитаризам сматра важном претпоставком склоности грађана технократској влади (Chiru & Enyedi, 2022, 106). Ова ситуација је типична за источно-европске државе, Русију, Украјину и кавкаске државе (бугарски председник З. Желев именовао је Беровљев технократски кабинет 1992. године, чешки председник *M. Zeman* именовао је технократски кабинет 2013. године на чијем челу је био *J. Rusnok*. Моћан (формално или неформално) председник може бити у искушењу да опозове партијски кабинет и именује технократски над којим може имати потпуну контролу јер су министри одсечени од странака и нису им одговорни.

Коначно, постоје технократски кабинети који су успостављени у кризним ситуацијама које се не могу лако сврстати у напред наведене групе па чине преосталу (резидуалну) категорију. На пример, румунски технократски премијер *M. C. Isărescu* је именован како би се деблокирао уставни застој. Претходни премијер, *R. Vasile,* опозван је од стране председника (*E. Constantinescu*), а опозиционе странке и уставни стручњаци су тврдили да је овај председнички потез био неуставан. На крају је *Vasile* поднео оставку, а *Isărescu* је именован као компромисни кандидат у овом уставном сукобу. Посебно је недостатак одговарајућих кадрова надокнађиван премијерима који су били чланови комунистичких партија (нпр. *Tošovský* у Чешкој, *Prunskiene* у Литванији, *Văcăroiu* у Румунији и *В. Фокін*, В. Масол, *Л. Кучма* и *Е. Марчук* у Украјини). За разлику од нових политичара којима је недостајало политичког искуства, ови политичари су радили у разним државним институцијама током периода комунистичке владавине (*Brunclík,* 2015, 61-3).[11]

[11] После свих ових разлога формирања прелазних влада, односно уласка стручњака у владу, интересантно је навести, као парадокс, пример Аустрије. У тој држави број нестраначких министара у редовним већинским владама (1945–2021) био је само 25. Међутим, нестраначки министри у владама којима је на челу био *S. Kurtz* (2017–19 и 2020–21) чинили су 21,5%. Ово је парадоксално јер су кључни фактори за које се показало да фаворизују избор нестраначких министара у литератури били упадљиво одсутни у Аустрији. Ово свакако важи за „доба демократије“ (где се сматра да младе демократије са мање консолидованим страначким системима подстичу именовање технократских министара), изборни систем (где се сматра да системи са једномандатним изборним јединицама фаворизују именовање технократа) и продужене економске кризе (сматра се да подстичу регрутовање технократа како би се помогло у превазилажењу кризних ситуација). Аустрија је очигледно била једна од старијих демократија у Европи и увек је имала пропорционални изборни систем. Штавише, ако је

По питању мандата, односно трајања прелазне владе, она се суштински разликује од редовне владе. Парламентарна влада остаје на власти све док је иза ње политичко поверење парламентарне већине, а најдуже колико и сам представнички орган, док су природа мандата и његова трајност код прелазне владе другачији. Прелазна влада је по својој природи привремена, иако њена трајност може да потраје и читав редовни мандата, четири године, ако јој политичке околности иду у прилог. Прелазна влада настаје као изнуђени или компромисни излаз из неке политичке кризе, а који је од почетка привремено решење које држави треба да омогући повратак у редовне политичке токове (нешто је другачије у С. Македонији где је тај компромис унапред познат, понављан и уређен законом). Стабилизацијом политичких прилика, или рецимо економских, по дефиницији престаје мандат прелазној влади што је, додуше, будућа неодређена околност. Мандат може и да се орочи на неко краће време, унапред договорно утврђено, а које је по плану потребно за излазак из кризе или спровођење конкретне мере (годину дана, на пример).

Правило је да прелазна влада обавља све надлежности министарског кабинета у редовном мандату. Уже посматрано, то није влада сужених надлежности па је треба разликовати од владе у оставци или техничке владе. Она може да има одређене приоритетне задатке, чешће је то у оквиру финансијске и економске а ређе политичке консолидације, али обавља и све друге послове извршне власти који су јој по уставу дати. Техничка влада пак „настаје када влада поднесе оставку у очекивању превремених избора, након, на пример, неуспеха коалиције или распуштања парламента. У овим ситуацијама именује се привремени кабинет који по конвенцији или уставној одредби обично нема овлашћење да покреће нову политику док се не одрже нови избори“. Такве владе одржавају политички *status quo* у неком краћем периоду. Што се њиховог састава тиче, прелазни кабинети у техничком мандату укључују већи просечан удео министара-технократа који имају бирократско искуство, нестраначки су опредељени и именовани су због своје стручности (Schleiter & Morgan-Jones, 2009, 672, 674). У теорији наилазимо на ставове да је појам техничке владе, односно, привременог кабинета у принципу другачији од прелазне владе. Док је технократски кабинет, односно прелазна влада у ширем смислу речи, дефинисан

уопште и било, Аустрија је имала знатно мање економских криза од 1945. године него већина других западноевропских држава. Такође, ни други фактори који доприносе формирању технократских влада не постоје у Аустрији: облик владавине - показало се да полупредседнички системи, посебно они са моћним председницима, имају већу вероватноћу да имају нестраначке министре. Иако је Аустрија формално полупредседнички систем, она се сматра примером режима у коме су уставна овлашћења председника, по конвенцији, остала неискоришћена у уставној пракси. Напротив, то је једини очигледно „парламентаризовани“ председничко-парламентарни режим у данашњем свету (*Samuels & Shugart*). Сложени и фрагментирани кабинети, који укључују велики број странака, као и законодавна фрагментација су такође идентификовани као повољан услов за улазак технократа у владу. Међутим, ни ова два фактора, немају никакав значај у Аустрији (Helms, 2023, 519).

путем свог састава (нестраначка природа), привремени кабинет (техничка влада) је дефинисан својим ограниченим овлашћењима. Како су *Diermeier* и *Roozendaal* рекли: „Привремени кабинети обично имају само ограничен политички програм, за релативно кратак временски период. Често се привремене (техничке, *нап. С.О*) владе формирају да би премостиле одређени временски период док се не одрже нови општи избори“ (Brunclík, 2016, 60).

Поред описаних, постоје и други облици прелазних влада (као ширег појма). Тако, *McDonnell* и *Valbruzzi* дефинишу технократски кабинет (обрнуто у односу на елементе страначке владе које је побројао *Katz*) као идеални модел где: све главне одлуке владе не доносе изабрани партијски званичници; о политици се не одлучује у кругу странака које у кабинету обједињавају (формулишу) ту политику да би се спровела; премијер и министри нису регрутовани преко странке. Међутим, није увек лако утврдити да ли се о политици кабинета одлучује унутар странака или не, и да ли се чланови регрутују преко странака. Посебан проблем је како класификовати кабинете који укључују и страначке и нестраначке личности (*Hloušek* и *Kopeček* предлажу нови термин: полуполитички кабинети (*semi-political*), који су између политичког и технократског (неполитичког) кабинета. *McDonnell* и *Valbruzzi* разликују: а) технократске кабинете са већином страначки опредељених чланова и б) технократске кабинете са већином технократа. Уз ово, они додају још један критеријум: кабинети у којима је више политичара него технократа класификују се као технократски, само под условом да их технократа и води – „владе вођене технократама“. С обзиром на то да је улога премијера кључна за разумевање технократског кабинета, и уопште кључна у свакој влади, да би се влада класификовала као технократска логично је да премијер мора бити технократа (нестраначка личност) (Brunclík, 2015, 59).[12]

Однос прелазне владе и парламента суштински је другачији него уобичајени уставноправни однос који зовемо парламентарном равнотежом. Прелазна влада је плод политичког споразума који мора бити потврђен у парламенту, већинским ако не већ не може бити консензуалног гласања за владу. То подразумева и да већина у скупштини гласа за министре који нису страначки опредељени а чине експертску владу, односно да гласа за министре као страначке активисте и из дотадашње власти и из опозиције. Иако имају одређена права која произлазе из начела парламентарне равнотеже којима може да се утиче на престанак мандата како владе тако и појединог

[12] Међутим, у пракси имамо кабинете на челу са технократом чији је тим углавном састављен од страначких личности па чак и владе у којима је једини технократа премијер: *A. Šķēle* у Летонији, 1995-7, *M. C. Isărescu* у Румунији, 1999-2000, М. Цветковић у Србији, 2008-12. С друге стране, постоје примери влада који се приближавају идеалном типу технократског кабинета. У потпуности састављени од технократа били су кабинети које су саставили: *M. Monti* у Италији, 2011-3, *J. Rusnok* у Чешкој Републици, 2013-4. и, раније, *R. R. Lehto*, 1963-4, у Финској (Brunclík, 2015, 59).

министра, а са друге стране и парламента, ни парламент ни прелазна влада их по правилу не користе током трајања договореног мандата.

Што се тиче легитимитета прелазне владе, он је свакако мањи од оног који има демократска политичка влада којој је народ као суверен, на изборима, преко парламента, дао легитимитет односно право да у име грађана обавља власт. Прелазна влада нема такав изборни легитимитет, већ се он црпи само из парламента (не и из избора). С друге стране, у у кризама савремених демократија и представничко тело губи легитимитет, опада поверење грађана у њега. Отуда се већина прелазних (технократских) влада и поставља управо у временима кризе, често након економских рецесија и политичких скандала, како би се надокнадио дефицит легитимитета представничких тела и демократских процеса.

Ако су грађани незадовољни политиком, када њихови ставови не могу да промене курс власти и ако политичарима није стало до потреба и ставова грађана, онда они имају тенденцију да не одобравају страначку владу и вероватније је да ће прихватити алтернативе класичним парламентарним демократским уређењима (Chiru & Enyedi, 2022, 98). Таква влада у којој би преовлађивала стручност чланова (наспрам страначке позиције) који треба да буду лидери са изузетним образовним и професионалним квалификацијама који доносе одлуке на основу чињеница и доказа, а не морала и вредности (Rojon et al., 2023, 461). Таква је управо прелазна технократска влада коју би чинили стручњаци. Као стручњаци у влади најрадије су виђени универзитетски професори, значајно испред бизнисмена и државних службеника (Rojon et al., 2023, 460). Али истраживања показују да у неким државама грађани који су у значајној мери задовољни политиком владе (Уједињено Краљевство или Швајцарска, на пример) показују подршку влади (и) стручњака – претпоставка је да коришћење технократа и нестраначких личности у политици виде као комплементарну стратегију за даље побољшање квалитета саме демократије.

3. ПРИМЕРИ ПРЕЛАЗНИХ ВЛАДА У СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ, ЦРНОЈ ГОРИ, СРБИЈИ И ИТАЛИЈИ

3.1. Северна Македонија

Специфично решење о прелазној влади постоји у С. Македонији. Њено формирање је уређено законом којем је претходио договор политичких странака. По унутрашњем политичком споразуму из Пржина (Скопље, преговори 2. јун - 15. јул 2015. године), склопљеном под надзором Европске уније, формирана је прелазна (концентрациона) влада која је организовала парламентарне изборе после шест месеци (јун 2016. године). Претходно, један од захтева ЕУ за отварање преговора о приступању било је формирање прелазне владе која би, између осталог, пре организовања парламентарних избора, испитала актуелне политичке афере (Bassuener,

2015, III) [13] Заправо је избор прелазне владе која би осигурала слободне и поштене изборе сматран „идеалним“, уједно то би довело до изласка из политичке кризе изазаване „делегитимацијом демократских институција од стране губитничке странке, што се десило 2013. године“ (Costamagna & Denti, 2015, 2). Премијер 100 дана пре парламентарних избора даје оставку, а Собрање бира новог председника владе кога предлаже највећа политичка партија из владајуће коалиције. Према правилима примењеним пре избора 2016. године ради обезбеђивања правичности и транспарентности, прелазна влада која укључује чланове опозиције мора преузети контролу три месеца пре дана избора. Правило је поштовано током парламентарних избора 2020. године, а нова влада формирана након избора 2020. године неформално се сагласила, што је био део коалиционих разговора, да именује албанског премијера три месеца пре наредних избора“ (Freedom House, 2024). Раније, сходно одредбама Пржинског споразума, 3. јануара 2020. године изабрана је прелазна влада на челу са бившим министром унутрашњих послова Оливером Спасовским, из Социјалдемократске уније Македоније (СДУМ), а која је обављала своје функције до ванредних парламентарних избора који су првобитно били заказани за 12. април (Stamova, 2023, 57).

Највећа опозициона партија предлаже министра унутрашњих послова, уз консултације са двема политичким странкама које имају највише посланика у Собрању, и министра рада и социјалне политике. Даље, нови министар унутрашњих послова може да врши распоређивање до 15 функционера у министарству. Такође, Законом о Влади (45) предвиђен је и избор заменика министара у поменутим и у још три министарства (њима мандат траје до објављивања коначних резултата избора). У министарству унуутрашњих послова и министарству рада на предлог највеће владајуће странке, а у остала три министарства (финансија, пољопривреде и информатике) на предлог највеће опозиционе странке. Такође, и најважније одлуке унутар тих министарстава доносе се са два потписа. Циљ ове владе је организовање избора за посланике Собрања. Она је практично уставни гарант поштених парламентарних избора.

3.2. Црна Гора

42. Влада Црне Горе на чијем челу је био Здравко Кривокапић, формирана 4. децембра 2020. године била је прва прелазна, експертска односно технократска влада у њеној историји, самопрозвана „владом 12 апостола“. Овај назив дао јој је сам

[13] „Текст споразума је био веома амбициозан. Својим потписима, четири странке су се обавезале да ће вратити СДСМ у парламент, формирати парламентарни истражни одбор задужен за истрагу скандала са прислушкивањем, образовати прелазну владу, реформисати Државну изборну комисију, уредити бирачки списак и да ће премијер Н. Груевски поднети оставку 100 дана пре нових избора заказаних за април 2016. године“ (Abdullahi, 2023, 14).

премијер Кривокапић, а односи се на чињеницу да су сви чланови владе, осим потпредседника Абазовића, били православни хришћани и следбеници Српске православне цркве (Vujović & Nenezić, 2023, 29). Изабрана је у парламенту гласовима до тада опозиционих посланика који су имали већину од само једног гласа (41). Позиционирана је као „неполитичка влада" или „влада стручњака", чији су сви чланови нестраначки опредељени (осим потпредседника Д. Абазовића из УРА-е). Мањинске странке нису ушле у владу иако је Кривокапић, у складу са ранијим (септембарским) споразумом, позвао албанске и бошњачке странке на разговоре о уласку у владу. Међутим, Кривокапићев покушај је пропао углавном због неповерења ових странака у ставове неких чланова просрпских изборних листа и странака (ЗБЦГ, МНН, ЦнБ) о спољној политици и мањинама (Teles de Menezes, 2021, 62).

Сама влада је била прелазне природе, којој је мандат, по договору, био орочен на једну годину. Основни циљ јој је био да деполитизује (департизује) јавне институције и избори се са корупцијом, као и да створи услове за поштене парламентарне изборе. Оваква влада представљена у личности премијера Кривокапића могла је позитивно утицати на процес изглађивања етничких, политичких и верских разлика које су постојале у држави, али очекивања у вези са тим нису испуњена (Meleshkina & Pomiguev, 2023, 788).

Већ на почетку мандата владе (крајем 2020) измењен је Закон о слободи вероисповести (из јануара 2020) који је изазвао вишемесечне протесте (литије) против претходне власти, повећана је минимална плата и спроведене неке мере борбе против сиве економије и корупције. Истовремено, активности владе изазивале су незадовољство и отпор различитих политичких снага на свим странама, укључујући и лидере Демократског фронта који је подржао владу као највећа групација, а које су оптуживале Кривокапића да је уместо очекиваног побољшања односа између Црне Горе и Србије, влада постигла супротно; штавише, уведене су и санкције против Русије. Суштински радећи као мањинска, влада није успела да испуни многа своја обећања, укључујући спровођење пописа становништва 2021. године и изборне реформе. Влади је убрзо (4. фебруара 2022. године) изгласано неповерење у парламенту, на иницијативу Уједињене реформистичке акције (УРА) коју је предводио потпредседник Владе Д. Абазовић и који је постао нови премијер мањинске владе. (Meleshkina & Pomiguev, 2023, 789).

3.3. Србија

Србија је добила прелазну владу 25. октобра 2000. године, коју је предводио Миломир Минић, после петооктобарских политичких промена и избора за председника СР Југославије. На тим изборима победио је В. Коштуница (или је дотадашњи председник, С. Милошевић, само признао пораз), али тек после масовне побуне грађана против власти и званичних резултата из првог круга председничких

избора. После своје инаугурације, Коштуница је сматрао да је организовање прелазне владе Србије неопходан корак ка превременим изборима за парламентарне изборе у већој федералној јединици, Србији. Без такве привремене владе, коју су чинили представници Демократске опозиције Србије, Српског покрета обнове и владајуће Социјалистичке партије Србије петооктобарска револуција (*Prudent Revolution*), не би у потпуности успела. Прелазна влада (трајала до 25. јануара 2001. године) представљала је неку врсту мешовитог режима, полудемократског, полукомунистичког (социјалистичког) (de Krnjevic-Miskovic, 2001, 106-7).[14]

Ова влада „привременог двовлашћа" (Golubović, 2001, 170) плод је договора владајуће и опозиционих странака који је био ороченог трајања, са главним задатком да спроведе парламентарне изборе крајем 2000. године и врши извршну власт у „постреволуционарној" Србији. Ослабљени „стари режим" је практично био приморан да пристане на парламентарне изборе, и на прелазну владу, јер да се успротивио – а имао је парламентарну већину и председника Републике – ризиковао би насилну елиминацију са политичке сцене (Goati, 2001, 57). Специфичност ове прелазне владе тиче се састава који су чинили министри из три различите и супротстављене политичке групације (21 члан). Посебност је и та што су на челу одређених, сматрало се најважнијих ресора били трипартитни колегијуми (унутрашњих послова, финансија, правде и информисања). По истом критеријуму, председник владе је имао два (опозициона) потпредседника.

3.4. Италија

Три италијанске експертске владе формиране у претходне три деценије чинили су министри који нису припадали политичким странкама или коалицијама. Оне су заправо биле политички одговор странака на економске кризе па је њихов основни задатак био финансијска стабилизација државе у скраћеном мандату владе.

Влада Ламберта Динија (*Dini*, од 17. јануара 1995. до 17. маја 1996) добила је већину у оба дома Парламента, након што је пала претходна коалициона влада на чијем је челу био Берлускони (*S. Berlusconi*). Пошто је Берлусконијева влада трајала само 225 дана, председник Скалфаро (*O. L. Scalfaro*) није био вољан да распише још једне опште изборе унутар исте године јер супротстављени страначки блокови нису могли постићи већину у Парламенту. Након дугог периода консултација са свим политичким лидерима, Скалфаро је увидео да је једино могуће формирати прелазну нестраначку владу, коју би саставиле технократе, а не политичари, па је Динију,

[14] Коштуница је искористио свој морални ауторитет да наговори социјалисте, који нису били у обавези да попусте, на превремене изборе, да прихвате његове предлоге гарантујући да његова влада неће извршити надправну освету над њима или њиховом имовином. Права мера његове вредности као државника и човека је то што су му чак и његови заклети политички непријатељи веровали на реч (de Krnjevic-Miskovic, 2001, 107).

министру финансија у дотадашњој Берлусконијевој влади, понуђена премијерска позиција. Скалфаровим речима, то би била „влада примирја“. Дини је био један од најцењенијих италијанских технократа. Али се исто не би могло рећи за остале чланове његове владе, од којих већина није имала међународни углед или престижне каријере иза себе, већ су дошли из јавне управе (што је навело *International Herald Tribute* да је назове владом „нископрофилних професионалаца“). Дини је свој опстанак на власти захвалио пре свега чињеници да је његова влада, одлагањем одржавања још једних избора, одговарала свим анти-Берлусконијевим снагама (Bufacchi & Burgess, 1997, 218-9). Након што је влада остварила зацртане циљеве председник владе је поднео оставку и расписани су избори.

Влада Марија Монтија такође је била нестраначка, експертска влада која је потрајала годину и по дана (*Monti*, 16. новембар 2011 - 28. април 2013). Италијанска економска и политичка криза из новембра 2011. године, резултирала је падом четврте Берлусконијеве владе и њеном заменом потпуно технократским кабинетом који је предводио Марио Монти, професор економије и бивши европски комесар. Кризу је изазвало интензивирање тржишног притиска на Италију током лета 2011. године, а претходио јој је период вреле политичке напетости (Merler, 2021, 305).

По подршци коју је добила у оба парламентарна дома (скоро 90%) ово је била влада националног јединства (сви су је подржали осим Лиге Север). Такође је имала за циљ економску стабилизацију, односно превазилажење дужничке кризе државе. Сам премијер је своју владу дефинисао не само као техничку већ и као владу националне посвећености (привржености) (Giannone & Cozzolino, 2024, 11).

Формирање Монтијевог кабинета представља најекстремнији случај повлачења странака, указујући на „лоше здравље“ италијанске страначке владе. Такав закључак се заснива на високом нивоу политичке аутономије дате Монтију и његовим министрима, који су позвани да се суоче са економском кризом не би ли постигли финансијску стабилност и избегавање немогућности плаћања обавеза. Италијански страначки систем показивао је „опипљиве знаке слабости политичког система који јасно говори о тешком стању италијанских странака, двадесет година након кризе 1990-их. Након кратког периода партијских кабинета, односно влада политичког састава, Италија се брзо вратила у руке технократа, показујући да слабост странака постаје структурни проблем италијанског политичког система (Improta, 2021, 221).

Влада Марија Драгија (*Draghi*) трајала је такође 18 месеци (13. фебруар 2021-22. октобар 2022) и може се назвати владом националног јединства. Добила је велику подршку у Парламенту,[15] скоро као и Монтијева влада, иако је, за разлику од Монтијеве нестраначке владе, Драгијева влада у категорији партијске владе коју воде технократе. Укључивала је осам (нестраначких) технократских министара, који имају

[15] Интересантно да је странка *Fratelli d'Italia* садашњег премијера Италије Ђорђе Мелони (*Meloni*) која је наследила Драгија на месту председника владе, гласала против.

најважније ресоре, и чак петнаест партијских министара (Garzia & Karremans, 2021, 108).

Глобални обим пандемије и мере предузете на нивоу ЕУ за ублажавање економске кризе (могућност приступа ресурсима Фонда за опоравак) помогле су да се на власт доведе ова влада националног јединства (Russo & Valbruzzi, 2022, 172). Њеним формирањем Италија је потврдила своје место „обећане земље технократије", не само популизма. Из упоредне перспективе, Италија бележи неке од највећих удела технократског особља у влади, како на такозваним „кључним извршним" позицијама, тако и на премијерским позицијама, са пет технократских председника владе (од 1992. до 2021. године) (Improta, 2021, 220). Овај период од формирања Монтијеве владе па до Драгијеве владе карактерише „нестабилни триполаризам", обележен уласком нових личности у политичку арену (Монти) и у парламентарну у првим фазама овог периода, а кулминира именовањем Драгија (Improta, 2021, 221). Влада је управљала државом за време здравствене, економске и друштвене кризе изазване падемијом Covid-19. Њу су чинили и стручњаци и политичке личности. После оставке председника владе, два месеца је функционисала као техничка влада.

4. ЗАКЉУЧАК

Прелазна влада је изузетни облик водећег органа извршне власти у парламентарним демократијама, чије се формирање повезује са кризним стањима, као што су економске и уопште политичке кризе функционисања власти. У питању су орани ограниченог, обично краћег мандата у односу на редовне владе, који треба да санирају неко горуће питање – однос власти и опозиције, транзицију власти или потешкоће у вези са јавним финансијама, на пример.

Прелазне владе се не уклапају у природу саме владе као *par excellence* политичког органа, посебно када су нестраначке, дакле и неполитичке а доносе пресудне политичке одлуке. Овај донекле системски парадокс посебно је видљив када је прелазна влада чисто експертска (што у пракси не бива тако често).

Прелазне владе су нека врста друштвене нужности када уставни систем и највише институције не могу да одговоре конкретном изазову у држави, било да је у питању пандемија, економска или војна криза. Њихова корисност, рад у општем интересу (и власти и опозиције) надомешћује мањак легитимитета које прелазне експертске владе имају јер за њихове чланове, као нестраначке личности, нису гласали носиоци суверенитета, грађани.

ЛИТЕРАТУРА

Enver Abdullahi, „EU's approach in transitional justice in the Balkans: case study Macedonia“, https://unt.edu.mk/wp-content/uploads/2023/01/Book-procedeeings-in-Epoka-Coneference-4.pdf [1. октобар 2025. године].

Kurt Bassuener, „No Stability without Accountability–the West's Responsibility in Macedonia“, Sarajevo 2015, http://www.democratizationpolicy.org/pdf/DPC%20Policy%20Paper%20-%20The%20West%27s%20Responsibility%20in%20Macedonia-1.pdf [1. октобар 2025. године].

Enver Abdullahi, „EU's approach in transitional justice in the Balkans: case study Macedonia“, https://unt.edu.mk/wp-content/uploads/2023/01/Book-procedeeings-in-Epoka-Coneference-4.pdf [1. октобар 2025. године].

Eri Bertsou, „Technocracy and Democracy: Friends or Foes?”, *The Technocratic Challenge to Democracy* (eds. Eri Bertsou and Daniele Caramani), 2020, London: Routledge, https://www.alexandria.unisg.ch/server/api/core/bitstreams/8db77667-4fff-4679-a452-cade1f6f5266/content [12. октобар 2025. године].

Miloš Brunclík, „The rise of technocratic cabinets“, *Austrian Journal of Political Science*, Vol. 44, Issue 3, 2015.

Vittorio Bufacchi and Simon Burgess, *Italy since 1989: Events and Interpretations*, London 1997.

Diego Garzia and Johannes Karremans, „Super Mario 2: comparing the technocrat-led Monti and Draghi governments in Italy“, *Contemporary Italian Politics*, 13.1, 2021.

Vladimir Goati, „The Nature of the Order and the October Overthrow in Serbia“, *Revolution and Order: Serbia after October 2000*.

Zagorka Golubović, „What We Have Found and Where We Should Head for: The Future of Democratic Transition in Serbia“, *Revolution and Order: Serbia after October 2000* (eds. Ivana Spasić, Milan Subotić), Belgrade 2001.

Biljana Vankovska, “The Chimera of Colorful Revolution in Macedonia: Collective Action in the European Periphery”, *Balkanologie - Revue d'études pluridisciplinaires*, Vol. 15, No. 2, 2020, https://journals.openedition.org/balkanologie/2583 [2. октобар 2025. године].

Michelangelo Vercesi, „Trust in Strangers. Why Political Parties Rely on Non-Partisan Prime Ministers“, (presented at the workshop on *The Selection of Rulers in Changing Democracies:Partisanship, Knowledge and Political Experience*, University of Valencia, 1-2 December 2022), https://www.researchgate.net/profile/Michelangelo-Vercesi/publication/372187311_Trust_in_Strangers_Why_Political_Parties_Rely_on_Non-Partisan_Prime_Ministers/links/66a2951e75fcd863e5dacaac/Trust-in-Strangers-Why-Political-Parties-Rely-on-Non-Partisan-Prime-Ministers.pdf [10. октобар 2025. године].

Davide Vittori, *et al*., „Technocratic ministers in office in European countries (2000–2020): What's new?", *Political Studies Review*, Vol. 21, No. 4, 2023, https://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/57602/1/Vittori_et_al_2023_PSR_pre_print.pdf [12. октобар 2025. године].

Diego Giannone and Adriano Cozzolino, „Politics by other means: an analysis of the discourses of Italian technocratic Prime Ministers", *Italian Political Science Review*, 54.1, 2024.

Marco Improta, „Inside Technocracy: Features and Trajectories of Technocratic Ministers in Italy (1948-2021)", *Italian Political Science*, Vol. 16, No. 3, 2021.

Damjan de Krnjevic-Miskovic, „Serbia's Prudent Revolution", *Journal of Democracy*, Vol. 12, No. 3, 2001.

Elena Y. Meleshkina and Ilya A. Pomiguev, „The 'Situational Nationalism': A New Age of Nation and State Building in Montenegro?", *RUDN Journal of Political Science* , Vol. 25, No. 4, 2023.

Silvia Merler, „Technocracy, Trust and Democracy: Evidence on Citizens' Attitudes from a Natural Experiment in Italy", *Government and Opposition* 56/2021.

Petra Schleiter and Edward Morgan-Jones, „Party government in Europe? Parliamentary and semi-presidential democracies compared, *European Journal of Political Research*, No. 48, 2009.

Sebastien Rojon *et al.*, „Which political outsiders do Europeans prefer as ministers?", *European Political Science Review* Vol. 15, No. 3, 2023.

Marijana Stamova, „The Republic of (North) Macedonia – the last decade", *Freedom-Journal for Peacebuilding and Transcultural Communication* 7-8/2023, https://eprints.unite.edu.mk/1597/1/FREEDOM%202023%20FINAL-54-63.pdf [1. октобар 2025. године].

Adrian Waters, „The impact of EU state-building policies on the democratization process in Macedonia-a realist analysis", *Bezbednosni dijalozi* 1/2021.

Zlatko Vujović and Ana Nenezić, „Montenegro in Crises: Navigating Political Turmoil and the Path to European Integration", *Südosteuropa Mitteilungen* 2/2023, https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1122105 [11. октобар 2025. године].

Gustavo Oliveira Teles de Menezes, „The Montenegro Identity and Statehood Question and the Formation of the Krivokapić Government", *Contemporary Southeastern Europe*, Vol. 8, No. 1, 2021.

Freedom House, „Nations in Transit 2024 - North Macedonia", *Democracy* 46/2024, https://www.ecoi.net/de/dokument/2107354.html [1. октобар 2025. године].

Ludger Helms, „Why do Parties Select Non-Partisan Ministers? The Paradox of Ministerial Selection in Austria", *Representation* Vol. 59, No.3, 2023.

Christian Costamagna and Davide Denti, „The EU needs to step up its involvement in the political crisis in Macedonia", *South East Europe Blog*, 2015, https://eprints.lse.ac.uk/80314/1/The%20EU%20needs%20to%20step%20up%20its%20inv

olvement%20in%20the%20political%20crisis%20in%20Macedonia%20_%20LSEE%20Blog.pdf [1. октобар 2025. године].

Mihail Chiru and Zsolt Enyedi, „Who wants technocrats? A comparative study of citizen attitudes in nine young and consolidated democracies“, *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 24, No. 1, 2022.

Slobodan ORLOVIĆ, Ph.D
Full Proffesor, University of Novi Sad, Faculty of Law, Republic of Serbia, sorlovic@pf.uns.ac.rs, ORCID: 0000-0002-9172-1254.

TRANSITIONAL GOVERNMENTS

Summary

In the Republic of Serbia, during the protests (2024/25) after the death of 16 citizens in Novi Sad, the idea of forming a transitional government emerged as a temporary body that would, in addition to other executive branch tasks, prioritize the legality of the election process for MPs. Proposed by opposition parties, the idea of a transitional government was not understood by the ruling party, nor did the students, as the bearers of the protest, show any favor for such a body.

A transitional government is usually a temporary government with a certain number of experts (sometimes all of them) who are usually called technocrats, and have enough expertise to help overcome an economic or, in general, political crisis. Serbia had, in the post-October 5 times (2000), mostly positive experience with a short-term transitional government.

As examples of different types of transitional governments, in addition to the Serbian one, the transitional governments of North Macedonia, Montenegro and Italy will be described in basic outlines.

Key words: transitional government, technocrats, constitution, executive branch.

https://doi.org/10.63177/zrpfpr.022025.02
прегледни рад
достављен: 27. 09. 2025.
прихваћен за објављивање: 27. 10. 2025.

Милица ВЛАДИСАВЉЕВИЋ*

КВАЛИФИКАЦИЈА ТРГОВИНЕ ОРГАНИМА И ПРОЦЕСУИРАЊЕ ОДГОВОРНИХ У КОНТЕКСТУ ОРУЖАНИХ СУКОБА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА СЛУЧАЈ „ЖУТА КУЋА“

Апстракт

Рад анализира феномен трговине људским органима на простору Косова и Метохије у контексту оружаних сукоба и постконфликтног периода, са посебним освртом на случај тзв. „Жуте куће“ и налазе извештаја специјалног известиоца Савета Европе Дика Мартија. Полазећи од нормативне анализе међународних извора и унутрашњег права Републике Србије, рад разматра услове под којима принудно вађење органа може бити правно квалификовано као злочин против човечности или ратни злочин. У раду се критички оцртава институционални одговор на трговину органима уз истицање кључних препрека, као што су недостатак директних доказа, проток времена и уништавање трагова, застрашивање сведока, ограничена међународна сарадња (посебно Републике Албаније) и недоследна правна квалификација. Рад закључује да одсуство јасног међународног преседана и постојање фрагментованог нормативног оквира подстичу некажњивост, те указује на потребу јачања нормативних механизама уз обезбеђење делотворне међународне правне сарадње и адекватне заштите сведока.

Кључне речи: трговина органима, Специјализована већа тзв. Косова, случај „Жута кућа“, злочин против човечности, ратни злочини.

1. УВОД

Трговина људским органима током оружаних сукоба на Косову и Метохији представља једно од најосетљивијих питања савременог међународног кривичног права. Иако је претходно дуго било предмет незваничних сведочења, најпре мемоари Карле дел Понте а потом и извештај Савета Европе сенатора Дика Мартија отворили

* Докторанд, Универзитет у Нишу, Правни факултет, Република Србија, milicavladisavljevic90@gmail.com, ORCID: 0009-0000-1676-8434.

су простор за његово систематско правно сагледавање, посебно кроз случај тзв. „Жуте куће“ у Републици Албанији.

Значај овог питања произилази из чињенице да оно превазилази оквир класичних кривичних дела унутрашњег права и захвата сферу међународног кривичног права, постављајући суштинско питање да ли се принудно уклањање органа може третирати искључиво као организовани криминалитет и кривично дело трговине људима, или, пак, испуњава услове за правну квалификацију у виду ратног злочина или злочина против човечности. Одговор на ово питање нема само академски и теоријски значај, већ носи и практичне импликације у погледу успостављања и примене принципа универзалне надлежности, обезбеђења делотворне заштите жртава и кривичног гоњења одговорних пред надлежним судовима за учињене злочине.

Рад ће бити заснован на нормативној анализи међународних и унутрашњих прописа, као и на проучавању судске праксе која се односи на феномен трговине људским органима током оружаних сукоба на Косову и Метохији (у даљем тексту: КиМ). Посебна пажња биће посвећена случају тзв. ‘Жуте куће’ као симболу ових злочина, уз историјски осврт на околности које су претходиле тим дешавањима. Нормативна анализа обухватиће релевантне међународне инструменте и важеће одредбе унутрашњег кривичног законодавства Републике Србије, док ће судска пракса бити размотрена кроз рад Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију, Специјализованог тужилаштва за ратне злочине Републике Србије и тзв. Специјализованих већа Косова у Хагу.

2. „ЖУТА КУЋА“ – СИМБОЛ ТРГОВИНЕ ЉУДСКИМ ОРГАНИМА УЗ ИСТОРИЈСКИ ОКВИР КОЈИ ЈЕ ПРЕТХОДИО ОВИМ ЗЛОЧИНИМА

Крајем XX века на КиМ настају жаришта етнонационалних тензија и појачава се наратив о независном и „етнички чистом Косову“. Наведене тензије постепено ескалирају у оружани сукоб на КиМ. (Тодоровић, 2023, 3) Током 1980-их и 1990-их формира се тзв. Ослободилачка војска Косова (ОВК), настала из екстремних сепаратистичких група и финансирана криминалним активностима попут трговине наркотицима, оружјем и људима.[1] Ипак до 1996. године тзв. ОВК је дејствовала у тајности, након чега отворено преузима одговорност за терористичке нападе на полицију и цивиле,[2] а до 1998–1999. прераста у хијерархијски устројену паравојну

[1] Према мишљењу професора Драгана Симеуновића тзв. ОВК се не може посматрати само као герилска побуњеничка формација, већ као организована структура са елементима транснационалног криминалитета, чије активности обухватају систематско насиље, незаконита лишавања слободе, мучења и – према бројним извештајима – присилно вађење органа као специфичан облик експлоатације.(Симеуновић, 2009, 230-235)

[2] Почетак криминалних дејстава тзв. ОВК приказан је на https://www.youtube.com/watch?v=3pxeE5Cb5eU, приступљено 20. 09. 2025. године

формацију са логорима у којима су затвореници, у највећем броју Срби и други неалбанци, мучени и убијани. Најупечатљивије активности тзв. ОВК забележене су током погрома неалбанског, превасходно српског становништва, 1999. и 2004. године. Иако су се последице могле претпоставити, прави резултати тих акција видели су се тек у стању мира, када се сазнао тачан број расељених, повређених, убијених, несталих и киднапованих Срба, и других неалбанаца, као и „лојалних“ Албанаца. (Тодоровић, 2023, 5-10)

Упркос свим тим дешавањима, међународна заједница – пре свега посматрачи Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и Мисија Уједињених нација на Косову (УНМИК) – показала је врло ограничену спремност да реагује на систематично насиље над српским и другим неалбанским становништвом. Дипломатске активности, јасно дефинисани спољнополитички интереси као и анимозитет који је међу великим силама запада гајен према владајућој структури у Београду кулминирали су започињањем агресије НАТО, без сагласности Савета безбедности УН, на СР Југославију марта 1999. године.(Вучић, 2019, 267-268)

Након скоро тромесечне агресије, праћене ваздушним ударима на војне и цивилне објекте, као и покушајем копнене инвазије са југа, Савезна Република Југославија је у јуну 1999. године закључила Војнотехнички споразум у Куманову са коалицијом предвођеном Сједињеним Америчким Државама (Војнотехнички споразум, Куманово, 9. јун 1999). Већ сутрадан, Савет безбедности Уједињених нација усвојио је Резолуцију 1244 (Резолуција СБ УН 1244, 1999), којом је под окриљем УН успостављена привремена међународна управа над КиМ – кроз Мисију УНМИК и међународно војно присуство КФОР, уз изричито задржавање КиМ у саставу Савезне Републике Југославије, односно Републике Србије. Циљ Резолуције, као акта највишег правног стандарда који обавезује све чланице Уједињених нација, био је успостављање мира до коначног решавања статуса КиМ.(Бојанић, 2025, 255)

Послератни амбијент у Аутономној Покрајини Косово и Метохија карактеристичан је по неколико особености очувања свеукупне безбедности. (Радовановић *et al.*,2024, 199) Тако је, након оружаног сукоба, агресије НАТО пакта на Савезну Републику Југославију 1999. године и потписивања примирја војно-техничког споразума у Куманову и усвајања Резолуције 1244 СБ УН, након 10. јуна успостављен међународноправни, безбедносни и административни систем. (Филиповић, 2025, 18)

Ипак, уместо стабилности, на терену је настао дубок безбедносни вакуум који је омогућио тзв. ОВК да успостави фактичку контролу. Такав развој догађаја резултирао је наставком насиља, масовним прогонима и етничким чишћењем српског и другог неалбанског становништва. Комисија Владе Републике Србије за нестала лица, анализом пронађених доказа, дошла је до **143 логора** који су се налазили само на простору КиМ. Све то се дешавало у присуству и наочиглед 41.965 припадника КФОРА, према подацима од 3. децембра 1999. године. Чињеница је да је забележен

највећи број несталих, киднапованих и убијених лица након доласка мировних мисија, а напуштања српских оружаних снага АП КиМ. (Одаловић *et al.,* 2019*,* 85-86*)* Обавеза коју је КФОР преузео заснивала се на обезбеђењу граница Југославије према Македонији и Албанији, што није учињено, већ су оне биле потпуно отворене, што је омогућило да велики број илегалних миграната из Албаније дође на АП Косово и Метохију. (Тодоровић, 2023, 10) Оваква дешавања су резултирала тиме да је током 1999. и 2000. године забележен значајан број отмица и нестанака цивила са простора КиМ. Жртве су били Срби, али и Албанци који су се противили деловању тзв. ОВК, а који су, након киднаповања, транспортовани у објекте на северу Републике Албаније. На основу сведочења, оперативних извештаја, као и налаза садржаних у извештају специјалног известиоца Савета Европе Дика Мартија, утврђено је да су поједина лица била изложена принудном вађењу органа у импровизованим медицинским установама.

Најконтроверзније питање које је изашло у јавност након оружаног сукоба на КиМ односи се на такозвану „Жуту кућу“ – локацију која је довођена у везу са организованом трговином људским органима. Према доступним информацијама, током 1999. године око 300 Срба и других неалбанаца било је отето и илегално транспортовано у Албанију, где су им вађени органи. Ти органи су, према сведочењима, слати у Италију, а затим даље дистрибуирани у клинике широм Европе (Понте, 2008, 290-297).

Кључна локација ових злочина била је кућа у селу Рипа, у околини Бурења у Албанији, за коју се сумњало да је коришћена за вађење органа над отетим жртвама. Још током 2003–2004. године Мисија Уједињених нација на Косову (УНМИК) и Међународни кривични трибунал за бившу Југославију (МКЈТ основан је Резолуцијом 827 СБ УН, 1993), у сарадњи са албанским властима, спровели су ограничену форензичку истрагу на тој локацији. Том приликом пронађени су трагови крви, празне бочице са називима лекова који се користе у хируршким интервенцијама, пластичне посуде и метални фрагменти налик хируршким инструментима.[3] Ипак, због недостатка директних доказа и застрашивања сведока, поступак није довео до подизања оптужница.

Прво јавно сведочанство о овим догађајима изнела је бивша главна тужитељка МКТЈ Карла дел Понте у својим мемоарима „Лов: Ја и ратни злочинци“ (2008), чиме је питање „Жуте куће“ добило међународну пажњу. Карла дел Понте је своја сазнања одлучила да учини јавним тек по престанку мандата главног тужиоца МКТЈ. Навела је да су надлежни органи Савезне Републике Југославије, односно Републике Србије,

[3] Документарно- играни филм ”Жута кућа” базиран је на извештају Дика Мартија који је усвојен на Парламентарној скупштини Савета Европе, као и на документу УНМИК-а из 2003. године који садржи изјаве сведока, бивших припадника УЧК, који су учествовали у транспортима заробљених Срба и осталих неалбанаца са КиМ на територију Албаније - Dosije Kosovo - Žuta kuća (EN, AL) преузето 20. 09 2025. године.

већ током 1999. године достављали Трибуналу извештаје са незваничним подацима о судбини несталих лица, уз захтев да се ти наводи званично испитају. Ипак, основ за покретање истраге представљали су каснији извештаји оперативаца УНМИК-а, за које Дел Понте никада није открила где се налазе. (Тодоровић, 2023, 12) На њене наводе касније се надовезао извештај специјалног известиоца Парламентарне скупштине Савета Европе, сенатора Дика Мартија из 2011. године, који је обухватио бројна сазнања прикупљена током истраге трговине људским органима на КиМ, уз примену различитих истражних метода. Иако документ сам по себи није имао обавезујућу снагу, послужио је као основ за усвајање Резолуције Парламентарне скупштине Савета Европе од 25. јануара 2011. године (ПССЕ Резолуција 1782, 2011).

Овај случај је од посебног значаја, јер представља први документовани, потврђени и међународно признати случај трговине људским органима у савременој историји. Његов значај не лежи само у трагичним размерама почињених злочина, већ и у чињеници да је међународна заједница, по први пут, била приморана да се суочи са таквим обликом организованог криминалитета спроведеним у специфичном контексту оружаног сукоба. **Сходно томе, овај случај представља преседан од изузетног значаја за развој међународног кривичног права и система заштите људских права.**

3. ИЗВЕШТАЈ СПЕЦИЈАЛНОГ ИЗВЕСТИОЦА ПАРЛАМЕНТАЛНЕ СКУПШТИНЕ САВЕТА ЕВРОПЕ ДИКА МАРТИЈА

Као одговор на дешавања у „Жутој кући“, Парламентарна скупштина Савета Европе је 2008. године именовала сенатора Дика Мартија за специјалног известиоца. Његов извештај из 2011. године, сачињен након дугогодишње истраге и сарадње са истражним телима више држава, потврдио је постојање „кредибилних индиција“ да су припадници тзв. ОВК учествовали у ланцу трговине људским органима, који је обухватао отмице, транспорт преко границе са Републиком Албанијом, медицинске процедуре и убиства жртава након уклањања органа (ПССЕ, Резолуција 1782, 2011).

У интервјуу који је за Центар за истраживачко новинарство (ЦИН) водио Мајкл Монтгомери, специјални известилац Савета Европе Дик Марти коментарисао је свој извештај „Нехуман третман људи и илегална трговина људским органима на Косову“ (Марти, 2011), који је изазвао значајне реакције у међународној јавности. Кључне тезе из интервјуа које су касније добиле потврду у извештају пред Парламентарном скупштином Савета Европе односиле су се на улогу „Дреничке групе“ и Хашима Тачија у повезивању криминалних структура са политичким процесима, као и на постојање мреже тајних затвора у Албанији у којима су држани заробљеници, од којих је мањи број био изложен присилном вађењу органа. Марти је нагласио да је суштински проблем у масовном нестанку и убиствима стотина лица, да

су докази из „Жуте куће“ уништени, те да су политички интереси западних држава и УН стављани изнад потребе за процесуирањем ових злочина.

На основу овог Извештаја је 2011. године пред Парламентарном скупштином Савета Европе усвојена и Резолуција под називом „Истрага оптужби о нехуманом третману људи и нелегалној трговини људским органима на Косову“. (ПССЕ, Резолуција 1782, 2011) Укратко речено, у Извештају се говори о злочинима тзв. ОВК над српским и другим неалбанским становништвом на простору КиМ у периоду 1998-2000. година, експлицитно наводећи одговорне команданте тзв. ОВК, од којих су неки касније постали политички лидери косовских Албанаца и формулисане су препоруке за ефикаснији рад међународних јурисдикција и унапређење сарадње у расветљавању случаја трговине органима.

На основу прикупљених информација изведени су закључци да: постоје индиције да су Срби и Албанци затварани у тајним објектима тзв. ОВК у северној Албанији, где су били изложени нехуманом поступању; Поједини затвореници били су жртве вађења органа, који су транспортовани у иностранство, а операције вршене у клиници код Фуше Крује; Сведочења указују на организован ланац са кључном улогом Дреничке групе; Истрага УНМИК-а и МКТЈ-а из 2004. била је нестручна, а докази уништени; Међународне организације игнорисале су злочине ради привидне стабилности, што је учврстило контролу тзв. ОВК над КиМ и деловима Албаније; Албански преводиоци често су одавали информације, компромитујући акције мисија; Криминалне активности тзв. ОВК настављене су кроз организовани криминалитет, што је потврђено у случају клинике *Medicus*. Извештај анализира структуру тзв. ОВК, са нагласком на „Дреничку групу“ и улогу др Шаипа Мује као „медицинског координатора“ организације. Мапиране су четири транзитне локације (Бицај, Бурељ, Рипе – „Жута кућа“ и Фуше Крује), од којих је последња, због близине аеродрома у Тирани, имала кључну улогу у завршној фази ланца трговине органима. Марти је навео да је углавном реч о „трговини бубрезима лешева“, али није искључио могућност да су органи вађени и живим жртвама, што потврђују поједина сведочења и налази из истраге 2004. године. (Марти, 12462, 2011)

4. НОРМАТИВНО-ПРАВНИ ОКВИР И КВАЛИФИКАЦИЈА ТРГОВИНЕ ОРГАНИМА У КОНТЕКСТУ ОРУЖАНИХ СУКОБА НА КиМ

Феномен трговине органима није системски и једнообразно инкриминисан у важећим међународноправним инструментима, што отежава судску квалификацију и ефикасно процесуирање. У светлу тога, аутор ће у наставку извршити анализу релевантних међународних инструмената и одредаба домаћег кривичног законодавства које могу послужити као основ за кривично гоњење.

1) **Међународни извори: Протокол УН о превенцији, сузбијању и кажњавању трговине људима** Палермо протокол, 2000 који допуњује Конвенцију УН против

транснационалног организованог криминалитета, у члану 3(а) дефинише трговину људима као радње које се врше „у циљу експлоатације“. Експлоатација обухвата, као минимум, експлоатацију проституције других или друге облике сексуалне експлоатације, присилни рад или услуге, ропство или праксе сличне ропству, служење или уклањање органа“ (Палермо протокол, 2000, чл. 3). Овом нормом експлицитно је инкриминисано „уклањање органа“ као један од видова експлоатације, што Палермо протокол чини примарним међународноправним инструментом у квалификацији радњи попут отмица, принудног лишавања слободе, транспорта и продаје органа. Упркос томе, ова одредба има ограничен домет на оквир организованог криминалитета, будући да њоме није регулисана одговорност командног кадра или квалификације радњи у контексту оружаних сукоба; **Римски статут Међународног кривичног суда (1998)** – Члан 7(1) дефинише злочине против човечности као дела која су извршена „у оквиру широког или систематског напада усмереног против било ког цивилног становништва, са знањем о том нападу“. У оквиру таксативно наведених радњи, став 1(к) обухвата и „друге нехумане поступке сличног карактера који намерно проузрокују велику патњу или озбиљну повреду телесног интегритета или менталног или физичког здравља“ (Римски статут, 1998, чл. 7, с. 1). Ова одредба оставља простор да се принудно вађење органа подведе под злочине против човечности, уколико се докаже да је извршено као део систематског плана или политике. Члан 8 Статута инкриминише ратне злочине као тешка кршења међународног хуманитарног права, укључујући „поступке мучења или нечовечног поступања, укључујући биолошке експерименте“ и „намерно наношење велике патње или озбиљне повреде телесног интегритета или здравља“ лицима заштићеним међународним правом (Римски статут, члан 8(2)(а)(ii)–(iii), 1998). Упоредо, члан 11 Допунског протокола I уз Женевске конвенције (1977) забрањује медицинске поступке над лицима под заштитом ако нису оправдани њиховим здравственим стањем и ако могу проузроковати озбиљну штету. Стога, ако би се утврдило да је присилно вађење органа вршено над ратним заробљеницима, цивилима у оружаном сукобу или другим заштићеним лицима, такве радње би могле бити квалификоване као ратни злочини. Главни изазови у пракси су доказивање постојања везе са оружаним сукобом (nexus) и поуздано утврђивање статуса жртава у моменту извршења; **Нацрт Конвенције Савета Европе против трговине људским органима (2011)** – Члан 4 прописује да „свако лице намерно врши кривично дело ако незаконито уклони орган од живог или преминулог донора: (а) без слободно датог, информисаног и изричитог пристанка живог донора; или (b) у случају преминулог донора, без овлашћења које је предвиђено законом; или (c) када се уклањање врши ради понуде или добијања финансијске или друге користи за донора или треће лице“ (Нацрт конвенције, 2011, чл. 4). Овај документ додатно инкриминише и „куповину и

продају органа“ као самосталне облике кривичноправне одговорности. Значај Конвенције огледа се у томе што прецизира радње које су у ранијим међународним инструментима биле обухваћене ширим категоријама (нпр. трговина људима, злочини против човечности), те омогућава конкретније инкриминације на националном нивоу. Ипак, њен домет је ограничен чињеницом да није универзални инструмент међународног кривичног права, што значајно умањује њену примену у поступцима пред међународним судовима

2) **Законодавство Републике Србије**: **Устав Републике Србије** (Службени гласник РС 98/2006) - Устав у својој Другој глави гарантује неприкосновеност основних права: члан 24 утврђује право на живот, док члан 25 гарантује неповредивост физичког и психичког интегритета, уз изричиту забрану мучења, нечовечног поступања и медицинских огледа без пристанка. Члан 16 став 2 прописује да су ратификовани међународни уговори саставни део унутрашњег правног поретка, док члан 194 став 5 забрањује доношење прописа који би били у супротности са њима. Овим уставним гаранцијама постављен је темељ за инкриминације унутар Кривичног законика које се односе на трговину људима и заштиту физичког интегритета лица.

- **Кривични законик Републике Србије** (у даљем тексту: КЗ РС): **Члан 388 инкриминише кривично дело „трговина људима“.** Овај феномен третира човека као робу или ствар, циљано експлоатишући његову радну снагу, знање, вештине, телесни и полни интегритет, као и идентитет, ради задовољења личних или туђих потреба, било да су у питању нагонске, здравствене или емоционалне, или ради стицања материјалне користи за себе или друге. (Марковић, 2024, 233) Биће кривичног дела обухвата радње врбовања, превоза, предаје, продаје, куповине, посредовања, скривања или прихватања лица ради експлоатације. Законодавац експлицитно предвиђа да се експлоатацијом сматра и вршење медицинских интервенција над тим лицем или узимање делова његовог тела. Ово је директна домаћа основа за гоњење радњи које обухватају принудно вађење органа, чак и уколико не постоји шири контекст оружаног сукоба или злочина против човечности.[4]**; Члан 371 инкриминише кривично дело „злочин против човечности“**- Биће кривичног дела чине радње попут убиства, истребљења, поробљавања, мучења, прогона и других нечовечних дела, ако су извршена у оквиру широког или систематског напада усмереног против цивилног становништва. Присилно вађење органа може бити субсумовано под ову норму

[4] Проф. др. Божидар Бановић у свом раду „Нормативни оквир за супротстављање трговини људским органима“ говори о два нормативна режима којима је регулисана ова материја. Један режим трговину органима третира као модалитет кривичног дела трговина људима, а други као делатност која је забрањена нормама које регулишу трансплатацију органа (ткива, ћелија). Тако посматрајући позитивно право Републике Србије, постоји дуализам у погледу регулисања ове материје. (Бановић, 2017)

уколико се докаже да је реч о делу које је део систематичне политике или плана напада на цивилно становништво, што је нарочито релевантно у контексту организованих активности тзв. ОВК. Према мишљењу проф. М. Шкулића, злочини које је тзв. ОВК починила након окончања оружаних сукоба на КиМ могу бити правно квалификовани као злочини против човечности из члана 371 КЗ РС. Он указује да радње као што су убиства, мучења, присилни нестанци и протеривања испуњавају биће овог кривичног дела, под условом да су извршене у оквиру ширег или систематског напада усмереног против цивилног становништва. Напад се, како наглашава, сматра „ширим" када је масовног карактера и захвата већи број лица на пространој територији, док је „систематски" онда када је претходно планиран и организовано изведен. У том смислу, деловање тзв. ОВК, које је било усмерено превасходно на српско и друго неалбанско становништво, одговара овим критеријумима и може бити подведено под члан 371 КЗ РС. Истовремено, проф. Шкулић указује на посебну дилему у вези са трговином органима, будући да је у кривичноправном смислу неопходно утврдити да ли се принудно уклањање органа може подвести под појам „озбиљног угрожавања здравља" или „проузроковања тешких патњи" у смислу радњи извршења. Недостатак поузданих доказа, као и недовољно разјашњени појмови у пракси, остављају отвореним питање да ли се ради о систематској злоупотреби живих жртава или, пак, искључиво о трговини органима узетим са посмртних остатака, што значајно утиче на коначну правну квалификацију. (Шкулић, 2022, 292); **Чланови 372–374 инкриминишу кривична дела „Ратни злочини"** - Биће кривичног дела обухвата тешке повреде међународног хуманитарног права током оружаног сукоба, укључујући мучење, нехумано поступање, наношење великих патњи или озбиљних повреда физичког интегритета или здравља цивила и ратних заробљеника. Уколико би се доказало да је принудно вађење органа извршено над лицима заштићеним међународним хуманитарним правом (цивили у зони сукоба или заробљени борци), ове радње би се могле квалификовати као ратни злочини. Спорност у конкретном случају настаје услед чињенице да сведочења указују да је део злочина извршен по окончању оружаног сукоба (нпр. у периоду повлачења српских снага након Кумановског споразума), што отежава примену ратних норми јер би у том случају дела имала карактер злочина у миру, а не ратних злочина.

Закључно, могло би се потврдити мишљење професора М. Шкулића да биће кривичног дела злочина против човечности (Кривични законик, 2005, чл. 371) најадекватније одговара дешавањима на КиМ. Радње као што су убиства, мучења и прогони вршене су у оквиру систематског напада на цивилно становништво, што овај оквир чини најреалнијим за њихову правну квалификацију, чиме би се отклонили недостаци међународне праксе.

Поред тога, предметна анализа унутрашњих позитивноправних прописа има за циљ да укаже на комплементаран приступ у процесуирању најтежих кривичних дела. Тамо где међународне институције немају надлежност или не делују из политичких разлога, национални органи обезбеђују кривично гоњење, чиме се остварује принцип супсидијарности: међународни механизми имају приоритет у случајевима од ширег значаја за међународну заједницу, док национална правосуђа делују као гарант да ниједно дело не остане некажњено, у складу са обавезама које произлазе из ратификованих међународних уговора и унутрашњег законодавства. Сходно томе, приступ Републике Србије се може позитивно оценити, јер њени постојећи механизми за кривично гоњење могу ефикасно и ефективно да отклоне пропусте међународних органа.

5. НАДЛЕЖНОСТ ЗА ПРОЦЕСУИРАЊЕ ОДГОВОРНИХ ЗА ТРГОВИНУ ОРГАНИМА У КОНТЕКСТУ ОРУЖАНИХ СУКОБА НА КиМ

Питање надлежности за процесуирање злочина повезаних са случајем „Жуте куће“ представља један од најспорнијих сегмената у пракси. Међународни кривични трибунал за бившу Југославију основан Резолуцијом 827 СБ УН (1993) имао је формални мандат да гони тешка кршења међународног хуманитарног права, али је у конкретном случају политичко расуђивање превагнуло над правним. Иако су 2004. у Републици Албанији прикупљени материјални трагови који су указивали на злочине, доказни материјал је уништен, а ограничење територијалне надлежности искоришћено као аргумент за непокретање поступка. Пракса је додатно показала недоследност: поступци против српских држављана окончавани су осуђујућим пресудама, док су предмети против припадника тзв. ОВК, попут случаја Харадинај, завршавали ослобађајућом пресудом. (Шкулић, 2022, 116-135) У образложењима пресуда наводи се да поступци тзв. ОВК „нису били таквих размера или учесталости“ да би испунили услов систематског напада на цивилно становништво, (Предмет бр. IT-04-84- T, Пресуда од 3. априла 2008. године - Међународни суд за кривично гоњење лица одговорних за тешка кршења међународног хуманитарног права на територији бивше Југославије од 1991. године),[5] што резултира перцепцијом селективне правде.[6]

[5] Према мишљењу проф. М. Шкулића, надлежност и сама структура МКТЈ носе више спорних елемената: у називу Трибунала садржана је надлежност за кривично гоњење, чиме је нарушено основно начело раздвајања процесних функција; појам „лица одговорних“ прејудицира кривицу и доводи у питање претпоставку невиности; док је легалитет оснивања проблематичан јер је изостао уобичајени уговорни основ, а Савет безбедности је прекорачио овлашћења из главе VII Повеље УН. Уз то, уочена је и пристрасност у раду, нарочито у предметима против српских држављана, док су поступци против припадника тзв. ОВК, попут Харадинаја, завршавани ослобађајуће. Шкулић посебно истиче недоследност у тумачењу надлежности: иако је Трибунал у појединим одлукама проширио надлежност и на територије

Република Србија је Законом о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине (2003) установила специјализовано Тужилаштво са циљем да процесуира дела из Кривичног законика и Статута МКТЈ. Међутим, чињеница да у ранијем законодавству није постојала инкриминација злочина против човечности (уведена тек 2005.) ограничила је ефикасност овог механизма. Упркос томе, Република Србија јесте створила институционални оквир за истраге. Ипак, извештаји Комисије за нестала лица потврђују да је судбина још 1590 несталих лица са КиМ и даље нерешена (број нерешених случајева изнет је на основу званично објављеног податка Међународног комитета Црвеног крста који председава Радном групом за нестала лица основане 2004. године под покровитељством СП УН)[7].

Као вид компензације за пропусте и ограничења која су постојала у вођењу поступака пред МКТЈ, западне државе су иницирале оснивање Специјализованих већа и Специјализованог тужилаштва тзв. Косова (тзв. устав Косова, 2015, чл. 162*),* са седиштем у Хагу, на основу Споразума са Холандијом (2016). Надлежност је дефинисана за злочине против човечности, ратне злочине и кривична дела по тзв. косовским прописима, у периоду 1998–2000, а у вези са Извештајем ПССЕ из 2011 (2015, чл. 15).[8] Иако је подигнуто више оптужница, укључујући оптужнице против Хашима Тачија и других (2020), главни пропуст представља чињеница да радње трговине органима нису експлицитно обухваћене оптужницом. (KSC-BC-2020-06, Оптужница, Специјализовано тужилаштво, 30. октобар 2020).[9]

ван сукоба, у случају „Жуте куће“ истрага је окончана уништавањем доказа, што упућује на политичке, а не правне разлоге (Шкулић, 2022, 116-135).

[6] Процес истраживања додатно је отежала Република Албанија, која је у више наврата одбила сарадњу упркос обавезама које је преузела ратификацијом **Међународне конвенције о заштити свих лица од присилних нестанака (2007)**, која инкриминише присилне нестанке и сврстава их у категорију злочина против човечности. Ипак, албанске власти су своје одбијање сарадње заснивале на аргументу да „на њиховој територији није било рата“, чиме је суштински онемогућено пуно утврђивање чињеница и одговорности.

[7] Ради се о механизму преко ког је до данас решено више од 1900 случајева несталих лица током и у вези са оружаним сукобом на КиМ.

[8] Тзв. Специјализована већа по својој организацијској структури обухватају два органа: већа и секретаријат. Већа су основана на сваком нивоу правосудног система, тако да постоје Специјализована већа при тзв. основном, апелационом, врховном и уставном суду. Секретаријат чине: Одељење за судске послове, Кабинет секретара и Одељење за административне послове. (члан 24 тзв. Закона) Са друге стране, Специјализовано тужилаштво је предвиђено као независни орган за истрагу и кривично гоњење учинилаца кривичних дела која спадају у надлежност Специјализованих већа. Након оснивања 1. септембра 2016. године Дејвид Швендиман постаје први специјализовани тужилац.

[9] Decision on Motions Challenging the Jurisdiction of the Specialist Chambers.pdf преузето 20.09.2025. Тужилаштво је најавило да ће у поступцима пред тзв. СВК изводити доказе у вези са наводним незаконитим вађењем органа и логорима у Албанији, што формално оставља могућност за накнадно утврђивање чињеница и правну реквалификацију. Међутим, мандат СВК је временски и персонално ограничен (јануар 1998 – децембар 2000; припадници тзв. ОВК), док други актери попут НАТО-а или албанских органа нису обухваћени његовом

Спорност тзв. Специјализованих већа Косова произилази не само из њиховог ограниченог мандата, већ и из самог питања легитимитета ових тзв. судских механизма. Формално, она су установљена на основу тзв. косовске регулативе (амандмани на тзв. устав и закон), али под снажним притиском и покровитељством ЕУ и западних држава. Са становишта међународног права, овај хибридни карактер доводи до правне несигурности и правног парадокса јер суд који је створен ради процесуирања злочина која су се догодила на територији КиМ, саставног дела Републике Србије уједно функционише у правном оквиру који Србија не признаје. То доводи до дубоке политичко-правне амбиваленције јер са једне стране, српски органи сарађују ради остваривања правде за жртве, а са друге, свака институционална кооперација мора бити пажљиво обликована како би се избегле правно политичке импликације.

6. ЗАКЉУЧАК

Феномен трговине људским органима у контексту оружаних сукоба представља један од најсложенијих и најконтроверзнијих изазова савременог међународног кривичног права. За разлику од класичних облика организованог криминалитета, који су мотивисани искључиво профитом и имају транснационални карактер, трговина органима у условима оружаних конфликата поприма шири друштвено-политички значај. Она је уско повезана са етничким чишћењем, систематским прогоном и другим злочинима почињеним против цивилног становништва.

Трговина органима у контексту оружаних сукоба на КиМ до данас није добила адекватан судски епилог. Кључне препреке биле су недостатак директних доказа (тела жртава нису пронађена, налази из „Жуте куће“ недовољни, сарадња Републике Албаније је изостајала), проток времена, уништавање трагова и застрашивање сведока. Међународни инструменти нису јасно дефинисали принудно вађење органа, што је отежало правну квалификацију. Недоследна пракса и политички утицаји показали су ограничену делотворност постојећих механизама оставивши значајан простор за некажњивост и селективну правду.

Иако све наведено указује на потребу за јаснијим нормативним решењима и доследнијом применом у будућности, до данас није створен међународни преседан који би експлицитно квалификовао трговину органима као самостално међународно кривично дело, што представља недостатак јасног нормативног оквира и недоследност у приступу међународне заједнице. Због тога се као нужан корак намеће јача кодификација у међународном кривичном праву – било путем усвајања посебне

надлежношћу, услед чега постоји ризик да ограничени мандат и недостатак сарадње онемогуће потпуно расветљавање и правну квалификацију ових злочина.

конвенције универзалног карактера, било кроз амандмане на постојеће инструменте. Једнако је важна и политичка воља држава и међународних институција да се ови злочини процесуирају без селективности и политичке условљености. Само доследним кривичним гоњењем, заштитом сведока и постизањем правде за жртве, међународна заједница може надокнадити дугогодишњи пропуст и показати да је борба против најтежих кршења људских права изнад дневнополитичких интереса.

ЛИТЕРАТУРА

Бановић, Б. 2017. Нормативни оквир за супротстављање трговини људским органима. *Анали Правног факултета у Београду*, 65(3);

Бојанић О. 2025. Поступак пријема у савет европе са посебним освртом на случај тзв. „Републике Косово“, Београд, Изазови међународног кривичног права и кривичног права Том I. *Зборник радова Удружење за међународно кривично право*;

Вучић М. 2019. Противправна улога треће стране као препрека леганости сецесије Косова и Метохије“, Сецесија са становишта унутрашњег и међународног права и њене политичке последице. *Српска академија наука и уметности*;

Дел Понте, К. & Судетик, Ч. 2008. Госпођа тужитељка. Загреб: *Профил.* [orig. C. Del Ponte & C. Sudetic (2008). La caccia. Io e i criminali di guerra. Milano: Feltrinelli.];

Одаловић В., Крстић, Љ., (2019). *25 година нестала лица — Процес који траје*, Београд: Влада Републике Србије;

Марковић М., Нормативни изазови у примени прикривених иследника у борби против трговине људима., *Зборник радова Правног факултета у Приштини*, 2024, бр. 1, стр. 233–245;

Симеуновић Д., (2009). Тероризам, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;

Радовановић Ђ., Анђелковић Н., Нова геополитичка времена и безбедност српског народа на Косову и Метохији током процеса ‘нормализације односа’ између Београда и Приштине, *Зборник радова Правног факултета у Приштини*, 2024. год. бр. 1, стр. 195-217;

Тодоровић А. 2023. *Трговина људским органима на Косову и Метохији*. Мастер рад израђен за потребе Правног факултета Универзитета у Београду;

Филиповић С., Савремене претње верским правима и слободама верника Српске православне цркве на Косову и Метохији као пример латентне албанизације сакралних објеката материјалне културне баштине.“ *Зборник радова Правног факултета у Приштини*, 2025, год. бр. 1, стр. 17-30;

Шкулић М. 2022. *Међународно кривично право.* Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;

Протокол о превенцији, сузбијању и кажњавању трговине људима, нарочито женама и децом, допунски уз Конвенцију УН против транснационалног организованог криминала 2000;

Римски статут Међународног кривичног суда 1998;

Женевске конвенције 1949 и Допунски протокол I 1977;

Савет Европе 2011. Нацрт конвенције против трговине људским органима (2011);

Конвенција о заштити свих лица од присилних нестанака 2006/2007. Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, бр. 1/2011;

Савет безбедности УН 1999. Резолуција 1244;

Војнотехнички споразум из Куманова 1999;

Устав Републике Србије „Сл. гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021;

Кривични законик Републике Србије „Сл. гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019, 37/2019 – др. закон, 27/2021 – одлука УС и 62/2021;

Закон о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине „Сл. гласник РС“, бр. 67/2003, 135/2004, 61/2005, 101/2007, 104/2009, 101/2011 – др. закон, 6/2015 и 10/2023;

Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) 2011. Resolution 1782 2011: Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo;

PACE 2011. Doc. 12462: Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo (Rapporteur: Dick Marty);

МКТЈ, Тужилац против Рамуша Харадинаја, Идриза Балаја и Лахија Брахимаја, IT-04-84-T, Пресуда од 3. априла 2008;

Оптужница, Специјализовано тужилаштво - 30. октобар 2020.СВК/КСЦ, KSC-BC-2020-06;

Тзв. устав Косова „Службени лист тзв. Републике Косова“, бр. 25/2012;

Тзв. Закон о Специјализованим већима и Специјализованом тужилаштву, *„Службени лист тзв. Републике Косова“, бр. 85/2015 2015;*

Dosije Kosovo ’98 (SR, EN, SQ) преузето 20.09.2025. године;

Dosije Kosovo - Žuta kuća (EN, AL) преузето 20.09.2025. године.

Milica VLADISAVLJEVIĆ
Ph.D Candidate, University in Niš, Faculty of Law, Republic of Serbia, milicavladisavljevic90@gmail.com, ORCID: 0009-0000-1676-8434.

THE QUALIFICATION OF ORGAN TRAFFICKING AND THE PROSECUTION OF PERPETRATORS IN THE CONTEXT OF THE ARMED CONFLICTS IN KOSOVO AND METOHIJA WITH SPECIAL REFERENCE TO THE "YELLOW HOUSE" CASE

Summary

The paper analyzes the phenomenon of organ trafficking in Kosovo and Metohija during the armed conflict and the post-conflict period, with particular reference to the so-called "Yellow House" and the findings of Council of Europe Rapporteur Dick Marty. Based on a normative analysis of international sources and the domestic law of the Republic of Serbia, the study examines the conditions under which forced organ removal can be legally qualified as a crime against humanity or a war crime. The institutional response is critically assessed, with emphasis on the key obstacles: lack of direct evidence, the passage of time and destruction of traces, intimidation of witnesses, limited international cooperation (especially by Albania), and inconsistent legal qualification. The paper concludes that the absence of a clear international precedent and the fragmented normative framework foster impunity, and calls for stronger codification, complemented by effective mutual legal assistance and witness protection.

Key words: organ trafficking, Specialist Chambers of the so-called Kosovo, "Yellow House", crimes against humanity, war crimes.

https://doi.org/10.63177/zrpfpr.022025.03
Оригинални научни рад
достављен: 13. 09. 2025.
прихваћен за објављивање: 06. 10. 2025.

Др Здравко ГРУЈИЋ*

ОСУЂЕНИЧКЕ БАНДЕ, НАСИЉЕ МЕЂУ ОСУЂЕНИЦИМА И ЗАТВОРСКЕ ПОБУНЕ[1]

Апстракт

Ефикасност пенитенцијарних система детерминисана је различитим факторима. Постојање већег броја установа разврстаних по различитим критеријумима у оквиру јединственог система пружа могућност успостављања ефикаснијег система управљања и контроле, са циљем да се код хетерогене осуђеничке популације примене адекватне третманске методе и поступци, као и индивидуализовани програми поступања, у адекватном, сигурном и безбедном затворском окружењу. Међутим, пенитенцијарни системи у свету нису на истом степену организације, развијености или ефикасности. Системи су дивергентни и њихов степен развоја је детерминисан политичким, нормативним, економским, финансијским, социјалним и вредносним оквиром и стањем у одређеној држави односно, затворским капацитетима, архитектонским решењима, бројности осуђеничке популације, стопама криминалитета, врсти и броју новоизвршених дела, броју изречених казни затвора, карактеристикама осуђених лица, хуманости у поступању или заштити права осуђених лица. У оквирима пенитенцијарних система функционише формална затворска организација, али и посебна неформална организација осуђеничке заједнице коју карактерише посебан систем вредности, правила и понашања који чине део затворске субкултуре. Од посебне важности приликом истраживања функционисања пенитенцијарних система, између осталог, представља анализа осуђеничких заједница и банди, насиља међу осуђеницима и затворским побунама, којима је посвећен овај рад.

* Ванредни професор, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Република Србија, zdravko.grujic@pr.ac.rs, ORCID: 0000-0001-7433-1468.

[1] Рад представља резултат истраживања које финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација по Уговору евиденциони број 451-03-137/2025-03/200254 од 04. фебруара 2025. године. Рад је настао у оквиру истраживања на пројекту ”Систем заштите људских права и основних слобода – стање, изазови и перспективе” који финансира Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици.

Кључне речи: осуђеничка заједница, осуђеничке банде, насиље међу осуђеницима, затворске побуне.

1. УВОД

Формална организација затворских установа односи се на структуирани систем управљања, функционисања и уређења институција у којима се извршава казна затвора и спроводе други облици лишавања слободе. У оквирима пенитенцијарних система, поред формалног система, функционише и неформални систем који организује осуђеничка популација. У оквиру система базираног на стриктном поштовању правила и дисциплине у затворским установама, осуђена лица изграђују засебан систем вредности, понашања, комуникације, кажњавања, солидарности и поистовећивања који представља засебан социјално-културолошки феномен означен појмом - затворска поткултура. Вредности неформалног система затворске поткултуре осуђеничке заједнице су у потпуној супротности са вредностима које кроз нормативни систем покушава да наметне и оствари формални систем. Сукоб између формалног и неформалног затворског система карактеришу различити односи између затворског особља и администрације и осуђеника, као и односи између припадника осуђеничке популације. У раду се представља функционисање пенитенцијарних система у којима функционишу осуђеничке банде, као и феномен насиља међу осуђеницима и затворских побуна.

2. ОСУЂЕНИЧКА ПОПУЛАЦИЈА

У оквиру формалне организације затворског система и установа, чију основу чини стриктна примена нормативног оквира и утврђени режим извршења, функционише независни систем чија правила понашања, међусобне односе, хијерархијску структуру, начин комуникације, језик и сленг, повезивање, солидарност, кажњавање и друге карактеристике одређује сама осуђеничка популација. Таква организација у оквирима пенитенцијарног система назива се неформална организација затвора или неформални систем у затворима.

Појам осуђеничка популација односи се на лица која су правноснажно осуђена на казну затвора и налазе се на издржавању казне у одређеној затворској установи. У архитектонском окружењу затвора, лишена слободе, ограничена у обиму основних права, утврђених обавеза и режима извршења, подразумеваних дневних активности и рутине, надзирана и контролисана, као део колективитета који не желе нити могу да мењају, осуђена лица чине део изоловане социјалне групе за коју се користи појам осуђеничка (затворска) популација или заједница. Затворска популација се може описати као специфичан, вештачки и принудно установљен заједнички живот и систем односа, утицаја и међусобног повезивања осуђеника које

се налазе у затворској установи на издржавању казне затвора, с одређеним трајањем (Константиновић-Вилић, Костић, 2011, 216).

Затвор је, како истиче Клемер, као и друге друштвене заједнице, динамичног карактера. Затворска популација константно флуктуира (Clemmer, 1958, 84), одређени број осуђених лица буде отпуштено, истовремено, друга осуђена лица започињу са издржавањем казне затвора, трећа категорија осуђених на дугогодишње казне затвора има стални карактер. Структуру осуђеничке популације, хетерогене по бројним личним карактеристикама и својствима осуђених лица, просторно ограничену на затворске установе и временски неконзистентну, чине сва лица која се заједнички налазе на издржавању казне затвора у одређеном заводу или пенитенцијарном систему.

Хетерогеност затворске популације означава да се у истој установи или у оквирима система налазе лица различитог пола, узраста, криминалног профила и прошлости, извршених кривичних дела, облика кривице, мотива за вршење кривичних дела, дужине изречене казне, степена образовања, усвојених вредности и образаца, породичног и социјалног статуса, економског и имовинског стања, физичких и психичких карактеристика, здравственог стања, степена адаптираности на затворски систем и бројних других личних особености и својстава. Једина сигурна заједничка карактеристика свих осуђених лица је статусна, односно да као осуђени чине део затвореничке популације. Та чињеница, у реалности, представља основ кохезије, солидарности и хомогености осуђеничке популације и то у односу према формалном, њима супротстављеном, систему. Хомогеност не постоји у оквиру осуђеничке заједнице, напротив. Односи варирају од кохезије у мањим групама у које се осуђена лица повезују, до конфликата, сукоба и насиља између осуђеника или различитих осуђеничких група у оквиру осуђеничке популације.

Битне карактеристике неформалног система у затворским установама, или осуђеничке популације су: 1. солидарност међу осуђеницима, 2. отпор према затворском особљу и администрацији, 3. отпор према третманским мерама и поступцима, 4. одбацивање друштва, 5. забрана или прихватање експлоатације међу осуђеницима, 6. забрана или прихватање насиља у односу са осуђеницима, 7. оријентација на затворске материјалне вредности, 8. забрана одавања информација затворском особљу, 9. очување реда и мира и 10. очување личности (Радовановић, 1992, 448).

Затворско окружење у оквиру неформалног система, истовремено, чини скуп неписаних правила и међуутицаја најразличитијих категорија осуђеника. У објашњењу настанка и садржаја затвореничког друштвеног система издвајају се два главна теоријска приступа: тзв. „хипотеза о учењу“, особа постаје деликвент дружећи се са деликвентима и учећи, кроз такву везу, деликвенте обрасце понашања, док је ситуација у затворима јако повољна за учење и тзв. „функционална хипотеза“, полази од

претпоставке о функцији затворске културе која настаје као реакција на патње које затвореници доживљавају (Шпадијер-Џинић, 1973, 62-63).

Осуђеничка популација функционише по правилима формалног система, неписаним правилима и обрасцима неформалног система, на различитим нивоима прилагођености условима живота у затворским установама, улогама и статусом, прихватајући појединачно, у мањој или већој мери, као доминантне, вредности које намеће једна од супротстављених култура или одбацујући, веома ретко, у одређеном обиму, наметнуте моделе и обрасце оба система.

2.1. Деградација, деперсонализација, статус, призонизација и двострука очекивања

Како би се схватио концепт функционисања осуђеничке популације, мора се разумети да изолација осуђеника представља сама по себи облик статусне деградације лица и њихове делимичне (или потпуне) деперсонализације, као облик ретрибутивног симболизма (Грујић, 2024; Грујић, 2023; Грујић, 2022). Почетак издржавања казне садржи бројне деградирајуће елементе, које многи осуђеници (осим вишеструких повратника) сматрају понижавајућим – претрес, одузимање личних предмета, облачење осуђеничке одеће, добијање личног броја, узимање отисака прстију, фотографисање, мерења, обављање прегледа и друге, и, истовремено, прекид у породичним, пријатељским, социјалним, пословним и другим дотадашњим односима са лицима на слободи. Издржавање казне подразумева смештај у групе у које се осуђено лице упућује без своје воље или избора других осуђеника, интерперсоналне односе у мањим и већим групама и константан притисак формалне организације која примењује законом прописане мере и механизме у циљу остваривања сврхе кажњавања. У оквиру затворске заједнице осуђено лице је ограничено у својим активностима, спутано је затворским шаблонима понашања којима је дужан да се свакодневно повинује. Сви избори и животне активности одређује формални систем, а осуђено лице се јавља као ”извршилац у механизму његове рутине” (Милутиновић, 1992, 204). У таквом окружењу и поступању, деградација и деперсонализација осуђених лица су осећања која обележавају период издржавања казне највећег броја осуђених лица, а психолошко повлачење и ирационална размишљања честа појава у затворима.

Поред очекивања формалног система, притисак на осуђена лица врши и неформални систем кроз наметање сопствених правила и образаца понашања, преиспитивања улоге, места и положаја у оквиру хијерархијске структуре осуђеничке популације. Изгубљени социјални статус на слободи значи да свако лице добија или заслужује нови статус у затворској установи, у оквиру неформалног система. У том контексту, Сајкс преноси реченицу затвореника да је најгора ствар у затвору живот са осталим затвореницима (Sykes, према Игњатовић, 2009, 520-527). Период стицања

статуса траје одређени временски период након доласка у установу и може бити промењен за време док се осуђено лица налази на издржавању казне. Као и у друштвеној заједници на слободи, и у оквиру осуђеничке заједнице постоји раслојавање појединаца на основу ”моћи и утицаја”, па постоје осуђеници који су се наметнули као вође, они чине ”затворску елиту”, и они који имају подређени статус (”слуге”). Стратификација осуђеничке популације подразумева, као и у заједници на слободи, постојање виших, средњих и нижих слојева осуђеника у затворској установи. Припадништво одређеном ”слоју” у оквиру затвореничке заједнице значи и преузету улогу и место у неформалном систему.

Хијерархијска структура је важан елемент спровођења неписаних правила и образаца понашања. Она представља неформалну структуру моћи и статуса међу осуђеним лицима, веома је сложена, утемељена на неформалним нормама, моћи, утицају и способностима појединих осуђеника да се наметну у затворском окружењу. Хијерархијска структура није статична, напротив. Она се стално тестира кроз сукобе, преговоре или промене у затворском систему. Новопридошли осуђеници често морају да прођу период иницијације који подразумева обављање одређених активности које одреде осуђеници који су на вишем месту у структури како би добили статус и улогу у неформалном систему или ”своје место” или се, пак, доказују кроз физичку снагу, лојалност или везе у затвору или ван њега. Сукоби различитих осуђеничких група (криминалних или етничких) често преобликују хијерархијску структуру, чиме додатно утичу на њен динамички карактер.

Процес укључивања затвореника у затворенички друштвени систем и добијање улоге и статуса зависи од усвајања ставова, схватања, навика и образаца понашања у оквиру међусобних односа осуђеника. Поступак прихватања правила и образаца размишљања и понашања осуђених лица у оквиру неформалног система назива се затворска социјализација, затворско прилагођавање, асимилација, усвајање кодекса, акултуризација и нормативна социјализација. У упоредном праву најчешће се употребљава појам призонизација.

Појам призонизације подразумева процес постепеног прилагођавања ставова, схватања и узора понашања, односно процес асимилације осуђеника у затворски систем вредности и културу (Clemmer, 1958). Термин призонизација употребљава се са циљем описивања, слабијег или јачег интензитета, „усвајања мишљења, затворских обичаја и навика, или опште затворске културе“. Указујући на универзалне детерминанте призонизације и фазе кроз које се продубљује склоност ка криминалном и антисоцијалном понашању, као и усвајању културе и идеологије затворeничке заједнице, указује да на интензитет призонизације утичу: дужина казне (кратка или дуготрајна казна), стабилност личности, одржавање односа са особама изван установе, однос према затвореничким групама и догмама, непосредни контакт са другим осуђеницима и уздржавање од девијантних облика понашања (Clemmer, 1958).

У интерперсоналним односима са формалним системом, затворским особљем, као и неформалним системом, са другим осуђеницима и групама и вредностима, кроз систем двоструких очекивања, осуђено лице покушава да нађе своје место, уклопи се и адаптира у функционисање оба система. Због тога прилагођавање условима у затворским установама представља посебан проблем и потешкоћу највећем броју осуђених лица.

3. ПРИЛАГОЂЕНОСТ ОСУЂЕНИХ ЛИЦА ЗАТВОРСКИМ УСЛОВИМА

Формални систем од самог почетка издржавања казне исказује казнени карактер установе и примењује елементе казненог ретрибутивизма. Наметање строгих правила понашања у установи, обавеза осуђеног и њиховог стриктног поштовања, има за циљ да покаже осуђеном лицу "нови свет" у који је упућен, као и норме и начин комуникације које ће, деградиран, морати да поштује да истека казне. Истовремено, како осуђено лице буде разврстано у одређено одељење и васпитну групу, почиње интеракција са другим осуђеницима. Ту се сусреће са новим, неписаним, правилима и обрасцима понашања, очекивањима, међуутицајима других осуђеника, покушајима да разуме хијерархијску структуру, улоге и статус других лица у осуђеничкој популацији. Протек времена значи да се правила неформалног система све више разумеју, намећу или примењују и да утицај неформалног система кроз интеракцију јача. Призонизација је интензивнија код лица осуђених на дуготрајне казне и што је већи део казне издржан, повећава вероватноћу да ће осуђено лице бити под већим утицајем норми неформалног система.

Прилагођеност у затворски систем значи прихватање правила или балансирање између два, наметнута, супротстављена система. Улога и статус осуђеног у затвореничкој заједници зависи од односа према формалном систему и улоге која је преузета у неформалном систему. Истовремено, могуће је и ритуално понашање које очекују оба система, или одбацивање једног или оба, у случајевима немогућности адаптације на услове живота у затвору.

У литератури постоји више типологија начина прилагођавања и адаптације осуђеника, од којих ћемо поменути две. Полазећи од Мертонове (Robert Merton) теорије аномије и образаца девијантног понашања (иновација, ритуализам, повлачење и побуна), Сајкс (Sykes) је указао на четири облика прилагођавања осуђеног лица на услове живота у затворима: бекство (прва реакција осуђеника на затворску ситуацију која траје све време издржавања казне, представља и психички механизам одбране који помаже да издрже све непријатности у затвору), психолошко повлачење (осуђеници одбацују сопствене циљеве, интересе и потребе; фрустрирани беже у фантазију или се потпуно повлаче у себе), побуна (представља облик бекства од фрустрирајуће ситуације у затвору, организовањем побуне са циљем "преузимања власти" у затвору) и иновација (адаптација мирним путем у оквиру кога се настоји да

се успостави промена животних услова у затвору – писање писама, молби, жалби управи завода или писама јавности са циљем промене услова). Поред иновација, повлачења и побуне, као заједничких облика, друга типологија коју је дао Морис (Morris) предвиђа још три модела: конформизам (осуђеник признаје да је погрешио извршењем дела, прихвата да буде кажњен и сматра да је све што затворско особље предузима легитимно и добро за његово преваспитање), ритуализам (осуђеници одбацују опште прихваћене друштвене вредности али се придржавају институционалних норми) и манипулација (осуђено лице жели да оствари своје циљеве али без сукоба са затворским властима, покушавајући да их надмурди) (Шпадијер-Џинић, 1973, 97-103; Константиновић-Вилић, Костић, 2011, 233-234; Радоман, 2003, 240-241).

Поред ових облика, у затворским установама значајан проблем представља немогућност адаптације осуђених лица на услове живота у затворима који се, нажалост, покушава решити самоповређивањем или самоубиствима. Један од драстичних примера строгог режима издржавања казни и немогућности прилагођавања осуђених лица затворским условима је затвор LaSante у Француској у коме је, само у току 1999. године, самоубиство извршило 124 осуђеника. Према резултатима истраживања из двадесет четири велика пенитенцијарна система, у периоду од 2011. до 2014. године забележено је чак 3.903 самоубистава у затворима (Fazel, Ramesh, Hawton, 2017). Може се претпоставити да број осуђеника који себи одузме живот на издржавању казне виши од 10.000 годишње на глобалном нивоу.

Осуђена лица ће, према представљеним моделима понашања и адаптације, усвојити један од начина који у највећој мери одржава спремност њихове личности да време проведено у затворској установи преброде на најмање могуће штетан и угрожавајући начин. У прилагођавању осуђених лица животу у затворске установе важну улогу има степен утицаја депривација и фрустрација, као и других негативних последица издржавања казне затвора, које погађају највећи број осуђених лица и које чине свакодневницу затвореничког живота.

4. НАСИЉЕ У ЗАТВОРИМА

Неписана правила и обрасци понашања осуђеничке популације у оквиру затворeничке субкултуре, принципи и идеали који чине основе примене, механизми обезбеђивања поштовања, аутономност, језик и сленг који се користе у затворским установама и друге карактеристике ове специфичне и маргинализоване социјалне групе, указују на интензитет њихове међусобне повезаности, солидарности и кохезије. Међутим, ови епитети су у потпуности применљиви само у односу према формалном затворском систему.

Како осуђеничку заједницу карактерише хетерогеност, односно чине је лица са различитим својствима, особинама и карактеристикама личности, аспирацијама,

размишљањима, схватањима, ставовима, а затворско окружење са бројним негативним последицама по осуђена лица чини суров амбијент за испољавање појединачних интереса, конфликти између осуђених лица чине свакодневницу затворског живота. Затворска средина је, како истиче Милутиновић, веома погодна за развијање негативних особина личности, као што су пакост, завист, егоизам и слично, поготово ако се мерама режима и третмана не утиче на њихово неутралисање и сузбијање, па је због тога разумљива појава конфликтне атмосфере. Због тога се с правом каже да затворска установа представља ”буре барута”, које може да изазове, у свако доба, разне експлозије и да доведе у питање њено функционисање (Милутиновић, 1992, 217).

Конфликти између осуђеника су чести и веома различитог интензитета па је затворска атмосфера испуњена стрепњом, страхом, угрожавањем сигурности и нарушавањем психичког и физичког интегритета. Страх за сопствену сигурност и безбедност у затворској установи практично осећа свако осуђено лице, чак и вође или лидери, због потребе очувања статуса и увек присутне претње за преузимањем тог положаја. Имајући у виду негативан затворски амбијент и негативне особине личности које се испољавају у таквом окружењу, решавање конфликата између осуђеника се ретко дешава на социјално прихватљив начин. У зависности од интензитета конфликта, у затворским установама су учестале претње, уцене, притисци, омаловажавања, малтретирања, сексуално изживљавање, употреба импровизованог оружја или оруђа, физичко насиље и други, чак и најмонструознији, облици међусобног кажњавања и решавања конфликата између осуђених лица.

Разумевајући контекст најразличитијих односа између осуђеника, конфликти се могу поделити на оне који настају између два осуђеника, између осуђеника и одређене осуђеничке групе, осуђеника и осуђеничке групе са остатком осуђеничке популације, између различитих осуђеничких примарних група, односно између супротстављених затворских или криминалних група у затвору, односно између осуђеничких банди. Увек присутан конфликт са формалним системом може да доведе до различитих насилничких акција осуђеничке популације усмерене против затворског особља, управе затворске установе или пенитенцијарног система у целини.

Дакле, конфликти између осуђеника представљају сложен и распрострањен феномен у затворским установама који произилази из специфичних услова затвореничке субкултуре, хијерархијске структуре, дистрибуције динамике моћи, хетерогености осуђеничке популације, развијања негативних особина личности у специфичним условима извршења, задовољења личних интереса и аспирација осуђених лица. Различити узроци, облици појављивања и последице конфликата несумњиво проистичу и из неповољних затворских услова, односа формалног затворског система, успостављеног режима извршења, понашања затворског особља и других околности које се односе на формалну организацију извршења казне затвора.

Последице међусобног решавања конфликтних ситуација су бројне и многоструке, од физичких последица (или смрти) осуђених лица, преко психолошких траума и синдрома, губитка статуса и улоге у структури осуђеничке популације, изолације или изопштења осуђеног, таргетирања и додељивања статуса константне жртве и која постаје пример константног малтретирања и угрожавања. Реакција на насиље међу осуђеницима често производи пооштравање услова извршења, успостављања строжег режима, контроле и надзора, примену репресивних и дисциплинских мера, што може да изазове нови круг насиља и да доведе до затворских побуна.

5. ОСУЂЕНИЧКЕ БАНДЕ

Осуђеничке банде представљају групе осуђених лица у затворским установама које се удружују по етничкој, расној, верској или идеолошкој основи, географском пореклу или средини из које потичу (или комбинованом моделу, нпр. раса и географско порекло, етничка припадност и градско подручје), криминалним активностима које обављају у затвору, заједничком криминалном прошлошћу, припадношћу криминалним организацијама или бандама на слободи и другим карактеристикама, и које функционишу у оквирима неформалног затворског система.

Као део затвореничке заједнице, осуђеничке банде прихватају правила неформалног система и обрасце понашања, субкултуру, принципе солидарности и повезивања са другим осуђеницима и осуђеничким групама. Али, само у контакту са формалном затворском организацијом и у границама кохезије осуђеника у односу према затворском систему и администрацији.

У оквиру осуђеничке популације, осуђеничке банде желе да се наметну као доминантне и да унутрашњи модел организације и посебна правила понашања, утврде као ”владајућа” у оквиру целокупне затворске популације. Доминација осуђеничке банде истовремено означава и успостављање механизама контроле наметања и примене неписаних правила и образаца понашања у оквиру установе, вредности субкултуре, облика кажњавања, али и наметања лидера, структуре, циљева, аспирација, метода контроле, одржања позиција моћи, као и свих облика илегалне трговине и других криминалних активности које се обављају у оквирима неформалног затворског система.

Осуђеничке банде су устројене на принципима потпуне лојалности чланова и јасне хијерархијске структуре и улога (командант -вођа, капетан, поручник, водник, војник), изражене симболике припадништва (нпр. истоврсне тетоваже (Радуловић, 2024, 83-85) и посебан сленг), иницијације чланства и закона ћутања. Осуђеничке банде примарно користе насиље и застрашивање за стицање или очување позиције доминанте затворeничке групе у оквиру осуђеничке популације, као и за кажњавање осуђеника који нису припадници банде, нелојалних чланова или оних који покушају

да напусте организацију. Функција осуђеничких банди је и очување и заштита сопствених чланова.

Осуђеничке банде се нису појавиле, у организационом смислу, у периоду доминације класичних система извршења казне затвора. Иако су постојали различити облици повезивања осуђеника у оквиру осуђеничке заједнице, тек од половине прошлог века, и то прво у затворима у Сједињеним Америчким Државама, долази до формирања затвореничких банди и то по расној и етничкој основи.

У домаћој литератури се наводи да се може пратити генеза осуђеничких банди. Прва затворенička банда настала по основу националне припадности била Мексичка мафија (Mexican Mafia, EME) основана 1957. године у Калифорнији, коју су чинили припадници хиспано заједнице који потичу из Јужне Калифорније. Прва затворенička банда који су основали осуђеници беле расе била је Аријевско Братство (Aryan Brotherhood), основана 1967. године у затвору у Сан Квентину са циљем одбране и заштите од осуђеника афро-америчког и хиспано-америчког порекла. Годину дана раније у истом затвору основана је Black Guerrilla Family, прва затворенička банда чији су чланови припадници црне расе (Костић, Димовски, 2023, 219-235).

Данас, само у америчким затворима, функционише најмање дванаест хиспано и осуђеничких банди припадника беле расе, као и најмање седам које чине осуђеници црне расе (Prison Gang, 2005).[2] Међу најозлоглашенијим осуђеничким бандама у свету налазе се и Чланови (Numbers) из Јужне Африке, Primeiro Comandoda Capital из Бразила, Brödraskapet из затвора у Шведској, MS 13 (MaraSalvatrucha) озлоглашена улична и затворенička банда имиграната из Ел Салвадора која је основана у САД, Clan del Golfo из Колумбије и бројне друге. Распрострањеност затвореничких банди у пенитенцијарним системима на глобалном нивоу је таква да оне представљају додатни безбедносни и сигурносни ризик у затворским установама.

Однос ривалитета и сукоби између осуђеничких банди су, такође, свакодневница затворских система. Уколико је, према броју чланова или доминацији у затворској установи, једна осуђеничка банда преовлађујућа онда се у тој установи примењују и поштују правила и обрасци понашања која та група намеће. У случајевима приближно једнаког броја чланова или утицаја у одређеног затворској установи, јавља се ривалитет са ужасним последицама по чланове осуђеничких банди уз примену најразличитијих облика насиља у циљу успостављања доминантног

[2] Хиспано осуђеничке банде, између осталих чине и Mexican Mafia, Nuestra Familia, Texas Syndicate, Mexikanemi, Ñetas, Fresno Bulldogs и Latin Kings, припадника беле расе, између осталих и Aryan Brotherhood, Aryan Brotherhood of Texas, Dirty White Boys, European Kindred, Confederate Knights of America, Aryan Circle, Dead Man Incorporated, Brotherhood of Aryan Alliance, док су банде припадника црне расе Black Guerrilla Family, United Blood Nation, Folk Nation, People Nation, D.C. Blacks, Vice Lords и Gangster Disciples. Извор: https://en.wikipedia.org/wiki/Prison_gang (05.04.2025).

положаја у неформалној организацији. Постоје примери међусобног поштовања територије у установи и послова које илегално обављају припадници супротстављене затвореничке банде, у којима влада привидни ”мир” или кохабитација између супротстављених група. Такође, бележе се и примери удруживања различитих банди у сукобима са доминантном.

Насиље које данас постоји међу припадницима осуђеничких банди у упоредним пенитенцијарним системима представља огроман проблем за функционисање затворских установа, док успостављање сигурности у затворским установама представља посебан и својеврстан безбедносни изазов. Једна од реакција на активности припадника најозлоглашенијих осуђеничких банди је оснивање супермакс затворских установа и примена система ћелијске изолације ”најопаснијих међу најопаснијима” која подразумева готово апсолутну целодневну изопштеност у односу на друга осуђена лица.

6. ЗАТВОРСКЕ ПОБУНЕ

Посебан облик насиља који се јавља у оквирима пенитенцијарних система представљају побуне осуђеника. Узроковане, најчешће, ужасним условима у затворима, режимом извршења, као и односом и поступањем затворског особља и администрације, побуне осуђеника представљају последње средство којим се управи установе или затворског система, представницима власти или општој јавности скреће пажња на услове издржавања казне или на окрутни, нечовечни или понижавајући начин поступања. У одређеним случајевима, затворске побуне се јављају као последица жеље да се изврши одређени политички притисак на државне органе како би се донели акти којима ће се утицати на положај или статус осуђених лица (нпр. амнестија или помиловање).

Затворске побуне се могу дефинисати као организовани или спонтани облици колективног незадовољства и отпора осуђеничке популације против услова у пенитенцијарним установама, затворске управе или система, поступања или бруталности затворског особља.

Интензитет побуне осуђеника може варирати од протеста, штрајкова глађу, уништавања имовине, физичких сукоба, отмица затворског особља до покушаја и организације бекства или преузимања контроле над затворском установом. Преузимање контроле над установом или узимање талаца подразумева преговоре између побуњене затворске популације и органа власти како би се, под притиском јавности, изменили услови издржавања казне или донеле одлуке које се тичу њиховог статуса (скраћивање казне, раније отпуштање и слично). Познате су и ситуације у којима није долазило до преговора или су они били неуспешни, па се ситуација везана за отмице и привремену контролу над затворском установом решавала

бруталним акцијама полиције или ангажовањем војске како би се повратила контрола.

Затворске побуне најчешће настају организовано, планиране су од стране доминантне осуђеничке банде или вођа затворске популације, и укључују различите деструктивне активности и примену насиља међу осуђеницима, отмице затворског особља или насиље над њима, уништавање затворске имовине или капацитета у установи. Могу настати и спонтано, као резултат нпр. масовних сукоба између осуђеничких банди или као реакција на одређену бруталност затворског особља према неком од осуђеника.

Узроци затворских побуна представљају реакцију осуђеничке популације на услове у затворским установама које укључују пренасељеност, лоше услове смештаја, лошу исхрану, недостатак здравствене заштите, сурово и брутално кажњавање и поступање затворске страже, често дисциплинско кажњавање, изолацију осуђених лица, ускраћивање права, изражени расизам, дискриминацију одређених категорија осуђеника и бројне друге околности. Последице затворских побуна могу бити катастрофалне, како по побуњене осуђенике, тако и по друга лица која могу да се нађу у затворским установама за време трајања побуне.

У литератури се наводи да се први талас затворских побуна у Сједињеним Америчким Државама догодио у периоду од 1951-1953 године, а затим и други двадесет година касније. Затворска побуна у затвору Алики у држави Њујорк из 1971. године, која је угушена силом помоћу војске и полиције и када је убијено десетак затвореника, представља једну од првих побуна са озбиљним последицама. Исте године, у затворима у Луизијани самоповређивање тридесет шест осуђеника као симбол побуне имало је за циљ да привуче пажњу јавности на стање у тим затворима. Најтежа побуна догодила се у затвору Атика у држави Њујорк (Attica Correctional Facility) када су затвореници преузели контролу над великим делом установе и узели четрдесет два таоца и у којој је, након четири дана контроле над установом, а након ангажовања полиције и Националне гарде, страдало четрдесет три лица (32 осуђеника и 11 припадника затворског особља). У Француској се велики број затворских побуна догодио у периоду између 1972. и 1975. године, као и у Италији, Енглеској, бившој СФРЈ и другим државама (Милутиновић, 1992, 220; Игњатовић, 2023, 193).

У гушењу затворске побуне која се догодила 1992. године у затвору Карандиру (Carandiru Penitentiary) у Сао Паолу, у Бразилу, познату и као ”карандиру масакр”, убијено је сто једанаест осуђеника од којих је сто двоје упуцано од стране војне полиције која је ангажована да умири побуну и врати контролу над установом. У Хондурасу је 2003. године у затвору El Porvenir избила затворска побуна као последица сукоба између две осуђеничке банде ”Mara Salvatruch” и ”La 18” у чијем је сузбијању погинуло осамдесет шест осуђеника, мноштво повређено, док је неколико осуђеника успело да побегне из затвора. У Гватемали је 2005. године у три затвора (Pavon, Granja Pino Canada, El Hoyon) избила побуна као последица сукоба две

осуђеничке банде ”Mara Salvatruch” и ”MS 18”, а као резултат смиривања побуне дошло је до лишавања живота тридесет пет осуђеника и тешког рањавања шездесет једног лица. У Венецуели је 2007. године убијено тридесет осуђеника у смиривању побуне која се догодила у затвору Санта Ана (Santa Ana Prison) која је започела након сукоба затворског особља и једног осуђеника. У двосатној побуни која се догодила 4. марта 2009. године у Мексику, у затвору Ciudad Juarez, у сукобима ривалских осуђеничких банди (“Los Mexicles” “Artistas Asesinos,” и “Barrio Azteca”) убијено је двадесет осуђеника, а за смиривање побуне ангажовано је педесет припадника војске, двеста полицајаца, авиони и више хеликоптера (Worst Prison Riots, 2025). Више од сто четрдесет осуђеника убијено је у затворским побунама које су се догодиле у периоду од неколико дана, у јануару 2017. године, у затворима у Бразилу, које су настале као последица сукоба две супротстављене криминалне и осуђеничке банде ”Primeiro Comando da Capital” и ”ComandoVermelho” (Amnesty International).

У Републици Србији је 5. новембра 2000. године, месец дана након политичких промена, дошло до избијања затворских побуна у више затворских установа. У ноћи између 5. 6. новембра побуна је започела у казнено-поправном заводу у Сремској Митровици. У њој је учествовало око хиљаду, од укупно око хиљаду и триста осуђеника, запаљене су зграде у којима се налазе затворска штампарија, погон за прераду дрвета и економат у коме је била смештена комплетна документација и затворенички картони. Побуна је започела због, како су на самом почетку побуне изнели осуђеници, лоших услова живота, физичког злостављања и изгладњивања осуђеника. Након што им је испуњен захтев да контактирају са новинарима, изнели су своје захтеве који се тичу услова издржавања казне, али је најчешће спомињана реч била амнестија, и то не само за тзв. политичке осуђенике већ и за све категорије осуђеника. Парадоксално, штрајк су започели и стражари који су напустили затворски круг, затраживши боље услове рада, повећање плата и смену руководстава установе. Ујутру је избила побуна и у казнено-поправном заводу у Нишу, прво као штрајк глађу а касније у току дана и као побуна, по истом сценарију као и у Сремској Митровици – повлачење затворског особља, паљење инвентара и затворских зграда. У овом заводу се налазило више од хиљаду осуђеника, док је у побуни учествовало око осамсто њих. Наредног дана побуна се проширила и на казнено-поправни завод у Пожаревцу, а затим и на казнено-поправни завод у Падинској Скели. У овом таласу затворских побуна, једно осуђено лице је изгубило живот од повреда задобијених након пада са око двадесет метара високог крова затворског павиљона у заводу у Нишу, док је више њих повређено у сукобима супарничких осуђеничких група, као и међусобним обрачунима осуђеника. Прва три дана није примењена сила против побуњеника, а ко-министри правде преговарали су са представницима побуњених осуђеника о захтевима који су изнети (Затворска побуна, 2000). После десет дана ситуација се примирила и побуна је окончана (Српски казамати у пламену, 2000). Почетком наредне године усвојен је, договорени

или преговарани, закон о амнестији којим се одређени број осуђених лица у потпуности амнестира, док се већем броју осуђеника казна пропорционално скратила.

Занимљив пример из српског затворског система представља и побуна која се догодила у окружном затвору у Београду 3. јула 2006. године када су лица на извршењу мере притвора започела штрајк глађу због неадекватних услова смештаја, превеликог броја лица у затвореничким ћелијама, лоших и старих кревета, душека, постељине, нередовног прања и чишћења, стања купатила и тоалета, недостатка чистог ваздуха и других хигијенских услова, али и одуговлачења са вођењем судских поступака и предугим трајањем мере притвора. Од триста двадесет притвореника који су започели штрајк глађу као облик затворске побуне, шездесет и пет осуђеника је током ноћи себи зашило уста користећи федере из хемијских оловака, спајалице за папир и конац извучен из ћебади и чаршава. Четири дана касније, свим осуђеним лицима су скинути шавови са усана, али је и даље исти број њих одбијао затворску храну али примао пакете које су им достављали чланови породице. Начин на који је изведен штрајк глађу, или ”тиха” побуна, представља пример најмасовнијег учешћа притвореника у акцији која је зашивањем уста хтела да пренесе поруку јавности о стању у притворским јединицама у Републици Србији.

7. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Разумевање затворских побуна и њихова учесталост показатељ је стања у одређеном пенитенцијарном систему. Иако у ситуацијама када је осуђеничка популација без формалне контроле долази до најбруталније ескалације насиља међу осуђеницима и затворском особљу, феномен побуна указује на неодрживост стања и затворских услова, начина поступања према осуђеницима или управљања затворским установама или системом. Због тога је разумевање функционисања осуђеничке заједнице и њених субкултурних правила, а посебно анализирањефеномена настанка и утицаја осуђеничких банди у оквирима затворских установа или система, насиља међу осуђеницима и затворских побуна важно за утврђивање утицаја формалног затворског система у остваривање примарне функције и циљева и сврхе кажњавања и извршења казне затвора.

ЛИТЕРАТУРА

Amnesty International, Urgent Actionin Brasil, https://www.amnesty.org/en/wpcontent/uploads/2021/05/AMR1955082017 ENGLISH.pdf (05.05.2025);

Clemmer, Donald; The Prison Community, New York, 1958;

Fazel, Seena; Ramesh, Taanvi; Hawton, Keith; Suicide in prisons: an international study of prevalence and contributory factors, Lancet Psychiatry. 2017 Dec; 4(12):946–952. doi:10.1016/S2215-0366(17)30430-3;

Грујић, Здравко; Теоријски концепти о циљевима и сврси кажњавања. Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини, 2024, бр. 1, 103–118. https://doi.org/10.63177/zrpfpr.012024.06;

Грујић, Здравко; Ретрибутивно и алтернативно кажњавање: еклектицизам или сукоб концепата, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини, 2023, бр. 1, 71–93. https://doi.org/10.63177/zrpfpr.012023.05;

Грујић, Здравко; Нормативно регулисање права жртава кривичних дела; Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини, 2025, бр.1, 85–101. https://doi.org/10.63177/zrpfpr.012022.05;

Игњатовић, Ђорђе; Теорије у криминологији, Београд, 2009;

Игњатовић, Ђорђе; Криминологија, Београд, 2023;

Константиновић-Вилић, Слободанка; Костић, Миомира; Пенологија, Ниш, 2011;

Костић, Миомира; Димовски, Дарко; Осуђеничке банде у Сједињеним Америчким Државама, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2023, година LI, бр. 65, 219-235;

Милутиновић, Милан; Пенологија, Београд, 1992;

Prison gangs, https://en.wikipedia.org/wiki/Prison_gang (05.04.2025).

Радовановић, Добривоје; Човек и затвор, Београд, 1992;

Радоман, Миленко; Пенологија и систем извршења кривичних санкција, Нови Сад – Београд, 2003;

Radulović, Srđan; Consent to tattooing, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 2024, Vol. 1, Br. 103, 83-85;

Српски казамати у пламену (Војислава Црњански Спасојевић, Загорка Ускоковић), Новости, 11. август 2016. године - https://www.novosti.rs/dodatni_ sadrzaj/clanci.119.html:619662-Srpski-kazamati-u-plamenu (05.05.2025);

Sykes, Gresham; Muke zatvorenika, (Извор: S. Gresham, The Society of Captives: A Study of a Maximum Security Prison, Princeton, 1958), према: Ђорђе Игњатовић, Теорије у криминологији, Београд, 2009, 520-527;

Шпадијер-Џинић, Јелена; Затвореничко друштво, Београд, 1973;

Worst Prison Riots Of All Time, https://www.worldatlas.com/articles/10-worst-prison-riots-of-all-time.html (05.05.2025);

Затворска побуна, Време, бр. 514, 9. новембар 2000. године, https://old.vreme.com/ arhiva_html/514/02.html (05.05.2025).

Zdravko GRUJIĆ, Ph.D
Associate Professor, University of Priština in Kosovska Mitrovica, Faculty of Law
Republic of Serbia, zdravko.grujic@pr.ac.rs, ORCID: 0000-0001-7433-1468.

CONVICT GANGS, INTER-CONVICT VIOLENCE AND PRISON RIOTS

Summary

The efficiency of penitentiary systems is determined by various factors. The existence of a larger number of institutions classified according to different criteria within a single system provides the possibility of establishing a more efficient management and control system, with the aim of applying adequate treatment methods and procedures, as well as individualized treatment programs, to a heterogeneous convict population in an adequate, safe and secure prison environment. However, penitentiary systems in the world are not at the same level of organization, development or efficiency. The systems are divergent and their level of development is determined by the political, normative, economic, financial, social and value framework and the state of a particular country, i.e. prison capacities, architectural solutions, the size of the convict population, crime rates, the type and number of newly committed offenses, the number of prison sentences imposed, the characteristics of convicted persons, humanity in the treatment or protection of the rights of convicted persons. Within the framework of penitentiary systems, there is a formal prison organization, but also a special informal organization of the convict community, which is characterized by a special system of values, rules and behaviors that form part of the prison subculture. Of particular importance when researching the functioning of penitentiary systems is, among others, the analysis of convict communities and gangs, violence among convicts and prison riots, to which this paper is dedicated.

Key words: convict community, convict gangs, violence among convicts, prison riots.

https://doi.org/10.63177/zrpfpr.022025.04
прегледни рад
достављен: 16. 09. 2025.
прихваћен за објављивање: 05. 10. 2025.

Др Душко ЧЕЛИЋ*

ОТУЂЕЊЕ СТАНА У ЕТАЖНОЈ СВОЈИНИ НА ЗАХТЕВ ЧЛАНОВА ЕТАЖНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ[1][2]

Апстракт

У раду анализирамо један контраверзан институт који је познат у неким упоредним стварноправним системима, као и у једном броју стварноправних система земаља Региона.

Обавеза етажног власника да, под условима предвиђеним законом, противно својој вољи прода свој стан, што за последицу има престанак чланства у етажној заједници, представља најригидније ограничење овлашћења располагања. Ово ограничење располагања, које сеже до границе његовог укидања, представља санкцију за најгрубље облике занемаривања обавеза етажног власника, укључујући и његово безобзирно понашање, које за последицу има немогућност или несношљивост суживота у етажној заједници. Овлашћење етажних власника да захтевају принудну продају стана у етажној својини, као крајњу санкцију, треба примењивати изузетно, када другим грађанскоправним и јавноправним средствима и овлашћењима етажних власника, није могуће отклонити проблеме који доводе до немогућности функционисања етажне заједнице и када је оправдано да етажни власници из те заједнице искључе оног етажног власника који занемаривањем својих обавеза или злоупотребом права, угрожава или чини несношљивим становање осталим етажним власницима. Заправо, суштина ове санкције не би се морала огледати у њеној

* Доцент, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Република Србија, Универзитет у Источном Сарајеву, Правни факултет, Република Српска, dusko.celic@pr.ac.rs, dusko.celic@pravni.ues.rs.ba, ORCID: 0000-0002-6534-7844.

[1] Рад је написан у оквиру научно-истраживачког пројекта "Систем заштите људских права и основних слобода – стање, изазови и перспективе“, за период 2025-2027. године, који финансира Правни факултет Универзитета у Приштини. Рад представља резултат истраживања које финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије (евиденциони број уговора: 451-03-137/2025-03/200254 од 4. фебруара 2025. године).

[2] Рад је усмено саопштен у форми предходног саопштења на Међународном научном скупу "Противрјечја савременог права“, у организацији Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, одржаног 30. октобра 2021. године на Палама, Република Српска.

примени, већ у могућности примене, односно у њеном превентивном дејству у погледу поштовања основних обавеза према другим етажним власницима и према стамбеној заједници. Ова санкција предвиђена је у праву Словеније и Хрватске, као и у правима Немачке, Аустрије, Италије, неким државама САД... Интересантно је да је и у квазиправном систему на Косову и Метохији, овај институт предвиђен и то на веома непрецизан начин, који омогућава његову непримерено широку примену, без изричито предвиђеног судског поступка у коме би се утврдило постојање и оправданост разлога. У правном поретку Србије овјинститут није предвиђен. Мишљења смо да би је *de lege ferenda* требало предвидети, уз законско прецизирање обавезних услова под којима се етажни власник може принудити на продају стана у етажној својини и уз обавезан судски поступак за утврђивање испуњености тих услова и остваривање тог права чланова етажне заједнице.

Кључне речи: Етажна својина. – Принудно отуђење стана у етажној својини. - Искључење етажног власника из етажне заједнице.

1. УВОД

Етажна својина, путем којег човек задовољава егзистенцијалну потребу за становањем, услов је човековог материјалног благостања и социјалне сигурности (Планојевић, 1997, 1). Почев од првих писаних правних споменика у којима се помиње етажна својина – од Халдејских списа и Хамурабијевог законика (Круљ, 1969, 6), све до данас, етажна својина постала је преовлађујуће средство за задовољење стамбених потреба, у односу на искључиву (индивидуалну) својину.

Етажна својина је један од посебних облика својинске заједнице. Сложеност овог облика својинске заједнице условљена је множином субјеката (станара) али и објеката својине, од којих посебан део зграде (стан, пословни простор, гаража), који је реално (физички) одређен, али који представља потпуно инкорпорисан (неодвојив) део зграде као јединствене ствари (Цветић, 2017, 1343). Ту конкретну зграду чини множина посебних делова зграде, међусобно повезаних у функционалну својину, повезану заједничким деловима зграде. Права и обавезе етажних власника, готово код ниједног стварноправног института нису тако снажно испреплетени као што је то случај код етажне својине. Сложена правна, али и фактичка заједница која настаје међу етажним власницима, баш због те чињенице садржи у себи велику могућност настанка спорова (Belaj, 2006, 346). Када је реч о стамбеним зградама, међусобни односи етажних власника морају се сагледати у светлу комшијских односа, као својеврсног социолошког феномена (Цветић, 2017, 1344). Наиме, етажни власници у вишеспратим стамбеним зградама треба "да се помире" са чињеницом да је вршење њихових својинских овлашћења неминовно повезано са суживотом мноштва људи који, по правилу, нису повезани ни имовински, ни лично, а треба да живе под истим кровом, и да свако дневно користе бројне заједничке делове и уређаје зграде у којој

живе (Цветић, 2017, 1344).У том погледу, етажна својина представља супротност индивидуалистичког концепта својине као апсолутног и искључивог права (једног) власника (Челић, 2020, 27). Шта више, идеја о санкционисању егоизма, безобзирности и малициозности у вршењу права својине, као да је понајвише продела у природу етажне својине (Челић, 2020, 28-29). Ове чињенице пред правни поредак постављају задатак да правно уреди обавезе власника посебних делова зграде, на начин да се модификује општи режим права својине тако да се коришћењем свог посебног дела неометају други етажни власници у коришћењу других делова зграде и да им се не наноси штета. Поред тога, из чињенице да је са вршењем својинских овлашћења на посебном делу зграде нераскидиво повезано акцесорно право (заједничке) својине на заједничким деловима зграде, етажни власник има обавезе да и то право врши у складу са чињеницом да није једини титулар права на тим деловима зграде, да га врши сусретљиво, те да, поред специфичних ограничења има и специфичне обавезе и у вези с тим.

У српском праву, етажна својина уређена је парцијално у неколико законских извора. Тако, у Закону о основама својинскоправних односа (1980, чл.19.), етажна својина је нетачно названа "правом својине на посебном делу зграде", а у садржини овога члана наведено је, опет непотпуно (јер нема одредбе о праву етажних власника на земљишту на коме се налази зграда и које је потребно за редовну употребу зграде),која права чине објекте етажне својине.[3] Као што је познато, поменути закон донет је у време постојања Социјалистичке федеративне републике Југославије и њиме су, у складу са ограниченом законодавном надлежношћу федералне државе, биле регулисане само "основе" својине и других стварних права, а на републичким (и покрајинским) законадавствима је било да их уреде у потпуности. По престанку заједничке државе, сецесијом настале државе донеле су сопствене системске законе којима су уредиле стварноправне односе. У Републици Србији то до данас није учињено. Ипак, један број питања значајних за институт етажне својине регулисан је по себним законом у чијем називу није садржана информација да он регулише (и) етажну својину (Закон о становању и одржавању зграда, 2016.). Питање права етажних власника на земљишту на коме се зграда налази, регулисано је пак трећим законом, којим се предвиђа конверзија, тј. претварање права коришћења грађевинског земљишта у право својине, односно сусвојине (Закон о планирању и изградњи, 2009, чл. 104. ст. 1.).[4]

[3]"Право својине на посебном делу зграде може постојати на стану, пословној просторији или гаражи, односно гаражном месту.
На заједничким деловима зграде и уређајима у згради власници посебних делова зграде имају право заједничке недељиве својине."

[4]"Ако се на катастарској парцели налази објекат, односно објекти у сувласништву или заједничкој својини различитих лица или је објекат састављен од посебних делова који су у власништву различитих лица, чији су удели на земљишту неопредељени или чији удели нису

У Закону о становању и одржавању зграда (2016), којим је највећим делом (у односу на два претходно поменута закона) регулисана етажна својина, није регулисана могућност отуђења стана у етажној згради, мимо воље власника, а на захтев чланова етажне заједнице. Ово ограничење располагања, које представља санкцију за најгрубље облике занемаривања обавеза етажног власника, укључујући и његово безобзирно понашање, које за последицу има немогућност или несношљивост суживота у етажној заједници, није непознато у упоредном праву. Тако, у праву Словеније и Хрватске, као и у правима Немачке, Аустрије, Швајцарске, Италије, неким државама САД... Интересантно је да је и у квазиправном систему на Косову и Метохији, овај институт предвиђен и то на веома непрецизан начин, који омогућава његову непримерено широку примену, без судског поступка у коме би се утврдило постојање и оправданост разлога.

У делу који следи приказаћемо сумарно овај институт ограничења (престанка) етажне својине у правима Хрватске и Словеније, као и указати на садржину овог института у квазиправном систему тзв. Косова.[5]

2. ХРВАТСКА

У праву Републике Хрватске усвојен је концепт етажне својине као посебног облика сусвојине. Правна природа етажне својине и права својине на посебним деловима зграде може се схватити као специфичан спој искључиве својине, сусвојине и заједничке својине у коме сваки од наведених облика својине трпе одређена одступања од основног појма тог правног института (Belaj, 1993, 14).

У правној теорији у Хрватској је заступљено мишљење да искључење етажног власника из етажне заједнице нема карактер престанка права својине, већ се у складу

уписани на грађевинском земљишту, по захтеву лица које стиче право својине на грађевинском земљишту у складу са чланом 102. овог закона, орган надлежан за послове државног премера и катастра у евиденцију непокретности и правима на њима уписује да је катастарска парцела у сувласништву, односно заједничкој својини тих лица, а да је удео тих лица у сразмери са површином коју поседују у односу на укупну површину објекта, односно објеката који се налазе на тој парцели, осим у случају када је упис права својине са опредељеним уделима већ раније по било ком правном основу спроведен."

[5] Напомена: свако навођење "правних" извора које се односи на *de facto* власти на Косову и Метохији, с обзиром да су оне, са становишта правног поретка Републике Србије нелегалне, за потребе овог рада биће чињено редуковано и уз одговарајуће знакове интерпукција – знакове навода.

Свако навођење ових података им аискључиво технички карактер, врши се искључиво једино у сврхе стручне и научне анализе у овом раду, и не може се ни на који начин тумачити као довођење у питање јединства правног поретка Републике Србије, у складу са чл. 4 и 194. Устава Републике Србије, као и њеног територијалног интегритета и суверенитета Републике Србије, у складу са Уставом Републике Србије, Повељом Уједињених нација и са Резолуцијом Савета безбедности ОУН бр. 1244.

са преовлађајућим схватањем природе овог облика својине као посебног облика сусвојине, сматра обликом разврГнућа сувласничке заједнице цивилном деобом а спроводи се продајом на јавној дражби (Gavella et alt, 2007, 791). Мишења смо да се такво разумевање овог института не може прихватити, због тога што у овом случају није реч о разврГнућу сусвојинске (етажне) заједнице као једном од уобичајених овлашћења сувласника (етажних власника). Наиме, овде је реч о својеврсној санкцији према оном етажном власнику који безобзирним понашањем онемогућава другим етажним власницима вршење овлашћења у сувласничкој (етажној) заједници. Циљ те специфичне грађанско-правне санкције, због озбиљних последица по право етажног власника, одступа од реститутивног циља који је *differentia specifica,* по чему се грађанско-правне санкције разликују од санкција у јавном праву. Наиме, ова санкција не доводи до васпостављања правног и фактичког стања које је претходило њеној примени (*restitutio in integrum*), већ има превенствено казнени карактер у односу на оног етажног власника, који својим противправним понашањем довео до њеног изрицања и извршења. Она доводи до принудног престанка права етажне својине етажног власника, укључујући и државину, односно резултира његовим исељењем, као и исељењем чланова његовог породичног домаћинства из стамбене зграде у етажној својини. Попримајући доминантно казнени карактер, ова санкција представља (још један) изузетак у погледу (општег) а неки аутори сматрају и јединог циља грађанско-правне санкције - реституције (Николић, 1995, 155-156, 160). Разлог овог одступања чини природа повређеног добра и интереса (етажна заједница, живот у етажној заједници, решавање стамбених потреба у етажној заједници и сл.), као и немогућност заштите повређеног добра и интереса на други начин.

Могућност искључења из сувласничке заједнице сувласника, односно етажног власника који својим поступцима, радњама и понашањима чини тегобним заједничко становање, предвиђена је Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (ZV, 1996, чл. 98. и 99.). Искључење се заснива на кумулативном спровођењу две драстичне присилне мере. Прва је отуђење посебног дела (у Закону, се у складу са прихваћеним концептом етажне својине, као врсте сусвојине, својина на посебном делу зграде, правно обликује и назива својином сувласника на посебном делу зграде, етажни власник – сувласником, а етажна заједница – сувласничком заједницом), оног сувласника који је својим поступањем учинио да је сувласничка заједница за друге сувласнике постала неподношљива. Друга је престанак државине непокретности од стране тог сувласника. Циљ је искључити сувласника како у погледу његових сувласничких овлашћења престанком његовог сувласништва на етажираној непокретности, тако и у погледу било какве могућности даљег посредног или непосредног држања и коришћења непокретности. Сувласнику у односу на кога се спроводи искључење престаће право сусвојине етажиране непокретности, али ће му продајом његовог сувласничког дела припасти купопродајна цена остварена продајом. Искључењем се дакле, не одузима бесплатно сувласнику његов

сувласнички део. Сувласник се у потпуности правно и фактички искључује из сувласничке заједнице чије је нормално функционисање учинио отежаним (или пак немогућим), али се притом доводи у положај да куповином оствареном продајом његовог сувласничког дела на други начин оствари право на дом, односно на становање или пословање (ако га је обављао у посебном делу у оквиру сувласничке заједнице из које је искључен). Тиме је ублажена изузетна строгост ове специфичне грађанскоправне санкције и на неки начин су помирени међусобно супротстављени интереси угрожених сувласника, који остају у сувласничкој заједници и сувласника који се из те заједнице, због својих недозвољених поступака, искључује мимо своје воље, али уз тржишну накнаду принудно продатог посебног дела.

ZV предвиђа могућност искључења из сувласничке заједнице етажног власника на захтев већине етажних власника (чл. 98,), као и на захтев мањине етажних власника, што значи да је могуће да такав захтев покрене и само један етажни власник. (чл.99.). Независно од тога, разлози за искључење из етажне заједнице регулисани су истоветно.

2.1. Разлози за искључење из сувласничке заједнице

У ZV таксативно, по принципу *numerus clausus*, наведени разлози за искључење из сувласничке заједнице, што значи да етажни власници – чланови етажне заједнице, не могу споразумом или на други начин, предвиђати друге разлоге, нити искључити постојеће. Поменуто правило штити интересе како етажног власника – "кандидата за искључење", тако и осталих етажних власника, чији су интереси угрожени понашањем "кандидата за искључење" из етажне заједнице.

Одлука о искључењу етажног власника из етажне заједнице може се донети:

1.) у случају неиспуњења дужности које произилазе из сувласничке заједнице (ZV, чл. 98. ст. 3. т. 1.);[6]

2.) ако етажни власник делове непокретности који је у његовој својини као посебан део или делове непокретности које користе и други сувласници, користи на начин који знатно штети интересима других сувласника (ZV, чл. 98. ст. 3. т. 2.);[7]

[6]Дужности (обавезе) чије неиспуњење може бити основ за искључење обухватају како новчане обавезе сувланика, тако и све остале обавезе које произлазе из сувласничке заједнице.

[7]Наведени разлог за искључење постојаће кад сувласник штети имовинским, али и другим интересима осталих сувласника. У том смислу може се радити и о интересима везаним за мирно уживање и коришћење њихових посебних делова и заједничких делова некретности којима се штети због тога што су власник свој посебни део или заједничке делове користи на начин који није уобичајен или примерен, Тако је примера ради, у једној од стамбених зграда у Београду, забележено да власници стана у стану већ више година гаје голубове на начин који осталим члановима стамбене заједнице чине живот у згради тегобним, готово несношљивим, уз повишен ризик од ширења заразних болести (https://www.novosti.rs/beograd/vesti/

3.) ако сувласник (етажни власник9 својим безобзирним, непристојним или у недоличним понашањем учини тегобним заједничко становање осталим сувласницима, или почини кривично дело против имовине, морала или телесног интегритета неког од сувласника или другог лица које станује у згради (ZV, чл. 98. ст. 3. т. 3.).[8]

Разлози за искључење етажног власника одређени су у ZV помоћу читавог низа правних стандарда ("неудовољавање дужностима", "знатна штета", "безобзирно", "непристојно", "недолично понашање", "тегодно становање", "кривична дела која нису мањег значења", "кривична дела која се могу занемарити" и сл). У сваком конкретном случају ће бити потребно размотрити да ли је с обзиром на интересе сувласника на мирно становање и остваривање својих сувласничких овлашћења на посебним деловима и на целој непокретности, као и с обзиром на поступање сувласника чије се искључење захтева, испуњен неки од разлога за искључење. Притом би требало уважавати захтев да се разлози за искључење из сувласничке заједнице, а посебно стандарди за процену постоји ли неки од разлога за искључење, тумаче крајње рестриктивно. Према релевантној судској пракси у Републици Хрватској, произлази да се безобзирним поступањем сматрају физичке радње и претње којима се угрожава мирно коришћење посебних делова осталих сувласника. Из образложења наведене пресуде Врховног суда Републике Хрватске, произлази да је, с једне стране, потребно проценити дали се ради о допуштеним или забрањеним радњама с обзиром на сувласничка овлашћења, а с друге стране, дали се ради о физичким или вербалним радњама које заиста доводе до угрожавања коришћења и држања осталих делова некретности у етажној својини. Поред тога, из наведене одлуке произлази и да би се у сваком конкретном случају требало процењивати да ли се неповољне последице поступања сувласника могу санирати или отклонити применом неких других законских одредби, неком другом блажом мером. У том контексту, Врховни суд Републике Хрватске у образложењу цитиране одлуке уопште није разматрао

1034672/citava-zgrada-talac-golubara-centar-socijalni-rad-angazovan-slucaju-bracnog-para-mihajla-pupina, 1. 8. 2025.).

[8] Када ће се радити о безобзирном понашању сувласника које је проузроковало тегобно заједничко становање осталим сувласницима, зависи од околности сваког конкретног случаја. Питање је, наиме, да ли је могуће и због злоупотребе субјективних права сувласника тј. остваривања законских овлашћења у супротности са циљем и сврхом тих права само да би се другим сувласницима нанела штета захтевати искључење из сувласничке заједнице. Врховни суд Републике Хрватске је ову одредбу тумачио рестриктивно у својој је одлуци поводом ванредне ревизије, тумачио да се подношење кривичних пријава, притужби и захтева, ускраћивање сгласности за суделовање у поступцима за чије је вођење потребна сагласност свих сувласника, не може сматрати без обзирним поступањем, независно о побуди због којих сувласнику скраћује сагласности односно подноси пријаве и притужбе (Vrhovni sud Republike Hrvatske Rev-629/06 od 8.4.2008, необјављено.).

основаност захтева за искључење сувласника због одбијања учешћа у трошковима одржавања зграде у етажној својини, обзиром да за наплату трошкова одржавања непокретности у етажној својини постоје и друга правна средства, мање тегобна за етажног власника (извршење на основу извршне исправе, заштита путем својинских и државинских тужби и др.). Приликом одлучивања о томе да ли постоји разлог за искључење важно је водити рачуна о томе да је искључење из сувласничке заједнице последња, најстрожа мера усмерена на решавање неподношљивог стања у сувласничкој заједници. Искључење може бити оправдано само ако за остале сувласнике више није прихватљиво да се на било који други начин умање или санирају последице понашања одређеног сувласника, односно ако је његовим поступањем за друге сувласнике настало неодрживо стање у сувласничкој заједници које оправдава искључење сувласника.

2.2. Тужба за искључење из етажне заједнице

Према ZV, захтев (тужбу) за искључење етажног власника из етажне заједнице могу поднети сувласници који заједно имају већину сувласничких делова у стамбеној згради (ZV, чл. 98. ст. 1.), а под одређеним условима може и мањина етажних власника, укључујући и само једног етажног власника (ZV, чл. 99.).

У случају покретања поступка тужбом етажних власника који имају већину сувласничког удела, ZV је предвиђено да ће тужбом захтевати да суд утврди постојање разлога за искључење и одлучи да је туженик дужан да отуђи свој сувласнички удео (односно право својине на посебном делу зграде у етажној својини) и напустити државину (ово је неспретна законска формулација, реч је о предаји државине власнику – правном следбенику), јер ће се у супротном на захтев тужиоца, који не може бити поднет у року краћем од три месеца од правоснажности пресуде, туженików сувласнички део (односно посеан део зграде у етажној својини), продати на јавној дражби (ZV, чл. 98. ст. 5.). Стицањем права својине на посебном делу зграде у етажној својини од стране другог лица, престаје етажна заједница са предходним (искљученим) власником (ZV, чл. 98. ст. 6.).[9]

ZV посебно уређује и заштиту сувласника етажиране непокретности у случајевима кад за искључење сувласника који га је повредио безобзирним понашањем или је учинио кривично дело против њега или његових укућана, нема подршку осталих сувласника, односно сувласника са већинским уделом у праву својине на посебним деловима зграде. При томе се искључење састоји из два корака.

[9] Оваква одредба ZV упућује да је реч о престанку државине по сили закона, законом предвиђеном правном дејству правоснажне пресуде, чак и без обзира на то да ли евентуално у том часу још увек постоји фактичка власт на посебном делу зграде у етажној својини од стране искљученог члана етажне заједнице. Наиме од тог часа постојање фактичке власти на посебном делу згарде у етажној својини, сматрало би се фактичком влашћу без државине.

Најпре, ако је етажни власник повредио другог етажног власника (или мањину етажних власника), безобзирним, непристојним или недоличним понашањем, учинио му тегобним заједничко становање, или је починио кривично дело против његове имовине, морала или телесног интегритета или некога од његових укућана, а није реч о делима тако малога значења да би их требало занемарити, тада повређени сувласник, ако и није добио од других етажних власника довољну подршку како би већина донела одлуку, може тужбом захтевати од поменутог етажног власника да се убудуће суздржава од таквих поступака (ZV, чл. 99. ст. 1.). Уколико и након правоснажности пресуде туженик не испуњава обавезу уздржавања од забрањених радњи и поступака, сувласник може и сам поднети тужбу за искључење тог етажног власника из етажне заједнице (ZV, чл. 99. ст. 3.).

Иако у ZV то изричито није поменуто, искључење етажног власника из етажне заједнице остварује се у парничном поступку, с обзиром да је предвиђено да се поступак покреће тужбом (Maganić, 2007, 29). Тужбени захев састоји се од неколико захтева: 1.) утврђења постојања разлога за искључење; 2.) налога туженом сувласнику (етажном власнику) да је дужан да отуђи сувласнички део (посебан део зграде у етажној својини) и напусти (преда) државину, 3.) обавеза трпљења судске продаје посебног дела зграде и испражњења и предаје државине (ZV, чл. 98. ст. 5 ЗВ. Извршење на основу правоснажне пресуде донете поводом тужбе за искључење може се захтевати тек по претеку рока од три месеца од правоснажности пресуде (ZV, чл. 98. ст. 5.). Искљученом сувласнику оставља се рок од три месеца да добровољно отуђи посебан део у етажној згради и преда државину правном следбенику. У противном ће се посебан део зграде у етажној својини продати на јавној дражби која ће се спроводити по одредбама извршног поступка у коме ће се спровести испражњење посебног дела непокретности у етажној својини који је у физичкој власти (али не и у државини, јер је државина престала по сили закона правоснажношћу пресуде о искључењу из етажне заједнице) искљученог сувласника (етажног власника).

3. СЛОВЕНИЈА

У Републици Словенији етажна својина регулисана је у Stvarnopravnom zakoniku (SPZ, 2002.), одредбама чл. 105-127. Искључење етажног власника регулисано је знатно оскудније у односу на право у Републици Хрватској, само једним, релативно кратким чланом (SPZ, чл. 123.)[10]. Према одредбама овог члана могућност искључења етажног власника из етажне заједнице предвиђена је у два корака. У првом кораку на захтев етажних власника који имају више од половине сувласничких удела на заједничким деловима зграде могу поднети тужбу против

[10] SPZ ову тужбу назива *"Izključitvena tožba"* (тужба за искључење).

етажног власника (или другог корисника) који грубо крши основна правила суседског суживота или своје дужности (обавезе) из уговора о међусобним односима, тако да је заједница са њим неиздржива (SPZ, 123. ст. 1). Тужба за искључење предвиђена је и Законом о становању (Stanovanjski zakon – SZ, 2003), у случају грубог кршења кућног реда које је предвиђено кућним редом (SZ, 2003, чл. 52). И у овом правном поретку се услови за подношење ове тужбе одређују путем правних стандарда, те ће суд у сваком конкретном случају бити дужан да установи да ли су они испуњени. Тужбени захтев састоји се у томе да се етажни власник опомене. Судска пракса у Словенији указује да сусадржина и прецизност упозорења веома важаи за процену оправданости искључења етажног власника. Наиме, наводи се да упозорење мора бити такво да власник или други корисник посебног дела зграде мора бити у могућности да избегне тужбу за исељење и задржи право етажне својине. То је могуће само ако је етажни власник упозорен на конкретну повреду основних правила суседског суживота и замољен да је отклони у одређеном року. У спорном случају, у првој опомени, повреда није била прецизно описана. Оптужба за нарушавање јавног реда и мира и оптужба за загађивање подрума нису довољно конкретан опис повреде. Дакле, тужена није могла да разуме од којих радњи она и њена сустанарка морају да се уздрже (Пресуда VSL II Cp 2307/2014, 3.12.2014. необјављена). SZ не предвиђа временски оквир од достављања упозорења до одлуке о евентуалном подношењу тужбе за искључење. Не постоји конкретан законски рок који би омогућио етажном власнику да отклони своје реметилачко понашање, нити постоји период у коме он не сме да понови реметилачко понашање. Рок треба да зависи од врсте повреде и нивоа реметилачког понашања. Стога би поменуте рокове требало да конкретизује суд у пресуди којом изриче упозорење.

Уколико и након правоснажности пресуде етажни власник наставља са недозвољеним понашањем због кога је опомена изречена, иста већина етажних власника је активно легитимисана за подношење тужбе за искључење етажног власника из етажне заједнице, продајом његовог посебног дела зграде у етажној својини (SPZ, чл. 123. ст. 2.). Пресуда о искључењу етажног власника из етажне заједнице извршава се добровољно или продајом посебног дела у етажној својини, према правилима извршења на непокретности, по протеку парицоног рока (SPZ, чл. 123. ст. 3.). Иако о томе нема изричите одредбе у SPZ, сматра се да је етажни власник искључен из етажне заједнице у часу када његово право својине посебног дела зграде престане, без обзира на престанак физичке власти, а то ће у случају продаје према правилима извршног поступка, бити када решење о предаји посебног дела купцу, постане правоснажно (Juhart et alt, 2004, 589).

Као што се *prima facie* да закључити, одредбе о овом институту су у праву Словеније знатно строже у погледу активне легитимације за подношење тужбе за искључење етажног власника, у односу на право Хрватске, с обзиром да мањина етажних власника нема активну легитимацију. Такође, за разлику од решења

предвиђеног у ZV, у коме је, као што смо видели, могуће и у једном кораку исходити осуђујућу пресуду за искључење етажног власника из етажне заједнице, према одредбама чл. 123. SPZ то није могуће пре него се судском правоснажном пресудом не исходи опомена и тек након што се након ње не стекну услови да се у новом парничном поступку исходи осуђујућа пресуда за искључење етажног власника из етажне заједнице. Имајући у виду тежину ове грађанско-правне санкције, која, као што смо указали има значајне елементе казне, чини се да је овакво законско решење сврсисходније.

И у праву Хрватске и у праву Словеније постоји правна празнина у погледу тога да се искључени етажни власник не може вратити у стамбену зграду као поновни власник или закупац другог посебног дела зграде. Исто се односи и на члана породице или домаћинства искљученог етажног власника, који је можда и сам својим поступцима довео до пресуде о искључењу, да не може да се врати у стамбену зграду као власник или закупац другог посебног дела зграде. Другим речима не постоји регистар („црна листа“) власника или закупаца посебних делова зграде, који би пружио увид у то ко "није пожељан" за усељење у етажну заједницу. Судска пракса у овој области још увек није развијена, тако да да постоји потреба за регулисањем ових питања, која доводе у питао смисао и ефикасност примене ове специфичне грађанско-правне санкције. У праву Холандије овај проблем решава се обавезном претходном сагласношћу за коришћење. Не ради се о спречавању самог стицања етажне својине, већ само о добијању дозволе за почетак коришћења посебног дела стамбене зграде (Tratnik, 2001, 3). У праву Немачке и Швајцарске, постоји могућност да пренос права својине на посебном делу зграде у етажној својини буде условљен претходном сагласношћу осталих власника посебних делова у стамбеној згради. Ако се испуне предвиђени услови, "нежељени купац" уопште не може стећи етажну својину у одређеној стамбеној згради (Tratnik, 2001, 5).

Иначе, када је реч о њеној правној природи, у словеначкој правној теорији присутно је схватање, да је тужба за искључење етажног власника из етажне заједнице спада у посебно средство уређења суседскоправних односа (Vrenčur, Geč, 2009, 103-104). Њена сврха се оправдава као крајња мера за тешку злоупотребу права етажне својине, за најтеже кршење суседског суживота, када друга правна средства нису од помоћи (Juhart et alt, 2004, 588).

4. КВАЗИПРАВНИ СИСТЕМ ТЗВ. КОСОВА[11]

De facto власти на Косову и Метохији, донеле су "Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima" ("ZV, 2009"), у коме је предвиђен институт искључења етажног власника из етажне заједнице. То је учињено на веома непрецизан начин, који омогућава његову злоупотребу и непримерено широку примену, без судског поступка у коме би се утврдило постојање и оправданост разлога. Овај институт је и погрешно назван ("Право искључења"), а у верзији "ZV" на српском језику то је учињено са забрињавајућим непоштовањем граматике и језичких правила српског језика.[12] Из анализе и тумачења текста "чл. 67. ZV 2009", закључујемо да је разлог за искључење из етажне заједнице поновљено и намерно понашање које представља тешко кршење обавеза у погледу вршења својинских овлашћења сусретљивог према другим етажним

[11]Након 17. фебруара 2008. године, престале су да постоје "Привремене институције самоуправе", установљене "Уредбом СПГС бр. 2001/9 о Уставном оквиру за привремену самоуправу на Косову", коју је Специјални представник Генералног секретара донео 15. маја 2001. године. Наиме, према становишту Међународног суда правде, изнетом у саветодавном мишљењу поводом питања: "да ли је једнострана декларација о независности Привремених институција самоуправе у складу са међународним правом", произилази да је творевина која се назива као „Република Косово“, производ једностраног чина самопрокламоване групе грађана обзнањеног 17. фебруара 2008. у Приштини у форми „Декларације о независности Косова“, изван оквира Резолуције 1244, односно изван правног поретка којег је успоставио Савет безбедности УН. Наиме, Суд је констатовао да "аутори декларације нису деловали у својству једне од Привремених институција самоуправе у складу са Уставним оквиром, него као лица која су деловала изван оквира привремене администрације“ (коју је установио Специјални представник Генералног секретара). Из тога се логично може закључити да су са 17. фебруаром 2008. године, "Привремене институције самопуправе", престале да постоје, да су организациони облици "јавне власти" на Косову и Метохији изгубили правни карактер те да се у погледу њихове природе једино могу третирти као de facto власти на Косову и Метохији. Поредак које су те власти једнострано успоставиле мимо Резолуције 1244 и које врше јавну власт супротно уставу Републике Србије, је нелегални поредак, који наликује правном поретку – "правни" поредак *sub coloreiuris.* (*Sub coloreiuris* – "Under color of right". Done with the appearance of a legal right, regardless of whether the actor in fact possessed the legal right. (Fellmeth, Horwitz, 2009, p. 269.)).

[12]Како небисмо оптерећивали рад овим аспектом квази законодавне делатности тзв. Косова, наводимо у оригиналу, текст "чл. 67. ZV 2009":

"Pravo isključenja

1. Ako vlasnik dela zgrade ponovljeno i smišljeno počini tako teško kršenje svojih obaveza prema drugim vlasnicima delova zgrade da se od njih realno ne može očekivati da nastave živeti u zajednici sa njim, oni tada imaju pravo da od njega zahtevaju da raspolaže svojim pravom svojine nad delom zgrade.

2. Za ovakvu odluku potrebna je saglasnost više od polovine vlasnika.

3. Odredbe stava 1 i 2 su obavezne. Bilo koji suprotan ugovor ili dogovor je nevažeći.

4. Ako vlasnik tog dela zgrade nije učestvovao u sprovođenju neophodnih mera za poboljšanje suvlasništva, onda proporcionalni troškovi koji njemu pripadaju biće obračunati prilikom odlučivanja o ceni prodaje."

власницима и члановима етажне, на начин да се живљење у тој етажној заједници другим члановима етажне заједнице чини неподношљивим ("да се од њих реално не може очекивати да наставе живети у заједници са њим"). Наводи се да у том случају, повређени етажни власници имају право да од етажног власника који се противправно понаша, "захтевати да располаже својим правом својине на делу зграде." Претпостављамо, иако тако не пише, да реч "захтевати", треба тумачити као право на тужбу у материјалном смислу, иако у даљем тексту нема основа за овакво тумачење, јер се не наводи ко треба да цени испуњеност услова, суд или неки други орган. Према одредбама "чл. 67. ст. 2. ZV", одлуку у поменутом захтеву може донети натполовична већина етажних власника, и у тексту се не може закључити да је реч о одлуци етажних власника који имају већински својински удео на згради у етажној својини, што није оправдано. Ове одредбе су императивне примедбе и њихова садржина се не може изменити нити се примена може искључити уговором између етажних власника ("чл. 67. ст. 3. ZV"). Коначно, у овом "закону" постоји и одредба о трошковима који нису исплаћени а који су обавеза етажног власника који се искључује из етажне заједнице, која је такође неразумљива, с обзиром да се наводи у бесмисленој формулацији да ће се ти трошкови "обрачунати приликом одлучивања о цени продаје", што вероватно треба тумачити да ће купопродајна цена бити умањена за износ тих трошкова које ће етажна заједница наплатити из купопродајне цене. Но, чини се, иако разумним, да би овакво тумачење пре било креирање норме, него изналажење њеног смисла. Кад је реч о примени овог института у пракси, нисмо наишли на податке из "јуриспруденције" тзв. Косова, но без обзира на то, имајући у виду садржину "чл. 67. ZV", која га чини готово неупотребљивим, као и опште одсуство владавине права на територији Косова и Метохије, мишљења смо да би његова евентуална примена могла да има непредвидиве квазиправне последице.

5. ЗАКЉУЧАК

Сложеност етажне својине као једног од облика својинске заједнице условљена је множином субјеката (станара) али и објеката својине, од којих посебан део зграде (стан, пословни простор, гаража), који је реално (физички) одређен, али који представља потпуно инкорпорисан (неодвојив) део зграде као јединствене ствари. Ту конкретну зграду чини множина посебних делова зграде, међусобно повезаних у функционалну својину, повезану заједничким деловима зграде. Права и обавезе етажних власника, готово код ниједног стварноправног института нису тако снажно испреплетени као што је то случај код етажне својине. Међусобни односи етажних власника морају се сагледати у светлу комшијских односа, као својеврсног социолошког феномена. Наиме, етажни власници у вишеспратим стамбеним зградама треба "да се помире" са чињеницом да је вршење њихових својинских овлашћења неминовно повезано са суживотом мноштва људи који, по правилу, нису повезани ни

имовински, ни лично, а треба да живе под истим кровом, и да свакодневно користе бројне заједничке делове и уређаје зграде у којој живе. Стога се може рећи да у етажној својини понајвише долази до изражаја својина као социјална функција, својина као обавеза (Челић, 2020, 30-31), готово у истој равни са својинским правима (овлашћењима). Ове чињенице пред правни поредак постављају задатак да правно уреди обавезе власника посебних делова зграде, на начин да се модификује општи режим права својине тако да се коришћењем свог посебног дела не ометају други етажни власници у коришћењу других делова зграде и да им се не наноси штета. Поред тога, из чињенице да је са вршењем својинских овлашћења на посебном делу зграде нераскидиво повезано акцесорно право (заједничке) својине на заједничким деловима зграде, етажни власник има обавезе да и то право врши у складу са чињеницом да није једини титулар права на тим деловима зграде, да га врши сусретљиво, те да, поред специфичних ограничења има и специфичне обавезе и у вези с тим.

Обавеза етажног власника да, под условима предвиђеним законом, противно својој вољи прода свој стан, што за последицу има престанак чланства у етажној заједници, представља најригидније ограничење овлашћења располагања. Ово ограничење располагања, које сеже до границе његовог укидања, представља санкцију за најгрубље облике занемаривања обавеза етажног власника, укључујући и његово безобзирно понашање, које за последицу има немогућност или несношљивост суживота у етажној заједници. Овлашћење етажних власника да захтевају принудну продају стана у етажној својини, као крајњу санкцију, треба примењивати изузетно, када другим грађанскоправним и јавноправним средствима и овлашћењима етажних власника, није могуће отклонити проблеме који доводе до немогућности функционисања етажне заједнице и када је оправдано да етажни власници из те заједнице искључе оног етажног власника који занемаривањем својих обавеза или злоупотребом права, угрожава или чини несношљивим становање осталим етажним власницима. У раду анализирамо овај контраверзан институт који је познат у неким упоредним стварноправним системима, као и у једном броју стварноправних система земаља Региона. Интересантно је да је и у квазиправном систему на Косову и Метохији, овај институт предвиђен и то на веома непрецизан начин, који омогућава његову непримерено широку примену, без изричито предвиђеног судског поступка у коме би се утврдило постојање и оправданост разлога.

У правном поретку Србије овај институт није предвиђен. Мишљења смо да би га *de lege ferenda* требало предвидети, уз законско прецизирање обавезних услова под којима се етажни власник може принудити на продају стана у етажној својини и уз обавезан судски поступак за утврђивање испуњености тих услова и остваривање тог права чланова етажне заједнице. Заправо, суштина ове санкције не би се морала огледати у њеној примени, већ у могућности примене, односно у њеном превентивном дејству у погледу поштовања основних обавеза према другим етажним

власницима и према стамбеној заједници. Етажним власницима свакако остају на располагању друга правна средства за заштиту својих права од етажних власника који противправним понашањем задиру у интересе и права других чланова етажне заједнице – државинске, својинске и облигационе тужбе, правна средства у парничном извршном и управном поступку, те би тужба за искључење власника из етажне својине требало да буде "последње средство одбране и заштите".

ЛИТЕРАТУРА

Belaj, 2006, *Izvršavanje ovlasti i dužnosti glede Posebnoga djela nekretnine*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 21 br. 1. (2006), str. 345-370;

Belaj, 1993, *Pravna priroda etažnog vlasništva na temelju analize inozemnih pravnih sustava*, Pravni vjesnik, Osijek, br, 1-4, 1993, str. 5-14;

Vrenčur R, Geč M, 2009, *Omejitve lastninske pravice v sosedskih razmerjih*, Pravni letopis, 2009, Ljubljana, str. 99-128;

Gavella N, et alt. 2007, *Stvarno pravo*, knjiga I, Zagreb, 2007;

Juhart M. et alt, 2004, *Stvarnopravni zakonik (SPZ) s komentarjem*, Ljubljana, 2004;

Круљ В, 1969, *Својина на деловим зграде, (етажна својина) и изградња стамбених зграда (станова) за непосредно тржиште,* Београд, 1969;

Николић Д, 1995, *Грађанскоправна санкција*, Нови Сад, 1995;

Maganić A, 2007, *Procesnopravno uređenje odnosa etažnih vlasnika,* Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 28 br. 1. (2007), str. 1-37;

Планојевић Н, 1997, *Етажна Својина*, Крагујевац, 1997;

Tratnik M, 2001, *Izključitev etažnega lastnika*, Pravna praksa – Priloga, Ljubljana 2001, br10/2001, str. 1-6;

Fellmeth, A, Horwitz, M, *Guide to Latin in international Law*, Oxford, 2009;

Цветић Р, 2017, Право етажних власника на заједничким деловима зграде, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду,* 4/2017, стр. 1343–1362;

Челић, 2020, *Еволуције појма и гаранције права својине*, Зборник радова Правног факултета у Приштини, Косовска Митровица, 202, стр. 23-48.

Законски текстови, судске одлуке и други извори

Устав Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 98/2006, 16/2022 (Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије - Амандмани I - XXIX - "Сл. гласник РС", бр. 115/2021);

United Nations, S/RES/1244 (1999), 10 June 1999, RESOLUTION 1244 (1999), https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/old_dnn/Res1244ENG.pdf , 30. 8. 2025;

Закон о основама својинскоправних односа, "Службени лист СФРЈ", бр. 6/1980, 36/1990, "Службени лист СРЈ", број 29/1996. и "Службени гласник РС", број 115/2005 - др. закон;

Закон о становању и одржавању зграда, "Службени гласник РС", бр. 104 /2016, 9/2020 - др. закон;

Закон о планирању и изградњи, "Службени гласник РС", бр. 72 /2009, 81/2009 - исправка, 64/2010 - УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - УС, 50/2013 - УС, 98/2013 - УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - др. закон, 9/2020, 52/2021, 62/2023;

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, ''Narodne novine'', 91-1596/1996, 68-817/1998, 137-2122/1999, 22-402/2000, 73-1578/2000, 114-1883/2001, 79-1917/2006, 141-3195/2006, 146-4021/2008, 38-837/2009, 153-3751/2009, 90-2540/2010, 143-3034/2012, 152-2857/2014;

Stvarnopravni zakonik, ''Uradni list Republike Slovenije, 87/02, 91/13 i 23/20;

Stanovanjski zakon, ''Uradni list Republike Slovenije'', 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVEtL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19, 189/20 – ZFRO, 90/21, 18/23 – ZDU-1O, 77/23 – odl. US, 61/24 i 57/25;

"Уредба СПГС бр. 2001/9 о Уставном оквиру за привремену самоуправу на Косову", https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/04serbian/SC2001regs/RSC2001_09.pdf , 30. 8. 2025;

International court of justice, Advisory opinions and orders accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, Advisory opinion of 22 July, 2010, https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf , 30. 8. 2025;

''Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima'', https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2643, 30. 8. 2025;

Presuda, VSL II Cp 2307/2014, 3.12.2014, необјављена;

Sodba, Vrhovni sud Republike Hrvatske Rev-629/06 od 8.4.2008, необјављено.

(https://www.novosti.rs/beograd/vesti/1034672/citava-zgrada-talac-golubara-centar-socijalni-rad-angazovan-slucaju-bracnog-para-mihajla-pupina, 1. 8. 2025.

Duško ČELIĆ, Ph.D
Assistant Professor, University of Priština in Kosovska Mitrovica, Faculty of Law, Republic of Serbia, University of East Sarajevo, Faculty of Law, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina, dusko.celic@pr.as.rs, dusko.celic@pravni.ues.rs.ba, ORCID: 0000-0002-6534-7844.

ALIENATION OF AN APARTMENT IN AOWNERSHIP BY FLOOR AT THE REQUEST OF THE MEMBERS OF THE APARTMENT OWNERS COMMUNITY

Summary

The obligation of aapartment owner to sell his apartment against his will, under the conditions prescribed by law, which results in the termination of membership in the apartment owners community owners, represents the most rigid restriction on the authority to dispose of the apartment. This restriction on disposal, which goes as far as its abolition, represents a sanction for the most serious forms of neglect of the obligations of the apartment owner, including his reckless behavior, which results in the impossibility or intolerability of coexistence in the apartment ownerscommunity. The authorization of apartment owners to demand the forced sale of an apartment , as a last resort, should be applied exceptionally, when other civil and public law means and the authorizations of owners by floor cannot eliminate the problems that lead to the impossibility of the functioning of the apartments owners communityand when it is justified for apartment owners to exclude from that community who, by neglecting his obligations or abusing his rights, endangers or makes housing unbearable for other owners by floor. In fact, the essence of this sanction should not be reflected in its application, but in the possibility of application, i.e. in its preventive effect in terms of respecting basic obligations towards other apartments ownersbyand towards the housing community. This sanction is provided for in the laws of Slovenia and Croatia, as well as in the laws of Germany, Austria, Italy, some states of the USA... It is interesting that in the quasi-legal system in Kosovo and Metohija, this institute is also provided for, and in a very imprecise manner, which allows for its inappropriately broad application, without an explicitly provided for court procedure in which the existence and justification of the reasons would be determined. This institute is not provided for in the legal system of Serbia. We are of the opinion that it should be provided for *de lege ferenda*, with the legal specification of the mandatory conditions under which the owner by floor can be forced to sell the apartment in ownership by floor and with a mandatory court procedure for determining the fulfillment of these conditions and the exercise of this right of the members of theapartment owners community.

Key words: Apartment ownership. – Forced alienation of an apartment in cownership. - Exclusion of a apartment ownerfrom the apartment owners community.

https://doi.org/10.63177/zrpfpr.022025.05
прегледни рад
достављен: 21. 05. 2025.
прихваћен за објављивање: 20. 10. 2025.

Стефан РАДОЈЧИЋ*

ПРИМЕНА МЕЂУНАРОДНИХ СТАНДАРДА НАЧЕЛА *NE BIS IN IDEM* У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ[1]

Апстракт

У раду је присутна компаративна анализа тумачења и примене гаранција које појединац ужива на основу начела *ne bis in idem.* Истраживање обухвата међународну и националну судску праксу и релевантне прописе. Аутор сагледава који су то општеприхваћени међународни стандарди при одлучивању о забрани двоструког кажњавања за исто дело. Другим речима, истраживање је усмерено на то како се у контексту начела *ne bis in idem* штити право на правично суђење и правна сигурност. Надаље резултати истраживања међународноправних аспеката упоређују се са релевантном националном праксом у Републици Србији. На тај начин утврђује се степен усклађености између домаћег правног поретка и важећих међународних стандарда. У закључним разматрањима, аутор износи резултате истраживања у погледу степена усклађености националног и међународног правног оквира.

Кључне речи: *ne bis in idem,* Европски суд за људска права, Европска конвенција о људским правима, правна сигурност.

1. УВОД

Тематски оквир овог рада садржи три идејне и истраживачке целине. Прво, полазно је извршен приказ релевантних извора међународног права и праксе међународних судова. У првом реду ради се о међународним уговорима, те о јуриспруденцији Европског суда за људска права (у даљем тексту ЕСЉП). Тиме се долази до одређених стандарда у тумачењу и примени начела *ne bis in idem.* Друго, поменути стандарди су анализирани у контексту правног поретка Републике Србије. У домену општих аката, предмет анализе су Устав, неколико закона и неколико

* Асистент, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Република Србија, stefan.radojcic77@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4423-1033.

[1] Рад је усмено саопштен на Међународном научном скупу „Савремени изазови у остваривању и заштити људских права“, који је одржан на Правном факултету Универзитетат у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици 23. и 24. маја 2025. године.

подзаконских аката са законском снагом. Треће, аспект судске заштите сагледан је двојако - у односу на праксу ЕСЉП у поступцима против Републике Србије, као и у светлу пресуда домаћих судова. Закључна разматрања заснована су на језичком, а посебно на циљном тумачењу прописа и судских одлука, уз коришћење компаративног научног метода.

2. МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ ОКВИРИ НАЧЕЛА *NE BIS IN IDEM*

Забрана двоструког кажњавања за исто дело представља једну од основних претпоставки за постојање владавине права, као и права на правично суђење. Из „виталних интереса правне сигурности“, по правилу, овај принцип добија предност у односу на *принцип истине* (Škulić, 2022, 34). Према становишту ЕСЉП, начело *ne bis in idem* првенствено је у обухвату права на правично суђење, односно члана 6 Европске конвенције о људским правима (у даљем тексту ЕКЉП) (*A and B v. Norway,* Пресуда од 15. новембра 2016. године, Представка бр. 24130/11 и 29758/11 2016, ¶ 107 (A and B, 2016). Ради се о начелу универзалног карактера (Bejatović, 2022, 8). У међународноправном смислу не постоји сагласност о томе да ли оно представља обичајно правно правило, опште правно начело или начело међународног права (Conway, 2003, 217-218). Као разлог за то наводи се разноликост у уређењу овог питања на националном нивоу, због чега би „међународни *ne bis in idem*“ могао да буде у конфликту са суверенитетом држава.

У области казненог права у ширем смислу, истиче се нормативна и пунитивна „највиша и недељива“ власт држава. Указује се на опредељење држава да казнену политику воде суверено. У неким федералним државама није уређено ово питање, па је могуће двоструко кажњавање, у складу са доктрином двоструког суверенитета (Lach, 2017, 7). Ипак, пред међународним кривичним судовима и трибуналима, као и у Европској унији, установљен је транснационални *ne bis in idem,* са циљем јачања правне сигурности (Bernard, 2011, 865-866). Значај међународних уговора и јуриспруденције међународних судова је велики. Релевантне одредбе налазимо и у пољу дефинисања одређених инкриминација, поступка екстрадиције[2] итд.

Истичемо чл. 4 Протокола 7 уз ЕКЉП, који гласи да се „никоме не сме поново судити нити се може поново казнити у кривичном поступку у надлежности *исте државе* за дело због кога је већ био правноснажно ослобођен или осуђен у складу са законом и кривичним поступком те државе“. Тиме није искључена могућност поновног отварања поступка, под прописаним условима (чл. 4, ст. 2

[2] “Издавање се неће одобрити ако су надлежни органи замољене стране већ правноснажно осудили лице за дело или дела због који се тражи издавање. Издавање се може одбити ако су надлежни органи замољене стране одлучили да не покрену или да обуставе кривично гоњење за исто или иста дела.“ Чл. 9 Европске конвенције о екстрадицији, усвојене 13. децембра 1957. године, а ступила на снагу 18. априла 1960. године

Протокола 7). У трећем ставу истог члана наведено је да овај члан *не може ставити ван снаге* на основу члана 15 ЕКЉП, тј. принцип *ne bis in idem* не може да буде дерогиран због постојања ванредних околности.

Затим, у чл. 14 ст. 7 Међународног пакта о политичким и грађанским правима прописано је да „нико не може бити гоњен или кажњен због кривичног дела у вези са којим је већ ослобођен кривице или осуђен правноснажном пресудом према закону и кривичном поступку сваке земље". Одредбом из четвртог члана Пакта уређено је питање дерогације људских права гарантованих Пактом, у случају изузетне опште опасности. Међу набројаним правима од којих није дозвољено никакво одступање не налази се цитирани чл. 14. Забрана двоструког кажњавања представља општеприхваћену уставну гаранцију и такође је уређена Протоколом 7 уз ЕКЉП. Зато је тешко замислива ситуација да би ова тековина права на правично суђење могла да буде предмет ограничења у некој од 173 државе чланице Пакта[3], а нарочито у државама чланицама ЕКЉП.[4]

Истичемо и Европску конвенцију о међународном важењу кривичних пресуда, где постоји посебан одељак са насловом *ne bis in idem.* Дефинисано је да лице коме је изречена кривична пресуда, не може да буде гоњено или осуђено у кривичном поступку, нити се према том лицу може извршити санкција у другој држави.[5] Ипак, према чл. 53, ст. 2 предвиђен је изузетак сходно чему држава није дужна да призна дејство начела *ne bis in idem,* у одређеним ситуацијама.[6]

Примена начела *ne bis in idem* регулисана је и у оквиру Права Европске уније и штити се пред Судом правде Европске уније (у даљем тексту СПЕУ). У чл. 50 Повеље ЕУ о основним правима[7] (у даљем тексту Повеља ЕУ), дефинисано је да се никоме „не може поново судити нити му се може поново изрећи казна у кривичном поступку за *дело* због којег је већ био правноснажно ослобођен или осуђен унутар Уније, у складу са законом." У том светлу, истичемо и Конвенцију о примени

[3] Комплетан списак држава чланица Пакта налази се на веб-сајту: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CCPR&Lang=en (приступљено 15.04.2025. године)

[4] У вези с тим, истичемо да у време пандемије корона вируса, већина земаља чланица Пакта није правовремено обавестила генералног секретара Уједињених нације о уведеним дерогацијама других људских права, упркос експлицитној обавези по чл. 4 Пакта (Hathaway, 2021, 193).

[5] Цитирани члан се односи на ситуације када је лице: ослобођено оптужбе; када му је изречена санкција; када је у потпуности извршена санкција или је њено извршење у току; када је санкција у потпуности, или у делу који није извршен, предмет помиловања или амнестије; када је санкција неизвршива због застарелости; као и када је суд осудио учиниоца без изрицања санкције.

[6] У конвенцијским одредбама није прецизно дефинисано шта се сматра јавним статусом.

[7] Након ступања на снагу Лисабонског (реформског) уговора, Повеља је добила снагу примарног извора Права ЕУ (Borodwski, 2010, 311).

Шенгенског споразума (CISA, 1985) која је Протоколом 19 уз Уговор о ЕУ и Уговор о функционисању ЕУ, постала саставни део правног оквира ЕУ. [8]

Примена начела *ne bis in idem,* може да имплицира разматрање различитих елемената казнених поступака[9] уз примену извора међународног јавног права и националних прописа. Начелно разликујемо два критеријума у разматрању идентитета кривичних дела – *idem factum* и *idem crimen.* Првопоменути концепт односи се на подударност чињеница, а потоњи на истоветност запрећене/изречене санкције. Стога приступамо прегледу релевантних одлука ЕСЉП и СПЕУ. Циљ анализе је да се утврди који од два наведена критеријума је чвршће утемељен у међународној судској пракси, као и који правни стандарди су формирани у пракси. Упоредићемо дефинисане стандарде са легислативним оквиром и судском праксом у Републици Србији, са циљем установљавања степена међусобне усклађености.

2.1. Пракса Европског суда за људска права

У светлу теме овог рада, указујемо на чл. 16 ст. 2 Устава РС којим је утврђено да потврђени међународни уговори чине саставни део правног поретка Републике Србије, те да су непосредно примењиви. Затим, у чл. 18 ст. 3 Устава РС предвиђено је да се уставне одредбе о људским правима тумаче у складу са праксом међународних институција.

У предмету *Zolothukin v. Russia*, Пресуда од 10. фебруара 2009. године, Представка бр. 14939/03, Велико веће ЕСЉП ослонило се на концепт *idem factum*. Наиме, против подносиоца представке, Сергеја Золотукина, вођена су два поступка – управни и кривични - због „суштински истих чињеница“ (Zolothukin, 2009, ¶ 120). У првом поступку, управном, изречена му је санкција лишења слободе у трајању од три дана. Након тога, против подносиоца представке је вођен кривични поступак, у коме је ослобођен због недостатка доказа. Из тога је произашла повреда чл. 4 Протокола 7 уз ЕКЉП. Чињеница да се не ради о истоврсним поступцима, не одузима им карактер „казнених“. Према ставу ЕСЉП управни поступак требало би посматрати као „казнени“ у смислу аутономног конвенцијског значења овог појма. Зато је ЕСЉП сматрао прву одлуку о „административној казни“ коначном. Дакле, без обзира на

[8] У чл. 54 (CISA, 1985) предвиђено је да „се против особе против које је судски поступак правноснажно *окончан* у једној страни уговорници не може водити поступак у другој уговорној страни за иста *дела* под условом да, ако је изречена казна и извршена, тренутно у поступку извршења или се више, према законима уговорне стране која ју је изрекла, не може извршити.“ Напомене ради, „у овој конвенцији, уместо *offence,* коришћен је појам *acts,* при дефинисању *дела.* То имплицира нешто другачији, екстензивнији, приступ појмовном одређењу кажњивог дела.“ Тубић, Радојчић, 2022, 176.

[9] Синтагма казнени поступци односи се на све врсте поступака у којима орган јавне власти може да изрекне санкцију појединцу – кривични, прекршајни, дисциплински, као и различити поступци за привредне и финансијске - пореске преступе.

исход каснијег кривичног поступка и ослобађајућу пресуду, подносилац представке је био изложен двоструком „гоњењу“ за исто „дело“. На овај начин ЕСЉП је, према оцени стручне јавности, показао интенцију ка хармонизацији у циљу остваривања правне сигурности (Schmoll, 2010, 703).

Другим речима ЕСЉП је тумачио „исто дело“, у смислу описа радње – чињеничног супстрата, а независно од могућих (различитих) правних квалификација, позивајући се на два позната предмета из праксе ЕСЉП. Случај *Engel and Others v. The Netherlands*, Пресуда од 08. јуна 1976. године, Представке бр. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, пружа начелне критеријуме за оцену да ли се у конкретном случају ради о кривичној оптужби. Дефинисани критеријуми се односе на три елемента - правну квалификацију у националном праву, природу дела и тежину казне (Engel, 1976, ¶ 82).[10]

Затим, у предмету *Gradinger v. Austria,* Пресуда од 23. октобра 1995. године, Представка бр. 15963/90, ЕСЉП је утврдио постојање повреде чл. 4 Протокола 7, због вођења два различита казнена поступка против апликанта. Кривични и управни поступак, разликују се по својој природи и сврси, али су вођени на основу истих чињеница (Gradinger, 1995, ¶ 55). У питању је била вожња аутомобила уз присуство алкохола у крви, при чему је у несрећи смртно страдао бициклиста. У кривичном поступку апликант је осуђен на новчану казну у дневним износима због нехатно учињеног кривичног дела. У управном поступку, изречена му је казна у фиксном износу, уз алтернативно изрицање казне затвора (Gradinger, 1995, ¶ 7-9). ЕКЉП донео је пресуду на основу примене критеријума *idem factum,* односно ценећи материјални идентитет чињеница на којима су се обе пресуде заснивале.

Сличну чињеничну позадину и утврђену повреду чл. 4 Протокола 7 налазимо у предмету *Mihalache v. Romania*, Пресуда од 08. јула 2019. године, Представка бр. 54012/10. Подносилац представке одбио је да се као возач подвргне налазу крвне слике, ради утврђивања присуства алкохола у крви. Потом је јавни тужилац покренуо кривични поступак, који је обустављен. Наредбом јавног тужиоца новчано је кажњен у фиксном износу. На ту одлуку није изјављена жалба и иста је постала правноснажна. Накнадно је непосредно виши јавни тужилац одлучио да стави ван снаге одлуку о новчаној казни. Покренут је кривични поступак против апликанта, те му је у новом поступку изречена условна осуда на једногодишњу казну затвора.

ЕСЉП је одлучио о представци на основу три критеријума. Прво, оба поступка су казнена по природи. У том смислу ЕКЉП ценио је изрицање административне новчане казне у светлу *Енгел* критеријума (Mihalache, 2019, ¶ 51). Друго, оба поступка су спроведена на основу истих чињеница. Треће, дошло је до дуплирања два правноснажно окончана поступка. Суштинска повреда наступила је

[10] Важно је истаћи да ЕСЉП у сваком конкретном случају цени да ли се у неком поступку „изричу одговарајуће мере репресивног карактера“. Ćorović, 2022, 138.

одлуком вишег јавног тужиоца да поништи правноснажну одлуку и да поново покрене кривични поступак, без било каквих новооткривених чињеница.

У предмету *Sismanidis et Sitaridis c. Grece,* Пресуда од 09. јуна 2016. године, Представке бр. 66602/09, 71879/12, дошло је до дуплирања казнених поступака према апликанту од стране тужене државе. У првостепеном кривичном поступку, апликант је осуђен на казну затвора у трајању од 16 месеци. Затим је поводом истих чињеница покренута финансијска истрага, чији резултат је била Одлука директора Управе царина, којом је апликанту изречена новчана казна.

Потом је апликант ослобођен кривичне одговорности (Sismanidis, 2016, ¶ 7). Затим је изјавио жалбу Управном суду против одлуке директора Управе царина. Управни суд је усвојио жалбу и укинуо одлуку. На ту одлуку Управног суда, жалила се држава и Управни апелациони суд усвојио је делимично жалбу. Позивајући се на идентичност чињеница, из којих су проистекла оба *казнена* поступка, ЕСЉП утврдио је да је, у смислу чл. 4 Проткола 7, апликант морао бити сматран „већ правноснажно ослобођен", што је даљим вођењем управног поступка занемарено.[11]

У оквиру пет претходно анализираних пресуда, уочава се становиште ЕСЉП према коме материјални идентитет, односно суштинска истоветност чињеница (*idem factum*) представља примарни критеријум у одлучивању ЕСЉП. Потом се оцењује карактер спроведених поступака, са циљем да утврди да ли се ради о казненим поступцима. У том смислу цени се природа поступка, који нужно не мора да буде кривични у формалноправном смислу. Уколико се ради о суштински истоветним чињеницама, на основу којих су вођена два казнена поступка, ради се о повреди чл. 4 Протокола 7, односно до недозвољеног дуплирања поступака (*bis*).

Специфичан контекст у коме је ЕСЉП тумачио начело *ne bis in idem,* налазимо у предмету *W.A. v Switzerland,* Пресуда од 02.11.2021. године, Представка бр. 38958/16. Апликант је осуђен на 20 година затвора због убиства и подстрекавања на убиство. Служио је казну до 2010. године, након чега је на захтев тужиоца 2012. године покренут поступак због одређивања превентивног затвора. Захтев је поднет у складу са новодонетим одредбама Кривичног законика, уз позивање на чињенице које нису биле утврђене у пресуди. Тужилац се позвао на психијатријски налаз апликанта из 2009. године, према коме он болује од неизлечиве болести и постоји висок ризик ће поново учинити тешко кривично дело (W.A. v. Switzerland, 2021, ¶ 8).

На основу тога подносиоцу представке је 2013. године изречена казна превентивног затвора[12]. Ценећи да ли су у питању *нове чињенице*, које би по свом

[11] У овом предмету такође уочавамо да је Врховни управни суд афирмисао то што је Управни суд мериторно ценио став Апелационог суда о намери апликанта, што је доста неуобичајено и не доприноси заштити правне сигурности.

[12] Могуће је да би у духу српског језика и постојећег система кривичних санкција, прикладнији превод био *мера,* али у тексту пресуде на енглеском језику експлицитно је наведено казна (*punishment*).

значају могле да утичу на другачији исход поступка у меритуму, ЕСЉП је дошао до негативног одговора. Такве чињенице би довеле до поновног вођења првостепеног поступка, што значи да се претходна пресуда поништава и потом доноси нова пресуда (W.A. v. Switzerland, 2021, ¶ 42). Како је наведено изостало, ЕСЉП је закључио да не постоји узрочна веза између иницијалне пресуде и касније изречене казне превентивног затвора, па је према апликанту два пута вођен казнени поступак за исто дело. Пресудан критеријум за ЕСЉП поново је заснован превасходно на чињеничној подлози (*idem factum*), те следствено томе оцени о двоструком кажњавању.

Ипак, требало би имати у виду и предмет *A and B v. Norway*, у коме је ЕСЉП посебно имао у виду предмете *Engel, Gradinger u Zolothukin,* приликом доношења одлуке (A and B, 2016, ¶¶ 66,117). Подносиоци представке су заједно са трећим лицем били власници привредног друштва регистрованог на Гибралтару, а утајили су 3.6 милиона евра. Иако су подносиоци представке због тих чињеница одговарали за пореску превару, у два различита поступка – пореском и кривичном, Велико веће није утврдило повреду чл. 4 Протокола 7. Занимљиво је образложење ЕСЉП да државе могу легитимно да изаберу комплементарне правне одговоре на друштвено опасна дела (A & B, 2016, ¶ 121). Суд је сматрао да се ради о кохерентним механизмима који се односе на различите аспекте истог „друштвеног проблема".

Наведени став ЕСЉП може бити различито схваћен и тумачен, у светлу већ наведених стандарда. Налазимо тумачење да је ЕСЉП применио критеријум формиран у предмету *Zolothukin,* кад се ради о истоветности чињеница (*idem*), а да је учињен искорак у тумачењу ситуације вођења двоструког поступка (*bis*) (Martinović, 2019, 600). Свакако да ова пресуда говори о еволутивном тумачењу ЕКЉП, те о томе да ЕСЉП пажљиво цени околности конкретног случаја.

Период интензивне пунитивне реакције држава постојао је у време пандемије корона вируса. Што се тиче примене наведених стандарда ЕСЉП у погледу случајева насталих за време пандемије, за сада не постоји богата пракса. Предмет који је имао „потенцијал" у дефинисању релевантних питања, избрисан је са листе предмета ЕСЉП, јер апликант није показала намеру да даље учествује у поступку.[13] ЕСЉП је изразио интересовање за природу изречене санкције, тј. да ли је она грађанскоправног или кривичноправног карактера? Питање је прецизирано тако што су стране упућене на *Engel* критеријуме. Коначно, у недавној одлуци ЕСЉП, утврђена је повреда права на правично суђење и права на слободу изражавања, где је апликант објавила свој став о корона вирусу на друштвеној мрежи, за шта је новчано кажњена (*Avgyan v. Russia,* Пресуда од 29. априла 2025. године, Представка бр. 36911/20).

[13] Cristina Bracci v. San Marino, представка бр. 31338/21, Одлука од 29. јуна 2023. године; *Cristina Bracci v. San Marino*, Представка бр. 31338/21, Изјава о чињеницама и питања, Објављено 14. марта 2022. године.

2.2. Пракса Суда правде Европске уније

Република Србија није чланица Европске уније, али има статус кандидата за чланство и потребно је имати у виду релевантне стандарде комунитарног права. Последње две деценије обележила је активност СПЕУ у тумачењу принципа *ne bis in idem* (Burić, 2019, 508). У тим поступцима тумачење Шенгенског споразума, који за циљ нема хармонизацију националних кривичних права, него међусобно поверење држава у области полицијске и судске сарадње, је од великог значаја (Čavoški, 2004, 72-73). Заштита појединаца од двоструког суђења за исто дело је шира под окриљем Повеље ЕУ (која се примењује на националном, транснационалном и унијском нивоу), него што је на основу ЕКЉП (која се примењује у државама чланицама) (Vervaele, 2013, 220). СПЕУ је изградио становиште да се разлике у организацији судства и различите врсте одлука морају адекватно узети у обзир (Lach, 2017, 7).

Суштински критеријум у примени цитираних правила је идентитет дела у материјалном смислу, односно постојање „низа конкретних околности које су *неодвојиво међусобно повезане*“. Такве околности морају бити предметно повезане, али такође просторно и временски (*Criminal proceedings against Leopold Henri Van Esbroeck,* Пресуда од 9. марта 2006. године, Бр. предмета C-436/04, ¶¶ 36-38). Тражени степен повезаности је заиста суштинске природе и не захтева потпуну подударност свих чињеничних аспеката, као ни формалноправно релевантних елемената.

Као илустрацију наводимо *Jean Leon Van Straaten v Staat der Nederlanden and Republiek Italië,* Пресуда од 28. септембра 2006. године, бр. предмета Ц-150/05, ¶¶ 43-47. СПЕУ је ценио ситуацију у којој је извршена недозвољена трговина наркотицима, који су из Италије кријумчарени у Холандију, у чему је учествовало више лица. СПЕУ установио је да препрека за даље гоњење у другој држави чланици[14], поводом истог *дела*, постоји и када нису осумњичена иста лица у обе земље, нити су у питању идентичне количине дроге.

Екстензивност тумачења CISA од стране СПЕУ, посебно налазимо у *Criminal proceedings against Hüseyin Gözütok and Klaus Brügge*, Пресуда од 11. фебруара 2003. године, Спојени предмети C-187/01 и C-385/01, ¶ 42. У разматрању да ли је дозвољен каснији поступак поводом истог *дела,* покренут након што је ранији поступак резултирао доношењем коначне одлуке, СПЕУ заузео је став да тужилачка одлука о обустави кривичног гоњења конституише препреку за вођење другог поступка поводом истих чињеница у другој држави.

[14] Окривљени је осуђен у Холандији због тога што је недозвољено поседовао око 1 кг хероина, али је ослобођен оптужбе за увоз још 5,5 кг хероина из Италије, због недостатка доказа. Потом је 16 година касније, у Италији осуђен у одсуству, због извоза око 5 кг хероина из Италије у Холандију. Суд правде ЕУ, заузео је став да принцип *ne bis in idem*, односно чл. 54 CISA преклудирају поновно гоњење и кажњавање за напред описане чињенице.

Као што је наведено, према Европској конвенцији о међународном важењу кривичних пресуда, држава може да одступи од начела *ne bis in idem,* на основу критеријума јавног статуса. Иако ова Конвенција није настала у оквиру система Права ЕУ, доводимо га у везу са наредним предметом, из два разлога. Први разлог је то што проналазимо одређену подударност у погледу стандарда јавног статуса – јавног интереса. Други разлог је тај што је 14 чланица ЕУ ратификовало ову Конвенцију.[15]

Виши суд у Бамбергу, СР Немачка (*Oberlandesgericht Bamberg*) упутио је СПЕУ предлог за одлучивање о претходном питању. Дилема националног суда састојала се у томе, да ли је дозвољено поступање по европском налогу за хапшење, када је лице чије изручење се тражи, већ правноснажно осуђено за исто дело у другој држави чланици. Истичемо два закључка СПЕУ из ове пресуде - *Generalstaatsanwaltschaft Bamberg,* Пресуда од 23. марта 2023. године, Предмет бр. C-365/21. Први, концепт истог *дела* искључује случајеве чије чињенице су у претежном делу *сличне* (Bamberg, 2023, ¶ 37), јер није задовољен критеријум *idem factum.* Други, којим је потврђује изузетак од примене начела *ne bis in idem*, а који се односи на националну безбедност или друге важне интересе државе уговорнице.[16] Овај изузетак дозвољен је само у мери која је нужно неопходна ради заштите општег интереса.

У ставовима СПЕУ налазимо екстензивнији приступ у тумачењу начела *ne bis in idem,* у односу на ЕСЉП. У односу на наведене стандарде овог начела пред ЕСЉП, али и СПЕУ, не постоји сагласност да ли се ради о конвергентним или дивергентним приступима истом питању (Neagu, 2012, 970-971). Уочава се да је правни оквир успостављен Протоколом 7 уз ЕКЉП предвиђен за поступке који се воде у истој држави. Одредница коришћена у Повељи ЕУ обухвата поступке „унутар Уније“, а у чл. 54 CISA се говори о поступцима вођеним у другој држави чланици. Могуће је да управо прекогранични карактер спорних чињеница у наведеним инструментима Права ЕУ, доводи до ширег дејства начела *ne bis in idem,* у односу на праксу ЕСЉП.

[15] Списак држава које су ратификовале Европску конвенцију о међународном важењу кривичних пресуда доступан је на вебс-сајту Савета Европе:
Full list - Treaty Office (приступљено 20. маја 2025. године).

[16] У чл. 55 Конвенције о имплементацији Шенгенског споразума, предвиђена је могућност изјављивања резерве од стране државе која приступа уговору, а којом се искључује примена начела *ne bis in idem*, у таксативно набројаним ситуацијама. Таква изјава је дата од СР Немачке (Bamberg, 2023, ¶ 10).

3. НАЦИОНАЛНИ СТАНДАРДИ ПРИМЕНЕ НАЧЕЛА *NE BIS IN IDEM*

3.1. Нормативни оквир и релевантне одлуке ЕСЉП

У чл. 34 Устава РС (Устав, 2006), који је насловљен *правна сигурност у казненом праву*, дефинисан је оквир примене начела *ne bis in idem.*[17] Такође, начело *ne bis in idem* уређено је и Закоником о кривичном поступку (ЗКП, чл. 4, ст. 1).[18] Веома важно за проблематику овог рада, *забрана поновног суђења у истој ствари* је наслов члана којим је правило *ne bis in idem* инкорпорисано у Закон о прекршајима (ЗОП, чл. 8).

Законодавац је одредио да се „не може поново судити нити му може поново бити изречена прекршајна санкција за прекршај о коме је правноснажно *одлучено* у складу са законом.“ Такође, истим чланом је прописано да се не може *покренути прекршајни поступак* против учиниоца који је оглашен кривим за кривично дело које обухвата и обележја прекршаја. Оно што је законодавац на овом месту пропустио да уреди је ситуација када је лице правноснажно ослобођено за кривично дело које обухвата и обележја прекршаја. Међутим, чл. 99 ЗОП предвиђа сходну примену ЗКП, којим је обухваћена и ова ситуација. Такође, решење ове дилеме можемо наћи у раније поменутом чл. 34 (Устав, 2016), где се наводи да „нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом *ослобођен*“.

Истичемо предмет *Milenković v. Serbia*, Пресуда од 01. марта 2016. године, Представка бр. 50124/13. Констатујући да је Уставни суд Републике Србије пропустио да примени начела из пресуде у предмету *Zolothukin,* ЕСЉП је утврдио повреду чл. 4 Протокола 7. Подносилац представке осуђен је у кривичном поступку, на основу суштински истих чињеница, због којих је претходно прекршајно кажњен (Milenković, 2016, ¶ 48). Ударио је друго лице неколико пута и нанео му је повреде. Због тога је прекршајно кажњен према тада важећем Закону о јавном реду из 1992. године. У току вођења прекршајног поступка, јавни тужилац покренуо је кривично гоњење, те је тај предмет спојен са поднетим приватним кривичним пријавама. Иако је потом апликант амнестиран[19], ЕКЉП утврдио је повреду забране двоструког кажњавања за исто дело.[20]

[17] „Нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку. Истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело.“

[18] „Нико не може бити гоњен за кривично дело за које је одлуком суда правноснажно ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или је поступак правноснажно обустављен.“

[19] Закон о амнестији (објављен у „Службеном гласнику РС“, број 107/12, ступио на снагу 17. новембра 2012. године), предвиђао је, између осталог, да се сви који су извршили неко

У истом контексту наводимо и предмет *Stamenković v. Serbia*, Пресуда од 01. марта 2022. године, Представка бр. 30009/15. Подносилац представке је ударио у главу друго лице, које је пало на земљу од снаге ударца. Због тога је прво кажњен у прекршајном поступку, због нарушавања јавног реда и мира, а седам месеци након наступања правноснажности прекршајне пресуде, против њега је покренут и кривични поступак. Потом је апликант осуђен на годину дана затвора, због наношења тешких телесних повреда. Уставни суд није уважио наводе о кршењу начела *ne bis in idem,* истакнуте у уставној жалби. ЕСЉП је закључио да се ради о „суштински истим чињеницама" и да је дошло до кршења чл. 4 Протокола 7 ЕКЉП (Stamenković, 2022, ¶6). ЕСЉП нагласио да се није радило о паралелном вођењу два казнена поступка, него о временски одвојеним и функционално различитим поступцима.

У предметним пресудама у поступцима против Републике Србије запажамо да се ради о „типичним" повредама забране двоструког суђења за исто дело. Наиме, две одабране пресуде су концепцијски подударне са одлукама ЕСЉП у неколико предмета који су претходно анализирани. Уочава се да су национални судови, укључујући и Уставни суд, занемарили устаљену праксу ЕСЉП, на коју се ЕСЉП и позвао у образложењу пресуда у случајевима *Milenković* и *Stamenković.*

3.2. Изазови примене начела *ne bis in idem* у време ванредног стања проглашеног због пандемије корона вируса

Првенствено истичемо да се при увођењу ограничења људских права мора водити рачуна о сврси и пропорционалности ограничења (Устав, 2006, чл. 20 ст. 1). Управо из (не)поштовања таквих ограничења настајала је *казнена* одговорност грађана. Напомињемо да по чл. 15 ЕКЉП забрана двоструког кажњавања није подложна дерогацији у ванредним околностима. Аутори указују да судство не може својом активношћу да замени политичке инструменте, те да судије не могу у оваквим ситуацијама да попуњавају празнине које су настале због других доносиоца одлука (Gajić, 2022, 365). Што се тиче ограничења слободе кретања у време ванредног стања, стручна јавност налази да је Уставни суд РС требало да се ослони на екстензивну праксу ЕСЉП, ради заштите правне сигурности (Turanjanin, 2022, 424-425).

кривично дело и изречена им је казна затвора до три месеца, ослобађају се од извршења изречене казне затвора.

[20] Судови Републике Србије у конкретном случају ослонили су се на коцепт *idem crimen*, из чега је произашао закључак да се ради о различитим делима, у смислу описа, санкције, заштитног објекта итд. Упркос томе што су ове чињенице тачне, примена међународних стандарда начела *ne bis in idem,* упућује на то да се чињенице оваквих случајева имају ценити првенствено у светлу принципа *idem factum.*

Постоји неколико сегмената казненог права у ширем смислу, којима се штити јавно здравље. Првенствено, то је инкриминација из Кривичног законика *Непоступање по здравственим прописима за време епидемије* (КЗ, члан 248). Ради о бланкетној норми и 2016. године је усвојен посебан Закон о заштити становништва од заразних болести (ЗЗСЗБ). У чл. 1 овог Закона дефинисан је његов предмет, који укључује дефиницију заразних болести чије спречавање и сузбијање је од општег интереса за Републику Србију. У ванредном стању, није упитан легитимитет законодавчевог, или квази-законодавчевог, настојања да заштити јавно здравље. Простор за подривање правне сигурности створен је усвајањем многобројних аката. Правна сигурност налаже адекватно обезбеђивање „материјалног, временског и територијалног" аспекта ванредних мера (Girma Teshome, 2022, 319).

Значајну улогу у предлагању мера и борби против пандемије имао је и *„Кризни штаб",* о чијем оснивању, надлежности и делокругу није било довољно транспарентног одређења (Милић, 2021, 264). Проблемска питања настала су усвајањем нових законских и подзаконских аката, њиховим тумачењем и применом у пракси органа управе, али и судова. Наиме, усвојено је неколико допуна ЗЗСЗБ, затим Уредба о мерама за време ванредног стања[21] (Уредба, 2020) и Наредба о проглашењу епидемије заразне болести COVID-19[22] (Наредба, 2020) којима се уређује режим кретања грађана и остваривања контаката са другим лицима. При томе се овим актима не исцрпљује круг могућих ограничења. Поред осталог, донет је и велики број локалних одлука.[23]

Полазно се примећује да је и мера тзв. полицијског часа уведена на формалноправно посматрано, проблематичан начин (Милић, 2020, 748). Чак и у Закону о важењу уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања и које је Народна скупштина потврдила, налазимо контрадикторне одредбе.[24] Затим, истичемо Одлуку о проглашењу болести COVID-19

[21] У периоду од доношења Уредбе 16.03.2020. до 16.04.2020. године, усвојено је девет измена ове Уредбе.

[22] Пандемија ЦОВИД-19 проглашена је од стране Светске здравствене организације 11.03.2020. године, а поменута Наредба донета је 19.03.2020. године. У међувремену велики број грађана прешао је државну границу, односно допутовао у Србију из великог броја земаља. Такође, потребно је обратити пажњу на законске дефиниције (ЗЗСЗБ) *пандемије* и *епидемије*, ради бољег разумевања контекстуалних чињеница целокупне правне ситуације.

[23] Наредба Општинског штаба за ванредне ситуације Мионица: „Наређује се грађанима општине Мионица да после коришћења памучних заштитних маски обавезно исте откувају, осуше и испеглају јер само на тај начин могу послужити као ефикасно средство у борби и заштити против COVID 19."

[24] Закон у чл. 2 ст. 1 предвиђа да даном укидања ванредног стања престаје да важи 11 набројаних уредби. Затим у ст. 2 истог члана, наведено је следеће: „на учиниоце прекршаја прописаним уредбама из ст. 1 овог члана учињених за време ванредног стања примењиваће се одредбе тих уредаба и након укидања ванредног стања". Тиме долази до примене прописа који

изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу (Одлука, 2020), чијом допуном је уведена могућност да надлежни санитарни инспектор одреди усменим путем решење о изолацији у кућним условима, ступила на снагу даном објављивања, што је предвиђено као изузетак због нарочито оправданих разлога (Устав РС, члан 196, став 4).[25] Тиме долазимо до питања правне сигурности у начелном смислу, а нарочито кад се ради о поступку доказивања. Неминовно се јавља потреба за утврђивањем (не)постојања умишљаја, ради правичног гоњења и кажњавања[26]. О томе ће бити речи у поглављу које се бави праксом Врховног касационог суда[27].

3.3. Анализа казнених одредби релевантних прописа

Кад је у питању чл. 248 КЗ, ради се о кривичном делу нечињења, па осим општих прописа, његово кршење може наступити и непоступањем по појединачним одлукама надлежних органа (Стојановић, 2009, 585). Такође, неопходно је постојање *опасне*[28], а не било које заразне болести. Извршење овог кривичног дела захтева умишљај, а последица се огледа у креирању (апстрактне) опасности по живот и здравље људи. С тим у вези је практично искључена могућност позивања на стварну заблуду, кад су у питању одлуке надлежних органа – о проглашењу епидемије и сл. (Стојановић, 2009, 585).

Затим, казненим одредбама ЗЗСЗБ (чл. 77-85а) предвиђена је прекршајна одговорност здравствених установа, завода, односно института за јавно здравље, правних лица, доктора медицине и физичких лица. Поред тога, Законом о изменама и допунама ЗЗСЗБ, предвиђене су још два основа прекршајне одговорности.[29] Сходно томе, неопходно је приступити даљој анализи последица које у практичном смислу произлазе из наведених легислативних решења.

је престао да важи, а ЗОП не садржи одредбу о временском важењу прекршаја. Такав начин примене прописа није повољнији по учиниоца.

[25] Са једне стране посматрано, постојали су хитни разлози за доношење и примену нових одредби. Ипак, "ради се о томе да се не може очекивати од грађана да се баш тог дана када се објави пропис упознају са његовом садржином“ (Милић, 2021, 255).

[26] Истичемо упоредноправну илустрацију кад се ради о кривичној одговорности због проузроковања опасности од ширења заразне болести међу људима у Републици Хртватској. *Видети*: (Mišić, Sokanović, Mišić Radanović, 2021, 423-424).

[27] У раду је коришћен назив Врховни касациони суд који је био у употреби до 11.05.2023. године, пре ког датума су предметне пресуде и донете, а након чега је уставним амандманом промењен назив у Врховни суд. Одлука о проглашењу акта о промени Устава Републике Србије усвојена је 09.02.2022. године, а V амандманом измењен је чл. 143 Устава РС.

[28] „Опште узев, опасна заразна болест јесте она болест која озбиљно угрожава живот и здравље оболелих лица и код које је проценат смртности значајан“ (Стојановић, 2009, 585).

[29] Текст којим је законодавац маја месеца 2020. године допунио два члана Закона (чл. 81, став 1 тачка 9 и чл. 85, став 1, тачка 10) установљава одговорност за правно односно физичко лице које „*не поступа по прописима, одлукама или наредбама које доносе надлежни органи у складу са овим законом, а којима се одређују мере за заштиту становништва од заразних болести“*.

3.4. Материјалноправни идентитет и временско важење „казнених дела“

Предметне прекршаје могуће је извршити и када није проглашена епидемија, али тим пре онда када то јесте случај. Ову материјалноправну подударност можемо сместити у временски оквир од 19.03.2020. године[30] до данас, са неизвесним будућим трајањем. Иако је након усвајања Наредбе, 2020, усвојено и престало да важи још неколико подзаконских аката који се односе на проглашење и сузбијање ове заразне болести[31], ниједним актом није дерогирана одредба о проглашењу епидемије. Напротив, званично „здравствено упозорење“ Министарства здравља указује на то да је епидемија још у току.[32]

Дакле, поставља се питање материјалноправног идентитета различитих казнених дела, садржаних у набројаним прописима. Настала је ситуација у којој непоступање по прописима, одлукама или наредбама може да буде и кривично дело и прекршај. У тренутку када не постоји опасна заразна болест, такво понашање грађана је у домену прекршајне одговорности.[33]

Напомињемо да је ВКС утврдио да Одлука, 2020, не испуњава услове за примену бланкетних прописа у смислу чл. 248 КЗ, наводећи да та и повезане одлуке Владе „не представљају правно релевантан пропис и појединачни акт надлежних органа у смислу испуњености услова за примену бланкетних прописа“. Сходно томе, ВКС је усвојио закон за заштиту законитости као основан и окривљени је ослобођен оптужбе да је извршио кривично дело из чл. 248 КЗ (Пресуда Врховног касационог суда, Кзз 426/2021 од 10.06.2021. године, Параграфова збирка судске праксе Врховног Касационог Суда, број 1/2021).

У поступку пред Вишим судом у Чачку, окривљеном је оптужним актом стављено на терет кривично дело чији је законски опис истоветан са прекршајем. У образложењу пресуде Вишег суда у Чачку је наведено „да се у конкретном случају има искључиво применити Закон о заштити становништва од заразних болести и казнене одредбе тог закона“ (Пресуда Вишег суда у Чачку, Кж 175/2021 од 22.11.2021. године, Параграфова збирка судске праксе Вишег суда у Чачку, број

[30] Чл. 1 Наредбе о проглашењу епидемије заразне болести ЦОВИД-19 („Службени гласник РС“, бр. 37/2020-8): „Проглашава се епидемија заразне болести ЦОВИД-19, епидемијом од већег епидемиолошког значаја – за територију Републике Србије“.

[31] Уредба о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести ЦОВИД-19; Уредба о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести ЦОВИД-19; Одлука о проглашењу болести ЦОВИД-19 изазване вирусом САРС-ЦоВ-2 заразном болешћу.

[32] „У Републици Србији је први случај ЦОВИД-19 регистрован 06.03.2020. године и епидемија је још у току. У овом моменту епидемиолошка ситуација је стабилна са тенденцијом пада учесталости обољевања у свим деловима земље.“ Објава је доступна на www.covid19.rs (приступљено 16.04.2025. године).

[33] У разматрању односа ове две врсте одговорности, предност би требало дати прекршајним санкцијама, како због доказивања узрочности тако и уважавајући чињеницу да је кривичноправна реакција државе *ultima ratio.* (Aljinović, 2021, 86-87)

1/2021). С обзиром на то да се ради о кривичном делу бланкетне природе, садржина „других релевантних прописа“ мора бити одређена, јер се тим прописима дефинише понашање за које грађани могу бити кажњени.

У трећем случају, код окривљеног су остварена објективна и субјективна обележја кривичног дела из чл. 248 КЗ, те није усвојен његов захтев за заштиту законитости. Због постојања умишљаја и урачунљивости у конкретном случају, није било места за разматрање постојања прекршајне одговорности (Пресуда Врховног касационог суда, Кзз 1064/2021 од 30.09.2021. године, Параграфова збирка судске праксе Врховног касационог суда, број 1/2021).

Легислативна акција државе у анализираним прописима није предузета у сврху јачања правне сигурности. Домаћи судови су водили рачуна о несавршеностима новодонетих аката. Из анализираних пресуда произлази да је правна сигурност заштићена савесном судском оценом чињеница у погледу постојања умишљаја.

4. ЗАКЉУЧАК

Упоредна анализа међународноправних и националних прописа, као и судске праксе, представља подлогу за доношење одређених закључака о предметним стандардима, посебно у контексту постојања ванредних околности изазваних пандемијом корона вируса.

Прво, у оквиру еврпског правног простора, достигнут је висок ниво хармонизације у примени начела *ne bis in idem*. У томе суштински важну улогу остварује ЕСЉП. Наведена стандардизација не подразумева да су законска решења и судска пракса земаља чланица ЕКЉП уједначене. Ради се о уједначавању стандарда заштите из чл. 4 Протокола 7, у поступцима пред ЕСЉП.

Друго, уочава се доминантна примена критеријума *idem factum.* Идентитет чињеница на основу којих су вођени казнени поступци, пред ЕСЉП је одлучујући за карактеризацију „поновног“ суђења. У том смислу постоје одређени изузеци који су приказани у раду. Штавише, неодвојива повезаност чињеница које нису идентичне, представља ослонац у одлукама СПЕУ.

Треће, кад је у питању Република Србија, у судској пракси постоје несагласности са дефинисаним принципима заштите грађана од двоструке изложености казненом поступку, пред државним органима. Између осталог, због тога су настале две приказане пресуде ЕСЉП, а обе на штету тужене државе.

Четврто, посебно осетљиво поље примене начела *ne bis in idem* настало је у току ванредног стања 2020. године. Створене су претпоставке због којих је повећана могућност кршења забране двоструког суђења за исто дело. Следствено томе, у раду домаћих судова били су неопходни прецизни методи тумачења новоусвојених и раније постојећих прописа. У неколико анализираних случајева, уочава се

конзистентан приступ домаћих судова, у правцу заштите начела правне сигурности и недозвољавања да наступи кршења предметних стандарда ЕСЉП.

ЛИТЕРАТУРА

Милић, И. 2021. Поводом измена и допуна Закона о заштити становништва од заразних болести (шта ново доноси тзв. корона закон), *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1, стр. 253-271;

Милић, И. 2020. О тзв. полицијском часу за време ванредног стања проглашеног због епидемије заразне болести ЦОВИД-19, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2, стр. 745-762;

Стојановић, З. 2009. *Коментар Кривичног законика,* 3. изд. Београд: Службени гласник;

Тубић, Б., Радојчић, С. 2022. Теоријски и практични аспекти примене начела *ne bis in idem* у Праву Европске уније, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду,* 1, стр. 171-198;

Aljinović, N. 2021 The Legal Nature of Measures for the Prevention and Sanctioning of Criminal Behaviour in Direct Correlation with COVID-19, *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice* 28(1), pp. 61-92;

Bejatović, S. 2022. Načelo ne bis in idem i pravna sigurnost građana (međunarodni pravni standardi, regionalna zakonodavstva i iskustva u primeni), u *Načelo ne bis in idem i pravna sigurnost građana (međunarodni pravni standardi, regionalna zakonodavstva i iskustva u primeni*, urednici Stanko Bejatović i Nataša Novaković, Misija OEBS-a u Beogradu, str. 7-24;

Bernard, D. 2011. Ne bis in idem - Protector of Defendants' Rights or Jurisdictional Pointsman, *Journal of International Criminal Justice*, 9(4), pp. 863-880;

Burchard, C. & Brodowski, D. 2010. Post-Lisbon Principle of Transnational Ne Bis in Idem: On the Relationship between Article 50 Charter of Fundamental Rights and Article 54 Convention Implementing the Schengen Agreement: Case Note on District Court Aachen, Germany, (52 Ks 9/08 - Boere), Decision of 8 December 2010, *New Journal of European Criminal Law,* 1(3), 2010, 310-327;

Burić, Z. 2019. Ne Bis in Idem in European Criminal Law - Moving in Circles?, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series* 3, pp. 507-520;

Čavoški, A. 2004. Interpretation of Rule Ne Bis in Idem, *Review of European Law*, 6(1). pp. 65-74;

Conway, G. 2003. Ne bis in idem in International Law, *International Criminal Law Review*, 3, pp. 217-244;

Ćorović, E. 2022. *Načelo ne bis in idem i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i praksa Evropskog suda za ljudska* prava, u *Načelo ne bis in idem i pravna sigurnost građana* (međunarodni pravni standardi, regionalna zakonodavstva i

iskustva u primeni, urednici Stanko Bejatović i Nataša Novaković, Misija OEBS-a u Beogradu, str. 131-145;

Gajić, A. 2022. Facing Reality: A Need to Change the Legal Framework of the EU Public Health Policy and the Influence of the Pandemic of COVID-19 on the Perception of Identity and the Role of the EU, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 6, pp. 353-374;

Hathaway, O., Lim, P., Phillips-Robins, A., Stevens M. 2021 The COVID-19 Pandemic and International Law, *Cornell International Law Journal* 54(2), pp.151-246;

John A.E., V. 2013. Ne bis in idem: towards transnational constitutional principle in the EU?, *Utrecht Law Review*, 9(4), pp. 211-229;

Kurtović Mišić, A., Sokanović, L., Mišić Radanović 2021. N. Criminal Conduct of Natural and Legal Persons during the COVID-19 Pandemic: Between Criminal, Misdemeanor and Administrative Law, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 58(2), pp. 419-440;

Lach, A. 2017. Effective Investigation of Crime and the European Ne Bis in Idem Principle, *Teises Apzvalga Law Review* 16, pp. 5-16;

Martinović, I. 2019. Načelo ne bis in idem nakon presude A. i B. protiv Norveške: Mogućnost kaznenog progona za djelo o kojem je već odlučeno u prekršajnom postupku, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, Zagreb, 26(2), str. 591-620;

Neagu, N. 2012. The Ne Bis in Idem Principle in the Interpretation of European Courts: Towards Uniform Interpretation, *Leiden Journal of International Law*, 25(4), pp. 955-978;

Radisavljević, I. & Nikolić, A. 2021. Human Rights, the Right to a Fair Trial and Covid-19 in Serbia – Impact of the Pandemic on Criminal and Misdemeanor Law, *Harmonius: Journal of Legal and Social Studies in South East Europe*, pp. 207-224;

Schmoll, J. 2010. Disciplinary Punishment and the Principle of Ne Bis in Idem, *Vienna Online Journal on International Constitutional Law*, 4(4), pp. 695-706;

Škulić, M. 2022. Načelo ne bis in idem u kaznenom zakonodavstvu Republike Srbije, u *Načelo ne bis in idem i pravna sigurnost građana (međunarodni pravni standardi, regionalna zakonodavstva i iskustva u primeni*, urednici Stanko Bejatović i Nataša Novaković, Misija OEBS-a u Beogradu, str. 29-92;

Teshome, R. G. 2022. Derogations to Human Rights during a Global Pandemic: Unpacking Normative and Practical Challenges, *American University International Law Review*, 37(2), pp. 307-354;

Turanjanin, V. 2022. Migrants and Safety in Serbia during and after Coronavirus Pandemic, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 6, pp. 10-429;

Прописи и судске одлуке

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, усвојена 04. новембра 1950. године, ступила на снагу 03. септембра 1953. године. European Convention on Human Rights, as amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15, ETS No. 005. Република Србија је чланица Европске конвенције („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр. и „Сл. гласника РС – Међународни уговори“, бр. 12/2010 и 10/2015);

Европска конвенција о екстрадицији, усвојена 13. децембра 1957. године, ступила на снагу 18. априла 1960. године; European Convention on Extradition. Република Србија је чланица ове Конвенције („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 10/2001 и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/2010);

Европска конвенција о међународном важењу кривичних пресуда, усвојена 28. маја 1970. године, ступила на сагу 26. јула 1974. године. European Convention on the International Validity of Criminal Judgments (ETS No. 070). Република Србија је чланица ове Конвенције („Сл. лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 13/2002 и „Сл. лист СЦГ- Међународни уговори“, бр. 18/2005);

Закон о амнестији („Службени гласник РС“, број 107/12);

Закон о важењу уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања и које је Народна скупштина потврдила („Службени гласник РС“, бр. 65/2020);

Закон о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник РС“, бр. 15/2016, 68/2020 и 136/2020);

Закон о изменама и допунама Закона о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник РС“, бр. 65/2020);

Закон о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/2013-6, 13/2016-12, 98/2016-98 (УС), 91/2019-3 (др. закон), 91/2019-84, 112/2022-155 (УС);

Законик о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/2011, бр. 72/2011-3, 101/2011-272, 121/2012-7, 32/2013-12, 45/2013-35, 55/2014-41, 35/2019-6, 27/2021-8 (УС), 62/2021-95 (УС);

Конвенција о примени Шенгенског споразума (*Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders*), OJ L 239, 22.9.2000, п. 19–62, усвојена 19. јуна 1990. године, а ступила на снагу 26. марта 1995 године. Република Србија није чланица ове Конвенције;

Кривични законик („Службени гласник РС“, бр. 85/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019);

Међународни пакт о грађанским и политичким правима (*International Covenant on Civil and Political Rights*), U.NT.S., Vol. 999, p. 171., усвојен 16. децембра

1966. године, а ступио на снагу 23. марта 1976. године. Република Србија је чланица Пакта („Службени лист СФРЈ-Међународни уговори“, бр, 7/1971)

Наредба о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије, („Службени . гласник РС“, бр. 34/2020);

Наредба о проглашењу епидемије заразне болести ЦОВИД-19 (“Службени гласник РС“, бр. 37/2020);

Наредба Општинског штаба за ванредне ситуације Мионица од дана 26.03.2020. године, бр. 217-13-4/2020;

Одлука о проглашењу болести ЦОВИД-19 изазване вирусом САРС-ЦоВ-2 заразном болешћу („Службени гласник РС“, бр. 23/2020-3, 24/2020-3, 27/2020-13, 28/2020-3, 30/2020-3, 32/2020-3, 35/2020-18, 37/2020-3, 38/2020-17, 39/2020-4, 43/2020-4, 45/2020-3, 48/2020-4, 49/2020-3, 59/2020-3, 60/2020-263, 66/2020-10, 67/2020-3, 72/2020-3, 73/2020-3, 75/2020-3, 76/2020-12, 84/2020-18, 98/2020-4, 100/2020-4, 106/2020-4, 107/2020-5, 108/2020-3, 116/2020-5);

Одлука о проглашењу болести ЦОВИД-19 изазване вирусом САРС-ЦоВ-2 заразном болешћу („Службени гласник РС”, бр. 23/20, 24/20, 27/20, 28/20, 30 /20, 32/20, 35/20, 37/20, 38/20, 39/20, 43/20, 45/20, 48/20, 49/20, 59/20, 60/20, 66/20, 67/20, 72/20, 73/20, 75/20, 76/20, 84/20, 98/20, 100/20, 106/20, 107/20, 108/20 и 116/20);

Повеља о основним правима ЕУ (Charter of Fundamental Rights of the European Union), Official Journal of the European Union C83. Vol. 53, усвојена 07. децембра 2000. године;

Пресуда Вишег суда у Чачку, Кж 175/2021 од 22.11.2021. године, Параграфова збирка судске праксе Вишег суда у Чачку, број 1/2021;

Пресуда Врховног касационог суда, Кзз 1064/2021 од 30.09.2021. године, Параграфова збирка судске праксе Врховног касационог суда, број 1/2021;

Пресуда Врховног касационог суда, Кзз 426/2021 од 10.06.2021. године, Параграфова збирка судске праксе Врховног Касационог Суда, број 1/2021;

Протокол о интегрисању Шенгенске правне тековине у правни оквир Европске уније (*Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union*), OJ C 326, 26.10.2012, п. 290–292;

Уговор о функционисању Европске уније (*Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on European Union - Protocols - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 - Tables of equivalences*), Official Journal C 326 , 26/10/2012 П. 0001 – 0390;

Уредба о мерама за време ванредног стања („Службени гласник РС“, бр. 31/2020-3, 36/2020-3, 38/2020-3, 39/2020-3, 43/2020-3, 47/2020-3, 49/2020-3, 53/2020-3, 56/2020-3, 57/2020-11, 58/2020-3, 60/2020-5, 126/2020-21 (УС);

Уредба о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести ЦОВИД-19 („Службени гласник РС“, бр. 151/2020-3, 152/2020-4, 153/2020-46, 156/2020-6, 158/2020-3, 1/2021-3, 17/2021-3, 19/2021-18, 22/2021-3, 29/2021-3, 34/2021-3, 48/2021-4, 54/2021-3, 59/2021-25, 60/2021-3, 64/2021-3, 69/2021-4, 86/2021-3, 95/2021-3, 99/2021-3, 101/2021-3, 105/2021-16, 108/2021-3, 117/2021-4, 125/2021-14, 7/2022-3, 10/2022-15);

Уредба о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести ЦОВИД-19 („Службени гласник РС”, бр. 66/20, 93/20, 94/20, 100/20, 109/20, 111/20, 120/20, 122/20, 126/20, 138/20, 141/20 и 144/20);

Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006, 115/2021, 16/2022);

A and B v. Norway, Пресуда од 15. новембра 2016. године, Представка бр. 24130/11 и 29758/11;

Avgyan v. Russia, Пресуда од 29. априла 2025. године, Представка бр. 36911/20;

Council of Europe, *Protocol 7 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 22 November 1984, ETC 117;

Criminal proceedings against Hüseyin Gözütok and Klaus Brügge, Пресуда од 11. фебруара 2003. године, Спојени предмети C-187/01 и C-385/01;

Criminal proceedings against Leopold Henri Van Esbroeck, Пресуда од 9. марта 2006. године, бр. предмета C-436/04;

Cristina Bracci v. San Marino, представка бр. 31338/21, Изјава о чињеницама и питања, Објављено 14. марта 2022. године;

Cristina Bracci v. San Marino, представка бр. 31338/21, Одлука од 29. јуна 2023. године;

Engel and Others v. The Netherlands, Пресуда од 08. јуна 1976. године, Представке бр. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72;

Generalstaatsanwaltschaft Bamberg (Reservation in relation to the principle ne bis in idem), C-365/21, Judgment of 23 March 2023, Judgment of 23 March 2023, *Канцеларија јавног тужиоца у Бамбергу, Пресуда од* 23. марта 2023. године, Предмет бр. C-365/21;

Gradinger v. Austria, Пресуда од 23. октобра 1995. године, Представка бр. 15963/90;

Jean Leon Van Straaten v Staat der Nederlanden and Republiek Italië, бр. предмета Ц-150/05, Пресуда од 28. септембра 2006. године;

Mihalache v. Romania, Пресуда од 08. јула 2019. године, Представка бр. 54012/10;

Milenković v. Serbia, Пресуда од 01. марта 2016. године, Представка бр. 50124/13;

Sismanidis et Sitaridis c. Grece, Пресуда од 09. јуна 2016. године, Представке бр. 66602/09 и 71879/12;

Stamenković v. Serbia, Пресуда од 01. марта 2022. године, Представка бр. 30009/15;

Zolothukin v. Russia, Пресуда од 10. фебруара 2009. године, Представка бр. 14939/03;

Stefan RADOJČIĆ
Teaching Assistant, Faculty of Law of the University of Novi Sad, Republic of Serbia, stefan.radojcic77@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4423-1033.

APPLICATION OF INTERNATIONAL STANDARDS OF THE PRINCIPLE OF NE BIS IN IDEM IN THE LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The paper provides a comparative analysis of the interpretation and application of the guarantees that an individual derives from the principle *ne bis in idem.* The research encompasses international and national judicial practice and relevant regulations. The author observes which are the generally accepted international standards in deciding upon double jeopardy. In other words, the research is aimed at revealing how the right to a fair trial and legal certainty are protected in the context of *ne bis in idem.* Moreover, the results of the research are compared with the relevant practices in the Republic of Serbia. In that way, the extent of harmonization of national legal order and relevant international standards is determined. In concluding remarks, the author observes the results of the application of international standards in different aspects of the Serbian legal order.

Key words: *ne bis in idem*, European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights, legal certainty.

https://doi.org/10.63177/zrpfpr.022025.06
прегледни рад
достављен: 04. 10. 2025.
прихваћен за објављивање: 31. 10. 2025.

Немања ДАНИЛОВИЋ*

ТРИ ДИМЕНЗИЈЕ ПОВЕЗИВАЊА ДРЖАВА У ПРОЦЕСУ ФОРМИРАЊА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Апстракт

Европске интеграције представљају значајан економско-политички процес који је настао непосредно по окончању Другог светског рата и који се још увек развија на тлу Европе. Управо из тог разлога, овај рад има за тему три димензије почетног повезивања држава у формирању тог процеса. То су: економска димензија, димензија превазилажења сукоба и идеолошка димензија. Економска димензија односи се на непосредно повезивање западноевропских држава ради економске и привредне обнове Европе оличене у такозваном Маршаловом плану *(European Recovery Program - ERP*) који су донеле Сједињене Америчке Државе. Примена овог плана довела је до оснивања Организације за европску економску сарадњу (*Organisation for European Economic Cooperation - OEEC*) чиме су државе западне Европе укинуле трговинске препреке и унапредиле сарадњу на пољу привреде. Димензија превазилажења сукоба огледа се у војно-политичкој сарадњи западноевропских држава кроз формирање Западноевропске уније, Северноатланског пакта (НАТО) и Конференција за безбедност и сарадњу у Европи (КЕБС/ОЕБС). Идеолошка димензија представља најзначајнији вид повезивања држава у послератној Европи који се огледао у формирању прве регионалне међународне организације Савета Европе 1949. године са циљем промовисања демократије, либералних вредности, заштите људских права и слобода, слободе тржишта. Аутор у раду закључује да су кроз овај вид сарадње (три димензије повезивања) европске државе решавале многе политичке, економске, привредне, националне и културне антагонизме што је уједно и био предуслов за касније формирање Европске заједнице за угаљ и челик као претече данашње Европске уније (ЕУ).

Кључне речи: економска димензија, димензија превазилажења сукоба, идеолошка димензија, европске интеграције, Европска унија.

* Докторанд, АД Електропривреда Србије, Београд, nemanjad444@gmail.com, ORCID: 0000-0002-2845-9150.

1. УВОДНО РАЗМАТРАЊЕ

Европска унија какву данас познајемо настала је као резултат вишедеценијског повезивања и интегрисања држава са циљем економске сарадње и лакшег остваривања заједничких циљева и интереса. Иако је у почетку била замишљена као пројекат економске и привредне заједнице касније је попримила облик наднационалне међународне организације конфедералног облика. Као што је истакнуто у апстракту рада, процес европских интеграција почива на три димензије првобитног повезивања држава Западне Европе који ће неколико деценија касније резултирати званичним формирањем Европске уније Уговором из Мастрихта (ступио на снагу првог новембра 1993. године). Економска димензија повезивања држава у почетку је била заснована на условљености од стране Сједињених Америчких Држава у погледу примене мера помоћи за обнову Европе кроз Маршалов план који је уједно био економски и привредни пројекат опоравка европских земаља после разарања из Другог светског рата. САД су из својих геополитичких интереса, кориснике помоћи условиле интегрисањем држава што се није свидело земљама Источне Европе које су одбиле овај предлог. Под окриљем те интеграције оснива се Организација за европску економску сарадњу 1948. која 1961. године постаје Организација за економску сарадњу и развој са седиштем у Паризу. Димензија превазилажења сукоба настала је на темељима избегавања претњи и сукоба како се грозоте из Другог светског рата више никада не би поновиле. У оквиру ове димензије, а на основу претходно наведеног разлога, године 1947. Велика Британија и Француска закључиле су Уговор о заједничкој одбрани. Наредне године овом споразуму прикључиле су се Белгија, Холандија и Луксембург стварајући тако Западноевропску унију. Како би се заштитиле од потенцијалних претњи комунистичког Источног блока на челу са Совјетским Савезом, државе Западноевропске уније су 1949. године у Вашингтону склопиле споразум о војно-политичком савезу са САД, Италијом, Канадом, Португалијом, Исландом, Данском и Норвешком стварајући тако НАТО пакт. Димензија превазилажења сукоба међу државама Западне Европе оличена је и у стварању Конференције за безбедност и сарадњу у Европи (КЕБС) која 1995. године прераста у Организацију за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС). Ова организација имала је за циљ отклањање потенцијалних сукоба између држава чланица и јаче повезивање самих земаља. Идеолошка димензија повезивања и интегрисања западноевропских држава изражена је у стварању Савета Европе 1949. године. Циљеви ове организације повезивали су државе у идеолошком смислу кроз успостављање демократије, владавине права, механизама за остваривање и заштиту људских права и слобода, културног идентитета, регионалној и државној сарадњи.

2. ЕКОНОМСКА ДИМЕНЗИЈА

Економска димензија почетног интегрисања западноевропских држава у процесу настанка европских интеграција представља први степен међудржавног повезивања оличен у нужној економској сарадњи која је у том моменту зависила од великих сила попут Сједињених Америчких Држава (САД). Европа је после окончања Другог светског рата била у потпуности разорена у економском, војном и политичком смислу. Немачка привреда која је пре рата била најразвијенија у Европи није могла самостално да се опорави без помоћи са стране, што је био случај и са осталим државама западног дела старог континента. Из тог разлога, САД су одлучиле да економски и привредно помогну разореној Европи кроз *Европски план обнове* познат као Маршалов план (1948). То је био јединствен програм економског опоравка држава назван по тадашњем америчком државном секретару Џорџу Маршалу (*George C. Marshall*). Вођене сопственим геополитичким интересима САД су као творац Маршаловог плана условиле европске државе на међусобно интегрисање и економско повезивање. Државе Источне Европе, у којима је владао комунизам, одбиле су интегрисање са западним државама па из тог разлога нису биле кориснице америчког плана обнове, укључујући и Шведску у којој није било ратних разарања.

У периоду од 1948. до 1951. године кроз Маршалов план обнове САД су држава корисницима помоћи пребациле 13 милијарди америчких долара што је укупно 115 милијарди долара у данашње време. Ова помоћ одразила се кроз снажан економски опоравак западноевропских држава које су после завршетка рата биле на ивици економског колапса. Трансфер средстава представљао је 2 процента БДП-а САД-а и исти удео колективног БДП-а земаља прималаца помоћи. До 1951. године захваљујући успешној имплементацији Маршаловог плана индустријска производња у западноевропским државама скочила је за чак 135 процената што је уједно означило почетак златног доба европске економије које ће трајати наредних неколико деценија (Einchengreen, 2010, 1). Као што је већ наведено раније, САД нису тек тако одлучиле да помогну економски уништеној Европи после рата јер су за то имале своје интересе. Услов за добијање помоћи подразумевао је снажну контролу Сједињених Држава над буџетима земаља корисница. Такође, једна одредба је налагала да значајан део средстава буде усмерен на увоз америчке робе, чиме је истовремено јачана и привреда земље даваоца. На тај начин, Маршалов план је у великој мери представљао подршку америчком бизнису и, према оцени стручњака, имао кључну улогу у послератном економском процвату САД. Истовремено, и европске економије бележе значајне резултате: индустријска производња је порасла за 35% у односу на предратно раздобље, а пољопривредна за 10%. Укупни ефекти Маршаловог плана надмашили су очекивања, доводећи у наредној деценији до изузетног привредног напретка и у Европи и у Америци. Сједињене Државе су тада први пут заузеле позицију водеће светске трговинске силе (Stojanović, 2015, 209).

У оквиру Маршаловог плана обнове, Сједињене Државе су 16 западноевропских земаља подржале субвенцијама и зајмовима. Већина помоћи била је у облику хране, сировина и робе широке потрошње, док је мањи део стизао у виду кредита. Највећи део помоћи примиле су Велика Британија, Француска, Западна Немачка и Италија. Као што је већ истакнуто, државе источне Европе одбиле су Маршалов план јер је подразумевао политичке реформе, либерализацију привреде и одређене видове спољне контроле, што је за социјалистички блок у том тренутку било неприхватљиво (Krivokapić, 2010, 515). Економском утицају Сједињених Држава у Европи придружиле су се и политичке мере, чији је циљ био стварање и јачање европског јединства. Године 1952. основана је прва заједница — Заједница за угаљ и челик — у којој су учествовале Француска, Западна Немачка, Италија, Холандија, Белгија и Луксембург. Њен основни задатак био је укидање увозних царина и квота на угаљ и челик. Четири године касније, 1956, настала је Европска економска заједница, што је представљало наставак америчке стратегије интегрисања европских земаља и супротстављања источном блоку (Stojanović, 2015, 210).

Лондон и Париз као кључни корисници Маршаловог плана настојали су у почетку да изврше одређени утицај на Вашингтон по питању америчких услова за примену програма помоћи. Међутим, вођене својим геополитичким интересима, Сједињене Државе нису хтеле ни да чују. Као кључан услов истицало се интегрисање и повезивање европских држава што практично и није био проблем јер су Европљани већ почетком 1948. године изразили жељу за чвршћом војно-политичком сарадњом земаља старог континента уз учешће САД-а (Falaleev, 2020, 183). Применом Маршаловог плана започета је ера интегрисања западноевропских држава са једне стране, а са друге стране, дошло је до поделе Европе на два табора (Западни и Источни блок). Земље примаоци помоћи покушавале су да своје интересе у одређеним ситуацијама истуре изнад интереса САД-а. Међутим, сваки такав покушај завршавао би се неуспешно. Приликом решавања фундаменталних и стратешких питања амерички став је преовлађивао. Маршалов план открива низ карактеристика идеје европске интеграције крајем 40-тих година 20. века. На њену релевантност утицало је неколико фактора: директан и индиректан утицај САД-а које су, вођене сопственим интересима, настојале да продубе економску сарадњу држава Западне Европе као и да преко западноевропске политичке елите (уз америчко савезништво), створе себи успешну конкуренцију у области економије, привреде и слично (Falaleev, 2020, 185-186). У погледу економског опоравка и економског повезивања држава кроз читав низ мера помоћи може се закључити да искуства стечена након Другог светског рата показују да је суштински покретач економског развоја савремених, привредно најнапреднијих земаља био технолошки напредак, као и промене у економској структури које су се на њему заснивале. Кључне структурне трансформације биле су подржане читавим спектром економских политика, усмерених пре свега на

остваривање континуираног раста привреде, економије и продуктивности (Јововић, 2012, 124).

Даљи подстрек повезивању западноевропских држава у оквиру економске димензије дало је формирање Организације за европску економску сарадњу (*Organisation for European Economic Co-operation - OEEC*) 1948. године која је уједно утабала пут за успешну примену Маршаловог плана у пракси. Основни циљ ове Организације, између осталог, било је и отклањање свих трговинских баријера између држава Западне Европе као и даље унапређивање привредне сарадње. Године 1961. из ове организације настаје Организација за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD*) са седиштем у Паризу. Данас окупља 39 држава и у њеном саставу су и неке неевропске земље. Има статус међународне организације.

На основу Маршаловог плана, који је прихватило шеснаест западноевропских држава, земље кориснице помоћи формирале су Комитет за европску економску координацију (*Committee of European Economic Cooperation – CEEC*), задужен за израду Програма обнове Европе. У циљу сарадње са CEEC, Сједињене Америчке Државе су априла 1948. године установиле Управу за економску кооперацију (*Economic Cooperation Administration – ECA*). Однос између CEEC и ECA био је уређен посебном конвенцијом, на основу које је настала Организација за европску економску сарадњу - OEEC (Kostić, 1966, 301).

Организација за европску економску сарадњу суочила се са сложеним задатком, будући да је план расподеле помоћи био заснован на три категорије: доларској помоћи Сједињених Америчких Држава, учешћу држава поверилаца и предвиђеним правима на добитак држава дужника. Укупна висина помоћи, исказана у милионима долара, проистицала је из међусобне повезаности ових елемената. Структура три категорије одражавала је настојање САД да се спречи појава економског паразитизма у европским привредама, који би могао настати уколико би подршка била искључиво у виду доларских средстава. На тај начин, финансијски оквир је истовремено подстицао економску интеграцију између САД и Европе, стварајући мрежу међузависности која је обезбеђивала стабилан развој америчке економске експанзије (Kostić, 1966, 302).

Економска димензија почетног повезивања држава Западне Европе у процесу настанка европских интеграција обухватала је читав један низ економских интереса који су били прожети утицајем Сједињених Америчких Држава. Примена Маршаловог плана и његово управљање кроз призму Организације за европску економску сарадњу била је и те како корисна за уништене европске економије и привреде које без финансијске помоћи нису могле да се опораве од последица ратних разарања. Иако су биле принуђене да међусобно сарађују и да се економски интегришу, западноевропске државе су имале велике бенефите ове сарадње па стога можемо закључити да је економска димензија повезивања несумњиво представљала

претечу будуће економске интеграције оличене у Европској заједници за угаљ и челик и Европској економској заједници.

3. ДИМЕНЗИЈА ПРЕВАЗИЛАЖЕЊА СУКОБА

Димензија превазилажења сукоба представља други степен почетног повезивања западноевропских држава у процесу формирања европских интеграција. У склопу ове димензије истиче се војнополитичка сарадња - интеграција између земаља Западне Европе која је настала као одговор на могуће војне претње са Истока, а које су долазиле, пре свега, од комунистичког Совјетског Савеза. Као што је раније истакнуто у раду, Совјетски Савез и његови сателити у Источној Европи нису пристали да буду примаоци финансијске помоћи кроз Маршалов план обнове јер је су били условљени међусобном интеграцијом и сарадњом. Од тог момента свет је већ почео да клизи у период Хладног рата који се манифестовао кроз заоштравање међународних односа између капиталистичког Запада предвођеним САД и комунистичког Истока на челу са Совјетским Савезом. Како би се одбраниле од могуће претње са Истока западноевропске државе су почеле међусобно да се интегришу стварајући војно-политичке савезе као што су Западноевропска унија, Северноатлански пакт, Конференција за безбедност и сарадњу у Европи КЕБС, касније ОЕБС. Као резултат те сарадње истичу се наведене организације које и данас делују са статусом међународних организација. Иако је диманзија превазилажења сукоба у почетку била замишљена као интеграција под окриљем отклањања међусобних историјских и других антагонизама она је заправо била чинилац настанка снажног војног блока на Западу Европе у којем ће врло брзо бити окупљене и друге велике светске силе попут Сједињених Америчких Држава. Такође, подстицај овој димензији представљало је и решавање међусобних сукоба између држава Западне Европе након окончања Хладног рата што је тада замишљено у оквиру КЕБС-а/ОЕБС-а.

Западноевропска унија формирана је на основу Уговора о економској, социјалној и културној сарадњи, као и колективној самоодбрани[1], потписаног 17. марта 1948. године у Бриселу. Сматра се да су на његово закључење утицала три суштинска фактора: прво, одбијање Сједињених Америчких Држава и Канаде да се у том тренутку прикључе безбедносним споразумима; друго, настојања Совјетског Савеза да успостави контролу над државама Централне Европе; и треће, јасно исказана потреба за уједињавањем европских земаља. У самом Бриселском уговору као примарни циљ истакнута је заједничка сарадња у процесу економске обнове Европе, затим унапређење животног стандарда становништва, док је у случају оружаног напада на неку од држава чланица предвиђена и међусобна војна помоћ

[1] Уговор су потписале: Велика Британија, Француска, Холандија, Белгија и Луксембург.

(Stefanović, 2016, 15). Треба истаћи да је организација која је настала Бриселским уговор 1948. године створена и као одговор западноевропских земаља на предлог САД да се Немачка поново наоружа што је било неприхватљиво за наведене државе због искустава из Другог светског рата. Такође, Западноевропска унија је и први ступањ димензије превазилажења сукоба која је имала јасан циљ да се овим видом међусобне интеграције реше постојећи и потенцијални сукоби између држава Западне Европе. Неки правни теоретичари организацију насталу уговором из 1948. називају Организацијом Бриселског уговора (Brussels Treaty) и сматрају је претечом праве Западноевропске уније настале 1954. године у Паризу.

Почетна фаза развоја система западноевропске одбране окончана је усвајањем Протокола о изменама и допунама Бриселског уговора[2], потписаног 23. октобра 1954. године у Паризу. Овим документом изостављени су ранији антинемачки елементи и организација је добила нови назив – Западноевропска унија. У њено чланство званично су укључене Западна Немачка и Италија, што је допринело јачању и ширењу западноевропске интеграције. Основна сврха новог уговора била је превазилажење постојећих разлика, тензија и неповерења међу западноевропским државама, а посебно у односу на Немачку (Савић, 2006, 25). Након закључења уговора у Паризу Немачка полако почиње да се враћа на европску политичку сцену и ускоро ће постати један од главних носилаца даљег интегрисања држава Западне Европе. Заједно деловање и придруживање истицало се економским, политичким и војним интересима који су били прожети константном претњом од комунистичког блока на челу са Совјетским Савезом, што је, такође, допринело заједништву и још чвршћој сарадњи.

Циљеви настанка Западноевропске уније могу се сврстати у више група. Прву целину прокламованих циљева чинили су они који су произилазили из либералног друштвеног концепта, а односили су се на заштиту људских права, очување грађанских слобода, уставних традиција и владавине права, односно на све оно што представља „заједничко наслеђе“ држава потписница. У другу категорију циљева убрајала се посвећеност очувању мира и међународне безбедности, као и настојање да се онемогући коришћење рата као средства за решавање међудржавних спорова. Трећи, изузетно значајан циљ, односио се на колективно супростављање сваком облику агресије, при чему је у тренутку потписивања документа примарна пажња била усмерена на потенцијалну претњу од оживљавања немачког реваншизма. Четврта група циљева обухватала је питања економске природе, односно решавање текућих економских изазова (Radaković, 1991, 187-188).

Оснивањем Европске уније створени су услови за потенцијалну интеграцију Западноевропске уније у нови институционални оквир, будући да је Унија основана

[2] У литератури се може прочитати и назив „Модификовани Бриселски уговор“ (Modified Brussels Treaty)

17. марта 1948. наставила да функционише паралелно са Европском унијом, успостављеном Мастрихтским уговором из 1992. године. Поменутим уговором предвиђена је могућност припајања Западноевропске уније Европској унији, уколико би такву одлуку донео Европски савет. У саопштењу Председништва Западноевропске уније од 31. марта 2010. констатован је престанак њеног постојања, а поступак њеног укидања формално је окончан 2011. године (Stefanović, 2016, 17-18). Поред већ наведених циљева оснивања Западноевропске уније, њене чланице су сматрале да треба формирати чврст војно-политички блок као противтежу опасности која је константно претила од Совјетског Савеза и његових сателита из Источне Европе. Та замисао уједно је предвиђала још интензивније повезивање држава, ефикасније решавање међусобних сукоба и неслагања као и почетак заједништва на војном нивоу. У овај процес новог вида сарадње биле су укључене и друге европске државе као и оне ван старог континента. Круна вишемесечних преговора било је закључивање споразума о војно-политичком савезу између Западноевропске уније и САД, Канаде, Италије, Исланда, Португала, Данске и Норвешке. Тада је у Вашингтону 1949. године настао Северноатлански пакт (*North Atlantic Treaty Organization - NATO*).

Детаљним разматрањем међународних околности и распореда политичко-војних односа у Европи након завршетка Другог светског рата, постаје очигледно да првобитни разлози за успостављање НАТО савеза, као и каснији правци његовог деловања, превазилазе искључиво декларисане одбрамбене циљеве. На настанак и обликовање даљих функција Северноатланског савеза пресудно су утицали и шири безбедносни, економски, геостратешки и политички фактори, чиме се објашњава комплекснија позадина његовог формирања и развоја. Безбедносни разлози огледају се у томе што је Совјетски Савез из Другог светског рата изашао као једна од победничких сила, те је, захваљујући својим значајним економским и демографским капацитетима, постао центар око којег су се окупљале европске државе са социјалистичким друштвеним уређењем, у којима је социјализам био схватан као глобални процес (Gajić, 2009, 275).

Политички разлози за формирање Северноатланског савеза повезани су са чињеницом да су Сједињене Америчке Државе након завршетка Другог светског рата стекле позицију предводника такозваног слободног, односно демократског дела света, насупрот социјалистичком истоку. Позивајући се на заштиту слобода, поштовање људских права и изградњу и очување демократског поретка, заснованог на либералним вредностима карактеристичним за западна капиталистичка друштва, САД су успеле да окупе велики број савезника у супротстављању Совјетском Савезу и комунистичкој идеологији. Истовремено, наглашавање политичке димензије једног у суштини војног савеза и могућност паралелног ширења основа за сарадњу, служили су као средство да се потврди одбрамбена природа НАТО-а и истакне да је примарни амерички мотив био промовисање и ширење демократије (Gajić, 2009, 277).

Формирање НАТО савеза представља нову етапу у интегрисању западноевропских држава узимајући у обзир да је та интеграција сада обухватила и земље које нису биле чланице Западноевропске уније попут Италије, Португала, Исланда, Данске, и Норвешке.

У Преамбули Северноатланског савеза истиче се да су чланице:

- одлучне да заштите своју слободу, заједничко наслеђе и цивилизацију, засноване на принципима демократије, индивидуалне слободе и владавине права;
- да промовишу стабилност и благостање Северноатлантског подручја;
- да уједињују своје напоре за колективну одбрану и за очување мира и безбедности (Мутавџић, 2016, 158).

С обзиром да је НАТО првобитно био конципиран као савез држава усмерен на колективну одбрану, током времена је постепено прерастао у организацију која све више преузима улогу гарантовања колективне безбедности. Првобитна концепција јасно је дефинисана чланом 5. Повеље оснивачког акта Алијансе где се наводи да се оружани напад на једну државу чланицу сматра нападом на све остале, што практично значи сукоб са целим НАТО-ом. Поред тога, треба нагласити да НАТО у значајној мери представља инструмент спољне политике САД што имплицира да је европска безбедносна политика, у извесној мери, подређена политичкој доминацији САД-а (Fatić, 1999, 69).

Димензија превазилажења сукоба првенствено је почивала на решавању међусобних сукоба и неслагања између држава непосредно по окончању Другог светског рата. Међутим, Хладни рат који је поделио Европу на два блока нужно је захтевао и решавање потенцијалних конфликата западноевропских држава по његовом окончању. Како би се смањиле тензије у блоковски подељеној Европи, формирана је Конференција за безбедност и сарадњу у Европи (КЕБС) која затим прераста у Организацију за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и данас је једна од најважнијих међународних организација регионалног карактера.

Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) настала је 1973. године у Хелсинкију под првобитним називом Конференција за безбедност и сарадњу у Европи (КЕБС), а њене активности одвијале су се у три етапе до 1975. године, када је усвојен Хелсиншки завршни акт. Тим документом афирмисане су вредности и принципи којима ће организација тежити, међу којима посебно место заузимају заштита основних људских права, слободна циркулација информација, људи и идеја. Поред тога, истакнута је важност изградње односа између држава на темељима равноправности, суверенитета, територијалног интегритета и неповредивости граница. Од 1. јануара 1995. године КЕБС је званично променио назив у ОЕБС (Pešić, 2023, 185). Усвајање Хелсиншког завршног акта 1975. године представља један од кључних момената у савременој европској историји, јер су се највиши званичници држава учесница обавезали на очување територијалног интегритета европских земаља, као и на подстицање развоја демократије и поштовања људских права у

свакој од њих (Dimitrijević & Račić, 2011, 250). ОЕБС се дефинише као политички форум у оквиру којег се води дијалог међу државама чланицама о широком спектру безбедносних питања, као и о конкретним мерама усмереним ка унапређењу квалитета живота појединаца и заједница. На тај начин, поред традиционалног схватања безбедности у ужем смислу, организација је укључила и бројне друге аспекте свог деловања. Стога активности ОЕБС-а обухватају три међусобно повезане димензије безбедности: војно-политичку, економско-еколошку и људску (Pešić, 2023, 185).

За разлику од већине међународних организација, ОЕБС нема оснивачки уговор у форми правног акта који би државе чланице потписале и ратификовале, чиме би се створиле формалне правне обавезе. Уместо тога, његово функционисање заснива се на политичким документима који немају обавезујућу правну снагу – пре свега на Хелсиншком завршном акту из 1975. године, а затим и на Повељи за нову Европу, усвојеној у Паризу 1990. године, која је касније више пута допуњавана и мењана. Иако ОЕБС нема формални правни статус нити су његове одлуке правно обавезујуће, управо се та особина показала као предност. Наиме, захваљујући наглашеној неформалности у процесу одлучивања и деловања, организација је стекла велику флексибилност у остваривању својих задатака. То јој је омогућило да ефикасно делује у свим фазама циклуса сукоба – од раног упозоравања и превентивне дипломатије, преко решавања конфликата, па све до постконфликтне обнове и рехабилитације (Trapara, 2011, 100).

4. ИДЕОЛОШКА ДИМЕНЗИЈА

Од све три димензије повезивања држава можемо рећи да је идеолошка димензија најзначајнија јер су земље Западне Европе кроз заједничку идеологију међусобног зближавања и удруживања решавале многе националне, политичке, економске и културне антагонизме. Најзначајнији вид реализације идеолошке димензије огледа се у формирању Савета Европе 1949. године. Ова организација се од самог оснивања залагала за либералну демократију, заштиту и очување људских права, слободу тржишта и слично, што је у том тренутку представљало заједнички интерес већег дела западноевропских држава. Како би се одлуке Савета Европе дословно поштовале у пракси, створена је судска контрола њихове примене што је први такав механизам контроле у послератној Европи.

Савет Европе основан је 1949. године у Лондону потписивањем Статута од стране десет држава оснивача[3], са основном сврхом јачања јединства међу чланицама ради очувања и унапређења заједничких идеала и принципа, као и подстицања

[3] Белгија, Данска, Ирска, Италија, Француска, Луксембург, Холандија, Шведска, Норвешка и Велика Британија.

њиховог економског и друштвеног развоја. Конкретни циљеви ове организације обухватају заштиту људских права, промовисање вишестраначке демократије и владавине права, очување и развој европског културног идентитета и разноликости, као и проналажење заједничких одговора на савремене изазове са којима се суочавају европска друштва, чиме се доприноси јачању демократске стабилности на континенту (Krivokapić, 2017, 469-470). Свака држава која приступа Савету Европе обавезна је да прихвати принцип владавине права и да обезбеди пуно поштовање људских права и основних слобода свим лицима под својом надлежношћу. Чланство у овој организацији могу стећи европске земље које, према оцени, поседују капацитет и вољу да испуне обавезе утврђене Статутом, при чему позив за учлањење упућује Комитет министара. Држава која је примила такав позив стиче статус чланице Савета Европе након што код генералног секретара депонује инструмент о приступању Статуту (Janev, 2008, 247). Органи Савета Европе су: 1) Комитет министара; 2) Консултативна скупштина. Њима управне послове обавља Секретаријат. Седиште Савета Европе је у Стразбуру. Званични језици Организације су енглески и француски у складу са чланом 12. Статута.

Консултативна (данас парламентарна) скупштина Савета Европе одржава редовна заседања једном годишње, а њен састав чине делегације националних парламената држава чланица. Број представника у свакој делегацији утврђује се пропорционално броју становника одговарајуће државе. Највећи број чланова, по осамнаест, имају делегације Француске, Италије, Немачке, Русије и Уједињеног Краљевства, док најмање делегације, са по два представника, долазе из Андоре, Лихтенштајна и Сан Марина (Етински & Ђајић, 2012, 205).

Правосудну функцију у оквиру Савета Европе врши Европски суд за људска права, основан посебним међународним уговором — Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода из 1950. године. Европски суд за људска права састоји се од онолико судија колико Савет Европе има држава чланица. Парламентарна скупштина Савета Европе бира судије на мандат од шест година, без ограничења у погледу броја поновних избора. Ради обезбеђивања континуитета у раду, сваке треће године обнавља се мандат половини састава суда. Из свог круга судије бирају председника и два потпредседника Суда. Поступак пред Судом води се на енглеском или француском језику и, по правилу, има јаван, формалан и писмени карактер (Avramović, 2011, 96-97). Поред тога што је Конвенција успоставила Европски суд за људска права, треба поменути још једно важно тело које је било формирано паралелно са Судом, а то је Европска комисија за људска права. Она је имала централну улогу у погледу заштите људских права. Иако је Комисија временом престала да постоји, њен задатак је био да прима и разматра представке грађана пошто они нису директно могли да се обрате суду (Даниловић, 2024, 252).

Европски суд за људска права пружа заштиту угроженим правима, али не и онима која се злоупотребљавају с намером да се тиме наруше права других. Из тог

разлога, Суд се уздржава од разматрања представки и случајева који представљају злоупотребу права. Поред тога, подношење представке Европском суду подразумева искључење могућности истовременог обраћања другим релевантним међународним органима и институцијама, чиме се избегава могућа конфузија и непотребно удвајање поступака. Стога, поступци се не могу водити паралелно пред Судом и другим телима, нити појединац може поднети захтев Суду ако је већ покренуо или окончао поступак пред другим међународним институцијама (Михајловић, 2010, 271).

5. ЗАКЉУЧАК

Као што данашња Европска унија почива на три стуба европских интеграција тако и њихово стварање и настајање почива на три димензије међусобног повезивања. Економско повезивање нужно је било неопходно како би се државе Западне Европе опоравиле од ратних разарања кроз програм Маршаловог плана, а који је био условљен међусобним интеграцијама. Кроз димензију превазилажења сукоба западноевропске државе су формирањем одређених организација решавале постојеће и потенцијалне сукобе кроз политику међусобног разумевања и мирног решавања међународних спорова. Такође, било је неопходно спречити било какав други сукоб у будућности што се успешно решавало кроз рад формираних организација у оквиру ове домензије. Идеолошка димензија имала је за циљ да са стране идеологије још више повеже државе Западне Европе, а та идеологија огледала се у заједничким политичким, економским, социјалним и културним интересима. Ове три димензије повезивања земаља у настанку европских интеграција представљају читав један скуп појава и процеса који се дешавао у Европи практично до званичног успостављања Европске уније Уговором из Мастрихта 1992. године. Те појаве и процеси одвијали су се под будним оком Сједињених Америчких Држава које су започеле овај процес заједништва и уједињавања Европе Маршаловим планом како би себи направили противтежу на старом континенту и одличног конкурента у надигравању политичких, економских и војних циљева.

ЛИТЕРАТУРА

Avramović, N. 2011. *Međunarodno javno pravo*. Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe;

Gajić, D. 2009. Proširenje NATO-a u Evropi. *Međunarodni problemi*. (3), pp. 274-294. Dostupno na: https://doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2009/0025-85550903274G.nmpdf, (19.09.2025);

Даниловић, Н. 2024. Правна природа великих регионалних система заштите људских права и слобода. *Зборник радова Правног факултета у Приштини*. pp. 247-

262. Доступно на: https://pravni.pr.ac.rs/docs/zrp/Zbornik%20radova%20Pravnog%20fakulteta%20u%20Pri%C5%A1tini%202024%20Final..pdf (07.10.2025);

Dimitrijević, V., & Račić, O. 2011. *Međunarodne organizacije*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik;

Eichengreen, B. 2011. Lessons from the Marshall Plan. *World Development Report*. (1), pp. 1-5. Dostupno na: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/ bitstreams/ 83de20bb-5c59-58c4- 8b21-91965df31150/content, (15.09.2025);

Етински, Р., & Ђајић, С. 2012. *Међународно јавно право*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду;

Janev, I. 2008. *Međunarodne organizacije i integracije*. Beograd: Institut za političke studije;

Јововић, Д. 2012. Индустријска политика као битан елемент економског опоравка земаља Западног Балкана у посткризном периоду. *Зборник радова Правног факултета у Приштини*. pp. 121-134. Доступно на: https://pravni.pr.ac.rs /docs/zrp/zbornik_radova_2012.pdf, (08.10.2025);

Kostić, S. 1966. *Međunarodni odnosi i međunarodno pravo*. Zagreb: Školska knjiga;

Krivokapić, B. 2010. *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*. Beograd: Službeni glasnik;

Krivokapić, B. 2017. *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Poslovni i pravni fakultet i Institut za uporedno pravo;

Михајловић, В. 2010. Поступак пред Европским судом за људска права. *Зборник радова Правног факултета у Приштини*. pp. 267-277. Доступно на: https://pravni.pr.ac.rs/docs/zrp/zbornik_radova_2010.pdf, (07.10.2025);

Мутавџић, Р. 2016. *Конституисање идентитета НАТО после Хладног рата - докторска дисертација*. Београд: Факултет политичких наука Универзитета у Београду;

Pešić, Z. 2023. *Međunarodni odnosi*. Beograd: Fakultet za poslovne studije i pravo;

Radaković, M. 1991. Aktiviranje Zapadnoevropske unije kao oružane sile EZ i njene moguće opcije u jugoslovenskoj krizi. *Vojno delo*. (6), pp. 184-203. Dostupno na: https://www.vojnodelo.mod.gov.rs/pdf_clanci/vojnodelo283/vd-283-1991-43-4-13-Radakovic.pdf, (19.09.2025);

Савић, С. 2006. Западноевропска унија - настанак, улога и трансформација. *Војно дело*. (1), pp. 22-51. Доступно на: https://www.vojnodelo.mod.gov.rs/ pdf_clanci/vojnodelo342/vd-342-2006-58-1-4-Savic.pdf, (18.09.2025);

Stefanović, Z. 2016. *Pravo Evropske unije*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik;

Stojanović, D. 2015. *Rađanje globalnog sveta 1880-2015*. Beograd: Centar za društvenu istoriju;

Trapara, V. 2011. Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji. *Međunarodni problemi*. (1), pp. 99-125. Dostupno na: http://repozitorijum.diplomacy.bg.ac.rs/121/1/Medjunarodni%20problemi%20br.%201- 2011-101-127.pdf, (20.09.2025);

Falaleev. I. P. 2020. The Marshall Plan and the European Integration: The Stance of Great Britain and France (1947–1948). *Lomonosov World Politics Journal*. (3), pp. 165-190. Dostupno na: https://fmp.elpub.ru/jour/article/view/53/53, (16.09.2025);

Fatić, A. 1999. *Novi međunarodni odnosi*. Beograd: Službeni list SRJ.

Nemanja DANILOVIĆ
Ph.D Candidate, Electric Power of Serbia, Belgrade, nemanjad444@gmail.com, ORCID: 0000-0002-2845-9150.

THREE DIMENSIONS OF CONNECTING STATES IN THE PROCESS OF FORMING EUROPEAN INTEGRATION

Summary

European integration is a significant economic and political process that began immediately after the end of World War II and continues to develop. This paper focuses on the three initial dimensions that connected states during the formation of this process: the economic dimension, the dimension of overcoming conflicts, and the ideological dimension.The economic dimension refers to the direct connection of Western European states for the purpose of economic and industrial reconstruction, primarily embodied in the Marshall Plan (European Recovery Program - ERP), adopted by the United States. The implementation of this plan led to the establishment of the Organisation for European Economic Cooperation (OEEC), through which Western European countries abolished trade barriers and enhanced economic cooperation.The dimension of overcoming conflicts is reflected in the military and political cooperation among these nations, demonstrated by the formation of the Western European Union, the North Atlantic Treaty Organization (NATO), and the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE/OSCE).The ideological dimension represents a crucial form of connection in post-war Europe, evidenced by the formation of the first regional international organization, the Council of Europe, in 1949. It aimed to promote democracy, liberal values, the protection of human rights and freedoms, and market freedom.The author concludes that this multifaceted cooperation (these three dimensions of connectivity) enabled European states to resolve various political, economic, commercial, national, and cultural antagonisms. This resolution was a vital prerequisite for the later formation of the European Coal and Steel Community (ECSC), the direct forerunner of today's European Union (EU).

Key words: economic dimension, dimension of overcoming conflicts, ideological dimension, European integration, European Union.

https://doi.org/10.63177/zrpfpr.022025.07
прегледни рад
достављен: 19. 09. 2025.
прихваћен за објављивање: 18. 10. 2025.

Ана КОСТИЋ*

УГОВОРНО ПРАВО ПРЕЧЕ КУПОВИНЕ И ДРУГИ СЛИЧНИ ИНСТИТУТИ[1]

Апстракт

Институт права прече куповине јавља се у два појавна облика, као законско и уговорно право прече куповине. Оба облика омогућавају одређеним лицима да имају приоритет приликом куповине одређене ствари или права, пре него што се иста понуди на отвореном тржишту или другим потенцијалним купцима. Њиме се не стиче никакво непосредно овлашћење на ствари, већ се активира када власник одлучи да прода ствар или право, а то се никада не мора десити.

Уговорно право прече куповине, настаје сагласношћу воља уговорних страна и користи се у правном промету онда када је важно очувати одређене пословне односе или заштити интересе страна. Основ ове врсте права прече куповине налази се у споразуму уговорних страна, односно у њиховој сагласности воља, која се може манифестовати као засебан уговор о праву прече куповине или као клаузула у оквиру неког другог уговора, најчешће уговора о купопродаји.

Уговорно право прече куповине регулише прелиминарни и потенцијални однос између имаоца права прече куповине и власника ствари. У пракси, најчешће предуговор регулише прелиминарни, а позив да се упути понуда потенцијални однос између ових лица. Сходно томе, произлази да ова два института деле бројне сличности са уговорним правом прече куповине. У раду представљамо резултате теоријско-емпиријског истраживања које за циљ има да идентификује и прикаже сличности и разлике између уговорног права прече куповине и предуговора, с једне, и позива да се упути понуда с друге стране.

Кључне речи: право прече куповине, уговорно право прече куповине, предуговор, понуда, позив да се упути понуда.

---

* Сарадник ван радног односа - демонстратор, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Република Србија, akostic38@gmail.com, ORCID: 0009-0005-0723-7427.

[1] Рад је усмено саопштен на Међународном научном скупу „Савремени изазови у остваривању и заштити људских права“, који је одржан на Правном факултету Универзитетат у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици 23. и 24. маја 2025. године.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Са еволуцијом савременог правног промета и све израженијим захтевима индивидуализације уговорних односа, увиђа се да стандардизовани облици уговора, који садрже уобичајене клаузуле, више нису у могућности да у потпуности задовоље специфичне интересе уговорних страна. Разноликост фактичких ситуација и потреба страна довела је до развоја нових уговорних модалитета, прилагођених конкретним захтевима правне и пословне праксе. Као последица тога, традиционални концепт уговора о купопродаји је проширен кроз различите модификације. Ове модификације, у мери у којој су постале стандард у правној пракси, нашле су и своју нормативну потврду у позитивноправним прописима. Њихова примарна сврха није ограничење уговорне слободе, већ управо супротно – проширење могућности уговорног обликовања односа, у циљу постизања правне сигурности и ефикасности у правном промету (Зиндовић, 2010, 40). Тако Закон о облигационим односима предвиђа право прече куповине као модалитет уговора о продаји у делу "Случајеви продаје са нарочитим погодбама" (ЗОО РС, Одељак 7).

Посматрајући институт уговорног права прече куповине и његову битну улогу у осигурању будуће куповине, уочили смо да и институти предуговор и позив да се упути понуда чине комплексни механизам који странкама омогућава да унапред дефинишу своја права и обавезе, те обезбеде правну предвидивост пре него што наставе ка закључењу коначног уговора. У правној пракси, предуговор се најчешће користи као средство за регулисање прелиминарног уговорног односа, док позив за упућивање понуде представља иницијални корак у формирању потенцијалног уговора. На први поглед, формално различити, али деле низ структурних и функционалних сличности са уговорним правом прече куповине. Сви они имају заједничку функцију регулисања односа уочи закључења главног уговора, те стога заслужују паралелну правну анализу.

2. ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ УГОВОРНОГ ПРАВА ПРЕЧЕ КУПОВИНЕ

Из самог назива института – право прече куповине – произлази да је одређеном лицу признато овлашћење да му одређена ствар буде првенствено понуђена ради куповине, пре него што се понуда упути трећим лицима.[2] Ово право

[2] Оваква формулација указује на превентивно дејство права прече куповине, што је у нашем праву прихваћено. То значи да власник ствари пре закључења уговора са трећим лицем мора обавестити имаоца права и омогућити му да под истим условима купи ствар. Међутим, постоји и другачије виђење – тзв. репресивно дејство. Према њему, право прече куповине се активира већ онда када власник постигне споразум са трећим лицем о продаји. У том случају право није „да му ствар буде првенствено понуђена “. Видети: §463 German Civile Code (BGB), https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.pdf, 10.08.2025.

представља један од облика прибављања права својине.[3] Иако се традиционално чешће јавља као законско право прече куповине, у савременој пракси све већу примену налази његов уговорни облик, којим се на адекватан начин обезбеђује заштита интереса страна у различитим облицима правног промета. За разлику од законског права, које настаје на основу позитивноправних норми, уговорно право прече куповине произилази из слободе уговарања и представља израз аутономије воље уговорних страна (Станковић, Орлић, 1999, 286).

Иако се у пракси ретко среће као самосталан правни посао, уговорно право прече куповине може бити конституисано посебним уговором, који има за једини предмет уређење овог права. У таквом случају, из уговора произилази обавеза власника ствари да, уколико одлучи да ствар отуђи, првенствено понуди њену куповину другој уговорној страни, односно имаоцу права прече куповине. Међутим, у већини случајева, уговорно право прече куповине јавља се као споредна уговорна одредба у оквиру неке друге облигације, најчешће уговора о купопродаји (Цветић, 2014, 152-153). Ипак, његова примена није ограничена само на један уговорни тип, већ се може јавити као клаузула у различитим уговорима – о поклону, размени, закупу и слично. Таква флексибилност омогућава овом институту широку примену у пракси (Ковачевић Куштримовић, Лазић, 2009, 307).

Без обзира да ли се јавља као посебни или споредни уговор, у суштини ради се о истом: таквим уговором купац, који постаје власник преузима обавезу да, ако реши да прода ту ствар, о намери и условима продаје обавести продавца од којег је купио ствар, тј. који је за себе уговорио право прече куповине (Цветић, 1998, 72). Купац постаје власник ствари, као и купци на основу других уговора о продаји и са купљеном ствари може слободно располагати (Весковић, 2005, 282).

Субјекти уговорног права прече куповине су стране које су уговором предвиделе ово право у односу на одређену непокретност или покретну ствар. Право прече куповине не мора имати само продавац, већ и неко треће лице, мада ЗОО говори само о продавцу (Зиндовић, 2010, 40). Субјекти у том случају су: титулар права прече куповине (лице које уговором стиче право прече куповине и има првенствено право да купи ствар, коју је он претходно продао садашњем власнику) и власник ствари (лице које се уговором обавезује да ће, у случају продаје, понудити ту ствар претходном власнику, тачније титулару права прече куповине, пре него што је понуди трећим лицима).

У погледу форме уговора на основу којег настаје право прече куповине нису прописани никакви посебни услови. Ако се ради о посебном уговору о праву прече

[3] Право својине је основно људско право (схваћено као право присвајања и стицања средстава за живот), упоредиво са правом на живот као природним правом човека (Челић, 2020, 32).. У том контексту, институт права прече куповине јавља се као посебан механизам којим се титулару признаје приоритет у стицању својине на конкретној ствари у односу на остале потенцијалне купце.

куповине, примењују се општа правила, у супротном, у оној форми у којој је закључен основни уговор, у истој форми постиже се и сагласност о праву прече куповине (Цветић, 2014, 153). Трајање уговорног права прече куповине подлеже ограничењима прописаним законом. Ово право престаје протеком рока који је утврђен самим уговором. Уколико уговором није изричито одређено трајање, или је одређен рок дужи од законом дозвољеног, примењује се императивно правило по коме ово право престаје најкасније у року од пет година од дана закључења уговора. Изузетно, ако је уговором предвиђен краћи рок, престанак наступа по истеку тог, уговорно одређеног периода (ЗОО РС, чл. 531).

2.1. Уговорно право прече куповине у прелиминарном односу између страна

Право прече куповине је латентно или условно право и активира се тек када власник одлучи да ствар прода. Иако се по својој природи активира тек у фази потенцијалне продаје, оно има своје ефекте и у ранијој, прелиминарној фази односа између уговорних страна, у којој долази до претходне сагласности о евентуалном будућем преносу својине (Ковачевић Куштримовић, Лазић, 2009, 301).

Прелиминарни однос у оквиру којег настаје уговорно право прече куповине карактерише очекивање будуће продаје. У том контексту, ово право не пружа непосредно овлашћење на предмету, већ обавезу власника да, уколико одлучи да отуђи ствар, прво понуди предмет титулару овог права под истим условима под којима би понуду упутио трећем лицу (Мораит, 1997, 257). На тај начин, уговорно право прече куповине функционише као средство превентивне заштите интереса лица која су правовремено обезбедила себи предност у будућем промету. Карактеристика овог случаја продаје је у томе што ограничава слободу уговарања на страни купца. Уговорници уношењем клаузуле у уговор о продаји ограничавају слободу избора сауговарача. И то на начин што од тренутка када је право прече куповине уговорено, власник ствари мора уважити постојање титулара тог права при свакој потенцијалној продаји (Николић, 2019, 180). У том случају ради се о продаји са измењеним положајем уговорних страна. Првобитни купац, добија положај продавца, а првобитни продавац, положај купца (Станишић, 2021, 28). Непоштовање обавезе коју има власник ствари повлачи санкцију која се састоји или у његовој одговорности за штету коју трпи ималац права прече куповине или у активирању права прекупа.[4]

[4] Законом је прописано да продавац којем је ускраћено коришћење овлашћења на пречу куповину, постаје прекупац и има право захтевати да се пренос поништи и да се њему уступи ствар под истим условима и по истој цени из понуде (ЗОО РС, чл 532. ст 1). Сматрамо да смисао прекупчевог захтева ипак није у томе да се уговор о продаји поништи (законом је погрешно употребљен израз "поништи", што прекупац не може захтевати. Он може тражити само да се уговор о продаји, иначе пуноважан, огласи да не производи правна дејства у односу на треће лице и да се ствар уступи њему под истим условима), него да остане на снази и

Уношење уговорне одредбе о праву прече куповине продавца врши се када продавац из сопствених разлога не жели да ствар оде у "руке" трећег лица. Иако је ствар продао и предао купцу, овом одредбом изражава своју заинтересованост за даљу правну судбину ствари, тј. за њену даљу продају (Мијачић Цветановић, 1984, 5). Уговорно право прече куповине у овој фази доприноси правној сигурности и превенцији спорова, јер омогућава да се унапред регулишу околности могуће продаје и да се очувају пословни односи.

Прелиминарни карактер овог односа огледа се у чињеници да продаја може, али не мора наступити. Његово активирање зависи искључиво од воље власника ствари (испуњење потестативног услова). Ако преносилац не донесе одлуку о располагању ствари, право прече куповине у корист имаоца права неће се активирати (тихо ограничење). Међутим, када се ствар понуди на тржишту, право прече куповине излази из фазе мировања и прелази у фазу правог ограничења, где је промет ствари као имовинског добра ограничена правом првенственог разматрања понуде (Тешић, 2021, 121). Овакав прелиминарни однос често се поклапа са ситуацијама у којима се закључује предуговор, али је кључна разлика у томе што предуговор садржи елементе будућег уговора о купопродаји и јасну обавезу обе стране да га у одређеном року закључе, док уговорно право прече куповине обавезује искључиво на приоритетну понуду, без обавезе закључења уговора. О предуговору, сличностима и разликама између ова два института детаљније у даљем тексту.

2.2. Уговорно право прече куповине у потенцијалном односу између страна

Потенцијални однос у оквиру уговора о праву прече куповине настаје у тренутку када власник изрази намеру да ствар прода. Тада наступа фаза у којој титулар права прече куповине, на основу претходно уговорене клаузуле, стиче правну могућност да први буде понуђен као купац и буде у позицији да може постати власник ствари ако за то има интерес и материјалне могућности (Батуран, 2015, 1964). За разлику од прелиминарног односа, који обухвата време од закључења уговора па до настанка услова за понуду, потенцијални однос подразумева правну ситуацију у

производи правна дејства између власника ствари и прекупца, а не између власника и трећег лица (Станковић, Орлић, 1999, 292-293). Случај повреде односи се на право прече куповине када није уписано у јавне књиге, а треће лице се појављује као несавестан купац.

Судбина уговора зависи од (не)савесности трећег лица. Ако је купац ствари био савестан, онда продавац може тражити само накнаду штете од свог купца, који је продајом ствари трећем повредио уговор. Уговор је працвно ваљан, а треће лице остаје власник ствари (Јерковић, 1997, 269).

Као алтернативни начин решавања спорова, посебан значај може имати и медијација у случају повреде права прече куповине. Као неформалан и еластичан поступак који даје странкама подједнаке шансе у заштити интереса у спору, оставља могућност страна да кроз компромис постигну решење (Крвавац, 2013, 21).

којој је власник спреман да ствар отуђи. Право прече куповине се тада активира и поставља се питање његове реализације.

Да би спречио игнорисање права и повреду истог, законодавац детаљно прописује процедуру која мора бити спроведена. Прописано је како се достављају понуде и шта оне морају да садрже. Прописан је и рок у ком титулар права има право да се изјасни о томе да ли ће користити своје право прече куповине или неће, као и начин на који треба да се изјасни (Батуран, 2016, 150).[5] Ако изјава којом власник ствари обавештава имаоца права прече куповине о намераваној продаји представља понуду за закључење уговора, може се рећи да се право прече куповине врши изјавом воље која има карактер прихватања понуде[6] (Цветић, 1998, 105).

Правна теорија потенцијални однос често повезује са концептом понуде и прихвата, будући да у овој фази право прече куповине добија садржај обавезујуће понуде, која се мора унапред доставити титулару. Само уколико он одбије понуду или на њу не одговори, настаје могућност закључења уговора са трећим лицем. Стога, у овој фази уговорно право прече куповине делује као суспензивно ограничење права располагања, али не и као трајна забрана (Dadańska, 2015, 67).

Уговорно право прече куповине, као и позив да се упути понуда представљају институције облигационог права које се односе на фазу преговарања и закључења уговора. Ове правне радње се одвијају у оквиру тзв. потенцијалног односа, тј. фазе која претходи настанку обавезујућег уговора. Иако се позив да се упути понуда и уговорно право прече куповине разликују по правној природи и ефектима, повезује их положај у фази претходној закључењу уговора и улога у формирању уговора. Позив отвара простор за понуду, док уговорно право прече куповине обезбеђује да титулар тог права буде приоритетно понуђен. Детаљнија разматрања ове теме уследиће у посебном одељку рада.

3. ПРЕДУГОВОР

Закључењу уговора, које претпоставља понуду и њен прихват, може претходити и тзв. предуговорни стадијум (Радишић, 2008, 129). Сам израз „предуговор“, али и остали изрази којима се он означава (припремни, препараторни, претходни, прелиминарни), упућује на закључак да се њиме само припрема и

[5] Нацрт Грађанског законика у односу на ЗОО доноси прецизнију регулацију права прече куповине, проширујући његову диспозицију (наследивост и могућност отуђења) и уређујући рокове за вршење права. Ова питања захтевају детаљнију анализу која ће бити предмет посебног истраживања. Опширније: Нацрт грађанског законика, *https://www.mpravde.gov.rs/files/NACRT.pdf*, 24.08.2025.

[6] Прихват понуде у оквиру права прече куповине одступа од општих правила облигационог права, јер титулар, уз изјаву да прихвата понуду, има обавезу одмах исплатити уговорену цену или је положити код надлежног суда.

олакшава закључење главног (коначног) уговора[7] (Николић, Цветковић, 2015, 589). Појам предуговора, посматран у ширем правном смислу, не изазива спорења у теорији. Предуговор уређује прелиминарни фазу уговорног односа и дефинише се као правно обавезујући споразум којим се уговорне стране обавезују да у будућности закључе други, главни (коначни) уговор. При томе се још увек не остварују правни ефекти који су својствени самом главном уговору (Радишић, 2008, 129).

Према ЗОО, предуговор има обавезујућу снагу ако садржи битне састојке главног уговора (ЗОО РС, чл 45. ст 3). Дакле, споразуми до којих стране дођу у току преговарања око закључења главног уговора, а у оквиру којих није постигнута сагласност о битним елементима тог уговора, не стварају права и обавезе (на закључење коначног уговора) па нису предуговори (Хибер, 2018, 62).

Предуговор и главни уговор не могу истовремено производити дејства, јер у моменту закључења предуговора не постоји главни уговор. Предуговор престаје да производи правна дејства уколико дође до закључења главног уговора или ако он не буде закључен у уговором предвиђеном року, а није у року од шест месеци поднета тужба за закључење главног уговора. Такође, престанак обавезе из предуговора наступа и уколико се након његовог закључења промене околности у таквој мери, да су постојале у време закључења, предуговор се не би ни закључио (Тамаш, 2004, 226).

3.1. Сличности са институтом права прече куповине

На основу претходно наведених карактеристика уговорног права прече куповине и предуговора могуће је компарацијом издвојити следеће сличности.

1. Уговорном праву прече куповине и предуговору заједничка је прелиминарна природа. Они припадају категорији правних института који по својој природи регулишу претходне правне односе између страна. Ови односи претходе евентуалном закључењу будућег, такозваног главног уговора, те служе као облик правне припреме за правни посао који ће уследити.

2. Оба института, и предуговор и уговорно право прече куповине[8], како би произвели правно дејство морају бити закључени у форми коју закон прописује за главни уговор, односно за уговор који се намерава закључити или у који су инкорпорисани (ЗОО РС, чл. 45 ст. 2).

3. Функција ових права је идентична – заштита интереса уговорних страна у фази пре коначног преноса права. Основни циљ оба института је обезбеђење правне сигурности и поузданости у промету, јер стране унапред дефинишу намеру да ће

[7] Уговор представља сагласност воља уговорних страна усмерену на постизање одређеног правног дејства. Коначан уговор сматра се закљученим онда када су стране постигле сагласност о његовим битним елементима, уз поштовање форме коју императивно захтева позитивноправни пропис којим је тај уговор регулисан (Новаковић, 2013, 27).

[8] Реч је о уговорном праву прече куповине као споредној клаузули из уговора о продаји.

ступити у уговорни однос, чиме се спречавају потенцијалне злоупотребе, непредвидиви откази преговора или изненадно повлачење понуда (Орлић, 1993, 398).

4. Заједнички им је титулус настанка – уговор, односно аутономија воље страна. Оба института настају споразумом страна, што значи да свој правни основ налазе у облигационом праву, као израз слободе уговарања.

5. Оба института производе правна дејства *inter partes*, односно делују искључиво међу уговорним странама и не производе правне последице према трећим лицима. За разлику од стварноправних института који делују *erga omnes*, ова два уговора везују само своје потписнике, што их јасно смешта у сферу облигационог права.

6. И предуговор и уговорно право прече куповине обезбеђују уговорним странама судску заштиту у случају повреде њихових обавеза. На располагању су им судски механизми: фикција о закључењу главног уговора[9] у случају предуговора (ЗОО РС, чл. 45 ст. 4) и стављање ван снаге уговора са трећим лицем или накнада штете у случају уговорног права прече куповине (ЗОО РС, чл. 532 ст. 1).

3.2. Разлике у односу на институт права прече куповине

Упркос томе што ова два института деле бројне сличности, суштинске разлике испољавају се у следећим карактеристикама:

1. Прва разлика између уговорног права прече куповине и предуговора је у обавезујућем карактеру ова два института. Док предуговор ствара обавезу закључења главног уговора, уговорно право прече куповине не обавезује власника ствари да је отуђи, већ му намеће само дужност, да уколико одлучи да је прода, понуду прво упути титулару права прече куповине. Ово право, међутим, не подразумева ни обавезу титулара да ствар купи када и ако му буде понуђена, већ искључиво могућност да то учини Према ставу Европског суда за људска права право прече куповине подносиоца захтева је "потраживање", а не постојеће "власништво".[10] Ово право се врши пре других, али само ако власник ствари одлучи да је прода. Не подразумева овлашћење да се захтева принудна продаје ствари власника који то не жели (Рашовић, 2016, 101).

2. У погледу начина настанка ових права, *modus acquirendi* је различит. Иако код оба института настаје накнадно, они се разликују по својој функцији. Док код предуговора наступа тек закључењем главног уговора, код права прече куповине настаје када титулар права прихвати понуду и закључи уговор.

[9] У литератури се често користи израз "принудно закључење главног уговора" у случају повреде предуговора. Ипак, прецизније је говорити о фикцији закључења уговора, јер се у стварности не може принудно извршити предуговорна обавеза. Судска одлука тада замењује изјаву воље обавезне стране и производи дејство закљученог уговора.

[10] Видети: Case Mirailles v. Franc*e*, представка бр. 63156/00, одлука донета 7. октобра 2003.

3. За разлику од предуговора, уговорно право прече куповине може се ојачати уписом у јавни регистар. Упис има декларативно дејство и служи као средство објављивања постојећег права, омогућавајући да се то право може супротставити свим трећим лицима (Цветић, 2014, 153).

4. Предуговор обезбеђује виши ниво сигурности, јер омогућава да на захтев заинтересоване стране суд наложи другој страни закључење главног уговора (ЗОО РС, чл. 45 ст. 4). Супротно томе, титулар права прече куповине нема могућност да присили власника да прода ствар. Уговорно право прече куповине служи као механизам очувања позиције титулара уз условљену, али не и апсолутну гаранцију трансакције.

5. У случају повреде права прече куповине, када је купац ствари био савестан, титулар права прече куповине од продавца може тражити само накнаду штете, али не и пренос својине (Јерковић, 269). Док на основу предуговора, верна страна може судским путем тражити његово извршење, тачније закључење главног уговора (Тамаш, 2004, 229).

4. ПОЗИВ ДА СЕ УПУТИ ПОНУДА

С обзиром на учестале недоумице у пракси, од посебног је значаја да се понуда јасно разграничи од института позива да се упути понуда (*invitatio ad offerendum*), који, иако представља правну иницијативу, не садржи обавезујући елемент потребан за настанак уговора већ служи искључиво као позив потенцијалним сауговарачима да они учине понуду. Понуда представља иницијалну фазу у процесу закључења уговора и дефинише се као једнострана, правно релевантна изјава воље једног лица – понудиоца – којом се одређено и озбиљно предлаже закључење уговора будућем сауговарачу. Ова изјава садржи све битне елементе уговора и усмерена је ка томе да, у случају прихвата од стране понуђеног, непосредно доведе до настанка уговорног односа. Понуђеном се пружа прилика да својом сагласном изјавом створи уговор (Мораит, 1997, 169).

С друге стране, позив да се упути понуда представља правну иницијативу која има за циљ покретање преговарачког процеса ради закључења уговора, при чему лице које упућује такав позив (тзв. позивалац на понуду) не наступа у улози понудиоца, већ изражава интерес да уговор буде закључен, остављајући другој страни простор да му упути понуду у форми коначног предлога за закључење уговора. Позивалац дефинише услове и садржину будућег уговора, али без намере да се обавеже у случају прихвата те иницијативе. Уколико друга страна прихвати позив и, на основу њега, формулише понуду, позивалац постаје понуђени, односно страна која има могућност одлучивања о прихватању или одбијању понуде. На тај начин, позивалац фактички задржава контролу над коначним настанком уговора, имајући „право последње речи“ у процесу конституисања уговорног односа (Ципковић, 2023, 770). Међутим, друго

овлашћење је ограниченог карактера. Иако се, након прихватања позива, позивалац налази у положају понуђеног, он не располаже пуним дискреционим правом да прихвати или одбије понуду, као што је то случај код типичног понуђеног (Ципковић, 2023, 770). Напротив, позивалац је дужан да приступи закључењу уговора уколико су услови понуде у складу са садржајем позива, а одбијање прихватања без оправданог разлога повлачи његову одговорност за штету коју би тиме претрпео понудилац (ЗОО РС, чл. 35 ст. 2).

Позивом на понуду се начелно могу сматрати слање каталога, ценовника, тарифа и других обавештења, као и огласи у штампи, на радију, телевизији или другим средствима јавног информисања (ЗОО РС, чл. 35 ст.1)

4.1. Сличности са институтом права прече куповине

1. Уговорно право прече куповине и позив да се упути понуда деле заједничку функцију у предфази закључења уговора: оба института се појављују пре настанка обавезујућег правног односа и иницирају могући уговорни однос. Наиме, позив на понуду представља изјаву воље којом позивалац исказује спремност да прими понуду, али позитиван одговор лица коме је позив упућен не може да доведе до настанка уговора, већ до настанка понуде (Ципковић, 2023, 772). Слично томе, и титулар уговорног права прече куповине иако је своје право обезбедио правом првенства не стиче право да га принудно отуђи. Тек када се власник одлучи на продају, а титулар права прихвати понуду, настаје обавезујући уговор о купопродаји.

2. На основу горе наведеног, код оба института кључна сличност лежи у ослањању на будућу одлуку једне од страна. Они сами по себи нису извор облигација. Позивалац на понуду жели да позвани упути понуду њему, коју ће он моћи да прихвати, а тек чијим прихватањем настаје уговор као извор облигационог односа. Тачније, сам позив делује само ако потенцијални купац одлучи да предложи услове и упути понуду (Ципковић, 2023, 775). Тако и титулар права прече куповине реализује своје право ако прихвати понуду на закључење уговора, али тек када власник одлучи да ствар прода (ЗОО РС, чл. 528 ст.1).

3. Оба института одликује ограничена обавезнност – позив да се упути понуда само покреће могућност упућивања понуде, а не ствара сам по себи обавезу да се уговор закључи.[11] Код уговорног права прече куповине власник није обавезан да предмет прода све док не донесе самосталну одлуку да отуђи ствар.

[11] Ипак, пошиљалац таквих позива одговара за штету коју би претрпео понудилац, ако без основаног разлога није прихватио његову понуду (Перовић Вујачић, 2023, 178). Оправдање оваквог решења лежи у томе што је позивалац изразио вољу и на тај начин створио поверење у настанак уговора код друге стране. Штета се може састојати у учињеним трошковима које је понудилац предузео у нади да ће доћи до закључења уговора, као и измаклој користи услед прилике коју је он са трећим лицем пропустио (Ципковић, 2023, 770).

4. Интересантна сличност се огледа у (не)дефинисаним улогама позиваоца и позваног, као и власника и титулара права прече куповине. Код позива на понуду ће се позвани, уколико прихвати позив и формулише понуду, наћи у улози понудиоца, док ће позивалац бити понуђени. Слично је и код уговорног права прече куповине јер се ради о продаји са измењеним положајем уговорних страна. Првобитни купац, добија положај продавца, а првобитни продавац, положај купца (Станишић, 2021, 28).

4.2. Разлике у односу на институт права прече куповине

Иако уговорно право прече куповине и позив да се упути понуда делују у сличној фази уговорног процеса, разликују се по правној природи и начину активирања, обавезујућем дејству, адресацији и правној заштити.

1. Разлика у обавезујућем дејству огледа се у томе што уговорно право прече куповине пружа титулару конкретно, обавезујуће право које се активира одлуком власника да прода ствар (Тешић, 2021, 121), док позив да се упути понуда представља необавезујући корак у иницирању преговора, готово без стварања обавеза за било коју страну (Мораит, 1997, 170).

2. У оквиру разматрања разлика између ова два института посебну пажњу заслужује питање усмерености понуде, односно субјеката којима се она адресира. Док се позив да се упути понуда по правилу упућује неодређеном броју лица, са циљем да иницира њихову реакцију у виду конкретне понуде за закључење уговора, уговорно право прече куповине функционише у потпуно супротном смеру (Перовић Вујачић, 2023, 175). Овде је понуда прецизно и искључиво упућена одређеном лицу – имаоцу права прече куповине, које је то право стекло на основу претходно закљученог уговора. Такво лице има овлашћење да прво одлучи да ли жели да ступи у уговорни однос или не (Тешић, 2021, 121).

3. Позивалац није законски обавезан да закључи уговор ако прикупи понуде, али одговара за штету коју би претрпео понудилац ако без основаног разлога није прихватио његову понуду. Супротно, ако власник не упути понуду титулару права прече куповине, а ствар отуђи, титулар може да побија дејство закљученог уговора или надокнаду штете (Цветић, 2014,148). Ово наводи на закључак да позивалац на понуду не може да одбије понуду, осим ако за то не постоји оправдан разлог, што не важи за титулара права прече куповине. Ако титулар не одговори на понуду у одређеном року или је одбије, власник може ствар продати било којем трећем лицу (Мијачић Цветановић, 1984, 1).

4. Разлика у функцији ова два института је очигледна. Позив да се упути понуда јесте једноставно и ефикасно покретање преговарачког процеса, који није намењен да буде коначна понуда, чиме се ствара простор за дефинисање услова у даљим преговорима (Bashir, Khan & Khan, 2020, 230). За разлику од тога, уговорно

право прече куповине онемогућава дискреционо понашање власника и обезбеђује стабилност и непромењивост у погледу унапред дефинисаних права на куповину.

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Уговорно право прече куповине, предуговор и позив да се упути понуда представљају три различита, али међусобно повезана института облигационог права, која се примењују у пракси ради обезбеђења правне сигурности и ефикасности у уговорним односима. Ова повезаност указује на потребу да се у анализи ових института не посматрају изоловано, већ да се истражи начин на који они могу комплементарно функционисати у оквиру једног правног односа. У пракси је њихова комбинована примена могућа, па чак и пожељна.

На основу свега наведеног закључујемо да је предуговор по својој природи обавезујући споразум којим се стране обавезују да ће у будућности закључити главни уговор под одређеним условима. Он, дакле, регулише прелиминарни однос страна. Како је у питању валидан и обавезујући правни акт, стране могу у њега укључити и клаузулу којом се једној страни признаје уговорно право прече куповине. На овај начин се на једном месту унапређује обавеза закључења главног уговора и гарантује приоритет потенцијалном титулару права прече куповине. Ово је пожељно када је предмет трансакције вредна непокретност или акције у привредном друштву.

Посматрајући институт права прече куповине и позива да се упути понуда уочили смо да се веза између њих одликује балансирањем између слободе располагања и заштите интереса титулара права прече куповине. Ова два института заједно регулишу настанак уговорног односа. Иако је код уговорног права прече куповине обавеза на страни власника ствари, може се јавити потреба да сам титулар иницира контакт, тј. позове власника да му, уколико планира продају, упути првенствену понуду. Његов позив није правно обавезујући за власника уколико продаја није ни планирана, он има више карактер опомене или иницијативе у функцији заштите свог права. Сам позив активира комуникацију између страна и смањује ризик привида или свесног заобилажења права прече куповине.

У случају да власник не приступа директној продаји већ прво жели истражити тржиште, може упућивати позиве да се доставе понуде. Ти позиви не представљају понуду у правном смислу, већ иницирају поступак прикупљања понуда. Када постоји право прече куповине, позив функционише као механизам за одређивање садржаја евентуалне понуде. Власник, ако одлучи да прихвати конкретну понуду трећег лица, дужан је прво обавестити титулара права и понуди му закључење уговора под истим условима. На тај начин, позив да се упути понуда служи као фаза у испуњењу обавезе из права прече куповине – он омогућава власнику да "формулише" понуду коју ће касније морати упутити титулару права прече куповине. У супротном долази до повреде права прече куповине.

ЛИТЕРАТУРА

Батуран, Л. 2015. Економска анализа института права прече куповине у Закону о враћању одузете имовине и обештећењу, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду,* стр.1961-1970;

Батуран, Л. 2016. *Економска анализа правног режима за пренос права својине на непокретностима у Републици Србији.* Докторска дисертација, Правни факултет, Београд;

Bashir, S., Khan, F.S., & Khan, A.S. 2020. Invitation to Treat In Law of Contract. *International Review of Social Sciences.* pp. 230-240;

Весковић, Б. 2005. Право прече куповине непокретности, *Правна ријеч, Часопис за правну теорију и праксу,* Бања Лука, стр. 281-298;

Dadańska K.A. 2015. Pre-emption, Back-in and Redemption Rights as Well as the Right of Priority in Acquisition of Real Estate, *Real Estate Management and Valuation*, pp. 63-74;

Зиндовић, И. 2010. *Облигационо право-посебни део*. Београд.

Јерковић, Ј. 1997. Облигациона права као предмет уписа у катастар непокретности, *Гласник адвокатске коморе Војводине,* Нови сад, стр. 259-272;

Ковачевић Куштримовић, Р. & Лазић М. 2009. Стварно право. Ниш.

Крвавац, М. 2013. Медијација (посредовање) - канадски модел обавезне медијације, *Зборник радова Правног факултета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици*, стр. 11-22;

Мијачић Цветановић, М. 1984. Право прече куповине, *Гласник адвокатске коморе Војводине, часопис за правну теорију и праксу*, Нови Сад, стр. 1-14;

Мораит, Б. 1997. Облигационо право, Бања Лука;

Николић, Ђ. 2019. Облигационо право, Београд;

Новаковић, Д. 2013. Уговор о доживотном издржавању. *Зборник радова Правног факултета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици,* стр. 23-37;

Николић, Ђ. & Цветковић, М. Појам предуговора у преднацрту грађанског законика Републике Србије. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, стр. 587-603;

Орлић, М. 1993. Закључење уговора, Институт за упоредно право, Београд, стр. 19-35;

Перовић Вујачић, Ј. 2023. Закључење уговора и правна сигурност: примена међународних стандарда у српском уговорном праву. *Ревија копаоничке школе привредног права,* стр. 145-211;

Рашовић, З. 2016. Повреда права прече куповине сувласника, *Зборник радова Правног факултета у Мостару*, стр. 101-118;

Станковић, О. & Орлић, М. 1999. *Стварно право*. Београд.

Станишић, С. 2021. Уговор о продаји са правом откупа*, Годишњак факултета правних наука*, Бања Лука, стр. 27-43;

Тамаш, В. 2004. Извршење предуговора о промету непокретности, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, стр. 226−235

Тешић, Н. 2021. О праву приоритетног разматрања понуде у случају преноса удела у ДОО, *Научно-истраживачки пројекат "Епидемија.Право.Друштво",* Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 105-124;

Хибер, Д. 2018. Предуговор обезбеђен капаром код уговора о промету непокретности у праву Србије, Анали *Правног факултета у Београду,* стр. 57-87;

Цветић, Р. 2014. Pravo preče kupovine u izvršnom postupku u Republici Srbiji. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, стр. 147–160;

Цветић, Р. 1998. *Право прече куповине*. Докторска дисертација, Ниш.

Челић, Д. 2020. Еволуција појма и гаранције права својине. *Зборник радова Правног факултета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици*, стр. 24-48;

Ципковић К. 2023. Позив на понуду из упоредног и српског права. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду,* стр. 769-793.

Закон о облигационим односима ("Сл. лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, "Сл. лист СРЈ", бр. 31/93, "Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003 - Уставна повеља и "Сл. гласник РС", бр. 18/2020) – ЗОО РС.

Судска пракса:

Case Mirailles v. France, представка бр. 63156/00, одлука донета 7. октобра 2003.

Ana KOSTIĆ
Teaching Fellow, University of Priština in Kosovska Mitrovica, Faculty of Law, Republic of Serbia, akostic38@gmail.com, ORCID: 0009-0005-0723-7427.

CONTRACTUAL PREEMPTIVE RIGHTS AND OTHER SIMILAR LEGAL INSTITUTES

Summary

The institute of preemptive rights, in its two principal forms – statutory and contractual –grants certain individuals a priority right to acquire a specific asset or right before it is offered on the open market or to the other potential buyers. This right does not establish any immediate entitlement to the asset but becomes operative only upon the owner's decision to sell, which may never occur.

Contractual preemptive rights arise through the mutual consent of the contracting parties and it is used in legal transactions when it is important to preserve certain business relationships and protect the interests of the parties. The foundation of this type of preemptive right lies in the agreement of the contracting parties, that is, in their mutual consent, which may be manifested either as an autonomous contract on the right of preemption or as a clause within another contract, most commonly a contract of sale.

Contractual preemptive rights regulate the preliminary and contingent legal relationship between the holder of the preemptive right and the owner of the object. In practice, pre-contract typically governs the initial legal relationship, whereas an invitation to offer governs the prospective stage of contractual interaction. Accordingly, these two legal instruments share numerous similarities with the contractual preemptive right. This paper presents the findings of a theoretical and empirical analysis aimed at identifying and examining the legal similarities and distinctions between contractual preemptive rights and the pre-contract, on the one hand, and invitation to offer, on the other.

Key words: preemptive rights, contractual preemptive rights, pre-contract, offer, invitation to offer.

https://doi.org/10.63177/zrpfpr.022025.08
стручни рад
достављен: 13. 04. 2025.
прихваћен за објављивање: 14. 11. 2025.

Остоја КАЛАБА*

ВИДЕО-НАДЗОР У СТАМБЕНИМ ЗАЈЕДНИЦАМА У ПРАКСИ ОРГАНА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕУ НАДЛЕЖНИХ ЗА ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ[1]

Апстракт

Фокус овог рада биће на анализи улоге и примене видео-надзора у стамбеним заједницама са посебним освртом на изазове, ризике и дилеме приликом његовог увођења и примене у државама чланицама ЕУ. Посебна пажња биће посвећена пракси надлежних надзорних тела и судова држава ЕУ поводом обраде података о личности коју врше стамбене заједнице употребом видео-надзора, указујући на потенцијалне грешке и истовремено истичући препоруке за одговорну, ефикасну и пре свега правно ваљану примену ових система заштите у стамбеним заједницама.

Кључне речи: стамбене заједнице, подаци о личности, видео-надзор, ГДПР, ЕУ.

1. УВОД

Доступност система видео-надзора многоструко је увећана са развојем интернета, услед масовног присуства дигиталних ИП камера на тржишту (камере које користе Интернет протокол за пренос података и контролу слике преко рутера и свичера). Једноставна употреба различитих облика видео-надзора омогућила је лако манипулисање снимљеним материјалом, његово издвајање, интервенисање на снимку, те дељење забележеног снимка на платформама попут Youtube или на друштвеним мрежама, што често доводи до нежељених ситуација, које могу имати значајне

* Докторанд, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Република Србија, саветник у Служби Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, kalaba.ostoja@gmail.com.

[1] Рад представља први део интегралног истраживања чији су резултати изложени у виду усменог саопштења на тему „Видео надзор у стамбеним заједницама и заштита података о личности у праву и пракси ЕУ и Републике Србије", на Међународном научном скупу „Савремени изазови у остваривању и заштити људских права", одржаном 23. и 24. маја 2025. године у Косовској Митровици на Правном факултету Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици.

последице по живот појединца. Инсталирање Уградња и употреба ових система ради различитих врста контроле постали су глобална опсесија, а управо свеопшта присутност видео-надзора и његово стално унапређивање указују на потребу за прецизним и недвосмисленим нормативним уређењем те области. Неконтролисано и стихијско коришћење ових уређаја нарушава правну сигурност и угрожава приватност физичких лица. Употреба различитих облика видео-надзора у Републици Србији, како у јавном, тако и у приватном сектору, иницира низ питања у области заштите података о личности, која област је у нашој земљи нераздвојиво везана за нормативна решења у Европској унији. Нова европска регулатива у области заштите података о личности има значајан, а може се констатовати и пресудан утицај на домаћу регулативу. Нормативно уређење видео-надзора у Републици Србији, као специфичног облика обраде података о личности, из тог разлога треба сагледати у компаративном смислу, поређењем са прописима у Европској унији (Петровић З., 2024, 59-60).[2]

Ради јаснијег сагледавања правног оквира заштите података о личности у контексту употребе система видео-надзора потребно је указати на неколико битних начела и одредби из Опште уредбе о заштити података о личности ЕУ (ГДПР)[3]. Наиме, свако ко врши било коју радњу обраде података о личности, мора бити у могућности да у сваком тренутку „предочи примену" општих начела обраде у складу са принципом одговорности за поступање (члан 5 (2) ГДПР).

У чл. 5. ГДПР прописана су начела обраде података о личности, у која поред претходно поменутог спадају: начело законитости, поштења и транспарентности обраде подразумева да се подаци о личности морају обрађивати законито, поштено и транспарентно у односу на лице на које се подаци односе (члан 5 (1) (а) ГДПР); начело ограничења у односу на сврху обраде, које налаже да се лични подаци прикупљају у сврхе конкретно одређене, изричите, оправдане и законите, и даље се не могу обрађивати на начин који није у складу са тим сврхама (члан 5 (1) (б) ГДПР); начело минимизације података, односно коришћења минималног -најмањег могућег обима података, где се захтева да подаци о личности који се обрађују морају бити примерени, битни и ограничени на оно што је неопходно у односу на сврху обраде (члан 5 (1) (ц) ГДПР); начело тачности података, којим се истиче да подаци о личности морају бити тачни и, ако је то неопходно, ажурирани, уз напомену да се,

[2] Потребно је осврнути се и на то „…да је право на приватност и заштиту података о личности једно од основних права и људских слобода. Она је неодвојива од карактера политичког система једног друштва. Реч је о реципрочном утицају, јер друштва заснована на идејама попут владавине права и људских слобода заузимају највише позиције на скали поштовања приватности грађана. Напротив, у ауторитарно „обојеним" друштвима концепт владавине је усмерен ка девастацији приватног живота грађана." (Petrović, D. 2022. 484.)

[3] Уредба (ЕУ) 2016/679 Европског парламента и Савета од 27.04.2016. о заштити физичких лица у односу на обраду података о личности, слободном кретању таквих података и стављању Директиве 95/46/ЕЗ ван снаге (Општа уредба о заштити података – ГДПР)

узимајући у обзир сврху обраде, морају предузети све разумне мере којима се обезбеђује да се нетачни подаци о личности без одлагања избришу или исправе (члан 5 (1) (д) ГДПР); начело ограничења чувања података, који истиче потребу да ће се подаци о личности чувати у облику који омогућава идентификацију лица само у року који је неопходан за остваривање сврхе обраде (члан 5 (1) (е) ГДПР); начело интегритета и поверљивости података установљава обавезу да ће се подаци о личности обрађивати на начин који обезбеђује одговарајућу заштиту података о личности, укључујући заштиту од неовлашћене или незаконите обраде, као и од случајног губитка, уништења или оштећења применом одговарајућих техничких, организационих и кадровских мера (члан 5 (1) (ф) ГДПР).[4] (Калаба О., 2023, 44-45)

Поред тога, чланом 6. ГДПР предвиђено је, између осталог, да је обрада законита само ако је испуњен један од алтернативно прописаних услова.[5] Такође, у контексту заштите права лица на које се подаци односе и могућности остваривања права поводом обраде података о личности извршених путем система видео надзора потребно је указати и на члан 13. ГДПР који регулише које информације се морају пружити када се лични подаци прикупљају од лица на које се подаци односе.[6]

---

[4] Више о начелима погледати и: Christopher Kuner, Lee A. Bygrave, Christopher Docksey, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A Commentary*, Oxford University Press, New York, 2020., pp 309-320

[5] Према члану 6. ГДПР, између осталог, наводи се да је обрада законита ако је испуњен један од следећих прописаних услова: (а) лице на које се подаци о личности односе је пристало на обраду својих података о личности за једну или више посебно одређених сврха; (б) обрада је 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; (ц) обрада је неопходна у циљу поштовања правних обавеза руковаоца; (д) обрада је неопходна у циљу заштите животно важних интереса лица на које се подаци односе или другог физичког лица; (е) обрада је неопходна у циљу обављања послова у јавном интересу или извршења законом прописаних овлашћења руковаоца; (ф) обрада је неопходна у циљу остваривања легитимних интереса руковаоца 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.

[6] Члан 13. ГДПР прописује, између осталог, да 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 руковаоца, као и његовог представника, ако је он одређен; 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 руковаоца или треће стране, ако се обрада врши на основу члана 6. став 1. тачка (ф) ГДПР; 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, као и о правном основу на којем се заснива пренос података. Такође, наводи се и то да је уз информације из става 1. овог члана, руковалац дужан да у тренутку прикупљања података о личности лицу на које се подаци односе пружи и следеће додатне информације које могу да буду неопходне да би се обезбедила поштена и транспарентна обрада у односу на то лице: 1) о року чувања података о личности или, ако то није могуће, о критеријумима за његово одређивање; 2) о постојању права да се од руковаоца

У овом контексту потребно се осврнути и на Смернице Европског одбора за заштиту података о личности (ЕДПБ)[7] о обради података о личности путем видео-надзора,[8] (у даљем тексту: Смернице), у којима се, између осталог, наводи да видео-надзор није нужно потребан ако постоје друга средства помоћу којих је могуће остварити сврху. У противном, прети опасност да променимо културне норме, што би могло довести до прихватања недостатка приватности као полазне тачке.[9] Такође, истиче се и то да би руковалац, под претпоставком да жели спречити противправна дела повезана с имовином, уместо увођења система видео-надзора, требало да предузме алтернативне сигурносне мере, као што су: постављање ограде око поседа, организација редовног обиласка особља обезбеђења, ангажовање портира, постављање боље расвете, постављање сигурносних брава, уградња противпровалних прозора и врата или наношење антиграфитних премаза или фолија на зидове. Те мере могу бити једнако делотворне у спречавању провале, крађе и вандализма, као и систем видео-надзора. Руковалац мора у сваком појединачном случају оценити јесу ли такве мере разумно решење. Даље се наводи и то да је пре увођења система камера руковалац дужан оценити на којим су местима и у које време мере видео-надзора стварно нужне. Обично ће надзорни систем који се активира ноћу или ван редовног

захтева приступ, исправка или брисање његових података о личности, односно постојању права на ограничење обраде, права на приговор, као и права на преносивост података; 3) 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, ако се обрада врши на основу члана 6. став 1. тачка (а) или члана 9. став 2. тачка (а) ГДПР; 4) о праву да се поднесе притужба надлежном надзорном телу; 5) 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 да податке о својој личности и о могућим последицама ако се подаци не дају; 6) о постојању аутоматизованог доношења одлуке, укључујући профилисање из члана 22. ст. 1. и 4. ГДПР, и, најмање у тим случајевима, 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. Ако руковалац намерава да даље обрађује податке о личности у другу сврху која је различита од оне за коју су подаци прикупљени, руковалац је дужан да пре започињања даље обраде, лицу на које се подаци односе, пружи информације о тој другој сврси, као и све остале битне информације из става 2. овог члана. Ако је лице на које се подаци односе већ упознато са неком од информација из ст. 1. до 3. овог члана, руковалац нема обавезу пружања тих информација.

[7] Европски одбор за заштиту података о личности – ЕДПБ је независно тело основано 2018. године које се стара и обезбеђује доследну примену Опште уредбе о заштити података (ГДПР) и Директиве (ЕУ) 2016/680 о заштити појединаца у вези с обрадом личних података од стране надлежних органа у сврхе спречавања, истраге, откривања или гоњења за кривична дела или извршавања кривичних санкција и о слободном кретању таквих података (тзв. Полицијска директива) у свим државама чланицама ЕУ, и промовише и омогућава сарадњу између држава, укључујући и ону у погледу спровођења прописа из области заштите података о личности. (https://www.edpb.europa.eu/edpb_en - приступљено 22.10.2025.)

[8] EDPB Guidelines 3/2019 on processing of personal data through video devices (Version 2.0), Adopted on 29 January 2020

[9] *Ibid.*, ст. 6

радног времена задовољити потребе руковаоца у погледу спречавања било каквих опасности које прете његовој имовини.[10]

У оквиру овог рада биће анализирана употреба система видео-надзора у стамбеним заједницама кроз праксу надзорних тела за заштиту података о личности и судова држава чланица ЕУ, како би се указало на начине поступања ових органа и издвојиле смернице и схватања којим се ови надлежни органи руководе приликом одлучивања о оправданости и правној заснованости примене ових система заштите у стамбеним заједницама у државама ЕУ.[11]

2. ОБРАДА ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ УПОТРЕБОМ ВИДЕО-НАДЗОРА У СТАМБЕНИМ ЗАЈЕДНИЦАМА У ПРАКСИ СУДА ПРАВДЕ ЕУ

Питањем употребе система видео-надзора у заједничким деловима стамбене зграде бавио се Суд правде ЕУ у предмету *TK v. Asociaţia de Proprietari bloc M5A-ScaraA*[12]. Иако је реч о примени прописа ЕУ који је правни претходник садашњој Општој уредби о заштити података (ГДПР), Суд правде ЕУ је указао на неколико стандарда које би требало применити приликом увођења ових система у стамбеним заједницама, руководећи се начелима која су примењива и у ГДПР:

1) Надзор који се спроводи снимањем (сачињавањем) видео-записа лица, похрањеног на уређај за трајно снимање, представља аутоматску обраду података о личности. Сагласно томе, систем видео-надзора путем камере треба сматрати аутоматском обрадом података о личности када постављени уређај омогућава снимање и похрањивање података о личности попут слика које омогућавају утврђивање идентитета физичких лица.[13]
2) Свака обрада података о личности мора, с једне стране, бити усклађена с начелима обраде, и с друге стране, одговарати једном од услова предвиђених у одредби која говори о законитости обраде података о личности. Другим речима, да би се обрада података о личности могла сматрати законитом, мора бити обухваћена једним од случајева предвиђених у одредби релевантног прописа ЕУ која регулише законитост

[10] *Ibid.*, ст. 24-26.

[11] Напомена: анализа употребе система видео-надзора у стамбеним заједницама у Републици Србији кроз праксу Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, као други део интегралног истраживања, биће презентована у оквиру другог (дела) рада.

[12] TK v. Asociaţia de Proprietari bloc M5A-ScaraA, Case C-708/18, ECLI:EU:C:2019:1064, 10.12.2019. (https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=video%2Bsurveillance%2Bresidential%2Bbuildings&docid=221465&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2244280#ctx1 – приступљено 08.03.2025.).

[13] TK v. Asociaţia de Proprietari bloc M5A-ScaraA, *Op cit..*, ст. 34 – 35.

обраде, уз напомену да је тим чланом утврђен исцрпан и таксативан попис случајева у којима се обрада података о личности може сматрати законитом, те да државе чланице не могу ни додати нове одредбе том члану у погледу законитости обраде података о личности нити предвидети додатне захтеве којима би се изменио досег неког од шест услова предвиђених у том члану.[14]

Суд правде ЕУ је указао и на то да је као један од правних основа за обраду података о личности тада важеће Директиве 95/46/ЕЗ[15], а што је уврштено и у ГПДР, и установљавање постојања легитимног интереса руковаоца или треће стране. Тумачећи ову одредбу поменути суд наводи да су за установљавање овог правног основа предвиђена три кумулативна услова ради испуњења законитости обраде података о личности. Прво, да је сврха обраде легитимни интерес руковаоца или треће стране, односно страна којима се подаци откривају; друго, да је обрада података о личности неопходна за остварење тог легитимног интереса; и треће, да над тим легитимним интересима нису претежнија основна права и слободе лица на које се подаци односе, а који захтевају заштиту података о личности, те да се у случају постојања овог легитимног интереса не захтева испуњење услова који се односи на пристанак лица на које се подаци односе.[16]

Примењујући претходне стандарде на конкретан случај, Суд правде ЕУ указује да се циљ који руковалац (у овом случају стамбена заједница) настоји постићи постављањем система видео-надзора, као што је онај о којем је реч у главном поступку, односно заштита имовине, здравља и живота сувласника зграде, може квалификовати као „легитимни интерес", те да је први услов стога начелно испуњен. Међутим, треба имати на уму и то да је овај суд указао да руковалац, односно трећа страна којој се подаци откривају мора имати легитимни интерес који оправдава ту обраду, те да тај интерес на датум почетка обраде мора бити постојећи и стваран, а не хипотетички. Закључујући испитивање овог услова, Суд правде ЕУ наводи да се, у ситуацији попут оне о којој је реч у главном поступку, може сматрати да је услов који се односи на постојећи и стваран интерес испуњен, с обзиром на то да је истакнуто да је пре успостављања система видео-надзора било крађа, провала и вандализама, и то упркос томе што је на улазу у зграду био постављен сигурносни систем са интерфоном и читачем магнетне картице која је била доступна само станарима.[17]

Испитујући испуњеност услова који се односи на неопходност обраде података о личности ради остварења легитимног интереса, Суд правде ЕУ указује да одступања од начела заштите података о личности и његова ограничења треба

[14] *Ibid.*, ст. 36 – 38.
[15] Директива 95/46/ЕЗ Европског парламента и Савета од 24.10.1995. о заштити физичких лица у вези са обрадом података о личности и о слободном кретању таквих података.
[16] TK v. Asociaţia de Proprietari bloc M5A-ScaraA, *Op cit.*, ст. 40 – 41.
[17] TK v. Asociaţia de Proprietari bloc M5A-ScaraA, *Op cit.*, ст. 42 – 45.

предвидети у границама оног што је строго нужно. Тим се условом налаже да се провери може ли се легитимни интерес обраде података о личности који се остварује путем видео-надзора о којему је реч у главном поступку и који се у суштини састоји од осигурања имовине и лица те спречавања чињења противправних дела, разумно на једнако учинковит начин постићи другим средствима којима се мање задире у основна права и слободе лица на које се подаци односе, конкретно у права на поштовање приватног живота и заштиту података о личности. Уз претходно, услов који се односи на неопходност обраде података о личности мора се испитати заједно с такозваним начелом „минимизације података“, према којем прикупљени подаци о личности морају бити примерени, битни и ограничени на оно што је неопходно у односу на сврху обраде. Према чињеницама у конкретном случају, поменути суд закључује да су захтеви који се односе на сразмерност обраде података, о којој је реч у главном поступку, узети у обзир. Наиме, неспорно је да су првобитно биле предузете алтернативне мере, које су се састојале од постављања на улаз у зграду сигурносног система са интерфоном и читачем магнетне картице која је била доступна само станарима, али су се показале недовољним. Уз то, предметни уређај за видео-надзор ограничен је само на заједничке делове зграде у сувласништву и на улазе у зграду. Међутим, сразмерност обраде података путем уређаја за видео-надзор мора се оценити с обзиром на конкретне модалитете постављања и рада тог уређаја, којима се мора ограничити његов утицај на права и слободе лица на које се подаци односе, али уједно и осигурати делотворност предметног система видео-надзора. Стога, услов који се односи на неопходност обраде података о личности подразумева да руковалац мора испитати, на пример, да ли је довољно да се видео-надзор користи само ноћу или изван уобичајеног радног времена, да ли је потребно блокирати или замутити слике снимљене у подручјима где надзор није потребан и сл.[18]

У погледу услова која се односи на постојање основних права и слобода лица на које се подаци односе која превладавају над оправданим интересом руковаоца или треће стране односно страна којима се подаци откривају, оцена испуњености тог услова захтева вагање предметних супротстављених права и интереса, с обзиром на конкретне околности сваког појединачног случаја, у оквиру којег се у обзир морају узети важност права лица на које се подаци односе и која произлазе из чланова 7 и 8 Повеље о основним правима ЕУ.[19] С тим у вези, Суд правде ЕУ напомиње да из судске праксе овог суда произлази да се за потребе спровођења таквог вагања може узети у обзир чињеница да тежина повреде основних права лица на које се подаци

[18] *Ibid.*, ст. 46 – 51.

[19] Чланом 7. Повеље о основним правима ЕУ предвиђена је обавеза поштовања приватног и породичног живота, док је чланом 8. ове повеље предвиђена обавеза поштовања права на заштиту података о личности (Charter of fundamental rights of the European Union 2012/C 326/02, Official Journal of the European Union C 326/391)

односе може варирати зависно од могућности приступа предметним подацима у изворима доступнима јавности, те да, за разлику од обраде података из извора доступних јавности, обрада података који произлазе из извора који нису доступни јавности подразумева да ће информације о приватном животу лица на које се подаци односе од тада бити познате руковаоцу и, зависно од случаја, трећој страни односно странама којима се подаци откривају. Ту тежу повреду права лица на које се подаци односе, загарантованих члановима 7 и 8 Повеље ЕУ, треба узети у обзир и одвагати са легитимним интересом руковаоца или треће стране односно страна којима се подаци откривају. Мерило које се односи на тежину повреде права и слобода лица на које се подаци односе битан је елемент вагања односно стављања у равнотежу у сваком поједином случају. У том погледу, између осталог, треба узети у обзир природу предметних података о личности, посебно њихову потенцијалну осетљивост, као и природу и конкретне модалитете њихове обраде, нарочито број особа које имају приступ тим подацима и модалитете приступа тим подацима. За потребе тог вагања такође су релевантна разумна очекивања лица на које се подаци односе да се његови подаци о личности неће обрађивати када он у околностима случаја не може разумно очекивати да ће се ти подаци даље обрађивати. На крају, ти се елементи морају вагати с обзиром на важност оправданог интереса за све сувласнике дотичне зграде који се у овом случају настоји остварити предметним системом видео-надзора, у делу у којем се њиме у основи настоји осигурати заштита имовине, здравља и живота наведених сувласника.[20]

С обзиром на све претходно наведено, Суд правде ЕУ закључује да се праву ЕУ не противе одредбе националног прописа којима се допушта постављање система видео-надзора, попут система о којем је реч у главном поступку који је постављен у заједничким деловима стамбене зграде, ради остварења легитимних интереса који се састоје од осигурања безбедности и заштите лица и имовине, без пристанка лица на које се подаци односе, ако обрада података о личности путем предметног система видео-надзора испуњава претходно описане услове, а што је на националном надлежном органу да, примењујући ове стандарде на конкретне околности случаја, провери и утврди.[21]

На основу анализе Суда правде ЕУ може се закључити да је веома детаљно приступљено утврђивању релевантних интереса, како стамбене заједнице, тако и права лица на које се подаци односе указујући на важност успостављања одговарајуће равнотеже и истичући да одступања од начела заштите података о личности и његова ограничења треба предвидети у границама оног што је строго нужно, односно неопходно водећи рачуна о околностима сваког конкретног случаја. Може се закључити да је Суд правде дао у довољној мери јасне смернице и основу коју

[20] TK v. Asociaţia de Proprietari bloc M5A-ScaraA, *Op cit.*, ст. 52 – 59.
[21] *Ibid.*, ст. 60.

надлежни органи држава чланица ЕУ треба да следе како би успоставили што је могуће уједначенији приступ приликом одлучивања о испуњеност услова који се односе на неопходност обраде података о личности употребом видео-надзора ради остварења легитимног интереса стамбених заједница који се огледа заштити имовине, здравља и живота станара.

3. СТАМБЕНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ И ВИДЕО-НАДЗОР У ПРАКСИ НАДЗОРНИХ ТЕЛА И СУДОВА НЕКИХ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕУ

3.1. Аустрија

Одлуком надзорног тела за заштиту података о личности Аустрије[22] утврђено је да успостављени видео-надзор стамбеног комплекса ради спречавања крађе, оштећења имовине и присуства нежељених лица у простору комплекса, представља озбиљно мешање у основно право на приватност и заштиту података о личности лица на које се подаци односе.

У овом случају руковалац - стамбена заједница, поставила је 38 (активних) видео-камера и увела електронски систем контроле приступа у стамбени комплекс након повећаног броја провала у подрумске просторије. Ове две мере су спроведене у истом периоду. Камере су обухватале подручје лифта и ходника, капију у гаражи и улаз у гаражу са степеништа, просторију за бицикле, простор испред ње и простор за колица, простор ходника испред просторије за одлагање смећа, просторију за одлагање смећа, просторе ходника испред две дечије играонице, укључујући улазне просторе у зграду (главни, бочни и дворишни улаз). Улазна врата станова и лични простори станара искључени су из видокруга камера и/или учињени непрепознатљивим, док друге осетљиве области (поштански сандучићи, улази у подрумске просторије за становање, јавне површине) не би били снимљени или би постали непрепознатљиви неповратним зацрњивањем слике камере. Лица на које се подаци односе - станари и други посетиоци стамбене заједнице о томе су обавештени путем билтена и на огласној табли у комплексу. Снимање почиње чим се детектује кретање у области снимања. Снимци се чувају највише 72 сата, након чега се

[22] Datenschutzbehörde (DSB Austria), DSB-D213.1759, ECLI:AT:DSB:2023:2023.0.159.938., 04.08.2023. (https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?ResultFunctionToken=a7b24335-c8ff-4037-b767-ec7682ae6647&Position=1&SkipToDocumentPage=True&Abfrage=Dsk&Entscheidungsart=Undefined&Organ=Undefined&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=&VonDatum=01.01.1990&BisDatum=&Norm=&ImRisSeitVonDatum=&ImRisSeitBisDatum=&ImRisSeit=ZweiWochen&ImRisSeitForRemotion=ZweiWochen&ResultPageSize=100&Suchworte=DSGVO&Dokumentnummer=DSBT_20230804_2023_0_159_938__00; https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Dsk/DSBT_20230804_2023_0_159_938__00/DSBT_20230804_2023_0_159_938__00.html - приступљено 17.03.2025.).

аутоматски бришу. За то време могуће је, пратећи техничка упутства, деактивирати аутоматско брисање на одређени период у случају одређеног догађаја (провале, крађе и сл.). Након што се провера догађаја заврши, подаци ће бити избрисани. Не сачињавају се звучни записи. У употреби су три рачунара, од којих су два за снимање и један за приказ снимака. Рачунари су заштићени лозинком и само ограничен број људи има приступ просторијама у којима се они налазе, док су камере постављене у дечијој играоници лажне. Сви снимачи и рачунари се налазе у просторијама у које ни станари ни посетиоци немају приступ. Подаци би се такође обрађивали само локално, без повезивања на интернет. Све административне функције на видео камерама су заштићене лозинкама. Приступ уживо сликама и снимцима је могућ само уношењем лозинке. Систем видео камера је означен стандардизованим знаковима на свим приступним вратима, док информативни знакови садрже QR код за даље информације о заштити података.[23]

Надзорно тело Аустрије је истакло да се према члану 6 (1)(ф) ГДПР и пракси Суда правде ЕУ, постављање система видео-надзора ради заштите имовине и лица може квалификовати као *оправдани интерес*, али да свака обрада података мора бити у складу са принципима обраде наведеним у члану 5(1) ГДПР, посебно принципом *минимизације података* према члану 5(1)(ц) ГДПР, те да ове одредбе представљају правно обавезујуће прописе који се морају узети у обзир приликом процене законитости дотичне обраде података о личности.[24]

Што се тиче снимања површина које покривају просторе улаза, лифтова, степеништа и ходника, према наводима стамбене заједнице намена ових видео камера је да спрече присуство нежељених лица у згради и имају додатну сврху спречавања крађе. Сходно претходном, станари и њихови посетиоци се евидентирају сваки пут када уђу и изађу из стамбене зграде, као и делимично у згради када користе лифт, степенице и ходнике. Надзорно тело је у погледу сврхе која се односи на спречавање приступа нежељеним лицима стамбеном комплексу навело да је ова сврха већ постигнута истовременом уградњом електронског система контроле приступа и да је тиме онемогућен улазак у стамбени комплекс особама које немају дозволу за приступ и да, из угла органа за заштиту података, овај електронски приступни систем представља мање рестриктивно средство за постизање предвиђене сврхе, док је, у вези с додатном сврхом спречавања крађе, закључено да се то може постићи ограничавањем подручја снимања. Имајући у виду наводе стамбене заједнице о претходним покушајима и крађама пакета и поште станара са сабирних места логистичког или поштанског предузећа, и ради спречавања ових догађаја, према ставу аустријског надзорног тела, стамбена заједница као руковалац подацима, ову сврху може постићи ако је снимање видео камерама ограничено на сабирне тачке

[23] *Ibid.*, одељак А тач. 3., одељак Ц тач. 2.
[24] Datenschutzbehörde (DSB Austria), *Op cit.,* одељак Д. 2. и Д.2.1.

логистичког или поштанског предузећа, а да подручје изван тога (улазни простор) није покривено видео-надзором, те да у светлу члана 5 (1) (ц) ГДПР, ово представља много блажи начин за постизање наведене сврхе.

Анализирајући утврђено чињенично стање и поменуте одредбе ГДПР, те водећи се Смерницама за обраду података о личности путем видео уређаја ЕДПБ-а, аустријско надзорно тело је заузело став да камере које снимају подручја као што су улазни простори (главни, бочни и дворишни улаз), подручја лифта, ходника и степеништа нису у складу са принципом „минимизације података“ те да представљају несразмерно и озбиљно мешање у основно право на приватност и заштиту података о личности станара, њихових посетилаца и трећих лица (нпр. пошиљалаца пакета и поште). Напоменуто је и да у конкретном случају преовлађује заштита права лица на које се подаци односе, јер нема потребе за обрадом података путем камера која обухватају претходно поменута подручја, те је сагласно томе донето решење о забрани обраде података путем камера која обухватају наведене просторе.[25]

Када је реч о камерама које покривају површине ходника испред просторија за одлагање смећа, као и ходника испред дечијих играоница, просторија за бицикле и колица, надзорно тело сматра да није неопходно ради спречавања оштећења и крађе имовине да видео надзор обухвата ове просторе. У одлуци надзорног тела истиче се да је довољно у складу са начелом минимизације података, снимати само унутрашњост просторија за одлагање смећа, просторија за бицикле и колица. Када је реч о дечијим играоницама надзорно тело наводи да уградња електронског система контроле приступа представља мање рестриктивно средство за задржавање нежељених особа ван тих просторија, а да што се тиче сврхе спречавања крађе и оштећења имовине у дечијим играоницама, упркос могућностима које су му биле на располагању, одговорно лице није пружило објективан доказ о постојању угрожености овог простора нити да се није мање инвазивним средствима могла постићи идентична сврха.[26]

У погледу видео надзора који је обухватао капију у гаражи и улаз у гаражу са степеништа, надзорно тело је става да се они станари који имају дозволу за коришћење гараже евидентирају сваки пут када уђу и изађу. Међутим, треба напоменути да је интензитет или дубина интервенције мање озбиљна него у улазним просторима зграде и да је недавно дошло до инцидента у којем је сам станар активирао пожарни аларм у паркинг гаражи. Повреда принципа обраде података није очигледна и оправдани интереси одговорних лица и трећих лица (осталих станара стамбене заједница) који паркирају у гаражи преовлађују над правима лица на које се

[25] *Ibid*., одељак Д.2.1 а).
[26] Datenschutzbehörde (DSB Austria), *Op cit.*, одељак Д.2.1 б).

подаци односе када је реч о просторима капије гараже и улаза у гаражу са степеништа.[27]

Закључујући своју одлуку, аустријски надзорни орган је навео да је у својој укупној правној оцени предметног случаја, узео у обзир да су се крађе и штете на имовини дешавале у прошлости и да су се, како је стамбена заједница доследно наводила у својим изјавама, у објекту више пута налазиле особе које ту не станују. Помоћу електронског система контроле приступа, који је уграђен истовремено са видео надзором, стамбена заједница је – као што је већ објашњено – одабрала блажи начин да оствари своју сврху контроле приступа згради. Што се тиче крађа и оштећења имовине у бициклани и просторији за одлагање отпада и у гаражном простору, надзорно тело такође налази да су видео камере корисне и неопходне, да се мање рестриктивна средства не чине прикладним, као и да стално ангажовање особља обезбеђења није економски исплативо. Међутим, свеобухватни надзор лифта, степеништа, ходника и улаза представља несразмерно и озбиљно мешање у основно право на приватност станара и њихових посетилаца. Овај став надзорно тело образлаже применом концепта *личне сфере живота* и праксом Европског суда за људска права (ЕСЉП)[28], из које произлази да фотографије снимљене у приватној сфери, стални нежељени надзор и осећај прогона представљају повреду личног права на поштовање приватне сфере и приватности особе, заштићених чланом 8 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (ЕКЉП)[29]. Заштита приватности станара од таквих мера не завршава се на унутрашњим вратима њиховог стана, већ постоји легитимни оправдан интерес да се улазак или излазак станара, њихових цимера или гостију из стана и зграде не прати и не бележи непрекидно. Овде није важно да ли се и такав надзор евидентира, зато што озбиљна повреда приватности (тајности) постоји самим тим што се погођено лице осећа изложено и под сталним притиском надзора због начина на који је надзор успостављен. Поново се, стога, наводи да интерес станара да се њихови лични подаци (или њихових посетилаца) не обрађују путем снимака видео-надзора сваки пут када напусте или уђу у своје домове надмашује – у најбољем случају објективно оправдан – интерес оних који желе да заштите своју имовину. Из тога произлази да обрада личних података камерама, које снимају просторе кроз које морају да прођу сва лица (станари, посетиоци, поштански радници, итд.) приликом изласка и уласка у стамбени простор,

[27] *Ibid.,* одељак Д.2.1 ц).

[28] Европски суд за људска права - ЕСЉП (енгл. European Court of Human Rights) је судска институција Савета Европе, основана 1959. године, за заштиту права и слобода гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (1950).

[29] Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода – ЕКЉП (https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_srp - приступљено 22.10.2025. године)

није обухваћена оправданим интересом стамбене заједнице као руковаоца подацима насталих употребом видео-надзора.[30]

3.2. Шведска

Слично становиште заузело је и надзорно тело Шведске, које је казнило власника и управљача стамбеног комплекса са 200.000 шведских круна (17.366 евра) због постављања осамнаест камера у заједничким просторијама стамбене зграде којима је вршена прекомерна обрада података о личности и повреде права на информисање према члану 13 ГДПР.[31]

Након жалбе станара у вези са потенцијално неовлашћеним надзором камерама у стамбеној згради у Малмеу и нарушавањем права лица, на које се подаци односе, на информисање и остваривање њихових права поводом упућеног захтева, шведско надзорно тело је започело поступак надзора. Према утврђеном стању, видео-надзор се врши са 18 камера које су постављене у гаражи, подруму, бициклани, остави и простору где се налазе уређаји за снабдевање електричном енергијом и грејање, вешерници и просторији за одлагање смећа. Камере су усмерене ка гаражи, подрумском улазу у теретану, остави за бицикле, грејном центру, ходнику ка вешерници и гаражи, степеништу А, Б и Ц улаза у зграду, на степеништу од улаза Ц ка подруму, остави и простору за одлагање отпада. Видео надзор се врши дануноћно јер се према наводима управника стамбеног комплекса инциденти могу дешавати у свако доба дана, радним данима и викендом. Снимање се врши када се детектује покрет камерама, уз напомену да се не врши надзор у реалном времену и да нема

[30] Datenschutzbehörde (DSB Austria), *Op cit.*, одељак Д.3.

[31] Integritetsskyddsmyndigheten - IMY (Sweden), IMY-2023-15373, 12.11.2024. (https://www.imy.se/globalassets/dokument/beslut/2024/beslut-tillsyn-granit-bostad-beritsholm.pdf - приступљено 20.03.2025.) Видети и одлуку овог надзорног органа где се налаже стамбеној заједници да обустави видео-надзор степеништа и главног улаза, да обустави аудио снимање путем надзорних камера (што је посебно тешка повреда), као и да камеру која је усмерена ка разводној кутији преусмери како не би надгледала складишта станара - Integritetsskyddsmyndigheten - IMY (formerly Datainspektionen) (Sweden), DI-2018-14593, 15.06.2020. (https://www.imy.se/globalassets/dokument/beslut/2020-06-16-kamerabevakning-hos-brf2.pdf, https://www.imy.se/nyheter/bostadsrattsforening-far-inte-kamerabevaka-entre-och-trapphus/, https://www.imy.se/en/news/co-operative-housing-association-banned-from-using-video-surveillance-in-entrance-and-stairwell/ - приступљено 09.04.2025.), као и одлуку у којој је изречена новчана казна стамбеној заједници због тога што је видео надзор обухватао улаз на спрат и тиме су сви станари на том спрату били под надзором на путу до и од својих станова, а посебно што су улазна врата станова подносиоца пријаве и његовог најближег комшије јасно укључена у област снимања путем видео надзора - Integritetsskyddsmyndigheten - IMY (formerly Datainspektionen) (Sweden), DI-2020-4534, 14.12.2020. (https://www.imy.se/nyheter/300-000-kr-i-sanktionsavgift-mot-bostadsbolag/, https://www.imy.se/en/news/300000-sek-fine-against-housing-company/, https://www.imy.se/globalassets/dokument/beslut/2020-12-14-beslut-tillsyn-uppsalahem.pdf - приступљено 09.04.2025.).

аудио снимања. Снимљени материјал се чува 14 дана јер постоји само један менаџер и канцеларија нема фиксно радно време. Такође може потрајати временски да се открије инцидент. Три особе имају приступ снимцима. Према наводима управника, сврха видео надзора је сузбијање и превенција криминала, стварање безбедног животног окружења, документовање доказа у случају инцидената и сузбијање великих трошкова у случају екстензивног разврставања смећа и сметњи услед штеточина, као и у сврху одвраћања у погледу провала и покушаја преваре.[32]

Надзорно тело је разматрало два главна питања: правни основ за присуство осамнаест камера према члану 6(1)(ф) ГДПР и могуће повреде права на информисање према члану 13 ГДПР.[33] Понављајући потребу да буду испуњени у потпуности услови који су наведени и у претходно поменутом случају из Аустрије, надзорно тело Шведске наводи да су предузете алтернативне мере, ограничавањем приступа комплексу коришћењем система контроле приступа, надоградњом снажнијих аутоматских капија, постављањем решетки испред врата и сензора покрета за аутоматско осветљење, као и побољшањем осветљења. На улазу у подрум постоји осветљење које се укључује када се детектује кретање због људи који се током вечери крећу близу балкона станара. Према наводима управника, мере које су предузели нису у довољној мери смањиле инциденте, те да су у областима где су постављене камере оне имале одвраћајући ефекат у погледу провала и покушаја преваре. Надзорно тело констатује да су предузете алтернативне мере које су мање инвазивне на приватност у односу на надзор камерама и да је, према изјави управника, надзор имао ефекат одвраћања те да, иако није ограничен надзор ни у времену ни у области коју покрива, нпр. маскирањем, у циљу смањења задирања у приватност, да се према наводима управника надзор може сматрати неопходним за заштиту легитимних интереса станара стамбеног комплекса.[34]

Овај надзорни орган, ипак, сматра да је са аспекта процене постојања легитимног интереса ради употребе система видео-надзора потребно истаћи да сваки надзор камером представља мешање у приватност појединца, те да је ЕДПБ навео у смерницама за примену и тумачење одредби ГДПР приликом обраде података о личности употребом видео-надзора, да треба узети у обзир и разумна очекивања лица на које се подаци односе у време и у контексту обраде његових података, односно може ли објективна трећа страна разумно очекивати да ће бити предмет надзора у одређеној ситуацији и може ли таква објективна трећа страна то закључити. У овом контексту, напомиње се да је разумно очекивање лица на које се подаци односе да се, између осталог, у стамбеним просторима видео-надзор не очекује, те да надзорно тело верује да је надзор камерама у стамбеним срединама, као полазна тачка, веома

[32] Integritetsskyddsmyndigheten - IMY (Sweden), *Op cit..,* одељак 2.2.
[33] *Ibid.*, одељак 2.3.
[34] *Ibid.,* одељак 3.3, 3.3.1 и 3.3.2.

осетљив са тачке гледишта приватности. Међутим, интерес приватности варира у зависности од специфичног подручја који је обухваћен видео-надзором.[35]

Надзорно тело је размотрило сваки од надзираних подручја и утврдило да, у вези са поменутим улазима у зграду, степеништима и ходницима усмерених ка становима, интерес станара да се не надзире надмашује интерес стамбене заједнице да врши надзор тих простора. Наиме, наводи се да се надзор камерама који се одвија у улазу или на степеништу и ходницима усмерених ка становима генерално сматра посебно осетљивим по приватност, јер се станари надгледају када стигну и напусте своје домове и да ово омогућава уочавање и уочавање навика, посета и друштвеног круга станара. Ово је сада питање 24-часовног надзора путем камера улаза и приступа свим степеништима, степеништа улаза А, Б и Ц и подрумског улаза у теретану. У оквиру захвата степеништа Б налази се и апартман за госте, што значи да се надзором може наићи на неколико различитих људи, а то донекле појачава интерес за заштиту приватности. У општој процени, надзорно тело верује да интерес за заштиту приватности у улазима и степеништима има велику тежину, те да стога камера за надзор улаза и степеништа као и ходника усмерених ка становима не може бити подржана уравнотежавањем интереса у складу са чланом 6(1)(ф) ГДПР. Такође се није показало да би било могуће оправдати видео-надзор на било којој другој правној основи у члану 6(1) ГДПР те је стамбена заједница тако обрађивала личне податке кршећи члан 6(1) ГДПР.[36]

Надзорно тело заузело је и став да је ризик од повреде приватности смањен у односу на подруме, бициклане, вешерај, просторије за одлагање смећа, оставе и ходнике до тих локација, јер станари не морају да пролазе кроз ове просторе да би дошли до и од својих станова, нити се у њима задржавају дуже време посебно током каснијих вечерњих и ноћних сати, када се може претпоставити да су станари

[35] Integritetsskyddsmyndigheten - IMY (Sweden), *Op cit.*, одељак 3.3.3.

[36] Управник стамбене заједнице је надзорном телу доставио извештаје о инцидентима који су се догодили у периоду од 13.05.2019. до 31.12.2023.године. Из документације се види да су се активирали провални аларми на степеништима Б и Ц због неовлашћеног приступа, аларми о сумњи на неовлаштени приступ степеништу Б, провале у делу улаза степеништа Б, активирање аларма код степеништа Б приликом постављања скеле ван објекта, поломљеног стакла на степеништу и интервенције полиције у стану која је за последицу имала оштећење стана и степеништа. Такође, истакнуто је да се неовлашћени приступ имовини дешава три до четири пута годишње кроз излазе за случају опасности који су због тога оштећени, као и да је вандализам у виду графита настао на степеништу, те да је било проблема са приступом згради неовлашћених лица, посебно наркомана, што је изазвало несигурност закупаца станова. Поводом ових навода надзорно тело сматра да се ради о инцидентима који нису довољно озбиљне природе да би се сматрало да постоји већи интерес за заштитом улаза и степеништа путем видео-надзора од интереса заштите приватности на тим подручјима, узимајући у обзир и то да је већина инцидената успешно решена и без присуства видео-надзора у тим подручјима, као и да су примењене мање инвазивне мере по приватност дале одговарајући резултат. Integritetsskyddsmyndigheten - IMY (Sweden), *Op cit.*, одељак 3.3.3.

присутни на овим локацијама у мањој мери. Међутим, требало је утврдити постојање стварних инцидената на овим локацијама да би се заиста могао оправдати интерес за постојањем видео-надзора те и у овом случају интерес стамбене заједнице за постојање камера за надзор ових подручја не надмашује интерес станара да не буду надгледани. Наиме, надзорно тело напомиње да стамбена заједница спроводи опсежан надзор камером данонoћно, да због тога станари не могу да избегну надзор камера, што указује на већи ризик од нарушавања приватности, те да интерес за заштиту приватности у подрумима, бицикланама, вешерницама, просторијама за одлагање смећа, оставама и ходницима према тим локацијама има релативно велику тежину. Сагласно претходном, надзорно тело сматра да камера за надзор подрума, бициклане, вешераја, просторија за одлагање смећа и ходника до тих локација не може бити оправдана уравнотежавањем интереса према члану 6(1)(ф) ГДПР. Такође се није показало да би било могуће оправдати видео-надзор на било којој другој правној основи у члану 6(1) ГДПР те је стамбена заједница тако обрађивала личне податке кршећи члан 6(1) ГДПР и у овом делу.[37]

У погледу гараже, наводи се да се тамо постављеном камером за надзор мање нарушава приватност, јер појединци не морају да пролазе кроз ове просторе да би дошли до својих станова, нити се тамо задржавају дуже време те да је интерес за заштиту приватности на овој локацији нешто мањи. С обзиром на то да су се у ранијем периоду догодиле провале у гаражи са украденим аутомобилима, надзорно тело сматра да у овом случају постоји оправдање и правни основ према члану 6(1)(ф) ГДПР. У том смислу истакнуто је да истрага показује да су гаражна врата ударена једном приликом 2023. године, да су извршене провале у гаражу 2019. и 2023. године када су аутомобили отуђени, као и да је евидентирана крађа волана и фарова. Надзорно тело напомиње да се у гаражи налази имовина која може бити подложнија крађи, што се разликује од других места у згради, као што су подрумски ходници и вешернице. Реч је о другачијем типу места које се чува и другачијем типу имовине која се мора заштитити, што утиче на процену интереса за чување, за које се сматра да су у гаражи већи него на другим местима у згради, те стога заузима становиште да

[37] Из извештаја о кривичним делима и инцидентима које је стамбена заједница доставила произлази да је било аларма о сумњи на неовлашћени приступ разводној табли, аларма да су развраљена врата просторије за одлагање смећа, као и аларма о оштећеним вратима оставе, вероватно због покушаја провале. Поред ових инцидената, на локацијама је било и вандализма у виду графита. Надзорно тело наводи да је потребно да постоји стварни интерес за надзор, односно да су се стварни инциденти догодили на локацијама које се прате камерама. Надзорно тело сматра да је стамбена заједница показала да је дошло до инцидената на одређеним локацијама које се прате видео-надзором, али не и на свим локацијама. То су такође углавном инциденти који се не понављају и који су успешно решени. Све у свему, надзорно тело оцењује да чак и ако је дошло до одређених инцидената, потреба за постојање видео-надзора на овим локацијама је релативно мала. Integritetsskyddsmyndigheten - IMY (Sweden), *Op cit.*, одељак 3.3.3.

интерес стамбене заједнице за постојање камере за надзор гараже, чак и ако се инцидент догодио пре неколико година, надмашује интерес станара да се тај простор не надгледа камером и да стамбена заједница стога има правни основ према члану 6(1)(ф) ГДПР у вези са видео-надзором гараже.[38]

3.3. Холандија

На овом месту потребно је указати да се Управни суд у Амстердаму, потврђујући одлуку надзорног тела ове државе, изјаснио и о оправданости замене старих камера новим, те о постојању одговарајућих мера безбедности. У првом случају, нове камере (оштријом сликом) олакшавају утврђивање идентитета починиоца штете и одговорног за њену надокнаду[39], у другом - закључено је да је стамбена заједница (израдом одговарајућих правила и процедура) предузела мере и

[38] Integritetsskyddsmyndigheten - IMY (Sweden), *Op cit.*, одељак 3.3.3. У погледу захтева који произлазе из члана 13. ГДПР, надзорно тело је утврдило да стамбена заједница није успела да ефикасно одговори на захтев за информацијама у складу са чланом 13(1) и (2) ГДПР. Наиме, члан 13. ГДПР регулише које информације се морају пружити када се лични подаци прикупљају од лица на које се подаци односе. У случају надзора камером, сматра се да су лични подаци прикупљени од лица на које се подаци односе (видети EDPB Guidelines 3/2019, став 110.). У светлу претходног, истрага показује да када је управник преузео имовину 2022. године, на натпису су недостајале информације, између осталог, о сврси обраде личних података (надзор камером), идентитету руковаоца података, контакт информације руковаоца података, правни основ за надзор и колико дуго се чува снимљени материјал видео-надзора. Ако је правни основ члан 6(1)(ф) ГДПР (уравнотежавање интереса), такође се мора навести који легитимни интерес обрада има за циљ да заштити. Такође, мора да садржи информације о примаоцима или категоријама прималаца који ће примити личне податке, где је то примењиво. Такође није било информација о томе да лица на које се подаци односе имају право да од руковаоца захтевају брисање личних података или да уложе приговор на обраду. У вези са аргументом стамбене заједнице да су лица на које се подаци односе већ поседовали информације о обради података о личности пошто су биле доступне на веб страници и да су оне у току поступка ревидиране, а поједине информације ажуриране 27.11.2023. године, надзорно тело је сматрало да, док су на почетку информације о присуству камера достављене лицима на које се подаци односе, недостатак ажурирања неких информација (на пример: ко је био руковалац, подаци за контакт) представља кршење члана 13. ГДПР, односно да је стамбена заједница од 1.11.2022. године обрађивала личне податке кршећи члан 13. ГДПР. Integritetsskyddsmyndigheten - IMY (Sweden), *Op cit.*, одељак 3.4.

[39] Иако камере омогућавају боље препознавање особа од камера које су раније коришћене у стамбеној заједници, нема доказа да новоинсталиране камере обрађују биометријске податке (што би се могло сматрати изузето прекомерним – прим. аут.). На основу информација које су странке дале у вези са новопостављеним камерама, суд налази да се ради о редовним сигурносним камерама које дају оштрију слику од камера које су замењене. Одлука о замени камера донета је на основу одлуке стамбене заједнице и потребе да се стекне јаснија слика о појединцима у тренутку када се мора поднети пријава и да би се могла надокнадити штета настала од лица које је штету проузроковало пред надлежним органима. Rechtbank Amsterdam, AMS 20/3251, ECLI:NL:RBAMS:2021:6379, 09.11.2021., став 9.2 (https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBAMS:2021:6379 – приступљено 09.04.2025.).

довољно заштитних механизама за заштиту права на приватност станара и посетилаца стамбене зграде ради ограничавања могућности настанка нежељених последица.[40]

У овом контексту потребно је нагласити важност изнетог става надзорног тела и управног суда којима се указује на потребу постојања одговарајућих техничких, организационих и кадровских мера које ће посебно омогућити поштовање начела интегритета и поверљивости којим се обезбеђује одговарајућа заштита података о личности, укључујући заштиту од неовлашћене или незаконите обраде, као и од случајног губитка, уништења или оштећења уз истовремено остваривање сврхе која се састоји у заштити имовине и станара.

3.4. Шпанија

Шпанско надзорно тело је утврдило кршење члана 5(1)(ф) ГДПР и казнило стамбену заједницу са 2.000 евра због незаконитог приступа снимцима видео-надзора и њиховог неовлашћеног дељења.[41] Према утврђеном чињеничном стању, управник стамбене заједнице је заједно са још неколико других станара, приступио снимцима из система видео-надзора стамбене заједнице у којима се појављује лице које се обратило надзорном телу, сачињавајући видео и фотографске записе видео снимака, које је затим поделио са осталим станарима путем групног чета на *Whats-up* апликацији чиме је приступио и обрадио податке подносиоца захтева, као и других станара супротно важећим прописима, односно кршећи начело интегритета и поверљивости приликом обраде њихових личних података.

У току поступка стамбена заједница је навела да се ради о индивидуалном понашању њиховог управника, кога је стамбена заједница у међувремену разрешила дужности, те да за учињену повреду прописа, за коју у својој изјави признаје да се догодила како је и наведено у самој представци подносиоца, може да одговара само физичко лице – управник стамбене заједнице, а не стамбена заједница. Међутим, надзорно тело овај аргумент сматра неодрживим из разлога што је стамбена заједница деловала као руковалац, јер је заједнички: а) одобрила постављање камера својом одлуком, б) одредила сврху обраде и в) успоставила средства и начине за обављање

[40] Наиме, утврђено је да се врши брисање снимака након - у сваком случају - четири недеље, да је приступ видео снимцима обезбеђен лозинком, да је снимач постављен у закључану просторију, да је само ограниченом броју чланова управљачког одбора стамбене заједнице дозвољено да проверава снимке видео-надзора и приступа том систему, те да се врши евидентирање извршених радњи приступа систему видео-надзора у дневнику радњи и евиденција (тзв. log files), да је потребно постојање оправданог и законитог разлога за приступање снимцима, као и да је извршено постављање одговарајућих ознака којим се пре уласка у простор снимања лица обавештавају о постојању видео-надзора уз навођење свих релевантних информација у складу са ГДПР. (*Ibid.*, став 10.1.).

[41] AEPD (Spain) - EXP202204461, PS-00379-2022, 07.12.2022. (https://www.aepd.es/documento/ps-00379-2022.pdf - приступљено 09.04.2025.).

наведене обраде. Даље се наводи да је у поступку утврђено да је управник стамбене заједнице остварио приступ просторији у којој је постављен систем видео надзора, без оправдања и сврхе према важећим прописима, као и да је доказано да су фотографије и снимци добијени са системског монитора, затим дељени путем приватне апликације за размену порука до неутврђеног броја лица те стамбене заједнице, уз коментаре праћене погрдним изразима. Надзорно тело напомиње да се приступ снимцима видео-надзора може одобрити само у законом утврђеним случајевима и од стране прописно овлашћеног лица, и само где и када је то неопходно. Ширење слика добијених овим системима је такође изузетно, уз поштовање важећих прописа о заштити података о личности, као и других релевантних прописа важећег правног система.[42] Даље се наводи да се мора истаћи одговорност стамбене заједнице у целини између осталог, и зато што стамбена заједница одобрава уградњу, одређује сврху и средства за вршење наведене обраде. Стамбена заједница је, избором управника, прихватила све правне последице његовог и деловања других званичника стамбене заједнице, укључујући и оне настале несавесним радом, коришћењем свог положаја и ауторитета за доношење одлука или понашање који можда нису у најбољем интересу стамбене заједнице. Питање наводне грађанске или кривичне одговорности за штету коју је њен управник проузроковао стамбеној заједници, услед намерног или немарног пропуста да изврши своје дужности, јесте ствар која, тамо где је то прикладно, спада у надлежност надзорног тела стамбене заједнице кроз механизме предвиђене шпанским законом којим се регулише управљање зградама и имовином. Ово тело може против управника стамбене заједнице предузети било коју правну радњу која се сматра одговарајућом, чак и у случају злоупотребе овлашћења. Из скупа приложених навода и доказа, које признаје и стамбена заједница, може се закључити да је дошло до недозвољеног приступа снимцима са система видео надзора, без оправданог разлога за приступ, а затим и њиховог незаконитог ширења на описани начин. За повреду члана 5(1)(ф) ГДПР одговорна је стамбена заједница у целини, због чега јој је изречена новчана казна, уз напомену да је потребно усвојити додатне мере заштите као што је јасно навођење особе која је првенствено одговорна за приступ видео-надзору, успостављање документованог протокола за поступање који би спречио будуће радње попут оних описаних, те увођење других механизама за заштиту права на приватност станара и посетилаца стамбене зграде ради ограничавања могућности настанка нежељених последица.[43]

[42] AEPD (Spain) - EXP202204461, *Op cit.*, стр. 2-4.
[43] *Ibid.*, стр. 5-6.

3.5. Италија

Надзорни орган за заштиту података о личности Италије одлучивало је о законитости уградње видео-надзора у стамбеној заједници која је извршена без потребне одлуке скупштине станара стамбене заједнице. Утврђено је да је управник стамбене заједнице, као руковалац, прекршио чланове 5(1)(а) и 6 ГДПР-а, незаконитом уградњом система видео надзора, због чега су изречене новчана казна од 1.000 евра и забрана обраде.[44] Свеукупним прегледом прибављене документације утврђено је да је постављање камера у стамбеној згради директно наложио управник без одлуке стамбене заједнице о овом питању, ослањајући се на састанак од 12.12.2019. године, на ком је „позвао етажне власнике - станаре да израде предрачун за постављање камера погодних за заштиту имовине стамбене заједнице“. Непостојање одлуке стамбене заједнице значило је да је управник деловао мимо обавеза које су му прописане законом.[45] Осим тога, из докумената произилази да је управник био укључен у цео поступак уградње камера, да је одредио и њихов угао снимања, те да је на свом паметном телефону имао апликацију за преглед снимака употребом само њему познатих креденцијала за аутентификацију. Ове околности, сагледане у целини, имају посебан значај за тачну идентификацију управника стамбене заједнице (а не целе стамбене заједнице као у шпанском примеру) као руковаоца подацима и особе одговорне за непоштовање прописа о заштити података о личности.[46]

Даље се напомиње да из наведеног произилази да је обраду предметних података о личности путем видео-надзора извршио управник стамбене заједнице без одговарајућег правног основа сходно чл. 6 ГДПР. Такође, управник нема легитиман (оправдан) интерес, стваран и актуелан, повезан са постојањем стварне ризичне ситуације, која би му омогућила закониту обраду података видео-надзором. Остваривање потенцијалног оправданог интереса стамбене заједнице ради заштите имовине од крађе или вандализма, могло би да се оствари кроз постављање система видео-надзора уз претходно спроведен одговарајући поступак анализе потребе за таквом мером, на основу постојања реалне ризичне ситуације и на основу неопходне уравнотеже са основним правима и слободама заинтересованих страна, а што у конкретном случају није учињено. С тим у вези, констатује се да је предметна обрада незаконита јер се спроводи уз кршење општих принципа законитости, поштења и

[44] Garante per la protezione dei dati personali (Italy), 9960920, 26.10.2023. (https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9960920 - приступљено 09.04.2025.).

[45] Наиме, надзорно тело Италије наводи чл. 1130 Грађанског законика Италије, где се у набрајању дужности управника, идентификује, у првој тачки, управо извршење скупштинских одлука, уз постојање само одређене одредбе о аутономном коришћењу ствари у погледу уобичајене употребе ствари, услуга од заједничког интереса.

[46] *Ibid.*, одељак 3

транспарентности (чл. 5 ст. 1 тачка а) ГДПР) према свим заинтересованим лицима (станарима, њиховим посетиоцима и другим лицима) и у недостатку одговарајућег основа за законитост обраде из чл. 6 ГДПР.[47]

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Анализирајући праксу надлежних тела држава чланица ЕУ може се уочити да преовлађује становиште о постојању разумног очекивања лица, на које се подаци односе, да у стамбеним просторима нема видео-надзора, и да заштити приватности употребом ових средстава треба прићи опрезно. Важно је имати на уму и да се интерес приватности различито оцењује у зависности од специфичног подручја који је обухваћен видео-надзором у стамбеној заједници. О овоме најбоље сведоче примери из праксе надлежних органа Аустрије и Шведске који су детаљном анализом прописа, достављене документације и конкретних ситуација у сваком од надзираних подручја утврдили и образложили потребу и границе употребе видео-надзора у стамбеним заједницама руководећи се праксом Суда правде ЕУ, Смерницама ЕДПБ и ставовима ЕСЉП.[48]

Као најчешћи основ за увођење и примену видео-надзора у стамбеним заједницама појављује се оправдани интерес руковаоца (стамбене заједнице) предвиђен чланом 6(1)(ф) ГДПР позивајући се на потребу заштите имовине, здравља и живота станара зграде. Потребно је, с тим у вези, напоменути да се за оправдање овог основа захтева испуњење строгих критеријума и постојање поменутог интереса на датум почетка обраде који мора бити постојећи и стваран, а не хипотетички. Осим тога, неопходно је водити рачуна и о времену примене сигурносних мера, месту где се оне могу сматрати оправдане и строго нужне, уз услов да алтернативне сигурносне мере (постављање боље расвете, постављање сигурносних брава, електронске контроле приступа, уградња против провалних прозора и врата или наношење антиграфитних премаза или фолија на зидове) нису претходно биле у конкретном случају делотворне, што се мора документовати и доказати. Може се уочити да су надлежни органи држава ЕУ, као полазну основу, користили ставове цитиране одлуке Суда правде ЕУ *TK v. Asociaţia de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, при томе водећи рачуна о поштовању принципа обраде наведених у члану 5(1) ГДПР-а, посебно принципа минимизације података (чл. 5(1)(ц) ГДПР).

Када је реч о постојању примерених мера безбедности података у системима видео-надзора, односно о одговарајућој заштити података о личности, укључујући заштиту од неовлашћене или незаконите обраде, као и од случајног губитка,

[47] *Ibid.*, одељак 3

[48] О начину на који Европски суд за људска права посматра нека од кључних питања од значаја за обраду података о личности путем видео надзора видети (Golubović D. V., Galetin M. S., 2024., 61-77).

уништења или оштећења, истиче се потреба за спречавањем незаконитог приступа снимцима видео-надзора и њиховог неовлашћеног дељења и употребе ван сврхе због које су прикупљени. Ово питање је посебно наглашено у наведеном предмету из Шпаније. Поред тога, истиче се и неопходност да се приликом увођења система видео-надзора у стамбеним заједницама подаци обрађују законито, поштено и транспарентно у односу на лице на које се подаци односе, а што је посебно истакнуто у изнетом примеру из Италије. Такође, уочава се и значај обавеза руковаоца да обезбеди транспарентност, тј. да информише лица на које се подаци односе о обради података путем видео-надзора. Према цитираним смерницама ЕДПБ о обради података о личности путем видео-надзора, узимајући у обзир количину информација која се мора доставити лицу на које се подаци односе, руковаоци могу примењивати вишеслојни приступ, у складу с којим могу комбиновати методе за осигуравање транспарентности. Пре свега, неопходно је упозорење да је објекат, односно поједина просторија у њему, те спољна површина објекта, под видео-надзором. Како би се на лако видљив, разумљив и јасно читљив начин пружио смислен преглед намераване обраде, ознака упозорења треба да је видљива најкасније приликом уласка у периметар снимања, а информације приказане тако да лице на које се подаци односе може лако препознати околности надзора пре уласка у надзирано подручје (отприлике у висини очију). Лице на које се подаци односе мора бити у могућности да процени које је подручје обухваћено видним пољем објектива камере како би могло избећи надзор или прилагодити своје понашање ако је то потребно. Знак упозорења треба да садржи најважније информације, попут појединости о сврхама обраде, идентитету руковаоца и постојању права лица на које се подаци односе, податке за контакт путем којих лице на које се подаци односе може остварити своја права заједно с информацијама о највећим учинцима обраде. Информације другог слоја исто се тако морају налазити на месту које је лако доступно лицу на које се подаци односе, на пример, као целовито наведене на информативном летку доступном на централном месту (нпр. информацијском пулту, рецепцији или благајни) или приказане на лако доступном плакату. Знак упозорења првог слоја мора јасно упућивати на информације другог слоја. Осим тога, најбоље би било да информације првог слоја упућују на дигитални извор другог слоја (нпр. QR код или интернет страницу). Међутим, информације би требале бити лако доступне и у недигиталном облику. Приступ информацијама другог слоја требало би омогућити без уласка у надзирано подручје, посебно ако се информације пружају у дигиталном облику (на пример, пружањем линкаили навођењем броја телефона који је могуће назвати). Независно од начина, пружене информације морају садржавати све предвиђено одредбама члана 13 ГДПР.[49] Може се закључити да у пракси надлежних органа

[49] О значају права из члана 13. ГДПР најбоље илуструје наведени пример из праксе надзорног органа Шведске које је, између осталог, и због повреде права на информисање према члану 13.

држава чланица ЕУ постоји веома уједначен и свеобухватан приступ приликом процене да ли су и у којој мери поштовани основни принципи заштите података о личности који произлазе из ГДПР приликом употребе система видео-надзора у стамбеним заједнивама, као и да се у вези с тим води рачуна о специфичностима сваког конкретног случаја. Према изнетој пракси могао би се извести закључак да постоји тежња да се успостави што је могуће правичнија равнотежа између потребе за безбедношћу стамбене заједнице и њених интереса, са једне стране, и поштовања стандарда приватности и заштите података о личности као основног људског права, са друге стране. У том погледу, претходно изнети примери могу послужити као добра полазна основа за уређење и поступање надзорних органа и других држава, а посебно оних које свој систем заштите података о личности у великој мери ослањају на правним тековинама ЕУ.

ЛИТЕРАТУРА

Петровић З., 2024., „Видео-надзор и заштита података о личности у Републици Србији“, Савремене студије безбедности бр. 1/2024, Универзитет у Београду – Факултет безбедности;

Калаба О., 2023., „Прекогранични пренос података о личности у домаћем праву и праву Европске уније“, Европско законодавство, бр. 84/2023, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Petrović, D. 2022. Privacy and Protection of Personal Data: Criminal Law Aspect, *Strani pravni život*, 66 (4), pp. 469-490. (https://scindeks-clanci.ceon. rs/data/pdf/0039-2138/2022/0039-21382204469P.pdf; https://doi. org/10.56461/SPZ_22407KJ – приступљено 09.04.2025.);

Kuner C., Bygrave L. A., Docksey C., *The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A Commentary*, Oxford University Press, New York, 2020.

Golubović D. V., Galetin M. S., 2024., „Pregled praske Evropskog suda za ljudska prava od značaja za obradu podataka o ličnosti putem video-nadzora“, Strani pravni život, God. 68, br. 1/2024., Institut za uporedno pravo, Beograd;

EDPB Guidelines 3/2019 on processing of personal data through video devices (Version 2.0), Adopted on 29 January 2020;

Уредба (ЕУ) 2016/679 Европског парламента и Савета од 27.04.2016. о заштити физичких лица у односу на обраду података о личности, слободном кретању таквих података и стављању Директиве 95/46/ЕЗ ван снаге (Општа уредба о заштити података – ГДПР);

ГДПР-а стамбеној заједници изрекло новчану казну. (EDPB Guidelines 3/2019, *Op cit.*, , став 110-119.).

Директива 95/46/ЕЗ Европског парламента и Савета од 24.10.1995. о заштити физичких лица у вези са обрадом података о личности и о слободном кретању таквих података;

TK v. Asociaţia de Proprietari bloc M5A-ScaraA, Case C-708/18, ECLI:EU:C:2019:1064, 10.12.2019. (https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=video%2Bsurveillance%2Bresidential%2Bbuildings&docid=221465&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2244280#ctx1 – приступљено 08.03.2025.);

Datenschutzbehörde (DSB Austria), DSB-D213.1759, ECLI:AT:DSB:2023:2023.0.159.938., 04.08.2023. (https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?ResultFunctionToken=a7b24335-c8ff-4037-b767-ec7682ae6647&Position=1&SkipToDocumentPage=True&Abfrage=Dsk&Entscheidungsart=Undefined&Organ=Undefined&SucheNachRechtssatz=True&SucheNachText=True&GZ=&VonDatum=01.01.1990&BisDatum=&Norm=&ImRisSeitVonDatum=&ImRisSeitBisDatum=&ImRisSeit=ZweiWochen&ImRisSeitForRemotion=ZweiWochen&ResultPageSize=100&Suchworte=DSGVO&Dokumentnummer=DSBT_20230804_2023_0_159_938__00; https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Dsk/DSBT_20230804_2023_0_159_938__00/DSBT_20230804_2023_0_159_938__00.html - приступљено 17.03.2025.);

Integritetsskyddsmyndigheten - IMY (Sweden), IMY-2023-15373, 12.11.2024. (https://www.imy.se/globalassets/dokument/beslut/2024/beslut-tillsyn-granit-bostad-beritsholm.pdf - приступљено 20.03.2025.);

Integritetsskyddsmyndigheten - IMY (formerly Datainspektionen) (Sweden), DI-2018-14593, 15.06.2020. (https://www.imy.se/globalassets/dokument/beslut/2020-06-16-kamerabevakning-hos-brf2.pdf, https://www.imy.se/nyheter/bostadsrattsforening-far-inte-kamerabevaka-entre-och-trapphus/, https://www.imy.se/en/news/co-operative-housing-association-banned-from-using-video-surveillance-in-entrance-and-stairwell/ - приступљено 09.04.2025.);

Integritetsskyddsmyndigheten - IMY (formerly Datainspektionen) (Sweden), DI-2020-4534, 14.12.2020. (https://www.imy.se/nyheter/300-000-kr-i-sanktionsavgift-mot-bostadsbolag/, https://www.imy.se/en/news/300000-sek-fine-against-housing-company/, https://www.imy.se/globalassets/dokument/beslut/2020-12-14-beslut-tillsyn-uppsalahem.pdf - приступљено 09.04.2025.);

Rechtbank Amsterdam, AMS 20/3251, ECLI:NL:RBAMS:2021:6379, 09.11.2021., став 9.2 (https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBAMS:2021:6379 – приступљено 09.04.2025.);

AEPD (Spain) - EXP202204461, PS-00379-2022, 07.12.2022. (https://www.aepd.es/ documento/ps-00379-2022.pdf - приступљено 09.04.2025.);

Garante per la protezione dei dati personali (Italy), 9960920, 26.10.2023. (https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9960920 - приступљено 09.04.2025.);

Ostoja KALABA
Ph.D Candidate, University of Novi Sad, Faculty of Law, Republic of Serbia, advisor at the Office of the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, Republic of Serbia, kalaba.ostoja@gmail.com.

VIDEO SURVEILLANCE IN RESIDENTIAL COMMUNITIES IN THE PRACTICE OF EU MEMBER STATE AUTHORITIES RESPONSIBLE FOR PERSONAL DATA PROTECTION

Summary

The focus of this paper will be on analyzing the role and implementation of video surveillance in residential communities, with particular emphasis on the challenges, risks, and dilemmas that arise during its introduction and application in the member states of the European Union. Special attention will be devoted to the practice of competent supervisory authorities and courts in EU member states regarding the processing of personal data carried out by residential communities through the use of video surveillance, highlighting potential mistakes while simultaneously presenting recommendations for responsible, efficient, and, above all, legally sound application of these security systems in residential communities.

Key words: housing communities, personal data, video surveillance, GDPR, EU.

https://doi.org/10.63177/zrpfpr.022025.09
стручни рад
достављен: 20. 05. 2025.
прихваћен за објављивање: 14. 11. 2025.

Марко ЛИНТА*

ПРАВНИ И ЧИЊЕНИЧНИ АСПЕКТ У СИТУАЦИЈАМА НЕСТАЛЕ ДЕЦЕ ИЗ ПОРОДИЛИШТА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ[1]

Апстракт

Проблем нестале деце из породилишта у Републици Србији представља један од најконтроверзнијих и најболнијих феномена новије националне историје. Од седамдесетих година 20. века па све до почетка 2000-их, бројне породице износиле су тврдње да су им новорођена деца нестала у породилиштима, најчешће уз образложење здравствених радника да је беба преминула. Међутим, недостатак званичне документације, неусклађеност добијених информација, као и онемогућеност родитеља да виде тело наводно преминулог детета или присуствују сахрани, изазвали су оправдане сумње у постојање системског проблема проузрокованог евентуалним организованим криминалом. Нажалост, већина ових случајева до данас је остала нерасветљена, док је институционална одговорност у великој мери изостала.

Циљ овог рада је да прикаже и анализира правни и чињенични оквир проблема нестале деце у породилиштима у Републици Србији. Рад се ослања на анализу релевантних прописа, судску праксу, званична докумената, медијских извора и сведочанстава родитеља укључујући и лично искуство аутора који је овакву трагедију доживео унутар породице. Посебна пажња посвећује се важећем законодавству, као и пресуди Европског суда за људска права у предмету *Зорица Јовановић против Републике Србије*, која је довела до доношења Закона о утврђивању чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији.

Кључне речи: Нестала деца породилишта Републици Србији.

* Адвокат, markolinta@yahoo.com.

[1] Рад је усмено саопштен на Међународном научном скупу „Савремени изазови у остваривању и заштити људских права“, који је одржан на Правном факултету Универзитетат у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици 23. и 24. маја 2025. године.

1. ЧИЊЕНИЧНИ АСПЕКТ И ИСТОРИЈСКА ПОЗАДИНА ПРОБЛЕМА

Питање нестале деце из породилишта у Републици Србији представља дубоко узнемирујући и контроверзан проблем који траје више од пола века. Иако су први случајеви несталих новорођенчади забележени још шездесетих година прошлог века, јавност је о овим догађајима дуго била информисана само на основу неформалних сведочења и породичних трагова. Тек почетком 21. века, уз активизам родитеља и подршку медија, ова тема је добила заслужену пажњу, што је довело до јавног и институционалног признања проблема.

Истраживања и извештаји указују да су у периоду од седамдесетих до краја деведесетих година 20. века, у бројним породилиштима широм Србије, новорођенчад проглашавана мртвима без присуства родитеља, без издавања смртних листова и без могућности родитеља да виде или сахране своје дете. Након што су касније истраживали, многи родитељи су открили да њихова деца нису сахрањена на пријављеним гробљима, да у медицинској документацији постоје контрадикторни подаци као што су различити датуми смрти или неусаглашени подаци о узроку смрти, а врло често је и медицинска документација била уништена или недоступна.[2]

Једно од бројних сведочанстава које указује на системске пропусте и основане сумње у случајевима нестале деце односи се на догађај из породилишта „Народни фронт“ у Београду, из октобра 1988. године. Према изјавама родитеља, мајка је 11. октобра 1988. године родила здраву девојчицу тешку 2.400 грама. Истог дана, у поподневним часовима, бабица је обавестила мајку да се дете мора пребацити у Институт за неонатологију ради смештаја у инкубатор. Ова тврдња изазива сумњу, имајући у виду да је породилиште „Народни фронт“ у том периоду располагало сопственим инкубаторима, као и чињеницу да новорођенчад тежа од 2.000 грама уобичајено нису упућивана на неонатолошке клинике, осим у случајевима очигледне патологије. Током наредна три дана, отац је свакодневно посећивао Институт и сведочио да је дете изгледало здраво, румено и у добром општем стању. Међутим, 14. октобра исте године, оцу је од стране медицинског особља речено да је дете преминуло. Није му дозвољено да види тело, а обавештен је да ће болница преузети организацију сахране и трошкове исте, јер је то „обавеза установе“. Истог дана, нешто касније, мајку је обишла бабица која је, не знајући за вест коју је отац добио, изјавила да је управо посетила њено дете и да је оно „у реду“. Када је мајка, у сузама, објаснила да је обавештена о смрти детета, бабица је ућутала, окренула се и без речи напустила собу. Ова противуречност оставила је дубоку сумњу у веродостојност званичних тврдњи о смрти детета. Није издат ниједан писмени документ о смрти, пријему на Институт, нити извештај о сахрани. Каснијим истраживањем, родитељи су

[2] Радио слободна Европа https://www.slobodnaevropa.org/a/nestale-bebe-decenija-i-po-borba-srbija/29236151.html

утврдили да у евиденцијама Института за неонатологију не постоји податак да је дете икада било примљено. Јавно комунално предузеће „Погребне услуге“ такође је доставило званичан одговор да под тим именом и датумом рођења није обављена ни једна сахрана.[3]

Ово указује на озбиљне недостатке у медицинској евиденцији, непрозирну комуникацију са родитељима и евентуално прикривање трагова који би открили незаконите радње. Управо овакви случајеви представљају основ за сумњу да бројна деца нису преминула, већ су, под неразјашњеним околностима, одвојена од својих родитеља.

Један од случајева који је допрео и до Европског суда за људска права у Стразбуру је случај Зорице Јовановић из Баточине, која је 1983. године родила дечака у породилишту у Ћуприји. Након што је дете проглашено мртвим, није јој било омогућено да га види нити сахрани, а нити је породица добила адекватну потврду о смрти детета. Након више од три деценије, њена тужба пред Европским судом за људска права резултирала је пресудом која је утврдила повреду права на поштовање приватног и породичног живота, али и обавезала Републику Србију да донесе закон који ће омогућити расветљавање судбине нестале деце.[4] Као одговор, Република Србија је усвојила Закон о утврђивању чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији[5], али његова примена остаје предмет критике због ограничене ефикасности, а пре свега из разлога што не предвиђа кривичну одговорсност за одговорне особе, што је изазвало опште незадовољство родитеља који су остали ускраћени за правду и истину о својој несталој деци.

Посебан проблем у расветљавању случајева несталих беба из породилишта у Србији јесте питање застарелости кривичних дела. Иако постоји основана сумња да су у многим случајевима почињена кривична дела која би се, према садашњем Кривичном законику Републике Србије, могла подвести под отмицу, трговину људима, злоупотребу службеног положаја, одузимње малолетног лица, промена породичног стања или фалсификовање службене документације, правосудни органи су суочени са непремостивим препрекама управо због протеклог времена које је довело до апсолутне застаре кривичног гоњења обзиром да је највећи број потенцијалних кривичних дела, извршених у периоду од 1970-их до почетка 2000-их година те је из тог разлога кривично гоњење данас правно немогуће.

Додатно, према члану 34. Устава Републике Србије, као и члану 7. Европске конвенције о људским правима, прописано је начело *nullum crimen, nulla poena sine*

[3] Из Решења Вишег суда у Београду бр. Р5 259/20.
[4] Пресуда Европског суда за људска права по представци Зорице Јовановић против Р. Србије бр. 21794/08.
[5] Закон о утврђивању чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији Сл. Гласник РС бр. 18/2020.

lege – односно, не постоји казна без закона, што укључује забрану ретроактивне примене кривичног закона на штету учиниоца.[6] Из тога проистиче да се измене закона које би укинуле застарелост за ова дела или повећале запрећене казне, не могу примењивати уназад. Другим речима, законодавац нема уставну могућност да накнадно створи услове за кажњавање починилаца дела која су у тренутку извршења била подложна застаревању, чак и ако је касније утврђено да су те радње довеле до тешких повреда основних људских права.

Правна немоћ у погледу кривичног гоњења довела је до тога да се поступци у овим случајевима воде најчешће у облику управних поступака ради утврђивања чињеница, без могућности да се учиниоци санкционишу. Иако такав приступ може имати одређени морални и друштвени значај, он не испуњава правду у потпуном смислу, нити обезбеђује адекватну сатисфакцију оштећеним породицама.

Данас, више од 2.000 родитеља широм Србије трага за истином о својој деци, а бројни случајеви остају нерешени. Недостатак документације, некомплетне или неажурне евиденције, као и одсуство политичке воље, и даље представљају значајне препреке у расветљавању овог проблема.[7]

2. ПРАВНИ АСПЕКТ

2.1. Устав Републике Србије и уставом загарантована права

Устав Републике Србије као највиши правни акт представља основни извор гаранција за заштиту људских права и слобода. У контексту случајева нестале деце из породилишта, релевантне су одредбе које гарантују право на живот, достојанство, породични живот, као и правну сигурност.

Члан 24 – Право на живот8 - Ова одредба установљава неприкосновеност права на живот као основног људског права. С обзиром на то да се у великом броју случајева не зна судбина деце која су наводно преминула у породилиштима, поставља се питање да ли је повређено ово право, било у смислу самог губитка живота или у смислу прикривања чињеница везаних за живот или смрт те деце.

Члан 25. – Неповредивост физичког и психичког интегритета9 - У поступању медицинског особља и институција према родитељима може се препознати повреда

[6] Устав Републике Србије, Члан 34: „Нико се не може огласити кривим за дело које, пре него што је учињено, законом или другим прописом заснованим на закону није било предвиђено као кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена“.

[7] https://n1info.rs/vesti/predsednica-komisije-za-nestale-bebe-neke-institucije-nam-ne-dozvoljavaju-ni-da-udjemo.

[8] Устав Републике Србије, Члан 24 став 1: „Људски живот је неприкосновен.“

[9] Устав Републике Србије, Члан 25 став 1: „Физички и психички интегритет је неповредив.“

достојанства и психичког интегритета, нарочито у ситуацијама када им није омогућено да виде своје дете, добију документацију или учествују у сахрани.

Члан 36. – Право на једнаку заштиту права и на правно средство10 - Овај члан гарантује сваком грађанину право на правичан поступак и приступ правди. Родитељима који су сумњали у службене извештаје често није било омогућено да пред домаћим судовима добију конкретан одговор о судбини своје деце, што представља повреду овог права.

Члан 64. – Права детета11 - Устав посебно штити децу као рањиву категорију, наглашавајући обавезу државе да обезбеди њихову заштиту од злостављања, занемаривања и незаконитог одузимања. Уколико је било организованих отмица деце ради продаје или усвајања, реч је о грубом кршењу ових одредби.

Члан 66. – Породица и родитељско право12 - Родитељима је загарантовано право да брину о својој деци, као и да учествују у доношењу одлука које се тичу њиховог живота и здравља. Посебно се гарантује заштита мајке пре и после порођаја. У случајевима где су деца „нестала“ из породилишта без икаквог учешћа родитеља у доношењу одлука, повређено је и ово уставно право.

Члан 68. – Право на здравствену заштиту 13– И деца и родитељи имају право на здравствену заштиту која подразумева транспарентност, доступност информација и поступање у складу са медицинским и етичким стандардима. Та права су често била игнорисана, нарочито у односима са Институтом за неонатологију и породилиштима у којима је документација нестајала или била недоступна.

2.2. Кривично законодавство Републике Србије у контексту случајева несталих беба

Случајеви несте деце из породилишта у Републици Србији представљају озбиљан правни и морални проблем, који доводи у питање на кривичноправну заштиту и могућност процесуирања одговорних лица. Овај проблем укључује серију кривичних дела која могу бити повезана са незаконитим одузимањем, продајом или злоупотребом деце која би се према важећем Кривичном законику могла подвести под отмицу, трговину људима, промену породичног стања, злоупотребу службеног положаја и одузимање малолетног лица. Међутим један од кључних проблема и правних изазова у расветљавању оваквих случајева у Србији јесте питање

[10] Устав Републике Србије, Члан 36 став 1: „Јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.“

[11] Устав Републике Србије, Члан 64 „Права детета“.

[12] Устав Републике Србије, Члан 66 „Посебна заштита породице, мајке, самохраног родитеља и детета“.

[13] Устав Републике Србије, Члан 68 „Здравствена заштита“

застарелости кривичних дела што суочава правосудне органе са непремостивим препрекама управо због протеклог времена.

Према позитивном законодавству Републике Србије, кривично гоњење се не може предузети након протека законом одређених рокова, који се крећу у зависности од запрећене казне и износе од три до двадесет година.14 У пракси то значи да је за највећи број потенцијалних кривичних дела, извршених у периоду од 1970-их до почетка 2000-их година, кривично гоњење данас правно немогуће. Ова околност има дубоке последице по права оштећених, али и на поверење грађана у правосудни систем.

Додатно, према члану 34. Устава Републике Србије, као и члану 7. Европске конвенције о људским правима, прописано је начело *nullum crimen, nulla poena sine lege* – односно, не постоји казна без закона, што укључује забрану ретроактивне примене кривичног закона на штету учиниоца[15]. Из тога проистиче да се измене закона које би укинуле застарелост за ова дела или повећале запрећене казне, не могу примењивати уназад. Другим речима, законодавац нема уставну могућност да накнадно створи услове за кажњавање починилаца дела која су у тренутку извршења била подложна застаревању, чак и ако је касније утврђено да су те радње довеле до тешких повреда основних људских права.

2.3. Европска конвенција о људским правима

Европска конвенција о људским правима, чија је Србија потписница, такође јасно прописује права која се односе на заштиту породичног живота. Члан 8. Конвенције гарантовао је право свих појединаца на поштовање приватног и породичног живота, домова и комуникације. Конкретно, овај члан гласи:

„1. Свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке.

2. Јавне власти неће се мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других.

”

Родитељи који су остали без своје деце у породилишту, а посебно они којима је било онемогућено да добију било какве информације о судбини своје бебе, стављају се у ситуацију која представља озбиљну повреду породичног живота. Несумњиво, тако нешто представља кршење права гарантованих како домаћим, тако и

[14] Кривични законик РС, Члан 103 „Застарелост кривичног гоњења“.

[15] Устав Републике Србије, Члан 34 „Нико се не може огласити кривим за дело које, пре него што је учињено, законом или другим прописом заснованим на закону није било предвиђено као кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена.“

међународним прописима, а што је потврђено и пресудом Европског суда за људска права.[16]

2.4. Анкетни одбор ради утврђивања истине о новорођеној деци несталој из породилишта у више градова у Србији

Скупштина Републике Србије је 2005. године основала „Анкетни одбор ради утврђивања истине о новорођеној деци несталој из породилишта у више градова у Србији", који се бавио истрагом о новорођеној деци која су нестала из породилишта у Србији[17].

Циљ Анкетног одбора јесте да кроз сагледавање чињеница утврди истину о случајевима нестајања новорођене деце из породилишта у року од свега 90 дана од дана његовог оснивања. Његов састав је био разнолик и укључивао је посланике из различитих политичких странака, представнике Министарства Здравља, Министарства унутрашњих послова, Министарства правде и других релевантних институција, невладиних организација и удружења која се баве правима родитеља и деце. Овакав састав омогућио је објективно разматрање проблема и предлога за решавање ситуације са несталим бебама.

Што се тиче овлашћења, Анкетни одбори у Србији немају истражну надлежност као што су то истражни органи, али имају право да позивају сведоке, захтевају документацију од државних органа и других институција, те да саслушавају представнике различитих организација и институција. Након завршетка свог рада, одбори подносе извештај Народној скупштини са закључцима и препорукама.

Овај одбор је утврдио да су у многим случајевима родитељи имали оправдане сумње у вези са судбином своје деце. Констатовано је да су постојали озбиљни пропусти у раду здравствених установа, матичних служби и надлежних министарстава, те да се и да се у великом броју случајева губи траг бебама између породилишта и погребног предузећа. Такође, указано је на проблем застарелости кривичног гоњења, што је спречавало утврђивање истине. Рад Анкетног одбора завршио се извештајем који је усвојен од стране Народне скупштине Републике Србије. У извештају је наведено да[18]је било озбиљних недостатака у важећем законодавству у релевантном тренутку, као и у поступцима пред државним органима и у здравственим установама, да је ова ситација оправдавала сумње родитеља око тога шта се стварно десило са њиховом децом, да никаква кривично-правна заштита сада

[16] Пресуда Европског суда за људска права по представци Зорице Јовановић против Р. Србије бр. 21794/08.

[17] Одлука о оснивању анкетног одбора ради утврђивања истине о новорођеној деци несталој из породилишта у више градова у Србији Сл. Гласник РС бр. 44/2005.

[18] Из образложења Пресуде Европског суда за људска права по представци Зорице Јовановић против Р. Србије бр. 21794/08.

не би била делотворна због важећих одредби о застарелости као и да су потребни додатни напори свих Владиних тела, као и измене релевантног законодавства, како би родитељи добили одговарајуће обештећење.

Скупштина Републике Србије је 14. јула 2006. године званично усвојила извештај Анкетног одбора и као одговор на то формирала Радну групу за израду предлога закона ради стварања формално-правних услова за поступање надлежних органа по пријавама о нестанку новорођене деце из породилишта.

Анкетни одбор је имао значајну улогу у истрази случајева нестале деце из породилишта у Србији. Његова овлашћења и разнолики састав омогућили су детаљно истраживање и предлоге за решавање овог озбиљног друштвеног проблема. Међутим предложене мере од стране Анкетног одбора, иако су усвојене, нису спроведене у праксу, што је довело до даљег незадовољства родитеља и јавности.

2.5. Пресуда Европског суда за људска права у Стразбуру од 26.03.2013. године по представци бр. 21794/08 Зорица Јовановић против Републике Србије

Пресуда у предмету *Зорица Јовановић против Србије* представља први и најзначајнији случај који је Европски суд за људска права у Стразбуру водио у вези са нестанком новорођене деце из породилишта у Србији из разлога што иста представља референтну тачку не само за родитеље који сумњају у судбину своје деце, већ и за креирање правног оквира и државну одговорност по овом питању.

Према наводима из представке, подноситељка је 28.10.1983. године родила сина у породилишту у Ћуприји. Након три дана од порођаја, обавештена је да је дете преминуло, али јој никада није уручена ниједна званична потврда о смрти, није јој дозвољено да види тело детета, нити му је организована сахрана. У наредним деценијама, она и њен супруг покушавали су да дођу до информација, али су добијали противречне или непотпуне одговоре од институција[19]. Приметне су биле бројне неправилности попут изостанка званичних докумената о смрти, недоследности у матичним књигама и немогућност утврђивања где је и када дете сахрањено.

Након више година узалудног тражења одговора унутар правног система Србије, Зорица Јовановић се 2008. године обратила Европском суду за људска права у Стразбуру, између осталог наводећи повреду члана 8 Европске конвенције о људским правима *„Права на поштовање приватног и породичног живота“*

У пресуди Европског суда за људска права, Суд је утврдио да је Република Србија повредила право подноситељке представке на поштовање породичног живота, гарантовано чланом 8. Европске конвенције о људским правима и нагласио да је држава дужна не само да се уздржи од мешања у породични живот, већ и да предузме

[19] Пресуда Европског суда за људска права по представци Зорице Јовановић против Р. Србије бр. 21794/08.

позитивне мере како би грађанима обезбедила основне информације у вези са судбином њихове деце.

У конкретном случају, Суд је указао да тело детета никада није уручено мајци, односно породици, да узрок смрти није утврђен, да није спроведена обдукција над телом детета, да нису пружени подаци родитељима о месту и времену сахране детета, да смрт детета није званично евидентирана, да кривична пријава поднета од стране оца детета није разматрана на адекватан начин као и то да до момента подношења представке Суду, подноситељка представке није добила информације о томе шта се догодило са њеним дететом.

Суд је такође констатовао да су и саме државне институције накнадно признале бројне системске недостатке који су постојали у том периоду као што су неусаглашеност закона, изостанак прописаних процедура у случајевима смрти новорођенчета, као и постојање медицинске праксе да се родитељи „поштеде“ психичке трауме путем искључивања из поступка идентификације и сахране деце.

Ови пропусти су довели до оправданих сумњи родитеља и могућности да је у неким случајевима заиста дошло до незаконитог одузимања новорођенчади. Иако су у периоду 2003.–2010. постојале извесне институционалне иницијативе, оне нису резултирале конкретним правним средствима која би омогућила родитељима да сазнају истину.

Суд је, стога, закључио да је тужиља претрпела трајну повреду права на породични живот, јер јој држава није пружила поуздане и благовремене информације о судбини њеног детета и наложио републици Србији да у року од годину дана од дана правноснажности пресуде предузме све одговарајуће мере са циљем успостављања механизма за обезбеђење појединачног обештећења свим родитељима у истој или сличној ситуацији.[20] Поред овога, Суд је обавезао Републику Србију да подноситељки представке исплати износ од 10.000,00 евра на име нематеријалне штете коју је претрпела и одлучио да одложи разматрање свих сличних представки у периоду од годину дана од дана правноснажности пресуде како би се омогућила имплементација ових мера.[21]

Крајњи резултат ове пресуде долази седам година касније, доношењем Закона о утврђивању чињеница о статусу новорђене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији од стране скупштине Републике Србије[22].

[20] Диспозитив пресуде Европског суда за људска права по представци Зорице Јовановић против Р. Србије бр. 21794/08.
[21] Диспозитив пресуде Европског суда за људска права по представци Зорице Јовановић против Р. Србије бр. 21794/08.
[22] Закон о утврђивању чињеница о статусу новорђене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији Сл. Гласник РС бр. 18/2020.

2.6. Закон о утврђивању чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији од стране скупштине Републике Србије

Након доношења пресуде у предмету *Зорица Јовановић против Србије*, Европски суд за људска права је обавезао Републику Србију да у разумном року успостави делотворан механизам који ће омогућити родитељима, у сличној ситуацији као подноситељка представке, да сазнају истину о судбини своје деце. Као одговор на пресуду Европског суда за људкса права, Народна скупштина Републике Србије је усвојила Закон о утврђивању чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији, који је ступио на снагу 11. марта 2020. године23.

Закон је усвојен са намером да обезбеди хитан[24] и једноставан судски поступак чији је основни циљ утврдити истину о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала у породилиштима у Републици Србији[25].

Родитељима и другим блиским сродницима, али и другим лицима који сумњају у своје порекло, омогућено је да покрену посебан ванпарнични поступак пред надлежним Вишим судом ради утврђивања истине у случају сумње на нестанак деце из породилишта[26].

Следећа специфичност огледа се у остављеној могућности суду да може одредити спровођење форензичко-генетичке анализе биолошких узорака хуманог порекла, односно ДНК анализе, предлагача и других лица која се могу довести у везу са несталим новорођеним дететом[27]. Поред тога Суд може прибавити и оценити све доказе, укључујући здравствену и матичну документацију, исказе сведока.

Када је у питању оцена доказних средстава, закон изричито је предвиђа да **само постојање јавне исправе којом се доказује смрт није довољан доказ да је**

[23] Закон о утврђивању чињеница о статусу новорђене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији Сл. Гласник РС бр. 18/2020.

[24] Закон о утврђивању чињеница о статусу новорђене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији, Члан 9: „Суд је дужан да води поступак без одлагања. При одређивању рокова и заказивању рочипта суд води рачуна о отме да је поступак хитан.“.

[25] Закон о утврђивању чињеница о статусу новорђене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији, Члан 2 став 1: „Циљ овог закона је утврђивање чињеница погодних да се утврди истина о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији, на основу доказа који се изведу и података који се прикупе у судском поступку од државних и других органа, родитеља и других лица.

[26] Закон о утврђивању чињеница о статусу новорђене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији, Члан 15.

[27] Закон о утврђивању чињеница о статусу новорђене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији, Члан 19.

нестало дете умрло[28]. Ова одредба представља правну иновацију јер значајно одступа од класичног начела веродостојности јавних исправа и преокрет у терету доказивања. Према позитивном законодавству Републике Србије садржај из јавне исправе је претпостављено тачан док се не докаже супротно. Међутим, у контексту нестале новорођенчади, Законодавац овом одредбом признаје да постоји основана сумња у тачност и поузданост докумената које су саме институције издавале (смртни листови, здравствени извештаји, уписи у матичне књиге итд). Држава тиме уводи нормативну резерву према аутентичности сопствених евиденција, што је ретко, али у овом случају оправдано.

Члан 18 Закона *de facto* подразумева постојање потенцијалних злоупотреба или фалсификата у јавним евиденцијама. Ако јавна исправа о смрти није довољна, то значи да постоји реална могућност да је извршен упис смрти без стварног догађаја смрти, да су подаци фалсификовани, или да су лекари и службеници поступали по шаблону без утврђивања чињеница. Овим чланом закон нуди суду флексибилност и овлашћење да испитује околности иза саме исправе што је изузетно важно у случајевима где документација делује формално исправно, али су околности неубедљиве или непотпуне. Иако делује као снажна правна гаранција у корист родитеља, ова одредба у пракси није довољна ако нема других доказа **(**нпр. сведока, ДНК трагова, медицинске документације идр) те не води аутоматски ка утврђивању истине, већ често остаје само као декларативна могућност.

Такође, неповерење у јавне исправе мора бити праћено институционалном истрагом, што овај Закон не обезбеђује, јер суд нема механизме истражног органа. Дакле, ако се одступа од веродостојности јавне исправе, онда би држава требала да предузме додатне кораке ка утврђивању истине, што је у пракси изостало.

Поред до сада изнетог, одредба која је изазвала највише контроверзи и незадовољства код родитеља али и шире јавности јесте члан 24 Закона који предвиђа могућност да суд, уколико не може да утврди шта се догодило са новорођеним дететом, одобри подносиоцу захтева правичну новчану накнаду због повреде права на породични живот у фиксном износу до 10.000 евра29. Ова одредба, иако има за циљ да пружи одређену компензацију родитељима за патњу и душевну бол, често се доживљава као покушај државе да избегне стварну одговорност и решавање дубоког проблема. Многи родитељи сматрају да је ова одредба више формалност него стварна помоћ, и да не пружа правду и признање дубоке патње коју доживљавају уз легитимно питање да ли ова накнада представља део социјалне правде или административни компромис.

[28] Закон о утврђивању чињеница о статусу новорђене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији, Члан 18 став 2: „Само јавне исправе којима се доказује смрт нису довољан доказ да је нестало дете умрло“.

[29] Закон о утврђивању чињеница о статусу новорђене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији, Члан 24 и члан 25.

Иако Закон формално испуњава захтеве из пресуде Европског суда за људска права у погледу постојања механизма, његова примена у пракси је показала озбиљне слабости због чега се суочио са бројним критикама и ограничењима. Упркос формално прописаним овлашћењима суда, родитељи су често наилазили на препреке попут недостатка документације (многи здравствени картони су изгубљени или уништени) што је довело до вођења поступка без конкретних резултата. Уместо свеобухватног истражног процеса који подразумева активну улогу државе, родитељима је препуштена обавеза да сами воде поступке и доказују своје тврдње, што је често немогуће након више деценија због чега овај закон остаје више симболички одговор државе него реално средство за откривање истине и остваривање правде.

2.7. Комисија за прикупљање чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала у породилиштима

Комисија за прикупљање чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта, предвиђена чланом 29. Закона о утврђивању чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији, основана је одлуком Владе Републике Србије[30] чији је задатак прикупљање и обрада свих релевантних чињеница и података који се налазе у поседу различитих државних и других органа, као и од родитеља и других особа. Ови подаци укључују информације из правосудних органа, органа унутрашњих послова, медицинских установа, матичних служби, јавних комуналних предузећа, центара за социјални рад и других релевантних институција.

Комисија се састоји од 15 чланова коју чине представници различитих министарстава, представник безбедносно-информативне агенције, представника удружења родитеља који се баве питањем нестале новорођене деце.

Иако је формирање Комисије представљало значајан корак ка решавању питања нестале деце из породилишта у Реублици Србији, рад Комисије није испунио очекивања. Родитељска удружења су изразила незадовољство због недостатка конкретних резултата постојања Комисије.

3. ЗАКЉУЧАК

Проблем нестале деце из породилишта у Републици Србији представља једну од најболнијих и најделикатнијих тема савремене српске правне и друштвене стварности. Вишедеценијско ћутање институција, непотпуна документација,

[30] Одлуку о образовању комисије за прикупљање чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији Сл. Гласник РС бр. 98/2020.

недоследна примена закона, као и дубоко неповерење родитеља, створили су атмосферу у којој се поред правде, тражи и истина као елементарно људско право.

Правни оквир, иако проширен након пресуде Европског суда за људска права у предмету *Зорица Јовановић против Србије*, и даље показује озбиљне недостатке. Закон о утврђивању чињеница о статусу нестале новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији био је корак напред у формалном смислу, али није донео очекивану правну сигурност нити дубље задовољење правде. Одредбе попут члана 24 овог Закона, којима се предвиђа новчана накнада уместо утврђене истине, доживљене су као непотпуно и увредљиво решење од стране већине родитеља.

Рад Владине комисије и Анкетног одбора Народне скупштине, иако значајан у скупљању података и указивању на системске пропусте, није резултирао конкретним правним последицама, нити је довео до индивидуализације одговорности. Недовољна сарадња институција, недоступност архиве, и правна ограничења у погледу застарелости кривичних дела, само су неки од фактора који и даље стоје као препреке пуној истини.

Истовремено, случајеви попут оног Зорице Јовановић показују да се правда ипак може тражити и добити, али тек по исцрпљивању свих домаћих правних средстава и интервенцијом међународних институција.

Остаје јасан позив држави да превазиђе формалне оквире одговорности и приступи овом питању са пуном емпатијом, правном одлучношћу и институционалном транспарентношћу. Родитељи несталих беба суштински не траже одштету, већ истину о њиховој деци за коју су и даље ускраћени.

ЛИТЕРАТУРА

Европска конвенција о људским правима;

Закон о утврђивању чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији (Сл. Гласник РС бр. 18/2020);

Кривични законик Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024);

Одлука о образовању комисије за прикупљање чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији (Сл. гласник РС бр. 98/2020);

Пресуда Европског суда за људска права по представци Зорице Јовановић против Р. Србије *бр. 21794/08*;

Решење Вишег суда у Београду бр. Р5 259/2020;

Устав Републике Србије (Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021).

Marko LINTA
Attorney at Law, markolinta@yahoo.com.

LEGAL AND FACTUAL ASPECTS IN SITUATIONS OF MISSING CHILDREN FROM MATERNITY HOSPITALS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The issue of missing newborns from maternity hospitals in the Republic of Serbia represents one of the most controversial and painful phenomena in the country's recent history. From the 1970s until the early 2000s, numerous families claimed that their newborn children had disappeared from hospitals, most often being told by medical staff that the baby had died. However, the lack of official documentation, inconsistencies in the information provided, and the parents' inability to see the allegedly deceased child or attend a funeral, have raised legitimate suspicions of a systemic problem potentially involving organized crime. Unfortunately, the majority of these cases remain unresolved to this day, and institutional accountability has been largely absent.

The aim of this work is to present and analyze the legal and factual framework surrounding the issue of missing newborns from maternity hospitals across the Republic of Serbia. Methodologically, the paper relies on the analysis of relevant legislation, court practice, official documents, media reports, and parental testimonies, including the personal experience of the author, whose own family endured such a tragedy. Special attention is given to the applicable legal framework, as well as the judgment of the European Court of Human Rights in the case *Zorica Jovanović v. Serbia*, which led to the adoption of the Law on Determining the Facts about the Status of Newborn Children Suspected to Have Disappeared from Maternity Wards in the Republic of Serbia.

Key words: Missing newborns from maternity hospitals.

СПИСАК РЕЦЕНЗЕНАТА

Проф. др Дарко Симовић, редовни професор, Криминалистичко-полицијски универзитет, Република Србија

Проф. др Дарко Димовски, редовни професор, Универзитет у Нишу, Правни факултет, Република Србија

Проф. др Небојша Раичевић, редовни професор, Универзитет у Нишу, Правни факултет, Република Србија

Проф. др Милан Палевић, редовни професор, Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет, Република Србија

Проф. др Владимир Боранијашевић, редовни професор, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Република Србија

Проф. др Дејан Мировић, редовни професор, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Република Србија

Проф. др Зоран Вуковић, ванредни професор, Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет, Република Србија

Проф. др Бојан Бојанић, ванредни професор, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Република Србија

Проф. др Драган Благић, ванредни професор, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Република Србија

Проф. др Здравко Грујић, ванредни професор, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Република Србија

Проф. др Срђан Радуловић, ванредни професор, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Република Србија

Доц. др Душко Челић, доцент, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Република Србија

Доц. др Иван Милић, доцент, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Република Србија

Доц. др Иван Ђокић, доцент, Универзитет у Београду, Правни факултет, Република Србија

Доц. др Ивана Симоновић, доцент, Универзитет у Нишу, Правни факултет, Република Србија

ОСНОВЕ УРЕЂИВАЧКЕ ПОЛИТИКЕ ЧАСОПИСА

1. Опште информације

Научни часопис Зборник радова Правног факултета у Приштини, посвећен је правној научној области, прилози у њему посвећени су историји права, теорији права као и гранама позитивног права.

Посебну захвалност Уредништво дугује ауторима који у послатом рукопису обрађују теме везане за Косово и Метохију и/или који цитирају неки од радова објављених у Зборнику радова Правног факултета у Приштини.

Зборник радова Правног факултета у Приштини објављује претходно необјављене радове, и то: оригиналне научне радове, прегледне радове, претходно саопштење, научна критика, научна полемика, приказе књига итд.

Часопис излази два пута годишње.

Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини је научни часопис са вишедеценијском традицијом, који публикује научне радове по принципу тзв. отвореног приступа (*Open Access*). Сав његов садржај доступан је *online* ауторима, научној и општој јавности, бесплатно. Корисници могу, уз обавезно поштовање интегритета аутора навођењем ауторског права и правилног цитирања извора, да претражују, читају, преузимају, копирају, дистрибуирају и штампају пуни текст чланака, као и да успостављају HTML линкове ка њима, без обавезе да за то траже сагласност аутора или издавача. Трошкове рецензије, обраде текста, публиковања часописа и његовог чувања, обезбеђује издавач, без икаквих скривених трошкова за ауторе. На овај начин радови се трајно чувају на безбедном и претраживом месту. Архива Зборника радова налази се на сајту: https://zbornik.pravni.pr.ac.rs/index.php/test.

2. Обавезе аутора

Аутори гарантују да рукопис представља њихов оригиналан допринос, да није објављен раније и да се не разматра за објављивање у другом часопису. Истовремено предавање истог рукописа у више часописа представља кршење етичких стандарда, што га искључује из даљег разматрања за објављивање у Зборнику радова Правног факултета у Приштини. Рад који је већ објављен, не може бити прештампан у часопису Зборник радова Правног факултета у Приштини.

Аутори сносе сву одговорност за целокупни садржај рукописа. Рукопис не сме да садржи неосноване или незаконите тврдње, нити да крши права других лица. Аутори сносе сву одговорност и за садржај истраживачких података и прилога и гарантују да су у процесу сакупљања, обраде и објављивања података поштовали важеће прописе, етичке стандарде, ауторска права трећих лица, као и друга права. У

супротном, уколико буде поднет захтев за накнаду штете, издавач неће сносити одговорност.

Аутори задржавају ауторска права над објављеним чланцима, а издавачу дају неексклузивно право да чланак објави, да у случају даљег коришћења чланка буде наведен као његов први издавач, као и да дистрибуира чланак у свим облицима и медијима. Зборник радова Правног факултета у Приштини омогућава ауторима да објављену верзију депонују у институционални или тематски репозиторијум, као и репозиторијум опште намене, објаве на личним страницама аутора (укључујући и профиле на друштвеним мрежема за научнике, као што су ResearchGate, Academia.edu итд.) и/или на веб-сајту институције у којој су запослени. При томе су обавезни да наведу основне библиографске податке о чланку објављеном у часопису (аутори, наслов рада, наслов часописа, волумен, свеска, пагинцаија), а мора се навести и идентификатор дигиталног објекта – DOI објављеног чланка у форми HTML линка, као и лиценца.

Радови могу имати највише два коаутора, при чему треба да буде назначен конкретан ауторски допринос сваког од аутора.

Ако је рукопис резултат научноистраживачког пројекта или је, у претходној верзији, био изложен на научном скупу у виду усменог саопштења (под истим или сличним насловом), детаљнији подаци о пројекту, научном скупу на којем је претходно изложен и слично, наводе се у напомени / захвалници.

Плагирање, односно преузимање туђих идеја, речи или других облика креативног израза и представљање као својих, сматра се грубим кршењем научне и издавачке етике. Плагирање може да укључује и кршење ауторских права, што је законом кажњиво.

За сваки рукопис проверава се да ли је плагијат. Рукописи код којих постоје јасне индиције да се ради о плагијату неће бити објављени. Ако се установи да је рад који је објављен у Зборнику радова Правног факултета у Приштини плагијат, исти ће бити опозван истицањем обавештења у првом наредном броју Зборника радова Правног факултета у Приштини, као и на електронској верзији рукописа а аутору ће бити изречена санкција забране објављивања радова током одређеног временског периода.

3. Обавезе редакције

Сви послати радови (осим приказа), подлежу обавезној двоструко анонимној рецензији (главни и одговорни уредник и чланови редакције дужни су да предузму све разумне мере како би идентитет рецензената остао непознат ауторима пре, током и након поступка рецензије и како би идентитет аутора остао непознат рецензентима до окончања поступка рецензије).

Коначну одлуку о томе који ће рукописи бити објављени, доноси Уредништво уз водећу улогу главног и одговорног уредника. Одлуке се доносе искључиво на основу вредности рукописа. Приликом доношења одлуке о објављивању, Уредништво се руководи садржајем рецензија и уређивачком политиком, водећи рачуна о законским прописима који се односе на кршења ауторских права и плагирање.

Редакција је дужна да суд о рукопису доноси искључиво на основу његовог садржаја, без расних, полних, верских, етничких или политичких предрасуда.

Главни и одговорни уредник задржава дискреционо право да примљене рукописе процени и не објави, уколико утврди да не одговарају прописаним садржинским и формалним критеријумима. У редовним околностима, редакција обавештава аутора о томе да ли је прихватила текст у року од 60 дана од датума пријема рукописа.

Главни и одговорни уредник и било који члан редакције не смеју имати било какав сукоб интереса у вези са рукописима који се разматрају. Уредник и чланови редакције су дужни да благовремено пријаве постојање сукоба интереса.

4. Обавезе рецензената

Сви послати радови (осим приказа), подлежу обавезној двоструко анонимној рецензији (главни и одговорни уредник и чланови редакције дужни су да предузму све разумне мере како би идентитет рецензената остао непознат ауторима пре, током и након поступка рецензије и како би идентитет аутора остао непознат рецензентима до окончања поступка рецензије) два рецензента.

Циљ рецензије је да уредништву помогне у доношењу одлуке о томе да ли рад треба прихватити или одбити и да кроз процес комуникације са ауторима побољша квалитет рукописа. Рок у коме рецензија треба да буде израђена је 15 дана од дана достављања.

Избор рецензената спада у дискрециона права главног и одговорног уредника. Рецензенти треба да располажу релевантним знањима у вези са облашћу којом се рукопис бави и не смеју бити аутори који су у скорије време објављивали публикације заједно (као коаутори) са било којим од аутора рукописа који рецензирају.

Рецензенти су дужни да стручно, аргументовано, непристрасно и у задатим роковима доставе уреднику оцену научне вредности рукописа.

Рецензент не сме да буде у сукобу интереса са ауторима. Уколико постоји сукоб интереса, рецензент је дужан да о томе одмах обавести уредника.

Рецензенти оцењују рукописе у погледу усклађености теме рада са профилом часописа, релевантности истраживане области и примењених метода, оригиналности и научне релевантности података изнесених у рукопису, стила научног излагања и опремљености текста научним апаратом.

Рецензент који има основане сумње или сазнања о кршењу етичких стандарда од стране аутора дужан је да о томе обавести уредника. Рецензент би требало да укаже на важне објављене радове које аутори нису цитирали. Уколико има лична сазнања да у рукопису постоје битне сличности и подударности са неким објављеним радом или рукописом који је у поступку рецензије, рецензент је дужан да на то укаже. Такође, ако има сазнања да се исти рукопис разматра у више часописа у исто време, рецензент је дужан да о томе обавести уредника.

Ако одлуке рецензената нису исте (прихватити/одбити), главни и одговорни уредник може да тражи мишљење других рецензената.

Редакција је дужна да обезбеди контролу квалитета рецензије. У случају да аутори имају озбиљне и основане замерке на рачун рецензије, Уредништво ће проверити да ли је рецензија објективна и да ли задовољава академске стандарде. Ако се појави сумња у објективност или квалитет рецензије, главни и одговорни уредник ће тражити мишљење других рецензената.

УРЕДНИШТВО

УПУТСТВО АУТОРИМА

1. Опште напомене

Рукопис рада треба да буде компјутерски обрађен коришћењем програма WORD. Са изузетком наслова на српском и енглеском језику (величина: фонт 14), текст рада и сви сегменти уврштени у структуру рада, пишу се уз коришћење фонта Times New Roman (величина: 12pt, проред: 1,5). Рад се пише, по правилу, на српском језику, ћириличним писмом (Serbian, Cyrillic Serbia) или на неком од страних језика у широј међународној примени (енглески, руски, немачки, француски, шпански, италијански), у ком случају рад треба да садржи резиме и кључне речи и на српском језику.

Рад треба да буде обима до једног ауторског табака: до 16 страна компјутерски обрађеног текста (изузетно, по одобрењу Редакције, до 20 страница) и предаје се искључиво у електронском облику, слањем на адресу zbornik@pr.ac.rs.

2. Форма и структура рада

У горњем левом углу, пре наслова рада, наводе се подаци о аутору (ауторима): академска титула, име и презиме, звање, афилијација а у фусноти и електронска адреса и ORCID (Open Researcher and Contributor ID). Ови подаци се достављају и на енглеском језику.

НАСЛОВ рада се пише на средини, великим словима, након чега следе апстракт обима до 20 редова и максимално пет кључних речи. Уколико рад садржи захвалницу особама и организацијама која нису аутори, а допринела су реализацији истраживања или приређивању рада, иста се, уз назначење улоге тих лица, наводи у фусноти означеној звездицом. Такође, уколико је рад настао научног пројекта, обавеза је аутора да у напомени наведу назив и кодну ознаку научноистраживачког пројекта у оквиру кога је рад настао, као и пун назив финансирајуће институције.

ПОДНАСЛОВИ се пишу на средини, великим словима. Нумеришу се арапским бројевима. Уколико поднаслов садржи више целина различитог нивоа, оне са такође означавају арапским бројевима, и то: 1.1. малим словима, фонт 12, 1.1.1. – малим словима,.

Након интегралног текста рада, потребно је приложити попис коришћене литературе. Овај попис мора да садржи све библиографске јединице коришћене у тексту рада наведене без нумерације, по азбучном реду, према првом слову презимена аутора или првог коаутора, односно главног редактора уколико је реч о коментару прописа. Прописи и судске одлуке наводе се издвојено, након пописа коришћене литературе.

На крају рада, следи резиме на енглеском језику (Summary) обима до једне стране, са подацима о аутору, насловом рада и кључним речима на енглеском језику. Уколико је рад писан на енглеском или неком другом страном језику, апстракт, подаци о аутору, наслов рада и кључне речи достављају се на српском језику.

3. Правила цитирања

Цитирање и обликовање референци у целости се врши према стилу цитирања и референцирања – Харвард британски стандард, модификованог у погледу начина цитирања правних извора и судских одлука. Референце се наводе у тексту (*in text citation*). У раду је могуће користити фусноте ради додатног разјашњења главног текста. Уколико се у фуснотама аутор позива на одређену референцу, користи се исти модел навођења као у главном делу текста.

Бројеви страна морају бити наведени код дословног цитирања туђег текста, приликом парафразирања или упућивања на одређени део књиге или чланка.

Неки од референтних примера наведени су у наставку.

3.1. У тексту

Уколико рад има само једног аутора:

- (Стојановић, 2010, 254)

- Како истиче професор Орлић (1998, 254) предложено решење било је адекватније.

- Мада је у литератури могуће наћи и другачију аргументацију (Радишић, 2006, 254-256), већи део теорије прихватио је идеју професора Перовића (2003, 23).

Уколико рад има два или три аутора:

- (Mayer & Bryan, 2021, 112)

- Истраживање које су спровели Перић, Милошевић и Зарић (2011, 11) показало је …

Уколико рад има више од три аутора:

- (Петровић *et al.*, 2000, 121-124)

Уколико је рад објављен под окриљем организације:

- (UNMIK, 2016, 22)

Када је исти аутор у истој години објавио више радова, поред године наводи се латинично слово редом a, b, c, d и тако даље.

- (Бечић, 2020a, 33)

- Како наводи Јованов (1998c, 17) више је разлога због којих…

Извори са интернета треба да садрже и web адресу и датум приступа.

Навођење прописа:

Прописи се наводе пуним називом, уз назначање правног поретка ком припадају и уз годину која се реферише у раду, затим и додавање релеватног члана)

- (Кривични законик, 2005, чл. 20, с. 2)

- Према слову закона о Облигационим односима (2003, чл. 12)

Навођење судских одлука и одлука других органа:

Судске одлука треба навести уз што потпуније податке (врста, орган који је донео, број одлуке, датум када је донесена, публикација у којој је евентуално објављена, навести уколико није објављена).

- Одлуком Уставног суда Републике Србије, број ИУо-173/2017 утврђена је…

- (Одлука УС, 2017)

- Borodin v Russia, представка бр. 41867/04, пресуда ECHR, 6. 2. 2013, par. 166

Навођење латинских и других страних речи:

Латинске и друге стране речи,ж и интернет адресе пишу се курзивом, у оригиналу (*European Commission for Democracy through Law, Veritas filia* temporis).

Текстови са интернета:

Цитирање текстова с интернета треба да садржи назив цитираног текста, адресу интернет странице исписану курзивом и датум приступа интернет страни (European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitutions, *http://www.venice.coe.int/webforms/events/*, 24. мај 2020).

3.2. У попису литературе

Višekruna, A. 2018. Ostvarivanje saradnje u stečajnim postupcima sa elementom inostranosti: primer protokola. *Strani pravni život*, 62(3), pp. 65-88. Dostupno na: https://doi.org/10.5937, (18. 1. 2019)

Meijer, S. 2017. Rehabilitation as A Positive Obligation. *European Journal of Crime, Criminal Law Criminal Justice*, 25(2), pp. 145–162. DOI:10.1163/15718174–2502211

Попић, С. С. & Шуваковић, У. В. 2014. Академик Радомир Д. Лукић – претеча проучавања глобализације у Србији. *Теме*, 1(38), стр. 377−390,

Srzentić, N., Stajić, A. & Lazarević, Lj. 1995. *Krivično pravo Jugoslavije. Opšti deo*. 18. izd. Beograd: Savremena administracija.

Станић, М. 2017. *Правна природа посланичког мандата*. Докторска дисертација. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

UNICRI, 1997. *Promoting Probation Internationally*. Publ. no 58. Rome/London: UNICRI

Čolović, V. 2011. Status stranog stečajnog postupka u nemačkom zakonodavstvu. U: Vasiljević, M. i Čolović, V., *Uvod u pravo Nemačke*. Beograd: Institut za uporedno pravo i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, стр. 524-541

Закон о облигационим односима, "Сл. лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, "Сл. лист СРЈ", бр. 31/93, "Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003 - Уставна повеља и "Сл. гласник РС", бр. 18/2020

Одлука Уставног суда број ИУЗ-316/2015, "Сл. гласник Рс", бр. 81/2020, од 05.06.2020.

УРЕДНИШТВО

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34

ЗБОРНИК радова / Универзитет у Приштини, Правни факултет = Collection of papers : scientific journal / University
of Priština, Faculty of Law ; главни и одговорни уредник Душко
М. Челић. - 1991- . - Косовска Митровица : Правни факултет Универзитета у Приштини, 1991- (Краљево : Кварк). - 24 cm

Доступно и на: https://zbornik.pravni.pr.ac.rs - Полугодишње. - Варијантни наслов од 1996. Зборник радова Правног факултета у Приштини. - Је наставак: Përmbledhje punimesh - Fakulteti juridik (Prishtinë) = ISSN 0351-577X. - Друго издање на другом медијуму: Зборник радова Правног факултета у Приштини (Online) = ISSN 3042-2892
ISSN 0354-6543 = Зборник радова Правног факултета у Приштини
COBISS.SR-ID 112451847

https://zbornik.pravni.pr.ac.rs
zbornik@pr.ac.rs

дигитална штампа књига
КВАРК
www.gr-kvark.co.rs