

Правни факултет
Универзитета у Нишу

**ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

„Одговорност у правном и друштвеном контексту”

Књига пета

Ниш, 2025.

**ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

**„Одговорност у правном и друштвеном контексту”
Књига пета**

Издавач

Правни факултет Универзитета у Нишу

За издавача

Проф. др Предраг Цветковић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Предраг Цветковић

Рецензенти

Проф. др Предраг Димитријевић, редовни професор

Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Љубица Николић, редовни професор

Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Мирослав Лазић, редовни професор

Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Миомира Костић, редовни професор

Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Срђан Голубовић, редовни професор

Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Милена Јовановић Zattila, редовни професор

Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Предраг Цветковић, редовни професор

Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Марина Димитријевић, редовни професор

Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Дејан Јанићијевић, редовни професор

Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Дејан Вучетић, редовни професор

Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Александар Мојашевић, редовни професор

Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Дарко Димовски, редовни професор

Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Александар Ђорђевић, редовни професор

Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Душица Миладиновић Стефановић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу
Проф. др Сања Марјановић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу
Проф. др Вангел Доковски, редовни професор, Правни факултет Јустинијан
Први, Универзитет Светог Ћирила и Методија у Скопљу, Северна Македонија,
Проф. др Марко Димитријевић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу
Проф. др Милош Прица, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу
Проф. др Урош Здравковић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу
Доц. др Марија Драгићевић Ђорђевић, доцент
Правног факултета Универзитета у Нишу
Доц. др Сања Ђорђевић Алексовски, доцент
Правног факултета Универзитета у Нишу
Доц. др Сара Митић, доцент
Правног факултета Универзитета у Нишу

Технички уредник
Владимир Благојевић

Превод резимеа
Гордана Игњатовић

Штампа
Атлантис Ниш

Тираж
50

ISBN: 978-86-7148-338-4

Зборник радова је настао као резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту”, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021-2025. године.

САДРЖАЈ

РЕЧ УРЕДНИКА.....	7
Др Миомира П. Костић УНАПРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА ПРУЖАЊА БЕСПЛАТНЕ ПРАВНЕ ПОМОЋИ: РЕТРОСПЕКТИВА ЗНАЧАЈА, РАЗВОЈА И УСПЕХА ПРАВНЕ КЛИНИКЕ НА ПРАВНОМ ФАКУЛТЕТУ У НИШУ	9
Др Небојша Ранђеловић НАЦИОНАЛНИ ПРОГРАМ У УСТАВОБРАНИТЕЉСКОЈ СРБИЈИ	29
Др Милена Јовановић Zattila ДИГИТАЛНИ САДРЖАЈ ПРЕМА НАЦРТУ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОТРОШАЧА: КОРАК НАПРЕД ИЛИ НАЗАД ДВА.....	41
Др Видоје Спасић КОЛЕКТИВНО ОСТВАРИВАЊЕ АУТОРСКОГ И СРОДНИХ ПРАВА.....	57
Др Марина Димитријевић СЛОЖЕНОСТ ИЗАЗОВА ДИГИТАЛНОГ ПОРЕСКОГ ДОБА	75
Др Небојша Раичевић ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ КОРИСНИКА ПРИВРЕМЕНЕ ЗАШТИТЕ ИЗБЕГЛИХ ИЗ УКРАЈИНЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ	89
Др Дејан Вучетић КЉУЧНЕ ИЗВОРНЕ НАДЛЕЖНОСТИ СРПСКИХ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ОБЛАСТИ ГРАЂЕВИНАРСТВА.....	113
Др Душица Миладиновић-Стефановић ИНСТИТУТ ПОМИЛОВАЊА: ТЕОРИЈСКА РАСПРАВА PRO ET CONTRA	129
Др Сања Марјановић, Др Сања Ђорђевић Алексовски МЕРОДАВНО ПРАВО ЗА ПОВРЕДУ ПРАВА ЛИЧНОСТИ НА ИНТЕРНЕТУ: ПРОБЛЕМ УНИФИКАЦИЈЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РЕЗОЛУЦИЈА ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНО ПРАВО (2019)	147
Др Михајло Цветковић ТОКЕНИЗАЦИЈА И ОБЛИГАЦИОНО ПРАВО	173
Др Милош Прица ПОВЕРЕНИК ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА СЛУШАЛАЦА, ГЛЕДАЛАЦА И ЧИТАЛАЦА: ОРАНИЦА У ПЕСКУ СТРАНАЧКЕ ПАТРОНАЖЕ И МЕДИЈСКЕ НЕПРОСВЕЂЕНОСТИ	203

Др Ивана Симоновић

КОДИФИКАЦИЈА ГРАЂАНСКОГ ПРАВА У СРБИЈИ (ПРЕДМЕТ УРЕЂЕЊА
И СТРУКТУРА ГРАЂАНСКОГ ЗАКОНИКА)219

Катарина Милошевић

ЗНАЧАЈ ДЕЛАТНОСТИ ПОРЕСКИХ САВЕТНИКА У САВРЕМЕНОМ
СИСТЕМУ ОПОРЕЗИВАЊА243

РЕЧ УРЕДНИКА

Поштовани читаоци,

пред Вама је пета књига тематског зборника радова „Одговорност у правном и друштвеном контексту”, настала као резултат истраживања у оквиру истоименог пројекта, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду 2021–2025. године.

Књига садржи тринаест ауторских или коауторских радова наставника и сарадника Правног факултета Универзитета у Нишу ангажованих као истраживача на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту”.

Највећи број радова посвећен је класичним правним темама и институтима, али су заступљени и радови који се баве историјским правним питањима и правом у контексту савременог дигиталног доба.

Тема одговорности као правне и друштвене категорије експлицитно или имплицитно прожима све радове.

Захваљујемо свим ауторима и ауторкама на указаном поверењу, а посебну захвалност дугујемо рецензентима радова, који су својим ангажовањем и савесним приступом дали значајан допринос објављивању ове научне публикације.

Ниш, децембар 2025. године

Главни и одговорни уредник
Проф. др Предраг Цветковић

Др Миомира П. Костић,*
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 347.921.8(497.11)
UDK: 378.147.88:34(497.11 Niš)
DOI: 10.5281/zenodo.17984741

УНАПРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА ПРУЖАЊА БЕСПЛАТНЕ ПРАВНЕ ПОМОЋИ: РЕТРОСПЕКТИВА ЗНАЧАЈА, РАЗВОЈА И УСПЕХА ПРАВНЕ КЛИНИКЕ НА ПРАВНОМ ФАКУЛТЕТУ У НИШУ**

Апстракт: У раду ауторка наглашава знаћај пружања бесплатне правне помоћи грађанима/грађанкама путем рада студента права на правним клиникама, уз учешће професора, адвоката и других стручњака, у зависности од предмета рада правне клинике. Такође, приказан је пут настанка и развоја правних клиника на Правном факултету Универзитета у Нишу, почев од 2002. године. Приказане су основне активности на различитим правним клиникама, учешће наставника и сарадника на обукама и на приказу рада правних клиника општој јавности. Указано је да се потреба за пружањем правне помоћи подједнако јавља и у кривичним и у грађанским стварима. У Србији је Закон о бесплатној правној помоћи донет 2018. године, али његова примена није заживела у потпуности. То ће се сада променити за 13 рањивих друштвених категорија који су примарни корисници бесплатне правне помоћи, али и за друге грађане. Важно је илустровати на који начин медији у Србији извештавају о доступности правди кроз бесплатну правну помоћ, као и то на који начин је питање доступности правди јасно објашњено грађанима Србије и какав је утицај ЕУ у том процесу.

Кључне речи: правна клиника, бесплатна правна помоћ, медији, рањиве друштвене групе, Србија.

* kosticm@prafak.ni.ac.rs ORCID ID 0000-0002-1802-7733.

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. година.

1. Увод

У државама Централне и Источне Европе јавила се потреба за оснаживањем свести код грађана, и оно што је неопходно, утицаја на државне органе који примењују право и спроводе правду на закону засновану, да процењују статус и квалитет пружања правне помоћи становништву, као и неопходност спровођења реформи у том циљу. Земље у овим регијама Европе већ су имале јасно преузету међународну обавезу да обезбеђују бесплатну правну помоћ свима којима је потребна. Ипак, бесплатна правна помоћ сиромашним категоријама становништва дуго није била приоритетни задатак који је требало да буде подржан унутар самих држава и од стране међународних организација у спровођењу реформе правосудних система. Већ примењиване реформе које су утицале на промену правних институција и примену права показале су недостатак у томе што нису биле довољно усмерене на то да сиромашним и маргинализованим групама становништва обезбеде приступ новим правним механизмима.

Принцип владавине права постављен је као темељ демократским променама у државама Централне и Источне Европе. Владавину права чини скуп идеја и практичних поступака у циљу промовисања схватања да закон треба да превлада насиље, да свим поступцима треба да буде управљано на законит начин, а не арбитарном вољом људи. Поред нужности постојања идеја које инспиришу политичка друштва да прихвате владавину права, такође је неопходно обезбедити добро утврђену праксу уградње принципа владавине права, у циљу њихове примене у стварности. „Једнака правда за све у складу са законом“ не би могла бити достигнута без обезбеђења једнаког приступа правној помоћи и правном заступању за све грађане. Управо је та чињеница уверила правнике, деценијама уназад, како је неопходно инсистирати на важности приступа правди.

Покрет „приступ правди“ се може одредити као „мултифакторски одговор на можда најосновнији изазов модерних правних система“. Најважнији задатак у томе јесте обезбедити механизам како би социјална права била ефикасна. Нажалост, судови су често јако скупи и спори у свом раду. Сиромашни људи, без довољно финансијских средстава тешко да могу остварити одговарајућу правну помоћ, а правда се у демократском друштву не сме засновати на финансијској могућности плаћања клијента или потенцијалног клијента.

Потреба за пружањем правне помоћи подједнако се јавља и у кривичним и у грађанским правним стварима. Доступност пружања правне помоћи у кривичним стварима треба проширити тако да се

обезбеди право на адвоката, односно правног саветника, када је ограничење слободе извесно; затим, јасан финансијски и суштински критеријум за обезбеђење правне помоћи по основу сиромаштва мора бити утврђен, као и то да правна помоћ у гранским парницама такође мора бити обезбеђена.

Правна клиника (*legal clinic, law clinic, law school clinic*) је програм правничког школовања, који обезбеђује непосредно правничко искуство студентима правних факултета, а истовремено опслужује различите клијенте, којима је потребно пружање правне помоћи. Обично се на челу правних клиника налазе клинички професори, односно предавачи клиничког правничког образовног програма. Правне клинике најчешће поступају по принципу *pro bono*, у одређеним правним питањима, чиме се обезбеђује бесплатна правна помоћ клијентима.¹

Један од неопходних услова, који обезбеђује запошљавање и компетенције дипломираних студената права, у условима тржишне економије и тржишта радне снаге, налази се у самом питању примене и савладавања практичног рада за студенте, као и њихове успешне припреме за обављање професионалне активности правника. Због тога, студенти на правним клиникама имају могућност да, пружајући правну помоћ, уче правничке вештине, тако што: врше истраживања, износе правне аргументе и савладавају протоколе пријема клијената.

У неким државама, попут САД, на пример, клинички професори могу износити усмене аргументе и на суду. Поред тога, многи законски текстови, у појединим савезним државама САД, прописују правила „студентске праксе“, којима се дозвољава да и студенти с правних клиника наступају и расправљају, такође, пред судом. Пракса је, иначе, да се клинички образовни програми формирају за различите правне области, као што су: имиграционо право; еколошко право; интелектуална својина; кривичне ствари, укључујући и кривично процесуирање; људска права и међународно кривично право.

Применом интерактивних метода у оквиру правних клиника, остварује се овладавање практичним правничким вештинама. Тако, на правним клиникама студенти, уз помоћ својих наставника, као и практичара, интервјуишу и консултују клијенте, овладавају техником писања правних докумената, усвајају кодекс правне етике, овладавају вештином информационе технологије и правне информатике, упо-

¹ Legal clinics Serving People, Improving Justice, Open Society, Justice Initiative, chrome-extension://efaidnbmninnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.justiceinitiative.org/uploads/0763f81d-04c4-4f72-bd88-67f6ee89dd69/legalclinics_20090101.pdf, pristup: 1.11.2024.

знају основне елементе психологије суђења, стичу сазнања из области заштите људских права на националном и на међународном плану.

Студенти, такође, развијају вештине решавања правних ствари, што захтева од њих да, уз помоћ професора и адвоката, синтетичу компоненте свог теоријског правничког образовања. Кроз тај процес, они стичу неопходно самопоуздање, и то онако како савладавају прелаз од статуса студента права ка статусу правника који примењује право.²

Посебан значај за студенте права приликом учешћа у раду правних клиника, у домену промена домаћег законодавства као и читавог образовног процеса, огледа се у организовању правних саветовалишта, где студенти, радећи заједно са својим професорима и искусним правницима практичарима, припадницима различитих правничких професија и правничких специјализација, решавају животне проблеме клијентата и саветују их како да најбоље остваре своја права. Ово је сегмент драгоценог искуства из туђих живота, који ће младим људима, будућим правницима, олакшати да уоче у пракси многе животне ситуације, које без личног доживљаја, у свом узрасном добу, можда нису ни могли да искусе. Због тога је учешће у раду мултидисциплинарно постављених правних клиника на Факултету, неопходан почетак правничког искуства и искорак у стварни живот.³

² *UNM School of Law*, „About the Clinic – Clinical Goals“, <https://lawschool.unm.edu/clinic/about/index.html> приступ: 1.11.2024.

³ Видети: *Мобилна правна клиника: од институције ка жртви / приређивачи Миомира Костић, Дарко Димовски, Иван Илић*. - Ниш : Центар за публикација Правног факултета, 2014. - 334 стр. ; 24 cm ISBN 978-86-7148-181-6; *Мобилна правна клиника : pružanje pravne pomoći u uslovima terenskog rada / priređivači Darko Dimovski, Miomira Kostić, Filip Mirić*. - Ниш : Центар за публикација Правног факултета, 2017. - 286 стр. ; 24cm. ISBN 978-86-7148-237-0; Костић, М., „Правна клиника као метод наставе и пружања бесплатне правне помоћи“, Социјална мисао, Београд, јануар/март 2010., стр. 67-77; *Правна клиника као метод наставе/учења и/или пружања бесплатне правне помоћи на Правној клиници Правног факултета у Нишу / Миомира Костић, У: Правна клиника за заштиту права жена - norme i praksa : zbornik radova / urednica Slobodanka Konstantinović Vilić*. - Београд : Autonomni ženski centar : Ниш : Ženski istraživački centar za edukaciju i komunikaciju, 2013. - Str. 31-38. ISBN 978-86-87505-12-4; *Zlostavljanje na radnom mestu - mobing i sajber mobing / Миомира Костић, Вида Вилић, У: Правна клиника за заштиту права жена - norme i praksa : zbornik radova / urednica Slobodanka Konstantinović Vilić*. - Београд : Autonomni ženski centar : Ниш : Ženski istraživački centar za edukaciju i komunikaciju, 2013. - Str. 113-130. ISBN 978-86-87505-12-4; *Dva modela sudske zaštite od nasilja u porodici / Миомира Костић, У: Мобилна правна клиника: од институције ка жртви / приређивачи Миомира Костић, Дарко Димовски, Иван Илић*. - Ниш : Центар за публикација Правног факултета, 2014. - Str. 237-252 ISBN 978-86-7148-181-6; *Правна клиника као метод наставе / Миомира Костић, У: Мобилна правна клиника: од институције ка жртви / приређивачи Миомира Костић, Дарко Димовски, Иван Илић*. - Ниш : Центар за публикација Правног факултета, 2014. - Str. 11-28. ISBN 978-86-7148-181-6.

2. Оснивање, развој и значај Правне клинике на Правном факултету у Нишу

2.1. Оснивање и почетак рада Правне клинике

Почетак рада Правне клинике на Правном факултету Универзитета у Нишу обележило је оснивање Клинике за грађанско право 2002. године, као посебног облика факултативне наставе. У досадашњем периоду, у оквиру Правне клинике развијене су: **Клиника за грађанско право, Клиника за заштиту права жена, Општа правна клиника и Мобилна Правна клиника, Правна клиника за заштиту од дискриминације, Правна клиника за управно право.**

До 2005. године, клиничка обука реализована је применом симулација и других разноврсних метода интерактивног рада. Стечено искуство омогућило је да се установи Огледна адвокатска канцеларија, у којој су студенти, под надзором професора и адвоката, пружали бесплатну правну помоћ „стварним“ клијентима/клијенткињама. Огледна адвокатска канцеларија опремљена је према „Model standards in clinical legal education: live-client clinics“. Поред тога, Правна клиника је постала и опстала као партнер на пројектима пружања бесплатне правне помоћи у Адвокатској комори Ниша.

Клинички образовни програм обухвата четири централе теме: правни професионализам и правна етика, интервју, саветовање и писање правних докумената. На самом почетку примене клиничког образовног програма, пре него је почео да се остварује програм практичне обуке, кроз рад са стварним клијентима/клијенткињама, примењиване су симулације, путем разноврсних метода интерактивног рада. Искуство наставника, стечено током трогодишњег рада Клинике (2002-2005), и њихова оспособљеност за реализацију клиничког образовања путем разних видова обуке у УСА, Чешкој, Литванији, Русији, Македонији и Србији, омогућило је да Клиника започне обуку студената кроз рад са "стварним клијентима/клијенткињама".

Од 2005. године отпочео је са применом нови план и програм клиничког образовања који је укључио/укључује два циклуса обуке: **Програм опште обуке**, (правни професионализам, правни интервју, правно саветовање, правна етика), који се реализује применом интерактивних облика рада и **Програм практичне обуке** - рад студената са стварним клијентима, и то у оквиру три области: "Клинички образовни програм за заштиту својине и закупа", "Клинички образовни програм за заштиту права из домена породичних односа" и "Клинички образовни програм заштите права жена". После завршене опште обуке,

студентима је омогућено да се одреде за једну од три области, у оквиру које ће пружати правну помоћ клијентима, под надзором наставника и адвоката.

Од тада до данас, клинички образовни програм успешно је завршило преко 400 студената завршне године студија, као и апсолвентата. Девета генерација студената с Правне клинике Правног факултета у Нишу, успешно је завршила своје образовање на клиничком програму обуке у правничким вештинама, под називом: „Правна клиника Правног факултета у Нишу“, у току календарске 2010. године. Реализација клиничког образовања у школској 2009/2010. години одвијала се кроз два циклуса: *Општа обука у правничким вештинама* и *Обука кроз рад са стварним клијентима*. Други циклус обуке остварен је у Огледној адвокатској канцеларији Правног факултета у Нишу, у којој је студент/киња, уз менторску помоћ и подршку професора и адвоката, пружао/ла бесплатну правну помоћ социјално угроженим грађанима, у виду давања правних информација, правних савета и састављања поднесака.

У циљу реализације клиничких образовних програма, Правни факултет Универзитета у Нишу закључио је уговоре о сарадњи са: Центром за социјални рад „Свети Сава“ у Нишу, Адвокатском комором из Ниша, Геронтолошким центром у Нишу, Прихватилиштем за жене и децу жртве насиља, Заводом за васпитање омладине, Удружењем Ромкиња „Освит“. Правна клиника, кроз појединачне пројекте у којима се реализује практични програм обуке студената кроз рад са стварним клијентима, сарађује и са Прихватилиштем за жене и децу жртве насиља, при чему се пружају конкретни видови правне помоћи корисницама услуга Прихватилишта. Сличну сарадњу Клиника има и са удружењем „Самохране мајке“. Током 2009. године, Правна клиника је остварила почетак сарадње са Националном организацијом потрошача Србије.

Према одредбама Статута Правног факултета у Нишу од 19. јануара 2007. године („Билтен Правног факултета у Нишу“, бр. 96/2007), Правна клиника Правног факултета у Нишу има статус наставно-научне јединице, која обезбеђује услове за извођење клиничких програма обуке студената у правничким вештинама.

Правилник о организацији и раду Правне клинике Правног факултета у Нишу донело је Наставно-научно веће Факултета, на предлог Статутарне комисије, на основу чл. 152 Статута 1. фебруара 2008. године.

Оснивањем Правне клинике, Факултет је испунио: принцип из чл. 4 ст.1.т. 4 Закона о високом образовању Републике Србије („Сл. Гласник

РС“ 2. септембар 2005. бр. 76), по коме се делатност високог образовања заснива на отворености према јавности и грађанима; као и садржај чл. 29 ст. 3 и 4. по коме се укупно ангажовање студената састоји и од добровољног рада у локалној заједници, при чему је добровољни рад студената рад без накнаде, који организује високошколска установа на пројектима од значаја за локалну заједницу који се вреднује у систему високог образовања; остварење успешних квалитативних показатеља квалитета студијских програма из чл. 25. Правилника о квалитету од 7.11.2007. године („Билтен Правног факултета у Нишу“ бр. 103 од 7.11.2007); један од елемената мисије и визије новог система управљања квалитетом, прописаним у чл. 1. и 2. Стратегије управљања квалитетом („Билтен Правног факултета у Нишу“ бр. 103 од 7.11.2007); реализацију ближих услова за избор у свање наставника (у складу са Препорукама о ближим условима за избор у звање наставника, под т. 3. „Допринос академској и широј заједници“, 3.1. Елементи доприноса, т. 1, 2. и 3, Национални савет за високо образовање, 4. мај 2007. године, на- основу чл. 11. ст. 1 т. 13 Закона о високом образовању Републике Србије).

Такође, до 2007. године клинички програми обуке били су факултативног карактера. Новим Студијским програмом основних академских студија права, из 2008. године, Клиничко правничко образовање предвиђено је као посебан изборни предмет, који студенти могу бирати на трећој и четвртој години основних академских студија права.

Имајући у виду значај стицања практичних знања и вештина студената права, унапређења практичног правничког образовања, укључивање у систем пружања бесплатне правне помоћи и потребу за умрежавањем правних клиника, Правни факултет Универзитета у Београду, Правни факултет Универзитета у Нишу, Правни факултет Универзитета Унион, доносе „Одлуку о оснивању Мреже универзитетских правних клиника у Србији“. Том приликом усвојена су: Правила Мреже универзитетских правних клиника у Србији, као и Минимални стандарди за рад универзитетских правних клиника у Србији.

Ради стварања услова за одрживи развој Правне клинике и унапређење њеног рада, за сваку календарску годину осмишљава се је План и програм рада Правне клинике, који се усваја на седници Наставно-научног већа Факултета и Савета Факултета.

2.2. Учешће Правне клинике у различитим програмима обуке

Од 2011. године, осим програма Правне клинике за заштиту права жена, Правни факултет у Нишу, у сарадњи са Правним факулте-

том у Београду и Правним факултетом у Новом Саду, отпочео је примену Заједничког програма за борбу против трговине људима, који у Србији спроводе: Високи комесаријат са избеглице Уједињених нација (UNHCR), Канцеларија Уједињених нација за борбу против дроге и криминала (UNODC) и Међународна организација за миграције (ИОМ), у блиској сарадњи са државним органима Републике Србије, а посебно Министарством унутрашњих послова. Главни циљ програма био је подршка спровођењу Националног плана акције за борбу против трговине људима који је усвојен од стране Владе Републике Србије 2009. године. На Факултету је 5. априла 2011. године, званично, отпочела са радом Правна клиника за борбу против трговине људима, потписивањем Меморандума о разумевању о сарадњи на успостављању Правне клинике за борбу против трговине људима, између Правног факултета у Нишу и Високог комесаријата УН-а за избеглице.

Иако је Правна клиника за борбу против трговине људима званично престала са радом 31. децембра 2011. године, активности студената, наставника и сарадника су настављене током 2012. године. Студенти су на Интернету израдили посебан профил, у сарањи са националним координатором за борбу против трговине људима Митром Ђурашковићем, ради праћења и даљег учешћа у свим новим активностима које се на ту тему организују. Такође, одржана је презентација радова студената, учесника Правне клинике за борбу против трговине људима, 2. априла 2012. године. Средином фебруара 2012. године послат је наративни и финансијски извештај UNHCR-у и оба су извештаја прихваћена од стране финансијера. Асистент на Катедри за кривичноправне науке Иван Илић је учесник у пројекту **„Праћење суђења за трговину људима“**, у периоду од 2011. до 2013. године. У пројекту је учествовало тридесетак студената права и младих правника из целе Србије. Пројекат се састојао у мониторингу кривичних поступака за кривично дело трговине људима и сродна кривична дела, пред судовима у Србији. Након праћења суђења, попуњавао се упитник о току поступка, понашања процесних субјеката и њиховом односу према жртви. На основу упитника, састављао се годишњи извештај, који је служио давању практичних предлога за побољшање положаја и заштиту права жртава трговине људима у току кривичног поступка. До тада, Иван Илић је пратио три поступка, а у плану је још неколико, до краја 2012. године. Правна клиника је добила позив за учешће на дводневној радионици, под називом: **„Reporting on Human Trafficking“**, односно „Извештавање о трговини људима“, у организацији Медија центра у Нишу, од 20-21. фебруара 2012. године. Као предавачи с нашег Факултета били су: доц. др Небојша Раичевић, на теме: „Дефиниција и

основни елементи трговине људима у кривичном праву“, „Преглед међународних и домаћих правних инструмената“, „Трговина људима у српским правним оквирима“, „Неразумевање терминологије у јавности“; и, проф. др Миомира Костић, која је одржала уводно предавање на тему: „Правна клиника за борбу против трговине људима на Правном факултету у Нишу“. Радионици је присуствовало осморо студената/студенткиња, који су добили одговарајуће сертификате. Правна клиника је 2012. године остварила нови циклус сарадње са Медија центром из Ниша, као партнерском организацијом на пријави Пројекта: *Initiative for Strengthening Public Awareness on Human Trafficking through Capacity-building of Independent Media and Networking with Civic Groups in South-East Serbia*. Поводом учешћа на овом будућем Пројекту, Факултет је припремио и документацију за стицање EuropeAid ID броја, који је требало да омогући једноставније аплицирање у свим будућим активностима Факултета, које би биле усмерене према ЕУ.

За клинички образовни програм „Еристика - вештина преговарања“ пријавило се 38 студената, који ће овај програм пратити током марта, априла и маја месеца 2012. године. Због великог интересовања студената, полазника обуке, рад је настављен и током јуна 2012. године. Завршни часови предвиђени су за септембар 2012. године, када ће бити израђени и сертификати о завршеном програму обуке. Обука је настављена за нову генерацију студената, током јесењег семестра 2012. године. У току је реализација новог циклуса обуке, јануар-јуни 2013. године.

Рад на програму: „Правна клиника- решавање спорова пред међународним трговачким арбитражама“, остварен је током периода март-мај 2012. године. Према усвојеном силабусу, студенти-полазници Клинике били су упознати са: појмом међународне трговинске арбитраже (МТА), значајем МТА и предностима МТА у односу на решавање спорова пред националним судовима, изворима права МТА – општи поглед.

Рад на програму: „Мобилна правна клиника“, април 2013. године, отпочела је група студената Правног факултета Универзитета у Нишу, коју чине: Ивана Станковић, Јелена Живковић, Милена Стојановић, Милица Тодоровић и Александар Михајловић (студенти треће и четврте године основних академских студија права) и њихов ментор, асистент др Дарко Димовски. Реч је о студентском пројекту, који се реализовао у оквиру програма “Покрени се за будућност”, под покровитељством компаније Philip Morris Operations a.d. У периоду од 4. до 7. априла 2013. године, студенти су имали прилику да похађају семинар “Писање и управљање пројектима – идеје које расту у заједници”. Поред тога што су научили како се пишу пројекти и какав је значај њихове

реализације за локалну заједницу, то је била прилика за дружење и стицање нових пријатеља. Имајући у виду да се на конкурс јавило 35 тимова, од којих су неки имали и више од два предлога пројекта, а прихваћено је само седам пројеката, указује на успех студената нашег Факултета, као и на оригиналност и значај њиховог пројекта.

2.3. Учешће на семинарима, стручним састанцима, едукацијама, конференцијама

Представници Правне клинике Правног факултета у Нишу добили су позив за учешће на конференцији **“Равноправност жена и мушкараца на локалном нивоу”**, која је одржана 28. фебруара 2012. у Краљеву. Повод за одржавање конференције је почетак пројекта: „Промоција Европске повеље за равноправност жена и мушкараца на локалном нивоу“, који финансира Европска Унија. На конференцији су се по први пут срили сви партнери и потписали Протокол о сарадњи између градова и општина које учествују у реализацији пројекта - Мостар, Котор, Краљево и Град Ниш - ГО Медијана. Ова конференција је била образовно-информативног карактера и имала је за циљ да учеснике /це информисе о вредностима, садржају и примени Европске повеље о равноправности жена и мушкараца на локалном нивоу. На конференцији су се представили кључни актери из локалних заједница, институција релевантних за родну равноправност на националном нивоу држава из региона, асоцијације градова и општина из држава учесница, организације цивилног друштва и европски партнери из Шведске, Италије и Савета европских општина и региона (CEMR).

На позив Аутономног женског центра, а на препоруку Факултета, 20.03.2012. године у Сава Центру, полазница Правне клинике, студенткиња Маја Живковић, учествовала је на Конференцији: **„Нови стандарди у заштити жена од свих облика насиља“**, која је организована у сусрет ратификацији Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици. На Конференцији су изложени: процес креирања и усвајања Конвенције, новине које ова Конвенција доноси, преглед Конвенције по поглављима, као и усвајање неопходних новина законодавног оквира у Србији, ради будуће примене одредаба Конвенције.

У петак, 30.03.2012. године у организацији Центра са социјални рад у Нишу, одржан је округли сто: **„Насиље у партнерским односима - Психосоцијални третман починилаца насиља - Искуства и изазови“**, са циљем да се укаже на значај психосоцијалног третмана починилаца насиља у партнерским односима, у превенцији рецидивизма код овог облика криминалитета. Округлом столу су присуствовали

представници центара за социјални рад у Нишу, Ражњу и Сврљигу, Основног и Вишег јавног тужилаштва у Нишу, Полицијске управе у Нишу, Адвокатске коморе у Нишу, бројних НВО, Правног факултета у Нишу и других институција. Овај пројекат се истовремено спроводи у три града у Србији - у Београду, Нишу и Крагујевцу, са задатком да се кроз индивидуални и групни рад са извршиоцима насиља у партнерским односима на најнепосреднији начин утиче на превенцију овог облика насиља. О увођењу програма рада са извршиоцима насиља у партнерским односима најпре је говорила Љиљана Цветановић, координаторка нишког тима за имплементацију овог пројекта. Указала је на значај пројекта и неопходност примене психосоцијалног третмана за ресоцијализацију. Државна секретарка Министарства рада и социјалне политике Снежана Лакићевић је представила активности Министарства у реализацији пројекта: "Борба против сексуалног и родно базираног насиља". Нарочито је истакла значај потписивања меморандума четири ресорна министарства (министарства: рада и социјалне политике, здравства, унутрашњих послова и правде) о заједничком деловању на сузбијању сексуалног и родно базираног насиља. На насиље у партнерским односима, као израз родне неправедности, у свом излагању осврнула се проф. др Невена Петрушић, повереница за заштиту равноправности. Професорка Петрушић је истакла напоре који су до сада уложени у реформу кривичног и породичног законодавства, у циљу стварања предуслова за ефикасну заштиту жртава родно базираног насиља. О примени института одложеног кривичног гоњења и упућивања учинилаца на психосоцијални третман, као изразу начела опортунитета у кривичном поступку (чл. 236. ст. 1. тач. 6. ЗКП), као и о критеријумима за његову примену говорила је заменица ОЈТ у Крагујевцу. Практична искуства у примени психосоцијалне терапије извршилаца насиља су била предмет излагања Гордане Петронијевић, руководитељке Саветовалишта за брак и породицу из Крагујевца, која је најпре указала на све карактеристике психосоцијалног третмана који се спроводи према учиниоцима насиља у партнерским односима, а затим изнела и неколико врло интересантних случајева из праксе. Након наведених реферата, сви учесници овог округлог стола су имали прилику да, у врло садржајној дискусији, размене мишљења и идеје за даљу борбу против насиља у партнерским односима као негативног друштвеног феномена. Избор тема излагања, компетентност рефераната и актуелност теме показују да је овај округли сто у потпуности испунио свој задатак, указујући на значај психосоцијалног третмана на превенцију насиља у партнерским односима. Распрострањеност насиља у партнерским односима показује сву неопход-

ност одржавања оваквих скупова и у будућности, на шта је посебно ука-зано на овом скупу. Извештај о учешћу на округлом столу поднео је Филип Мирић, стручни сарадник на Правној клиници Правног факултета у Нишу.

У петак, 01.06.2012. године на Правном факултету у Београду одржан је округли сто: **„Улога правних клиника у будућем систему бесплатне правне помоћи у Републици Србији“**, са циљем да се широј научној и стручној јавности представи радна верзија Закона о бесплатној правној помоћи, коју је израдила радна група Министарства правде Републике Србије. Скупу су присуствовали помоћник министра правде Републике Србије, Војкан Симић, представници правних клиника Правног факултета у Београду, Правног факултета у Нишу, Правног факултета у Новом Саду, адвокатуре, као и бројних невладиних организација. Скупом је председавала проф. др Марија Драшкић, управница Правне клинике у Београду. Најпре је помоћник министра правде Републике Србије и председник радне групе за израду Закона, Војкан Симић упознао присутне са најважнијим решењима у радној верзији будућег Закона о бесплатној правној помоћи. Након тога, представници правних клиника правних факултета у Београду, Нишу и Новом Саду представили су рад правних клиника на својим факултетима. Рад Правне клинике Правног факултета у Нишу представили су: проф. др Невена Петрушић и Филип Мирић, стручни сарадник Правне клинике Правног факултета у Нишу. Скуп је завршен дискусијом свих учесника у циљу побољшања предложених законских одредби, а израда коначног предлога Закона о бесплатној правној помоћи најављена је за септембар 2012. године, када ће бити упућен Народној скупштини Републике Србије на усвајање. Дискусију је, између осталог, обележила расправа између представника Адвокатске коморе Србије и Правног факултета у Београду о томе да ли АК Србије мора будућим пружаоцима бесплатне правне помоћи да даје сагласност и контролише њихов рад, о чему није постигнут јединствен став. Током дискусије Филип Мирић је предложио да се у делу Закона који одређује круг лица којима се признаје право на бесплатну правну помоћ без обзира на имовинске прилике изврше измене, тако што ће се ово право признати и особама са инвалидитетом, имајући у виду свеукупни социјални статус ове категорије становништва. Овај предлог је наишао на велико одобравање и подршку свих присутних и, по речима помоћника министра правде Војкана Симића, ући ће у коначан предлог Закона. Извештај о раду овог скупа поднео је 1. јуна 2012. године стручни сарадник Правне клинике Правног факултета у Нишу Филип Мирић.

Дана 18.06.2012. године у Палати „Србија“ у Београду, одржан је **Други округли сто о радној верзији Закона о бесплатној правној помоћи**, са циљем да се научна и стручна јавност детаљније упозна са радном верзијом овог изузетно значајног правног акта за функционисање система бесплатне правне помоћи у Републици Србији, који представља наставак недавно одржаног скупа на Правном факултету у Београду. Овом скупу су присуствовали представници Правног факултета у Београду и Правног факултета у Нишу, мисије ОЕБС, Адвокатске коморе Србије, као и бројних невладиних организација. У име Правне клинике Правног факултета у Нишу скупу је присуствовао Филип Мирић, стручни сарадник на Правној клиници. Најпре је помоћник министра правде Републике Србије и председник радне групе за израду Закона, Војкан Симић упознао присутне са најважнијим решењима у радној верзији будућег Закона о бесплатној правној помоћи, његовим принципима, критеријумима за избор пружалаца и корисника бесплатне правне помоћи, начинима финансирања рада служби за пружање бесплатне правне помоћи и механизмима контроле квалитета пружене правне помоћи. Након тога су експерти Савета Европе Алан Узелац, редовни професор Правног факултета у Загребу и Audun Hognes Berg, шеф Међународног секретаријата ОЕБС изнели своје коментаре на радну верзију поменутог Закона. За рад правних клиника на правним факултетима у Србији посебно је значајна предложена законска одредба по којој су правне клинике овлашћене само за пружање примарне правне помоћи (давање правних савета), док би састављање правних поднесака (као облик секундарне правне помоћи) остало у надлежности адвоката. Ова одредба је негативно оцењена, како у излагањима експерта Савета Европе, тако и од стране бројних учесника скупа, у изузетно садржаној дискусији. Након овог скупа, остаје реална нада да ће се ова одредба модификовати и правним клиникама дати могућност да у оквиру својих овлашћења и специјализација клијентима састављају различите поднеске, што су и до сада успешно чиниле. Извештај о раду овог скупа поднео је 1. јуна 2012. године стручни сарадник Правне клинике Правног факултета у Нишу Филип Мирић.

Студенти/студенткиње, који похађају програм обуке: „Правна клиника за заштиту права жена“, учествовали су на једнодневном семинару: **Заштита од дискриминације у Србији: Поступак пред Повереником за заштиту равноправности**, 29. августа 2012. године.

UNHCR је упутио позив **Правној клиници за борбу против трговине људима** да учествује на Округлом столу, који је био посвећен овој тематици, а одржан је 17. октобра 2012. године, у просторијама Апела-

ционог суда у Нишу. У раду скупа учествовали су студенти, који су похађали Правну клинику, као и асистент Иван Илић.

Дана 10.12.2012. године у Медиа центру у Нишу одржан је округли сто **„Насиље над женама-проблем заједнице“**, у организацију Удружења Ромкиња „Освит“ из Ниша. Циљ овог округлог стола је био да се представе резултати рада СОС телефона за жене жртве насиља на ромском и српском језику, као и покретање иницијативе за стварање Међусекторског тима за сузбијање насиља на нивоу Града Ниша. Скупу су присуствовали, поред активиста Удружења Ромкиња „Освит“, представници локалне самоуправе у Нишу, Полицијске управе у Нишу, Центра за социјални рад „Свети Сава“ из Ниша, као и бројних невладиних организација. У име Правне клинике Правног факултета у Нишу скупу је присуствовао Филип Мирић, стручни сарадник на Правној клиници. Најпре је све присутне поздравио Бранислав Ранђеловић, градски већник, а затим је Ана Саћиповић, координаторка СОС за жене жртве насиља. Наиме, под покривања СОС телефона за помоћ се обратило 3281 клијенткица од којих је 745 упућено у Центар за социјални рад, 263 у ПУ у Нишу, 82 у Сигурну кућу, 47 је поднело кривичну пријаву за психичко насиље или тужбу за развод брака, а 1137 клијенткиња је оснажено психолошким помоћи. Ови подаци су сами по себи довољно алармантни и показују распрострањеност насиља у породици у Нишу. Због тога је СОС телефон за жене оправдао своје постојање, а будући да је неопходно шире ангажовање друштвене заједнице у решавању проблема насиља над женама оснивање мултисекторског тима за борбу против насиља над женама на територији града Ниша је више него неопходно, што је општи закључак овог округлог стола.

3. Varia

Представници Правне клинике били су позвани да присуствују свечаном потписивању Европске Повеље о равноправности жена и мушкараца на локалном нивоу, у четвртак 9. августа 2012. године у великој сали ГО Медијана. У склопу овог догађаја представљени су резултати истраживања, које је спроведено током месеца маја и јуна 2012. године, за потребе израде локалног акционог плана за равноправност, на територији ГО Медијана у Нишу (ЛАП за равноправност ГО Медијана) и одржан први састанак радних група за израду ЛАП-а.

4. Стварање услова за одрживи развој Клинике

Ради стварања услова за одрживи развој Правне клинике и унапређење њеног рада, сачињен је План и програм рада за 2012. годину и

предузете су одређене иницијативе на плану нормативног регулисања организације и рада Правне клинике, на основу Правилника о организацији и раду Правне клинике Правног факултета у Нишу.

Континуираност рада Правне клинике омогућена је тиме што је предмет Клиничко правничко образовање увршћен у изборну групу предмета на акредитованим Основним академским студијама права на Правном факултету у Нишу. По први пут у школској 2010/2011. години дванаесторо студената/студенткиња треће године основних академских студија права оптирало је овај предмет.

Настављена је тенденција да студенти треће и четврте гдине основних академских студија права бирају Клиничко правничко образовање као изборни предмет. Ипак, по први пут, у зимском семестру школске 2011/2012. године, студенти су, поред тога, имали обавезу и да се јаве на програм Правне клинике за заштиту права жена, уколико су желели да похађају и ту додатну обуку.

Такође, у радни однос је примљен дипломирани правник, докторанд Правног факултета у Нишу, Филип Мирић, који је добио место техничког секретара Правне клинике, почев од 1. фебруара 2012. године, у чему је увелико побољшан рад и ефикасност Правне клинике Правног факултета у Нишу.

Правна клиника остварила је контакт са Arsen Aroyan-ом, проктором Gavar State University, у Јерменији. Arsen Aroyan је понудио конкретизацију сарадње, путем закључења меморандума о разумевању, између наших установа, а са циљем аплицирања за учешће у пројектима Европске уније. Кореспонденцију на енглеском језику започео је асистент Дарко Димовски 3.2.2013. године.

У оквиру обележавања 8. априла –Светског дана Рома у организацији Удружења Ромкиња „Освит“ у Народној библиотеци „Стеван Сремац“ у Нишу је дана 10.04.2013. године одржана трибина „Књижевно стваралаштво Рома“. Трибина је имала за циљ да скрене пажњу јавности на тежак друштвени положај Рома у Србији и потребу њихове веће инклузије, нарочито у светлу примене принципа садржаних у стратегији Владе Србије „Декада Рома 2013-2015. године“. На скупу су поред представника НВО „Освит“ и „Понос“ учествовали и представници бројних других организација, градских општина, ученици нишких основних школа. У име Правног факултета у Нишу скупу је присуствовао Филип Мирић, стручни сарадник Правне клинике.

У име домаћина скупа све присутне је поздравио директор Народне библиотеке „Стеван Сремац“ у Нишу истакавши значај оваквих скупова са побољшање укупног социјалног положаја Рома. Ана Сађиповић директорка УР „Освит“ је поздравивши све присутне иста-

кла да је делатност Удружења „Освит“ усмерена ка социјалној инклузији Рома са посебним освртом на Ромкиње жртве насиља у породици. У оквиру трибине приказан је и филм „Ни да, ни бу“ који на сликовит начин указује на значај образовања Рома. У оквиру трибине презентоване су и одреднице „Лексикона Ниша“ (едиција „Лексикон градова Србије“), које се односе на живот Рома у Нишу. На крају, пригодан културно-уметнички програм су извели ученици ОШ „Вук Караџић“, ОШ „Радоје Домановић“ и ОШ „Краљ Петар Први“.

Још једном је потврђена успешна сарадња између Правне клинике Правног факултета у Нишу и Удружења Ромкиња „Освит“ на корист обеју институција и шире друштвене и академске заједнице.

5. Уместо закључка

Човек, као природно и друштвено биће, тежи задовољавању својих потреба, које се мењају, у зависности од економских, социјалних, културних и технолошких могућности и стања у друштву. Друштвени процеси, попут урбанизације и индустријализације, утицали су да се обим и квалитет људских потреба прошири, али је временом наметнута и тежња да друштво организовано, путем институција, омогући задовољавање нараслих потреба и онда када појединци то сами тешко или уопште не могу да чине.

Потребе становништва једне земље настају и задовољавају се у одређеним друштвеним, историјским и свакако ситуационим околностима. Уколико су друштвени услови релативно постојани дуже времена, постоји основ за развој одређеног круга потреба које излазе из оквира егзистенцијалног минимума и утичу на побољшање квалитета свакодневног живљења. Међутим, наглим променама ситуационих услова, у новим историјским околностима, најчешће је на удару испуњавање опште прихваћеног квалитета живота од стране већег дела становништва који припада средњем економском слоју.

Од деведесетих година 20. века, када су наступиле драстичне промене у државној организационој структури на бившем јединственом простору југословенске државе, дошло је до успостављања таквих социјалних разлика које су условљене различитим друштвеним статусом новонасталих и реструктурираних слојева богатих и сиромашних грађана. На домаћем простору, почев од последњих ратова па све до уласка у 21. век, и сада већ на прагу завршетка његове прве четвртине, осиромашени средњи слој, који је некада могао успешно и легално да задовољи своје разноврсне потребе, много веће од егзистенцијалног минимума, изгубио је економску моћ и свој утицај на различите сфере

друштвеног живота. Прерасподела богатства, појава фрустрације услед немоћи задовољавања устаљених потреба, нове вредносне категорије и културне промене, утицали су да многе од класичних, криминолошки утемељених торија о узроцима криминалитета добију савремену верификацију. У једном тренутку експанзивног друштвеног и економског развоја човечанства, можда су та схватања добила карактер пуког теоријског криминолошког наслеђа (марксистичко учење, на пример). Међутим, услед стицаја неповољних социјалних околности, створена је добра основа да та класична схватања, из доба првих социолошких теорија о криминалитету, добију своју праву евалуацију.

Одрживост поставки традиционалних теорија о утицају сиромаштва на појаву различитих облика недозвољених понашања треба довести у осавремењени контекст, уважавајући чињеницу да слоју сиромашних становника, у домаћим условима, сада припада нека друга, нетрадиционална структура становништва.

Без промена у економској сфери живота и стварања могућности да средњи слој становништва задовољи нарасле потребе на легалан начин, немогуће је остварити генералну првенцију криминалитета као масовне друштвене појаве. Међутим, то није једини предуслов за опадање квоте криминалитета, у било ком модерно организованом друштву. Новоизграђени став, који је већ постао део културног миљеа нових генерација, да је нелегално лакше, брже и успешније доћи до богатства, биће много теже искоренити. На одраслима је ипак, да млађим генерацијама врате веру у традиционалне, опште прихваћене вредносне ставове, по којима рад има одлучујућу улогу у вертикалној мобилности једне друштвене заједнице.

Бесплатна правна помоћ сиромашним категоријама становништва дуго није била приоритетни задатак који је требало да буде подржан унутар самих држава и од стране међународних организација у спровођењу реформе правосудних система. „Једнака правда за све у складу са законом“ не би могла бити достигнута без обезбеђења једнаког приступа правној помоћи и правном заступању за све грађане. Потреба за пружањем правне помоћи подједнако се јавља и у кривичним и у грађанским стварима. У Србији је Закон о бесплатној правној помоћи донет 2018. године,⁴ али његова примена није заживела у потпуности. То ће се сада променити за 13 рањивих друштвених категорија који су примарни корисници бесплатне правне помоћи, али и за друге грађане. Важно је илустровати на који начин медији у Србији извештавају о доступности правди кроз бесплатну правну помоћ, као и

⁴ Закон о бесплатној правној помоћи, *Сл. гласник РС*, бр. 87. 2018.

то на који начин је питање доступности правди јасно објашњено грађанима Србије и какав је утицај ЕУ у том процесу. А, при томе, треба наглашавати јавно, да правни факултети нису само академске институције у којима студенти стичу апстрактна, академска знања, недовољно јасна општој јавности, већ да та знања примењују у свакодневном животу, пружајући грађанима/грађанкама услуге с највишим сазнајним и етичким стандардима.

Литература

Legal clinics Serving People, Improving Justice, Open Society, Justice Initiative, chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.justiceinitiative.org/uploads/0763f81d-04c4-4f72-bd88-67f6ee89dd69/legalclinics_20090101.pdf, приступ: 1.11.2024.

UNM School of Law, „About the Clinic – Clinical Goals“, <https://lawschool.unm.edu/clinic/about/index.html> приступ: 1.11.2024.

Закон о бесплатној правној помоћи, Сл. гласник РС, бр. 87. 2018.

Miomira Kostić, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

**IMPROVING THE FREE LEGAL AID SYSTEM: REFLECTIONS ON THE
SIGNIFICANCE, DEVELOPMENT AND ACHIEVEMENTS OF THE LEGAL CLINIC
AT THE FACULTY OF LAW IN NIŠ**

Summary

In the paper, the author underscores the significance of pro bono legal assistance which is provided at law school legal clinics to citizens from underprivileged social groups by law students, working under close guidance and supervision of their professors, practicing lawyers and other experts, depending on the subject matter of the legal clinic's work. In that context, the author reflects on the establishment and development of legal clinics at the Faculty of Law, University of Niš, since 2002 to the present day. The paper presents the basic activities at different legal clinics, the participation of teachers and associates in student training, and the presentation of the legal clinics' work to the general public. The author points out that the need to provide pro bono legal assistance arises in criminal and civil matters alike. In Serbia, the Free Legal Aid Act was adopted in 2019, but it has not been fully and effectively implemented in practice. Yet, this Act will bring change for 13 vulnerable social categories that are the primary beneficiaries of free legal aid, but also for other citizens. Thus, it is important to illustrate how the media in Serbia report on the access to justice through the free legal aid system, whether the access to justice issue is clearly explained to the Serbian citizens, and what influence the EU has in that process.

Keywords: legal clinic, free legal aid, media, vulnerable social groups, Serbia.

Др Небојша Ранђеловић,*
Редовни професор,
Правни факултет Универзитета у Нишу,
Република Србија

UDK: 323(497.11)“18”
UDK: 32:929 Garašanin I.
UDK: 94(497.11) “18”

DOI: 10.5281/zenodo.17996137

НАЦИОНАЛНИ ПРОГРАМ У УСТАВОБРАНИТЕЉСКОЈ СРБИЈИ**

Апстракт: Уставобранитељска Србија са свим одликама (крупним корацима у стварању државе, али и аномалијама) у скоро две деценије трајања, уз државни апарат, створила је и национални програм око кога се воде полемике и данас. Циљ овог рада је да деловање Уставобранитеља, првенствено Илије Гарашанина, већ тада знаменитог државника, прикаже у светлу оновремених околности и настанка националног програма, који је превазилазио границе и потребе тадашње Кнежевине Србије. У овом светлу направљен је осврт на деловање Фрање Заха, али и Адама Чарторијског, који је најчешће стајао иза пансловенске емиграције и посленика пансловенства. Рад није чланак о „Начертанију“, већ слика околности у којима је национални програм настајао, и актера актуелних догађаја.

Кључне речи: Кнежевина Србија, Уставобранитељи, национални програм, Гарашанин, Фрањо Зах.

На помен Уставобранитеља обично се помисли на кратку слику, који неки називају и дефиницијом Слободана Јовановића, који каже: „Уставобранитељима се зове она политичка странка која је извојевала Устав од 1838; оборила кнеза Милоша 1839, а кнеза Михаила 1842;

* necer@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0002-8375-4937.

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. година.

увела исте године на престо Александра Карађорђевића, и под његовим именом владала Србијом све до 1858, кад је успостављена династија Обреновића.¹ Уз државно устројство и спољне одосе и са окружењем какво је имала, уставобранитељска Србија начинила је и још неке кораке који су нужни за стварање озбиљне државе и потребни као клица потоње пуне самосталности. Један од таквих корака било је и далеко веће обраћање пажње организацији војске но што се чинило у претходним временима. Милошева стајаћа војска више је личила на личну гарду са првенственом обавезом да штити кнеза и поредак у земљи. Уставобранитељи су пожурили да распусте Милошеву стајаћу војску. Према Војном закону из 1839. године Гарнизонско војство требало је да има 4 батаљона од по 243 човека, једну самосталну чету исте јачине, једну полубатерију и музику. Гарнизонска војска била је под Главним штабом гарнизона који је био у саставу Министарства унутрашњих дела. Главни задатак Гарнизонске војске био је чување границе. То је, уствари, била милиција на нешто вишем организационом степену од народне војске. Убрзо су уставобранитељи увидели да им је потребна јача стајаћа војска па је 1845. издато Ново устројство гарнизонског војства по којем се гарнизонско војство састојало од 2 батаљона пешадије, једне артиљеријске батерије и једног ескадрона коњице, и са персоналом војног штаба и музиком бројало око 2500 људи. По новом правилу о регрутовању, узимани су у војску људи од 18 до 30 година, уколико се нису одали наукама, вештинама и уредној трговини. Рок службе био је 4 године, али је половина редовног састава била стално код куће на тромесечној смени. Једном годишње, од 16. августа до 16. септембра, сва се војска скупљала ради вежбе. Године 1848, под несумњивим утицајем револуционарних догађања у Европи, основана је Тополивница у Београду, која је касније, заједно са Арсеналом, образовала у Крагујевцу Фабрику за војну спрему. Такође је 1850. године основана Артиљеријска школа, што је, уз многе друге новине, имало за циљ да структуру српске војске приближи западним критеријумима.²

Иако је овако реформисана и уређена војска још увек била ослоњена на старешине из народа, у којој су школовани официри још увек били изузетак (као нпр. Блазнавац са недовршеним војним студијама у Француској) те је, као таква, имала низ мањкавости, представљала је солидну основу за стварање озбиљних оружаних снага које треба да на унутрашњем пољу значе сигурност, а на спољашњем претњу.

¹ С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, Београд 1990, 25.

² *Војна енциклопедија*, том 9, Београд 1972, 51.

Међу корацима, о којима је било речи, значајно место заузело је и стварање целовитог националног програма Србије, што је означило нову фазу у националном конституисању Срба. Оно што је зачето међу Србима пречанима, на тлу Хабзбуршке монархије, могло је да добије целовит изражај са друге стране Саве и Дунава чињеницом да у основи свега стоји држава. Тек кад је Србија добила скоро сва одличја државе стекли су се услови за стварање оваквог целовитог програма. У Србији се догађало оно што ће Европа препознати тек коју деценију касније. Чини се да су почетни кораци и потоњи правац програма националног конституисања Срба имали далеко шире поље деловања и далеко веће циљеве од онога што су представљале тренутне могућности Србије, која је и сама пред собом имала птрновит пут изградње државности и самосталности. Околности су, међутим, казивале да ширина захтева, које ће пред Србију поставити национални програм, више представља нужност но скуп преамбициозних и неостваривих жеља.

Национални програм, чије ће зачетке изнедрити почеци уставобранитељског режима, није представљао след идеје повезивања свих српских земаља једним устанком, која је имала неславан крај у Првом устанку 1809. године приликом неуспелог покушаја повезивања Карађорђевић устаника са Црном Гором у сјеничком крају. Није следио ни уске оквири Милошеве политике изградње и очувања самосталности шумадијског језгра српског народа. Национални програм широких размера нису могли да створе уставобранитељски прваци чије су године и политички погледи указивали на дубоко наслеђе предуставобранитељских времена. За њих је домен србијанских политичких деловања био троугао Турске, Русије и Аустрије чији се центар чврсто налази у Шумадији, а чији су оквир биле границе хатишеришке Србије. Оно што је требало да буде спољашња политика Србије било је углавном прагматично туркофилство уз нужност туторства неке велике силе. Шумадијска егосцентричност Томе Вучића, уз изражено туркофилство, вукла је ка Русији и ка туторству руског цара. Његова убеђења делила су и браћа Симић. На другој страни, склањању под скуте Аустрије тежио је Аврам Петронијевић и у томе најчешће имао подршку кнеза Александра.³ Србији се, међутим, отворио и трећи пут чији је творац и носилац био Илија Гарашанин. Његове идеје биле су у супротности са безусловним прихватањем туторства великих сила, што ће временом израсти у ватрено заговорништво ослањања Србије на саму себе.

Овакво опредељење Илије Гарашанина исходиште је нашло у његовом "Начертанију", насталом 1844. године, које је представљало

³ Д. Мекензи, *Илија Гарашанин државник и дипломата*, Београд 1987, 62.

први целовит програм спољашње и унутрашње политике Србије, али и програм националног конституисања Срба. Сам настанак “Начертанија”, уз чврсто опредељење Гарашанина, одређен је и сплетом многих познатих и непознатих околности. Но, са сигурношћу се може рећи да је стварање оваквог националног програма добрим делом условило и одредило деловање пољске емиграције и њене тајне дипломатије, на чијем се челу налазио кнез Адам Чарторијски. Њихов уплив и утицај на српска питања, како је већ поменуто, био је запажен у време кризе 1842. и 43. године, а разлози за њихово интересовање и интензиван рад у Србији и око Србије били су многобројни.

Кнез Адам Чарторијски почетком XIX века био је министар спољних послова царске Русије и са тог положаја видео је ослобођење Словена као процес који се једино може одвијати под патронатом Русије. Но, почетак тридесетих година XIX века донео је неуспешан покушај револуције и васкрса пољске државе. После узалудног покушаја да од Русије извојује слободу за Пољску, Чарторијски је, са стотинама својих сународника, емигрирао у Француску и у Паризу, у хотелу “Ламбер”, основао пољски политички и културни центар, који је незванично био седиште пољске дипломатије. Новонастало стање определило је став пољске емиграције према Русији, а њихов став је определио деловање њихове тајне дипломатије. Блискоисточна криза 1839-40. године, у коју је Русија увелико била умешана усредредила је пажњу организације кнеза Чарторијског на Балкан и као средиште и полазну тачку њиховог деловања одредила Србију. Циљ присталица Адама Чарторијског, чији је утицај у дипломатским круговима Европе био значајан, био је стварање бране ширењу руске апсолутне доминације над словенством и спречавање да Русија добије лавовски део приликом деобе турског наслеђа. Радња пољске тајне дипломатије била је усмерена и против Аустрије. По пољском питању став Аустрије је био искључиво завојевачки, а по питању руског продора на југ и касније поделе плена неминовно је било и учешће Аустрије.

Овако постављене циљеве, по мишљењу присталица кнеза Чарторијског, могао је да оствари само широк појас јужнословенских државних творевина, или једна заједничка држава која ће наследити Турску на њеним европским територијама. Аустријски Јужни Словени, међусобно разједињени, унутар монархије су имали скучен простор деловања на пољу националног еманциповања, те упркос својој бројности нису могли да одговоре циљу какав је Јужним Словенима, својом радњом, наменила пољска емиграција. Од јужнословенских земаља, иако под турским суверенитетом, Србија и Црна Гора, степеном самоуправе који су поседовале, имале су могућности, додуше врло крхке и

скупчене, да одговоре овако високо постављеним циљевима. Околности су казивале да избор мора пасти на Србију. Теократска Црна Гора, иако је имала неку врсту државне администрације и висок степен самосталности, објективно није могла да понесе барјак националног ослобођења онако како је то замишљала пољска тајна дипломатија. Географски положај, природна богатства и могућности државног и привредног развоја предност су дале Србији у односу на малу, неплодну, осиромашену и периферну Црну Гору.⁴

У том смислу била је помоћ пољске тајне дипломатије пружена уставобранитељима око признавања новог режима и кнеза Александра Карађорђевића, у том правцу се одвијала делатност пољског центра за агитацију у Цариграду који је водио Михаил Чајковски, тако је радио и агент кнеза Чарторијског у Србији Лудвиг Звјерковски. Нарочито се овај утицај осетио када је у Србији Звјерковског заменио чешки емигрант Фрањо Зах, који је својим дугогодишњим присуством имао важан утицај на развој српске државности.⁵

Сам Адам Чарторијски је упозоравао какве опасности Србији прете од Русије и Аустрије, те какав став Србија мора да заузме према Турској. Јануара 1843. године он је написао меморандум "Савет како да се понаша Србија". Основни захтев упућен Србији у меморандуму гласио је: помирити и ујединити Јужне Словене и припремити дугорочни план за њихову будућност. Уз овај основни и дугорочни циљ меморандум је садржао и оперативне савете које у својим спољашњим односима Србија треба да примени одмах. Да би се онемогућио одлучујући руски утицај, саветовао је Чарторијски, Србија мора да ојача свој унутрашњи режим. Како се рачунало са слабошћу Турске, саветовано је умерено туркофилство, тако што ће се унутрашњи режим ојачати dobrим односима са сизереном и статусом који ће бити под заштитом сизерена. Све што треба да добије од Порте Србија треба да изнуди сама, без посредовања Русије, или које друге силе, како би, након распада Отоманске империје, могла да заузме водеће место у европском делу Турске и да себи омогући самосталан развој. Кораци ка оваквом исходишту треба да буду: узимање градова од Турака и сељење њихових гарнизона из Србије, постепено јачање и ширење, припрема уједињења са Црном Гором и излазак на море. У остваривању ових политичких и геостратешких циљева нужен је опрезан однос према Русији како се не би беспотребно изазивала њена љутња. Њено покровитељство

⁴ Исто, стр. 63.

⁵ Опширније: Д. Страњаковић, *Како је постало Гарашаниново "Начертаније"*, Споменик САНУ, ХСГ, 63-115.

Србија треба да тражи и користи, али искључиво у случају сукоба са Портом. Према Аустрији треба увек имати резерве и односити се неповерљиво јер је балканска политика Аустрије у супротности са словенским интересима, а стратешки циљ анексија дела Турске настањеног српским живљем. Уз то Србија треба да пробуди и уморна братска и патриотска осећања код аустријских и турских словена, а за спречавање руског и аустријског упуца у остварење националних циљева треба да тражи помоћ од Француске и Енглеске.⁶

“Савет” кнеза Чарторијског представљао је солидну основу за оно што ће, као експонент његове политике, предузети Фрањо Зах, што понесен својом иницијативом, што на захтев Илије Гарашанина. Као плод идеја са којима је дошао у Београд и онога што је од њега очекивао Адам Чарторијски, а у складу са оним што су сви заједно очекивали од Србије, настао је чувени Захов “План”. У њему се, полазећи од положаја Србије, то јест “што је она сад? у каквом се положњу наоди? и какви њу народи окружавају?” – утврђују правци “славенске политике Србије” и разматрања “о средствима којима би се сједињење свију Јужних Словена издејствовати могло”. Идеја Заховог “Плана” могла би се сажети у неколико начела, која су касније, углавном, нашла исходиште у Гарашаниновом “Начертанију”. Та начела казују о уједињењу Јужних Словена у уставну монархију под династијом Карађорђевића и кретању ка том циљу пошто европска Турска постепено еволуира у словенску државу. Њима се предвиђа улога Србије као језгра и дипломатског преставника Јужних Словена, припајање Босне и Херцеговине Србији и сарадња Срба и Хрвата ради постизања православно-католичког споразума након чега би се радило на придобијању муслимана. Предвиђа се и независна национална политика без ослонаца на Аустрију или Русију, а у случају потребе препоручује се евентуални савез са Француском и Енглеском.⁷

Свој “План” Фрањо Зах је крајем априла 1844. године поднео Михаилу Чајковском, а месец дана касније Илији Гарашанину. Наравно, није случајност што је “План” поднет баш Илији Гарашанину. Вучићево шумадинство и, по потреби, изливи русофилства, као и опредељења Аврама Петронијевића нису могли да буду плодно тло за националне планови ширих размера. Гарашанин је, међутим, разумео потребу стварања националном програма и убрзаног хода ка националном конституисању Срба. Историјски процеси су указивали на неминовност изла-

⁶ Д. Мекензи, *Илија Гарашанин државник и дипломата*, Београд 1987, 67.

⁷ Опширније: Д. Страњаковић, *Како је настало Гарашаниново “Начертаније”*, Споменик САНУ, ХСГ, 63-115.

ска Србије из уских шумадијских оквира. Читав Гарашанинов дугогодишњи рад као државника казује да је он разумео те процесе и да није био само њихов сапутник, већ често њихов иницијатор и творац.

Сам Гарашанин је својим деловањем и пре, а и много након настанка “Начертанија”, показао да је оваква оцена у начелу тачна. Његов однос према Порти није био туркофилски, али је био прагматичан. Његови поступци казују да је он предвиђао скори крај Отоманске империје и користио слабљење њене моћи за трасирање пута националног конституисања Срба. Однос према Аустрији градио је према чињеницама очигледних аустријских претензија на анексију европских делова Турске. Но, оно што је казивало да Гарашаниново опредељење јесте што самосталнији ход Србије ка изградњи државности и потпуне независности био је његов однос према Русији. Чињенице казују да је он разумео руску тежњу за господарењем балканским просторима, те да су у борби за турско наслеђе Јужни Словени за Русију првенствено представљали средство. На другој страни, друштвени процеси коју су неминовно почели изградњом српске државности и самосталности, казивали су да кидање ланаца турског феудализма не може имати за последицу налажење уточишта под окриљем другог – руског феудализма. Гарашанину се због тога 1852. године догодило парадоксално удаљавање са места попечитеља спољашњих послова и кнежевог представника на ултимативан захтев Русије. Разлог је био један, по руском тумачењу, “тирански и незаконити” распис Гарашанинов против оних који проносе лажне гласове на штету владе, а парадокс да је тај разлог потегла Русија која је сама зрачила неслободом. Наравно, стварни разлози су били много дубље природе, а поменути распис представљао је Русији одличан изговор да са србијанске власти макне свог осведоченог противника. Сам Гарашанин је и поред свега, остао доследан и своје ставове није ни за длаку променио. Напротив, његови ставови су бивали чвршћи. У писму свом пријетељу Јовану Мариновићу тим поводом он каже: “А што је мене најпосле стало за то трпи ли ме Русија или не. Ја не једем лебац зубима руским, нити суштаствујем заслугом Русије, него мојом собственом и још више мојих предака. Кад се је мој отац (то није даље било) борио за данашњу слободу мог Отечества, кад је он крв своју за то проливао дејствително, није он ни знао има ли тијех Руса на свету. Ти исти Руси били су причина те је мој отац неприродним начином главу изгубио и још толико несрећа се том приликом од многих Срба (да не спомињем оно више) догодило; хоћеду да ја будем њихов роб и слуга као што су се таквим многи други наши учинили. Но ја то бити нећу, ја служим мом Отечеству и служићу му само верно без сваког и најмањег страха од Русије

или буди кога. Кад ја приметим да Русија буде могла мојим Отечеством располагати, ја ћу га ондај само сожаљевати. Нису ове мисли без основа, и Русија нека их делом оповргне па ћу се ја застидети...Русија би хтела уништити све што тежи за напретком Србства; те су намере очевидне, али то и ако учини, ја нисам рад да се догоди са нашим помоћи; ми треба да се бранимо колико можемо па што буде.”⁸

На другој страни, сходно идејама које су отеловљене у свим синтезама српских националних циљева, Од “Савета” кнеза Чарторијског па до “Начертанија”, Гарашанин је тражио пријатеље и ван турско-руско-аустријског троугла. Његови контакти са Француском уродили су плодом те је само у 1852. години био два пута примљен од стране Наполеона III. То је нарочито озлоједило Русију, а и сам Гарашанин то наводи као основи разлог руских напада. Пишући Мариновићу он каже: “Ја мислим да је много Русију озлоједило моје бављење у Паризу, и држим да је то најјачи повод нове демонстрације.”⁹ Но, стојећи чврсто на свом становишту Гарашанин истиче: “Руси се варају ако мисле да ћеду мене, ако не будем на досадањем месту, учинити мање опасним за њине рђаве намере о Србији.”¹⁰

Са чврстим убеђењем да је то једини прави пут за Србију Гарашанин је подржавао, али и сам подстицао и вршио агитацију међу Јужним Словенима. Нарочито је била изражена активност међу словенским живљем у турским провинцијама, јер су околности казивале да је лакше агитовати и привући сународнике из Отоманског царства но оне из Аустрије. Такође његова преписка и лични контакти казују да је био веома заинтересован за сарадњу са Хрватима, што је био разлог за његове контакте са Илирским покретом и Људевитом Гајем.¹¹

Логично је било да државник са таквим склопом личности стоји иза акта какав је представљало “Начертаније”. Сам текст “Начертанија” добрим делом се подудара са Заховим “Планом”. Гарашанин је, међутим, свестан реалних могућности које Србија има или ће имати у блиској будућности, уз нужне допуне и исправке, скратио Захов “План” и његов општејугословенски, па и словенски карактер, свео на реалније размере, наравно, не одустајући од деловања Србије у словенским оквирина. У првом делу текста, под насловом Политика Србије, уз закључак до каквих последица може доћи нестанком Отоманске импе-

⁸ *Писма Илије Гарашанина Јовану Мариновићу, књига прва, средио Ст. Ловчевић, Београд 1931, 62-63.*

⁹ Исто, стр. 62.

¹⁰ Исто, стр. 60.

¹¹ Д. Мекензи, *Илија Гарашанин државник и дипломата*, Београд 1987, 62-63.

рије и осврт на улогу Русије и Аустрије у њеном разарању, казује се о државој традицији Србије и нужности остварења њене мисије у будућности. “Кад ми – стоји у “Начертанију” – не би даље мислили него само на Књажевство као што је сад, и кад не би у овом књажеству клица будућег српског царства лежала, онда не би се свет више и дуже са Србијом занимао него што је са Молдавским и Влашким књажевствима чинио, у којима нема самостално начело живота и који се дакле само као привјесци Русије сматрају.”¹² Потом се, у делу који казује “о средствима којима би се цјел србска постићи могла”, одређују основни географски оквири деловања због чега се “нарочито треба извести о Босни, Херцеговини, Црној Гори и Сјеверној Албанији. У исто време нужно је да се тачно познаје и стање Славоније, Хорватске и Далмације а разуме се да у ово спадају и народ Срема, Баната и Бачке.”¹³ Постављене “инструкције” одређују главне смернице српске мисије, али и указују на опасности од евентуалних грешака, јер се треба утврдити “шта се у којој провинцији о Србији мисли, шта народ од Србије очекује, и шта ли људи од ње желе и чега се од ње боје.”¹⁴

У рашчлањивању појединих праваца будућих српских радњи најпре се креће од Бугарске, јер је она “између свију словенски земаља најближа славноме граду царства турског; највећа част ове земље лако је приступна; овде се налазе најважније војене позиције турака и већа половина њиве војске. Ни у којој другој европској земљи не држи се Турчин да је тако сигуран и још сад господар као у овој...”¹⁵ Бугарска је такође земља где се могу оштро сукобити руски и српски интереси и одакле највише може Србији запретити руска опасност. Бугари, лишени оружја и можда сувише навикнути на покорност, без потребног поуздања у сопствену снагу, тражили су искључиво ослонац у странијој помоћи за своје националне циљеве. “Русију сматрају они – стоји у “Начертанију” – као силу која највише за њихово избављење и ослобођење учинити може и хоће. Осим што би Русија сама за себе радила и Бугарима у место турског свој јарам много рапавији набацила...”¹⁶ Наравно, и сам Гарашанин наводи како би у остваривању постављених циљева савез Србије са Русијом био најприроднији, али да поступци Русије казују да се према њеним намерама морају имати резерве. Због

¹² *Писма Илије Гарашанина Јовану Мариновићу, књига друга, средно Ст. Ловчевић, Београд 1931, 355.*

¹³ Исто, стр. 356.

¹⁴ Исто, стр. 356.

¹⁵ Исто, стр. 357.

¹⁶ Исто, стр. 357.

тога “ваља србски уплив у Бугарској утемељити” и помагањем просвете, успостављања домаћег бугарског свештенства наместо претежног грчког, пропагандним и сваким другим радом утицати да Бугари следе српски пример.

У Босни и Херцеговини, где Русија није имала директне интересе и где је главна опасност претила од Аустрије, уз агитацију међу православним сународницима посебно се истиче потреба придобијања римокатоличког становништва. “Треба на то ићи – наводи се – да се два народа, источно православни и римокатолически међу собом о својој народној политици разумеду и сложе, јер само тако може се са добрим успјехом ова политика следовати...На источног вероисповеданија Бошњаке већи уплив имати неће бити за Србију тежак задатак. Више предострожности и вниманија на против тога изискује то, да се католички Бошњаци задобиједу.”¹⁷

Као једна од главних препрека остваривању постављених циљева постављала се прилична економска зависност од Аустрије. “Цјела трговина Србије спољашња – вели Гарашанин – налази се у рукама Аустрије...Преко Земуна са страним државама у непосредствени трговачки сојуз ступити, остаће свагдар ствар врло мучна. Због тога се Србија побринуту мора за нов трговачки пут, који би Србију на море довео и за њу тамо пристаниште створио.” Због тога је потребан “јачи уплив на сјеверне Арбанезе и на Црну Гору, а ово су управо они народи који имаду кључеве од врата Босне и Херцеговине и од самога мора Адријатическог... Француска и Енглеска не само што се не би томе противиле, него би то још потпомагале, а Порта такође не би противна била, јер с тиме би њено једно пристаниште на ново процветало.”¹⁸

Питању сарадње са Црном Гором дата је посебна важност. Дугогодишња руска помоћ сународницима у Црној Гори била је од судбоносне важности за самосталност Црне Горе, али и мач са две оштрице за свесрпску ствар. Зато је јачање веза са Црном Гором и пружање помоћи морало представљати императив. “Нека Србија и у Црној Гори – казује “Начертаније” – примјер Русије следује и нека даде владике правилну свакогодишњу подпору у новцу. Србија ће на овај начин за малу цјену имати пријатељство земље, која најмање 10.000 брдних војника поставити може.”¹⁹

Однос према Срему, Бачкој и Банату осликан првенствено критичком немара у односу према пречанским Србима, стављен је међу важне

¹⁷ Исто, стр. 365.

¹⁸ Исто, стр. 365.

¹⁹ Исто, стр. 366.

задатке Србије које треба остварити и “покрај непријатељског уплива Аустрије”. У унутрашње ствари Аустрије задирао је однос са чешким Словенима, на коме је Зах опширно инсистирао, а који је Гарашанин свесно скратио, имајући у виду стварне могућности и нужне интересе Србије. Гарашанин казује “да је нужно почети упознавати Србију са Славенима Чешке, Моравије и Словачке и то на један врло предострожан и одвећ мудар начин како то не би могло Аустрији у очи пасти.”²⁰

Овако сажет и прецизно одређен национални програм, иако дуго држан у тајности, све више је постајао оквир деловања Србије у будућим временима, од кога се по некад одступало, али који никад није напуштен. И до данашњих дана трају расправе да ли је Гарашанинов програм био југословенски или великосрпски, но чињенице казују да су у таквом окружењу испољена гледишта била нужна. Она су указала на смернице односа према пријатељима и према непријатељима, указујући на честу могућност стављања знака једнакости између њих.

Литература

- Јовановић, Слободан, Уставобранитељи и њихова влада, Београд 1990.
- Мекензи, Дејвид, Илија Гарашанин државник и дипломата, Београд 1987.
- Страњакровић, Драгослав, Како је постало Гарашаниново “Начертаније”, Споменик САНУ, ХСГ
- Војна енциклопедија, том 9, Београд 1972.
- Писма Илије Гарашанина Јовану Мариновићу, књига прва, средио Ст. Ловчевић, Београд 1931.
- Писма Илије Гарашанина Јовану Мариновићу, књига друга, средио Ст. Ловчевић, Београд 1931.

²⁰ Исто, стр. 367.

Nebojša Randelović, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

THE NATIONAL PROGRAM OF THE CONSTITUTION DEFENDERS IN THE PRINCIPALITY OF SERBIA

Summary

According to Slobodan Jovanović, the Constitution Defenders were the political party that fought for the Constitution of 1838 and against the autocracy of Prince Miloš Obrenović, overthrew Prince Miloš in 1839 and Prince Mihailo in 1842, brought Alexander Karađorđević to the throne in 1842, and largely ruled Serbia during his reign until 1858, when the Obrenović dynasty was reestablished. Despite all the anomalies of its structure and state apparatus, the Principality of Serbia yielded the first comprehensive national program, embodied in Ilija Garašanin's "Načertanije" (Draft national policy program) of 1844. That national program still causes controversy today, but it certainly left a deep mark on Serbian history and provided guidelines in the process of creating Serbian statehood. The paper depicts the circumstances in which the national program was created, and the actors of current events. The author presents the activities of the Constitution Defenders, primarily the famous statesman Ilija Garašanin, in light of the circumstances at that time, and elaborates on the emergence of this national program, which exceeded the needs and borders of the Principality of Serbia. In this context, the author outlines the activities of Franjo Zach and Adam Czartoryski, who often stood behind the Pan-Slavic emigration and the followers of Pan-Slavism.

Keywords: Principality of Serbia, Constitution of 1838, Defenders of the Constitution, national program, Ilija Garašanin, Franjo Zach.

Др Милена Јовановић Zattila,*
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 366.5(497.11)(094.5)
UDK: 366:004.7
UDK: 004.738.5:347
DOI: 10.5281/zenodo.17996273

ДИГИТАЛНИ САДРЖАЈ ПРЕМА НАЦРТУ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОТРОШАЧА - КОРАК НАПРЕД ИЛИ НАЗАД ДВА **

Апстракт: Република Србија добиће шести Закон о заштити потрошача у овом веку, што упућује на континуиране покушаје законодавца да унапреди нормативни оквир у овој области. Рад критички разматра предложени текст нацрта Закона, са посебним освртом на члан 4 који уређује његову примену, као и одредбе које се односе на потрошачка права у области дигиталног садржаја и дигиталних услуга. Постаје очигледно да једна од уводних норми, која би требало да буде јасна и усмерена на интересе потрошача, не испуњава ту функцију у предложеном облику. Непрецизно разграничење појмова дигиталног садржаја, дигиталне услуге и робе са дигиталним елементима додатно ствара нормативну несигурност, упркос формалном позивању законодавца на усклађивање са правом Европске уније. У раду се анализирају ове концептуалне недоследности и указује на потребу супстанцијалног, а не декларативног усклађивања са Директивама 2019/770 и 2019/771, како би се обезбедила предвидивост, правна сигурност и делотворна заштита потрошача у дигиталном окружењу.

Кључне речи: нацрт Закона о заштити потрошача, примена закона, дигитални садржај, дигиталне услуге.

* milena@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0001-9223-838X.

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту”, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. година.

1. Увод

Промене у динамици тржишта, убрзани развој дигиталних технологија и све сложенији облици пословних модела поставили су систем заштите потрошача у Републици Србији пред изазов који постојећи нормативни оквир више није могао у потпуности да изнесе. Иако је важећи Закон о заштити потрошача из 2021. године¹ представљао значајан корак у правцу усклађивања са правом Европске уније и консолидовања домаћег система, пракса је показала да бројни сегменти регулација односа између трговаца и потрошача нису били довољно прецизирани и функционално прилагођени актуелним потребама тржишта. Управо из тог разлога настаје нацрт новог Закона о заштити потрошача чије образложење указује на три кључне тачке реформе: унапређење механизма вансудског решавања потрошачких спорова, уређење права потрошача у области дигиталних садржаја и дигиталних услуга и даље усклађивање са новим директивама Европске уније.²

Из образложења Министарства проистиче да је обим неопходних измена превазилазио домет уобичајених измена и допуна закона и да је целисходан искорак ка доношењу потпуно новог текста био нужан,³ не само ради формалног усклађивања са европским правом, већ и због суштинског подизања функционалности читавог система заштите потрошача. То, међутим, не значи да су предложена решења лишена

¹ Закон о заштити потрошача („Сл. гласник РС“, бр. 88/2021).

² Вид. Министарство унутрашње и спољне трговине, *Образложење Нацрта закона о заштити потрошача*, 2025., стр. 1-2, <https://must.gov.rs/extfile/sr/14355/Obrazlozenje-%20Nacrta%20zakona%20o%20zastiti%20potros-aca.pdf> (приступљено, 16.11.2025. године).

³ Неопходно је било да нацрт новог ЗЗП оснажи механизме колективне заштите потрошача, у складу са Директивом (ЕУ) 2020/1828 о репрезентативним тужбама за заштиту колективних интереса потрошача (енг. Directive (EU) 2020/1828 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2020 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers and repealing Directive 2009/22/EC, *OJ L* 409, 4.12.2020). Како ово усклађивање није извршено, остаје основана критика законодавцу што није уредио један од најважнијих инструмената заштите потрошача. О потреби колективне заштите потрошача више вид. Јовановић Zattila, М., Вукадиновић, Р., *Collective redress in consumer protection in Serbia*, у: *Collective redress mechanisms in consumer protection in the European Union and south east Europe – comparative study* (ed. V. Efremova), GIZ, Скопље, 2018, pp 339-375. О проблемима потрошача са подручја Европске уније у вези са остваривањем колективне заштите својих права и потенцијалном проблему српских потрошача, више вид. Јовановић Zattila, М., Марјановић, С., *European Consumers' Protection in Dieselgate Case: Quo Vadis, Serbia?*, *Pravni Horizonti*, (9) 2024, pp 9-36.

концепцијских ризика. Напротив, анализа поступка који је претходио нацрту Закона, као и самог нормативног текста, показује да кључни изазови нису структурно усаглашени са прокламованим циљевима прописа. Посебно је значајно тумачење члана 4 нацрта Закона, који уређује његов однос према другим прописима. Ова одредба постаје централна тачка могуће дерогације постојећег нивоа заштите потрошача, што представља темељни проблем не само са становишта систематизације права, већ и са становишта уставне гаранције правне сигурности и предвидивости.

Из тог разлога овај рад полази од критичког преиспитивања те кључне норме. Уместо да буде механизам очувања и јачања система, члан 4 нацрта Закона у садашњем облику може постати регулаторни пролаз кроз који се посебним прописима постепено редукује домашај потрошачке заштите. Ово питање је утолико значајније што нацрт ЗЗП у другом делу доноси бројне новине, нарочито у области дигиталних садржаја, дигиталних услуга и робе са дигиталним елементима, где се уводе појмови и институти који до сада нису били систематски обрађени у српском праву. Нормативна конструкција овог дела Закона, иако наизглед модерна и кохерентна, у појединим сегментима оставља недовољно прецизиране појмове и критеријуме разграничавања, што може умањити његов капацитет да у стварности заштити потрошача као економски слабију страну.⁴

Рад има двоструки циљ. Први је да критички преиспита телолошки и системски домашај члана 4 нацрта Закона као централне норме која одређује хијерархију и међусобни однос извора права у области заштите потрошача. Други је да укаже на концептуалне и термилошке недоумице које се јављају у делу закона који уређује дигитални садржај, дигиталне услуге и робу са дигиталним елементима,⁵ имајући у виду да овде нејасна норма не значи само системску празнину већ и конкретно смањење степена правне сигурности за потрошаче. На тај начин рад повезује методолошки поступак законодавца, нормативну структуру нацрта Закона и реалне последице које би примена предложених решења могла произвести у правној пракси.

Овим приступом се предложени нацрт Закона о заштити потрошача анализира не само као техничка измена правног текста, него као део ширег процеса модернизације и функционалног обликовања срп-

⁴ О потрошачу као слабијој страни се указује у чл. 3, ст. 6 ЗЗП из 2021.

⁵ Више о дигиталном садржају у уговорном праву вид. Petrović, A., *Digitalni sadržaj kao predmet ugovora*, *Zbornik radova Međunarodni naučni skup „Izazovi i perspektive razvoja pravnih sistema u XXI vijeku“*, 3(2) 2023, , str. 305-317.

ског потрошачког права. Циљ је да се укаже на места на којима реформски циљеви и нормативни искази закона стоје у нескладу, као и на потенцијале и недостатке предложених решења, како би се створила основа за рационалније, јасније и системски одрживије уређење ове значајне области.

2. Примена Закона о заштити потрошача *de lege ferenda*

Норма о примени закона представља једну од кључних системских одредаба у праву заштите потрошача, јер управо она одређује да ли Закон о заштити потрошача функционише као кровни пропис или само као један од секторалних извора, изложен дерогацији другим законима. У важећем Закону из 2021. године ова одредба постављена је тако да ЗЗП има улогу минималног стандарда и општег оквира.⁶ Посебни прописи могу имати предност само уколико обезбеђују виши ниво заштите. Тај механизам, иако није без недостатака у погледу примене, почива на две логичне претпоставке: да је потрошач економски слабија страна и да стога сваки иступ из посебног сектора мора бити у његову корист, никако на његову штету. То је уједно и дух права ЕУ и његових директива о минималној хармонизацији.

Нацрт закона мења управо овај темељ.⁷ Уместо захтева да посебан пропис обезбеди виши степен заштите, предлаже се решење по коме се посебни прописи примењују већ тиме што имају „исти циљ“ и уређују предметне односе.⁸ У пракси, ова промена ствара ризик да се ЗЗП сведе на секундарни извор, док ће посебни закони попут оних у области енергетике, поштанских услуга, туризма и др.,⁹ својим ужим или рестриктивнијим одредбама, бити у позицији да преузму примат. На тај начин могу настати ситуације у којима минимални стандарди ЗЗП-а бивају заобиђени.¹⁰ Управо зато се у теорији и пракси заштите

⁶ Вид. чл. 4, ст. 1 ЗЗП из 2021.

⁷ Чл. 4 ст. 1 нацрта Закона о заштити потрошача из 2025. године – „Одредбе овог закона се примењују на односе потрошача и трговаца, који су предмет овог закона, осим у случају постојања посебних прописа који садрже одредбе које имају исти циљ и уређују предметне односе, примењују се ти посебни прописи.“

⁸ Текст члана 4 нацрта Закона одступа од овог стандарда уклањањем критеријума „вишег нивоа заштите“.

⁹ Вид. чл. 195, ст. 1, тач. 4) Закона о енергетици („Сл. гласник РС“, бр. 145/2014, 95/2018 - др. закон, 40/2021, 35/2023 - др. закон, 62/2023 и 94/2024); чл. 6, ст. 3, тач. 6) Закон о поштанским услугама („Сл. гласник РС“, бр. 19/2025); чл. 78 Закона о туризму („Сл. гласник РС“, бр. 17/2019).

¹⁰ На пример, Законом о поштанским услугама прописано је да је поштански оператор

потрошача инсистира да кровни закон мора задржати улогу чувара минимума права.

Проблеми овако формулисаног решења виде се на више нивоа. Прво, правна сигурност је значајно нарушена, будући да примена норме тражи двостепено испитивање: да ли посебан пропис уређује однос и који је његов циљ. Циљ законодавца у појединачним секторским прописима ретко је јасно дефинисан или је шире постављен, што отвара простор различитим тумачењима. То уводи нестабилност која је у директној супротности са чланом 3 став 6 важећег, али и нацрта Закона о заштити потрошача, који наглашава потребу да се приликом тумачења закона штити потрошач као економски слабија страна. Уколико закон истовремено изричито штити ту страну, а индиректно омогућава одступање од тих заштитних норми, поставља се питање доследности целокупног концепта.

Друго, уколико би се посебни прописи примењивали без услова вишег нивоа заштите, морало би се прихватити да акт нижег правног ранга – па чак и правилник или одлука локалне самоуправе – може фактички дерогирати закон.¹¹ То је у супротности са уставним начелом хијерархије правних аката,¹² али и добром законодавном политиком. Такво решење није образложено у документима који прате нацрт Закона,¹³ нити је понуђена анализа досадашње примене члана 4 важећег ЗЗП-а. Управо би та анализа, која недостаје, требало да буде полазиште за реформу. У вези с тим, досадашња примена норме важећег закона понекад је стварала дилеме у погледу тумачења „вишег нивоа“, али те дилеме су биле решиве у оквиру постојећег система вредности – норма је макар била јасно усмерена на заштиту потрошача.

Треће, питање усклађености са правом ЕУ. Иако имплементација Директиве 2011/83 и других савремених европских инструмената

дужан да донесе одлуку о поднетој рекламацији у року од 15 дана од дана пријема рекламације (чл. 77); за ЗЗП је рок 8 дана.

¹¹ Општи акти јединица локалне самоуправе на територији Републике Србије, који уређују рад комуналних предузећа, нарочито топлана и водовода, у значајном делу нису усаглашени са Законом о заштити потрошача. Уколико би се спорна одредба нашла у новом Закону, створила би се ситуација у којој би ти општи акти имали примат над Законом о заштити потрошача, иако обезбеђују нижи ниво правне заштите.

¹² Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021), чл. 194–195.

¹³ Вид. Министарство унутрашње и спољне трговине, *Образложење Нацрта закона о заштити потрошача*, 2025., стр. 6, <https://must.gov.rs/extfile/sr/14355/Obrazlozenje-%20Nacrta%20zakona%20o%20zastiti%20potrosaca.pdf> (приступљено, 16.11.2025. године).

несумњиво стоји као циљ,¹⁴ европско право не захтева, нити препоручује, да национални закони искључе сопствене заштитне механизме. Европска регулатива поставља минималне стандарде, али државама допушта да своје законодавство формирају тако да потрошачима пруже више (Република Србија има такву позицију већ годинама). Садашње решење из нацрта Закона, које би увело могућност смањења постојећих норми, није у духу тих стандарда, нити је у складу са политичким обавезама из поглавља 28, које подразумева стабилизацију, а не „ерозију“ механизма заштите потрошача.

Нарочито је значајно истаћи да је члан 4 став 1 нацрта Закона, према одредби члана 220, означен као норма која се примењује од тренутка ступања Закона на снагу. У образложењу нацрта наводи да се Закон у целини примењује након истека тромесечног рока како би се омогућило прилагођавање учесника на тржишту новим правилима, док се члан 4 став 1 изузима из тог режима и добија моменталну примену. Управо то законодавно опредељење открива да је овој одредби приписан изузетан значај у будућој конструкцији система заштите потрошача. Ипак, такав приступ отвара низ спорних питања. Уколико законодавац одређену норму издваја као одмах применљиву, онда се подразумева да она мора бити јасна, прецизна и недвосмислено усмерена ка јачању јавног интереса, односно ка вишем нивоу заштите потрошача. У супротном, постоји реалан ризик да моментална примена

¹⁴ Осим наведене Директиве 2011/83/EУ о правима потрошача (енг. Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament, *OJ L 304*, 22.11.2011), потреба за усклађивањем са новим директивама Европске уније се посебно односи на: Директиву (ЕУ) 2019/2161 о бољој примени и модернизацији правила ЕУ о заштити потрошача (енг. Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules, *OJ L 328*, 18.12.2019); Директиву (ЕУ) 2019/770 о одређеним аспектима уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга (енг. Directive (EU) 2019/770 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services, *OJ L 136*, 22.5.2019); Директиву (ЕУ) 2019/771 о одређеним аспектима уговора о продаји робе (енг. Directive (EU) 2019/771 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the sale of goods, amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC, and repealing Directive 1999/44/EC, *OJ L 136*, 22.5.2019).

норме која није довољно доктринарно ни нормативно дефинисана произведе супротан ефекат. Одредба која треба да функционише као механизам подизања стандарда заштите може, услед неодређености или широких клаузула, постати извор правне несигурности.

То се нарочито односи на ситуације у којима примена члана 4 став 1, у колизији са посебним прописима, омогућава да различити сектори развију различите нивое заштите, зависно од снаге регулаторних тела, тржишне структуре или локалних прописа. Такав модел заправо води правној фрагментацији која најчешће иде у корист економски снажнијих трговаца, док потрошачи остају изложени варијацијама у заштити уместо доследном и ујединаченом правном оквиру. У том смислу, изузимање члана 4 став 1 из општег *vacatio legis* режима морало би бити додатно и убедљивије образложено. Уколико се већ инсистира на моменталној примени, онда је законодавац био у обавези да формулише норму која не оставља могућност различитим тумачењима, како би се избегла ситуација да се у најосетљивијој области, заштити потрошача,¹⁵ отвори простор регулаторној асиметрији.

Сагледавајући све претходно изнете аргументе, чини се да предложена одредба нацрта Закона не само да не унапређује систем заштите потрошача, већ потенцијално сужава опсег заштитних норми. Уместо да се оснажи јединствен, предвидив и кохерентан систем, ствара се утисак да се креће у супротном смеру. Доследност правног оквира и његова јединствена примена представљају темељ поверења потрошача и нужна претпоставка за стабилно функционисање тржишта.

Уколико се, међутим, допусти модел у коме потрошач мора да прелази кроз више секторских прописа да би уопште утврдио која права постоје и у ком обиму, добија се систем који није транспарентан, правно стабилан, а ни лако применљив. Такав систем у пракси готово увек иде на штету потрошача, јер сложеније регулативе обично користе они актери који располажу већом правном и економском снагом. Најзад, фрагментација која настаје оваквим законодавним решењем поништава основну идеју савременог потрошачког права, а то је минималан и једнообразан стандард заштите, доступан сваком потрошачу без обзира на сектор, локацију или специфичност услуге.

Решење које се намеће као рационално, а које може бити и предмет даљих разматрања, јесте задржавање концепта важећег закона уз прецизније и јасније формулисање норме. У стручној литератури већ се издваја предлог по којем би се задржало начело да се одредбе Закона о

¹⁵ Јовановић Zattila, М., 2022, *Право потрошача*, Ниш, стр. 17.

заштити потрошача примењују као основни, општи нормативни оквир, док би се посебни прописи примењивали само уколико нису супротни ЗЗП и уколико потрошачу обезбеђују виши степен заштите.¹⁶ Такав модел штити јединство правног система, спречава смањење достигнутог нивоа заштите и умањује простор за различита, секторски условљена тумачења која могу довести до правне несигурности.

Овакво решење је у духу европских стандарда, јер је само доследна примена начела „вишег нивоа заштите“ у складу са општим принципима права ЕУ о минималној и максималној хармонизацији. Истовремено, оно је и у потпуној сагласности са уставним начелима правне сигурности и забране погоршања положаја слабије стране у уговорним односима. На тај начин се обезбеђује да нови закон буде инструмент унапређења система, а не фактор његовог слабљења.

Имајући у виду претходно наведено, предложена измена члана 4 нацрта Закона делује као корак назад у односу на постојеће стандарде заштите потрошача. Систем потрошачког права у Србији и без тога носи значајне структурне слабости: поступци вансудског решавања спорова у пракси често нису довољно ефикасни, надзорни механизми су ограничених капацитета, а у примени бројних одредаба постоји изражен раскорак између нормативног оквира и стварне заштите потрошача. У таквом контексту, укидање или релативизовање једног од ретких јасно нормираних инструмената који потрошачима обезбеђује предвидив ниво заштите представља одступање од добре законодавне праксе.

Због тога би, у интересу правне сигурности, али и саме сврхе Закона, било оправдано да се предложена норма преиспита пре њеног формалног усвајања. Управо од квалитета ове одредбе зависи да ли ће нови Закон представљати корак напред ка стварном усклађивању са европским стандардима или ће постати још један извор недоумица и практичних тешкоћа. Закон који тежи да уреди овако значајну област мора бити не само технички коректан већ и функционалан у свакодневници, а то подразумева јасне, једнообразно применљиве норме које граде поверење и јавности и тржишних учесника.

3. Однос општих и посебних прописа у нацрту Закона о заштити потрошача

Током јавне расправе о нацрту Закона, посебну пажњу стручне јавности привукла је одредба којом се прописује однос општег и посебних прописа у области заштите потрошача. Управо зато је значајно

¹⁶ *Ibid.*, стр. 15, Мићовић, М., *Заштита права потрошача*, Крагујевац, 2009, стр. 21.

нагласити допринос стручне јавности која је указала на потребу прецизнијег уређења одредбе којом се прописује однос општег и посебних прописа у области заштите потрошача.¹⁷ Њихов предлог је суштински усмерен ка спречавању могућности да посебни прописи фактички потисну примену Закона о заштити потрошача на начин који се умањи обим и ниво заштите. Предложено је да спорна формулација буде измењена тако да се примена посебних прописа дозволи само ако они обезбеђују виши ниво заштите потрошача, и то уз задржавање истог циља и истог предмета регулисања.

Министарство је предложене измене делимично прихватило. Уместо првобитне формулације, која је остављала широк и правно ризичан простор за дерогацију Закона о заштити потрошача, предложено је ново решење: „Одредбе овог закона примењују се на односе између потрошача и трговца осим ако је посебним законом који је усклађен са правном тековином Европске уније, другачије прописано“.¹⁸

Тако конципирана норма несумњиво представља извесно побољшање у односу на првобитни текст, пре свега зато што уводи потребну везу са правном тековином Европске уније и спречава предност прописа који нису усклађени са ЕУ стандардима. Упркос томе, остаје отворено суштинско питање правне сигурности: пуко позивање на усклађеност са правном тековином ЕУ није гаранција да ће посебан пропис обезбедити једнак или виши степен заштите потрошача у домаћем правном систему. Због тога би било неопходно да законодавац експлицитно предвиди услов да се посебан пропис може примењивати уместо одредаба ЗЗП само уколико обезбеђује виши ниво заштите потрошача. Такав стандард би пружио поуздану материјалну гаранцију, а не само формални критеријум усклађености, чиме би умањио ризик правне несигурности.

У том смислу интервенција јавности била је теоријски утемељена и системски оправдана. Иако је Министарство прихватило њихову иницијативу само делимично, опсег јавне расправе указује да постоји реална потреба за још прецизнијим уређењем спорне норме, што је од непосредног јавног интереса.

¹⁷ Вид. Министарство унутрашње и спољне трговине, *Извештај о спроведеној јавној расправи и табеларни преглед коментара и одговора на исте*, од 30.9.2025. године, стр. 3, <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/507/4> (приступљено, 17.11.2025. године).

¹⁸ Идентичну норму садржи Закон о заштити потрошача Црне Горе („Службени лист Црне Горе”, бр. 002/14 од 14.01.2014, 006/14 од 04.02.2014, 043/15 од 31.07.2015, 070/17 од 27.10.2017, 067/19 од 11.12.2019), чл. 3, ст. 1.

4. Усклађивање појмова дигиталног окружења са савременим тенденцијама

Нове одредбе нацрта Закона које се односе на дигитални садржај, дигиталне услуге и робу са дигиталним елементима представљају најзначајнију материјалну измену у систему заштите потрошача предложеним законским текстом.¹⁹ За разлику од традиционалних облика заштите који су се ослањали на класичне облигационе квалификације, ове одредбе уводе потпуно нову нормативну логику, утемељену на техничким својствима, функционалности и динамици дигиталног окружења.²⁰ Наизглед једноставна транспозиција Директиве (ЕУ) 2019/770,²¹ у стварности доноси домино ефекат на читав низ правних института, што овим одредбама даје структурални значај далеко шири од оног који формално имају.²²

¹⁹ Вид. чл. 4, ст. 9-15 нацрта 33П-а.

²⁰ У систему правних норми интернет и дигитални садржај све више добијају на значају, имајући у виду да је последњих година у значајној мери порастао број закључених уговора преко интернета. Вид. Svantesson D.J.B., „Digital Contracts in Global Surroundings“, in *European Contract Law in the Digital Age*, ed. Stefan Grundmann, Cambridge, Intersentia Publishers, 2018, p. 52).

²¹ Директива (ЕУ) 2019/770 представља преломни искорак у области уговорног права, јер први пут систематски уређује уговоре чији је предмет дигитални садржај или дигитална услуга. Њена важност је огромна имајући у виду обим свакодневних трансакција у дигиталној сфери (грађани Европске уније свакога дана закључују милионе уговора који се односе на преузимање софтвера, коришћење апликација, као и приступ различитим платформама. Управо због тог интензитета и учесталости, примена ове директиве надмашује домет већине других аката секундарног права ЕУ (Schulze R., Staudenmayer D., *EU Digital Law*, Baden-Oxford, 2020, p 5).

²² Одредба нацрта Закона којом се дигитални садржај и дигитална услуга подводе под општи појам „производа“, а роба са дигиталним елементима под појам „робе“, оставља утисак недовољно прецизног и нормативно неспретног решења. Такво поистовећивање потиरे разлике које европски законодавац изричито наглашава у члану 2 Директиве 2019/771, где су наведени појмови раздвојени управо због различитих режима одговорности и услова примене. Недостатак јасних дефиниција утиче на правну сигурност и ствара недоумице о томе када важи општи режим заштите потрошача, а када посебна правила за дигитални садржај и услуге. Поводом критика изнетих на рачун нацрта Закона (чл. 5, ст. 1) Министарство одговара да су дефиниције „у потпуности пренете“ из релевантних директива, али само формално преузимање термина није довољно када је њихов материјални смисао измењен систематичним смештањем у оквиру који нису предвиђени европским правом. Ако се структура Директива не испоштује у делу који разграничава нове правне појмове, њихово преношење губи практични значај. Управо зато остаје основана примедба да је нацрт Закона ослабио

Само формално проширивање поља примене закона на различите уговорне типове – продају робе, уговор о делу, уговоре мешовите природе, испоруку дигиталног садржаја који се не може функционално одвојити од робе и испоруке дигиталних услуга – успоставља нову врсту униформности која више не почива на класичној облигационој квалификацији, већ на економској и технолошкој стварности савремених тржишта. У основи таквог приступа налази се идеја да правни режим треба да прати реалну функцију производа у рукама просечног потрошача. Савремено потрошачко право све изразитије прихвата управо тај функционални приступ, што ширење поља његове примене на извешан начин чини неизбежним.

Оно што изазива највеће теоријске и практичне дилеме јесте начин на који нацрт Закона третира питање интегрисаног и повезаног дигиталног садржаја. Претпоставка да је дигитални елемент део уговора о продаји, у случају било какве сумње, има за циљ повећање правне сигурности. То је несумњиво интенција у складу са Директивом 2019/770, која настоји да уклони ситуације у којима би потрошач остао без јасних права због техничких специфичности испоруке дигиталног садржаја. Ипак, спорно је да ли се оваквом техником законодавца врши прекомерно поједностављење комплексних технолошких структура. У реалности, ни просечан потрошач ни просечан трговац често нису у могућности да прецизно разликују „интегрисану“, „повезану“ или „независну“ функционалност. У одсуству прецизних критеријума интероперабилности, компатибилности и функционалне зависности,²³ оваква претпоставка може постати извор нових спорова. Формулације преузете из европске тековине, уколико нису праћене домаћим техничко-правним стандардима, не доприносе стварној правној извесности, већ само формално усклађују пропис са Директивом.

Од изузетног значаја је и одредба којом се правила о продаји примењују на случајеве када потрошач „плаћа“ дигиталну услугу личним подацима.²⁴ Овакво проширење појма накнаде одражава европску тенденцију да се лични подаци посматрају као економска вредност. Теоријски посматрано, реч је о најзначајнијој концепцијској промени у савременом уговорном праву. Поставља се питање да ли домаћи систем

разликовање које је кључно за примену посебних правила о дигиталном садржају и дигиталним услугама.

²³ Независно од тога што је нацрт Закона усаглашен са Директивом ЕУ, препорука је употребити прикладније и свима разумљиве термине, имајући у виду да се потрошачко право примењује на готово целокупну популацију.

²⁴ Вид. чл. 4, ст. 10 нацрта ЗЗП.

заштите података о личности има капацитет да обезбеди адекватан ниво контроле и транспарентности који се подразумева у европском систему. Уколико систем није у стању да се носи са последицама овакве норме, онда се правна сигурност доводи у питање, јер се трговац формално уклапа у норму, а потрошач у суштини остаје без реалне контроле над својим подацима.

Посебан део регулаторне комплексности односи се на листу изузетака од примене правила о дигиталном садржају и дигиталним услугама, којих је у нацрту Закона чак седам. Иако је већина изузетака преузета из европског извора, поједине формулације остављају широк простор за тумачење. Најбољи пример је изузеће софтвера који се нуди под бесплатном и отвореном лиценцом.²⁵ Проблематично је што се у нацрту Закона не објашњава шта се сматра „отвореном“ лиценцом, који услови дефинишу њену „бесплатну“ природу и како се тачно одређује да ли трговац користи личне податке искључиво ради „побољшања сигурности“. Ово је језгро правне несигурности: уколико законодавац остави техничке појмове без нормативне артикулације, онда ће се њихово значење формирати тек судском праксом, што потрошача ставља у слабију позицију у односу на трговца који унапред познаје техничку структуру производа или услуге.

Анализа оваквих примера показује да формално ослањање на правну тековину ЕУ не може бити довољан гарант правне сигурности. Европски стандарди функционишу на основама које укључују дугогодишњу судску праксу, стандардизоване техничке протоколе и институције које располажу високим нивоом дигиталне експертизе. Уколико се таква решења преузимају без одговарајућег нивоа прецизности, ризик нормативне празнине изван је већ у првој години примене закона. Ово је нарочито значајно у контексту члана 4, јер се у ставу 14 истовремено утврђују бројни изузеци и уводи комплексно разграничење које обухвата услуге, робу и „чисти“ дигитални садржај.²⁶

²⁵ Вид. чл. 4, ст. 14, тач. 5).

²⁶ У ставу 14 чл. 4 нацрта Закона се на недвосмислен начин одређује у којим ситуацијама режим дигиталног садржаја и услуга не важи. Идеја о разграничењу сама по себи није спорна: недигиталне услуге не треба подводити под дигитални режим; електронске комуникационе услуге, здравствена заштита, игре на срећу и јавно доступни садржаји уређују се посебним прописима. Ипак, дилема се јавља у месту где нацрт Закона поставља границу између онога што јесте „дигитална испорука“ и онога што је само технички медиј којим се услуга пружа. Овде је потребан далеко виши ниво прецизности од оног који је употребљен.

У ставу 15 истог члана додатно се компликује законски текст увођењем разграничења између робе са дигиталним елементом и „чистог“ дигиталног садржаја. Иако је ово разграничење усклађено са европском регулативом, у пракси постоји ризик од спорова у ситуацијама где није очигледно да ли је дигитална компонента неопходна за функционисање робе или представља посебну услугу.²⁷ Процена да ли дигитална компонента представља саставни део робе или засебну услугу ослања се на техничке параметре који превазилазе ниво знања просечног потрошача.

5. Закључак

Сагледавајући предложене измене, постаје очигледно да члан 4 нацрта Закона остаје системска тачка највеће концептуалне слабости будућег нормативног оквира заштите потрошача. Иако је формулација измењена након јавне расправе и тиме делимично отклоњен ризик од најшире дерогације Закона о заштити потрошача, суштина проблема није отклоњена. Задржана је недовољно одређена норма која, ослањајући се превасходно на формални критеријум усклађености са правном тековином Европске уније, не обезбеђује материјалну гаранцију да посебни прописи неће редуковати достигнути ниво заштите. Управо изостајање јасне и функционално утемељене формулације ствара простор за правну несигурност и опасност да се Закон о заштити потрошача сведе на секундарни извор, иако би морао да остане крвни механизам заштите.

Истовремено, позитивни искораци у нацрту Закона, посебно у делу који уређује дигитални садржај, дигиталне услуге и робу са дигиталним елементима, заслужују посебну пажњу. Уношењем нових института закон прати технолошки развој и потребе савременог тржишта. Ипак, иако представљају корак напред, ове одредбе показују структурну недовољност – више појмова остаје непотпуно дефинисано, а критеријуми разграничавања функционалних целина недовољно су прецизирани. Недостатак јасних дефиниција може у пракси умањити квалитет заштите коју би ове норме требало да обезбеде и оставити отворена питања која ће се решавати тек кроз спорну примену. Тако се у оба сегмента нацрта Закона открива заједнички именитељ – изостанак довољно јасне и доследно утемељене нормативне конструкције. Зато се као рационалан приступ намеће управо супротан законодавни редослед: најпре је неопходно редефинисати члан 4 тако

²⁷ Савремена роба (телефони, телевизори, аутомобили, кућни уређаји) функционише као мрежа интегрисаних дигиталних система.

да он постане јасан и материјално утемељени стуб ослоња читавог система, а тек онда приступити преиспитивању и других норми које су садржане у нацрту Закона. Само тако ће измене у области дигиталних производа уопште моћи да остваре свој потенцијал.

Закон о заштити потрошача, као системски пропис, мора да почива на уставној и европској традицији очувања достигнутог нивоа заштите. Уколико члан 4 остане у предложеном облику, ризикује се да нови Закон, уместо да унапреди систем, постане извор нових недоумица и регулаторних празнина. Стога је неопходно преиспитати ову кључну одредбу и сачинити нормативну целину која ће истовремено бити функционална и доследна темељним принципима потрошачког права.

Литература

Јовановић Zattila Милена, Право потрошача, Ниш, 2022.

Јовановић Zattila Милена, Вукадиновић, Радован., Collective redress in consumer protection in Serbia, у: Collective redress mechanisms in consumer protection in the European Union and south east Europe – comparative study (ed. V. Efremova), GIZ, Скопље, 2018.

Jovanović Zattila Milena, Marjanović Sanja, European Consumers' Protection in Dieselgate Case: Quo Vadis, Serbia?, *Pravni Horizonti*, (9) 2024, pp. 9-36.

Министарство унутрашње и спољне трговине, Извештај о спроведеној јавној расправи и табеларни преглед коментара и одговора на исте од 30.9.2025. године, <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/507/4> (приступљено, 17.11.2025. године).

Министарство унутрашње и спољне трговине, Образложење Нацрта закона о заштити потрошача 2025, <https://must.gov.rs/extfile/sr/14355/Obrazlozenje%20Nacrt%20zakona-%20o%20zastiti%20-potrosaca.pdf> (приступљено, 16.11.2025. године).

Мићовић Миодраг, Заштита права потрошача, Крагујевац, 2009.

Petrović Anita., Digitalni sadržaj kao predmet ugovora, *Zbornik radova Međunarodni naučni skup „Izazovi i perspektive razvoja pravnih sistema u XXI vijeku“*, 2023, 3(2), str. 305-317.

Svantesson Dan Jerker B., Digital Contracts in Global Surroundings, in *European Contract Law in the Digital Age*, ed. Stefan Grundmann, Cambridge, Intersentia Publishers, 3/2018, pp. 49-86.

Schulze Reiner, Staudenmayer Dirk, *EU Digital Law*, Baden-Oxford, 2020.

Директива 2011/83/EУ о правима потрошача (енг. Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament, OJ L 304, 22.11.2011).

Директива (ЕУ) 2019/770 о одређеним аспектима уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга (енг. Directive (EU) 2019/770 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services, OJ L 136, 22.5.2019).

Директива (ЕУ) 2019/771 о одређеним аспектима уговора о продаји робе (енг. Directive (EU) 2019/771 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the sale of goods, amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC, and repealing Directive 1999/44/EC, OJ L 136, 22.5.2019).

Директива (ЕУ) 2019/2161 о бољој примени и модернизацији правила ЕУ о заштити потрошача (енг. Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules, OJ L 328, 18.12.2019).

Закон о енергетици („Сл. гласник РС“, бр. 145/2014, 95/2018 - др. закон, 40/2021, 35/2023 - др. закон, 62/2023 и 94/2024).

Закон о заштити потрошача („Сл. гласник РС“, бр. 88/2021).

Закон о заштити потрошача Црне Горе („Службени лист Црне Горе“, бр. 002/14 од 14.01.2014, 006/14 од 04.02.2014, 043/15 од 31.07.2015, 070/17 од 27.10.2017, 067/19 од 11.12.2019).

Нацрт Закона о заштити потрошача 2025.

Закон о поштанским услугама („Сл. гласник РС“, бр. 19/2025).

Закон о туризму („Сл. гласник РС“, бр. 17/2019).

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

Milena Jovanović Zattila, LL.D,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

DIGITAL CONTENT UNDER THE DRAFT CONSUMER PROTECTION ACT: ONE STEP FORWARD OR TWO STEPS BACK

Summary

The Republic of Serbia is set to adopt its sixth Consumer Protection Act in this century, which reflects ongoing legislative efforts to improve the normative framework in this field. This paper critically examines the proposed draft Consumer Protection Act, with particular focus on Article 4, which regulates the application of this legislative act, as well as the provisions related to consumer rights concerning digital content and digital services. It is obvious that one of the introductory norms, which should be clear and oriented towards consumer interests, fails to fulfill this function in its current form. The imprecise distinction between the concepts of digital content, digital services, and goods with digital elements generates further normative uncertainty, in spite of the legislator's formal reference to alignment with European Union law. The author analyzes these conceptual inconsistencies and highlights the need for substantial, rather than declarative, harmonization with Directives 2019/770 and 2019/771 to ensure predictability, legal certainty, and effective consumer protection in the digital environment.

Keywords: draft Consumer Protection Act, application of law, digital content, digital services.

КОЛЕКТИВНО ОСТВАРИВАЊЕ АУТОРСКОГ И СРОДНИХ ПРАВА**

Апстракт: Остваривање ауторског и сродних права у пракси се врши на два начина: индивидуално и колективно. Основни и првобитни начин је индивидуални. Без обзира што је он знатно повољнији и ефикаснији пут за носиоце права, данас све више примат добија колективно остваривање права. Штавише, колективно остваривање се у последње време успоставља као правило. На ово је утицао развој технологије, а посебно дигиталне. У информатичком друштву постоје бројне могућности за искоришћавање интелектуалних творевина, па, стога, носиоци права нису у фактичкој могућности да прате и контролишу све те токове. Због тога се, као сврсисходно и конзистентно решење појавило колективно остваривање права. Постоје различите колективне организације, сходно врсти дела, односно права у чијем остваривању учествују. Највећи број ауторских дела и предмета сродних права може бити предмет колективног остваривања, мада не могу баш сви. У раду је детаљније дат приказ система колективног остваривања ауторског и сродних права, као и начин његовог функционисања.

Кључне речи: аутор, ауторско дело, сродна права, организација.

* vidza@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0001-8505-446X.

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту”, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. година.

1. Појам и настанак колективног остваривања права

За ауторе и носиоце сродних права није довољно само установљавање њихових субјективних права у закону, већ је једнако важно и остваривање тих права у пракси, као и правна заштита у случају њихове повреде. Ауторско право и сродна ауторска права могу се у пракси остваривати на два начина: индивидуално и колективно.

Основни и најстарији начин остваривања ових права представља индивидуално остваривање. Овај начин може се реализовати непосредно или преко заступника аутора – менаџера. Са аспекта интереса интелектуалних стваралаца и носилаца сродних права, овај вид остваривања права је знатно повољнији, јер постоји директан однос носилаца права са другом уговорном страном - корисником (дакле, без посредника), што за последицу има ефикасно и брзо затварање финансијске конструкције.¹

Без обзира што је индивидуално остваривање ауторског и сродних права једноставније и исплативије за носиоце права, колективно остваривање ових права у данашњим друштвено-технолошким условима је неминовност и насушна потреба. У данашњим околностима незамисливо је постојање само индивидуалног остваривања права, без специјализованих ентитета – организација. Штавише, чињеница да ауторско право и данас функционише добрим делом је повезана са институтом колективног остваривања ауторског и сродних права.² Осим тога, овај институт би могао да буде значајан фактор у функционисању ауторског и сродних права на Интернету. Наравно, уз подршку одговарајуће легислативе и механизма за њено спровођење.

Дигитална технологија, а посебно Интернет као глобална мрежа, омогућава да ауторска дела буду приступачна великом броју људи истовремено, без обзира на физичку дистанцу међу њима. Дакле, физичка лица су у могућности да размењују предмете ауторскоправне заштите без физичког контакта, док њихов идентитет најчешће остаје непознат. Накнада за сам приступ Интернету у већини држава изузетно је ниска, нарочито уколико се узму у обзир све могућности које корисник претплатом стиче. У складу са наведеним, несумњива је неопходност постављања неког новог законодавног оквира који би јемчио права ауторима, али и корисницима ауторских дела.

¹ Типичан пример: популарна певачка "звезда" договори са влашћу да одржи пригодан концерт на градском тргу, отпева неколико песама (можда, чак и на плејбек), и исте вечери врати се кући пуних џепова, не плативши на то никакве порезе и доприносе.

² Marković, S. Kolektivno ostvarivanje autorskog prava u svetlu slobodne konkurencije na tržištu Evropske unije, ur. Svetislav Taboroš, Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU – prilozi projektu, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, str. 29.

С обзиром на горе изнете чињенице, у информатичком друштву са развојем техничко-технолошких средстава за коришћење ауторских дела и предмета сродних права, интелектуални ствараоци све теже могу своја права остваривати индивидуалним путем. У том смислу, тешкоће се нарочито јављају код тзв. „секундарног искоришћавања“ ауторских дела и предмета сродних ауторских права – искоришћавање употребом телесних носача (тј. медијума, као што су CD, DVD и сл.). Код оваквих облика искоришћавања носиоци ауторских и сродних права налазе се у фактичкој немогућности да прате и контролишу све путеве и начине искоришћавања својих творевина. Осим тога, велика већина носилаца права нема техничка, финансијска и друга потребна средства, и могућности (па и знања) за мониторинг коришћења својих дела. Са друге стране, колективне организације пружају својим члановима организовану административну, стручну и правну услугу, везану за мониторинг, убирање, управљање и расподелу накнада од коришћења.

Због свега горе наведеног, Закон о ауторском и сродним правима из 1998. године први пут је установио и уредио колективно остваривања ових права. Његов концепт предвиђа систем проширене колективне лиценце у остваривању права – *Extended Collective Management System*. Важећи Закон о ауторском и сродним правима (даље: ЗАСП),³ следи курс претходног и предвиђа колективно остваривање ових права, скоро као правило, прописујући обавезу великом броју носилаца ових права да та права остварују колективно.

У Србији је до сада регистровано више организација за колективно остваривање ауторских и сродних права: СОКОЈ – Организација музичких аутора Србије; ОФПС – Организација произвођача фонограма Србије; ПИ – Организација за колективно остваривање права интерпретатора; ОФА – Организација фотографских аутора; ООРП – Организација за остваривање репрографских права; УФУС АФА ЗАШТИТА – Организација филмских аутора Србије; ГОС – Глумачка организација Србије; АА – Асоцијација аутора-Организација стваралаца ликовних дела.

Почетком 2014. године Европски парламент усвајао је Директиву 2014/26/EU⁴ о колективном остваривању ауторског и сродних права и о мултитериторијалном уступању права на музичким делима за онлајн коришћење на унутрашњем тржишту. Њоме се отвара могућност за издавање паневропских лиценци за коришћење музичких садржаја на

³ (Сл.гласник РС", бр. 104/2009, 99/2011, 119/2012, 29/2016 - одлука УС и 66/2019).

⁴ Directive 2014/26/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on collective management of copyright and related rights and multi-territorial licensing of rights in musical works for online use in the internal market Text with EEA relevance, *OJ L 84*, 20.3.2014, pp. 72–98, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/26/oj>

Интернету и уводи конкуренција међу организацијама на тржишту права на коришћење музике онлајн. Уз то, општеприхваћено полазиште је да је потрошачу једноставније, економичније и практичније да користи музичко дело путем Интернета, уместо да исти садржај купи на носачу звука.

Други, најновији акт донет са циљем реформе ауторског права јесте, без дилеме, представља Директива 2019/790/EU⁵ о ауторском и сродним правима на јединственом дигиталном тржишту и измени директива 96/9/EЗ и 2001/29/EЗ. Овим актом одређени су правни оквири у вези са публикацијама које се објављују на интернетским порталима. Такође, утврђена је одговорност пружаоца услуга дељења садржаја у дигиталном окружењу, обавеза прибављања сагласности приликом постављања садржаја у виртуелном простору, коришћење дела и других предмета заштите недоступних на тржишту од стране институција културне баштине као и конципирање института колективног лиценцирања са проширеним учинком.

Осамдесетих година прошлог века даљи развој технологија, а пре свега проналазак аудио и видео касета, допринео је томе да дође до експанзије неовлашћеног умножавања предмета заштите. Међутим, евидентна је била несавршеност аналогне технологије, коју је карактерисао слаб квалитет копија и несразмерно велики трошак приликом умножавања дела. Проналазак компакт-диска (CD) унео је револуцију у том смислу, што је омогућио да квалитет копије и оригинала у сваком смислу буде истоветан. Дакле, круцијална одлика ауторских дела у дигиталном формату јесте идентичност дигиталне копије и оригинала, односно могућност сачињавања неограниченог броја истоветних копија.

У последњој деценији, дошло је до фантастичног развоја Интернета и његових сервиса. У склопу тога, појавили су се специјализовани web-сајтови који омогућавају постављање и дељење аудио-визуелних садржаја. Један од најпознатијих сајтова, Јутјуб, основан 2005. године, омогућио је корисницима Интернета постављање својих аудио-визуелних садржаја, које гледаоци широм света могу да пронађу за свега неколико секунди и исте гледају неограничено.

⁵ Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC (Text with EEA relevance.) PE/51/2019/REV/1, OJ L 130, 17.5.2019, pp. 92–125, <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj>

Следећи корак представља појава платформи за директну размену садржаја (peer to peer network)⁶ која је све присутнија са напретком тзв. Bit torrent технологије. Овакав начин размене садржаја је директан, без посредовања специјализованих сајтова и често се назива клијент–клијент размена.

Уз све наведено, треба споменути и највећу дигиталну базу података Wikipediу, која има значајан ефекат по ауторскоправне односе и представља хипермедијални систем који обезбеђује униформни приступ великом броју докумената и сервиса, као и њихову размену.

Велики допринос повећању броја корисника Интернета, омогућила је и појава друштвених мрежа, у првом реду Фејсбука. Између осталог, друштвене мреже омогућавају масовно коришћење ауторских дела и предмета сродних права, било оно овлашћено или не. Размена фајлова, односно садржаја, један је од најчешћих облика угрожавања ауторских права.

На основу свега наведеног, закључујемо да несумњиво постоји потреба за колективним остваривањем ауторског и сродних права, чији је главни задатак да носиоцима права омогући вршења њихових права у пуном обиму, односно да олакша функционисање ауторског и сродних права кроз: смањење броја неопходних контаката између титулара права и корисника предмете заштите; смањење броја преговараца и уговараца и смањење трансакционих трошкова.

2. Субјекти и области колективног остваривања ауторског и сродних права

Колективно остваривање ауторског и сродних права је законски установљени систем који се налази на средокраћу релације понуда–потражња за привредним искоришћавањем ауторских дела и предмета сродних права. Генерално, може се издвојити пет категорија учесника у овом систему (механизму):

- Аутори као изворни ствараоци ауторских дела и носиоци права (страна понуде);

- Примарни корисници ауторских дела, укључујући и продуcente (по правилу субјекти креативне индустрије) као посебна категорија корисника која се издваја по томе што имају право да даље уступају своја (раније прибављена) ауторскоправна овлашћења, то јест да овлашћују друге кориснике да предузимају одређене радње дисеминације

⁶ Међу првим сервисима за размену музичких садржаја био је Napster, који је милионима корисника омогућио размену музичких садржаја који су били предмет заштите.

ауторских дела на секундарном тржишту (и они су, такође, страна понуде);

- Корисници ауторских дела чија је пословна активност дисеминација ауторских дела ка публици – потрошачима, односно уживаоцима (страна потражње);

- Организације за колективно остваривање права, као ентитети за остваривање права за заједнички рачун више појединачних носилаца права на репертоару сачињеном од скупа ауторских дела тих носилаца права. Притом, организације самостално не врше привредно искоришћавање дела са свог репертоара. Носиоци права које типично заступају организације, јесу субјекти на страни понуде ауторских дела – аутори и примарни корисници ауторских дела. Посредством организација носиоци права иступају заједнички на тржишту. Корисницима – страни потражње ауторских дела – тако је омогућено да на једном месту прибаве овлашћења за коришћење ауторских дела већег броја носилаца права. Организације су на тај начин спона која олакшава међусобно повезивање великог броја носилаца права с великим бројем корисника дела;

- Уживаоци дела (јавност, публика, конзументи), представљају субјекте на крају ланца колективног остваривања права. Они, у коначном, плаћају цену читавог процеса колективног остваривања права, било кроз претплату, улазнице, конзумацију, музички динар и сл.

- Држава, као кровна институција која правно уређује и контролише систем колективног остваривања ауторског права, (преко својих полуга: законодавне, извршне и судске власти). Она треба да обезбеди оптимални оквир у коме ће постојати одговарајућа равнотежа интереса свих субјеката у ланцу колективног остваривања права и да поспешује развој ауторскоправних односа, а не да их кочи или спутава.

Подсетићемо се области деловања првих француских организација, основаних у 19. веку, пионира у овој материји. Организација SACD је прикупљала ауторске накнаде од позоришта за јавно представљање позоришних дела. Организација SGDL је колективно прикупљала накнаде од новинских кућа за умножавање писаних дела. Наајзад, чувена организација SACEM је иступала у име аутора на музичким делима и остваривала њихово овлашћење на јавно извођење дела према трећим лицима. Ове организације су удариле темеље развоју оваквих и сличних организација у другим државама.

Када говоримо о областима деловања организација, односно најчешћим врстама права (дела) под системом колективног управљања треба истаћи да се то начелно одређује на основу два критеријума: (1) према врсти ауторских дела која су предмет остваривања и (2) према

имовинским ауторскоправним овлашћењима која се остварују колективним путем за ту врсту ауторских дела. За тачно одређене врсте ауторских дела, организација остварује тачно одређена ауторско-правна овлашћења. Ми ћемо поћи од критеријума врсте ауторских дела. Тако, временом се колективно остваривање ових права стандардизовало за следеће врсте ауторских дела:

– Музичка дела. Примена колективног остваривања ауторског права је најприсутнија код музичких дела, још од оснивања француске организације SACEM. У овој области најпре се почело с колективним остваривањем ауторскоправног овлашћења на извођење ауторског дела у јавности, да би се потом проширило и на друге облике јавног саопштавања: емитовање (жично, бежично), реемитовање, јавно саопштавање дела с носача звука, јавно саопштавање дела које се емитује итд. (тзв. "мала права").⁷ Ређе се колективно остварују тзв. "велика права" на музичким делима, односно овлашћења у вези с коришћењем музичких дела у сценским продукцијама (позориште, опера, балет итд.). Осим наведених, посредством организација се често остварује ауторскоправно овлашћење на умножавање музичких дела бележењем на носач звука – „механичко право(а)“, али и друга овлашћења на коришћење музике у телесном облику: на стављање дела у промет и давање у закуп.⁸ Такође, организације из области музике остварују колективним путем и релативно право на тзв. посебну накнаду због умножавања музичких дела за личне некомерцијалне сврхе у државама у којима је оно признато, али и друга овлашћења: снимања, умножавања и стављања у промет дела на носаче звука (плоче, касете, компакт дискови и др.) и на носаче звука и слике (ДВД, БД и др.).⁹

⁷ Тзв. "Мала права" (eng. performing rights, small rights) су ауторска права у вези са саопштавањем музичких дела јавности – јавно извођење, емитовање и реемитовање музичких дела, јавно саопштавање дела са носача звука или слике (радио и ТВ станице, концерти, приредбе, трговински и угоститељски објекти итд.).

⁸ Сокој сва та овлашћења означава као „механичка права“, што није неуобичајено. Механичка права (eng. mechanical reproduction rights) су права снимања, умножавања и стављања у промет дела на носаче звука (плоче, касете, компакт дискови и др.) и на носаче звука и слике (ДВД, БД и др.). Механичка права обухватају и умножавање дела на рачунарској меморији (хард диск, УСБ меморија, cloud итд.).

⁹ Ficsor, M. (2002), 89–93. Вид. Tarja Koskinen-Olsson, Nicholas Lowe, Educational Material on Collective Management of Copyright and Related Rights – Module 1: General Aspects of Collective Management, WIPO, Geneva 20126, 23–24; KEA European Affairs, The Collective Management of Rights in Europe – The Quest for Efficiency, European Parliament, Strasbourg 2006, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOLJOIN_ET\(2006\)378260](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOLJOIN_ET(2006)378260), 6. децембар 2019, 31.

– Позоришна дела (драмска и драмско-музичка дела. У појединим државама постоје организације чија делатност покрива драмска и драмско-музичка дела.¹⁰ У највећем делу држава колективно остваривање права за ове врсте дела дела није нарочито заживело. Чак и тамо где постоји оно најчешће има форму тзв. делимичног колективног остваривања права. У таквој форми елементи колективног остваривања права су помешани с елементима индивидуалног остваривања права. Разлог за такву хибридную конструкцију делимичног колективног остваривања ауторског права вероватно лежи у чињеници да је индивидуално остваривање овлашћења на представљање драмских и драмско-музичких дела реално могуће и економски одрживо. Организације ту иступају само као агенти, који олакшавају цео процес остваривања. Зато и колективно остваривање ауторског права у тој области није широко прихваћено. Мада, учестало је да се уз њега колективно остварују и ауторскоправна овлашћења повезана са другим облицима јавног саопштавања, као што су емитовање (нарочито кабловско реемитовање), јавно саопштавање с носача слике (у биоскопима), а у новије време и коришћење на интернету;

– Писана дела. Кључни облик економског коришћења писаних ауторских дела јесте радња њиховог умножавања, док су кључни субјекти у вези с тим делима аутори и издавачи. У регулисању правних односа на релацији „аутор–издавач“ стандард је индивидуално остваривање ауторског права.¹¹ Колективно остваривање права у овој области дуго није било актуелно. Заокрет се, међутим, догодио са појавом фотокопир апарата, у другој половини прошлог века. Ови апарати су омогућили широј популацији масовно умножавање дела, тзв. репрографско умножавање, које је требало уредити.

Уз (аналогно) репрографско умножавање, на прелазу из 20. века у 21. век све значајније је постало тзв. дигитално умножавање (на пример, дигитализација штампаних издања скенирањем, преузимање електронских докумената са Интернета, прављење електронских копија и друго). Оно је, такође, у многим државама подведено под режим колективног остваривања ауторског права. Осим овлашћења на (репрографско и дигитално) умножавање и поједина друга ауторскоправна овлашћења у вези с писаним делима, такође се остварују колективним путем. Међу њима су, између осталог, ауторскоправна овлашћења на емитовање, извођење/представљање и друга.

¹⁰ То су, на пример, Француска (и прва организација SACD), Италија, Шпанија, неке државе Латинске Америке итд.

¹¹ Издавач најчешће прибавља ауторскоправна овлашћења за умножавање и стављање у промет писаних ауторских дела директно од аутора. Због таквог стања ствари ту нема ни потребе за колективним остваривањем права.

Посебно је распрострањено колективно остваривање овлашћења на накнаду за давање дела на послугу од библиотека и других јавних институција у државама које признају то овлашћење. Што се тиче софтвера, иако се они начелно сврставају у писана дела, ауторско право на њима се по правилу остварује индивидуално и остаје ван зоне деловања колективног остваривања права.

С драмско-музичким делима ситуација је специфична – када се њихов „музички“ део самостално искоришћава (на пример, извођење песме из мјузикла, емитовање оперете на радију), она се посматрају као музичка дела и потпадају под ингеренцију организација за колективно остваривање права из те области. Није искључено ни да се колективним путем остварује и релативно право на посебну накнаду због умножавања драмских и драмско-музичких дела за личне некомерцијалне сврхе у државама у којима је оно признато. Мада, тада се та дела у начелу третирају као писана, музичка или филмска (аудио-визуелна) дела исто.

Нарочиту напомену захтевају рачунарски програми – софтвери. Иако се они начелно сврставају у писана дела, ауторско право на њима се правилу остварује индивидуално и остаје ван зоне деловања колективног остваривања права.

– Дела ликовне уметности, фотографије и сл. Што се тиче ових дела, примат у остваривању има индивидуално остваривање. Истина, и у овој области функционише одређени број националних колективних организација. Оне остварују одређена искључивих и неискључива ауторскоправна овлашћења, као нпр: овлашћење на умножавање (нарочито репрографско), овлашћење на емитовање (посебно кабловско реемитовање), различите облике коришћења дела на Интернету, право на посебну накнаду због умножавања за личне некомерцијалне сврхе, право на накнаду за давање дела на послугу и др. Нарочито треба истаћи тзв. право слеђења, које се често у државама у којима је признато остварује на колективан начин;

– Филмска (аудио-визуелна) дела. Ово су специфична и најкомплекснија врста ауторских дела. Ауторско право на филмском делу, по правилу остварује филмски продуцент, који је баш за то специјализован привредни субјект и деривативни носилац права на овој врсти дела. Зато се филмска дела најчешће остварују индивидуално. Ипак, у новије време приметна је тенденција промене у смеру колективног остваривања, па се сада на овај начин најчешће остварују следећа овлашћења: овлашћење на кабловско реемитовање дела (које се у многим државама једино и може остваривати колективним путем), опште овлашћење на емитовање, овлашћење на интерактивно чињење дела

доступним јавности, овлашћење на давање у закуп, право на посебну накнаду због умножавања за личне некомерцијалне сврхе и др.

3. Организација - новоустановљени законски ентитет

3.1. Појам и делатност

Организација је специјализована непрофитна институција основана за колективно остваривање одређених врста ауторских, односно сродних права. Носиоци ауторског, односно сродних права преко организације остварују искључива имовинска права, као и право на потраживање накнаде за своје предмете заштите.¹²

Организацију могу оснивати аутори, односно носиоци ауторског или сродних права, путем уговора о оснивању. То могу чинити и њихова удружења путем одлуке о оснивању.

Оснивачи организације су дужни да од надлежног органа прибаве дозволу за обављање делатности организације. Организација стиче својство правног лица уписом у регистар у који се уписују удружења у складу са законом који уређује правни положај удружења. Решењем о издавању дозволе за обављање делатности организација стиче право да у трајању од пет година од дана издавања решења обавља послове колективног остваривања ауторског, односно сродних права.

Организацијом управљају њени оснивачи и чланови у складу са статутом организације.

Органи организације су: скупштина, управни одбор, директор и надзорни одбор.

Савет за контролу наплате и расподеле накнаде за јавно саопштавање је заједничко тело организација (самостална накнада за музичка дела и јединствена накнада за интерпретаторе и произвођаче фонограма), које оне споразумно оснивају.¹³

¹² У случају остваривања искључивих имовинских права њихови носиоци уговором на искључив начин уступају своја права организацији, са налогом да она у своје име а за њихов рачун закључује уговоре са корисницима о неискључивом уступању тих права. Приликом остваривања права на накнаду, носиоци права дају налог организацији да у својству комисионара (своје име а за њихов рачун) врше наплаћивање накнаде од корисника.

¹³ Накнада за јавно саопштавање музичких дела, као самостална накнада аутора музичких дела и обједињена, јединствена накнада интерпретатора и произвођача фонограма за јавно саопштавање интерпретација и фонограма, из разлога јавног интереса, прикупљају се кроз механизам једне уплатнице достављене корисницима, на начин одређен споразумом који постигну организације. По одбитку споразумно одређених трошкова наплате путем једне уплатнице организацији која остварује права аутора музичких дела, на име самосталне накнаде за јавно саопштавање музичких дела, уплаћује се припадајући износ од 50% укупно

Најважнији општи акти организације су: статут, тарифа и план расподеле. Осим њих могу постојати и други општи акти којима се регулишу поједина питања из делатности организације.

Појединачни акти које доносе органи и овлашћени појединци у организацији морају бити у складу са општим актом организације.

Приликом одређивања тарифе као репер се узимају у обзир тарифе које постоје у државама чији је износ бруто друштвеног производа приближан српском.

Други вид утврђивања накнаде представљају случајеви искоришћавања предмета заштите које није нужно за обављање делатности корисника, већ је акцесорне природе, односно само је корисно или пријатно за обављање основне делатности (нпр. у превозним средствима, тржним центрима, изложбеним просторима, и сл.). У наведеним случајевима искоришћавања примарно је одређивање тарифе у процентуалном износу, а ако је то немогуће или драстично отежано, тарифа се може одредити у паушалном износу.

Обавезе организације. Организација у пословању са корисницима предмета заштите иступа као комисионар у погледу поверених права, односно предмета заштите који су обухваћени њеном делатношћу.

Примарна обавеза организације с обзиром на природу њеног деловања је **дужност обавештавања**.¹⁴

Најзад, финална обавеза организације, која произилази из претходних двеју јесте расподела прихода. У том смислу, организација је дужна да носиоцима ауторског, односно сродних права, који су са њом закључили уговор расподели сав приход остварен од накнаде прикупљене од корисника, по одбитку трошкова пословања, а у складу са планом расподеле.¹⁵

Обавезе корисника. Примарна обавеза корисника је да од организације прибаве права за искоришћавање предмета заштите пре почетка коришћења, у свим случајевима када је добијање дозволе за искоришћавање предмета заштите прописано законом. Ова обавеза се реализује закључивањем одговарајућих уговора између конкретне организације и појединог корисника.

прикупљених средстава. Обједињени износ јединствене накнаде интерпретатора и произвођача фонограма за јавно саопштавање интерпретација и фонограма, расподељује се организацијама у складу са одредбом о праву на накнаду произвођача издатог фонограма.

¹⁴ Организација је дужна да претходно обавести кориснике о именима носилаца ауторског, односно сродних права у чијем интересу иступа. Сем тога, организација је дужна да кориснике, као и заинтересовану јавност редовно обавештава преко масовних медија и у електронској форми на својој интернет страници о свим релевантним околностима.

¹⁵ Расподела мора бити у складу са општим актима (односно критеријумима) организације, а на бази прецизних и релевантних података о искоришћавању предмета заштите.

Главна обавеза корисника је плаћање накнаде организацији. За обавезе корисника солидарно одговарају: лице које користи предмет заштите, власник, држалац и купац простора у којем је предмет заштите коришћен, као и организатор активности у којој је дошло до коришћења предмета заштите.

Следећа обавеза корисника је обавештавање организације о називу предмета заштите, учесталости и обиму искоришћавања, као и о другим околностима које су релевантне за обрачун и расподелу накнаде која се плаћа према тарифи.

Имајући у виду могућности дигиталне технологије, а у жељи да се искоришћавање уведе у легалне канале, закон је увео обавезу за радиодифузне организације да воде електронску евиденцију емитовања и реемитовања ауторских дела и предмета сродних права. Надзор над вођењем електронске евиденције врши Регулаторно тело за електронске медије, као поверени посао.

Организација примарно остварује појединачне интересе одређених субјеката у ауторскоправном односу. Међутим, она посредно штити и јавне интересе, тако што уводи ред у овој области и плаћа одређене фискалне обавезе. Стога је нужна и контрола њеног рада. У том смислу, надзор над радом организације врше надлежни државни органи.

Пошто интелектуално стваралаштво представља интернационалну категорију, то се с правом намеће нужност међународне сарадње у области колективног остваривања права. Редовна је појава да домаћи носиоци права остварују одређену накнаду у страним државама у којима се врши искоришћавање њихових творевина. Ово се постиже закључивањем билатералних и мултилатералних уговора између држава о обезбеђивању страним лицима националног третмана у својој држави, односно изједначавању страних и домаћих носиоца права. Међутим, ако и нема уговора основ се може наћи у националном законодавству које страним лицима обезбеђује национални третман.¹⁶

3.2. Функционисање механизма колективног остваривања права

Механизам колективног остваривања ауторског и сродних права функционише кроз неколико нивоа, односно фаза.

¹⁶ Да би неки носилац ауторског или сродног права на колективан начин остварио своја права он то постиже само на основу закљученог уговора са својом (домаћом) организацијом. Он не ступа у било какве односе са страним организацијама. Домаћа организација закључује тзв. реципрочне споразуме са државама са којима остварује међународну сарадњу у конкретној области. Такође, домаћа организација врши убирање накнада за искоришћавање свих предмета заштите са светског репертоара, значи свих носилаца ауторског и сродног права (домаћих и страних). Затим се врши расподела у складу са прописаним критеријумима.

У првом нивоу, аутори и носиоци сродних права закључују уговоре са организацијом за колективно остваривање права, преносећи на њих овлашћења на искоришћавање права и потраживање накнаде. Ови уговори су искључиви, зато што један аутор или носилац сродног права може закључити овакав уговор само са једном организацијом.

Овлашћени корисник који користи ауторско дело, обављањем своје делатности претвара ауторско дело као нематеријалну (духовну творевину) у материјално добро, односно робу или услугу. Корисник који користи ауторско дело у телесној форми, заправо ставља дело у промет и то: умножава дело (књиге, плоче, касете са музиком, касете са филмом итд), ставља примерке дела у промет, даје примерке дела у закуп или послугу. Корисник који користи ауторско дело у бестелесној форми, заправо пружа следеће услуге: јавно саопштава дело на сценски или несценски начин, јавно саопштава дело преношењем извођења или представљања дела, емитује дело, јавно саопштава дело које се емитује, јавно саопштава дело са носача звука или слике. Аутор је овлашћујући корисника да економски искоришћава ауторско дело обезбедио кориснику заштићен правно-економски положај у односу на друге кориснике на тржишту.

У другој инстанци, организација за колективно остваривање права закључује уговоре са корисницима ауторских и сродних права, преносећи на њих право на искоришћавање а потражујући накнаду. Ови уговори су неискључиве природе, јер једна колективна организација закључује мноштво уговора са корисницима ауторских и сродних права, чији број је скоро неограничен. Корисници су у пракси многобројни. То су нарочито: радио и ТВ станице, хотели, кафићи, клубови, аутобуске и железничке станице, па чак и трговачке радње или улични свирачи, односно сва она места на којима се у било ком виду врши јавно искоришћавање неке врсте ауторског дела односно предмета сродног права.¹⁷ Организације за колективно остваривање иступају као комисионари будући да делују у своје име, а за рачун аутора, односно носиоца ауторског или сродног права.

Трећи ниво чине правни односи између корисника и уживаоца дела (јавности или публике). У овој фази корисници продају примерке дела или услуге крајњим конзументима и наплаћују накнаду од њих у виду претплате, улазница, музичког динара и сл. И на овом нивоу односи су неискључиви због мноштва уживалаца ауторских дела и предмета сродних права. На тај начин се сви трошкови колективног остваривања права преваљују на крајње потрошаче, односно на публику (јавност).

На крају, колективна организација од убраног прихода по намирењу својих трошкова врши расподелу накнаде ауторима и носиоцима сродних права према тарифи утврђеној својим актом.

¹⁷ Занатлије су тешком муком издејствовале да избегну плаћање ове обавезе.

3.3. Врсте организација и лиценци

Постоје различите врсте организација за колективно управљање или групе таквих организација, зависно од врсте дела (музичка дела, драмска дела, мултимедијалне продукције, итд.) које колективно управљају разним врстама права. О томе је напред већ било речи. Осим подели према врсти дела на које се односе, постоји и подела на традиционалне и савремене организације.

Традиционалне организације за колективно управљање, које делују у име својих чланица, преговарају стопе и услове коришћења са корисницима, издају дозволе за коришћења, прикупљају и дистрибуирају хонораре. Појединачни власници права не учествују директно нити у једном од ових процеса.

Центри за одобравање права издају дозволе под одређеним условима за коришћење дела и уз услове надокнаде које одреди појединачни власник права који је члан центра (у области репографије, на пример: аутори писаних дела као што су књиге, часописи и публикације). Центар у овом случају служи као агент за власника права који остаје директно укључен у одређивање услова за коришћење његових дела.

Савремене организације представљају нове форме остваривања ауторских права прилагођене новонасталој технологији. Постоји више оваквих облика.

Лиценце за електронске публикације. Електронске публикације нису физички објекти, па се оне не купују него се плаћа приступ на основу лиценци, а оне се не копирају него се умножавају. О одредбама великог броја лиценци не може се преговарати – оне су типског карактера и корисник, био то појединац или библиотека, их прихвата кликом на поље *I agree* приликом приступа електронском документу – филму, музици, софтверу итд. Лиценцим уговорима које потписују са онима на чијем се серверу налази материјал који им је потребан, библиотеке могу да обезбеде и права која превазилазе оквира права коришћења према законима о ауторским правима.

Конзорцијумске лиценце за електронске публикације. Конзорцијум библиотека Србије за обједињену набавку (*KoBSON*) потписује уговоре са издавачима у име библиотека, па не постоји ограничење колико пута ће неки чланак бити скинут са сајта издавача, већ само ограничење да се не може преузети комплетан број од корица до корица одједном. Када не би било лиценцног уговора којим је то регулисано, то би по закону о ауторским правима била повреда права на умножавање дела, јер то право припада искључиво носиоцу ауторских права.

Некомерцијалне лиценце. За кориснике је посебно значајан материјал који је преко Интернета доступан у режиму отвореног приступа, али за који се зна ко је аутор, односно ко преузима одговорност за садржај. Овакав материјал је често заштићен некомерцијалним лиценцама, као што су *GNU* или *Creative Commons* лиценце. Постоји и много материјала на светској мрежи који није заштићен никаквим лиценцама.

Лиценце за отворени приступ (CC). Сваком аутору је у интересу да његове дело буде доступно што већем броју читалаца, како би резултати његових истраживања имали што већи одјек, што може утицати на његов научни или други углед, односно популаризацију.

Отворени софтвер (енгл. *Open source software*). Он се односи на софтвер чији је изворни код доступан унутар *open source* лиценце свим корисницима који га могу мењати, преправљати и побољшавати његов садржај. То значи да уз *open source* програме долази и читав изворни код у неком програмском језику, што није случај са плаћеним софтвером.¹⁸

ONE-STOP-SHOPS су нека врста коалиције посебних организација за колективно остваривање (управљање) које нуде корисницима централизовани извор где се ауторизације могу добити брзо и без потешкоћа. Појављује се тенденција да се установе такве организације на рачун све веће популарности мултимедија продукција (продукције које садрже, или су направљене од више врста дела, укључујући компјутерски *software*) што захтева читав ланац ауторизација.

На основу свега изнетог, можемо изнети следећа закључна запажања. Нема сумње да колективно остваривање ауторског и сродних права представља нужну потребу у новонасталим околностима у којима су се нашли интелектуални ствараоци. Треба истаћи и да је то добро замишљен, конзистентан и сврсисходан систем остваривања права. Међутим, упркос свим погодностима и предностима, које нуди овај систем, постоје и неки његови видљиви и значајни недостаци. Истакли би смо само неколико њих. Пре свега, чини се, да је систем компликован и тром и да оставља доста простора за избегавање плаћања обавеза од стране корисника. Томе треба додати и сумњу у привилегованост одређених, најмасовнијих и најутицајнијих корисника ауторских дела и предмета сродних права.¹⁹ О волонтаризму организација који постоји приликом коначне расподеле,

¹⁸ *Open source* термин употребљен је да би заменио *free software*. Тај чин је означио почетак *open source softvera* који се могао слободно преузимати са Интернета и у исто време гледати и преправљати његов изворни код.

¹⁹ Нисам сигуран да, нпр. телевизије блиске власти (а можда и неки други субјекти), ревносно измирују све обавезе према организацијама.

сувишно је и говорити.²⁰ Стога би наведене мањкавости требало елиминисати или бар ублажити.

КОЛЕКТИВНО ОСТВАРИВАЊЕ АУТОРСКОГ И СРОДНИХ ПРАВА

Резиме

Остваривање ауторског и сродних права може се вршити на два начина: индивидуално и колективно. Без обзира што је индивидуално остваривање старије по настанку, а уз то још повољније и ефикасније за носиоце права, било је нужно успоставити систем колективног остваривања ових права, које данас све више има примат и у последње време успоставља као правило. Разлог томе је фантастичан развој технологије, посебно дигиталне, који је створио безбројне начине за искоришћавање већине ових права. Уз све то, носиоци оваквих права нису више у фактичкој могућности да прате и контролишу све токове њиховог коришћења, као ни да спрече евентуална неовлашћена искоришћавања. Постоје различите колективне организације, сходно врсти дела, односно права у чијем остваривању учествују. Највећи број ауторских дела и предмета сродних права може бити предмет колективног остваривања, мада не могу баш сви. У раду је детаљније дат приказ система колективног остваривања ауторског и сродних права, као и начин његовог функционисања. Без обзира што је новоустановљени систем колективног остваривања права нужан, сврсисходан и концептуално добро замишљен, он садржи и одређене приметне недостатке на чијем отклањању би требало радити, како легислативно, тако и функционално.

Литература

Besarović, V. *Intelektualna svojina*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011.

Damnjanović, K. *Prava intelektualne svojine i pravo konkurencije* Evropske unije, Službeni glasnik, Beograd, 2011.

Ficsor, M. *Collective Management of Copyright and Related Rights*, WIPO, Geneva, 2, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011.

Gervais, D. *Collective Management of Copyright and Related Rights*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2010.

Idris, K. *Intelektualna svojina moćno sredstvo ekonomskog rasta*, Zavod za intelektualnu svojinu i Balkan kult, Beograd, 2003.

²⁰ Опште је познат пример, да је својевремено рок бенд С.А.Р.С. за свој хит "Буђав лебац", добио годишњу накнаду од Сокоја у висини цене кутије жвака. А, с друге стране, неки други приходују милионе.

- Köhler, M., Arndt H.W. Recht des Internet, C. F. Müller, Heilderberg, 2000.
- Marković, M.S. Pravo intelektualne svojine i informaciono društvo, Službeni glasnik, Beograd, 2014.
- Marković, M. S. Pravo intelektualne svojine, Službeni glasnik, Beograd, 2000.
- Marković, M. S. „Kolektivno ostvarivanje autorskog prava u svetlu slobodne konkurencije na tržištu Evropske unije“, ur. Svetislav Taboroš, Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU – prilozi projektu, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, str. 26-41.
- Marković, M. S., Popović, V.D. Pravo intelektualne svojine, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, Beograd, 2014.
- Miletić, M. Organizacije za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava (magistarska teza), Pravni fakultet, Kragujevac, 1999.
- Miletić, M. (2003) Istorijat organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava. Pravo i privreda, vol. 40, br. 5-8, str. 681-691.
- Miletić, M. (2002) Neophodnost organizacije za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava. Pravo i privreda, vol. 39, br. 5-8, str. 616-624.
- Miletić, M. (2002) Neka pitanja organizacije za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava. Pravni život, vol. 51, br. 11, str. 1055-1070.
- Popović, V. D. „Povreda autorskog prava i srodnih prava na Internetu – preispitivanje uloge posrednika“, Pravo i privreda 4–6/2010. str. 579-593.
- Popović, V. D. „Povrede autorskog prava i srodnih prava na sajtovima za razmenu audio i video zapisa, putem korišćenja onlajn video igara i na blogovima“, Pravni život 11/2012, str. 789-802.
- Popović, V.D. „Povreda autorskog i srodnih prava na Internetu: osvrt na noviju praksu Evropskog suda pravde“, ur. Dušan V. Popović, Intelektualna svojina i Internet, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015, str. 59-79.
- Prlja, D., Reljanović, M., Ivanović, Z. Internet pravo, Institut za uporedno pravo Beograd, Beograd 2012.
- Radovanović, S. „Građanskopravna odgovornost internet posrednika za povredu autorskog prava – uporednopravni aspekt“, ur. Dušan V. Popović, Intelektualna svojina i Internet, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015. str. 83-112.
- Radulović, S. Organizacije za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava (diplomski rad), Pravni fakultet, Univerzitet u Novom Sadu, Novi Sad, 2011.
- Спасић, Ж. В. Ауторска дела у дигиталном окружењу, Ниш, 2011.
- Спасић, Ж. В. Право интелектуалне својине, Ниш, 2024.

Vidoje Spasić, LL.D.,
Full Professor (retired),
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

COLLECTIVE EXERCISE OF COPYRIGHT AND RELATED RIGHTS

Summary

The copyright and related rights may be exercised in two ways: individually and collectively. Although the individual exercise of these rights was originally established first and although it is considered to be more favorable and efficient for rightholders, it was necessary to establish a system of collective exercise of copyright and related rights. The collective exercise of these rights is increasingly gaining primacy and has recently been established as a rule. The reason is the fantastic development of technology, especially digital technology, which has yielded numerous ways of using most of these rights. In addition, the holders of these rights are no longer able to monitor and control all the flows of their use or misuse, nor to prevent possible unauthorized exploitation. There are different types of collective organizations, depending on the type of work they perform or the rights they exercise. The largest number of copyright and related rights can be exercised collectively, but not all of them. The paper provides a detailed overview of the system of collective exercise of copyright and related rights, and how it operates. Although the newly established system of collective exercise of these rights is necessary, purposeful and conceptually well-devised, it also contains some noticeable shortcomings that should be addressed, both in terms of legislation and in terms of functionality.

Keywords: author, copyright, related rights, organization.

СЛОЖЕНОСТ ИЗАЗОВА ДИГИТАЛНОГ ПОРЕСКОГ ДОБА**

Апстракт: Посматрање доласка дигиталног пореског доба, из угла данашњих времена, карактеришу знатни изазови. Они су сложени и процес унапређења пореског домена чине врло загоретним. Услед принудног карактера пореза, обвезници се дигиталним пореским новинама углавном повинују. Присуство дигиталних технологија у скоро сваком сегменту савременог живота, па тиме и у сфери друштвено-економских дешавања, врло погодује пореској власти и њеном интересу остваривања потпуног увида у целокупну економску ситуацију обвезника а ради адекватног опорезивања. Притом се, међутим, као важно намеће питање постајања адекватних баријера којима се лична аутономија обвезника пореза, њихова приватност, поверљивост и тајност штите од неовлашћеног улива пореске власти и потенцијалне угрожености.

Кључне речи: порези, пореска власт, порески обвезници, пореска култура, дигитализација, дигитално пореско доба.

1. Увод

Дигиталне технологије су врло битне за креирање будућности савременог света. Њихова појава и брз развој омогућавају огромну конективност и појачану повезаност на глобалном нивоу, условљавају промену начина живота и рада људи, као и промену њихових знања, размишљања и представа о сопственом идентитету, искуствима стварности и временима која предстоје.

* marina@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0001-9073-9367.

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021-2025. године.

Пореска област је, као и друге области, изложена интензивном утицају дигиталних технологија. Њихова примена у реализацији пореске делатности државе има бројне импликације и мења досадашњи ток пореске историје. Дигитално-технолошким развојем постепено се отварају могућности за формирање нове дигиталне пореске културе за коју је, поред прихватања и разумевања самих технологија, неопходан и другачији (дигитални) начин размишљања у вези са пореским феноменом. Тиме се омогућава боље сагледавање потенцијала дигиталних технологија, као и разумевање особености дигиталног виртуелног пореског света. Његовом појавом фундаментално се мењају организација и модалитети обављања пореског административног рада. Пословне активности и процеси изводе се у софтверским решењима (алгоритамски) над пореским подацима, које поседују порески органи или се до њих долази на друге начине и посредством трећих лица. Упореда промене настају и у пореском одлучивању.

Предмет истраживања у раду тиче се проблематике изазова, везане за интензивну дигитализацију пореске области. Њима и пореска власт и порески обвезници треба озбиљније да се посвете и анализирају их, како у актуелним условима, тако и у будућем временском периоду а све са намером адекватног управљања овим изазовима. У раду се, што је и његов циљ, поред указивања на посебности дигиталног пореског доба и саму сложеност изазова, предлажу и солуције, погодне за пружање адекватних одговора испољеним изазовима. Пореска будућност треба, ради опште добробити, бити креирана по мери оба субјекта пореске релације (пореских органа и пореских обвезника) и, сходно томе, обликована вредностима које су они, као и друштво прихватили. По природи ствари, одсуство већих супротности и нестабилности у друштву тражи виши ниво усаглашавања фискалног интереса државе са интересима преских обвезника.

Рад је структуриран на следећи начин. Део рада, након увода, посвећен је проблематици дигитално-технолошког успона моћи пореске власти којим се фактички обезбеђује њена супериорност. С тим у вези посебно се указује на улогу коју дигитална револуција остварује у унапређењу опорезивања. У настаку рада су дата разматрања питања постављања пореских обвезника у фокус дигиталног преображаја пореске сфере. Посебна пажња, у завршном делу рада, усмерена је на изазове, настале као одраз пореске модернизације и дигиталног мењања пореске стварности, као и потенцијалне путеве њиховог превладавања.

2. Дигитално-технолошки успон моћи пореске власти

Корените промене (револуције), настале услед појаве нових технологија, више су пута у људској историји, омогућиле трансформацију

економских система и друштвених структура. У овом смислу, дигитална револуција, по свему судећи, неће бити изузетак. Наведено важи нарочито уколико се имају у виду ширина и обухват промена које се коришћењем дигиталних технологија остварују у свакодневном животу људи, али и у пословним моделима и начинима пословања у свим сегментима економије и друштва. Промене се дешавају и у држави, тј. у јавном сектору. Тако је и администрирање пореским системом обухваћено дигиталним трансформационим променама, које прилично погодују успону моћи пореске власти.

Неспорно, пореска „позорница“ је умрежена мноштвом дигиталних промена, предузетих у намери да се реализација пореске функције државе значајно унапреди. У својој бити и по интензитету ове промене су такве да реформишу парадигму пореских односа, битно утичу на субјекте ових односа и повиновање обвезника пореским обавезама. Потребно је истаћи да порески обвезници углавном без много приговора прихватају савремене промене у пореском домену, што се може објаснити присуством префињене (софистициране) природе ових промена, њиховом бројношћу, заступљеношћу и брзом имплементацијом.

Врло су видљиви позитивни ефекти дигиталних трансформационих промена у пореској сфери. Пореска власт многих држава прихвата одређене примене дигитално-технолошких иновација у разним аспектима свог функционисања како би побољшала учинке рада, смањила трошкове за обављање својих послова, осигурала квалитетније пореске услуге обвезницима, односно унапредила претпоставке за доследније остваривање опорезивања.¹ Правовременост, адаптивност и спремност за новине чине базу успешне дигиталне трансформације, која се креће у спектру од оптимизирања пореског процеса до повећања капацитета за идентификацију пореских ризика и аутоматизацију пореског поступања. Модификују се и методе управљања применом пореског система а својом доминантношћу се истиче комбинација пословне стратегије пореских органа оријентисана ка обвезницима пореза и њихове децентрализоване структуре. У наведеном се препознаје круцијална прилика за коренити преображај поступања и функција пореских органа (утврђивање пореза, пореска контрола, наплата пореза, пореска ревизија), као и за јачање моћи пореске власти. Посебан акценат се, притом, ставља на функцију пореске контроле обвезника. Свакако, не може се очекивати да ће традиционални модалитети рада и навике у пореском поступању одједном магично нестати. Чак напротив, у већини земаља постепени и континуирани процес

¹ Adriana Porumboiu, Petre Brezeanu, Is the Digitalisation of Tax Institutions a Solution for Voluntary Tax Compliance?, *Proceedings of the 4th International Conference on Economics and Social Sciences*, 2021, 323.

дигитализације опорезивања, као и складно управљање променама, показали су се као погоднија опција за достизање постојаног успона моћи пореске власти.

Широки талас дигитализације пореске области, коју развој дигиталних технологија чини могућом, има потенцијал да обухвати целину популације пореских обвезника, утврди постојање дигиталних платформи као агената пореских органа (пореске власти) и пореских поступака у реалном времену, односно установи поуздан и транспарентан систем пореског административног поступања.² Делотворност дигитализације опредељена је суштински нивоом сарадње и поверења које исказују сами обвезници пореза, као и „дигиталним ставовима“ како пореских службеника, тако и пореских обвезника. Потенцијално, ови ставови се могу разликовати услед присутних разлика у образовању, годинама старости, друштвеном и економском статусу, вредносним опредељењима ових субјеката и сл. Међутим, и поред тога, етапно се утврђује парадигма пореских релација, саобразна захтевима дигиталног доба. Представа о пореској власти и њеној моћи у овој парадигми се неповратно мења из разлога јачања спреге дигиталних технологија и њихове имплементације у пореској области. Дигиталне технологије повећавају моћ пореске власти, првенствено повезано са мером колико их порески органи и порески обвезници користе.³

Од бројних активности, предузетих унутар процеса дигитализације опорезивања, својим дејством на остваривање успона моћи пореске власти посебно се истиче увођење технологије великих података и напредне аналитике података. Овом активношћу се стварају предуслови за увид у целокупну економску ситуацију пореских обвезника, њихово пореско понашање, као и утицај на то понашање. Наведено, заправо, значи да се порески обвезници постављају у фокус дигиталног преображаја пореске сфере о чему ће у наставку текста бити више речи.

3. Порески обвезници у фокусу дигиталног преображаја пореске сфере

Примена дигиталних технологија у пореској процедури омогућила је пореским органима приступ великом опсегу податка о обвезницима пореза и њиховој економској снази. То се остварује унутар висо-

² Jeffrey Owens, Ivan Lazarov, Nathalia Oliveira Costa, *Exploring the opportunities and challenges of new technologies for EU tax administration and policy*, European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies, September 2021, 27.

³ Peter Green, What do we mean by digital transformation of tax administration?, *Impact of digitalisation on the transformation of tax administrations*, Intra-European Organisation of Tax Administrations, Budapest, 2018, 57.

коинтегрисаног система уз енормно повећање могућности за прикупљање таквих података (тзв. архитектура великих података).⁴ Знатна заступљеност рачунара у многим сегментима савременог друштва, модерни системи комуницирања, друштвене мреже и интернет несметано креирају климу за огромно прикупљање података о обвезницима а тиме и за остваривање дубљег и детаљног увида у економску ситуацију сваког од њих.

Конкретније, за пореске сврхе, до података о пореским обвезницима и њиховој економској снази (порескоправној способности) долази се посредством пореских пријава и остале пореске документације обвезника, достављањем података од стране трећих лица, током пореских контрола, ревизија и истрага, уз помоћ других државних органа, у поступку пореске сарадње (размене пореских података са пореским органима у иностранству),⁵ иницијалном методом, методом упоређивања (парификације) са сличним пореским обвезницима и др. Обрађујући и анализирајући податке, сада углавном прикупљене путем дигиталних „канала“ комуникације, порески органи могу детаљно да прате понашање пореског обвезника појединца (тзв. понашање на микро нивоу) што је, у неким ранијим временским периодима, било тешко оствариво.

Подаци о пореским обвезницима и њиховој економској снази су својеврсни „општи сензор“ понашања пореских обвезника у приватном и професионалном животу и могу послужити за оцењивање, категоризацију и предвиђање будућег понашања обвезника. По правилу, они се рефлектује и на обвезничково понашање у вези испуњавања пореских обавеза. Тиме је, у дигиталним условима, извесније и свакако мање тешко утврђивање профила личности пореског обвезника (тзв. пореског дигиталног идентитета обвезника)⁶ и његове склоности ка поштовању пореских прописа. Та склоност се, најчешће, може поуздано утврдити на основу података о обвезничковом испуњавању пореских обавеза у претходним годинама.⁷

⁴ *Technologies for Better Tax Administration: A practical guide for Revenue Bodies*, OECD Publishing, Paris, 2016, 61-64.

⁵ Camil-Cristian Largeanu, *The data journey: from reporting obligations to advanced analytics!*, *Applying New Technologies and Digital Solutions in Tax Compliance*, Intra-European Organisation of Tax Administrations (IOTA), Budapest, 2020, 9.

⁶ *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration*, Forum on Tax Administration, OECD, 2020, 44.

⁷ Hans D'Hondt, *Using advanced data analytics to predict debt non-payment risks*, *Impact of digitalisation on the transformation of tax administrations*, Intra-European Organisation of

Постављање пореских обвезника у фокус дигиталног преображаја пореске сфере, уз мноштво података о њима, омогућава примену напредног приступа у поступању пореских органа који обухвата усмереност ка потребама пореских обвезника, сврставање обвезника у различите групе (сходно њиховом приходном потенцијалу), специјализацију и стандардизацију пореске процедуре увек када је то могуће, као и идентификовање (процену, анализу) ризика у раду и поуздано утврђивање резулата рада пореских органа.⁸ Врло заступљена примена посебних техника опорезивања (самоопорезивања, опорезивања на извору) у околностима масовне примене дигиталних технологија, међутим, ствара и простор за фаворизовање тзв. деперсонализованих пореских односа. Овакви односи доносе отворено питање порескополитичке и порескотехничке природе, које се може сматрати и изазовом дигиталног пореског доба, о томе да ли је и колико ова форма односа у сагласју са добровољним повиновањем обвезника порезима, које се у савременим пореским системима интензивно потенцира.

Дигитални преображај пореске сфере је креирао амбијент примене дигиталних алата – софистицираних аналитичких техника (нпр. машинског учења као подкупа вештачке интелигенције) за анализу пореских података и утврђивање и процену ранга ризика (профилисање ризика) у домену пореске сагласности, као и за извесније претпостављање и предвиђање предстојећих пореских понашања обвезника,⁹ што спада у област *предиктивне анализе*. Дигитални алати, наиме, обезбеђују претпоставке за анализу скупова пореских података и долажење до валидних закључака,¹⁰ укључујући и оне који се односе на олакшано и поузданије откривање обвезника склоних пореској недисциплини. Додатно је, уколико то потребе пореских органа налажу, могуће утврђивање категоризације образаца и трендова, али и међусобне повезаности података.¹¹ Конвенционалне методе традиционалног порескоадминистративног рада, које треба да резултирају санкционисањем пореске несагласности, дигитализацијом пореске сфере се,

Tax Administrations, Budapest, 2018, 23-25.

⁸ Munawer Sultan Khwaja, Risk-Based Tax Audits – Overview, *Risk-Based Tax Audits* (eds. Munawer Sultan Khwaja, Rajul Awasthi, Jan Loeprick), The World Bank, Washington, 2011, 2.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Mikayel Pashayan, Big data analysis as an effective tool for tax administration, *Impact of Digitalisation on the Transformation of Tax Administrations*, Intra-European Organisation of Tax Administrations (IOTA), Budapest, 2018, 42.

¹¹ Øivind Strømme, Increased compliance and efficiency with Machine Learning, *Impact of Digitalisation on the Transformation of Tax Administrations*, Intra-European Organisation of Tax Administrations (IOTA), Budapest, 2018, 50.

заправо, обогаћују алатима погодним за подстицање добровољног повинања обвезника порезима.¹²

Потребно је истаћи да праћење бројних токова података о пореским обвезницима и концентрација тих података на једном месту, омогућавају пореским органима формирање централизованих датотека података о обвезницима, односно формирање њихових јединствених досијеа.¹³ Нису ретке ни пореске администрације које имају наменске центре података (DATA центре), у којима се обједињују сви подаци о обвезницима на једном месту.¹⁴ Обрадом ових података, уз примену дигиталних алата, могуће је, између осталог, успоставити модалитете дизајнирања и пружања проактивних пореских услуга које су прилагођене пореским обвезницима.¹⁵ Такви модалитети, када је о пореским услугама реч¹⁶, у функцији су примене циљно оријентисаног приступа вишег ранга у поступању са обвезницима пореза.¹⁷ Такав приступ је потребан у односима са пореским обвезницима великог приходног потенцијала и са обвезницима пореза са међународним пословањем,¹⁸ а прилике у којима су порески обвезници постављени у фокус преображаја пореске сфере, томе увелико доприносе.

4. Изазови као одраз пореске модернизације и дигиталног мењања пореске стварности

Кључно питање које пореска модернизација и дигитално мењање пореске стварности доносе тиче се могућности утврђивања

¹² Tina Krieger, A Model-Theoretical Analysis For Digital Tax Administrations, *International Journal of Innovative Technologies in Economy*, 2(34), 2021, 4.

¹³ *Technologies for Better Tax Administration: A Practical Guide for Revenue Bodies*, 39.

¹⁴ С правом се може поставити питање да ли је, у околностима када се процеси дигитализације снажно заговарају у многим сегментима савременог друштва, људима уопште и могуће да извуку из неумољиво разапете мреже прикупљања података о њиховом личном, породичном и професионалном животу.

¹⁵ *Technologies for Better Tax Administration: A Practical Guide for Revenue Bodies*, 43.

¹⁶ Подсетимо се у овом смислу дигиталних пореских услуга попут апликација, функционалних web услуга, е-подношења пореских пријава и пореске документације, е-плаћања пореза, е-фактурисања, он лине приступа пореским рачинима обвезника, он лине приступа потребном пореском савету и сл.

¹⁷ Mikayel Pashayan, *op. cit.* 42.

¹⁸ Приступ подразумева додатну едукацију пореског особља са циљем поседовања потребних дигиталних пореских вештина. Видети више: Rui Miguel Candeias Canha, Simplifying and providing taxpayer assistance – The Portuguese experience, *Impact of Digitalisation on the Transformation of Tax Administrations*, Intra-European Organisation of Tax Administrations (IOTA), Budapest, 2018, 34.

повезаности новонасталих промена и испољених изазова, као и њихових ефеката на очување и заштиту обвезникових интереса и, историјски посматрано, не лако извојеваних пореских права. Са овим питањем повезано досадашња историја људског друштва пружа драгоцене лекције. Наиме, пуно пута је потврђено да су времена просперитета и створених прилика за напредак неизоставно била праћена и појавом не увек лако савладивих изазова. У овом смислу, обриси дигиталне пореске будућности, који се већ сада називају, намећу потребу уређивања свих до сада неуређених питања у вези са дигитализацијом пореске области. Наведено се показује неодложним нарочито да би се предугоредили евентуални ризици и неповољне последице, који могу да настану по пореске обвезнике и њихов положај у пореском и правном систему.

Данас, исто као и некада, уз постојање свести о неопходности опорезивања и пореза, егзистира и осећај да су пореска давања држави за обвезнике пореза терет, који их у одређеној мери спутава у животу и раду. Такође, порезима се остварује задирање у приватност обвезника и њихову економску снагу. Плаћањем пореза и смањивањем економске моћи обвезника, ограничава се задовољавање неких обвезникових приватних потреба. Из ових разлога, општост, одређеност и равномерност пореза, у државама које претендују да буду демократске, треба да привлаче потребну пажњу, упоредо са пажњом која је посвећена и захтеву постизања стабилности прилива пореских прихода.¹⁹

Дигитализација, као општеприхваћени процес у модерном свету, већ је у раду указано, креира могућности за свобухватно, детаљно и дубинско праћење економске ситуације пореских обвезника и стварање претпоставки да терет финансирања јавне потрошње буде квалитетније (правичније) распоређен унутар пореске популације. Тиме се обликује миље у коме је реално очекивати да ће порески систем бити прихваћен од стране обвезника јер није у супротности са њиховим интересом плаћања коректних износа пореза. То је врло важно узимајући у обзир речи финансијског теоретичара Адамса, по којима се слобода друштва најбоље може мерити степеном прихватања пореског система.²⁰ Притом, не треба заборавити да је за пореске обвезнике веома битно и очување њихових пореских права – првенствено права на приватност, поверљивост и тајност, будући да су она, пореском

¹⁹ Božidar Jelčić, Olivera Lončarić-Horvat, Jure Šimović, Hrvoje Arbutina, Nikola Mijatović, *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb, 2008, 115.

²⁰ Charles W. Adams, *Za dobro i zlo – Utjecaj poreza na kretanje civilizacije*, Institut za javne financije, Zagreb, 2006, 68.

модернизацијом и дигиталним мењањем пореске стварности, потенцијално угрожена. Наиме, приметно је настојање дигиталног света опорезивања да преузима и на изванредан начин редефинише многе традиционалне вредности, дуго присутне у пореској области. Сходно томе, вредности приватности, поверљивости и тајности могу бити суочене са променама које најједноставније треба описати речју релативизација. Појава таквог сценарија – релативизације права обвезника на приватност, поверљивост и тајност сложен је изазов пред лицем како пореске власти, тако и самих пореских обвезника.

Неспорно, важност поменутих права обвезника пореза потиче из искуства и из историје – посебно историје великих неправди, када се показало да су права толико значајна да је грађанство требало убедити да их овековечи и не дозволи да буду лако подложна променама.²¹ Права иначе имају суштинску вредност јер се њима обезбеђује самосвојност сваког човека (пореског обвезника). Да би се остварила, појединач (обвезник пореза) треба да поседује самосталност и личну аутономију, као основне предуслове слободе и концепта демократског друштва.

У контексту напред наведеног, треба бити опрезан у садашњим условима јер достизање потпуног увида у целокупну економску ситуацију пореских обвезника (постојање тзв. њене транспарентности (провидности)), у одсуству адекватних механизма заштите обвезника,²² може да доведе у питање саме правно-политичке и морално-етичке основе опорезивања.²³ Такође и појава тенденције потпуне контроле на приходима и расходима обвезника, од стране пореске власти која није подвргнута адекватном надзору, има потенцијал обезвређивања свих уставних и законских одредби о признавању и заштити људских права и слобода.²⁴

Несумњиво је да пореска модернизација и дигитално мењање пореске стварности потврђују и оснажују моћ пореске власти у једном посебном виду. Врло је, ипак, значајно да се дигиталне технологије у

²¹ Šořana Zubof, *Doba nadzornog kapitalizma*, Clio, Beograd, 2020, 639.

²² О физичкој заштити остваривања приступа подацима и правној заштити, адекватно уређеној правним прописима, видети више: Dejan Popović, *Poresko pravo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Centar za izdavařtvo i informisanje, Beograd, 2017, 202-204.

²³ Miranda Stewart, Transnational Tax Information Exchange Networks: Steps towards a Globalized, Legitimate Tax Administration, *World Tax Journal*, Vol 4, No 2, 2012, 152–179.

²⁴ Mileva Andjelković, Fundamentalna prava poreskih obveznika i njihova zaštita u savremenim informaciono-tehnolořkim uslovima, *Strani pravni život*, br. 3, 2008, 170.

пореској процедури примењују са правом мером и добром намером, на обострано задовољство порске власти и пореских обвезника, а све у сврху развоја и укупног просперитета како државе, тако и друштва.

Стога смо, онда када слаби активнија улога пореских обвезника у процесу дигитализације пореске области јер се повинују дигиталним променама (новинама) без битнијег критичког преиспитивања, склони да констатујемо да је корисно подсетити их да претерана присутност у дигиталном пореском свету значи повећану изложеност „погледима“ пореске власти и пореској контроли. То користи релативизацији права пореских обвезника на приватност, поверљивост и тајност, као и потенцијалном позиционирању ових права на маргину система друштвених вредности. Друштвено–етичке дилеме које се тиме покрећу су озбиљне, посебно зато јер историјске пореске лекције подучавају да пореска власт најчешће није вољна да брзо успостави претходну важност и „садржај“ пореских права, када их је једном сузила.²⁵

5. Закључак

Времена у којима се налазимо поставили су савременој пореској власти задатак дигиталног унапређења пореске области. Осмишљавање нових концепата пореског поступања и пореских процедура, који ће допринети остваривању фискалног циља опорезивања, прати знатан успон моћи пореске власти, постављање пореских обвезника у фокус дигиталног преображаја пореске сфере, али и изазови, настали као одраз пореске модернизације и дигиталног мењања пореске стварности. Извршена анализа у раду показује да се применом дигиталних технологија, за потребе остваривања пореске функције државе, отвара ново поглавље у историји опорезивања, креирају обриси дигиталне пореске будућности и остварују одређени трансформациони ефекти, како у сегментну обавеза, тако и у сегменту права пореских обвезника. Да ли ће у процесу привикавања на дигиталну реалност у примени пореза порески обвезници немо прихватати све долазеће дигиталне пореске новине или ће направити искорак и подићи глас за заштиту свог традиционалног порескоправног положаја, у овом тренутку, загонетка је сама по себи. Оно што међутим није загонетка и што је извесно јесте одлучност пореске власти да искористи прилике које још пружају дигиталне технологије и револуционарно промени пореску област.

²⁵ Марина Димитријевић, Непознанице дигитализације пореског домена, *Српска политичка мисао*, бр. 6, 2024, 240.

СЛОЖЕНОСТ ИЗАЗОВА ДИГИТАЛНОГ ПОРЕСКОГ ДОБА

Резиме

Дигиталне технологије су битна детерминанта успона моћи пореске власти у многим државама света. Захваљујући њима, пореска власт потврђује своју супериорност у пореској области и потенцијал да унапреди амбијент у коме се примењује актуелна пореска регулатива. Границе моћи пореске власти, у савременим условима, битно се проширују и то у правцу реализације дугоприсутне тежње достизања потпуног увида у целину економске ситуације пореских обвезника. Захваљујући томе, обвезници треба да буду адекватно опорезовани а фискални циљ опорезивања несметано остварен. Постављање пореских обвезника у фокус дигиталног преображаја пореске сфере и долазак дигиталног пореског доба имају велики утицај на понашање обвезника и њихов положај у пореском систему. Низ сложених изазова јавља се као одраз пореске модернизације и мењања пореске стварности. У том смислу, посебну пажњу привлаче изазови повезани са питањем друштвено-етичке основе опорезивања, као и са питањима прихватања дигиталне парадигме пореских релација, ремоделирања пореског понашања обвезника, очувања и заштите права на приватност, тајност и поверљивост у дигиталном пореском свету. Такође су и сами порески обвезници, са својим потребама и захтевима у дигитализованој пореској процедури, специфичан изазов пореској власти. Отуда и потиче њена стална активност обезбеђења квалитетног пореског третмана обвезника и усклађивања порескоадминистративног деловања са дигиталним иновацијама данашњице. Услед тога, сада већ извесно, одлазак традиционалних пореских понашања и навика обвезника прати поступно и сигурно успостављање дигиталне пореске културе.

Литература

Adams C. W., *Za dobro i zlo – Utjecaj poreza na kretanje civilizacije*, Institut za javne financije, Zagreb, 2006.

Анджелковић М., *Fundamentalna prava poreskih obveznika i njihova zaštita u savremenim informaciono-tehnološkim uslovima*, Strani pravni život, br. 3, 2008, 163-178.

Green P., *What do we mean by digital transformation of tax administration? Impact of digitalisation on the transformation of tax administrations*, Intra-European Organisation of Tax Administrations, Budapest, 2018, 57-58.

Димитријевић М., Непознанице дигитализације пореског домена, Српска политичка мисао, број 6, 2024, 225-245.

D'Hondt H., Using advanced data analytics to predict debt non-payment risks, Impact of digitalisation on the transformation of tax administrations, Intra-European Organisation of Tax Administrations, Budapest, 2018, 23-25.

Zubof Š., Doba nadzornog kapitalizma, Clio, Beograd, 2020.

Jelčić B., Lončarić-Horvat O., Šimović J., Arbutina H., Mijatović N., Financijsko pravo i financijska znanost, Narodne novine, Zagreb, 2008.

Krieger T., A Model-Theoretical Analysis For Digital Tax Administrations, International Journal of Innovative Technologies in Economy, 2(34), 2021, 1-12.

Largeanu C., The data journey: from reporting obligations to advanced analytics!, Applying New Technologies and Digital Solutions in Tax Compliance, Intra-European Organisation of Tax Administrations (IOTA), Budapest, 2020, 9-10.

Owens J., Lazarov I., Oliveira Costa N., Exploring the opportunities and challenges of new technologies for EU tax administration and policy, European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies, September 2021, 1-44.

Pashayan M., Big data analysis as an effective tool for tax administration, Impact of Digitalisation on the Transformation of Tax Administrations, Intra-European Organisation of Tax Administrations (IOTA), Budapest, 2018, 42-44.

Popović D., Poresko pravo, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2017.

Porumboiu A., Brezeanu P., Is the Digitalisation of Tax Institutions a Solution for Voluntary Tax Compliance?, Proceedings of the 4th International Conference on Economics and Social Sciences, 2021, 321-330.

Stewart M., Transnational Tax Information Exchange Networks: Steps towards a Globalized, Legitimate Tax Administration, World Tax Journal, Vol 4, No 2, 2012, 152–179.

Strømme Ø., Increased compliance and efficiency with Machine Learning, Impact of Digitalisation on the Transformation of Tax Administrations, Intra-European Organisation of Tax Administrations (IOTA), Budapest, 2018, 50-52.

Sultan Khwaja M., Risk-Based Tax Audits – Overview, Risk-Based Tax Audits (eds. Sultan Khwaja M., Awasthi R., Loeprick J.), The World Bank, Washington, 2011, 1-9.

Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration, Forum on Tax Administration, OECD, 2020, 1-77.

Technologies for Better Tax Administration: A Practical Guide for Revenue Bodies, OECD Publishing, Paris, 2016, 1-106.

Canha R. M. C., Simplifying and providing taxpayer assistance - The Portuguese experience, Impact of Digitalisation on the Transformation of Tax Administrations, Intra-European Organisation of Tax Administrations (IOTA), Budapest, 2018, 32-34.

Marina Dimitrijević, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

COMPLEXITIES OF THE DIGITAL TAX AGE CHALLENGES

Summary

Digital technologies are an important determinant of the rise of tax authorities' power in many countries all over the world. In the contemporary digital tax age, tax authorities confirm their superiority in the tax area and the potential to improve the environment in which current tax regulations are applied. In modern conditions, the limits of tax authorities' powers are significantly expanding in the course of fulfilling the long-standing aspiration of having complete insight into the taxpayers' entire economic situation. Hence, taxpayers should be adequately taxed and the fiscal goal of taxation should be achieved smoothly. Placing taxpayers into the focus of digital transformation in the tax sphere and the arrival of the digital tax age have a major impact on taxpayers' behaviour and their position in the tax system. A series of complex challenges arise as a reflection of tax modernization and the change of tax reality. In this sense, special attention is given to the challenges associated with the issue of the socio-ethical basis of taxation, as well as the issues of accepting the digital paradigm of tax relations, remodelling taxpayers' tax behaviour, and preserving and protecting the right to privacy, secrecy, and confidentiality in the digital tax world. In addition, the taxpayers' needs and demands in a digitalized tax procedure pose a specific challenge to tax authorities. Thus, tax authorities constantly endeavour to ensure quality tax treatment of taxpayers and harmonize tax-administrative operations with today's digital innovations. As a result, it is now certain that the departure from traditional tax behaviours and taxpayers' habits is accompanied by the gradual and reliable establishment of digital tax culture.

Keywords: taxes, tax authority, taxpayers, tax culture, digitalization, digital tax age.

Др Небојша Раичевић,*
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 341.215.4(4-672EU=161.2)
UDK: 341.43:314.745.3-054.73(477)
UDK: 341.3(477)
DOI: 10.5281/zenodo.17980425

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ КОРИСНИКА ПРИВРЕМЕНЕ ЗАШТИТЕ ИЗБЕГЛИХ ИЗ УКРАЈИНЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ**

Апстракт: Привремена заштита уведена је у заједнички европски систем азила Директивом 2001/55/ЕЗ из 2001. године, али је први пут активирана тек 2022. године услед рата у Украјини. Одлуком Савета ЕУ којом је одобрена привремена заштита, утврђена је категорија расељених особа из Украјине на које се заштита односи. Те особе имају право да бирају државу чланицу ЕУ у којој ће затражити и остваривати привремену заштиту. Добијање привремене заштите штити расељене особе од *refoulement*-а и омогућава им уживање скупа основних права. Начелно гледано, права која имају корисници привремене заштите ужа су од права избеглица и корисника супсидијарне заштите, али су шира од права која имају тражиоци азила. Конкретна права бенефицијара привремене заштите наведена су у глави III Директиве 2001/55/ЕЗ. Уколико након окончања привремене заштите не стекну неки други статус који им омогућава останак у ЕУ, њени ранији корисници морају напустити ЕУ.

Кључне речи: Европска унија, привремена заштита, Директива 2001/55/ЕЗ, Имплементациона одлука Савета (ЕУ) 2022/382, Украјина, масовни прилив.

* raicko@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0002-2539-331X.

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту”, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. година.

1. Увод

Привремена заштита је облик међународне заштите која се у Европској унији (даље: ЕУ), поред избегличке и супсидијарне заштите, пружа особама чија су људска права и сигурност озбиљно угрожени у њиховој држави.¹ Она је уведена у првој фази развоја заједничког европског система азила, и то Директивом 2001/55/ЕЗ о привременој заштити из 2001. године (даље: Директива).² Поменута Директива усвојена је као одговор на бекство у ЕУ огромног броја људи због оружанних сукоба на простору бивше СФРЈ током 90-тих година прошлог века.

Како јој само име каже, ова заштита је привременог карактера и одобрава се у случају масовног прилива особа које су принуђене да напусте своју земљу и нису у могућности да се врате у безбедне и трајне услове, посебно жртве оружанних сукоба, ендемичног насиља³ и систематског или генерализованог кршења људских права.⁴ Привремена заштита се пружа када огроман број људи пристиже у кратком временском раздобљу и државе не могу правовремено процесуирати њихове индивидуалне захтеве.⁵ У тој ситуацији групно признавање привремене заштите много је погодније у односу на спровођење сло-

¹ Избегличка заштита у ЕУ базира се на Конвенцији о избеглицама из 1951. године и замера јој се рестриктивна дефиниција „избеглице“. Због тога је та заштита у ЕУ допуњена супсидијарном заштитом, која омогућава ширем кругу особа да добију азил у ЕУ. Право на супсидијарну заштиту имају особе које не испуњавају строге услове за избеглички статус. Привремена заштита обухвата још шири круг лица која немају право на избегличку или супсидијарну заштиту. Међутим, Директива о привременој заштити осмишљена је не само да допуни избегличку и супсидијарну заштиту, већ пре свега да их замени у случају доласка огромног броја угрожених особа.

² Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal of the European Communities, L 212, 7. 8. 2001.

³ Директива не даје одређење ендемичног насиља, а у доктрини се сматра да оно постоји када је „недостатак ефикасних механизма за спровођење закона дубоко укореењена карактеристика дисфункционалног политичког система или урушавања власти у ‘пропалим државама’ (енг. ‘failed states’) или ако легитимне власти нису способне да врше монопол силе”; Achilles Skordas, Temporary Protection Directive 2001/55/EC, In: Daniel Thym, Kay Hailbronner (Eds.), EU Immigration and Asylum Law, 3rd edition, München, 2022, p. 1187.

⁴ Чл. 2(ц) Директиве.

⁵ Привремена заштита није установљена да замени индивидуалну заштиту зајемчену Конвенцијом о положају избеглица у случају масовног прилива, већ да допуни њене одредбе у посебним околностима.

жених појединачних процедура за признавање избегличке или супсидијарне заштите.

Директива дефинише масовни прилив као „долазак у Заједницу великог броја расељених особа које пристижу из одређене земље или географског подручја, без обзира на то да ли је њихов долазак у Заједницу био спонтан или потпомогнут, на пример програмом евакуације”.⁶ Постојање масовног прилива расељених лица на територију ЕУ, а самим тим и активирање привремене заштите, утврђује Савет ЕУ квалификованом већином, на предлог Комисије.⁷ Том приликом, Савет у одлуци одређује конкретну групу која ће уживати привремену заштиту и датум од када ће се та заштита примењивати. Приликом одлучивања о активирању привремене заштите Савет располаже врло широком дискрецијом, чему посебно доприноси еластично одређен појам „масовног прилива”.

Иако је након усвајања Директиве било неколико „миграционих криза” у Европи,⁸ она дуго није активирана јер надлежни органи ЕУ нису сматрали да постоји масовни прилив који би то оправдао.⁹ Директива је више од две деценије била само „мртво слово на папиру”, а за то се наводе три главна разлога. У миграционим кризама у почетним деценијама XXI века само је неколико држава чланица ЕУ било изложено масовном приливу расељених особа и у тим околностима тешко је било остварити квалификовану већину у Савету.¹⁰ Други разлог тиче се садржине Директиве јер је неколико држава чланица сматрало је она превише либерална, нарочито ако се упореди са правилима о азилу у ЕУ. Те државе су сматрале да код привремене заштите изостаје индивидуализовани поступак признавања азила и великодушно се признају нека права (нпр. моментални приступ тржишту рада), што их је навело

⁶ Чл. 2(д) Директиве.

⁷ Чл. 5 Директиве. Комисија је једини предлагач, што значи да државе чланице немају право формалне законодавне иницијативе. Оне се једино могу обратити Комисији и од ње затражити да поднесе предлог одлуке о одобравању привремене заштите.

⁸ На пример, прилив великог броја особа из Ирака и Авганистана почетком 2000-тих, долазак бројних избеглица са Блиског истока и Северне Африке током арапског пролећа 2010. и 2011. године и бекство милиона људи из Сирије 2015. и 2016. године.

⁹ Изостанак привремене заштите у тим ситуацијама и њено касније активирање у случају украјинских избеглица се критикује и квалификују као „дупли стандарди”; Видети, на пример: İrem Aşkar Karakir, Fulya Akgül Durakçay, Discrepancies in the European Union's Responses: Syrian versus Ukrainian Refugee Crises, *Akdeniz IIBF Journal*, 2024, Vol. 24, No. 2.

¹⁰ Meltem Ineli-Ciger, Revisiting temporary protection as a protection option to respond to mass influx situations, In: Jean-Pierre Gauci, Maria Guilia Giuffrè, Lilian Tsourdi (Eds.), *Exploring the Boundaries of Refugee Law Current Protection Challenges*, Leiden/Boston, 2015, p. 201.

да се супротставе активацији Директиве.¹¹ На крају, неке државе чланице су се плашиле да ће активација привремене заштите створити „фактор привлачења” и додатно подстаћи долазак миграната из кризних региона у ЕУ.¹²

Први, и за сада једини пут, механизам привремене заштите у ЕУ активиран је 2022. године услед масовног прилива угрожених особа из Украјине због оружаног сукоба у тој држави. Поступајући по предлогу Комисије, Савет је 4. марта 2022. године једногласно усвојио имплементациону одлуку,¹³ којом је одобрена привремена заштита особама које су расељене из Украјине 24. фебруара 2022. године или касније, као последица војне инвазије руских оружаних снага.

Према тој Одлуци, државе чланице ЕУ имају обавезу да пруже привремену заштиту следећим категоријама лица:

а) украјинским држављанима који су боравили у Украјини пре 24. фебруара 2022. године;

б) особама без држављанства и држављанима трећих земаља, осим Украјине, који су уживали међународну заштиту или једнаку националну заштиту у Украјини пре 24. фебруара 2022. године; и

в) члановима породица особа из тачака (а) и (б).¹⁴

Поред тога, државе чланице ЕУ могу пружити привремену заштиту и:

а) држављанима трећих земаља и особама без држављанства које су законито боравиле у Украјини пре 24. фебруара 2022. година на основу ваљане боравишне дозволе за трајни боравак, под условом да се

¹¹ Florian Trauner, Gabriele Valodskaitė, The EU's Temporary Protection Regime for Ukrainians: Understanding the Legal and Political Background and Its Implications, CESifo Forum, 2022, Vol. 23, No. 4, p. 18.

¹² Anja Klug, Regional Developments: Europe, In: Andreas Zimmermann (Ed.), The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol: A Commentary, Oxford, 2011 p. 133.

¹³ Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, Official Journal of the European Union, L 71, 4. 3. 2022 (даље: „Council Implementing Decision (EU) 2022/382”).

¹⁴ Директива (чл. 28) предвиђа могућност искључења одређених лица из привремене заштите, чак и када те особе припадају групи наведеној у Одлуци Савета, ако постоје озбиљни разлози за сумњу да су починиле злочин против мира, ратни злочин или злочин против човечности, акт супротан циљевима и принципима Уједињених нација или озбиљан неполитички злочин ван државе чланице домаћина пре уласка на њену територију.

не могу вратити у сигурне и трајне услове у своју земљу или регију порекла;¹⁵

б) држављанима трећих земаља и особама без држављанства које су законито боравиле у Украјини, под условом да се не могу вратити у сигурне и трајне услове у своју земљу или регију порекла;¹⁶ и

в) особама избеглим из Украјине непосредно пре 24. фебруара 2022. године услед повећаних напетости или које су се нашле на подручју Уније (нпр. на годишњем одмору или из пословних разлога) непосредно пре тог датума и које се због оружаног сукоба не могу вратити у Украјину.¹⁷

Пошто омогућава брзи приступ већем броју права него што је то случај код тражења азила, краткорочно гледано, привремена заштита делује корисније од подношења захтева за азил у редовној процедури, која може бити дуготрајна и компликована, посебно у ситуацијама доласка великог броја угрожених особа. Пружањем привремене заштите избегава се враћање расељених особа у земљу у којој им прети опасност (*refoulement*) и омогућава се уживање скупа основних права до постизања дуготрајног решења.

Директива (Глава III) гарантује расељеним особама из Украјине већи број конкретних права, која су формулисана као обавезе држава чланица. Поред тога, расељене особе имају и право да бирају државу чланицу ЕУ у којој ће остваривати привремену заштиту, као и да поднесу захтев за стицање избегличке заштите. Сва ова права корисници привремене заштите могу користити све до њеног окончања. Управо ће ти проблеми бити предмет истраживања у овом раду.

2. Право избора државе чланице у којој ће се остваривати привремена заштита

Приликом усвајања Одлуке о активирању привремене заштите, а ни касније, Савет није утврдио број корисника привремене заштите који треба појединачно да прихвате државе чланице (тзв. пријемне квоте). Уместо тога, прихваћен је систем слободног избора, на основу којег расељена лица из Украјине бирају државу чланицу ЕУ¹⁸ у којој ће

¹⁵ Чл. 2(2) Одлуке Савета.

¹⁶ Чл. 2(3) Одлуке Савета. На пример, то су страни радници или студенти.

¹⁷ Преамбула Одлуке Савета (пара. 14).

¹⁸ Према подацима Еуростата, крајем септембра 2025. године, највећи број корисника привремене заштите из Украјине налазио се у Немачкој (1.218.100 особа; 28,3% од укупног броја у ЕУ), Пољској (1.008.885; 23,5%) и Чешкој (389.310; 9,0%). Број корисника привремене заштите у односу на укупно становништво ЕУ био је 9,6 на 1.000 становника, а међу појединим чланицама, највећи односи забележени су у Чешкој (35,7 на 1.000

затражити и остваривати привремену заштиту.¹⁹ Такав приступ последица је безвизног режима који одраније важи за украјинске држављане,²⁰ те би намтетање државе у којој се мора тражити привремена заштита било противно слободи кретања која проистиче из безвизног режима.²¹

Право избора државе, а самим тим и слободу кретања пре стицања статуса корисника привремене заштите, неспорно уживају украјински држављани који имају биометријске пасоше јер они могу улазити у државе чланице ЕУ и тамо се задржавати 90 дана у оквиру 180 дана. Тим особама нису потребне визе и они могу ући у било коју државу чланицу и слободно се кретати унутар ЕУ у оквиру наведених временских оквира. Дакле, оне немају обавезу да привремену заштиту траже у земљи уласка у ЕУ, већ могу изабрати било коју државу чланицу у којој ће то учинити.

Слобода кретања пре стицања статуса корисника припада и особама које имају право на привремену заштиту, али им је неопходна виза (нпр. Украјинци који немају биометријске пасоше). Државе чланице имају обавезу да тим особама омогуће добијање визе, уз максимално поједностављење формалности и ослобађање од плаћања накнада или њихово свођење на минимум.²² Уколико лице намерава да користи привремену заштиту у држави чланици која није држава чла-

људи), Пољској (27,6) и Естонији (25,5); [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics&oldid=681519#:~:text=for%20September%202025.-,Where%20in%20the%20EU%20do%20people%20fleeing%20Ukraine%20go?,\)%20and%20Estonia%20\(25.5\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics&oldid=681519#:~:text=for%20September%202025.-,Where%20in%20the%20EU%20do%20people%20fleeing%20Ukraine%20go?,)%20and%20Estonia%20(25.5),), приступљено 25. 11. 2025. године.

¹⁹ То одступање код привремене заштите од традиционалних даблинских критеријума неки називају „коперниканском револуцијом”; Steve Peers, *Temporary Protection in the EU? Q and A*, EU Law Analysis, 27 February 2022, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html>, приступљено: 15. 10. 2025. године.

²⁰ Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, Official Journal of the European Union, L 303, 28. 11. 2018.

²¹ Joana Abrisketa Uriarte, *The Activation of the Temporary Protection Directive 2001/55/EC for Ukrainian Refugees: A Demonstration of its Uniqueness, Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No. 11, 2023, p. 27. <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/10075/11083>, приступљено: 21. 09. 2025. године.

²² Чл. 8(3) Директиве. На позив Комисије, државе чланице ЕУ су на почетку украјинске кризе предузеле потребне мере како би омогућиле улазак и боравак те категорије украјинских грађана; Daniel Thym, *Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of ‘Free Choice’*, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 7 March 2022,

ница првог уласка, Комисија препоручује државама чланицама првог уласка да, у складу са чл. 35(3) Кодекса о визама, издају визу на 15 дана.²³ Комисија исто тако препоручује државама чланицама да новчано не кажњавају превознике због транспорта особа које имају право на привремену заштиту које долазе из државе чланице, а не поседују потребну документацију за улазак у државу чланицу одредишта.²⁴

Омогућавање расељеним лицима да слободно изаберу чланицу ЕУ у којој ће затражити привремену заштиту има вишеструке користи. Најпре, та слобода им омогућава да одаберу државу у којој већ живи њихова родбина или у којој ће се из других разлога лакше интегрисати (нпр. знање језика), уместо да остану у земљи првог уласка, где би њихова интеграција можда била знатно тежа.²⁵ Практична предност оваквог модела огледа се и у непостојању потребе за активирањем механизма враћања илегалних миграната, као и у спречавању кријумчарења људи.²⁶ На крају, слободан избор земље у којој ће се тражити привремена заштита доприноси и смањеном притиску расељених лица на суседе Украјине и равномернијем распоређивању тражилаца привремене заштите у државама чланицама ЕУ.

3. Забрана *refoulement*-а

Заштита од враћања (*refoulement*) није стипулисана у Директиви као право већ је имплицитно речено да „државе чланице примењују привремену заштиту уз примерено поштовање ... својих обавеза у погледу забране враћања”.²⁷ У доктрини се потврђује да се принцип *non-refoulement* мора поштовати и у случају масовног прилива расељених лица.²⁸ Та обавеза штити расељене особе од њиховог враћања у

<https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/>, приступљено: 11. 09. 2025. године.

²³ Communication from the Commission on Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, Official Journal of the European Union, C 126 I, 21. 3. 2022 (даље: „Operational guidelines”), pp. 8–9.

²⁴ Ibid., p. 9.

²⁵ Esin Küçük, Temporary Protection Directive: Testing New Frontiers?, European Journal of Migration and Law, 2023, Vol. 25, No. 1, p. 24.

²⁶ Ibid.

²⁷ Чл. 3(2) Директиве.

²⁸ Walter Kälin, Martina Caroni, Lukas Heim, Article 33 para. 1 1951 Convention, in: Andreas Zimmermann, Terje Einarsen, Franziska M. Herrmann (Eds.), The 1951 Convention Relating

земљу у којој би биле изложене ризику од озбиљне повреде њихових основних права и сигурности.

Након активирања привремене заштите, државе чланице имају обавезу да отворе своје границе за расељене особе. То је корисно за расељене особе јер би у противном биле принуђене да илегално прелазе границе, често користећи небезбедна средства и ризикујући да постану жртве кријумчерења и трговине људима.

Привремена заштита пружа правни основ за привремени боравак расељених лица, осигуравајући им легални боравак у држави чланици ЕУ и штитећи их од повратка у земљу из које су избегле због опасности.

4. Права корисника привремене заштите

Привремена заштита омогућава њеним корисницима тренутни приступ основним правима, без спровођења индивидуалне процедуре за утврђивање избегличког статуса, што може бити дуготрајан процес, нарочито у случају преоптрећења система азила у некој држави.²⁹ Код привремене заштите не доноси се индивидуална одлука о признавању тог статуса, већ се заштита даје одлуком Савета ЕУ на генералан начин (*in abstracto*).³⁰ По томе се привремена заштита разликује од редовног система азила у ЕУ оличеног у избегличкој и супсидијарној заштити.

Неки тврде да корисници привремене заштите „немају субјективна права према државама чланицама која се могу судски спровести”,³¹ већ да су то само међународне обавезе држава чланица. Међутим, та се тврдња не може прихватити јер погрешно схвата природу права ЕУ у ком није нужно да одређено правило буде формулисано као право појединца да би га он могао судски остварити.³²

Директива прописује минимум права које државе чланице морају омогућити корисницима привремене заштите. Оне не могу ићи испод тих минималних стандарда, али могу признати шира права. Такав концепт доводи до тога да се круг и обим права која уживају корисници привремене заштите разликује од чланице до чланице. Како би бенефицијари знали која права им припадају, државе чланице имају обавезу

to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary, Oxford, 2024, p. 1537.

²⁹ Esin Küçük, *op. cit.*, p. 2.

³⁰ У питању је Одлука коју Савет доноси на основу чл. 5 Директиве.

³¹ Karoline Kerber, *The Temporary Protection Directive*, *European Journal of Migration and Law*, 2002, Vol. 4, No. 2, p. 201.

³² Steeve Peers, *Temporary Protection*, In: Steeve Peers, Violeta Moreno-Lax, Madeline Garlick, Elspeth Guild (Eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, Vol. 3: *EU Asylum Law*, Leiden-Boston, 2015, p. 578.

да на језику који разумеју тим лицима учине доступним информације о правима која произилазе из привремене заштите.³³

Начелно гледано, права зајемчена корисницима привремене заштите ужа су од права гарантованих избеглицама и корисницима супсидијарне заштите, али су с друге стране шира од права која имају тражиоци азила. Краткорочно гледано, расељеним особама пожељније је да добију привремену заштиту него да поднесу захтев за стицање избегличке заштите јер одмах стичу шири круг права.

Првобитни предлог Комисије садржао је обавезу недискриминације. Међутим, та одредба је касније изостављена, али то не значи да државе чланице могу спроводити Директиву на дискриминаторни начин јер би такво поступање било противно бројним међународним уговорима о људским правима.³⁴

У наредном делу рада следи анализа појединих права која припадају корисницима привремене заштите.

4.1. Право на боравишну дозволу

Чл. 8 Директиве обавезује државе чланице да корисницима привремене заштите издају боравишну дозволу за целокупан период боравка у том статусу. Боравишна дозвола је „дефинисана у најширем смислу и обухвата све врсте боравишних дозвола које издају државе чланице, без разлике у погледу разлога за њихово издавање или облика који имају. Међутим, оне морају бити јасно овлашћење за боравак, а не само документ који толерише присуство носиоца на територији државе.”³⁵

Боравишна дозвола је документ декларативног карактера јер корисници привремене заштите стичу права моментом доношења одлуке Савета којом се одобрава привремена заштита, а не моментом добијања боравишне дозволе. Ова дозвола служи као документ којим корисници привремене заштите доказују свој статус код других органа власти, као што су бирои и службе за запошљавање, школе, болнице и др. и на основу тога остварују одређена права.

Поред издавања боравишне дозволе, државе чланице су обавезне и да изврше регистрацију корисника привремене заштите на њиховој територији, уносећи у евиденцију њихове личне податке (име, држа-

³³ Чл. 9 Директиве.

³⁴ Karoline Kerber, op. cit., p. 201.

³⁵ Commission Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, COM(2000) 303 final, Explanatory Memorandum, 24. 5. 2000, p. 15.

вљанство, датум и место рођења, брачни статус и породичне везе).³⁶ Државе су слободне да одреде органе који ће спровести ту обавезу (централни или органи локалних самоуправа).³⁷

4.2. Слобода кретања након добијања боравишне дозволе

Слобода кретања након одобрења привремене заштите и добијања боравишне дозволе (тзв. „секундарно кретање“) за украјинске расељенике, другачије се примењује у пракси у односу на оно што је формално регулисано Директивом. Чл. 11 Директиве прописује да уколико након добијања привремене заштите у једној чланици, корисник те заштите остане на територији друге државе чланице или без дозволе уђе на њену територију, та држава може вратити такву особу у државу чланицу која је доделила привремену заштиту и она је мора прихватити.³⁸ Међутим, чл. 11 Директиве допушта могућност да се државе чланице билатерално договоре да се тај члан не примењује. Државе чланице нису примениле ту правну могућност онако како је она стипулисана, већ су политичким договором искључиле примену чл. 11 Директиве. Наиме, приликом доношења Одлуке Савета о активирању привремене заштите, државе чланице су усвојиле заједничку изјаву³⁹ у којој су се сагласиле да на кориснике привремене заштите из Украјине не примењују чл. 11 Директиве.⁴⁰

³⁶ Чл. 10 Директиве.

³⁷ Више о томе видети: European Union Agency for Asylum, Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine – A Year in Review, Luxembourg, 2023, p. 20.

³⁸ То решење је идентично решењу из Регулативе Даблин III која регулише повратак тражилаца азила (чл. 18); Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, Official Journal of the European Union, L 180, 29. 6. 2013 (даље: „Regulation (EU) No 604/2013“).

³⁹ Statement of the Member States, Interinstitutional File: 2022/0069(NLE), No. 6826/22 ADD 1, Brussels, 4 March 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/en/pdf>, приступљено: 15. 09. 2025. године. У овој изјави остављена је могућност да се државе чланице на билатералној основи договоре да ипак примењују чл. 11 Директиве. Ова изјава држава чланица експлицитно је поменута у параграфу 15 Одлуке Савета бр. 2022/382.

⁴⁰ Изјава држава чланица представља „центлменски споразум“ јер Директива не предвиђа такву могућност: другим речима, то је политичко обећање која није правно обавезујуће; Steve Peers, Temporary Protection in the EU? Q and A, *EU Law Analysis*, 27 February 2022, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html>, приступљено: 15. 10. 2025. године.

Имајући у виду одредбе Директиве и напред наведени политички договор, особе којима је одобрена привремена заштита имају слободу кретања унутар ЕУ. Међутим, та слобода кретања је ужа од оне коју имају грађани ЕУ.

Након што држава чланица изда боравишну дозволу у складу са чл. 8 Директиве, корисник привремене заштите има право да путује у друге чланице у трајању од најдуже 90 дана унутар периода од 180 дана.⁴¹ Ако та особа и након истека тог периода остане у другој држави чланици и у њој добије другу боравишну дозволу на основу привремене заштите, првобитно издата боравишна дозвола се мора повући, чиме престају и права која из ње произлазе.⁴² То је последица чињенице да корисници добијају привремену заштиту од неке државе чланице, а не од ЕУ, те се она не може трансферисати приликом пресељења у другу државу чланицу.

Пошто постоји обавеза да се особи која потпада под домашај Директиве обезбеде сва права зајемчена тим документом, без обзира на то да ли је претходно била регистрована за ту заштиту у некој чланици, држава чланица у коју се она преселила мора тој особи признати право на привремену заштиту и издати јој нову боравишну дозволу.⁴³ Дакле, све док постоје материјални услови, расељена особа има право на привремену заштиту, али је истовремено може уживати само у једној држави чланици.

Европска комисија је 2022. године покренула Платформу за размену информација о корисницима привремене заштите у коју државе чланице ЕУ уносе податке о регистрованим корисницима привремене заштите. Она омогућава особама које су побегле из Украјине да ефикасно користе своја права у свим чланицама, а истовремено државним властима омогућава откривање евентуалних двоструких или вишеструких регистрација и спречавање могућих злоупотреба.⁴⁴

⁴¹ У том периоду расељене особе користе права која произилазе из привремене заштите само у држави чланици која је издала боравишну дозволу; Council Implementing Decision (EU) 2022/382; Preamble, para. 16.

⁴² Operational guidelines, p. 9. Дакле, у тој ситуацији, држава чланица на чију територију је ушао корисник привремене заштите неће вршити његов трансфер у чланицу која му је одобрила ту заштиту.

⁴³ Чињеница да је расељена особа већ уживала привремену заштиту у некој другој држави чланици не може бити разлог за ускраћивање те заштите у чланици у коју се преселила.

⁴⁴ European Union Agency for Asylum, Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review, Luxembourg, 2023, p. 15.

4.3. Право на рад и samozapoшљавање

Предлог Комисије био је доста повољан за лица која уживају привремену заштиту и гарантовао им је једнак третман са избеглицама у погледу запошљавања и samozapoшљавања. Комитет региона и одређене државе чланице успротивиле су том предлогу и уместо тога су захтевале или једнак третман са странцима (Француска, Холандија, Португал, Финска) или са тражиоцима азила (Белгија, Грчка, Луксембург), док је Шпанија сматрала да приступ тржишту рада треба дати само расељеним лицима која су стигла организованим евакуацијама.⁴⁵

Узимајући у обзир наведене примедбе, у коначном тексту Директиве корисницима привремене заштите дато је право на рад и samozapoшљавање, као и на стручно усавршавање и оспособљавање, али уз значајно ограничење.⁴⁶ Државама чланицама остављена је могућност да приликом запошљавања дају предност грађанима ЕУ, грађанима земаља Европског економског простора и легалним резидентима из трећих земаља који примају накнаду за незапослене.

Директива не поставља никакво временско ограничење у погледу остваривања овог права, тако да оно може бити реализовано одмах након стицања привремене заштите.

У погледу накнаде за рад, приступа социјалном осигурању и осталих услова рада примењују се важећи прописи државе чланице у којој се остварује привремена заштита (тзв. национални третман).

Запошљавање и samozapoшљавање корисника привремене заштите доприноси њиховој независности и омогућава им самостално издржавање, а корисно је и за њихову интеграцију у држави чланици ЕУ у којој се налазе. Поред тога, њихово радно ангажовање доприноси и економији државе домаћина, нарочито тамо где постоји мањак радне снаге.

4.4. Право на адекватан смештај

Државе су обавезне да корисницима заштите обезбеде адекватан смештај или, финансијска средства за покривање трошкова смештаја.⁴⁷ Од великог значаја за остваривање овог права су пријемни пунктови у државама чланицама у суседству Украјине који су олакшали краткорочни боравак расељених особа, пре него што су упућене на трајни смештај. Поред тога, у почетном периоду одређени број избеглих лица из Украјине смештен је и код власника стамбеног простора који су их

⁴⁵ Achilles Skordas, op. cit., p. 1203.

⁴⁶ Чл. 12 Директиве.

⁴⁷ Чл. 13(1) Директиве.

добровољно прихватили, што је државама дало додатно време за повећање својих смештајних капацитета.

Државе чланице, поред смештаја корисника привремене заштите у прихватним центрима, пружају и новчану помоћ за коришћење приватног смештаја, било директно особама којима је додељена привремена заштита или приватним станодавцима.⁴⁸ На пример, Хрватска, Финска, Немачка, Грчка, Мађарска, Италија, Луксембург, Пољска, Португалија, Румунија, Словачка, Словенија, Шпанија и Шведска основале су нове центре за смештај или су повећале капацитете постојећих центара или су пак успоставиле алтернативне аранжмане преко локалних самоуправа или јавних позива за приватне субјекте. У Бугарској, Чешкој, Естонији, Ирској, Литванији, Румунији и Шведској приватни смештај је омогућен и пружањем директне финансијске подршке власницима смештаја (нпр. хотелима и појединцима) или корисницима привремене заштите.⁴⁹

4.5. Право на социјалну и здравствену заштиту

Директива прописује обавезу држава да корисницима пруже социјалну заштиту и неопходну новчану помоћ уколико немају довољно средстава за издржавање. Износ те помоћи није исти за све кориснике, већ зависи од њихових личних околности.

Поред тога постоји и обавеза држава да особама којима су одобриле привремену заштиту обезбеде и неопходну здравствену заштиту, која у најмању руку мора обухватити хитну медицинску помоћ.

Особама које имају посебне потребе, као што су малолетници без пратње или особе које су претрпеле мучење, силовање или друге тешке облике психичког, физичког или сексуалног насиља мора се обезбедити сва неопходна помоћ.⁵⁰ Та помоћ укључује медицинске, педијатријске, психијатријске и психолошке третмане, терапије подршке или помоћ ради побољшања моторичких способности.

4.6. Право на образовање

Малолетним корисницима привремене заштите признато је право на образовање, и то под истим условима као и домаћим држав-

⁴⁸ Катарина Китановић, Јелена Илић, Нина Михољчић Ивковић, Петар Видосављевић, Годину дана примене привремене заштите у Републици Србији: упоредна анализа и препоруке, Београд, 2013, стр. 9.

⁴⁹ European Union Agency for Asylum, Analysis of Measures to Provide Protection to Displaced Persons from Ukraine, Luxembourg, 2022, p. 18.

⁵⁰ Чл. 13(2-4) Директиве.

вљанима.⁵¹ Међутим, постоје значајни проблеми приликом реализације тог права. Један од највећих је језичка баријера, нарочито код деце нижег узраста. Због тога је у неким државама чланицама убразано запошљавање значајаног броја педагошких радника из Украјине (нпр. У Немачкој, Шпанији, Чешкој, Луксембургу).⁵² Други проблем је доказивање нивоа образовања стеченог у Украјини. Ради превазилажења тог проблема, Комисија је у Оперативним смерницама навела да државе чланице морају узети у обзир све документе који показују ниво образовања стечен у Украјини (нпр. завршена средња школа, ниво А1 из енглеског језика итд.).⁵³ У истом духу, Комисија препоручује да се малолетницима без пратње што пре омогући приступ образовању, чак и пре него што поступци за именовање старатеља/заступника буду окончани.⁵⁴

За разлику од малолетника, приступ одраслих особа образовном систему формуласан је као могућност, а не обавеза држава чланица.⁵⁵

4.7. Право на спајање породица

Полазећи од важности очувања породичног јединства и избегавања различитих статуса међу члановима исте породице, Директива (чл. 15) допушта спајање породица. Одредбе о спајању породица примењују се само у случајевима када су породице већ постојале у земљи порекла и раздвојене су услед околности повезаних с масовним приливом. Конкретно у случају Украјине, неопходно је да је породица већ постојала и боравила у Украјини пре 24. фебруара 2022. године.

Директива (чл. 15) и Одлука Савета активирању привремене заштите из 2022. године (чл. 2, ст. 4) дефинишу породицу садржински на исти начин.⁵⁶ Према наведеним одредбама, „породица” обухвата: а) супружника корисника привремене заштите или његовог/њеног

⁵¹ У предлогу Комисије стајало је да то право имају „малолетна лица”, али је због неуједначеног значења тог израза у државама чланицама у коначни текст чл. 14 Директиве унето одређење броја година.

⁵² OECD, Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries, OECD Publishing, Paris, 2022, p. 16; <https://www.oecd.org/publications/rights-and-support-for-ukrainian-refugees-in-receiving-countries-09beb886-en.htm>, приступљено: 01. 10. 2025. године.

⁵³ Operational guidelines, p. 8.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Чл. 14 Директиве.

⁵⁶ Постоји једино формална разлика јер су у Директиви прве две категорије чланова породице наведене под једном тачком (а), а у Одлуци су раздвојене у две тачке (а и б).

невенчаног партнера у стабилној вези, где законодавство или пракса дотичне државе чланице третира невенчане парове на исти начин као и венчане парове; б) малолетну невенчану децу корисника привремене заштите или малолетну невенчану децу његовог/њеног супружника, без обзира на то јесу ли рођена у брачној или ванбрачној заједници или су усвојена; и в) остале блиске рођаке⁵⁷ који су живели у заједничком домаћинству у тренутку кад су наступили догађаји који су довели до масовног прилива, а који су у то време били потпуно или претежно зависни од корисника привремене заштите.⁵⁸ Дакле, може се уочити да се прави разлика између чланова уже породице (а и б) где је довољно постојање породичних веза и чланова шире породице („остали блиски рођаци“) код којих мора постојати њихова зависност од корисника привремене заштите.

Важно питање код спајања породице јесте документација којом се доказује постојање породичне везе. Комисија је у својим Смерницама за спровођење Одлуке Савета, прецизирала да се постојање брака или партнерства може доказивати „релевантним матичним документима и потврдама или другим документом издатим од украјинских власти, чак и потврдама које су издала дипломатска представништва у тој држави чланици“. Према тим Смерницама, однос родитељ-дете може се доказати „родним или сличним листовима“, док се постојање „других блиских рођака“ може доказати „документима о пребивалишту, породичним матичним листом и доказом о релевантним плаћањима за издржавање“.⁵⁹ С обзиром на околности и практичне потешкоће са којима се суочавају особе које беже из ратних зона, државе чланице морају бити флексибилне приликом уважавања документације којом се доказују породичне везе.

Везано за спајање породица, Директива прави разлику између две ситуације: прво, када одвојени чланови породице уживају привре-

⁵⁷ Директива не дефинише термин „остали блиски рођаци“ који представљају чланове породице. За разлику од тога, Регулативе Даблин III (чл. 2) прописује да израз „рођак“ означава пунолетног ујака/течу или ујну/тетку или деду/бабу подносиоца захтева. С обзиром на непостојање конкретне дефиниције у контексту привремене заштите, појам „остали блиски рођаци“ мора обухватати најмање особе наведене у чл. 2(h) Регулативе Даблин III.

⁵⁸ Захтев да блиски рођаци буду „потпуно или претежно зависни“ од корисника привремене заштите подразумева и економску, а не само зависност услед инвалидитета или здравствених проблема, што је Суд правде јасно констатовао у контексту неких других директива ЕУ; Case C-1/05, *Yunying Jia v. Migrationsverket*, Judgment of the Court of 9 January 2007, ECLI:EU:C:2007:1; Case C-423/12, *Flora May Reyes v. Migrationsverket*, Judgment of the Court of 16 January 2014, ECLI:EU:C:2014:16.

⁵⁹ Operational guidelines, p. 5.

мену заштиту у различитим државама чланицама ЕУ (чл. 15, ст. 2) и друго, када корисник ужива привремену заштиту у држави чланици, а члан породице још увек се не налази у ЕУ (чл. 15, ст. 3). У првом случају, држава чланица је у обавези да омогући спајање чланова уже породице, узимајући у обзир њихове жеље, док је за спајање чланова шире породице нужно доказати и опасност од наступања екстремних тешкоћа са којима би се рођаци суочили уколико не би дошло до њиховог спајања са корисником привремене заштите.

У другој ситуацији, када су чланови породице још увек ван ЕУ, држава чланица у којој се налази корисник привремене заштите биће у обавези да допусти спајање уколико је ужем члану породице потребна заштита. Када је пак у питању члан шире породице, за спајање је поред постојање потребе за заштитом, нужно доказати и опасност од наступања екстремних тешкоћа за рођаке уколико не би дошло до тог спајања. Дакле, према чл. 15(3) Директиве, у овој другој ситуацији и код чланова уже и шире породице мора постојати потреба за заштитом, а код ових других, и наступање екстремних тешкоћа. У пракси, постоји претпоставка да је члановима породице који долазе из истог подручја сукоба увек потребна заштита.⁶⁰

Ова правила о спајању породица из Директиве донекле су измењена Одлуком Савета о одобравању привремене заштите за расељене особе из Украјине, која гарантује привремену заштиту члановима уже и шире породице као таквим – без потребе да се у обзир узимају њихове „екстремне тешкоће”.⁶¹

5. Положај корисника привремене заштите у случају подношења захтева за стицање избегличке заштите

Корисници привремене заштите имају право да у сваком моменту поднесу захтев за стицање избегличке заштите (азил).⁶² Уколико поднесу такав захтев,⁶³ надлежност државе чланице ЕУ за одлучи-

⁶⁰ Karoline Kerber, *op. cit.*, p. 205.

⁶¹ Steve Peers, *Temporary Protection in the EU? Q and A*, *EU Law Analysis*, 27 February 2022, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html>, приступљено: 15. 10. 2025. године.

⁶² Чл. 17(1) Директиве. У првој половини 2025. године, Украјинци су почели чешће да подносе захтеве за азил у земљама ЕУ. За шест месеци у ЕУ+ забележено је скоро 16.000 захтева, што је 29% више него у истом периоду прошле године; European Union Agency for Asylum, *Latest Asylum Trends – Mid-Year Review 2025*, September 2025, pp. 8–9.

⁶³ Разлог за подношење тог захтева је стицање стабилнијег статуса који омогућава дугорочни боравак у земљи прихвата.

вање одређује се у складу са Регулативом (ЕУ) бр. 604/2013 („Регулатива Даблин III”).⁶⁴ Према тој Регулативи, надлежност се одређује на основу објективних критеријума прописаних у чл. 7–15 Регулативе. Ти критеријуми наведени су хијерархијским редом, тако да претходни искључује наредни, па ће о захтеву одлучивати државе следећим редоследом: 1) држава чланица у којој бораве чланови породице подносиоца захтева; 2) држава чланица која је подносиоцу захтева издала визу или боравишну дозволу; 3) држава чланица у коју је подносилац захтева нелегално ушао у ЕУ;⁶⁵ 4) држава чланица која је укинула визе на основу чега је подносилац захтева ушао у ЕУ. Када се ниједан од ових критеријума не може применити, надлежна је држава чланица у којој је поднет први захтев за стицање избегличке заштите. Поред тога, Регулатива допушта свакој држави чланици у којој је поднет захтев за стицање избегличке заштите да, изван ових критеријума, добровољно одлучи о њему („дискрециона клаузула”).⁶⁶ Комисија снажно подстиче државе чланице у којима је корисник привремене заштите поднео захтев да применом те могућности одлуче о захтеву за стицање избегличке заштите уколико би према редовним критеријумима за његово одлучивање била надлежна чланица која је изложена великом приливу миграната, у циљу ублажавања притиска на ту државу.⁶⁷

Уколико корисници привремене заштите поднесу захтев за стицање избегличке заштите па он буде одбијен, држава чланица која је тој особи признала привремену заштиту мора омогућити њено уживање у преосталом одобреном периоду.⁶⁸ Тиме се искључује ризик да особа која је тражила повољнији статус (статус избеглице) изгуби привремену заштиту коју већ поседује.

Када неки корисник привремене заштите поднесе захтев за азил, државе чланице могу искључити акумулацију права из та два статуса.⁶⁹ У случају таквог искључења, особа ће имати само она права која прои-

⁶⁴ Regulation (EU) No 604/2013.

⁶⁵ У пракси, земља првог уласка је најчешће надлежна за одлучивање о захтеву за азил, што доводи у значајно тежи положај државе чланице са дугим спољним границама. Више видети: Небојша Раичевић, Поступак одлучивања о захтеву за азил у праву ЕУ, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2016, Vol. LV, бр. 72, стр. 128–131.

⁶⁶ Чл. 17(1) Регулативе.

⁶⁷ Operational guidelines, p. 14.

⁶⁸ Чл. 19(2) Директиве.

⁶⁹ Чл. 19(1) Директиве. То може бити одвраћајући фактор за подношење захтева за азил; Steve Peers, Temporary Protection in the EU? Q and A, EU Law Analysis, 27 February 2022, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html>, приступљено: 15. 10. 2025. године.

зилазе из статуса тражиоца азила, а која су мањег обима од оних која припадају корисницима привремене заштите.⁷⁰ То значи да ће корисник привремене заштите прећи у статус тражиоца азила и тиме остати без неких права која је дотад имао. Која ће све права особа изгубити зависи од државе где ужива привремену заштиту, јер су неке државе чланице великодушније у давању права тражиоцима азила од других.⁷¹ Зато је веома важно да корисник привремене заштите буде информисан о пракси држава чланица на том плану како би могао одлучити да ли ће затражити избегличку (или супсидијарну) заштиту.

Како се не би десило да буду преоптерећене решавањем захтева за добијање азила поднетих од стране корисника привремене заштите, Директива омогућава државама чланицама да суспендују одлучивање о захтевима за азил.⁷² Међутим, она истовремено намеће обавезу држава да по истеку привремене заштите одлуче о сваком захтеву за азил чије разматрање је било одложено. На тај начин, расељене особе истом привремене заштите неће остати у правном вакууму, пошто ће се активирати њихов статус тражиоца азила.

6. Положај корисника након окончања привремене заштите

Према чл. 4 Директиве, привремена заштита иницијално траје годину дана, а након те почетне године, уколико за тим има потребе, привремена заштита се аутоматски продужава за још два шестомесечна периода. Могуће је и додатно продужење за још годину дана, за шта је потребна одлука Савета, донета на предлог Комисије.⁷³

У случају украјинских корисника привремене заштите, након протекла две године, Савет је, у складу са чл. 4(2) Директиве, донео одлуку о продужењу заштите за још годину дана, тј. до 4. марта 2025. године.⁷⁴ Међутим, пошто рат у Украјини ни по истеку тог периода није окончан, Савет је најпре продужио трајање привремене заштите до 4.

⁷⁰ За разлику од корисника привремене заштите, особа која поднесе захтев за добијање избегличке заштите неће имати моментални приступ запослењу, право на социјалну заштиту или право на путовање изван замље прихвата.

⁷¹ Esin Küçük, *op. cit.*, p. 8.

⁷² Чл. 17(2) Директиве. Од држава се не захтева никакво оправдање за суспензију одлучивања о поднетим захтевима за азил; *Ibid.*, p. 19–20.

⁷³ Привремена заштита може бити укинута у било ком тренутку одлуком Савета усвојеном квалификованом већином, а на основу предлога Комисије.

⁷⁴ Council Implementing Decision (EU) 2023/2409 of 19 October 2023 extending temporary protection as introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382, *Official Journal of the European Union*, L 2023/2409, 24. 10. 2023.

марта 2026. године,⁷⁵ а потом и до 4. марта 2027. године.⁷⁶ Ова два последња продужења правно су проблематична јер прекорачују укупни трогодишњи рок трајања привремене заштите утврђен Директивом.

Када једном привремена заштита буде окончана, расељене особе из Украјине, уколико за то испуњавају услове, могу стећи неки други статус који им омогућава останак у ЕУ. Они то евентуално могу остварити добијањем азила (избегличке или супсидијарне заштите) или стицањем права боравка у ЕУ на основу редовних имиграционих прописа. Бивши корисници привремене заштите који не стекну ни један од та два статуса морају напустити ЕУ, а ако то не учине добровољно, државе чланице их могу присилно депортовати, уз поштовање њиховог достојанства и хуманитарних обзира.⁷⁷

7. Закључак

Напад Русије на Украјину фебруара 2022. године проузроковао је бекство милиона људи из ратом захваћене земље, од којих је највећи број потражио заштиту у државама чланицима ЕУ. У условима тог масовног прилива, систем избегличке заштите није могао функционисати, услед чега је Савет ЕУ донео одлуку о пружању привремене заштите расељеним лицима из Украјине. Та заштита је омогућила њихов улазак у државе чланице ЕУ и уживање значајног круга права, при чему су слободне да бирају чланицу у којој ће остваривати привремену заштиту.

Предност привремене заштите, као ванредног механизма, јесте то што омогућава расељеним особама из Украјине да тренутно приступе основним правима, без спровођења индивидуалне процедуре за утврђивање избегличког статуса. Начелно гледано, права која имају корисници привремене заштите ужа су од права избеглица и корисника супсидијарне заштите, али су с друге стране шира од права која имају тражиоци азила.

Краткорочно гледано, расељеним особама погодније је што су добиле привремену заштиту него да су поднеле захтев за стицање

⁷⁵ Council Implementing Decision (EU) 2024/1836 of 25 June 2024 extending temporary protection as introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382, Official Journal of the European Union, L 2024/1836, 3. 7. 2024.

⁷⁶ Council Implementing Decision (EU) 2025/1460 of 15 July 2025 extending the temporary protection introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382, Official Journal of the European Union, L 2025/1460, 24. 7. 2025,

⁷⁷ Чл. 21 и 22 Директиве.

избегличке заштите. Међутим, дугорочно посматрано расељеним лицима из Украјине тај вид заштите можда и није најбоље решење, јер код њих ствара одређену неизвесност, а остају ускраћена и за нека права која би имала да су стекла избеглички статус. Због тога је можда и повећан број корисника привремене заштите који подносе захтев за стицање избегличког статуса у некој држави чланици ЕУ.

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ КОРИСНИКА ПРИВРЕМЕНЕ ЗАШТИТЕ ИЗБЕГЛИХ ИЗ УКРАЈИНЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Резиме

Привремена заштита уведена је у заједнички европски систем азила Директивом 2001/55/ЕЗ из 2001. године, али је први пут активирана тек 2022. године услед рата у Украјини. Одлуком Савета ЕУ којом је одобрена привремена заштита утврђена је категорија расељених особа из Украјине на које се та заштита односи. Те особе имају право да бирају државу чланицу ЕУ у којој ће затражити и остваривати привремену заштиту, што значајно олакшава њихову интеграцију и доприноси смањењу притиска на суседе Украјине. Добијање привремене заштите штити расељене особе од *refoulement*-а и омогућава им уживање скупа основних права до постизања дуготрајног решења. Корисници привремене заштите имају тренутни приступ тим правима, без спровођења комплексне индивидуалне процедуре за утврђивање избегличког статуса. Начелно гледано, права која имају корисници привремене заштите ужа су од права избеглица и корисника супсидијарне заштите, али су с друге стране шира од права која имају тражиоци азила. Конкретна права бенефицијара привремене заштите наведена су у глави III Директиве 2001/55/ЕЗ, с тим што државе чланице могу признати и шира права од тих минималних стандарда. Кад привремена заштита буде окончана, расељене особе из Украјине, уколико за то испуњавају услове, могу стећи неки други статус који им омогућава останак у ЕУ. У противном, морају напустити ЕУ, а ако то не учине добровољно, државе чланице их могу присилно депортовати.

Литература

Case C-1/05, Yunying Jia v. Migrationsverket, Judgment of the Court of 9 January 2007, ECLI:EU:C:2007:1.

Case C-423/12, Flora May Reyes v. Migrationsverket, Judgment of the Court of 16 January 2014, ECLI:EU:C:2014:16.

Commission Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, COM(2000) 303 final, Explanatory Memorandum, 24. 5. 2000.

Communication from the Commission on Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, Official Journal of the European Union, C 126 I, 21.3.2022.

Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal of the European Communities, L 212, 7. 8. 2001.

Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, Official Journal of the European Union, L 71, 4. 3. 2022.

Council Implementing Decision (EU) 2023/2409 of 19 October 2023 extending temporary protection as introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382, Official Journal of the European Union, L 2023/2409, 24. 10. 2023.

Council Implementing Decision (EU) 2024/1836 of 25 June 2024 extending temporary protection as introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382, Official Journal of the European Union, L 2024/1836, 3. 7. 2024.

Council Implementing Decision (EU) 2025/1460 of 15 July 2025 extending the temporary protection introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382, Official Journal of the European Union, L 2025/1460, 24. 7. 2025.

European Union Agency for Asylum, Analysis of Measures to Provide Protection to Displaced Persons from Ukraine, Luxembourg, 2022.

European Union Agency for Asylum, Latest Asylum Trends – Mid-Year Review 2025, September 2025.

European Union Agency for Asylum, Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine - A Year in Review, Luxembourg, 2023.

Ineli-Ciger Meltem, Revisiting temporary protection as a protection option to respond to mass influx situations, In: Gauci Jean-Pierre, Giuffré Maria Guilia, Tsourdi Lilian (Eds.), *Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges*, Leiden/Boston, 2015, pp. 197–217.

Kälin Walter, Martina Caroni, Lukas Heim, Article 33 para. 1 1951 Convention, In: Zimmermann Andreas, Einarsen Terje, Herrmann M. Franziska (Eds.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, 2024, pp. 1485–1554.

Karakir İrem Aşkar, Durakçay Fulya Akgül, Discrepancies in the European Union's Responses: Syrian versus Ukrainian Refugee Crises, *Akdeniz IIBF Journal*, 2024, Vol. 24, No. 2, pp. 114–127.

Kerber Karoline, The Temporary Protection Directive, *European Journal of Migration and Law*, 2002, Vol. 4, No. 2, pp. 193–214.

Китановић Катарина, Илић Јелена, Михољчић Ивковић Нина, Видосављевић Петар, *Годину дана примене привремене заштите у Републици Србији: упоредна анализа и препоруке*, Београд, 2013.

Klug Anja, Regional Developments: Europe, In: Zimmermann Andreas (Ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, 2011, pp. 117–144.

Küçük Esin, Temporary Protection Directive: Testing New Frontiers?, *European Journal of Migration and Law*, 2023, Vol. 25, No. 1, pp. 1–30.

OECD, *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries*, OECD Publishing, Paris, 2022; <https://www.oecd.org/publications/rights-and-support-for-ukrainian-refugees-in-receiving-countries-09beb886-en.htm>, приступљено: 01. 10. 2025. године.

Peers Steeve, Temporary Protection in the EU? Q and A, *EU Law Analysis*, 27 February 2022, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html>, приступљено: 15. 10. 2025. године.

Peers Steeve, Temporary Protection, In: Peers Steeve, Moreno-Lax Violeta, Garlick Madeline, Guild Elspeth (Eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, Vol. 3: *EU Asylum Law*, Leiden-Boston, 2015, pp. 571–598.

Раичевић Небојша, Поступак одлучивања о захтеву за азил у праву ЕУ, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2016, Vol. LV, бр. 72, стр. 123–142.

Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, Official Journal of the European Union, L 303, 28. 11. 2018.

Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, Official Journal of the European Union, L 180, 29. 6. 2013.

Skordas Achilles, Temporary Protection Directive 2001/55/EC, In: Thym Daniel, Hailbronner Kay (Eds.), EU Immigration and Asylum Law, 3rd edition, München, 2022, pp. 1177–1228.

Statement of the Member States, Interinstitutional File: 2022/0069(NLE), No. 6826/22 ADD 1, Brussels, 4 March 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/en/pdf>, посећено: 15. 09. 2025.

Thym Daniel, Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of 'Free Choice', EU Immigration and Asylum Law and Policy, 7 March 2022, <https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/>, приступљено: 11. 09. 2025. године.

Trauner Florian, Valodskaitė Gabriele, The EU's Temporary Protection Regime for Ukrainians: Understanding the Legal and Political Background and Its Implications, CESifo Forum, 2022, Vol. 23, No. 4, pp. 17–20.

Uriarte Joana Abrisketa, The Activation of the Temporary Protection Directive 2001/55/EC for Ukrainian Refugees: A Demonstration of its Uniqueness, Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales, No. 11, 2023, pp. 1–31; <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/10075/11083> приступљено: 21. 09. 2025. године.

Nebojša Raičević, LL.D.,

Full Professor,

Faculty of Law, University in Niš

Republic of Serbia

LEGAL STATUS OF TEMPORARY PROTECTION BENEFICIARIES - PERSONS WHO FLED FROM UKRAINE TO THE EUROPEAN UNION

Summary

Temporary protection was introduced into the Common European Asylum System by Directive 2001/55/EC in 2001, but it was first activated in 2022 due to the war in Ukraine. The EU Council Implementing Decision (EU) 2022/382, granting temporary protection, established the category of displaced persons from Ukraine to whom that protection applies. These persons have the right to choose the EU Member State in which they will seek and enjoy temporary protection, which significantly facilitates their integration and contributes to reducing pressure on Ukraine's neighbours. Granting temporary protection protects displaced persons from refoulement and enables them to enjoy a set of fundamental rights until a durable solution is achieved. The beneficiaries of temporary protection have immediate access to these rights, without undergoing a complex procedure for establishing an individual refugee status. In principle, the rights of beneficiaries of temporary protection are narrower than those of refugees and beneficiaries of subsidiary protection but they are broader than those of asylum seekers. The specific rights of temporary protection beneficiaries are set out in Chapter III of Directive 2001/55/EC, but Member States may recognize and grant rights that go beyond these minimum standards. Once the temporary protection ends, displaced persons from Ukraine may acquire another status that allows them to remain in the EU, provided that they meet the specific requirements. Otherwise, they must leave the EU, and if they do not do so voluntarily, Member States may forcibly deport them

Keywords: *European Union, temporary protection, Directive 2001/55/EC, Council Implementing Decision (EU) 2022/382, Ukraine, mass influx.*

КЉУЧНЕ ИЗВОРНЕ НАДЛЕЖНОСТИ СРПСКИХ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ОБЛАСТИ ГРАЂЕВИНАРСТВА**

Апстракт: Рад анализира најважније послове јединица локалне самоуправе у Републици Србији у области грађевинарства и локалне инфраструктуре. Аутор указује на системски проблем непрецизног разграничења између изворних и поверених послова локалних самоуправа, што ствара правну несигурност и проблеме у пракси. Тежиште рада је на идентификацији и анализи кључних изворних надлежности: просторног и урбанистичког планирања, уређивања грађевинског земљишта, утврђивања зона и намене објеката, као и постављања привремених објеката. Закључује се да ови инструменти омогућавају локалним властима да стратешки управљају просторним ресурсима и директно утичу на економски и урбани развој своје заједнице.

Кључне речи: локална самоуправа, изворне надлежности, грађевинарство, просторно планирање, грађевинско земљиште.

1. Увод

Органи локалне самоуправе имају изворне (сопствене) надлежности које су им гарантоване Уставом и законом (Милков, 2016: 144). У вршењу тих послова они поседују већи степен самосталности, јер над њиховим обављањем централни органи (министарства) немају хијерархијска овлашћења, већ само овлашћења изричито предвиђена законом (Милков, 2016: 72). Када су у питању општи правни акти локалних

* dvucetic@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0002-9140-5251.

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту”, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. година.

самоуправа, из изворног делокруга, Влада Србији има посебно овлашћење да обустави њихово извршење, ако сматра да су несагласни Уставу или закону. А министарство надлежно за послове локалне самоуправе требало би да покрене поступак за оцену њихове уставности и законитости (Милков, 2016: 38, 159).

Са друге стране, када су поверени послови у питању, држава их законом поверава из одређених ресора локалним самоуправама (Милков, 2016: 148-149). У тим ситуацијама, органи локалних самоуправа делују у име и за рачун државе (Милков 2016: 62). Тада органи управе републике (пре свега министарства) имају надзорна овлашћења над радом органа јединица локалне самоуправе у вршењу поверених послова. То је пре свега управни (инспекцијски) надзор над радом органа локалне самоуправе, као једно опште овлашћење. Али ту су и посебна овлашћења у вези са вршењем поверених послова, попут покретања поступка оцене законитости општих аката односно да укине или поништи појединачни акт (Милков 2016: 39, 160)

Међутим, како се наводи у Програму за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године постоји системски проблем у разграничавању изворних и поверених послова локалних самоуправа у Србији.¹ Наиме, поједини тзв. секторски закони, којима се јединицама локалне самоуправе, преносе послови у обављање, (Димитријевић, Лончар, Вучетић, 2020, 174-175), не регулишу да ли су поједини послови у изворном или повереном делокругу.² Као пример нејасноће, према наведеном Програму, може се навести област оглашавања на отвореним површинама, која је регулисана са два закона, Законом о путевима³ и Законом о оглашавању⁴. У једном од та два закона је надзор одређен као изворна, а у другом као поверена надлежност.⁵

Најважнији, иако не и једини критеријум за одређивање правне природе неког посла јединице локалне самоуправе као изворног или повереног јесте критеријум другостепеног органа. Према том критеријуму, ако је другостепени орган градско или општинско веће посао би требало да припада кругу изворних. А ако је орган вишег степена покрајински или републички орган управе онда је то поверени посао. У

¹ Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године, Сл. гласник РС, 73/21, стр. 20.

² Исто.

³ Закон о путевима, Сл. гласник РС, 41/18, 95/18 – др. закон, 92/23 - др. закон.

⁴ Закон о оглашавању, Сл. гласник РС, 6/16, 52/19 - др. закон.

⁵ Исто.

овој другој ситуацији однос између републичких министарстава, или покрајинских управа, и општина односно градова имају карактер вертикалних односа, које, начелно карактерише подразумевана надређеност, односно подређеност (Милков, 2016: 191). Међутим, иако је критеријум другостепеног органа, да тако кажемо, најпогоднији за утврђивање природе посла јединице локалне самоуправе, ставови појединих министарстава се у пракси разликују по том питању. Нека министарства тај критеријум не прихватају као опредељујући.⁶ Нејасноће у вези са природом појединих послова које обављају јединице локалне самоуправе могу имати више различитих последица. Прве су финансијске природе. Наиме, ако је реч о повереним пословима, за њихово вршење наплаћује се републичка административна такса, а ако је изворни прописује се и наплаћује локална административна такса или друге надокнаде.⁷ Како се наводи у Програму:

„Један број изворних надлежности је некомплетан или пре-комерно условљен ограничавајућим формалним законским решењима. Развој локалне демократије тражи да локалне власти имају што је више могуће заокружену област послова у сопственој надлежности, којима управљају под сопственом одговорношћу према грађанима локалне заједнице. Такође, у пракси се и обим послова који су пренети или поверени ЈЛС значајно разликује по управним областима, односно постоје области у којима су поверени значајни послови, као и оне у којима то није случај, иако су по својој природи сличне првима. Као сликовит пример могу се навести различита решења (обим контроле) приликом поверавања послова инспекцијског надзора у области туристичке инспекције, односно тржишне инспекције. Наиме, Законом о угоститељству ЈЛС се поверава инспекцијски надзор, између осталог, над истицањем и поштовањем прописаног радног времена у угоститељском објекту (поверени посао), док је истицање пословног имена задржано у надлежности републичке туристичке инспекције. Са друге стране, Закон о трговини такође поверава ЈЛС вршење инспекцијског надзора над истицањем радног времена, али и пословног имена (и других података које трговац истиче у складу са законом).“⁸

У наставку рада покушавамо да одговоримо на питање које су изворне надлежности српских јединица локалне самоуправе у области грађевинарства. Том приликом руководићемо се пре свега примарним изворима тј. прописима у овом ресору управне делатности. Након тога

⁶ Програм за реформу..., Сл. гласник РС, 73/21, стр. 20.

⁷ Исто.

⁸ Исто.

смо се руководили Јединственим пописом послова на локалном нивоу власти, који је у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина Србије, локалним самоуправама и органима државне управе израдило Министарство државне управе и локалне самоуправе још 2019. године, а за чију израду је развијена и коришћена посебна методологија (МДУЛС, 2019).

2. Стратешко управљање имовином и просторним развојем

Управљање имовином, израда докумената јавних политика (стратегије, програми, планови развоја и др.) и уређење комуналних делатности неопходан су правни и организациони оквир за било коју инфраструктурну делатност. Управљање имовином је по први пут експлицитно истакнуто као надлежност јединица локалне самоуправе у Србији у Закону о локалној самоуправи 2007. године (Вучетић, Димитријевић 2013: 340). Од тада до данас, заиста је импозантно колико велики пут је пређен. Као што смо пре дванаест година написали:

„Сврха ове мере била би да се локалне самоуправе са одговарајућим институционалним и кадровским капацитетима више ангажују, јер су оне најбоље позициониране за ефикасно стављање неискоришћених ресурса грађевинског земљишта у продуктивну функцију. Градови и општине, имајући у виду њихове надлежности у погледу просторног и урбанистичког планирања и уређивања грађевинског земљишта, имају кључну позицију и највећи интерес да обезбеде оптимално коришћење тог... потенцијала.“ (Вучетић, Димитријевић, 2013: 340-341)

Правилно регулисано стратешко управљање имовином омогућава јединицама локалне самоуправе да на системски начин, имајући у виду своју будућност, планирају, организују и контролишу коришћење свог најважнијег ресурса – простора! Кључни послови градова и општина који стварају предуслове за реализацију инфраструктурних пројеката дефинисани су првенствено Законом о локалној самоуправи.⁹ Исправно дефинисани, они омогућавају локалним властима да ефикасно управљају локалним ресурсима и усмеравају свој развој у складу са најбољим интересом грађана своје заједнице. Јединице локалне самоуправе овлашћене су да управљају својом имовином у складу са законом.¹⁰ Ово укључује располагање грађевинским земљи-

⁹ Закон о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18, 111/21 – др. закон.

¹⁰ Чл. 15 и 20. тач. 13. Закона о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18, 111/21 – др. закон.

штем што је основни предуслов за реализацију инвестиционих пројеката. Скупштина сваке јединице локалне самоуправе усваја кључна развојна документа, у складу са одговарајућим законом,¹¹ као што су просторни и урбанистички план, програм развоја јединице локалне самоуправе, те стратешки план локалног економског развоја.¹² Просторни и урбанистички планови, у складу са Законом о планирању и изградњи,¹³ дефинишу намену површина и правила уређења и изградње, док програм/план развоја и стратешки документи локалног економског развоја утврђују приоритете и смернице развоја локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе, преко својих органа, уређују и обезбеђују обављање и развој комуналних делатности, локалног превоза, коришћење грађевинског земљишта и пословног простора.¹⁴ Ова надлежност, додатно разрађена Законом о комуналним делатностима¹⁵ и другим секторским прописима, представља правни основ за доношење општинских и градских одлука којима се детаљно уређују услови за рад виталних инфраструктурних система, као што су водовод, канализација, јавна расвета и управљање комуналним отпадом. Последња група послова је одржавање локалних путева, улица и јавних објеката. Локалне самоуправе се, преко својих органа и у складу са одговарајућим секторским законом,¹⁶ старају и о одржавању, те коришћењу локалних путева, улица и других објеката од локалног значаја, чиме се обезбеђује основна саобраћајна повезаност и функционисање локалне заједнице.¹⁷ Дакле, у суштини управљање имовином и просторним развојем састоји се од послова везаних за грађевинско земљиште и непокретности, стратешко планирање у тој области, уређења и развоја комуналних делатности и одржавања јавних путева и локалних објеката.

¹¹ Закон о планском систему Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 30/18.

¹² Чл. 20 и 32. тач. 4. и 5. Закона о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18, 111/21 – др. закон.

¹³ Закон о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

¹⁴ Чл. 20 ст. 1. т. 2. Закона о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18, 111/21 – др. закон.

¹⁵ Закон о комуналним делатностима, *Сл. гласник РС*, 88/11, 104/16, 95/18, 94/24.

¹⁶ Закон о путевима, *Сл. гласник РС*, 41/18, 95/18 – др. закон, 92/23 – др. закон.

¹⁷ Члан 20 ст. 1 т. 3 у вези са чл. 24 Закона о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18, 111/21 – др. закон.

3. Просторно и урбанистичко планирање

Просторно и урбанистичко планирање први је корак приликом развоја територије неке јединице локалне самоуправе. Равномеран, усклађен и симетричан развој целокупног подручја може се постићи само стратешким приступом будућој изградњи, заштитом јавног интереса и чувањем природних и културних вредности. Најважнија планска документа усвајају се на скупштини сваке јединице локалне самоуправе, у складу са Законом о планирању и изградњи. На првом месту то је просторни план јединице локалне самоуправе. Он дефинише смернице за развој делатности и намену површина општине или града, као и услове за одрживи и равномеран развој целе локалне самоуправе. Територијални обухват јединице локалне самоуправе је такав да обухвата целу њену територију, и укључује и урбана и рурална подручја, грађевинско и пољопривредно земљиште, шуме, водотокове, инфраструктурне коридоре итд. У питању је оквирни, „кишобран“ документ за целу општину или град, који обезбеђује да развој не буде фрагментаран, по деловима локалне самоуправе, већ да постоји јединствен концепт који обухвата целокупно подручје исте. Његова се структура у текстуалном делу дели на полазне основе и плански део. Док полазне основе дефинишу стратешки оквир кроз правни основ, територијални обухват, принципе, визију и концепцију развоја, плански део их операционализује кроз конкретна решења. Планска решења обухватају вишенаменски приступ организацији простора, укључујући намену земљишта, заштиту природних ресурса и културног наслеђа, дистрибуцију становништва и мреже насеља, као и развој привредних делатности, туризма и инфраструктурних система. Посебан акценат стављен је на механизме имплементације који, поред правила уређења и грађења, садрже смернице за израду урбанистичке документације, приоритетне пројекте и мере за подстицање равномерног територијалног развоја, чиме се осигурава функционална веза између стратешког планирања и непосредне реализације планираног на подручју јединице локалне самоуправе.¹⁸

Урбанистички планови, који детаљније разрађују решења из просторних планова, обухватају генерални урбанистички план, план генералне регулације и план детаљне регулације.¹⁹ План генералне регула-

¹⁸ Члан 6 Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања, *Сл. гласник РС*, 32/19.

¹⁹ Чл. 11, 23–28 Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

ције и план детаљне регулације представљају основне инструменте за непосредно спровођење правила уређења и грађења на појединим деловима територије локалне самоуправе.

3.1. Поступак израде планова

Процес доношења планских докумената укључује низ обавеза које локална самоуправа мора да испуни како би се обезбедила транспарентност, стручност и учешће јавности. Целокупним поступком координира тзв. носилац израде плана, што је у конкретном случају локална самоуправа. Она је дужна да у свом саставу одреди организациону јединицу која спроводи целу процедуру „у поступцима припреме и праћења израде планских докумената“ (припрема, одлука о изради, израда/уступање, стручна контрола, рани јавни увид, јавни увид, доношење и објављивање плана, унос у Централни регистар).²⁰ Централни урбаниста врши координацију израде планова, као председник комисије за планове по функцији.²¹ Локална самоуправа образује комисију за планове која обавља стручне послове у поступку израде и спровођења планских докумената и даје стручна мишљења.²² Комисија за планове спроводи рани јавни увид како би се јавност упознала са концептом плана у најранијој фази и дала своје сугестије, а стручну контролу нацрта планског документа, која обухвата проверу усклађености са плановима ширег подручја, одлуком о изради и законом, за планска документа јединице локалне самоуправе врши комисија за планове.²³ За потребе праћења стања у простору, надлежни орган јединице локалне самоуправе образује локални информациони систем планских докумената, у складу са начелима INSPIRE директиве, у оквиру кога су плански документи доступни јавности у електронском облику.²⁴

²⁰ Чл. 47 и 47а Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

²¹ Члан 51 Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

²² Члан 52 Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

²³ Чл. 45а, 48 и 49 Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

²⁴ Члан 45 Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19,

3.2. Начин реализације планова

Након усвајања, планска документа се оперативно спроводе кроз низ поступака које води надлежни орган јединице локалне самоуправе. Информација о локацији је документ који садржи податке о могућностима и ограничењима градње на катастарској парцели, односно на више катастарских парцела, на основу важећег планског документа, и издаје је орган надлежан за издавање локацијских услова, према одлуци о градској односно општинској управи.²⁵ За детаљнију урбанистичку разраду појединих локација, надлежни орган јединице локалне самоуправе за послове урбанизма потврђује урбанистичке пројекте, проверавајући да нису у супротности са планским документима ширег подручја, овим законом и подзаконским актима, у поступку који обухвата и јавну презентацију и стручну контролу од стране комисије за планове.²⁶ Такође, локална самоуправа преко органа надлежног за послове урбанизма потврђује пројекте препарцелације и парцелације, чиме се омогућава формирање грађевинских парцела у складу са планским решењима, а потом орган надлежан за послове државног премера и катастра на основу потврђеног пројекта формира нове катастарске парцеле.²⁷ Када се усвоје планска документа и дефинишу услови за градњу, следи фаза реализације пројекта кроз тзв. обједињену процедуру и издавање грађевинских дозвола,²⁸ али они спадају у поверене послове јединица локалне самоуправе, тако да их нећемо анализирати.

4. Уређивање грађевинског земљишта

Следећа по значају била би изворна надлежност уређивања грађевинског земљишта доношењем средњорочних и годишњих про-

37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

²⁵ Члан 53 Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

²⁶ Чл. 60–63. Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

²⁷ Чл. 65. и 66. Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

²⁸ Чл. 8, 8а–8ђ, 133–147. Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

грама уређивања грађевинског земљишта. У питању су плански документи којима локална самоуправа планира конкретне активности на припреми и уређивању грађевинског земљишта у средњем року и за сваку буџетску годину. Практично, програм уређења грађевинског земљишта садржи списак инфраструктурних пројеката за изградњу или пројеката комуналне инфраструктуре (путеви, водовод, канализација, јавне површине) које треба унапредити, и начин финансирања тих радова. Као добар пример може се навести програм који је урадио Град Ниш (Градско веће Града Ниша, 2024). У питању је кључни инструмент спровођења инфраструктурне политике на подручју неке локалне заједнице. Док просторни и урбанистички планови одређују шта и где се сме градити, програми уређивања одређују кад и како ће се одређено земљиште комунално опремити и припремити за изградњу. На пример, годишњим програмом се може предвидети изградња саобраћајнице или проширење водоводне мреже у наредној години, нпр. у новој индустријској зони, уз навођење извора финансирања (локални буџет, кредити, доприноси инвеститора и др.). Средњорочним програмом се, са друге стране, постављају приоритети, у смислу које локације ће прво бити инфраструктурно припремане. Општина или град овим програмима усмеравају средства која су претходно прикупиле од накнада и доприноса за грађевинско земљиште у конкретне пројекте, управљајући тако развојем локалне инфраструктуре. Усвајањем ових програма остварује се један од кључних принципа доброг управљања, а то је транспарентност, јер се тако јасно дефинише листа приоритета, што омогућава праћење њихове реализације (Јеринић, Вучетић и Станковић, 2022: 175-205). Овај посао јединица локалне самоуправе непосредно произилази из Закона о планирању и изградњи који прописује да се „уређивање грађевинског земљишта обавља у складу са важећим планским документом према средњорочним и годишњим програмима уређивања које доноси јединица локалне самоуправе“.²⁹ Иако тај закон не прецизира који орган доноси тај документ, природно је закључити да се ради о скупштини општине/града, јер је у питању изворна надлежност. То потврђује и Закон о локалној самоуправи, који експлицитно као изворну надлежност наводи „доношење програма уређивања грађевинског земљишта“ уз просторни план.³⁰ С обзиром да програме утврђује, доноси и реализује

²⁹ Члан 94. Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

³⁰ Члан 32. ст. 1. тачка 5 Закона о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, 129/07, 83/14

локална власт, они су аутентични израз политике локалног развоја и напретка.

5. Утврђивање зона и намене објеката

У питању је надлежност локалне самоуправе да регулише систем доприноса за уређивање грађевинског земљишта, јер скупштина јединице локалне самоуправе „утврђује зоне и врсте намене објеката ..., износе коефицијената зоне и коефицијената намене, критеријуме, износ и поступак умањивања доприноса за уређивање грађевинског земљишта, посебна умањења износа доприноса за недостајућу инфраструктуру, као и услове и начин обрачуна умањења ..., и друге погодности за инвеститоре, метод валоризације у случају плаћања у ратама, као и друга питања од значаја за обрачун и наплату доприноса за уређивање грађевинског земљишта, у складу са законом, а својим појединачним актом може предвидети додатне погодности за плаћање доприноса за објекте од посебног значаја за развој...“.³¹ Те доприносе плаћају инвеститори. Оваква, сложена законска формулација омогућава доношење локалног прописа о накнадама (доприносима) за уређење земљишта најширег обухвата, јер локална самоуправа њиме уређује категорије зона (на пример централна или периферна градска зона), типове објеката (стамбени, комерцијални, индустријски и др.) и за сваки од њих одређује одговарајући коефицијент којим се множи основица како би се израчунао допринос. Такође, у таквој одлуци се одређују критеријуми за умањење доприноса (на пример ако инвеститор сам изводи одређене инфраструктурне радове, или ако цео износ плати одједном), друге подстицаје и изузећа. Закон притом поставља и неке оквире: дефинише како се основица рачуна (просечна цена квадрата $\times$ нето површина $\times$ коефицијенти зоне/намене), ограничење максималних вредности коефицијената (нпр. зона до 0.1, намена до 1.5) и обавезу да се до краја новембра текуће године утврде нови коефицијенти за наредну годину.³² Такође, законом су прописана нека умањења и изузећа (нпр. обрачун умањења ако инвеститор гради инфраструктуру, или изузеће за одређене јавне објекте) и забране прекомерних

– др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18, 111/21 – др. закон.

³¹ Члан 97. Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

³² Члан 96. и 97. ст. 5 Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

олакшица за стамбене објекте осим одређених случајева, као што су објекти социјалног становања.³³ Измене Закона из 2023. унеле су новине попут подстицаја за „зелену градњу“ (нпр. 10% умањење за објекте са сертификатом о енергетској ефикасности), али нису утицале на обим овлашћења локалне самоуправе да самостално уређује систем доприноса у оквиру законом датих параметара. Добар пример таквог инструмента је Одлука о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта Града Ниша.³⁴ Ови доприноси представљају тзв. наменски приход јединице локалне самоуправе који проистиче из уплата инвеститора за добијање грађевинских дозвола, а који се користи, како смо већ навели, за ширење комуналне инфраструктуре и припрему земљишта за даљу изградњу. Својим дискреционим избором, израженим кроз свој пропис, локална власт може да утиче и на (не)атрактивност инвестирања на појединим деловима своје територије, тако што ће, на пример, утврдити ниже коефицијенте зона у периферним или слабо развијеним подручјима. Као што знамо унутар градске разлике у развијености су веће него оне на нивоу Републике Србије. Истовремено пренасељена централна градска подручја, биће мање привлачна за инвестиције, због великих цена доприноса које треба платити. Из овога видимо да механизам који се налази у основи ове изворне надлежности има двоструки значај: обезбеђује приходе за буџет и инвестиције у јавну инфраструктуру, али је и инструмент политике просторног планирања, јер се повећањем/смањењем доприноса повећава/смањује атрактивност локација за изградњу зграда. Изворним регулисањем доприноса локалне самоуправе управљају и ритмом и правцем свога урбаног развоја – што су суштински елементи њене инфраструктурне политике.

6. Доношење програма имплементације регионалног просторног плана

Програм имплементације је документ јавне политике града Београда који прати регионални просторни план, а којим се разрађују мере и активности за његово спровођење у одређеном, обично петогодишњем, периоду. Законом о планирању и изградњи предвиђена је израда програма имплементације како за Просторни план Републике

³³ Члан 97. ст. 7 Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

³⁴ Одлука о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта (пречишћен текст), *Сл. лист Града Ниша*, 130/24.

Србије, тако и за регионални просторни план. Закон каже да „Програм имплементације регионалног просторног плана утврђује мере и активности за спровођење регионалног просторног плана за раздобље од пет година“ и да програм доноси исти орган који је донео и сам просторни план, у року од годину дана од ступања плана на снагу.³⁵ Пошто скупштина града Београда доноси регионални просторни план за Београд, из тога следи да управо град Београд (као јединица локалне самоуправе) доноси и програм његове имплементације. За друге регионалне планове (које доноси Влада или покрајина) програм имплементације не доноси општина већ надлежни виши ниво власти. У том смислу, овај посао је релевантан махом за град Београд као главни град.

7. Постављање привремених објеката

Закон о планирању и изградњи прописује да јединица локалне самоуправе изворно регулише „постављање и уклањање мањих монтажних објеката привременог карактера на јавним и другим површинама, балон хала спортске намене, надстрешница за склањање људи у јавном превозу, објеката за депоновање и сепарацију речних агрегата и пловила на водном земљишту”.³⁶ Тим законом је такође прописано шта се сматра „мањим објектима привременог карактера“ – то су, између осталих, киосци до 10,5 m², баште угоститељских објеката, тезге и други покретни мобилијар, који се постављају и уклањају на основу програма који доноси јединица локалне самоуправе на период од најдуже десет година.³⁷ Преношењем планског постављања привремених објеката у руке јединица локалне самоуправе омогућено им је да успоставе пружање одређених врста услуга и садржаја на тим површинама али на контролисан начин, а што нарочито погодује тзв. малим привредницима. То се омогућава тзв. програмом којим се тачно одређују локације, врсте и услови за ове објекте у складу са урбанистичким планом и комуналним потребама за десетогодишњи период, чиме је реализовано начело предвидивости (Јеринић et al., 2022: 269-271), при чему је нужно наћи прави баланс између потребе за наплатом прихода

³⁵ Чл. 12. – 21. Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

³⁶ Члан 146 Закона о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, 72/09, 81/09 – испр, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23, 91/25.

³⁷ Исто.

од додатних садржаја и очувања уређености јавних површина. Понекад се приликом доношења таквих програма морају поштовати и додатни услови, уколико се привремени објекат налази у заштићеном природном или културном добру, када ће бити потребна сагласност надлежних институција. Добро осмишљена политика у овој области треба да пронађе праву сразмеру између естетски очуване локалне заједнице, безбедности и добро искоришћеног локалног простора, а привремено коришћење простора омогућава „избегавање“ сложених захтева које пред мале привреднике поставља процедура издавање грађевинске дозволе. Као пример добре праксе можемо навести Одлуку о постављању мањих монтажних објеката привременог карактера на територији Града Ниша³⁸ и План локација за киоске на површинама јавне намене на територији Града Ниша.³⁹

8. Закључак

Овај рад покушао је да постави јасну границу између поверених и изворних овлашћења јединица локалне самоуправе у једној од низа области у којима оне делују - области грађевинарства. У питању је системски проблем, који се јавља и у другим, пре свега секторским областима, а за који до сада није нађено најбоље решење, што као последицу има низ негативних ефеката у пракси.

Изворне надлежности јединица локалне самоуправе у области грађевинарства представљају законом гарантован и заокружен скуп овлашћења путем којег локални органи, делујући самостално, у своје име и за свој рачун, стратешки управљају просторним ресурсима кроз усвајање просторних и урбанистичких планских докумената, уређивање грађевинског земљишта, утврђивање зона и намене објеката и регулисање постављања привремених објеката, чиме директно обликују урбану физиономију и привредни амбијент своје заједнице. Надобављањем ових послова централни републички органи немају хијерархијска и дискрециона овлашћења већ само могућност контроле законитости њиховог обављања. Ова област доживела је „процват“ од 2007. године, када је управљање имовином законски препознато као изворна надлежност локалне самоуправе, омогућивши тако градовима и општинама да делотворније користе своје ресурсе.

³⁸ Одлука о постављању мањих монтажних објеката привременог карактера на територији Града Ниша, *Сл. лист Града Ниша*, 71/23.

³⁹ План локација за киоске на површинама јавне намене на територији Града Ниша, *Сл. лист Града Ниша*, 85/21.

Први и основни стуб у овој области је просторно и урбанистичко планирање, као иницијални корак у развоју сваке локалне територије. Нажалост, многе локалне самоуправе и данас немају просторне и урбанистичке планове којима су обухватиле свако насеље на свом подручју. Ови документи се касније разрађују кроз генералне и планове детаљне регулације како би могли да се непосредно реализују у пракси. Други стуб је уређивање грађевинског земљишта. Доношењем средњорочних и годишњих програма локална самоуправа уређује шта ће се и где градити односно води политику комуналног опремања земљишта. Трећи финансијски свакако најзначајнији инструмент је утврђивање зона и намене објеката. Овлашћење скупштине јединице локалне самоуправе да утврђује коефицијенте зона и намене, као и услове за умањење доприноса за уређивање грађевинског земљишта, има двоструки карактер. С једне стране, то је механизам за пуњење буџета (наменски приход), а с друге стране, то је суптилан алат просторног планирања којим се управља атрактивношћу локација. Локална власт може дискреционо подстицати улагања у неразвијена подручја нижим коефицијентима, или „хладити“ преизграђене центре високим накнадама, чиме директно утиче на ритам урбаног развоја. На крају, ту је и управљање постављањем привремених, монтажних објеката (киосци, баште), чиме локална самоуправа налази праву меру између потребе за приходима и очувања комуналног реда и естетског доживљаја своје средине. Наша анализа је показала да само када локалне самоуправе имају пуну контролу над „тројством“ свога развоја – планирањем (урбанизам), операционализацијом (уређење земљишта) и финансирањем (наплата доприноса) оне постају истински мотори напретка сопствене заједнице.

Литература

- Вучетић, Д., Димитријевић, П. (2013). Специфичности поступка издавања грађевинске дозволе. Зборник радова Правног факултета у Нишу. 65(LI). 325-344.
- Градско веће Града Ниша. (2024). Решење о утврђивању Предлога програма уређивања грађевинског земљишта и одржавања комуналне инфраструктуре за 2025. годину.
- Димитријевић, П., Лончар, З., Вучетић, Д. (2020). Право локалне самоуправе. Београд: Службени гласник.
- Закон о комуналним делатностима. Службени гласник РС. Бр. 88 (2011), 104 (2016), 95 (2018), 94 (2024).

Закон о локалној самоуправи. Службени гласник РС. Бр. 129 (2007), 83 (2014) – др. закон, 101 (2016) – др. закон, 47 (2018), 111 (2021) – др. закон.

Закон о оглашавању. Службени гласник РС. Бр. 6 (2016), 52 (2019) – др. закон.

Закон о планирању и изградњи. Службени гласник РС. Бр. 72 (2009), 81 (2009) – испр, 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), 91 (2025).

Закон о планском систему Републике Србије. Службени гласник РС. Бр. 30 (2018).

Закон о путевима. Службени гласник РС. Бр. 41 (2018), 95 (2018) – др. закон, 92 (2023) – др. закон.

Јеринић, Ј., Вучетић, Д., Станковић, М. (2022). Приручник за спровођење принципа доброг управљања на локалном нивоу. Београд: Стална конференција градова и општина.

Милков, Д. (2016). Управно право I: Уводна и организациона питања (9. изд.). Нови Сад: Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, Центар за издавачку делатност.

Министарство државне управе и локалне самоуправе. (2019). Јединствени попис послова на локалном нивоу власти. Преузето 22. новембра 2025. са <https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Copy-of-Jedinstveni-popis-poslova.pdf>

Одлука о постављању мањих монтажних објеката привременог карактера на територији Града Ниша. Службени лист Града Ниша. Бр. 71 (2023).

Одлука о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта (пречишћен текст). Службени лист Града Ниша. Бр. 130 (2024).

План локација за киоске на површинама јавне намене на територији Града Ниша. Службени лист Града Ниша. Бр. 85 (2021).

Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања. Службени гласник РС. Бр. 32 (2019).

Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године. Службени гласник РС. Бр. 73 (2021).

Dejan Vučetić, LL.D.,
*Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia*

**KEY ORIGINAL COMPETENCIES OF SERBIAN LOCAL SELF-GOVERNMENT
UNITS IN THE CONSTRUCTION SECTOR**

Summary

This paper examines the scope and significance of the original competencies of local self-government units in the Republic of Serbia within the construction sector. The initial part of the paper highlights the existing legal ambiguity in distinguishing between original and delegated tasks, particularly in sector-specific laws, such as the Roads Act and the Advertising Act. Using the criterion of the second-instance authority, the author attempts to clearly distinguish these powers. The central part of the paper analyzes four key pillars of local authorities in the field of construction: 1) Spatial and urban planning, as the basis for all future development; 2) Construction land development through medium-term and annual programs; 3) Establishing zones and the purpose of facilities, which serves both as a financial mechanism (through contributions for land development) and as a planning tool; and 4) Regulation of temporary structures placement. The analysis shows that when local governments exercise full control over planning, operationalizing, and financing in these areas, they act as true engines of local community development. The author concludes that strengthening these original competencies is essential for the further decentralization and economic progress of Serbian cities and municipalities.

Keywords: local self-government, original competencies, construction, spatial planning, building land.

ИНСТИТУТ ПОМИЛОВАЊА: ТЕОРИЈСКА РАСПРАВА PRO ET CONTRA**

Апстракт: Помиловање би сасвим оправдано могло да носи епитет класичног института кривичног права, јер од најстаријих познатих извора па све до савременог доба, представља неизбежни део ове гране. Дуготрајно постојање још увек не значи опште прихватање института. Напротив, његов развој обележавају озбиљне примедбе, као што је кршење основних принципа права попут законитости, једнакости грађана пред законом или поделе власти, а на листи аргумената против помиловања налазе се и онемогућавање опште превенције, ометање кривичног правосуђа и нефункционалност института. Помиловање је ипак преживело теоријску критику, захваљујући чињеници да је у питању флексибилан механизам за контролу садржаја и примене закона којим се могу конкретно реализовати различите функције – успостављање контроле између различитих грана власти, исправљање судских грешака, спровођење правде и правичности, смањење окружности казни и хуманизација кривичног права, ресоцијализација, као и остваривање државно-политичких интереса. Негативна критика, по мишљењу аутора, осветљава слабе тачке института и мора бити путоказ приликом евентуалне измене начина на који је нормативно утемељен. У том смислу, концепт помиловања би требало преиспитати у позитивном праву Србије, јер је оптерећен многим проблемима, почев од необично широког садржаја у материјалној сфери, где се као посебно дискутабилно јавља ослобођење од кривичног гоњења, па све до амбивалентног положаја првостепеног суда и недостатка контроле у коришћењу ове прерогативе у процесној сфери.

* dusica@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0003-1473-0509.

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. година.

Кључне речи: помиловање, начело поделе власти, принципи кривичног права, генерална и специјална превенција, казнена политика.

1. Увод

Помиловање потпуно оправдано може понети епитет класичног института кривичног права, с обзиром на своју дугу и богату историју. Од најстаријих познатих извора до савременог доба, са изузетком краткотрајне епизоде постреволуционарног права у Француској, помиловање представља неизоставни део ове гране. Из дуготрајности се међутим, још увек не може извући закључак да се ради о институту који ужива опште, неподељено одобравање. Напротив, његов је развој обележен оштрим приговорима, а у западној теорији се, за разлику од домаће у којој је критичко преиспитивање овог института истинска реткост, и данас могу наћи мишљења о помиловању као аномалији савремених уставних система или анахроном остатку из времена када су апсолутни владари могли да се мешају у послове правосуђа. С правом се може поставити питање због чега држава традиционално допушта изузетке од кажњавања, иако су се за то стекли сви формално постављени услови, због чега поједине учиниоце кривичних дела дарује привилегијом опраштања, док друге подвргава репресији. Какав је то, претпоставља се несумњиво значајан и крупан, мотив наводи да одустане од *ius puniendi*, једног од своја два темељна овлашћења? Уважавајући поларизованост теоријских схватања о помиловању, излагање о оправданости је конципирано у две целине, као нека врста прегледа разлога *pro et contra*, уз покушај критичког сагледавања изнетих ставова.

2. Аргументи против постојања института помиловања

Прве озбиљне критике потекле су из пера представника класичне школе. У преиспитивању читавог феудалног кривичног права, под удар је дошло и помиловање, пре свега због уочених арбитерности и злоупотреба у његовој примени. Без постављених правила и ограничења, помиловање је било само још једна у низу еманација влада-реве апсолутне моћи. Он је могао своје овлашћење користити неспутано у недостаку било каквих механизма контроле, што не чуди, пошто је у својим рукама обједињавао све три гране државне власти.

Чезаре Бекарија је читаво поглавље свог дела „О злочинима и казнама” посветио управо помиловању, издвајајући неколико аргумената који се, попут општег места, редовно понављају у каснијим крити-

кама. Једна од негативних консеквенци постојања и примене института пронађена је у онемогућавању остваривања генералне превенције. Како се помиловањем избегава и заобилази кривичноправна репресија, тиме се не шаље позитивна порука друштву. Управо обрнуто, само се потенцијални деликвенти подстичу и охрабрују да почине злочин. „Ако се људима покаже да се злочини могу и опростити и да казна није нужна последица злочина, онда се у њих побуђује нада у некажњивост и сугерира им се мисао да је, кад је већ могућ опрост, кажњавање пре чин силе неголи правде.”¹

Таквих мишљења има у нашој старијој теорији. „И заиста, да би било веће гаранције да ће појединци поштовати законе, потребно је да они буду убеђени да неће измаћи од казне која сустиже онога ко се о њих огреши. Али, ако се они буду могли надати да њихове незаконите радње могу остати некажњене ... закон ће тада имати много мање ауторитета.”² Перићева најстрожа критика била је упућена једном облику помиловања – ослобођењу од кривичног гоњења,³ јер је сматрао да таква могућност представља озбиљан фактор друштвене дестабилизације, ризик за настанак насилних политичких промена.

Посебну пажњу привлачи и следећи Бекаријин став: „... Када владар кога помиљује, изгледаће као да жртвује јавну сигурност ради сигурности појединца...”⁴ из којег проистиче нови приговор. Преточен у модерни језик, претходни цитат указује да, на себи својствен начин, помиловање руши легитимност кривичног права и доводи у питање његову заштитну улогу.⁵ Да би одиграло своју функцију право уопште, па и кривично право као његов део, мора да ужива извршан, критични степен одобравања, мора да се доживљава као логична, неопходна и општекорисна творевина. Управо на ове темеље кривичног права атакује помиловање – „лакоумно благодарје”, како рече Бекарија. Колико је овај приговор битан, у склопу читаве филозофске концепције аутора, постаје јасно тек када се напомене да је он један од мислилаца, који су веровали у концепт настанка државе и права на основу друштвеног уговора.

¹ Ћ. Бекарија, *O zločinima i kaznama*, Split, Logos, 1984. godine, str. 132.

² Ж. Перић, *О амнестији у српском кривичном праву*, Београд, Штампарија С. Раденковића, 1909. године, стр. 9.

³ Који се онда примењивао само на помиличке делинквенте. Прим. аут.

⁴ Ћ. Бекарија, *Op. cit.*, str. 132.

⁵ На исту опасност указују и неки савремени аутори. Како се помиловањем у ствари дерогира примена кривичног права, оно не сме да буде ништа друго до ретког изузетка, како не би осујетило остваривање његове заштитне улоге. Ф. Ваčić, *Krivično pravo, Opći dio*, Zagreb, Informator, 1978. godine, str. 509, З. Стојановић, *Кривично право, Општи део*, Београд, Правни факултет, 2003. године, стр. 371.

Поред наведених, Бекарија је поставио питање компатибилности начела поделе власти и помиловања, као уосталом и неки други познати мислиоци онога доба, попут Монтескјеа. Не упуштајући се детаљно у проблем како остварити независност грана државне власти, како поставити бране уплитању једне власти у послове друге, констатовао је да је овлашћење да опрашта казне погрешно дато извршној власти. Милост је врлина онога ко законе ствара, а не онога ко законе примењује. Касније је често истицан исти приговор, али са новим, другачијим образложењем, као недопустиво мешање извршне власти у ингеренције судске. Таква повреда се посебно истиче у случају аболитиције, када је кривични поступак започео или је чак већ подигнута оптужница. Помиловање је у овом контексту окарактерисано као нека врста страног тела у домену примене судске одлуке, неусаглашеност са системима савремених демократских држава, где је суђење и изрицање казни остављено искључиво за судску власт.⁶

Интересантно је да се и данас често чују оцене да помиловање ремети казнену политику судова. Како се орган надлежан да одлучује о помиловању заправо појављује као нови, уз судове паралелни субјект казнене политике, отвара се питање њихове међусобне синхронизације.⁷ Мада домаћи теоретичари углавном сматрају да се у позитивном праву проблем донекле решава постављањем обавезе да се од првостепеног суда тражи мишљење о оправданости молбе за помиловање,⁸ то ипак није тако, пошто мишљење нема обавезну снагу. Дакле, не преостаје ништа друго до закључка да помиловање, по природи свога садржаја, ублажава казнену политику судова, мада постоје и другачије визије. Насупрот типском понављању претходне констатације, изнет је и став да помиловање посредно може да доведе до заоштравања казнене политике судова.⁹ Вероватно се идеја заснива на претпостављеној реакцији судије који, имајући у виду и могућност да казна буде смањена у поступку помиловања, врши „урачунавање” смањења у изречену казну, не би ли се на крају ипак постигла сврха кажњавања. У крајњем, може се рећи да предимензионирана употреба помиловања,

⁶ L. Sebba, *The Pardoning Power, A World Survey*, *The Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 66, no. 1, 1977. godine, str. 83.

⁷ М. Трифуновић, *Уставноправни и политички аспект института помиловања*, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, бр. 2, 1973. године, стр. 225.

⁸ Оваква обавеза је постављена чл. 9. ст. 1. *Закона о помиловању*, Службени гласник Републике Србије, бр. 49/1995 и 50/1995-испр., као и чл. 6. ст. 2. *Упутства о поступању судова и завода за извршење казни затвора у поступку помиловања*, Службени гласник Републике Србије, бр. 6/1998 и 7/1998-испр.

⁹ С. Пихлер, *Прилог расправи о помиловању*, Правни живот, бр. 6-7/1987, стр. 700.

када оно постане делатност одобравања, а не делатност одбијања, не води само ремећењу казнене политике судова, већ представља увођење административног одмеравања казне „на мала врата”, што је неприхватљиво за системе у којима важи принцип судске индивидуализације.

Детаљније проучавање Бекаријиног дела упућује на још неке приговоре. Иако у поглављу о помиловању није експлицитно наведено, из читавог учења следи да се, строго посматрано, применом помиловања крши темељно начело кривичног права – начело законитости.¹⁰ Ако је казна изречена на основу закона, свака даља интервенција је не само излишна већ и штетна, пошто се јавља као нарушавање поменутог принципа. Треба имати у виду да се начело законитости схватало другачије него данас, и да се врхунцем његовог спровођења у дело сматрао систем апсолутно одређених казни, са којим је помиловање апсолутно неспојиво.

Сличан негативни утицај помиловање остварује и на принцип сразмерности казне;¹¹ ако је испоштован, нема потребе за било каквом накнадном корекцијом. Наравно, представници класичне школе су заговарали тзв. објективну сразмерност, прилагођеност казне учињеном делу, његовој тежини, не узимајући у обзир субјективне околности, везане за учиниоца, на чији је значај касније указано у оквиру неких других школа кривичног права.

Надаље, помиловање не „иде под руку” ни са принципом једнакости грађана пред законом. Како не постоје никакви формални основи, чијим би испуњењем било оправдано дати помиловање, оно је вазда било засновано на слободној оцени, те је тако отворена могућност да се у сличним ситуацијама потпуно различито поступи. Дајући милост једном, а ускраћујући је другом, помиловање постаје инструмент неоправданог фаворизовања или, из другог угла, неоправдане дискриминације појединих делинквената. Да ли уопште трошити речи на описивање неједнаког положаја двојице осуђеника на смрт, на пример, од којих је једном казна замењена блажом, а другом не, где се помиловање јавља буквално као граница између живота и смрти?

Истовремено, неправда не настаје само на релацији помилованог и непомилованог, већ и у односу помилованог и жртве кривичног дела, по латинској *Qui parcit nocentibus, innocentes punit*.¹² Све док се сврха кажњавања видела у одмазди и испаштању, помиловање се логично

¹⁰ „... само закони могу одређивати казне за злочине ...”, Ћ. Bekarija, *Op. cit.*, стр. 72.

¹¹ „... мора, дакле постојати сразмерност између злочина и казни ...”. Ћ. Bekarija, *Op. cit.*, стр. 76.

¹² Ко прашта кривцима, кажњава невинне. Прим. аут.

могло схватити и као средство ометања кривичне правде, јер се његовом применом осуђени ослобађао патње, коју је заслужио извршењем кривичног дела. Тако се оштећени и њему блиска лица лишавају моралне сатисфакције услед сазнања да је злочинца мимоишла оправдана казна.¹³

Увиђајући недостатке, Бекарија се истовремено помирио са привременом нужношћу његовог постојања. Ондашње стање кривичног права, са *„апсурдним законима и окрутним казнама“*, створило је потребу за постојањем једног корективног института у служби надомештања различитих недостатака. Напротив, у боље уређеним правним системима, где би *„казне биле благе, а начин суђења правилан и брз“*, ова потреба би брзо ишчилела. *„Ако је помиловање нужно онолико колико је право погрешно, онда док је право добро, помиловање значи повреду тог права.“*¹⁴

Листи приговора су, у савременој теорији, придодати непотребност и нефункционалност помиловања. Изучавање историјског развоја института показало је да је он, у току свог дуготрајног постојања, био нека врста панацеје за различите недостатке и недовољну изграђеност кривичног права. Њиме је раније превазилажено непостојање читавог низа института (неурачунљивости и (битно)смањене урачунљивости, олакшавајућих околности, ублажавања казне, ослобођења од казне, условног отпуста, рехабилитације, понављања поступка, ванредног ублажавања казне и других).¹⁵ Јасно је да га данас не би требало користити као њихову замену. Примена у том домену указала би на једну од две подједнако лоше ствари, или да нешто није у реду са самим правом (јер нема оформљене самосталне институте о којима је било речи) или да се оно погрешно примењује (јер садржи самосталне институте, али се, уместо да они буду коришћени ради остваривања оне сврхе којој су намењени, употребљава помиловање).

Разматрање приговора на рачун помиловања не може да прође без констатације да су многи од њих настали у специфичном друштвеном односно политичком контексту. Прелазак из феудалне у буржоаску друштвено-економску формацију, обележила је критика апсолутистичке власти, па је у многе аргументе против помиловања заправо

¹³ Слично наведеном, Кант је у складу са основним постулатима свога учења, сматрао да је казна категорички императив злочина, нужност коју намеће правда. У том светлу помиловање представља фактор који ремети склад и логичан след ствари, по којем је казна нужан одговор на злочин. L. Sebba, *Op. cit.*, str. 96.

¹⁴ Ђ. Bekarija, *Op. cit.*, str. 132.

¹⁵ L. Sebba, *Op. cit.*, str. 83.

заоденута и преточена критика или сликовито речено страх од неогра-
ничене власти, самовоље и правне несигурности. Аутоматски се може
закључити да сви ти приговори, чак иако се ни данас не могу у потпу-
ности одбацити, имају много мању снагу но што је то био случај у време
њиховог појављивања. Успостављање потпуне контроле над применом
овог института наравно није могуће, противно је његовој природи, али
далеко од тога да никаквих механизма контроле нема, почевши од
чињенице да је помиловање сада неупоредиво детаљније регулисано,
но што је некада било, па носилац овлашћења није баш апсолутно сло-
бодан при његовом вршењу. Остали механизми се разликују у зависно-
сти од посматраног правног система, а у крајњем макар дугогодишња
демократска традиција, притисак јавности и опасност од ускраћивања
њене подршке, у великом броју држава могу да представљају брану
неодговорном коришћењу прерогативе помиловања. Међутим, тамо
где овакве демократске вредности нису изграђене значајне опасности
и даље постоје.

Неки аргументи, као на пример приговор слабљења генералне
превенције, су прилично дискутабилни. Углавном се помиловање при-
лично ретко користи, тако да ниједан учинилац кривичног дела не
може са стопроцентном сигурношћу рачунати на добијање помило-
вања. Када се то узме у обзир, питање је да ли постојање оваквог инсти-
тута може да буде генератор криминалног понашања.

Бекаријин концепт помиловања као института „са ограниченим
роком трајања”, где се потреба за његовим постојањем гаси са усаврша-
вањем кривичног права и кривичног правосуђа, постао је сам по себи
превазиђен. Од његовог времена до данас учињен је несумњив напре-
дак у овим областима, а да то ипак није довело до одбацивања помило-
вања. Чини се да је поменута критика заснована на једној претерано
идеалистичкој и утопијској претпоставци, о могућности постојања
савршеног права и савршене државе односно судства, као једне гране
државне власти.

3. Аргументи у прилог постојања института помиловања

Врло је интересантно да су неки аутори, полазећи од истог аргу-
мента који је служио за оспоравање помиловања – начела поделе
власти, извели управо супротан закључак о потреби његовог посто-
јања. Подела власти заправо не значи њихову потпуну одељеност и
недодирљивост, што је у крајњем херметичан и тешко изводљив кон-
цепт, већ напротив одређену интеракцију у виду међусобне контроле,
у мери која не прераста у ометање и проширивање једне власти на

рачун друге (теорија *checks and balances*). Тако помиловање делује као неопходна провера, коју извршна власт спроводи према судској, али и законодавној власти.¹⁶ Помиловање је корективни механизам у случају постојања судских грешака, када нема више других правних средстава за њихово исправљање, а са друге стране и сигнал да постоји потреба за променом закона, који не прате друштвени развој. У америчкој правној теорији се чак сматра, ма колико чудно звучало, да се помиловањем може контролисати и уставност закона, позивајући се на познати случај када је председник Џеферсон помиловао све осуђене по неуставном Закону о странцима и угрожавању државног уређења и безбедности, и тиме ефикасно „поништио“ закон, исто као што би то учинио Врховни суд.¹⁷ Одатле и потиче смисао давања овог овлашћења извршној власти, јер се „користи за исправљање судских одлука лишених флексибилности, а такође и за исправљање ограничења својствених законодавству у његовој неспособности да препозна све комбинације могућих случајева“.¹⁸ Са друге стране, постоје и одређена ограничења примене помиловања, услед контроле коју у различитим системима врше законодавна, судска, извршна власт, поред контроле јавности, која има више политички значај.¹⁹ Облик контроле законодавног тела постоји у Уставу државе Њујорк, који обавезује гувернера да сваке године поднесе извештај о сваком случају помиловања у протеклом периоду, посебно наводећи разлоге на којима је одлука заснована. Истовремено, аболиција је у неким савезним државама које је дозвољавају, због јачине правног дејства, условљена потврдом законодавног тела. Механизми судске контроле се прилично разликују, пре свега по степену и јачини утицаја суда на доношење одлуке о помиловању. Најслабији облик, боље рећи тек наговештај судске контроле, постоји у системима где се тражи мишљење првостепеног суда. Како формално посматрано, мишљење у већини проучаваних права није обавезно за надлежни орган остаје нада да може бити усвојено због ауторитета суда, проистеклог из снаге његових аргумената. Рећи су „прави“ механизми, у којима улога суда није само симболична, као на пример у поје-

¹⁶ B. Hoffstadt, *Normalizing the Federal Clemency Power*, Texas Law Review, vol. 79, iss. 3, 2001., str. 592.

¹⁷ F. H. Easterbrook, *Presidential Review*, 40 Case, W. Res. Law Review, 1990., str. 907., M. C. Love, *Of Pardons, Politics and Collar Buttons: Reflections on the President's Duty to be Merciful*, Fordham Urban Law Review, vol. 27, no. 5, 2000., str. 1506.

¹⁸ W. F. Duker, *The President's Power to Pardon: A Constitutional History*, William and Mary Law Review, vol. 18, no. 3, 1977., str. 537.

¹⁹ D. T. Kobil, *Quality of Mercy Strained: Wrestling the Pardoning Power from the King*, Texas Law Review, 569, 1991., str. 21.

диним федералним јединицама САД, где гувернер може помиловати лице које је већ два пута осуђено само уз препоруку четири судије Врховног суда, односно ако не постоји противљење судије који је донео првостепену пресуду. Контрола од стране извршне власти карактеристична је за монархије; помиловање као акт монарха мора да буде премапотписан, чиме се успоставља одговорност надлежног министра. И поједине републике, попут Француске, имају сличан механизам, тако да без сапотписа надлежног министра ниједан акт помиловања не може постати пуноважан. Компаративна анализа је, такође, указала да неки правни системи познају контролу јавности. Најчешће се то чини путем објављивања одлуке о помиловању у службеном гласилу, али има и другачијих примера. Да се опет вратимо у САД, чији закони пружају обиље посредних ограничења помиловања, где се у појединим државама тражи обавештавање опште јавности о покренутом поступку, путем средстава јавног информисања оног округа у којем је кривично дело учињено. По доношењу одлуке о помиловању, читав предмет се архивира, али је од посебног значаја чињеница да је доступан јавности и да се на захтев може прегледати.

Могућност исправљања судских грешака би се могла назвати класичним разлогом у корист помиловања, пошто готово да нема аутора, који се на њега не позива у својим излагањима.²⁰ Иако данас постоје различити процесни механизми контроле исправности судске одлуке, може се десити да они не „ухвате” баш сваку грешку, па помиловање остаје (поред амнестије) последња нада, ако су искоришћена предвиђена редовна и ванредна правна средства. Има мишљења да је помиловање ефикасније средство за исправљање грешака од рецимо понављања поступка или ванредног ублажавања казне, јер је њихова примена везана за услове, а и поступак примене траје дуго.²¹ Треба додати да се овај разлог нарочито истиче у законодавствима која

²⁰ Код нас Т. Живановић, *Основи кривичног права Краљевине Југославије, Општи део*, Београд, Гундулић, 1937. године, стр. 400; М. Аћимовић, *Кривично право, Општи део, Књига I*, Суботица, Градска штампарија, 1937. године, стр. 172; М. Радовановић, *Кривично право, Општи део*, Београд, Савремена администрација, 1972. године, стр. 332; Н. Срзентић, А. Стајић, Љ. Лазаревић, *Кривично право Југославије, Општи део*, Београд, Савремена администрација, 1994. године, стр. 392; Б. Чејовић, В. Миладиновић, *Кривично право, Општи део*, Ниш, Правни факултет, 1995. године, стр. 551; Љ. Јовановић, *Кривично право, Општи део*, Београд, Завод за уџбенике и наставна средства, 1986. године, стр. 339; Д. Јовашевић, *Амнестија и помиловање*, Београд, Intermex, 2001. године, стр. 40 и др.

²¹ Т. Живановић, *Ibid.*, слично и Б. Чејовић, В. Миладиновић: „... амнестија и помиловање су установе помоћу којих се најлакше могу отклонити судске заблуде ...”, *Ibid.*

немају институт понављања поступка. Из тог разлога су се у англосаксонском праву, историјски посматрано, искристалисала два вида помиловања, *pardon of course and right* (по току поступка и праву) и *pardon of grace* (по милости).²² Први је представљао начин да монарх успостави контролу над кривичним поступком, што је било неопходно у случају судских заблуда, јер није било других могућности, док је други израз милости и праштања, проистекао из схватања да су кривична дела, као и било које друге повреде краљевих закона, напади усмерени против самог краља, те је искључиво њему могло припасти право да ослободи од кажњавања. Када се узме у обзир да су могуће и кардиналне грешке, као што је осуда невиног лица, избија на видело значај поменуте улоге, који је у неким земљама био изузетно наглашен чак и до новијег доба.²³ Али, остаје чињеница да помиловање није баш погодно корективно средство у случају осуде невинне особе, чији интерес може бити у потпуности задовољен само доношењем ослобађајуће пресуде. Помиловање овде може имати улогу једино у томе да осуђеног ослободи издржавања казне, пре него што се судским путем поништи сама осуда. Како акт помиловања не садржи ништа о кривичној одговорности лица на које се односи (нити да је оно криво нити да није), у случају аболиције остаје, да је тако назовемо, морална, неправна сумња у његову кривицу. Тако испада да се од акта помиловања, иако је *in favorem* једног лица, може претрпети нематеријална штета. Такође, услед трајног дејства помиловања, стоји и да се против истог лица за исто кривично дело не може поново водити кривични поступак (због приговора *res iudicata*), чак и када би оно само то желело, јер има интерес да докаже своју невиност.

Традиционално се помиловање брани разлогом правде односно правичности. Примена осуђујуће судске пресуде, иако она нема никакве правне или материјалне недостатке, вређа осећање правичности у различитим ситуацијама – када кривично дело за које је лице осуђено укинато; када је оно и даље формално кривично дело, али је изгубило друштвену опасност; или када је прописана, а тиме и изречена казна у новим друштвеним околностима постала престога, иако се у време суђења чинила оправданом. Помиловање у наведним ситуацијама премошћава јаз између легалитета и правде, као моралне вредности. „Помиловање прихвата чињеницу да овај свет није само свет права, према изреци *Fiat iustitia, pereat mundus*, него да поред права постоје и

²² L. Sebba, *Op. cit.*, str. 117.

²³ На пример могућност ревизије је у САД уведена тек 1907. године, када је донет *Criminal Appeals Act*, B. Hoffstadt, *Op. cit.*, str. 572.

друге вредности, и да ће можда бити потребно помоћи тим вредностима да постигну важење наспрот праву.”²⁴ Ако се, говорећи о овом аргументу, са апстрактног терена филозофије права пређе на терен криминалне политике, следи да је помиловање тесно повезано са једним њеним сегментом – политиком декриминализације. Права декриминализација (декриминализација *de iure*) представља сложен и дуготрајан процес, који изискује интервенцију самог законодавца, тј. измену кривичноправне норме. Како спора законска процедура није увек стању да прати динамичност друштвених промена, отвара се простор за дејство помиловања, у међувремену, од учачавања неоправданости кажњавања до промена на законодавном плану. Другим речима, помиловање може бити покретач и / или претеча декриминализације *de iure*. Тако се на један посредан начин, мада на први поглед изгледа противречно, кроз непримењивање правилне и на закону засноване пресуде услед коришћења помиловања обезбеђује и гради легитимност кривичног права, јер се доприноси његовом усаглашавању са стварношћу, чиме цео систем добија смисао и оправдава своје постојање. Из наведеног става не би ваљало закључити да се препоручује и заговара шира и трајнија употреба помиловања ради остваривања ових циљева. Помиловањем се никако не може заменити деловање законодавца, али се оно може искористити као привремено помоћно средство. Друга димензија односа помиловања и декриминализације *de iure* постаје видљива тек након што је она извршена. Није тешко замислити случај укидања неке инкриминације и истовремену примену раније изречене казне за ту инкриминацију. Ако је пресуда којом је казна изречена постала правноснажна, искључена је примена блажег закона, па се помиловање, поред амнестије, јавља као једно од преосталих решења за исправљање неправде и усаглашавање са новим друштвеним потребама. Што је оправданост постојања инкриминације била мања, расте оправданост коришћења ових института. Значај декриминализационе улоге помиловања постаје јаснији када се она стави у контекст радикалних друштвених промена, које могу довести до тога да правноснажна осуда више није у складу са степеном опасности дела, посебним делом, а некад ни са основним начелима новог кривичног права.

Ако се опет вратимо правди и правичности, не може остати незапажено да не доводи само промена општих друштвених околности до осећаја неправедности кажњавања, некада он може потећи од промена чисто личних прилика, као што су тешка болест осуђеног, смрт његовог

²⁴ Г. Радбрух, *Филозофија права*, Београд, 1980. године, стр. 224.

брачног друга, која оставља малолетну децу без родитељског старања и слично. Правичност, обзир према осуђеном или његовој породици у овим случајевима налажу да држава одустане од свог *ius puniendi*, те се помиловање јавља као нека врста нужне допуне кривичног правосуђа. Отуда не чуди што је познати теоретичар Гаро овај институт кривичног права назвао „*једном формом социјалне правде*”.

Ублажавање суровости казни и хуманизација кривичног права представљају, такође, аргументе у корист помиловања, које је приметио чак и Бекарија, познат као противник ове установе. Јасно је да су ови аргументи некада имали много јачу снагу но што је то данас случај. Развој кривичног права се углавном креће у правцу хуманизације, о чему сведоче укидање смртне и телесних казни, увођење низа супститута казни затвора, усвајање принципа сразмерности, измештање појединих кажњивих дела из кривичне у сферу других јавноправних или чак приватноправних деликата и слично.

Врло често се у кривичноправној литератури помиловање доводи у везу са ресоцијализацијом; готово да нема домаћег уџбеника без констатације о помиловању као инструменту за њено остваривање. Помиловању се придаје значај стимулативног средства; оно подстиче осуђеног да се добро влада у току издржавања казне, не би ли, као неку врсту награде, заслужио помиловање. Уврежени став о преваспитном дејству није ни произвољан ни случајан, већ је изникао непосредно из самог позитивног права. Посматрајући поступак помиловања, одмах се може уочити да доношењу одлуке претходи поступак прикупљања и провере одређених података, од којих се већина односи на понашање осуђеног лица на издржавању казне затвора или касније на слободи, не би ли се утврдио постигнути степен ресоцијализације. У прилог томе говори и садржина извештаја који сачињава установа у којој се издржава казна, где се наводе подаци о поштовању кућног реда и наредба управе, дисциплинском кажњавању, погодностима, залагању на раду, успеху у образовању, односу према учињеном делу, на основу чега се даје процена личних особина осуђеника и утицаја казне на остваривање сврхе кажњавања.²⁵ Намеће се закључак, мада је одлука о помиловању ствар дискреционе оцене, да је оправдано дати помиловање, или из визуре осуђеног да га је оправдано очекивати, ако постоје показатељи о његовом преваспитању и оспособљавању да поштује друштвене норме и да се укључи у нормалан живот друштвене заједнице. Са друге стране, и неки пенолози практичари су, на основу свог богатог

²⁵ Члан 5. Упутства о поступању судова и завода за извршење казни затвора у поступку помиловања.

искуства у раду са осуђеницима установили позитивно мотивационо дејство помиловања.²⁶ Језиком пенологије речено, потенцијално ослобођење од казне код осуђеног може умањити депривацију слободе, осећај неприпадања и непријатељства према друштву, које га је осудило и изопштило. Мотивациона и специјално-превентивна улога помиловања се настављају у постпенитенцијарном периоду, због тога што данас помиловање отклања и различите негативне последице, настале услед осуде за кривично дело, које ометају повратак и реинтеграцију осуђеника. Применом овог института може се брисати осуда из казнене евиденције, без ограничења везаних за уобичајни, редовни поступак; правне последице осуде, које се састоје у забрани стицања права, се укидају или се скраћује њихово трајање, што важи и за неке мере безбедности, а успоставља се и фикције неосуђиваности, услед дате рехабилитације. Колико се на тај начин побољшава правни и уопште друштвени положај осуђеника, а са друге стране утиче на спречавање поврата, процењује се и на основу тога што се ограничења проистекла из неких правних последица осуде и неких мера безбедности односе на обављање занимања (звања, позива, дужности или делатности), што је посебно важно, јер незапосленост и сиромаштво могу бити криминогени фактори, пре свега имовинског криминалитета.

Може се оправдано поставити питање да ли помиловање заиста има улогу средства за постизање ресоцијализације. Чак и када би прихватили тезу да се осуђена лица добро владају очекујући помиловање као награду, мада је таква нада прилично климава и несигурна, како се помиловање по правилу ретко користи, то опет нужно не мора да представља доказ њиховог стварног поправљања. Може бити да се ради само о утилитаристичком „игрању улоге доброг затвореника“, без унутрашње промене у ставовима и животној орјентацији. Ако бисмо даље пратили понашање помилованог на слободи и утврдили да касније није осуђиван, ни тада не постоји потпуна сигурност да је ресоцијализација успела, јер нажалост, поновно вршење кривичних дела не резултира баш увек осудом. Изостанак поврата (и у криминолошком смислу!) још увек није поуздан знак да је искључиво помиловање одиграло преваспитну улогу, пошто је тешко разграничити степен његовог позитивног утицаја од позитивног утицаја преваспитних третмана

²⁶ Пенолози из Алжира су приметили да је, након увођења законске могућности да се казна доживотног затвора помиловањем преиначи у казну затвора са временским трајањем, драстично опао број самоубистава у затворима, иако је та могућност у пракси веома ретко примењивана. М. Совиљ, *Приказ саветовања о помиловању*, Пенолошки гласник, бр. 1-2, 1986. године, стр. 32.

у затворској установи. У којој мери је добро понашање заслуга помиловања, а у којој преваспитног третмана представља питање без одговора.

Иако су наведени разлози најчешће навођени у одбрану помиловања, они нису једини. Старија теорија је нарочито истицала постојање државних интереса за коришћење помиловања.²⁷ Нажалост, постављена констатација је остала без објашњења у чему се ти државни интереси састоје. Историјски примери показују да помиловање може бити искоришћено ради јачања поверења у власт, њену праведност и хуманост. Иако такву употребу лакше замишљамо у монархији, где се тако успоставља нека врста споне између монарха као „извора милости” и његових поданика, она је могућа и у другим облицима владавине. Трагови ове праксе постоје и данас, посебно код групних помиловања, која се дају поводом важних државних празника, чиме се појачава осећај лојалности власти, која се не доживљава само као неко ко узима, већ и као неко ко даје. Многи због тога критикују обичај обавезних годишњих помиловања, сматрајући да се на такав начин продужава она ирационалност која помиловање прати кроз читаво његово постојање. Потенцијална политичка употреба укључује, поред стварања поверења у нову власт нарочито после великих друштвених промена, и лечење политичке подељености и тензија насталих у грађанским ратовима, уставним кризама и слично. Чини се, међутим, да употреба помиловања у политичке сврхе пре спада у домен злоупотребе помиловања него у аргументе у прилог постојања ове установе. Са друге стране, чисто практично посматрано, поменути циљеви се неупоредиво ефикасније постижу применом амнестије него читавим низом аката помиловања.

4. Закључак

Полемика о потреби постојања помиловања не представља само јалово теоријско сучељавање без икаквог практичног ефеката и значаја. Док су заговорници показали да од помиловања не треба одустајати, јер се ради о флексибилном механизму контроле садржаја и примене права, „сигурносном вентилу за решавање напетости у праву”, да се послужимо речима Јеринга, опоненти су, са друге стране, расветлили

²⁷ Т. Живановић, *Op. cit.*, стр. 400. У нашој савременој теорији слично мишљење се налази код Б. Чејовића и В. Миладиновића: „... помиловање и амнестија су акти политичке мудрости, могућност да се из различитих државно-правних односно политичко-правних разлога, исправе изречене судске пресуде ...”, *Op. cit.*, стр. 551, З. Стојановића, *Op. cit.*, стр. 371. и др.

„слабе тачке” института, које отварају пут различитим његовим злоупотребама, што треба да буде узето у обзир при евентуалном преуређивању начина на који је нормативно постављен. У том смислу треба преиспитати концепт помиловања у позитивном праву Србије, јер је оптерећен многим проблемима, почевши од неуобичајно широког садржаја у материјалној сфери, где се као посебно споран елемент садржине јавља ослобођење од кривичног гоњења, што је права реткост у упоредном праву, до амбивалентног положаја првостепеног суда и изостанка контроле у примени ове прерогативе у процесној сфери.

Литература

- Аћимовић М. (1937). Кривично право, Општи део, Књига I. Суботица: Градска штампарија
- Bačić F. (1978). *Krivično pravo, Opći dio*. Zagreb: Informator
- Bekarija Č. (1984). *O zločinima i kaznama*. Split: Logos
- Duker W. F. (1977). The President's Power to Pardon: A Constitutional History. *William and Mary Law Review*. 18 (3). 475-538.
- Easterbrook F. H. (1990). Presidential Review, 40 Case, *W. Res. Law Review*. 905-929.
- Живановић Т. (1937). Основи кривичног права Краљевине Југославије, Општи део. Београд: Гундулић
- Закон о помиловању. Службени гласник Републике Србије, бр. 49/1995 и 50/1995-испр.
- Јовановић Љ. (1986). Кривично право, Општи део. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства
- Јовашевић Д. (2001). Амнестија и помиловање. Београд: Intermex
- Kobil D. T. (1991). Quality of Mercy Strained: Wrestling the Pardoning Power from the King. *Texas Law Review*. 569-584.
- Love M. C. (2000). Of Pardons, Politics and Collar Buttons: Reflections on the President's Duty to be Merciful. *Fordham Urban Law Review*. 27 (5). 1483-1513.
- Перић Ж. (1909). О амнестији у српском кривичном праву. Београд: Штампарија С. Раденковића
- Пихлер С. (1987). Прилог расправи о помиловању. *Правни живот*. 6-7. 685-702.
- Радбрух Г. (1980). Филозофија права. Београд: Нолит

Радовановић М. (1972). Кривично право, Општи део. Београд: Савремена администрација

Sebba L. (1977). The Pardoning Power, A World Survey. *The Journal of Criminal Law and Criminology*. 66 (1). 83-121.

Совиљ М. (1986). Приказ саветовања о помиловању. *Пенолошки гласник*. 1-2. 32.

Срзентић Н., Стајић А., Лазаревић Љ. (1994). Кривично право Југославије, Општи део. Београд: Савремена администрација

Стојановић З. (2003). Кривично право, Општи део. Београд: Правни факултет

Трифунровић М. (1973). Уставноправни и политички аспект института помиловања. *Југословенска ревија за криминологију и кривично право*. 2/1973. 251-258.

Упутство о поступању судова и завода за извршење казни затвора у поступку помиловања. *Службени гласник Републике Србије*, бр. 6/1998 и 7/1998-испр.

Hoffstadt B. (2001). Normalizing the Federal Clemency Power. *Texas Law Review*. 79 (3). 561-640.

Чејовић Б., Миладиновић В. (1995). Кривично право, Општи део. Ниш: Правни факултет

Duška Miladinović-Stefanović, LL.D.,

Full Professor,

Faculty of Law, University of Niš,

Republic of Serbia

THE INSTITUTE OF PARDON: THEORETICAL DISCUSSION PRO ET CONTRA

Abstract

The institute of pardon (clemency) could quite justifiably bear the designation of a classical criminal law institute because it has been an unavoidable part of this branch of law from the oldest known sources up to the modern age. Yet, the long-term presence of this institute still does not imply its general recognition. On the contrary, its development was marked by serious objections pertaining to the violation of fundamental principles of law, such as legality, citizen equality before the law, or the separation of powers. The arguments against pardon also include interference with general prevention, obstruction of criminal justice, and dysfunctional nature of this institute. However, pardon has survived the theoretical criticism owing to the fact that it is a flexible mechanism for the control of content and application of law which may be used for different purposes: establishing control among different branches of governmental authorities, rectifying judicial errors, implementing the principles of justice and fairness, reducing the severity of punishment, humanizing criminal law, resocializing offenders, as well as accomplishing governmental and political interests. Negative criticism casts more light on the weak points of this institute. In the author's opinion, critical remarks have to be the signpost in the course of prospective changes in the normative regulation of this institute. In that sense, the concept of pardon should be re-examined in the positive law of Serbia because it is burdened by many problems, starting from the uncommonly wide content in the sphere of substantive law (including inter alia the exemption from criminal prosecution as a particularly debatable element) all the way to the ambivalent position of the court of original jurisdiction and the lack of control in using this prerogative in the sphere of criminal procedure.

Keywords: *pardon, separation of powers, criminal law principles, general and special prevention, penal policy.*

Др Сања Марјановић,*

Редовни професор,

Правни факултет, Универзитет у Нишу,

Др Сања Ђорђевић Алексовски,**

Доцент,

Правни факултет, Универзитета у Нишу,

Република Србија

UDK: 341.94:[342.738:004.738.5(4-672EU)

UDK: 340.137:341.9(4-672EU)

UDK: 004.738.5:347.121.2(4-672EU)

DOI: 10.5281/zenodo.18043949

МЕРОДАВНО ПРАВО ЗА ПОВРЕДУ ПРАВА ЛИЧНОСТИ НА ИНТЕРНЕТУ – ПРОБЛЕМ УНИФИКАЦИЈЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РЕЗОЛУЦИЈА ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНО ПРАВО (2019)***

Апстракт: Масовна и свакодневна употреба интернета, али и развој вештачке интелигенције, имају и своје правне последице. Скоро да не постоји правна грана која се не суочава, мање или више успешно, са изазовима регулисања дозвољеног понашања на интернету и санкционисања оних понашања која од тога одступају. У највећем броју случајева, пласирање садржаја на интернету допире до респектабилног броја корисника и управо на терену међународног приватног права изазива дилеме о одређивању међународне надлежности и меродавног права за повреду права личности на интернету. У том смислу, принцип најближе везе, као темељни принцип ове гране права, нужно захтева одређена подешавања како би се премостили проблеми тумачења класичних тачака везивања – места предузимања штетне радње и места наступања штете – у околностима када је повреда права личности учињена на интернету. У раду аутори анализирају проблеме који се, пре свега, јављају у погледу унификације норми о меродавном праву у међународном приватном праву Европске уније, али и покушаје да се проблем унификације

* sanja@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0001-7560-8254.

** sanjadj@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0003-2827-8728.

*** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту”, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. година.

реши на глобалном нивоу. У последњем случају, има се у виду Резолуција Института за међународно право из 2019. године чија решења почивају на добро познатој максими *lex fori in foro proproio*. Услед повезаности која генерално мора постојати између унификације норми о међународној надлежности и меродавном праву, те и у случају повреде права личности на интернету, аутори, у неопходној мери, разматрају и норме о међународној надлежности за ову посебну врсту деликата које предвиђају и Уредба Брисел I recast и Резолуција.

Кључне речи: повреда права личности на интернету, меродавно право, Уредба Рим II, начело заштите слабије стране, начело најближе везе, место наступања штете, Резолуција Института за међународно право (2019).

1. Увод

Пласирање садржаја на интернету, имајући у виду његове глобалне размере, допире до респектабилног броја корисника у великом броју држава истовремено, те недопуштено понашање производи правне последице и на терену међународног приватног права. С тим у вези, посебно је осетљиво питање прекограничне вануговорне одговорности за штету изазване повредом права личности на интернету. Под појмом права личности подразумевају се основна права личности: право на приватност, част, углед, идентитет, те и достојанство.¹ Из угла међународног приватног права, приликом решавања питања међународне надлежности и меродавног права за вануговорну одговорност за штету генерално, уобичајено је коришћење територијалног приступа који своју материјализацију добија кроз две тачке везивања – место предузимања штетне радње (*locus delicti commissi*) и место наступања штете (*locus damni*). То значи да међународно приватно право тежи идентификацији језгра повезаности вануговорне одговорности за штету са конкретном државом услед којег одређени национални суд постаје међународно надлежан, а право меродавно. Ипак, у околностима када интернет активност, посматрана очима традиционалног међународног приватног права, производи последице истовремено у великом броју држава, нужно се намеће проблем тумачења ових традиционалних тачака везивања. Стога је филигранско подешавање прин-

¹ Савет Европе, *Human Rights Challenges in the Digital Age: Judicial Perspectives*, стр. 7-8; А. Rihter, „*Protection of privacy and personal data on the Internet and online media*“, Извештај Комитета за културу, науку и образовање, Савет Европе, 12. 5. 2011. године.

ципа најближе везе и тумачења традиционалних тачака везивања за вануговорну одговорност за штету, неопходно у случајевима када је повреда права личности извршена на интернету. То ново тумачење традиционалних тачака везивања за вануговорне обавезе омогућава да се утврди језгро дигиталне (интернет) повреде права личности која омогућава да о надокнади штете одлучује суд оне државе са којим постоји најближа веза, односно да буде меродавно оно национално право које одражава исто то начело. Са проблемом унификације норми о овој посебној врсти деликата суочава се, у одређеној мери, међународно приватно право Европске уније, које још увек није заокружило процес унификације о овом питању. С друге стране, под окриљем Института за међународно право, покушано је да се одговори истом изазову, овог пута на глобалном нивоу. То је резултирало Резолуцијом под називом „Повреде права личности употребом интернета: надлежност, меродавно право и признање страних судских одлука“, усвојеном на 79. сесији одржаној 2019. године у Хагу (даље: Резолуција).² Решења која предвиђа међународно приватно право Европске уније и она која нуди Резолуција се донекле идејно разликују по питању међународне надлежности. Будући да се у Резолуцији меродавно право одређује по максими *lex fori in foro proprio*, у раду се разматрају, у неопходној мери, и решења која су усвојена у погледу међународне надлежности у релевантним правним актима, а потом се пажња усмерава ка проблему унификације меродавног права.

2. Међународна надлежност и повреда права личности на интернету

2.1. Европска унификација

Када је реч о материји људских права, све државе Европске уније обавезане су Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама,³ која у одредби члана 8 штити право на приватност.⁴ С друге

² Institut de Droit International - Institute of International Law, 79th session, The Hague – 2019, Injuries to Rights of Personality Through the Use of the Internet: Jurisdiction, Applicable Law and Recognition of Foreign Judgments, Rapporteurs: Erik Jayme and Symeon C Symeonides, доступан на <https://www.idi-iil.org/en/publications/les-atteintes-aux-droits-de-la-personnalite-par-lutilisation-dinternet-competence-droit-applicable-et-reconnaissance-des-jugements-etranangers/> (09.09.2025).

³ Службени лист СЦГ - Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр. и Службени гласник РС - Међународни уговори, бр. 12/2010 и 10/2015.

⁴ Више о правној заштити права личности на интернету у праву Европске уније и пракси Суда правде Европске уније, Сања Ђорђевић Алексовски, Сања Марјановић,

стране, у оквиру међународног приватног права Европске уније, повреда права личности (*defamation*), као посебан облик вануговорне одговорности за штету, укључена је само у поље примене Уредбе о надлежности, признању и извршењу одлука у грађанским и трговинским стварима⁵ (даље: Уредба Брисел I *recast*), док је изричито искључена из Уредбе о меродавном праву за вануговорне обавезе⁶ (даље: Уредба Рим II).

Имајући у виду секундарно законодавство Уније и питање међународне надлежности за вануговорну одговорност за штету, европска унификација спроведена је, најпре, Уредбом Брисел I,⁷ чије је решење у неизмењеном облику преузела и потоња Уредба Брисел I *recast*. Наиме, међународна надлежност у споровима о вануговорној одговорности за штету подлеже, пре свега, критеријуму опште међународне надлежности, односно пребивалишту туженог, уколико се оно налази у некој од држава Европске уније.⁸ Такође, у случају вануговорне одговорности за штету могућа је и пророгација међународне надлежности, како изричито, тако и прећутна.⁹

Међутим, од посебног значаја за повреду права личности на интернету је одредба члана 7(2) Уредбе Брисел I *recast*. Ова одредба о посебној међународној надлежности за вануговорну одговорност за штету датира још из времена Бриселске конвенције о надлежности и признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговинским стварима из 1968. године (даље: Бриселска конвенција).¹⁰ Њоме је, као критеријум посебне међународне надлежности за вануговорну одговорност за штету, било предвиђено место у коме је наступио штетни

Европски оквир међународноправне заштите права личности на интернету, у: Тематски зборник радова *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору* (ур. Предраг Цветковић), књига 14, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2025, стр. 121-127.

⁵ Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (*recast*), *OJ L 351*, 20.12.2012.

⁶ Члан 1 став 2(г) Уредбе Рим II. Regulation (EC) No 864/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on the law applicable to non-contractual obligations (*Rome II*), *OJ L 199*, 31.7.2007.

⁷ Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, *OJ L 12*, 16.1.2001.

⁸ Члан 4 став 1 Уредбе Брисел I *recast*.

⁹ Чл. 25 и 26 Уредбе Брисел I *recast*.

¹⁰ Brussels Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters, *OJ L 299*, 31.12.1972.

догађај.¹¹ У првом знаменитом случају *Bier v. Mines de potasse d'Alsace*, у коме је затражено тумачење овог критеријума из Бриселске конвенције,¹² Суд правде ЕУ је, иако није био мотивисан начелом заштите слабије стране, заузео став да место наступања штетног догађаја обухвата и место наступања штетне последице у смислу директне штете. Ово почетно тумачење одредбе о посебној међународној надлежности за вануговорну одговорност за штету има универзалну вредност и применљиво је за било коју посебну врсту деликата и квазиконтраката. То исто важи и за повреду права личности путем медија.

У том погледу, посебну пажњу заслужује још један познати случај – случај *Scheville*.¹³ Тада је, опет поводом исте одредбе Бриселске конвенције, Суд правде ЕУ увео чувени „мозаик“ приступ поводом тумачења одредбе о посебној надлежности, али овог пута управо у контексту повреде права личности путем класичних (штампаних) медија. Наиме, Суд правде ЕУ је тумачио место наступања штетне радње у случајевима када је повреда права личности учењена путем новина (медија) тако да он заправо упућује на седиште издавача (претпостављеног штетника).¹⁴ Према томе, суд државе у којој издавач има своје седиште надлежан је да одлучује о надокнади штете у целини, без обзира што је дневни лист дистрибуиран и у другим државама. Када је реч о суду државе у којој је наступила штета, он, пак, може одлучивати само о захтеву за надокнаду штете претрпљене у тој држави. На тај начин долази до цепања међународне надлежности, односно њене фрагментације, тј. до „мозаик“ приступа.¹⁵ Продор интернета, односно случајеви повреде права личности на интернету, изазвали су критику „мозаик“ приступа, али га се Суд правде, како ћемо видети, није ни касније одрекао, али га је блаже тумачио.¹⁶

¹¹ Овај критеријум укључује и место наступања претпостављеног (вероватног) штетног догађаја. Видети детаљније Сања Марјановић, Марко Јовановић, *Основи међународног приватног права Европске уније: уредбе Брисел I recast, Брисел II ter, Рим I и Рим II*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2024, стр. 42-29.

¹² Case 21/76, *G. J. Bier BV v. Mines de potasse d'Alsace SA*, Judgment of 30 November 1976.

¹³ Case C-68/ 93, *Fiona Shevill v. Presse Alliance SA*, Judgment of 7 March 1995.

¹⁴ Детаљно о случају *Schevill* и његовим импликацијама, Edina Márton, *Violations of Personality Rights through the Internet: Jurisdictional Issues under European Law*, C.H. Beck - Hart - Nomos, 2016, стр. 153-200.

¹⁵ Case C-68/ 93, *Fiona Shevill v. Presse Alliance SA*, Judgment of 7 March 1995 *ad* 24-30.

¹⁶ Matthias Lehmann, Eva Lein, Pippa Rogerson, Marie-Elodie Ancel, „Special Jurisdiction“, У: Andrew Dickinson, Eva Lein, and Andrew James (eds), *The Brussels I Regulation Recast*, Oxford Law Pro, 2015, стр. 169-170.

У наредном случају, познатом као *eDate* или *eDate/Martinez* случај,¹⁷ управо је повреда права личности на интернету пред Суд правде ЕУ поставила питање даље примене „мозаик“ приступа. Иако Суд начелно није одступио од овог фрагментарног приступа, ипак је био принуђен да га ублажи тиме што је тумачењем места наступања штете уврстио још једну могућност за оштећеног. Наиме, оштећени може поднети тужбу за надокнаду штете и суду државе у којој он има центар својих интереса. У највећем броју случајева, то место коинцидира са уобичајеним боравиштем оштећеног, али је Суд правде ЕУ навео да то може бити и друга држава ако нарочите околности указују да са том другом државом постоје везе толико значајне да је чине центром интереса оштећеног лица. Појашњавајући ову ситуацију, Суд правде ЕУ посебно је указао на могућност да оштећени своју професионалну делатност остварује ван државе свог уобичајеног боравишта (као што је то случај са познатим личностима). Занимљиво је да ни овог пута Суд правде ЕУ није био мотивисан начелом заштите слабије стране, као што је то истакао још у случају *Bier*, иако је у случају *eDate* увео *forum actoris* тумачењем места наступања штете у контексту места у коме су сконцентрисани интереси оштећеног лица. У том смислу, Суд правде ЕУ се радије окренуо начелу најближе везе и оправданих очекивања странака, односно предвидљивости форума.

То је потврдио и у наредном случају – *Bolagsupplysningen*.¹⁸ У њему је Суд правде ЕУ био у прилици да пружи додатна објашњења у погледу применљивости места у коме је центар интереса оштећеног лица као критеријума међународне надлежности. Наиме, у случају *eDate*, Суд је имао у виду физичко лице, док се у случају *Bolagsupplysningen* у улози оштећених налазило неколико правних лица. У таквим околностима, место у коме је центар интереса оштећеног тумачи се тако да се односи на место у коме се обавља највећи, односно претежни део пословања правног лица, што не мора нужно коинцидирати са његовим регистрованим седиштем, ако претежни део пословања обавља у другој држави. Суд у овој држави може да одлучује о надокнади штете у целости, као и о исправци или уклањању спорног садржаја којим је повређено право личности. Ниједан други суд, који би иначе био надлежан према „мозаик“ приступу, не би могао да одлучује о исправци или уклањању

¹⁷ Joined Cases C-509/09 and C-161/10, *eDate Advertising GmbH v. X and Olivier Martinez, Robert Martinez v. MGN Limited*, Judgment of 25 October 2011. Видети детаљније посебно Gillies Lorna, *Jurisdiction for cross-border breach of personality and defamation: eDate Advertising and Martinez*, *International and Comparative Law Quarterly*, 61(4), 2012, стр. 1007-1016.

¹⁸ Case C-194/16, *Bolagsupplysningen OÜ, Ingrid Ilsjan v. Svensk Handel AB*, Judgment of 17 October 2017.

спорног садржаја будући да то може само суд пуне надлежности (у држави у којој је центар интереса оштећеног/главно место пословања), иако би могао да одлучује о надокнади штете која је претрпљена у тој конкретној држави.¹⁹

Сумирајући креативни допринос Суда правде ЕУ тумачењу места наступања штетног догађаја и места наступања штете, може се закључити да оштећени може поднети тужбу за надокнаду штете у целини и исправку/уклањање спорног садржаја суду државе у којој штетник има пребивалиште (сходно максими *actor sequitur forum rei*), суду државе у којој је наступио штетни догађај (*forum loci delicti commissi*) и суду државе у којој има центар својих интереса (у највећем броју случајева, то је држава уобичајеног боравишта), односно, за правна лица, суду у држави главног места пословања (*forum actoris*). Истрајавање на „мозаик“ приступу нарушава хармонију одлучивања, јер суд у држави у којој је споран садржај доступан одлучује само о надокнади штете која је претрпљена у тој држави и не може наложити уклањање или исправку спорног садржаја. Ипак, ово цепање међународне надлежности оправдано је из угла принципа најбиже везе и заштите предвидљивости форума, чиме се постиже равнотежа заштите интереса оштећеног и штетника.

2.2. Резолуција Института за међународно право

Рад Института за међународно право на унификацији норми међународног приватног права за повреду права личности на интернету отпочео је још 1999. године, када је покренут пројекат под називом „Међународна заштита права личности у светлу технолошког развоја“. Међутим, тај пројекат није заживео, односно није окончан, те је 2004. године, Институт за међународно право променио назив пројекта у онај под којим је Резолуција и донета 2019. године. Рад је на том пројекту отпочео тек 2015. године, када је Институт именовао известиоце (*Симеонидес* и *Џејми*), као и чланове Комисије.²⁰

Критеријуми међународне надлежности у Резолуцији нешто су другачије постављени него у Уредби Брисел 1 *recast*, иако оба правна акта полазе од успостављања равнотеже интереса претпостављеног штетника и оштећеног лица. Услед тога, критеријуми међународне надлежности одражавају територијалну везу између једне, односно друге странке будући да су два критеријума међународне надлежности

¹⁹ *Ibid ad 48.*

²⁰ Детаљније о раду на Резолуцији, Symeon C. Symeonides, Cross-Border Infringement of Personality Rights via the Internet, Brill, 2021, стр. 147-148.

постављена у односу на штетника, док се друга два односе на оштећеног.

У циљу постизања правичности и равнотеже између заштите оштећеног, који на основу *forum actoris*, добија прилику да изведе штетника пред суд који му је географски повољнији, Резолуција, за разлику од Уредбе Брисел 1 recast, оставља више маневарског простора. Најпре, оштећени може поднети тужбу суду у држави у којој има дом.²¹ Према аутономном појму, то место подразумева државу у којој оштећени има пребивалиште или уобичајено боравиште.²² У случају правног лица, то је држава у којој има статутарно седиште, главно место пословања или држава у којој је основано.²³ Друга могућност је да оштећени поднесе тужбу суду у држави у којој је наступила најшира штетна последица (*most extensive injurious effects*).²⁴ У овом случају, Резолуција предвиђа критеријум који допушта и Уредба Брисел I recast, иако га језички нешто другачије уобличује. Реч је о форуму штете, чији је значај, као што смо видели, опадао према тумачењима Суда правде ЕУ у случајевима *eData* и *Bolagsupplysningen*. Према Резолуцији, од *forum actoris* и *forum loci damni* може се одступити само ако су кумулативно испуњена два услова: постојање значајне користи за штетника у држави суда и разумне предвидљивости наступања штете у држави суда.²⁵ Суд пред којим је покренут поступак не води рачуна по службеној дужности о испуњености ових услова, већ је терет доказивања на туженом (штетнику).²⁶ Када је реч о првом услову, под њим се подразумева да претпостављени штетник, односно лице за које се тврди да је одговорно, није имало значајне (новчане или друге) користи од тога што је спорни садржај био доступан у држави суда. Према другом услову, потребно је да штетник није могао разумно претпоставити да ће садржај бити доступан у држави суда или да ће његово понашање довести до било какве штете у држави суда. У случајевима у којима до повреде права личности долази пласирањем дигиталног садржаја на интернету, доказивање испуњености ових кумулативних услова није једноставно. То је посебно изражено у погледу разумног очекивања наступања штете у држави суда, будући да је држава суда она са којом је оштећени односно деликт, по правилу, чврсто повезан – то је или држава у којој се налази центар његових животних активно-

²¹ Члан 5 став 1(д) Резолуције.

²² Члан 1(11а) Резолуције.

²³ Чан 1(11б) Резолуције.

²⁴ Члан 5 став 1(ц) Резолуције.

²⁵ Члан 5 став 2 Резолуције.

²⁶ Члан 5 став 2 Резолуције.

сти (када место наступања штете коинцидира са пребивалиштем или уобичајеним боравиштем оштећеног) или држава у којој је наступило најшире штетно дејство (односно директна штета).

Друга могућност је заснивање међународне надлежности у држави која је територијално повезана са штетником као туженим, односно лицем за које се претпоставља да је одговорно. У питању је критеријум међународне надлежности који у националним системима међународног приватног и процесног права одговара општој међународној надлежности будући да прати максиму *actor sequitur forum rei*. Према Резолуцији, два критеријума одговарају заштити туженог као слабије стране из процесног угла. Тако, оштећени може покренути поступак за надокнаду штете у држави у којој је наступило спорно, тј. критично понашање штетника²⁷ или у држави у којој штетник има дом.²⁸ Спорно понашање штетника уобличено је као аутономни појам који обухвата „ауторство (*authorship*), постављање (*uploading*), дељење (*distribution*) или чување садржаја на серверу како би био доступан на интернету (*hosting*) или било које друго чињење или нечињење, у зависности од тога да ли је то главни разлог наступања штете.“²⁹

Такође, Резолуција предвиђа и пророгацију међународне надлежности, при чему су услови за споразум страна (самим тим и аутономија воље као тачка везивања) укројени тако да штите оштећеног као слабију страну. Иако се ради о међународној надлежности, решења предвиђена Резолуцијом умногоме представљају глобализацију европских решења Уредбе Рим 2 о избору меродавног права, овог пута за потребе пророгације.³⁰ Тако се пророгациони споразум може закључити после наступања догађаја услед кога је дошло до повреде права личности под условом да је споразум формално и материјално пуноважан на основу меродавног права за ова питања.³¹ Резолуција не унификује колизионе норме за материјалну и формалну поноважност (већ предвиђа само писану форму као обавезну). Према томе, одређивање меродавног права за ова два питања препушта националним колизионим нормама државе суда.³²

У случају да је до закључења пророгационог споразума дошло пре него што је наступио спорни догађај, према изричитим одредбама Резолуције, неопходно да пророгациони споразум, који се односи и спо-

²⁷ Члан 5 став 1(а) Резолуције.

²⁸ Члан 5 став 1(б) Резолуције.

²⁹ Члан 1 став 1(8) Резолуције.

³⁰ Члан 14 Уредбе Рим II.

³¹ Члан 6 став 1(1) Резолуције.

³² Члан 6 став 1(1) Резолуције.

рове проистекле из вануговорних обавеза, није уговор по приступу, већ да су о њему стране слободно преговарале. Исто тако, нужна је писмена форма пророгационог споразума. Коначно, потребно је да између страна није био очигледне диспропорције моћи, што је постигнуто условом да се и једна и друга страна баве комерцијалном или професионалном делатношћу у оквиру које је пророгациони споразум и закључен.³³ У оба наведена случаја, пророгирани суд има искључиву надлежност,³⁴ од чега се ипак може одступити. Тумачењем релевантне одредбе Резолуције, могло би се рећи да би неискључива надлежност пророгираног суда морала бити изричито наведена у пророгационом споразуму.³⁵ Међутим, такав споразум не ужива исту заштиту као споразум који води искључивој међународној надлежности пророгираног суда. Наиме, у случају међународне литиспенденције, чињеница да је поступак прво покренут пред судом чија пророгирана надлежност није искључива не односи превагу над поступком који је покренут пред судом чија је пророгирана међународна надлежност искључива.³⁶ Тако, правило Резолуције о међународној литиспенденцији налаже да суд пред којим је поступак између истих странака (или њихових следбеника) о истој ствари касније покренут не разматра тужбу. Изузеци постоје у случајевима када је суд пред којим је поступак прво покренут одбацио тужбу или окончао поступак без мериторне одлуке, као и онда када је вођење поступка драстично одложено или не може бити окончано у разумном року.³⁷

За разлику од тумачења Суда правде ЕУ одредбе члана 7(2) Уредбе Брисел 1 recast у случајевима који се односе на исту врсту дигиталних деликата и дозвољавања фрагментарних одштетних захтева према „мозаик“ приступу (промовисаном у случају *Sheville*), одредбе Резолуције почивају на другачијем приступу. Реч је о тзв. „холистичком“ начелу у домену међународне надлежности, а описује се још и као принцип „један поступак - један лек“.³⁸ Он омогућава суду који је међународну надлежност засновао на неком од унификованих критеријума, да одлучује о надокнади целокупне штете, те и оне која је наступила у другим државама.³⁹ Као и европско решење, под појмом штете се у

³³ Члан 6 став 2 Резолуције.

³⁴ Члан 6 став 1 Резолуције.

³⁵ Члан 6 став 3 Резолуције.

³⁶ Члан 6 став 3 Резолуције.

³⁷ Члан 3 став 2 Резолуције.

³⁸ Dan Jerker B. Svantesson, Symeon C. Symeonides, *Cross-border internet defamation conflicts and what to do about them: Two proposals*, Journal of Private International Law, Vol. 19, No. 2, 2023, стр. 147.

³⁹ Члан 3 Резолуције.

Резолуцији подразумева и већ настала и претпостављена (вероватна) штета.⁴⁰

3. Меродавно право за повреду права личности на интернету

3.1. Неуспели покушај европске унификације

Као што је напоменуто, државе Европске уније примењују јединствене, супранационалне норме само о међународној надлежности поводом штете због повреде права личности, укључујући и ону на интернету. Насупрот томе, одређивање меродавног права за овај посебан облик вануговорне одговорности за штету препуштено је националним колизионим нормама држава чланица Уније. Овакав фрагментарни приступ резултат је неспремности држава Европске уније да постигну компромис у погледу избора релевантне тачке везивања за одређивање меродавног права, чиме је европски законодавац и данас онемогућен да у потпуности унификује норме за ово питање.⁴¹ У ономе што ће се убрзо показати као утопијски покушај постизања компромиса између држава, Европска комисија је кренувши, најпре, од уобичајеног боравишта оштећеног лица као тачке везивања, изменила свој првобитни предлог још два пута. Други предлог је био усмерен ка томе да се уместо уобичајеног боравишта оштећеног лица примењује право државе у којој је штета настала (укључујући и претпостављену штету).⁴² То је уједно било и основно колизијско правило, које је опстало и у коначном тексту Уредбе Рим II. Оба иницијална предлога Европске комисије оспорили су, пре свега, представници медија.⁴³

У последњем покушају да омогући унификацију колизионих норми за повреду права личности (и приватности), интервенисао је Европски парламент предложивши место у коме наступа најважнији елемент повреде, односно штете (укључујући и претпостављено наступање тог елемента) као главну тачку везивања. Према истом предлогу, примарна тачка везивања била би потпомогнута класичном клаузулом одступања као корективом принципа најближе везе у атипичним ситу-

⁴⁰ Члан 1 став 1(1) Резолуције.

⁴¹ Danijela Vrblijanac, *Pravo mjerodavo za povrede prava osobnosti u novom ZMPP-u: je li prihvaćeno rješenje najbolje?*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. X, 1/2019, стр. 410.

⁴² Committee on Legal Affairs, *Working document on the amendment of Regulation (EC) No 864/2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II)* of 23.6.2010, rapporteur: Diana Wallis, стр. 2.

⁴³ *Ibid.*

ацијама када основно решење не може да постигне његово очување.⁴⁴ Такође, било је предвиђена и супсидијарна колизиона норма, применљива за поједина питања, која је упућивала на примену права државе уобичајеног боравишта оштећеног, док би право државе уобичајеног боравишта издавача било меродавно за специфична питања у вези са његовом делатношћу (обрада података о личности уколико је тиме изазвана повреда права личности, односно приватности).⁴⁵ Иако су представници медија утихнули пред предлогом Европског парламента, реаговала је Европска комисија одбивши предлог из неколико разлога. Најважнији се тицао тога да је предлог Парламента био битно другачији од иницијалне идеје Европске комисије и да није био у сагласју са решењима које за меродавно право за вануговорне обавезе предвиђају националне колизионе норме држава Европске уније.⁴⁶ Предлогу се замерало и то што је више штитио медије него оштећеног.⁴⁷ С тим у вези, треба напоменути да Европска комисија, приликом предлагања примене права државе уобичајеног боравишта оштећеног за повреду права личности и приватности, није нужно имала у виду принцип заштите слабије стране. Ипак, Комисија је сматрала да накнадни предлог Европског парламента битно нарушава равнотежу између оштећеног и (претпостављеног) штетника.⁴⁸ При томе, треба имати у виду да се о овој теми расправљало пре више од двадесет година, а да значајног помака још увек нема, те је унификација колизионих норми и даље недостижна.

Ипак, пар општих напомена о односу међународне надлежности и неке будуће успешне унификације колизионих норми из угла релевантних правних принципа може се дати. Примена принципа заштите слабије стране, без обзира да ли је изричито прокламована, тешко је одвојива од питања вануговорне одговорности за штету у коначно усвојеној Уредби Рим II. Наиме, већ у основној колизионој норми која упућује на примену права државе у којој је наступила директна штета, Комисија је настојала да постигне „равнотежу интереса оштећеног и претпостављеног штетника.“⁴⁹ Примена права државе настанка директне штете штити и оштећеног јер се претпоставља да ће она настати у држави која је центар животних и професионалних активно-

⁴⁴ *Ibid*, стр. 3.

⁴⁵ *Ibid*.

⁴⁶ François Michel Meier, *Unification of choice-of-law rules for defamation claims*, Journal of Private International Law, 12(3), 2016, стр. 498.

⁴⁷ *Ibid*.

⁴⁸ *Ibid*.

⁴⁹ Рецитал 16 у вези са чланом 4 Уредбе Рим II.

сти оштећеног. Тај приступ смо имали прилике да видимо и поводом питања међународне надлежности у случају *Bolagsupplysningen*. С друге стране, принцип заштите слабије стране овде је у садејству са принципм најближе везе и води остварењу циља међународног приватног права – предвидљивости меродавног права. То, из угла претпостављеног штетника, подразумева да он може разумно очекивати да ће поводом повреде права личности и приватности коју је изазвао бити примењено право државе наступања штете ако, у конкретном случају, коинцидира са центром интереса и активности оштећеног.

Такође, начело заштите слабије стране присутно је и у погледу допуштености (или ограничења) аутономије воље у члану Уредбе Рим 2. Наиме, избор меродавног права је ограничен у циљу заштите слабије стране.⁵⁰ Управо због тога се чини не потпуно конзистентним став Суда правде ЕУ у погледу тумачења места настанка штетног догађаја у поменутом случају *Bolagsupplysningen* у коме је, као што је наведено, Суд правде ЕУ изричито навео да дато тумачење није одраз начела заштите слабије стране већ начела најближе везе. Подсећања ради, исти суд је у случају *Bier* тумачио место настанка штетног догађаја уједно и као место наступања (директне) штете, што је и основно колизионоправно решење Уредбе Рим II. Ако се иста тачка везивања јавља у два уредбама, од којих једна унификује питање међународне надлежности, а друга то чини у погледу меродавног права за вануговорне обавезе, онда иста тачка везивања (место наступања штете) не би требало да се у једном случају тумачи као садејство начела заштите слабије стране и начела најближе везе (Уредба Рим II) а да се у другом тумачи као ексклузивни одраз начела најближе везе (Уредба Брисел I recast). Ова два правна начела не морају бити супротстављена нити су такмаци у борби за примат. Напротив, они се могу међусобно допуњавати. У ери интернета, начело заштите слабије стране би се морало имати у виду, посебно код повреде права личности на интернету. Наиме, за разлику од штампаних медија, који су у време усвајања Уредбе Рим II још увек били у врху утицајности, интернет је тај њихов утицај знатно ослабио. Данас је интернет свакоме доступан, а одједи садржаја и коментара који се постављају на интернету могу допрети до значајно већег броја људи него што је то био случај са осталим медијима. Може се рећи да је интернет избрисао националне границе у виртуелном свету.⁵¹ Услед глобалног еха повреде права личности на интернету, лице које претрпи штету у овом случају је у неповољнијем положају него што је то случај са лицима која такву штету трпе посредством

⁵⁰ Рецитал 31 у вези са чланом 14 Уредбе Рим II.

⁵¹ Dan Jerker B. Svantesson, Symeon C. Symeonides, *op.cit*, стр. 137.

неког другог медија чији је утицај, мање или више, ипак ограничен географски. Иако оштећени и штетник не морају мимо односа који простиче из ове посебне врсте вануговорне одговорности за штету бити у положају у коме је очигледно присутна несразмера моћи, она се ипак може јавити код повреде права личности услед домаћаја који интернет има. При томе, чињеница да штетник бира време извршења деликта, начин на који ће то учинити и врсту медија посредством којег ће објавити спорни садржај, ставља оштећено лице у положај слабије стране. На интернету, информација стиже једном командом на тастатури до осталих корисника много пре него што лице које контролише конкретну друштвену мрежу, платформу, портале или други облик комуникације са интернет корисницима предузме мере и ограничи или уклони постављени садржај. Осим тога, конзистентност у решењима која се предвиђају за исту врсту деликта у погледу међународне надлежности и меродавног права мора постојати. Ако је за вануговорне обавезе у Уредби Рим II постигнуто садејство ова два начела у основној колизионој норми, онда би требало да она буду уравнотежена и у погледу међународне надлежности. Ипак, за сада, Суд правде ЕУ то није учинио.

Други проблем који се јавља у погледу европске унификације колизионих норми за повреду права личности на интернету тиче се одабира идеалне тачке везивања. Повреда права личности и приватности на интернету заправо је једна специфична врста дистанционих деликата, где традиционалне тачке везивања, *locus delicti commissi* и *locus damni*, саме по себи подлежу новом тумачењу. Наиме, дистанциони карактер ове врсте вануговорне обавезе онемогућава њихово функционисање на начин који је уобичајен – место наступања штетног догађаја се још и може посматрати у односу на место из кога се недозвољени садржај поставља на интернет, али популарно скривање IP адресе или коришћење VPN конекције може отежати утврђивање овог места. Место наступања штете, осим што се увек мора тумачити у смислу директне штете, подразумева и додатно прецизирање у погледу територијалне везе оштећеног и релевантне државе чије је право меродавно. С тим у вези, намеће се исто решење које је заузето у случају *eDate*, у коме се место наступања штете тумачи као држава у којој оштећени има центар својих интереса. Ако се под тим појмом, по правилу, подразумева држава његовог уобичајеног боравишта у тренутку када је повреда права личности извршена, овакво тумачење места наступања штете у контексту меродавног права, као што је већ напоменуто, изазвало је својевремено оштра противљења представника медија. Ипак, аргументи који су том приликом истакнути немају

више универзалну вредност. Наиме, како се тврдило, проблем одређивања уобичајеног боравишта нарочито се јавља у погледу познатих особа.⁵² Ипак, и у случају *eData/Martinez*, Суд правде ЕУ је понудио решење које тај проблем преошћује – то може бити и место у коме се обавља професионална делатност. У егзотичним случајевима у којима би заиста било немогуће утврдити уобичајено боравиште оштећеног, клаузула одступања би могла кориговати овакву аномалију и довести до меродавног права.

Ако би се иста тачка везивања (место наступања штете које коинцидира са уобичајеним боравиштем оштећеног) користила и за одређивање меродавног права, на исти начин као што се тумачи у пракси Суда правде ЕУ у размотреним случајевима поводом Уредбе Брисел I *recast*, онда би то значило да би надлежни суд често примењивао своје право. Такво исходиште одговара и идеји на којој почива основна количона норма у Резолуцији.

3.2. Резолуција Института за међународно право

Према решењима Резолуције, избор тужиоца (оштећеног) у погледу критеријума међународне надлежности, односно националног суда пред којим ће покренути поступак за надокнаду штете нераскидиво је повезан са питањем меродавног права, будући да, ако меродавно право није изабрано, суд примењује сопствено право.⁵³ Идеја паралелизма међународне надлежности и меродавног права, односно примена познатог принципа *lex fori in foro proprio*, присутна је тако и у поменутој Резолуцији.⁵⁴ У зависности од критеријума међународне надлежности који у конкретном случају буде коришћен, према одредбама Резолуције, примена права државе суда може водити примени једног од четири права. Најпре, у ситуацијама када критеријум међународне надлежности одражава принцип *forum actoris* или *forum loci damni*, меродавно може бити право државе у којој је наступило најшире штетно дејство или право државе у којој се налази дом оштећеног. Ако пребивалиште или уобичајено боравиште не упућују на исту државу (што је могуће уколико оштећени живи на трајнијој основи ван државе свог пребивалишта), онда се критеријум државе у којој оштећени има дом заправо удвостручује. На тај начин он добија право избора између државе свог пребивалишта и државе свог уобичајеног боравишта. Ако је, пак, реч о правном лицу, тај се број може још више увећати, у зависности од околности конкретног случаја. Тако би први критеријум

⁵² Committee on Legal Affairs, *op.cit*, стр. 2.

⁵³ Члан 7 став 1(1) Резолуције.

⁵⁴ Члан 7 став 1(1) Резолуције.

међународне надлежности, према творцима Резолуције, по правилу, поново коинцидирао са државом уобичајеног боравишта оштећеног, слично као и у случају *eDate/Martinez*.⁵⁵ Посматрано *in abstracto*, када се ради о дигиталној повреди права личности на интернету, приметна је непосредна (*home State*) или посредна (када коинцидира са местом наступања најшире директне штете) доминација уобичајеног боравишта као тачке везивања за међународну надлежност.

Другим речима, ако се, у конкретном случају, тужба може поднети националним судовима различитих држава јер су, примера ради, испуњена барем два критеријума предвиђена Резолуцијом, онда је разумно претпоставити да ће се тужилац одредити за онај форум чије су супстанцијалне одредбе о надокнади штете за њега повољније. Колизiona норма која упућује на примену права државе суда остаје једино правило у ситуацији када је међународну надлежност засновао суд државе у којој је наступило спорно понашање штетника. У свим осталим ситуацијама, од примене права државе суда може се одступити у зависности од конкретног критеријума међународне надлежности. То је, најпре, могуће учинити путем клузуле одступања, а потом и применом права државе у којој је наступило спорно понашање штетника, те, напослетку, применом права државе у којој је наступила најшира штетна последица. Клаузула одступања се јавља као коректив редовно меродавног права у случају да се штетник преселио након наступања штете. Ако је међународно надлежан суд државе у којој је дом штетника, али се његов дом у тренутку наступања штете налазио у другој држави, клаузула одступања се може применити у корист принципа најближе везе.⁵⁶ До њене примене може доћи и онда када је заснована надлежност пророгираног суда.⁵⁷ У корист примене права државе штетниковог спорног понашања може доћи ако ово понашање није наступило у држави суда који је своју међународну надлежност засновао према критеријуму наступања најшире штетне последице.⁵⁸ Трећи изузетак подразумева да је међународну надлежност засновао суд државе у којој је дом оштећеног лица, али да је најшира штетна последица наступила у другој држави. Разлог због кога није дозвољено одступање од примене права државе суда у ситуацији када је међународна надлежност заснована према месту спорног понашања штетника огледа се у принципу најближе везе и разумних очекивања обеју странака. С тим у вези,

⁵⁵ D.J.B. Svantesson and S.C. Symeonides, *op.cit.*, стр. 145.

⁵⁶ Члан 7 став 1(2) Резолуције.

⁵⁷ Члан 7 став 5 Резолуције.

⁵⁸ Члан 7 став 1(3) Резолуције.

ниједна од странака у поступку не може приговорити примени права државе у којој се штетник понашао на начин који је довео до повреде права личности и са тим повезане штете.⁵⁹ Када је реч о одступањима од редовно меродавног права, суд једино о примени клаузуле одступања води рачуна по службеној дужности. У друга два случаја, оштећени, осим што мора тражити примену права државе у којој је наступило штетничково спорно понашање, сноси и терет доказивања да је ово понашање наступило у другој држави, као што мора доказати и садржину права те државе. Исто важи и за терет доказивања који пада на штетника када се одступа у корист примене права његовог претходног дома.

Иако положај странака у овим ситуацијама није једноставан, одговор на питање да ли ће заиста доћи до одступања од редовно меродавног права зависи не само од успешности овлашћене странке да докаже испуњеност конкретног услова, већ и од тога да ли ће уопште тражити примену права друге државе. Дакле, може се десити да држава суда заиста није она у којој је наступило спорно понашање или она у којој је био дом штетника у релевантном тренутку, али да се примена права друге државе ни не разматра јер се овлашћена странка није позвала на тај изузетак. Разумно је очекивати да ће та странка остати при примени права државе суда онда када су њена супстанијална права решења за њу повољнија.⁶⁰ Оваква могућност није остављена само оштећеном као слабијој странци, већ је постигнута деликатна равнотежа и у погледу интереса штетника. У том смислу, могло би се рећи да решења предвиђена у Резолуцији не занемарују начело заштите оштећеног као слабије стране, али теже и очувању предвидљивости меродавног права и начела најближе везе који тако доприносе заштити интереса и оштећеног и штетника. Донекле парадоксално, колизија њихових интереса у овој врсти деликата управо је онемогућила унификацију повреде права личности и приватности на интернету у оквиру Уредбе Рим II.

4. Завршне напомене

Унификација међународне надлежности и меродавног права поводом повреде права личности у оквиру права Европске уније није подједнака. Док је ова посебна врста интернет (дигиталних) деликата успела да буде обухваћена унификацијом норми о међународној надлежности у Уредби Брисел I односно Брисел I *recast*, исти резултат још

⁵⁹ D.J.B. Svantesson and S.C. Symeonides, *op.cit*, стр. 148.

⁶⁰ У том смислу и D.J.B. Svantesson and S.C. Symeonides, *op.cit*, стр. 149-151.

увек није постигнут по питању меродавног права. Међутим, и у области међународне надлежности, примена начела „мозаика“, како га је видео Суд правде ЕУ у случају *Schevill*, отежавају положај оштећеног. С друге стране, решења која нуди Резолуција могу бити од користи и за евентуалну будућу унификацију у оквиру међународног приватног права Европске уније, јер теже помирењу интереса оштећеног и штетника, који су из европске перспективе били непомирљиви. Исто тако, холистичко начело, онако како је имплементирано Резолуцијом, у координацији са критеријумима међународне надлежности који су шире, али и даље разумно, постављени у односу на члан 7(2) Уредбе Брисел 1 recast, адекватније је решење за ову посебну врсту деликата.

Када се упореде критеријуми међународне надлежности за вануговорну одговорност за штету из Уредбе Брисел I recast и Резолуције са онима из домаћег Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља (ЗРСЗ),⁶¹ уочава се неколико сличности и разлика. У погледу међународне надлежности, наши законски критеријуми у знатној мери одговарају онима које за вануговорну одговорност за штету предвиђа европска Уредба. Тако се и према ЗРСР, међународна надлежност у овим случајевима може засновати на основу пребивалишта (алтернативно, седишта) туженог,⁶² изричите и прећутне пророгације,⁶³ као и на основу места наступања штете.⁶⁴ Међу основима међународне надлежности који су карактеристични само за ЗРСЗ, издваја се општа међународна надлежност у парничном поступку, те је тада суд Србије надлежан као *forum nationalis communis*, ако тужени има боравиште у Србији.⁶⁵ Такође, ту се убраја и могућност заснивања надлежности на основу постојања боравишта туженог у Србији, али је његова практична вредност више него скромна јер подразумева ситуације када тужени нигде нема пребивалиште или се оно не може утврдити.⁶⁶ За разлику од Уредбе Брисел I recast, ЗРСЗ не предвиђа место извршења штетне радње за потребе одређивања међународне надлежности домаћих судова.

Како је већ предложено у домаћој теорији међународног приватног права, критеријум места наступања штетне последице би се могао у домаћој судској пракси тумачити тако да одговара месту уобичајеног

⁶¹ Службени лист СФРЈ, бр. 43/82 и 72/82 - испр., Службени лист СРЈ, бр. 46/96 и Службени гласник РС, бр. 46/2006 - др. закон.

⁶² Члан 46 став 1 ЗРСЗ.

⁶³ Чл. 50 и 52 ЗРСЗ.

⁶⁴ Члан 53 ЗРСЗ.

⁶⁵ Члан 46 став 3 ЗРСЗ.

⁶⁶ Члан 46 став 2 ЗРСЗ.

боравишта оштећеног лица или његовог главног места пословања, управо онако како је Суд правде ЕУ већ заузео став.⁶⁷ При томе се слажемо и са овим предлогом и са изнетом аргументацијом коју заступа Ђундић. Она иде у прилог предвидљивости међународне надлежности, принципа најближе везе и степена интегрисаности оштећеног у држави његовог уобичајеног боравишта, односно чињенице да предузетник, односно правно лице (или организација без својства правног лица) свој центар професионалних интереса имају у држави главног места свог пословања.⁶⁸ Када је у питању дигитална (интернет) повреда права личности, онда се директна штетна последица најинтензивније (или речима Резолуције, најшире) манифестује у овим двома државама. Међутим, за разлику од Резолуције и критеријума места у коме је дом штетника, језичка прецизност одредбе члана 46 став 1 ЗРСЗ не дозвољава тумачење које би омогућило да се уз пребивалиште, за ову врсту деликата, узме у обзир и уобичајено боравиште штетника као туженог. У погледу пророгације међународне надлежности, решења Резолуције боље су координисана са начелом заштите слабије стране и у односу на ЗРСЗ и на релевантне одредбе Уредбе Брисел I *recast*, будући да законске норме и норме Уредбе предвиђају општа решења, без прилагођавања овом начелу у случају повреде права личности на интернету. Док Резолуција не предвиђа могућност прећутног пристајка туженог, то решење изричито дозвољавају и ЗРСЗ и Уредба Брисел I *recast*. Када се ради о прећутној пророгацији, Уредба предвиђа посебну обавезу за суд да упозори слабију странку на последице приступања суду, при чему изричито наводи и оштећено лице као слабију странку.⁶⁹ ЗРСЗ такву заштитну одредбу не предвиђа.

Имајући у виду проблем унификације меродавног права, већ смо видели да Европска унија још увек није нашла начин да помири супростављене интересе и заокружи процес унификације који је отпочео Уредбом Брисел I а наставио се, за већину вануговорних обавеза, Уредбом Рим II. У поређењу са колизионим нормама усвојеним у оквиру Резолуције, наша законска колизиона норма предвиђа алтернативну примену права државе наступања штете или предузимања штетне радње, у зависности које је право повољније за оштећеног, чиме је непосредно промовисано начело заштите слабије стране.⁷⁰ Уз то, ЗРСЗ

⁶⁷ Петар Ђундић, Међународна надлежност у споровима поводом повреде права личности на интернету – право Србије и Европске уније, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду, 4/2022, стр. 1050.

⁶⁸ Петар Ђундић, *op.cit.*, стр. 1050-1051.

⁶⁹ Члан 26 став 2 Уредбе Брисел 1 *recast*.

⁷⁰ Члан 28 став 1 ЗРСЗ.

уређује и меродавно право за противправност радње када упућује на примену места наступања штете или штетне радње, а ако је радња извршена или последица наступила на више места, довољно је да је противправна по једном од тих права.⁷¹ То, такође, иде у прилог начелу заштите слабије стране. Резолуција другачије приступа овом питању и подводи га под обим меродавног права.⁷² На тај начин, избегнут је *derecage* деликтног статута, до чега је могуће доћи на основу колизионих норми из члана 28 ЗРСЗ.

Приликом тумачења штетне последице из члана 28 ЗРСЗ, могуће је заузети исти став који је Суд правде ЕУ заузео поводом те тачке везивања у случају *eData*. Уколико у оба случаја ова тачка везивања коинцидира са уобичајеним боравиштем оштећеног, онда би се за повреду права личности путем интернета постигла једнообразна примена законске колизионе норме и законске норме о међународној надлежности. Коначно, може се закључити да решења ЗРСЗ о међународној надлежности и меродавном праву за вануговорну одговорност за штету могу да, уз одређена тумачења у судској пракси, преживе тест времена, иако је, у време доношења ЗРСЗ, интернет био тек у повоју.^{How the Web was Born: The Story of the World Wide Web}⁷³ Ипак, приликом евентуалних измена ЗРСЗ *de lege ferenda* требало би имати у виду и потребу за другачијом координацијом начела заштите слабије стране и принципа најближе везе, те новим усаглашавањем заштите интереса штетника и оштећеног на тасу оправданих очекивања странака, као главном циљу међународног приватног права.

МЕРОДАВНО ПРАВО ЗА ПОВРЕДУ ПРАВА ЛИЧНОСТИ НА ИНТЕРНЕТУ – ПРОБЛЕМ УНИФИКАЦИЈЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РЕЗОЛУЦИЈА ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНО ПРАВО (2019)

Резиме

Европска унификација норми међународног приватног права за спорове о повреди права личности на интернету још увек је фрагментарна. Док су супранационалне норме о међународној надлежности предвиђене Уредбом Брисел I *recast* Европске уније, питање јединствених колизионих норми и даље је отворено и контроверзно. Ипак, и у

⁷¹ Члан 28 став 3 ЗРСЗ.

⁷² Чл. 3 и 7 Резолуције.

⁷³ Интернет је званично настао 1980. године, наследивши ARPANET пројекат који је водило Министарство одбране Сједињених Америчких Држава. James Gillies, Robert Cailliau, , Oxford University Press, 2000, стр. 11-25.

области међународне надлежности, тумачења Суда правде ЕУ која су увела „мозаик“ приступ у случајевима повреде права личности, уносе одређене дилеме. У таквим околностима, од посебне су важности решења која предвиђа Резолуција Института за међународно право из 2019. године. Њене норме о међународној надлежности дају оштећеном шири избор међународно надлежног суда пуне јурисдикције. Суд правде ЕУ се у својим одлукама константно ограђује од начела заштите слабије стране, иако повреда права личности на интернету има своје специфичности услед којих је оштећено лице у неповољнијем положају него кад су у питању штампани медији. Из угла меродавног права, Резолуција имплементира принцип *lex fori in foro proprio* и тако боље координише принцип заштите слабије стране са принципом најближе везе, оправданих очекивања странака и предвидљивости међународне надлежности и меродавног права. С друге стране, релевантна решења ЗРСЗ пролазе тест времена и могу се у нашој судској пракси тумачити тако да у знатној мери (али ипак не потпуно) прате решења Уредбе Брисел I recast и Резолуције. Стога је неопходно да у изменама ЗРСЗ *de lege ferenda* буду узета у обзир поједина решења Резолуције која су трепетно ван домаћаја наших законских норми.

Литература

Gillies James, Cailliau Robert (2000). *How the Web was Born: The Story of the World Wide Web*, Oxford University Press.

Gillies Lorna (2012). Jurisdiction for cross-border breach of personality and defamation: eDate Advertising and Martinez, *International and Comparative Law Quarterly*, 61(4), 1007-1016.

Svantesson Dan Jerker B, Symeonides Symeon C. (2023), Cross-border internet defamation conflicts and what to do about them: Two proposals, *Journal of Private International Law*, Vol. 19, No. 2, 137-185.

Symeonides, Symeon C. (2021), *Cross-Border Infringement of Personality Rights via the Internet*, Brill.

Lehmann, Matthias, Lein, Eva, Rogerson, Pippa, Ancel, Marie-Elodie (2015). „Special Jurisdiction“, У: Andrew Dickinson, Eva Lein, and Andrew James (eds), *The Brussels I Regulation Recast*, Oxford Law Pro.

Марјановић, Сања, Јовановић, Марко (2024). *Основи међународног приватног права Европске уније: уредбе Брисел I recast, Брисел II ter, Рим I и Рим II*, Правни факултет Универзитета у Нишу.

Márton, Edina (2016). *Violations of Personality Rights through the Internet: Jurisdictional Issues under European Law*, C.H. Beck - Hart – Nomos.

Meier, Michel François (2016). Unification of choice-of-law rules for defamation claims, *Journal of Private International Law*, 12(3), 492–520.

Vrbljanac, Danijela (2019). Pravo mjerodavo za povrede prava osobnosti u novom ZMPP-u: je li prihvaćeno rješenje najbolje?, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, vol. X, 1/2019, 409-423.

Ђундић, Петар (2022). Међународна надлежност у споровима поводом повреде права личности на интернету – право Србије и Европске уније, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду*, 4/2022, 1033-1054.

Ђорђевић Алексовски, Сања, Марјановић, Сања (2025). Европски оквир међународноправне заштите права личности на интернету, у: *Тематски зборник радова Заштита људских и мањинских права у европском правном простору* (ур. Предраг Цветковић), књига 14, Правни факултет Универзитета у Нишу.

Прописи и извештаји

Institut de Droit International - Institute of International Law, 79th session, The Hague – 2019, Injuries to Rights of Personality Through the Use of the Internet: Jurisdiction, Applicable Law and Recognition of Foreign Judgments, Rapporteurs: Erik Jayme and Symeon C Symeonides, доступно на <https://www.idi-iil.org/en/publications/les-atteintes-aux-droits-de-la-personnalite-par-lutilisation-dinternet-competence-droit-applicable-et-reconnaissance-des-jugements-etangers/> (09.09.2025).

Савет Европе, Human Rights Challenges in the Digital Age: Judicial Perspectives.

Конвенција о људским правима и основним слободама, Службени лист СЦГ - Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр. и Службени гласник РС - Међународни уговори, бр. 12/2010 и 10/2015.

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

Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, OJ L 12, 16.1.2001.

Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (recast), OJ L 351, 20.12.2012.

Regulation (EC) No 864/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II), OJ L 199, 31.7.2007.

Rihter, A., Protection of privacy and personal data on the Internet and online media, Извештај Комитета за културу, науку и образовање, Савет Европе, 12. 5. 2011. године.

Committee on Legal Affairs, Working document on the amendment of Regulation (EC) No 864/2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II) of 23.6.2010, rapporteur: Diana Wallis.

Brussels Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters, OJ L 299, 31.12.1972.

Судске одлуке

Case 21/76, G. J. Bier BV v. Mines de potasse d'Alsace SA, Judgment of 30 November 1976.

Case C-68/ 93 Fiona Shevill v. Presse Alliance SA, Judgment of 7 March 1995.

Joined Cases C-509/09 and C-161/10, eDate Advertising GmbH v. X and Olivier Martinez, Robert Martinez v. MGN Limited, Judgment of 25 October 2011.

Case C-194/16, Bolagsupplysningen OÜ, Ingrid Ilsjan v. Svensk Handel AB, Judgment of 17 October 2017.

Sanja Marjanović, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Sanja Đorđević Aleksovski, LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

**LAW APPLICABLE TO PERSONALITY RIGHTS INFRINGEMENT ON THE
INTERNET: UNIFICATION ISSUES WITHIN THE EU AND THE RESOLUTION OF
THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL LAW (2019)**

Summary

*The European unification of Private International Law norms governing disputes over the infringement of personality rights on the Internet is still only fragmentary. While supranational rules on international jurisdiction are provided for by the Brussels I recast Regulation of the European Union, the issue of uniform conflict-of-laws rules remains open and controversial. However, in the area of international jurisdiction, the interpretations of the Court of Justice of the EU, which introduced a “mosaic” approach in cases of personality rights infringement, also raise certain dilemmas. In such circumstances, the solutions provided for in the 2019 Resolution of the Institute of International Law concerning the personality rights infringement on the Internet are of particular importance. Its rules on international jurisdiction give the injured party a wider choice of an internationally competent court with full jurisdiction. In its decisions, the Court of Justice of the EU has consistently distanced itself from the weaker party protection principle, although the personality rights infringement on the Internet has its own characteristics that put the injured party in a less favourable position than in the case of printed media. From the perspective of applicable law, the Resolution implements the principle of *lex fori in foro proprio* and thus better coordinates the principle of the weaker party protection with the principle of the closest connection, legitimate expectations of the parties, and foreseeability of international jurisdiction and applicable law. On the other hand, the relevant solutions of the 1982 Serbian PIL Act have stood the test of time and may be interpreted in national case law in such a way that they largely (but not completely) follow the solutions of the Brussels I Recast Regulation and the 2019 Resolution. Therefore, it is necessary that the amendments to the 1982 Serbian PIL Act *de lege ferenda* take into account certain solutions of the 2019 Resolution that are currently beyond the reach of our relevant statutory rules.*

Keywords: *violation of personality rights on the Internet, applicable law, Rome II Regulation, principle of weaker party protection, principle of the closest connection, locus damni,, Resolution of the Institute of International Law (2019).*

Др Михајло Цветковић,*
Ванредни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 004.738:347.4/.5
UDK: 004.78:347.23
UDK: 336.7:004.738

DOI: 10.5281/zenodo.18044718

ТОКЕНИЗАЦИЈА И ОБЛИГАЦИОНО ПРАВО**

Апстракт: Рад анализира појам токена и његову трансформацију од прединтернетских облика симболичког обележја до дигиталних и крипто токена који данас представљају програмабилне носиоце субјективних права. Полази се од разликовања појма токена у свакодневном говору и у 300, уз наглашавање специфичних особина крипто токена – јединствености, проверљивости и аутоматизованог извршења. Систематски се приказују врсте токена у савременој литератури и у регулаторној класификацији MiCA. Посебна пажња посвећена је токенизацији имовинских права и крипто токена као дигиталној репрезентацији права, уз разматрање односа on-chain и off-chain правних позиција. Рад испитује природу токенизације као техничко-правног поступка и оцењује њене предности (ликвидност, фракционализација, нижи трошкови) и кључне ризике (правна несигурност, фрагментација прописа, техничке рањивости). У кратком прегледу литературе издвајају се главни теоријски и регулаторни доприноси, док се кроз примере приказује токенизација опипљивих добара, нарочито некретнина и уметничких дела. Закључак указује да токенизација мења начин на који облигационо право функционише у дигиталном окружењу и отвара потребу за системским прилагођавањем традиционалних института.

Кључне речи: токен, крипто токен, токенизација, имовинска права, паметни уговор, MiCA, дигитална имовина.

* mihajloc@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0003-1440-7760.

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту”, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. година.

1. Шта је токен?

1.1. У свакодневном говору и 300

У свакодневном говору токен представља замену за нешто друго, било да је у питању новац, приступ или доказ одређеног права. Његова основна функција је посредовање: уместо да се користи „права ствар“ (новчаница, лична карта, власнички документ), користи се предмет или ознака која привремено или условно преузима њену улогу. Тако на фестивалским манифестацијама купујемо жетоне уместо да на свакој тезги плаћамо готовином; у казину добијамо пластичне жетоне који замењују новац; у гардероби користимо картонски број као доказ да смо предали капут и да имамо право да га касније преузмемо. У свим тим примерима токен нема унутрашњу вредност као такву, већ му значење зависи од система у којем функционише.

У ширем друштвеном и техничком смислу, токен може бити и симбол припадности (чланска картица), привремени доказ идентитета (потврда која замењује документ), или средство за приступ одређеној услузи (карте за превоз, електронски ваучери). Његова употреба обично има три карактеристике: (1) токен олакшава неку радњу или трансакцију тиме што замењује сложенији или „тежи“ облик идентификације или вредности; (2) његова употребљивост је ограничена на одређени контекст или систем; и (3) његова „вредност“ зависи од повећања у тај систем - жетон не вреди ништа ван луна парка, али у оквиру тог система омогућава приступ вожњи.

Та логика једноставне и практичне замене објашњава зашто је термин токен касније постао кључан у дигиталном и посебно blockchain окружењу. Модерни дигитални токени задржавају исту суштину: они су запис који представља право, вредност или приступ, али не у физичком облику, већ као дигитална јединица у рачунарском систему. Као што физички жетон омогућава вожњу рингишпилом, тако дигитални токен може представљати право коришћења неке дигиталне услуге, власништво над имовином или приступ одређеној мрежи. Разлика је само у томе што су дигитални токени програмибилни и могу носити много сложеније функције, али је њихова основна идеја задржала свакодневно значење: токен је „замена“ која омогућава да се право или вредност преносе једноставније, ефикасније и у контролисаном оквиру.

У свакодневном језику токен означава предмет или симбол који представља одређено право, приступ или вредност. Када се овај појам упореди са одредбама Закона о облигационим односима о легитимаци-

оним папирима и знацима (чл. 257–258 300), постаје јасно да наше право већ дуго познаје функције које токени данас имају у дигиталном окружењу. И легитимациони папири и легитимациони знаци служе као замена за непосредну идентификацију повериоца или за доказ одређеног права, баш као што токен у свакодневној употреби омогућава приступ услузи или остваривање већ постојећег облигационог односа.

Легитимациони папири: На железничке карте, позоришне и друге улазнице, бонове и друге сличне исправе које садрже одређену обавезу за њиховог издаваоца, а у којима није означен поверилац, нити из њих или околности у којима су издате произлази да се могу уступити другоме, сходно се примењују одговарајуће одредбе о хартијама од вредности (члан 257 300).

Легитимациони папири из члана 257 300 (железничке карте, улазнице, бонови) функционишу као доказ о постојању права. Они садрже обавезу издаваоца, али не одређују повериоца, те се њихова правна природа приближава хартијама од вредности. У практичном смислу, то су физички токени: њихов доносилац може остварити право на превоз, улазак или одређену услугу једноставним предочавањем исправе. Суштина је у томе што је право „упаковано“ у преносиви симбол који у свакодневном промету замењује сложенију или формалнију документацију.

Легитимациони знаци: (1) Гардеробни или слични знаци, који се састоје из комада хартије, метала или другог материјала, на којима је обично утиснут неки број, или наведен број предатих предмета, а који обично не садржи нешто одређено о обавези њиховог издаваоца, служе само да покажу ко је поверилац у облигационом односу приликом чијег настанка су издати. (2) Издавалац легитимационог знака ослобађа се обавезе кад је у доброј вери изврши доносиоцу, али за доносиоца не важи претпоставка да је он прави поверилац или да је овлашћен захтевати испуњење, те је у случају спора дужан доказати то своје својство. (3) Поверилац може захтевати испуњење обавезе иако је изгубио легитимациони знак. (4) У погледу осталог, у сваком поједином случају треба се држати заједничке воље издаваоца и примаоца знака, као и онога што је уобичајено (члан 258 300).

Легитимациони знаци из члана 258 300 представљају други тип токена - који служи искључиво за идентификацију повериоца. Гардеробни број, метални жетон или картонска ознака сами по себи не садрже обавезу издаваоца. Њихова функција је искључиво легитимациона: показују ко је лице овлашћено да преузме ствар или да захтева испуњење већ постојећег односа. 300 прецизира да се издавалац ослобађа обавезе ако испуњење изврши доносиоцу у доброј вери, али и да

доносилац не ужива претпоставку стварног титулара права, те мора доказати своје својство уколико дође до спора.

1.2. Токени пре појаве интернета

Одувек су постојале су бројне врсте токена у физичком свету, које су служиле као замена за новац, доказ одређеног права или средство идентификације. Међу примерима традиционалних токена су ране форме као што су шкољке и бисери, који су највероватније били први усвојени облици. Они представљају директне претече савремених дигиталних токена. Неки уобичајени и правно релевантни примери су:

1. Жетони у јавном превозу и телефонске жетоне. У многим градовима путници су коришћењем металних жетона уместо новца остваривали право на вожњу трамвајем, метроом или аутобусом. Телефонски жетони имали су исту функцију: омогућавали су коришћење јавних говорница. У оба случаја жетон је носио право на одређену услугу и представљао типични „утилиту токен“ у физичком облику.

2. Улазнице и бонови. Позоришне, биоскопске и концертне улазнице, ваучери за оброке или бонови за робу функционишу као легитимациони папири – ко их поседује, може остварити одређену услугу. Ови примери имају директну везу са чланом 257 ЗОП, који управо овакве исправе сврстава у категорију легитимационих папира.

3. Гардеробни бројеви и слични легитимациони знаци. Картонски или метални бројеви коришћени у гардеробама, библиотекама или складиштима представљају физичке легитимационе знакове у смислу члана 258 ЗОП. Њихова функција је идентификациона: показују ко је поверилац.

4. Кованице с посебним наменама (токен-новчићи). Казина, забавни паркови и одмаралишта издавали су сопствене жетоне које је могуће користити искључиво у њиховом комплексу. Иако су подсећали на новчиће, њихова вредност постоји искључиво у систему издаваоца.

5. Бонови и картице за радничке мензе. У великим предузећима радници су добијали папирне бонове или картице које су служиле за оброк. То су били преносиви симболи права на одређену „количину услуге“, што је логично претходило данашњим дигиталним токенима за приступ и корист.

6. Купони и маркице за прехранбене производе (нпр. у периодима рационализације). Државе су у временима несташаца издавале државне бонове или картице за одређене количине хране, горива или друге робе. Такви токени су представљали право на куповину, а не робу саму.

7. Чланске картице и члански жетони. Спортски клубови, синдикати, планинарска друштва и друга удружења издавали су чланске карте или металне знаке који су доказивали припадност и често омогућавали посебан приступ просторијама или догађајима.

8. Контролни жигови и потврдни печати. На путним исправама, резервацијама, депозитним потврдама или књигама библиотеке често су коришћени жигови и печати као симболи важења, приступа или испуњене обавезе – функционално врло блиски токенима којима се потврђује статус или право.

У другачијем смислу, концепт токена у психологији, познат као „економија токена“, користи се деценијама као техника у областима психијатрије, клиничке психологије и образовања. У основи, токени се користе као стратегија позитивног поткрепљења (*positive reinforcement strategy*), где су служили као награда за постизање одређеног циљног понашања или за мотивисање корисног понашања код пацијената. Конкретно у контексту болничког окружења, когнитивна психологија је користила подстицајне токене као средство размене. Пацијенти су могли те токене да размене за јединствене привилегије чиме се подстицало жељено понашање. Овај систем награђивања се, на пример, користио за смањење непожељног понашања.

2. Кripto токени

2.1. Дигитални токени

У дигиталном окружењу појам токен се односи на сваки дигитални идентификатор, код или запис који представља одређено право, статус или овлашћење корисника према неком информационом систему. Такав токен нема никакву везу са blockchainом нити криптовалутама и не поседује карактеристике крипто токена. Његова функција је искључиво техничка: обезбеђује аутентификацију, приступ или потврду радње у оквиру затвореног система издаваоца.

Најчешћи пример су токени за логовање у банкарске електронске сервисе. Када корисник жели да приступи десктоп апликацији банке, систем му издаје једнократни или временски ограничени токен (нпр. 6-цифрени код) путем мобилне апликације. Овај токен доказује банци да је корисник прошао контролу идентитета и да има право приступа налогу. Токен, дакле, служи као дигитални легитимациони знак: он сам не садржи податке о имовини или трансакцијама, нити даје било каква „права“ изван тог конкретног система, већ само идентификује овлашћеног корисника у једном техничком поступку. Овакви токени су у

потпуности аналогни легитимационим знацима из члана 258 ЗОП. Баш као гардеробни број, они означавају лице које је легитимисано да приступи одређеној услузи, али не носе самосталну економску вредност и важе искључиво у систему издаваоца. Њихова правна функција је ограничена на доказивање идентитета и омогућавање извршења већ постојећег односа између корисника и банке.

Дигитални токени за аутентификацију могу имати различите облике: једнократне лозинке (OTP), QR кодове, push-нотификације за потврду радње, софтверске токене у апликацијама или хардверске токене (УСБ уређаји, сигурносни кључеви). Оно што их обједињује јесте то што су резултат интерног безбедносног механизма и функционишу као „доказ“ да корисник има одговарајуће овлашћење - ништа више од тога. Овакви токени се стога јасно разликују од крипто токена: они немају тржишну вредност, не заснивају се на blockchain технологији, не утичу на имовинска права и не могу се преносити као дигитална имовина. Њихова природа је искључиво функционална, а сврха заштита и управљање приступом у електронским системима.

Дигитални токени који нису крипто токени првенствено се односе на системе за заштиту података и ауторизацију приступа ван контекста блокчејн технологије. Традиционална токенизација, која се у финансијским услугама користи од 1970-их, функционише као механизам дигиталне сигурности. У том смислу, токен је низ неосетљивих карактера и бројева који замењује осетљиве информације, попут бројева кредитних картица или личних идентификационих података (нпр. у складишту продавца). Предност овог приступа је у томе што токен служи искључиво као референца оригиналним подацима и не постоји математичка веза помоћу које би се могла реконструисати стварна вредност, чиме се значајно смањује ризик од компромитовања података. Ова класична токенизација користи се за заштиту података пацијената у болницама, сигурност пријава (*login credential security*) и у владиним системима за регистрацију гласача. Поред тога, у општем ИТ контексту, токени се користе у рачунарима за означавање права на извршење акције или за контролу привилегија приступа. Примери укључују сигурносни токен (*security token*), који је физички или дигитални уређај намењен двофакторској аутентификацији (2FA) за доказивање идентитета корисника при логовању, а служи као метода приступа компјутерском систему или као облик физичке идентификације. Чак и веб претраживачи, као и телефонски системи, шаљу токене у свакодневној употреби. Најважније је истаћи да паметни уговори и токени могу бити издати и одржавани чак и без коришћења блокчејн технологије.

2.2. Токени на блокчејну

Токени у blockchain системима често имају улогу аналогну легитимационим папирима – представљају дигиталне улазнице, ваучере или приступна права, док други типови токена служе искључиво за аутентификацију корисника, слично легитимационим знацима. Иако је технологија сложенија, основна идеја је иста: право или идентитет се представља посредним симболом, који може бити физички или дигитални, али чије значење зависи од система у којем функционише. Модерне дигиталне структуре тако само проширују и аутоматизују већ постојеће институте облигационог права, задржавајући њихову суштинску функцију у промету.

Крипто токен је дигитална јединица вредности која постоји на неком blockchainу и представља одређено право, функцију или имовинску позицију у оквиру тог система. За разлику од класичних криптовалута које имају сопствени blockchain (попут Bitcoinа или Ethereumа), токен је „гост“ – он се издаје и функционише на blockchain инфраструктури коју је креирао неко други. То значи да токен не захтева сопствену мрежу рудара, валидаторе или посебна правила консензуса, већ користи правила и сигурносне механизме већ постојећег ланца блокова.

Суштинска карактеристика крипто токена јесте његова програмибилност. Он може представљати приступ некој дигиталној услузи, право гласања у децентрализованом пројекту, удео у дигиталној имовини, потраживање према издаваоцу, па чак и део права над физичном имовином која је „претворена“ у дигитални облик (токенизована). У том смислу, токен функционише као дигитални еквивалент токена из традиционалног правног промета: његово власништво или држање омогућава кориснику да оствари одређено право или приступ, али само у оквиру система у којем је токен издат.

Технички гледано, крипто токен је најчешће имплементиран кроз паметни уговор (smart contract) – програм на blockchainу који дефинише правила о томе како настају, како се преносе и која права носе. Због тога токени могу бити заменљиви и хомогенизовани (fungibilни), попут ERC-20 токена који су међусобно заменљиви као новчане јединице, или јединствени (неfungibilни), попут NFT-ова, који представљају јединствено дигитално добро или јединствено право.

У свакодневном смислу, крипто токен омогућава да се правни и економски односи – чланство, права на коришћење, власнички удели, приступ одређеном садржају – преносе и остварују електронски, без посредника и уз ослањање на механизме поверења које пружа

blockchain технологија. Такав токен, иако је дигиталан, функционише на препознатљив начин: он је савремени облик жетона или дигиталног легитимационог папира, али са могућношћу далеко сложенијих правних и економских функција. Он је централизован јер има издавоца, али функционише на инфраструктури која може бити децентрализована (најважнија је Ethereum).

2.3. Кripto токени и токени „пре интернета“

Кripto токени и традиционални, „пре-интернет“ токени почивају на истој основној идеји – да симбол, жетон или исправа представља одређено право или вредност. Међутим, разлике између њих су дубоке и тичу се технологије, правне природе, начина преношења и сложености функција које могу обављати.

Прво, kripto токени постоје искључиво у дигиталном облику и заснивају се на blockchain технологији, док су традиционални токени физички предмети. Традиционални токен је комад картона или метала у чије се значење „верује“ због обичаја и ауторитета издаваоца, док kripto токен функционише као запис у дистрибуираној електронској евиденцији, чију веродостојност гарантује сама технолошка структура (консензус, криптографија).

Друго, традиционални токен носи строго ограничену функцију: он је или носилац права (улазница, бон) или легитимациони знак (гардеробни број). У оба случаја његова улога је једноставна и једнократна. Насупрот томе, kripto токен је програмибилан. Његова својства су дефинисана паметним уговором, па исти токен може представљати приступ услузи, удео у пројекту, глас у децентрализованом управљању, право на дивиденду, дигитални уметнички предмет или део вредности токенизоване имовине. Кripto токен, дакле, није само „дигитални жетон“ него и носилац читавог скупа могућих правних и економских функција.

Треће, пренос традиционалних токена зависи искључиво од физичког поседовања и предаје из руке у руку. Њихова правила циркулације упрошћена су и несофистицирана: ко поседује гардеробни број, може да преузме капут. Код kripto токена власништво се стиче и доказује криптографском контролом приватног кључа, а пренос се обавља преко blockchain мреже где се сваки пренос трајно бележи. То омогућава глобалну размену, независну од издаваоца, и спречава двоструку потрошњу – нешто што у физичком свету обезбеђује сама природа материјалног предмета. Тако се штити дужник, да не исплати исти дуг два пута.

Најзад, крипто токени могу бити део отворених, глобалних економских система, док су традиционални токени увек ограничени на један затворени контекст (казино, гардероба, ресторан, организатор догађаја). Физички токен нема употребну вредност ван система у којем је издат, док крипто токен може функционисати као преносива имовинска јединица чија се вредност признаје на разним платформама и тржиштима.

Укратко, традиционални токени делују само као једноставни легитимациони папири и знаци, док крипто токени представљају технички и правно сложене дигиталне јединице вредности, са могућношћу вишеструких функција, глобалног преноса и програмибилног понашања. Упркос заједничком корену појма, природа и домет ових савремених токена далеко превазилазе улогу класичних жетона из пред-дигиталне епохе.

3. Специфичне особине крипто токена

Крипто токен се у правном контексту дефинише као криптографски обезбеђена дигитална репрезентација вредности или уговорних права, укључујући права на дигиталну или физичку имовину, која се може куповати, продавати, складиштити и трговати електронски ? цитат мц. Технички, токен представља метаподатак или криптографску референцу у децентрализованом регистру, као што је блокчејн, која репрезентује јединицу вредности. Токени су нематеријални, математички базирани дигитални ентитети, који постоје као шифровани низови података и служе као "дигитални аватари" за различита добра, као што су вредност, функционалност, или обећање услуге. Крипто токени су *инструментум* који оличава правни инструмент или право (*negotium*).? Ови токени функционишу према правилима дефинисаним у паметним уговорима, који аутоматизују трансакционе протоколе и извршавају уговорне обавезе на самосталан и самоизвршив начин.

Специфичне особине крипто токена нераскидиво су везане за Distributed Ledger Technology (DLT) и блокчејн инфраструктуру. Контрола и власништво над токеном доказују се коришћењем криптографских парова приватног и јавног кључа. Приватни кључ се користи за потписивање трансакције, чиме се омогућава пренос имовине или приступ. Крипто токени се креирају и издају, често на врху постојећег блокчејна као што је Ethereum, чиме се користи његова сигурна инфраструктура без потребе за изградњом сопствене. Пренос токена се постиже додавањем новог непроменљивог записа (*immutable record*) у историју трансакција децентрализоване књиге, а ова промена реги-

струје се за сва времена. Функционално, крипто токенизација омогућава претварање власничких права над различитим средствима – физичким (као што су некретнине, уметничка дела, акције, дугови) или дигиталним (лиценце, права на ауторске накнаде) – у дељиве (фунгибилне) или јединствене (незаменејиве, NFT) дигиталне форме којима се тргује на peer-to-peer (P2P) платформама. Токенизација некретнина, на пример, омогућава фракционализацију власништва и повећава ликвидност.

Фундаментална разлика између крипто токена и традиционалних токена лежи у питању поверења, децентрализације и преноса вредности. Крипто токени ослањају се на децентрализовану технологију независну од поверења, где аутентичност записа потврђује криптографски доказ и консензус алгоритам. Овај P2P механизам економске размене елиминише многе посреднике, попут нотара или адвоката, смањујући трансакционе трошкове и убрзавајући процесе. Штавише, традиционални токени су обично захтевали физичку испоруку или централизовану регистрацију, док крипто токени омогућавају трансфер имовине даљинским путем преко дигиталне платформе која се ослања на паметне уговоре. Крипто токени, за разлику од традиционалних, проширују концепт токенизације на фракционализацију, омогућавајући дигитално представљање малих делова неликвидне имовине (као што су део некретнине или уметничког дела) што у традиционалном систему није лако изводљиво. Због своје нематеријалности, крипто токени такође представљају правни изазов који не може да се реши класичним правним концептом поседовања који се примењује само на опипљиве ствари.

4. Врсте крипто токена у литератури и MiCA

У дигиталној економији најзначајније врсте крипто токена обухватају платне токене, корисничке токене, инвестиционе токене и NFT токене. Иако сви почивају на истој технолошкој основи (blockchain и паметни уговори), они се разликују према функцији, економској логици и регулаторном третману. Литература која проучава токенизацију јасно указује да те категорије нису фиксне (Blémus & Guégan, 2020; Zheng & Sandner, 2022).!

Паумент токени функционишу као дигитално средство размене у децентрализованом систему. Њихова сврха је да омогуће трансфер вредности без централног посредника. Најпознатији пример је Bitcoin, који представља digitalnu gotovinu projektovanu за peer-to-peer трансакције (Zheng & Sandner, 2022). На Bitcoin блокчејну нема других

токена. BTC је нативни и једини токен. У ову категорију припадају и одређени stablecoin чија је вредност везана за фиат валуту, иако њихова правна квалификација може варирати у зависности од регулаторног оквира. Најпознатији је USDT, присутан на више блокчејна.

Utility токени служе као дигитални инструмент за приступ одређеној услузи или мрежној функционалности. Реч је о токенима који омогућавају корисницима да користе софтвер, учествују у раду мреже или активирају одређене функције у оквиру blockchain екосистема. Пример је Ether (ETH), који се користи за плаћање накнада за извршавање паметних уговора на мрежи Ethereum. Литература их описује као дигиталне репрезентације права приступа, а не као имовинске инструменте (Blandino, 2024).!

Инвестициони токени представљају дигитални пандан традиционалним хартијама од вредности и у правилу носе имовинска права као што су право на дивиденду, део власништва или потраживање према издаваоцу. У европској пракси нарочито су значајни примери токенизације некретнина, где се удео дели на токене који функционишу као дигитализовани финансијски инструменти (Schmid, Truebestein & Aepli, 2024; Zheng & Sandner, 2022). Ови токени подлежу регулативи тржишта капитала, што потврђује и литература о корпоративном управљању у контексту ИЦО/СТО пројеката (Blémus & Guégan, 2020).

NFT токени (non-fungible tokens) представљају јединствене дигиталне записе који служе за идентификацију специфичног дигиталног или незаменљивог физичког добра. Најчешће се повезују са дигиталном уметношћу и колекционарским предметима, али литература истиче много ширу примену – укључујући сертификате, дигиталне идентификаторе и токене аутентичности (Blandino, 2024). За разлику од фунгибилних токена, сваки NFT је непоновљив и не може се заменити другим истоветно.

Ове четири категорије представљају основни правни и економски оквир токен-економије. Платни токен омогућава трансфер вредности, кориснички токен приступ функцијама мреже, инвестициони токен пласирање капитала, а NFT токен јединствену дигиталну репрезентацију добра. Разумевање ових разлика кључна је полазна тачка за дубље проучавање токенизације имовине и анализа које се тичу права, обавеза и регулативе.

Уредба MiCA (EU 2023/1114) уводи јасну, троделну класификацију криптоимовине, засновану директно на тексту акта. Прва и најстроже регулисана категорија јесу asset-referenced tokens (ARTs). Према члану 3(1), тачка (6) МиЦА, ART је врста криптоимовине која „*настоји*

да одржи стабилну вредност позивајући се на неку другу вредност или право или њихову комбинацију, укључујући једну или више званичних валута“. Реч је, дакле, о токенима чија стабилност зависи од „корпе“, тј. скупа добара или права, а не од једне фиат валуте. Због тога MiCA за ART уводи строге механизме надзора, издавања и резерве.

Друга кључна категорија јесу e-money tokens (EMTs). Члан 3(1), тачка (7) дефинише ЕМТ као криптоимовину „чија је главна сврха да се користи као средство размене и која настоји да одржи стабилну вредност позивајући се на вредност једне званичне валуте“. Ови токени представљају дигитални еквивалент електронског новца и везани су за једну фиат валуту, попут евра или долара. У том смислу, они су најближи традиционалном концепту електронског новца, уз обавезну примену правила о издаваоцима е-новца.

Све остало што не потпада под ART или ЕМТ MiCA сврстава у категорију „other crypto-assets“, дефинисану чл. 3(1), тачка (5) као „дигиталну репрезентацију вредности или права која се може преносити и чувати електронски коришћењем DLT технологије или сличне технологије“. У оквиру ове резидуалне категорије MiCA посебно истиче корисничке токене, које дефинише чл. 3(1), тачка (9) као криптоимовину која је намењена дигиталном приступу услузи доступној на DLT инфраструктури и коју прихвата искључиво њен издавалац. Ова категорија обухвата најшири спектар токена, укључујући оне који служе за приступ дигиталним платформама или протоколима.

Важан елемент таксономије MiCA чини и листа изузетака, односно категорија на које се Уредба не примењује. Члан 2(4) јасно прописује да MiCA не обухвата криптоимовину која испуњава услове за финансијски инструмент према MiFID II. То значи да тзв. „security токени“ нису предмет MiCA, већ постојеће финансијске регулативе. Надаље, чл. 2(4а) и одговарајући рецитали изузимају јединствене и нефунгибилне токене (NFT), под условом да су заиста уникатни и не деле се у серијама које имају економску фунгибилност. MiCA такође не обухвата дигитални новац централне банке, депозите, структуриране депозите и секјуритизацију (чл. 2(3)–(6)), као ни потпуно децентрализоване протоколе без идентификованог издаваоца, што је наглашено у рециталима 22–23.

Дакле, MiCA уводи три основне категорије криптоимовине — ART, ЕМТ и осталу криптоимовину (укључујући утилиту токене) — и истовремено јасно дефинише шта из њеног оквира испада. Тиме се ствара прецизан регулаторни оквир који омогућава правну сигурност, а истовремено оставља простор за развој децентрализованих технологија које не потпадају под модел идентификованог издаваоца.

5. Прописи о токенизацији

У европском простору постоје прописи који директно уређују токенизацију имовине, односно признају токен као носиоца имовинских права. Иако МиСА не регулише токенизацију стварних права нити финансијских инструмената (јер се примењује само на криптоимовину која *није* финансијски инструмент), више држава је развило посебне законе који омогућавају издавање и пренос права путем DLT инфраструктуре. Најзначајнији међу њима су прописи Луксембурга, Лихтенштајна, Швајцарске и Немачке.

Луксембург је међу првим државама донео закон који експлицитно омогућава употребу blockchaina за евиденцију финансијских инструмената. Његов тзв. *Blockchain Law* из 2019. (Loi du 1er mars 2019) допуњује постојећи Закон о циркулацији хартија од вредности тако што признаје да евиденција на технологији дистрибуираног регистра има исто правно дејство као и запис у централизованим системима. Тиме је токенизација финансијских инструмената (акција, обвезница) добила јасно законско утемељење и институционалну подршку. У правној литератури се оцењује да је тим законом Луксембург поставио један од првих функционалних модела за регулисано издавање токенизованих хартија од вредности (Zheng & Sandner, 2022).

Лихтенштајн је отишао најдаље са својим *TVTG – Tokens and Trusted Technologies Law* из 2019. Овај закон уводи општи концепт токена као дигиталног носиоца права и допушта да токен представља „било које право“ — својину, потраживање, чланство, залог или други имовински интерес. TVTG је, према савременој литератури, први европски пропис који успоставља свеобухватан систем у којем се могу токенизовати и финансијски инструменти и стварна имовина, што га чини најкомплетнијим моделом токен-економије у континенталној Европи (Blandino, 2024).

Швајцарска је 2021. усвојила тзв. *DLT Act*, чиме је реформисан Облигациони законик и уведена нова категорија „блокчејн хартија од вредности“ (ledger-based securities). Овим се омогућава да права из хартија од вредности постоје искључиво као DLT записи са пуном правном снагом. У пракси, ово чини правни основ за токенизацију обвезница, инвестиционих јединица, па чак и одређених облика стварних права, у мери у којој су преносиви по швајцарском праву (Schmid, Truebestein & Aepli, 2024).

Немачка је 2021. усвојила закон *eWpG – Gesetz über elektronische Wertpapiere*, којим се омогућава издавање електронских хартија од вредности, укључујући оне засноване на blockchainu

(„Kryptowertpapiere“). Овај оквир дозвољава токенизацију обвезница и инвестиционих фондова, а регулаторни модел се постепено проширује. У правним анализама сматра се једним од кључних регулаторних исхода у области дигиталних хартија од вредности у ЕУ (Schmid et al., 2024).

Закључно, може се рећи да постоје прописи који специфично регулишу токенизацију, али они нису хармонизовани на нивоу ЕУ. Свака држава уводи сопствени модел: Луксембург признаје DLT евиденцију финансијских инструмената; Лихтенштајн даје најшири правни оквир за токен као дигитални носилац права; Швајцарска дефинише „ledger-based securities“ као пуноважни правни наслов; Немачка регулише електронске/токенизоване хартије од вредности. Ови прописи заједно показују да се правна инфраструктура токенизације развија изван MiCA, кроз националне законе који премашују традиционалне институте својине и хартија од вредности са новим облицима дигиталне имовине.

6. Токенизација имовинских права

6.1. Кripto токен као репрезент права

Токенизација грађанских субјективних права означава процес у којем се објекти грађанскоправних односа – ствари, имовинска права, потраживања, чланска права, интелектуална својина или друга субјективна права – претварају у дигиталне записе на DLT/blockchain инфраструктури, при чему ти записи функционишу као репрезент тј. токен. Суштина токенизације није технолошка, већ правна трансформација начина на који се имовинска права представљају, преносе и остварују.

У традиционалном континенталном праву, објекти грађанскоправних односа обухватају (1) ствари, (2) права и (3) друге користи или вредности које право признаје. Токенизација уводи нови слој: право се не остварује искључиво кроз папирне исправе, упис у земљишне књиге, централне регистре или уговоре, већ кроз програмабилни дигитални запис, који има правна дејства. На тај начин, токен постаје дигитални репрезент имовинског права, нпр. права својине, удела, потраживања или чланског права.

За токенизацију је пресудно да дигитални токен није сам по себи објекат права, већ репрезентација имовинског права. То јасно истичу савремени правни модели, као што су TVTG Лихтенштајна, швајцарски DLT Act и немачки eWpG, који признају токен као „носилац“ права. Токен, који се налази на blockchainу, садржи у себи референцу на право

(нпр. удео у некретнини, потраживање према издаваоцу, право на приход), те се пренос токена сматра правним преносом права – под условима које одређује материјално право.

Токенизација објеката грађанског права има две кључне последице. Прва је програмибилност: пренос права, остваривање потраживања или извршење уговорних обавеза може бити аутоматски условљен паметним уговорима. То смањује потребу за посредницима и омогућава да се правни учинци одвијају дигитално, без додатних корака. Друга је дематеријализација: права која су се традиционално доказивала исправама или трећим лицима сада постоје једино као дигитални запис који је пуноважан (нпр. *ledger-based securities* у Швајцарској).

У теоријском смислу, токенизација помера фокус грађанског права са традиционалних форми (папирне исправе, јавни регистри) на релацијски модел својине и облигација, у којем је кључна поуздана веза између токена и права у његовој подлози. Токен представља „дигитални знак“ права, али само под условом да правни поредак признаје ту везу (Blandino, 2024). Тиме токенизација допуњује, а не замењује, основне институте стварног и облигационог права, омогућавајући да се та права ефикасније преносе, деле и користе у дигиталном окружењу.

Токенизација објеката грађанског права има два кључна елемента и производи две кључне групе проблема. Аутор полази од дефиниције из белоруског Декрета о дигиталној економији, према којој је токен запис у *blockchainu* који потврђује да носилац токена има право на одређени објекат грађанског права или да токен обавља функцију криптовалуте. Из тога Savelyev изводи два основна својства токена: (1) он представља право на одређени грађанскоправни објекат, и (2) он постоји у децентрализованом DLT систему. (Savelyev, 2018). Savelyev посебно упозорава да токенизација омогућава да се изворни предмет потраживања у грађанском праву замени његовом дигиталном манифестацијом. То значи да се, кроз стандардизовану форму токена, у трансакцијама више не размењује право као такво, већ токен који га дигитално репрезентује. То повећава ефикасност, али ствара ризик да посебни режими појединих грана права буду потиснути режимом токена. Као пример, наводи ситуацију у којој би се лиценцна права из ауторског права могла пренети токенима, чиме се заобилазе формални захтеви лиценчних уговора, законске форме и заштитне одредбе специфичних грана права.

Други велики проблем који Savelyev анализира јесте природа права на токен — да ли је реч о праву *erga omnes* (стварно) или праву

ad personam (облигационо). Токени имају елементе оба режима: могу бити “украдени” и захтевају заштиту од трећих (што указује на erga omnes), али се не уклапају у класичне институте државине и поседовања, те зависе од учествовања трећих лица као што су „рудари“ у преносу (што указује на облигациону природу). Зато закључује да је право на токен мешовите природе и вероватно захтева sui generis режим у будућем развоју права.

Савелуев такође бележи да токенизација може омогућити заобилажење правних ограничења у промету добара и услуга, на пример, када се због регулаторних ограничења не може трговати робом директно, трговина може бити пребачена на размену токена који је “представљају”. Ово показује како токенизација може апсорбовати и потиснути традиционалне правне режиме и створити нова питања у погледу заштите потрошача, пореског третмана и примене императивних норми.

Укупно гледано, Савелуев (2018) сматра да токенизација објеката грађанског права представља радикално нови феномен који може трансформисати начине управљања имовином, али истовремено генерише дубоке системске ризике: од квалификације права, преко могућег потискивања постојећих правних института, до потребе стварања новог, посебног правног режима за токене.

6.2. Природа токенизације

У расправи о природи токенизације у литератури јасно се види да она има двојну структуру: истовремено је и технички и правни поступак, али ниједан од та два елемента није довољан сам за себе. Аутори који полазе од технолошке перспективе наглашавају да токенизација представља процес стварања дигиталног записа на дистрибуираној инфраструктури (DLT), при чему је токен „a piece of information on a TT (DLT) system“ који може да репрезентује различита права (Liechtenstein Blockchain Act, према Konashevych, 2020)?. У овом смислу токенизација је дигитална трансформација традиционалних објеката грађанског права, односно њихова дематеријализација и премештање у технички оквир који омогућава бржи пренос, аутоматско извршење и већу безбедност евиденције.

Међутим, технички процес сам по себи не објашњава правну природу токена нити његову улогу у грађанском праву. Аутори попут Savelyeva истичу да се „*токен појављује као дигитална репрезентација објеката грађанског права*“, али да кључни изазов није технолошки већ правни: дефинисање правне природе права на токен и односа токена према праву које је подлога. У том смислу, токенизација захтева успо-

стављање правно валидне везе између дигиталног записа и грађанског субјективног права (својине, потраживања, чланског права или другог имовинског интереса). Без такве правне конструкције токен остаје технички артефакт без реалног правног дејства.

Поједини аутори, нарочито у области права финансијских тржишта и права некретнина, наглашавају да токенизација функционише само уколико постоји правни мост између токена и права у подлози. Schmid и коаутори (2024) сматрају да токен може деловати као пуноважан носилац права тек када правни систем експлицитно призна да пренос токена производи пренос права у стварном свету, што је нарочито важно код токенизације некретнина и финансијских инструмената. Konashevych (2020) додаје да токен *„може представљати право само ако је правни режим који повезује токен и право јасно дефинисан“*; технички запис без таквог режима не производи правне учинке.

6.3. Предности токенизације

Токенизација објеката грађанског права, односно креирање дигиталне репрезентације права на физичку или нематеријалну имовину у форми записа на блокчејну, доноси низ значајних предности усмерених на повећање ефикасности трансакција и демократизацију тржишта (Schmid et al., 2024; Lacity et al., 2022; Savelyev, 2018). Једна од најзначајнијих користи је значајно смањење трансакционих трошкова, постигнуто дигитализацијом и аутоматизацијом процеса уговарања уз помоћ паметних уговора. Они омогућавају аутоматску егзекуцију услова, попут дистрибуције дивиденди, исплате камата или ажурирања извештаја, чиме се елиминише потреба за бројним посредницима као што су контролори квалитета, банке, шпедитери, нотари, адвокати или клиринг агенције, те се значајно скраћује време поравнања са традиционалних дана на минуте (Ejeke, 2022; Zheng & Sandner, 2022; Barbereau et al., 2022; Schmid et al., 2024). Уместо преношења права путем формалних исправа, нотарских аката, регистрационих процедура или посредника, токенизација омогућава да се пренос изврши кроз једноставну дигиталну трансакцију на DLT инфраструктури. Технолошка аутоматизација смањује потребу за традиционалним посредницима и административним процедурама.

Крипто токенизација је револуционарна по својој способности да повећа ликвидност традиционално неликвидне имовине, као што су некретнине, уметничка дела или приватни капитал (Ejeke, 2022; Zheng & Sandner, 2022; Barbereau et al., 2022; Schmid et al., 2024). Ово се постиже путем фракционисања, чиме се ствара могућност да се велика, недељива имовина подели на мале, трговачке делове (Ejeke, 2022;

Lacity et al., 2022). Фракционисање директно води демократизацији инвестиција и повећаној приступачности, јер смањује потребни минимални капитал и уклања географске препреке, омогућавајући малим инвеститорима, укључујући и оне са ниским приходима, да учествују у трансакцијама високог калибра. Токенизација омогућава да се имовинска права — нпр. удео у некретнини, удио у потраживању или корисничка права — поделе на мали број јединица (токена) и да се њима тргује појединачно. Тиме се објекти који су раније били недељиви или тешко преносиви (нпр. луксузна уметничка дела, комерцијалне некретнине) претварају у ликвидну и инвестиционо доступну имовину.

Поред економске ефикасности, токенизација нуди и кључне предности у погледу правне сигурности и транспарентности. Користење дистрибуираних књига (DLT) осигурава непроменљивост записа и потпуну следљивост свих трансакција, што елиминише ризик од преваре и стварања двоструких записа о власништву. Токенизација користи неизмењив (immutable) дигитални регистар, што значи да су трансакције проверљиве и трајно забележене. У класичном грађанском праву, то обавља земљишна књига или регистар хартија од вредности; код токенизације, blockchain преузима ову функцију, пружајући сигурност и интегритет података.

Јавна природа блокчејна обезбеђује транспарентност у праћењу власништва над имовином, а аутентичност титулара токенизованих објеката минимизирају спорове. Коначно, механизми засновани на блокчејну дају корисницима даљинску контролу над правима управљања и располагања, чиме се ти објекти могу програмирати (Argelich Comelles, 2022; Lavayssière, 2025).

Неспорна предност је стандардизација и програмибилност правних односа. Токен може бити опремљен паметним уговором, који аутоматизује испуњење обавеза, расподелу прихода, извршавање услова или пренос права. Тиме се стварају нови модели дигиталне својине и дигиталног управљања, који су бржи, транспарентнији и мање подложни грешкама.

7. Недостаци и ризици токенизације

У литератури се ризици токенизације групишу у неколико кључних категорија: правне и регулаторне неизвесности, техничке рањивости blockchain инфраструктуре, тржишни ризици и ризици за инвеститоре, те организациони проблеми децентрализованог управљања. Аутори као што су Savelyev (2018), Konashevych (2020) i Schmid,

Truebestein i Aepli (2024) указују да токенизација, упркос предностима, дестабилизује постојеће правне режиме, отвара нове правне празнине и излаже учеснике комбинацији техничких, тржишних и институционалних неизвесности.

Најизраженији изазов односи се на правни статус токена и недостатак јасног регулаторног оквира. У домену имовине, проблем представља и изостанак поузданог правног моста између DLT сфере и физичке реалности: токенизовани власнички захтеви на стварима немају нужно правно дејство без посебних посредничких структура (Barbereau et al., 2022; Schmid et al., 2024).

Технички и оперативни ризици обухватају непроменљивост паметних уговора, могућност грешака у коду и рањивост орацлес механизма. Непроменљивост blockchaina значи да се грешке не могу исправити традиционалним правним инструментима, док хакерски напади, губитак приватних кључева и слабости апликативних слојева могу довести до потпуног губитка имовине (Konashevych, 2020; Savelyev, 2018). Литература додатно наглашава недостатак стандардизације и интероперабилности међу blockchain платформама, што производи фрагментацију и отежава масовно усвајање (Ejeke, 2022; Schmid et al., 2024).

Тржишни ризици укључују недостатак развијеног секундарног тржишта, волатилност токена и спекулативно понашање инвеститора. Иако се токенизација промовише као решење за повећање ликвидности, у пракси многи пројекти и даље функционишу без регулисаних платформи за трговање, па токени остају неликвидни попут својих традиционалних еквивалената. Уједно, псеудонимност blockchaina омогућила је пролиферацију превара (exit scams) и пројеката ниског квалитета, што представља значајан ризик за инвеститоре. У случају токенизације физичке имовине, додатни проблем је могућност да токен не представља реално ни правно ни економски покриће, нарочито када физичка имовина није обезбеђена или се налази ван доступне јурисдикције (Barbereau et al., 2022).

Организациони и управљачки ризици односе се на тензију између номиналне децентрализације и фактичке рецентрализације. Протоколи могу остати под контролом оснивача или неколико великих власника токена, што их чини рањивим на већинске нападе и концентрацију моћи. Додатни изазов је потреба за усклађивањем са AML/KYC регулативом, при чему идентитет корисника не сме бити изложен на јавном blockchainu због стандарда заштите података, што ствара трајну напетост између приватности и регулаторног надзора (Barbereau et al., 2022). Коначно, литература указује на недостатак еду-

кације, поверења и институционалне подршке, као и на политичку опозицију актера чије пословне моделе токенизација потискује.

8. Примери успешне токенизације

Токенизација је омогућила велики број успешних практичних примена у секторима који су традиционално карактерисани неликвидношћу, високим трансакционим трошковима и ограниченом приступачношћу (Ејеке, 2022; Schmid et al., 2024). Најразвијенији и најзаступљенији домен је токенизација некретнина, где се власничка права фракционисањем претварају у дигиталне токене, чиме се инвестициона база шири и повећава ликвидност (Argelich Comelles, 2022; Zheng & Sandner, 2022). Примери из Швајцарске посебно илуструју успешност овог модела. Пројекат Hello World у Ваару токенизовао је 20% капитала некретнине (3 милиона CHF) кроз платформу blockimmo и извршио продају на Ethereum мрежи (Schmid et al., 2024). BrickMark је отишао корак даље куповином комерцијалног објекта Bahnhofstrasse 52 у Цириху, где је 20% купопродајне цене плаћено сопственим BrickMark Токенима, што је тржишту послало снажан сигнал о капацитету токенизације у трансакцијама велике вредности (Schmid et al., 2024; Argelich Comelles, 2022).

Поред токенизације власништва над некретнинама, значајан замах имају и модели засновани на токенизацији дуга. Plattform Crowdlitoken из Лихтенштајна прикупила је 16 милиона CHF од око 450 инвеститора, нудећи улаз већ од 100 CHF (Schmid et al., 2024). У Немачкој сличне моделе примењују Bloxxter, Exporo, Finexity i KlickOwn, при чему су дужнички токени коришћени за прикупљање капитала уз унапред дефинисане каматне стопе (Zheng & Sandner, 2022). Токенизација фондова и капитала такође се успешно развија: Peakside Capital је издао equity токен вредан 200 милиона евра, док је Amazing Blocks AG токенизовала корпоративни капитал на Ethereum мрежи, стварајући транспарентан и јавно доступан регистар акционара (Zheng & Sandner, 2022). У САД-у је RealToken омогућио фракционисана улагања у LLC/Inc структуре које држе стамбене некретнине, уз ниске улазне баријере (Ејеке, 2022).

Уметничко тржиште и колекционарски сектор представљају другу велику област успешне токенизације. Незамањиви токени (NFT) омогућили су дигитално власништво над јединственим предметима, при чему су најпознатији примери продаје Beepleovog дела "Everydays—The First 5000 Days" за 69.3 милиона USD и Паковог "The Pixel" за 1.4 милион USD (Barbureau et al., 2022; Ејеке, 2022). Токениза-

ција физичке уметности такође је остварила значајан раст, укључујући продају дела Baranoff-Rossinа на Mintable платформи и дистрибуирање 10.000 физичких радова Damiena Hirstа путем Palm мреже (Barbureau et al., 2022). Успех предузећа као што су Masterworks и Acquiscent показује да фракционисано власништво над уметничким делима привлачи велики број малих инвеститора (Barbureau et al., 2022). Колекционарски токени, попут CryptoKitties, додатно потврђују да дигитални предмети могу имати изузетно тржишно интересовање, чак и до мере оптерећења blockchain мреже (Barbureau et al., 2022; Pfister et al., 2022).

Токенизација је постала важна и у корпоративним финансијама и DeFi екосистему. Алтернативни механизми прикупљања капитала попут ICO-а омогућили су пројекте без преседана, укључујући EOC (4.1 милијарде USD) и Телеграм (1.7 милијарди USD) (Nagel & Kranz, 2020; Blémus & Guegan, 2020). Рани примери, попут Ethereum токен sale-а (18 милиона USD) и Mastercoina (5.5 милиона USD), показали су капацитет ових модела да замене ране фазе ризичног капитала (Lacity et al., 2022). У DeFi сектору токени омогућавају децентрализовано осигурање (Nexus Mutual), трговину дериватима (Орун) и функционисање услужних мрежа као што су Golem и Civic (Cousaert et al., 2022; Ejeke, 2022).

Искуства из Швајцарске, Лихтенштајна и ЕУ додатно потврђују да токенизација постаје одржива пракса када постоји јасан правни мост између токена и ундерлуинг права. У Швајцарској су пројекти Mt Pelerin и BrickMark омогућили токенизацију SPV удела као „ledger-based securities“, под пуним регулаторним надзором (Schmid et al., 2024). Лихтенштајнски TVTG закон издваја се тиме што токен може представљати „било које преносиво право“, што је омогућило токенизацију возила, логистичких залиха и корпоративних структура (Konashevych, 2020). У Немачкој, системи електронских хартија од вредности (eWpG) омогућили су издавање токенизованих обвезница и фондова, уз пуну компатибилност са тржиштем капитала (Zheng & Sandner, 2022). У уметничком сектору токенизовани инструменти као што су Maecenas и Artex омогућили су фракционисано власништво над физичким уметничким делима, уз већу транспарентност и доступност тржишта (Barbureau et al., 2022).

9. Преглед литературе

У појмовно-технолошком смислу, литература оперише широким спектром термина – tokenization, asset tokenization, real estate tokenization, tokenized claims, asset-backed tokens, security, utility i

payment tokens, non-fungible tokens (NFT), fractional ownership, smart property, title token и token economy – ослањајући се на DLT, различите blockchain протоколе и консензусне алгоритме (Proof-of-Work, Proof-of-Stake, Delegated Proof-of-Stake, PBFT, Ripple, Tendermint), smart contracts, и структуре попут DAO. Сви ови појмови указују на то да се исти технички формат токена може употребити за веома различите економске и правне функције, што одмах отвара питање да ли је оправдано уводити засебан „режим токена“ или их доследно подводити под постојеће категорије ствари, потраживања и чланства у правним лицима.

Регулаторни и нормативни контекст приказан је као изразито фрагментисан. Поред Уредбе MiCA, 5AMLD и GDPR, истичу се национални режими попут швајцарског DLT Act-а, лихтенштајнског TVTG-а, француског RASTE закона, као и праксе надзорних тела (FINMA, FCA, ECB, IMF, OECD). У дискусију су укључени и источноевропски експерименти (белоруски декрет „On the development of digital economy“, руски нацрти закона о blockchain-у и ICO-има) те амерички државни прописи о паметним уговорима. Овај „регулаторни мозаик“ показује одсуство консензуса о квалifikацији токена: државе их смештају у различите правне „фиоке“ (финансијски инструмент, е-новац, sui generis digital asset), са последицама по лиценцирање, опорезивање, колизионо право и надлежност.

Посебан тематски блок бави се токенизацијом непокретности и интеракцијом са регистрационим режимима. Анализирају се модели у којима токен представља директни удео у непокретности, удео у управљачу који држи непокретност или потраживање према емитеру, уз паралелно разматрање концепта „title токена“ као дигиталног еквивалента земљишнокњижног уписа. Литература разлаже читав циклус – од одабира правне форме и јурисдикције преко избор протокола, стандарда токена, custody решења и compliance протокола), примарне дистрибуције, секундарног трговања, до управљања инвеститорима. Истовремено се наглашава да користи у виду фракционисаног инвестирања, ликвидности и нижих трошкова прате озбиљне препреке: ригидност земљишнокњижних система, недовољно развијена секундарна тржишта, пореска нејасноћа и невољност регистарских тела да прихвате DLT као равноправан извор публицитета.

Тржиште уметнина и колекционарских добара посматра се као парадигматско поље за NFT токене. Токенизација се овде повезује са режимима над физичким добрима, доказивањем аутентичности, конструкцијом дигиталних приказа права и спора између потребе за транспарентношћу (AML, CFT, KYC обавезе по 5AMLD) и традиционалне дискреције на тржишту уметнина. Предложена решења комбинују он-

цхаин бележење атрибута имовине (трајна својства дела, историја трансакција) са off-chain чувањем идентитета и коришћењем дигиталних сертификата и „zero-knowledge proofs“ за селективно откривање података. Отворена остају питања разграничења статуса токена као могућег финансијског инструмента, статуса добра из подлоге и правила о надлежности у прекограничним аранжманима.

На плану опште теорије приватног права, корпус се бави реконцептуализацијом субјективних права и грађанскоправних института. Централна питања су: да ли токен може бити „ствар“ у правном смислу, какав је однос између токена и права, да ли пренос токена увек производи пренос стварног или облигационог права, и какав је статус титулара токена у односу на класичне категорије власника, поверилаца и чланова друштава. Разликовање on-chain записа и off-chain права користи се као полазна тачка, уз упозорење да премештање тежишта на „токен“ носи ризик да режим објеката грађанскоправне заштите буде фактички замењен режимом управљања токенима, а да се технички упис неоправдано поистовети са правном евиденцијом.

Smart contracts се у свим апстрактима појављују као кључна техничка претпоставка токенизације, али њихова правна природа остаје спорна. С једне стране, полази се од технолошке неутралности – паметни уговор само аутоматизује извршење већ постојећег уговорног односа. С друге, истиче се да самоизвршивост помера границу између диспозитивног уговорног права и *lex cryptography*, јер програмски код може *ex ante* онемогућити правне исходе (раскид, измену, приговоре) које материјално право допушта. Проблематичне су ситуације у којима код извршава правно забрањену или ништаву радњу, наступају „forkovi“ или „bug“-ови, као и питање према коме оштећена страна има захтев – мрежи, емитеру, програмеру или искључиво уговорном партнеру.

Токенизација ремети традиционалну поделу на акционаре и повериоце: носиоци токена често заузимају „међупозицију“ са елементима власничког, дужничког и корисничког статуса. Анализира се како принципи G20/OECD о корпоративном governance-у функционишу у контексту ИЦО, crypto-assets и DAO структура, како се обезбеђује заштита мањинских токен титулара и како smart уговори утичу на поделу одговорности између органа друштва, програмера и платформи. Посебно се проблематизује да ли су неопходне нове правне форме (децентрализоване организације) или је могуће прилагођавање постојећих типова друштава.

Још једна важна тематска линија тиче се токенизације личности и дигиталног идентитета. Кроз концепте „smart credentials“ и „self-

sovereign identity“ разматра се прелазак са класичног појма субјективних права на модел дигиталних идентификатора који функционишу као токени. Тиме се отварају питања комодификације личних података, граница њихове преносивости и ризика да се елементи личности претворе у предмет трговине у токен есопому, уз истовремене захтеве GDPR-а и других режима заштите података.

Конечно, значајан део корпуса заузимају критичке анализе феномена „blockchainization of private law“ и компаративни прегледи правних оквира. Аутори упозоравају на опасност нормативних решења која уводе посебан „режим токена“ без јасног повезивања са традиционалним категоријама ствари, потраживања и чланства, што може дестабилизovati институте публицитета, извршења и заштите трећих. Компаративни прикази показују да државе бирају различите стратегије – од посебних DLT закона, преко прилагођавања финансијске и корпоративне регулативе, до експерименталних пилот-режима – те да правна фрагментација, нарочито у погледу класификације токена, пореског третмана, лиценцирања и колизионог права, остаје једно од кључних нерешених питања.

10. Токенизација опипљивих добара (real-world assets)

То је процес у којем се стварна добра – попут непокретности, покретних ствари, капиталних удела или потраживања – моделује у облику дигиталних токена на дистрибуираној мрежи, при чему токен служи као дигитални идентификатор одређених имовинских права. Суштинска карактеристика RWA токенизације јесте раздвајање техничког и правног слоја: blockchain омогућава стварање, чување и пренос токена, али стварноправни ефекти и даље зависе од постојеће правне инфраструктуре као што су земљишне књиге, корпоративни регистри или посебни уговорни механизми (Konashevych, 2020). Како је наглашено у литератури, blockchain сам по себи не производи конститутивни ефекат у погледу стварних права, па пренос токена не преноси аутоматски власништво над физичком имовином; уместо тога, токен представља уговорни инструмент који посредује економска права или уделску структуру у правном субјекту који држи стварну имовину (Schmid, Truebestein & Aepli, 2024).

У пракси се зато примењује модел у којем се уводи интерфејс између дигиталног и физичког света, најчешће у виду посебних правних лица (нпр. SPV), фидуцијарних аранжмана или паметних уговора којима се дефинише однос између токена и права изван blockchaina. Аутори разликују више врста RWA токенизације: токенизацију потра-

живања и будућих новчаних токова, токенизацију удела у правним лицима, токенизацију покретне имовине попут злата или уметничких дела, те токенизацију непокретности, која је најкомплекснија због ослањања на земљишнокњижне уписне режиме (Schmid et al., 2024; Barbereau et al., 2022). SPV (Special Purpose Vehicle) је посебно правно лице основано ради једне тачно одређене сврхе – најчешће да држи имовину и изолира ризик од матичног друштва. У токенизацији се SPV користи као „правни мост“: имовина (нпр. некретнина или уметничко дело) налази се у власништву SPV-а, а инвеститорима се издају токени који представљају уделе или потраживања према том друштву. На тај начин пренос токена не захтева промене у земљишним књигама или другим регистрима, док правно-економска структура остаје усаглашена са корпоративним и финансијским прописима.

Поједине јурисдикције, попут Лихтенштајна, развиле су регулативу која експлицитно допушта дигиталну репрезентацију стварних права путем токена, док већина европских система и даље инсистира да само државни регистри имају конститутиван ефекат (Barbereau et al., 2022). Због тога се најчешћи функционални модел заснива на томе да токен не представља директно право својине на самој имовини, већ удео у ентитету који ту имовину поседује, при чему blockchain служи као слој ефикаснијег промета и фрагментације удела. Кључне предности RWA токенизације укључују повећану ликвидност, дељивост имовине, смањење посредничких трошкова и могућност стварања глобалних тржишта за иначе неликвидну имовину (Schmid et al., 2024). Истовремено, изазови се односе на правну сигурност, извршивост паметних уговора, заштиту инвеститора и постојање ризичних „пукотина“ између дигиталног и стварног правног поретка (Savelyev, 2018).

У доктринарном смислу, RWA токенизација је хибридни институт на граници облигационог и стварног права: иако може ефикасно трансформисати економске токове, она не мења темељну структуру стварноправних режима, већ функционише као додатни слој који омогућава дигиталну репрезентацију, промет и расподелу имовинских користи.

11. Закључак

Концепт токена није настао са дигиталним технологијама. Напротив, он постоји вековима као механизам поједностављивања правних односа, омогућавања идентификације повериоца, преносивости права и ефикасног извршења обавеза. Дигитални токени само настављају ову дугу традицију, али је преносе у електронски и програ-

мобилни облик. Сви ови традиционални токени издати су и контролирани од стране централизоване институције (попут организатора догађаја, предузећа, групе грађана, државне власти)), при чему је њихова аутентичност осигурана физичким карактеристикама уграђеним у сам супстрат. Модерна токенизација, дакле, представља спој традиционалних правних института са новом технологијом: право остаје исто по садржини, али начин његовог остваривања и преноса постаје дигиталан, програмибилан и децентрализован.

Због тога савремена теорија закључује да токенизација није искључиво технолошка иновација, нити је искључиво правни институт. Она је технолошко-правни поступак: технолошки елемент ствара инфраструктуру за сигурно и ефикасно управљање правима, док правни елемент одређује шта токен заправо представља и које правне последице настају његовим преносом. Тек комбинација ове две димензије омогућава да токенизација има стварни значај у грађанском праву и да утиче на трансформацију традиционалних института својинског и облигационог права у дигиталном окружењу. У целини, токенизација остаје феномен на раскршћу права и технологије: уводи ефикасност и аутоматизацију, али истовремено дестабилизује традиционалне правне концепте и отвара простор за техничке, тржишне и институционалне злоупотребе. Због тога аутори закључују да је токенизација истовремено и прилика и извор ризика, чији се одрживи развој може постићи само пажљивим балансирањем правне сигурности и технолошке иновације.

Примери из праксе потврђују да токенизација успева онда када су испуњена три основна услова: јасан правни механизам повезивања токена са правом у подлози, регулаторни оквир који признаје дигитализована имовинска права и економска потреба за повећањем ликвидности у секторима у којима је пренос традиционално сложен. Сходно томе, савремена литература све чешће наглашава да токенизација није само технолошка иновација, већ и трансформативни механизам у области грађанског и имовинског права.

Литература описује развој дискурса од технолошког ентузијазма ка зрелијем, критичком приступу у којем се токенизација посматра као вишедимензионални феномен: технички (DLT архитектуре и стандарди), правни (имовинско, стварно, облигационо и корпоративно право) и институционални (регулаторна и надзорна пракса). Заједничка нит је захтев да се јасно разграниче техничка својства blockchain система од правних ефеката које токени треба да производе, те да се интероперабилност доктрина приватног права са дигиталном имови-

ном гради без одрицања од основних начела правне сигурности и заштите трећих.

SPV се показује као практично решење за традиционална ограничења у промету имовине јер омогућава да се сложена или формално крута стварноправна правила заобиђу без нарушавања њихове правне снаге. Уместо директног преноса права на самој имовини – који је често условљен земљишнокњижним процедурама, строгим формама или територијалним ограничењима – трансакција се реализује путем промене удела у SPV-у, што је знатно једноставније, брже и правно флексибилније. SPV тиме омогућава да се имовина држи у стабилној структури, док се економски интереси инвеститора преносе кроз токене, чиме се обезбеђује ликвидност и доступност без нарушавања основних принципа континенталног својинског права.

Литература

Argelich Comelles, C. (2022). Smart property and smart contracts under Spanish law in the European context. *European Review of Private Law*, 30(2), 213–242.

Barbureau, T., Sedlmeir, J., Smethurst, R., Fridgen, G., & Rieger, A. (2022). Tokenization and regulatory compliance for art and collectibles markets. In M. C. Lacity & H. Treiblmaier (Eds.), *Blockchains and the token economy* (pp. 213–236). Springer.

Blandino, P. (2025). Semiotokens, Algorithms, and Blockchain Networks: New Possible Patterns in Legal Thought. *International Journal for the Semiotics of Law - Revue Internationale de Sémiotique Juridique*, 38(2), 327–362. <https://doi.org/10.1007/s11196-024-10178-4>

Blémus, S., & Guégan, D. (2020). Initial crypto-asset offerings (ICOs), tokenization and corporate governance. *Capital Markets Law Journal*, 15(2), 191–223.

Cousaert, S., Xu, J., & Matsui, T. (2022). Sok: Yield aggregators in defi. 2022 IEEE International Conference on Blockchain and Cryptocurrency (ICBC), 1–14. <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/9805523/>

Ejeke, P. (2022). TOKENOMICS: What is a token? Digital assets, tokenization, the token economy, distributed ledgers, blockchains, utility, security, crypto & asset tokenization. Patrick Ejeke.

GDPR (General Data Protection Regulation). European Parliament and Council. (2016). Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data

(General Data Protection Regulation). Official Journal of the European Union, L 119, 1–88.

Konashevych, O. (2020). General concept of real estate tokenization on blockchain: The right to choose. *European Property Law Journal*, 9(1), 21–65.

Lesche, P., Sandner, P., & Treiblmaier, H. (2022). Implications of the Token Economy: A Taxonomy and Research Agenda. U M. C. Lacity & H. Treiblmaier (Ur.), *Blockchains and the Token Economy: Theory and Practice* (str. 1–30). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-95108-5_1

Lavayssière, X. (2025). Legal structures of tokenised assets. *European Journal of Risk Regulation*, 16(1), 1–13.

MiCA (Markets in Crypto-Assets Regulation). European Parliament and Council. (2023). Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937. Official Journal of the European Union, L 150, 40–205.

Morrow, M. J., & Zarrebini, M. (2019). Blockchain and the tokenization of the individual: Societal implications. *Future Internet*, 11(10), 220.

Nagel, E., & Kranz, J. (2020). Exploring Technological Artefacts at the „Trust Frontier“ of Blockchain Token Sales. *ECIS 2020 Research Papers*. https://aisel.aisnet.org/ecis2020_rp/118

Pfister, M., Kannengießer, N., & Sunyaev, A. (2022). Finding the Right Balance: Technical and Political Decentralization in the Token Economy. U M. C. Lacity & H. Treiblmaier (Ur.), *Blockchains and the Token Economy: Theory and Practice* (str. 53–86). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-95108-5_3

Savelyev, A. (2018). Some risks of tokenization and blockchainization of private law. *Computer Law & Security Review*, 34(4), 863–869.

Schmid, E., Truebestein, M., & Aepli, M. D. (2024). Tokenization in real estate: Opportunities and challenges. Springer.

Zheng, M., & Sandner, P. (2022). Asset tokenization of real estate in Europe. In M. C. Lacity & H. Treiblmaier (Eds.), *Blockchains and the token economy* (pp. 179–211). Springer.

300 (Закон о облигационим односима, Република Србија). Закон о облигационим односима. (1978). Службени лист СФРЈ, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – УСЈ, 57/89, Службени лист СРЈ, бр. 31/93, Службени лист СЦГ, бр. 1/2003 – Уставна повеља, Службени гласник РС, бр. 18/2020.

Mihajlo Cvetković, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

TOKENIZATION AND THE LAW ON OBLIGATIONS

Summary

This paper examines the concept of tokens and their transformation from pre-internet symbolic markers to digital and crypto-tokens that now function as programmable carriers of subjective rights. Starting from the distinction between the notion of the token in everyday language and its meaning in the Serbian Law on Obligations, the author emphasizes the specific characteristics of crypto-tokens, such as uniqueness, verifiability, and automated execution. The analysis provides a systematic overview of token types that may be found in contemporary literature and in the regulatory taxonomy established by the Markets in Crypto-Assets (MiCA). Special attention is given to the tokenization of property rights and the crypto-token as a digital representation of a legal right, including the relationship between on-chain and off-chain legal positions. The paper explores the hybrid technical-legal nature of tokenization and assesses its main advantages (liquidity, fractional ownership, lower transaction costs) and key risks (legal uncertainty, regulatory fragmentation, technical vulnerabilities). A concise literature review highlights the major theoretical and regulatory contributions, while practical examples illustrate the tokenization of tangible goods, particularly real estate and artworks. The author concludes that tokenization reshapes the operation of contract law in a digital environment and generates the need for systematic adaptation of traditional legal institutes.

Keywords: token, crypto-token, tokenization, property rights, smart contract, MiCA, digital assets.

ПОВЕРЕНИК ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА СЛУШАЛАЦА, ГЛЕДАЛАЦА И ЧИТАЛАЦА — ОРАНИЦА У ПЕСКУ СТРАНАЧКЕ ПАТРОНАЖЕ И МЕДИЈСКЕ НЕПРОСВЕЂЕНОСТИ**

Апстракт: У области јавног информисања влада институционална неравнотежа између независних субјеката јавног информисања, а корак у правцу успостављања институционалне равнотеже било би установљивање Заштитника јавног информисања, као браниоца медијске просвећености. Поступање Заштитника јавног информисања — на основу зрачећег дејства које углед може да произведе — служило би одстрањивању самовоље субјеката јавног информисања, што је неопходан услов за развијање просвећене јавне сфере засноване на уљудној и аргументованој дискусији. Уместо Заштитника јавног информисања, последњим изменама медијских закона установљен је само Повереник заштите права слушаца, читалаца и гледалаца јавних медијских сервиса, што ће представљати ораницу у песку страначке патронаже и медијске непросвећености.

Кључне речи: Заштитник јавног информисања, Повереник за заштиту права слушаца, читалаца и гледалаца, страначка патронажа, медијска непросвећеност.

1. Увод

Услед природе делатности коју обављају, медији могу најлакше — а притом и најгрубље — повредити слободу и индивидуална правна добра, имајући у виду свеprisутност медија у животу територијалне заједнице и размере штете која се појединцу наноси повредом слободе

* pricamilos@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0002-2393-9091.

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. година.

и људског достојанства од стране медија. Нарочито то важи за медијски неуређене државе — то су државе без медијске културе и просвећености — где припада и Република Србија данас, без обзира на постојање законског правног уређивања у овој области. Сведоци смо да у нас, како штампани, тако и електронски медији, не ретко сурово атакују на слободу и људско достојанство, стварајући тако штету појединцима која се уистину не може надокнадити, упркос могућности остваривања надокнаде нематеријалне штете пред судом. Према нашем мишљењу, такви медији не би требало да постоје у поретку правне државе јер као резултат њихове делатности нестају грађанско и демократско друштво. Осим тога, није оправдано да постоје ни медији који остварују партикуларне интересе политичких странака, а сведоци смо да се у нас у службу партикуларних политичких интереса стављају чак и телевизије са целодржавном покривеношћу (телевизије са тзв. националном фреквенцијом).¹

Органски гледано, постојећи систем јавног информисања у нас успостављен је 2006. године, док је правни режим јавног информисања у данашњем облику законски уобличен осам година касније, доношењем медијских закона. Закон о јавном информисању и медијима² је системски (основни) медијски закон у правном поретку Републике Србије. Осим основног медијског закона, који је на телеолошки³ заокружен (целовит) начин уредио област јавног информисања, у правном поретку постоје и посебни медијски закони, којима је регулисан правни режим појединих медија. Карактер посебних медијских закона имају Закон о електронским медијима⁴ и Закон о јавним медијским сервисима,⁵ при чему ови медијски закони према Закону о јавном информисању и медијима стоје у односу правне упућености посебних закона на општи медијски закон.

¹ М. Прица, *Јавни интерес, општи интерес и приватни интерес као правни појмови*, Зборник Матице српске за друштвене науке, број 184/2022, 521-537.

² "Службени гласник РС", бр. 92 од 27. октобра 2023, 51 од 17. јуна 2025.

³ М. Прица, *Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и "унутрашњег правног система*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 80/2018, стр. 135-180; М. Прица, *Основни принципи јавног информисања у правном поретку Републике Србије*, зборник радова „Одговорност у правном и друштвеном контексту, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2022, стр. 229-246.

⁴ "Службени гласник РС", бр. 92 од 27. октобра 2023, 51 од 17. јуна 2025.

⁵ "Службени гласник РС", бр. 83 од 5. августа 2014, 103 од 14. децембра 2015, 108 од 29. децембра 2016, 161 од 31. децембра 2020, 129 од 28. децембра 2021, 142 од 27. децембра 2022, 92 од 27. октобра 2023, 51 од 17. јуна 2025.

Све одредбе Закона о јавном информисању и медијима непосредно се примењују на све медије, а посебним законима могу бити прописани посебни правни режими појединих медија, под условом да правни режими у питању буду усаглашени са одредбама Закона о јавном информисању и медијима. Таква два посебна правна режима медија у правном поретку Републике Србије установљена су у погледу електронских медија и јавних медијских сервиса. Смисао посебних медијских правних режима је у продубљеном и проширеном остваривању општег правног режима јавног информисања, следствено чему би идеално било остварити кружно повезивање посебних правних режима са општим правним режимом — путем потпуне усклађености свих медијских закона у систему медијског законодавства.⁶

Сви медији подлежу јавном интересу, само се садржина јавног интереса разликује у зависности од врсте медија. Међутим, услед обемишљавања демократског друштва и правне државе, на делу је злоупотреба слободе јавног информисања. Није више питање како обезбедити независност медија од органа јавне власти, већ је питање како постићи да медији служе остваривању демократског друштва и просвећене јавне сфере. Независност медија не може подразумевати и њихову самовољу, при чему због особеног положаја који имају у правном поретку, сузбијање самовоље медија представља изазов за доктрину о правној држави.⁷ Јер, осим правне одговорности пред судом за повреду правних добара (надокнада нематеријалне штете), правна контрола над радом медија од стране врховних државних органа готово да је искључена. С тога се, у циљу спречавања самовоље медија, прибегава установљавању независних тела, која ће имати контролна овлашћења према медијима. Тиме се отелотворује гледиште: да се поступање независних субјеката једино може подвргнути контроли тела која су такође независна од Владе и органа државне управе, с тим да поступање независних тела даље подлеже судској контроли у погледу уставности и законитости правних аката те парламентарној контроли која се врши приликом разматрања извештаја о раду независног тела.

Међутим, у којој мери неосновано нечињење и неправоваљано чињење независног регулаторног тела може представљати опасност за демократско друштво и правну државу, белодано показује пример

⁶ М. Прица, *Уређивање односа између основног медијског закона и посебних медијских закона*, Правна ријеч, број 66/2022, 211-232; М. Прица, *Канони аутономије медија у поретку правне државе*, Правна ријеч, број 67/2023, стр. 145-165.

⁷ М. Прица, *Правна држава и медији — канони медијског права*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2021, стр. 191-221.

Регулаторног тела за електронске медије у нас. Услед непримењивања овлашћења и неправоваљаног вршења овлашћења Регулаторног тела за електронске медије, поступање електронских медија у Републици Србији грубо нарушава основне принципе јавног информисања, следствено чему самовоља медија бива потврђена самовољом Регулаторног тела за електронске медије. Како се судска контрола протеже само на правне акте које Регулаторно тело доноси, а парламентарна контрола нема јасан и делотворан правни облик, неопходно је пронаћи правне путеве и механизме за спречавање самовоље независног тела о којем говоримо.

Наше гледиште о потреби установљавања Заштитника јавног информисања настало је као израз трагања за решењем које ће спречити самовољу медија и независног регулаторног тела — без угрожавања њихове независности. Након објављивања гледишта о заштитнику јавног информисања,⁸ обратили смо се извесним јавним делатницима, као и представницима Удружења новинара Србије и Независног удружења новинара Србије — са молбом да размотре аргументе за увођење Заштитника јавног информисања. Околност да нити један одговор нисмо примили белодани је показатељ изопачености јавне сфере у којој живимо!

Поврх тога, уместо Заштитника јавног информисања, последњим изменама медијских закона⁹ из јуна ове године установљен је само Повереник заштите права слушалаца, читалаца и гледалаца јавних медијских сервиса, што ће представљати ораницу у песку страначке патронаже и медијске патронаже.

2. Повереник за заштиту права слушалаца, читалаца и гледалаца

Законом о јавним медијским сервисима¹⁰ прописано је да Повереник за заштиту права слушалаца, читалаца и гледалаца (надаље: Повереник) штити интересе јавности у целини као и права и интересе грађана у погледу остваривања програмске улоге, професионалних и

⁸ М. Прица, *Заштитник јавног информисања као бранилац медијске просвећености*, Зборник Матице српске за друштвене науке, број 191/2024, стр. 345-358.

⁹ Измене медијских закона извршене су конфузно и без јавне расправе, а посебно зачуђује да су измене у питању стављене у контекст остваривања захтева органа Европске уније, имајући у виду да, процедурално и садржински гледано, дотичне измене представљају корак противу демократске правне свести и доктрине о правној држави.

¹⁰ "Службени гласник РС", бр. 83 од 5. августа 2014, 103 од 14. децембра 2015, 108 од 29. децембра 2016, 161 од 31. децембра 2020, 129 од 28. децембра 2021, 142 од 27. децембра 2022, 92 од 27. октобра 2023, 51 од 17. јуна 2025.

етичких стандарда и законских обавеза јавног медијског сервиса, и брине о унапређивању програмских стандарда.

Повереник се у погледу избора и контроле рада подвргава Програмском савету јавног медијског сервиса, што је несрећно решење, имајући у виду да чланове Програмског савета бира Скупштински одбор надлежан за област јавног информисања.¹¹ Имајући у виду чудовишне размере партократије у Републици Србији, није тешко закључити да ће Повереник бити ораница у песку страначке патронаже, при чему се са оваквим решењем ствара опасност да Програмски савет и Повереник постану и средство страначке контроле над радом јавних медијских сервиса.

С тачке гледишта правног статуса, јавни медијски сервиси се разликују од других електронских медија, по томе што имају својство правног лица и статус имаоца јавних овлашћења. Други електронски медији немају својство правног лица нити статус имаоца јавних овлашћења. Статус имаоца јавних овлашћења имају субјекти територијалне заједнице који обављају делатност са наглашеним јавним интересом, што је разлог да се субјектима у питању повере поједини прерогативи јавне власти. У области јавног информисања, статус ималаца јавних овлашћења имају Регулаторно тело за електронске медије и јавни медијски сервиси, за разлику од штампаних и других електронских медија који нису имаоци јавних овлашћења.

При томе, и организациона структура јавних медијских сервиса разликује се од других електронских медија, по томе што јавни медијски сервиси имају органе, које други електронски медији немају. Поврх тога и дубље гледано, јавне медијске сервисе од других електронских медија одваја степен учешћа јавности у конституисању организационе структуре и провођењу делатности јавних медијских сервиса. Утицај јавности на деловање јавних медијских сервиса остварује се посебно: (1) јавношћу поступка именовања органа јавног медијског сервиса; (2) учешћем јавности у унапређивању радијског и телевизијског програма; (3) обавезом јавног медијског сервиса да правовремено и истинито обавештава јавност о обављању своје делатности, о условима и начину пружања својих услуга и о другим питањима која се тичу обављања делатности за које је основан; (4) објављивањем плана рада, финансијског плана и извештаја о раду и пословању; (5) подношењем извештаја о раду и пословању јавног медијског сервиса Народној скуп-

¹¹ Члан 29 Закона о јавним медијским сервисима ("Службени гласник РС", бр. 83 од 5. августа 2014, 103 од 14. децембра 2015, 108 од 29. децембра 2016, 161 од 31. децембра 2020, 129 од 28. децембра 2021, 142 од 27. децембра 2022, 92 од 27. октобра 2023, 51 од 17. јуна 2025.)

штини и Савету Регулатора и (6) благовременим испуњавањем обавеза прописаним законом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.¹²

Идеја демократичности и високог степена учешћа јавности била је основ за установљавање Програмског савета као трећег органа јавних медијских сервиса, поред Управног одбора и Генералног директора, посебно имајући у виду да ће састав Програмског савета чинити истакнути појединци из реда медијских посленика, научника, стваралаца у области културе и представника удружења, чији је циљ заштита људских права и демократије. Програмски савет установљен је с циљем обезбеђивања кружне линије функционисања јавних медијских сервиса, од субјеката територијалне заједнице до јавног медијског сервиса и натраг, као што би и Народна скупштина требало да изражава кружну линију од субјеката територијалне заједнице до народних представника и назад. Кружна линија у наведеном значењу нажалост није одистински заступљена код нас, што долази као последица титоистичке диктатуре у периоду од 1944. до 1990. и изопачене страначке демократије у последњих тридесет пет година (1990-2025).

Последњим изменама медијских закона из јуна ове године прописано је да ће чланове Програмског савета бирати Скупштински одбор надлежан за област јавног информисања, док је према раније важећој законској норми чланове Програмског савета бирао Управни одбор јавног медијског сервиса, следствено чему и наша бојазан да ће Програмски савет и Повереник доћи под удар страначке патронаже — у служби недопуштене политичке контроле јавних медијских сервиса.

Невоља у вези са питањима које разматрамо је и решење да ће се Повереник бирати путем јавног конкурса,¹³ а било би боље решење по

¹² М. Прица, Карактеристике правног положаја јавних медијских сервиса, Правна ријеч, број 71/2025, стр. 69-92.

¹³ Кандидат за Повереника мора да испуњава следеће услове: 1) да је држављанин Републике Србије са пребивалиштем у Републици Србији; 2) да има најмање десет година искуства на пословима новинара или уредника у пружаоцима медијских услуга електронских медија; 3) да има најмање 240 ЕСПБ бодова стечених академским образовањем. Повереник не може бити: 1) државни службеник; 2) лице које обавља јавну функцију у Републици Србији, аутономној покрајини, односно јединици локалне самоуправе у смислу прописа који уређују област сукоба интереса при вршењу јавних функција; 3) лице које је члан политичке странке или обавља посао у политичкој странци; 4) запослени јавног медијског сервиса, члан Управног одбора или Програмског савета; 5) лице које обавља послове због којих би могло доћи у сукоб интереса. Члан 32а Закона о јавним медијским сервисима ("Службени гласник РС", бр. 83 од 5. августа 2014, 103 од 14. децембра 2015, 108 од 29. децембра 2016, 161 од 31. децембра 2020, 129 од 28. децембра 2021, 142 од 27. децембра 2022, 92 од 27. октобра 2023, 51 од 17. јуна 2025.)

којем би у предлагању кандидата учествовали меродавни субјекти територијалне заједнице, као у погледу избора чланова Савета Регулаторног тела за електронске медије.

Законом о јавним медијским сервисима прописан је правни положај Повереника. У том погледу, Повереник је организационо издвојен у односу на друге организационе и управљачке делове у јавном медијском сервису. Повереник је функционално независан у свом раду и не може бити разрешен због изношења чињеница из делокруга свог рада и давања предлога за побољшање медијских услуга јавног медијског сервиса.

Мандат Повереника престаје: 1) истеком времена на које је изабран; 2) смрћу; 3) разрешењем из разлога предвиђених законом; 4) подношењем оставке Програмском савету у писменој форми.

Повереника може разрешити Програмски савет. Захтев за разрешење мора бити заснован на најмање једном од следећих основа: 1) ако је због болести, на основу налаза надлежне здравствене установе, неспособан за обављање дужности Повереника у периоду дужем од шест месеци; 2) ако је Повереник изабран на основу давања нетачних података; 3) ако је дошло до сукоба интереса, у смислу прописа који регулише спречавање сукоба интереса; 4) ако Повереник не извештава Програмски савет у складу са законом; 5) ако је Повереник осуђен на казну затвора од најмање шест месеци или му је изречена условна осуда на казну затвора од најмање шест месеци без обзира на период проверавања за кривично дело које га чини недостојним за вршење дужности. У поступку разрешења Повереник има право да се изјасни о разлозима за разрешење.¹⁴

У погледу овлашћења која су законом утврђена, Повереник разматра притужбе и предлоге, слушаца, гледалаца и читалаца јавних медијских сервиса. Повереник прима притужбе и предлоге које пристижу путем поштанских пошиљака, електронским путем или директном комуникацијом с корисницима. Повереник је дужан да води евиденцију о пристиглим притужбама и предлозима, да о њима обавештава главне уреднике и да о предузетим активностима писаним путем обавести подносиоце притужби и предлога. Повереник у свом раду, на обради пристиглих притужби и предлога, сарађује са главним и осталим уредницима.

¹⁴ Члан 32а Закона о јавним медијским сервисима ("Службени гласник РС", бр. 83 од 5. августа 2014, 103 од 14. децембра 2015, 108 од 29. децембра 2016, 161 од 31. децембра 2020, 129 од 28. децембра 2021, 142 од 27. децембра 2022, 92 од 27. октобра 2023, 51 од 17. јуна 2025.)

Повереник тромесечно доставља Програмском савету, генералном директору и Управном одбору извештај о притужбама и предлозима слушаалаца и гледалаца који садржи и податке о предузетим радњама по истима, те на сопствену иницијативу даје предлоге за побољшање медијских услуга јавног медијског сервиса, као и предлоге за унапређење квалитета емитованог садржаја.

Повереник има право да присуствује седницама Програмског савета, а Програмски савет је у обавези да разматра извештаје и предлоге Повереника, као и да обавести Повереника о предузетим активностима.¹⁵

Према нашем гледишту, у интересу остваривања просвећене јавне сфере и збиљске укорееености доктрине о демократском друштву, важно је установити Заштитника јавног информисања, као браниоца који медијску просвећеност штити од самовоље субјеката у области јавног информисања, посебно што највећи непријатељи медијске просвећености и демократског друштва у нас јесу телевизије са целодржавном покривеношћу, а улога Повереника обухватиће само јавне медијске сервисе.

3. Наше гледиште о потреби установљавања заштитника јавног информисања

Закон о јавном информисању не регулише однос властитих одредби са одредбама других медијских закона, што је крупан недостатак у погледу система медијског законодавства. Основни медијски закон требало би да садржи правни основ за доношење посебних медијских закона, а одредбе основног медијског закона треба да одреде границе и домаћај правних режима који ће се установити посебним законом.¹⁶ Уз то, неопходно је да основним медијским законом буде регулисана могућност одступања од властитих одредби, у делу општег медијског режима и правних института уређених основним медијским законом. Смисао основног (системског) закона јесте у уобличавању могућности развијања правних режима у оквиру области правног поретка коју системски регулише, а не само то да основни

¹⁵ Члан 326 Закона о јавним медијским сервисима ("Службени гласник РС", бр. 83 од 5. августа 2014, 103 од 14. децембра 2015, 108 од 29. децембра 2016, 161 од 31. децембра 2020, 129 од 28. децембра 2021, 142 од 27. децембра 2022, 92 од 27. октобра 2023, 51 од 17. јуна 2025.)

¹⁶ Једина одредба Закона о јавном информисању и медијима која говори о односу са другим законима садржана је у члану 78, у ком члану је предвиђена сходна примена Законика о кривичном поступку — везано за забрану дистрибуције.

закон служи као општи закон у питањима који није уредио посебан закон.

Закон о електронским медијима не регулише правоваљано однос властитих одредби према основном медијском закону¹⁷, а уопште не уређује однос властитих одредби према Закону о јавним медијским сервисима, док Закон о јавним медијским сервисима — у питањима која не регулише — упућује без разлике и ближег одређења на истовремену примену основног медијског закона и Закона о електронским медијима!¹⁸ Имајући ово у виду и узимајући у обзир да ни Закон о јавном информисању не регулише однос својих одредби са другим медијским законима — не би се могло закључити да у правном поретку Републике Србије постоји систем медијског законодавства, чему као белодани доказ може послужити чињеница да медијским законима није јасно уређен однос између различитих субјеката у области јавног информисања. У питању је однос између Народне скупштине, министарства у чијем су делокругу послови јавног информисања, Регулаторног тела за електронске медије и јавних медијских сервиса.¹⁹

¹⁷ Члан 3 Закона о електронским медијима: „Одредбе овог закона тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва; слободног протока информација; слободе изражавања; медијског и политичког плурализма; права јавности да зна, у складу са начелима Устава Републике Србије, закона којим се уређује област јавног информисања и важећим међународним стандардима у области људских и мањинских права, регулације медија и јавног комуницирања, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење“. Уместо наведене формулације, исправно је било предвидети превасходство и непосредну примену Закона о јавном информисању и медијима — у свим питањима која нису регулисана Законом о електронским медијима, посебно имајући у виду да Закон о електронским медијима јасно регулише однос према неким другим законима (Законом о радиодифузији у члану другом, Законом о општем управном поступку у члану 54 и Законом о управним споровима у члану 55).

¹⁸ Члан 52 Закона о јавним медијским сервисима: "На питања која се односе на јавни медијски сервис а која нису регулисана одредбама овог закона, примењују се одредбе закона којим се регулише област јавног информисања и електронских медија." Једнака примена двају медијских закона није исправна, нити је могућа. У односу на јавне медијске сервисе правоваљано је било предвидети супсидијарну примену основног медијског закона и сходну примену Закона о електронским медијима.

¹⁹ Посебан закон према општем закону може стајати у режиму правне подређености али и у режиму правне упућености, из чега произлази разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона. У правној литератури није изложена разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона, тако да у законодавству и свести наших правника не пребива став о разликовању сходне и супсидијарне примене општег закона. Наш став је да сходна примена није исто што и супсидијарна примена општег закона. Јер, сходна примена означава примену општег закона саобразно природи односа између правног режима и материје правног уређивања, док би супсидијарна примена подразумевала примену општег закона у целости — у свим питањима која нису уређена

Најпре, делатност електронских медија не може бити предмет контроле од стране ресорног министарства и Владе, али су електронски медији подвргнути јакој контроли коју врши Регулаторно тело за електронске медије. Будући да је Регулаторно тело за електронске медије по свом статусу независан субјект, надзор над његовим радом може вршити искључиво Народна скупштина, а разуме се и надлежни судови у погледу правних аката. Поврх тога, јавни медијски сервиси за разлику од осталих електронских медија нису подвргнути јакој контроли Регулаторног тела за електронске медије, при чему и стицање статуса јавних медијских сервиса стоји ван одлучивања Регулаторног тела за електронске медије.²⁰ Ово долази у следству чињенице да су јавни медијски сервиси независни субјекти, подређени контроли од стране Народне скупштине, што важи и за Регулаторно тело за електронске медије. То значи да и јавни медијски сервиси и Регулаторно тело за електронске медије имају статус независних ималаца јавних овлашћења, а независни субјекти подлежу контроли Народне скупштине и судова, али не и контроли других органа јавне власти.²¹

Међутим, контролна овлашћења Народне скупштине нису јасно одређена, следствено чему овај облик контроле постоји као траг у песку, а талас самовоље Регулаторног тела за електронске медије не допушта да се у Републици Србији постави темељ на коме ће се подићи зграда просвећеног јавног информисања. Поврх тога, није уређен ни однос између ресорног министарства у чијем су делокругу послови јавног информисања, Регулаторног тела за електронске медије и јавних медијских сервиса, што се види и у погледу надзора над спровођењем медијских закона, имајући у виду да министарство, у чијем су

посебним законом. Имајући ово у виду, основни медијски закон морао би утеловити разлику између супсидијарне и сходне примене властитих одредби наспрам посебних медијских закона. М. Прица, *Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 91/2021, стр. 97-116.

²⁰ Без обзира на то што је у природи ствари да јавни медијски сервиси не подлежу контроли од стране Регулаторног тела за електронске медије, овлашћења Регулаторног тела за електронске медије према јавним медијским сервисима остварују се у погледу конституисања управног одбора јавних медијских сервиса, што доводи до неодвојиве повезаности јавних медијских сервиса и Регулаторног тела за електронске медије. При томе, Закон о електронским медијима (чл. 39) предвиђа сужена контролна овлашћења Регулаторног тела за електронске медије према јавним медијским сервисима, при чему су дотична овлашћења неразумна и непримењива, ако знамо да је посреди однос између двају независних субјеката.

²¹ Имајући ово у виду, Закон о јавним медијским сервисима предвиђа да РТС и РТВ једном годишње подносе Народној скупштини, ради разматрања и одлучивања, а Савету Регулаторног тела за електронске медије ради информисања, Извештај о раду и пословању за претходну годину, са извештајем независног овлашћеног ревизора.

делокругу послови јавног информисања, врши надзор над спровођењем одредби Закона о јавном информисању и медијима и Закона о јавним медијским сервисима, али не врши надзор над спровођењем Закона о електронским медијима.

Једино исправно је да се одредбама Закона о јавном информисању и медијима уреде контролна овлашћења и међусобни однос Народне скупштине и Регулаторног тела за електронске медије, а да се затим одредбе основног медијског закона конкретизују путем посебних медијских закона.

Уобличавање система медијског законодавства био би један корак у правцу установљавања система јавног информисања, док би други корак подразумевао постизање институционалне равнотеже између независних субјеката у области јавног информисања. Будући да контрола Народне скупштине над радом независних тела још увек није задобила јасан правни облик, корак у правцу успостављања институционалне равнотеже у области јавног информисања — био би установљавање Заштитника јавног информисања. Заштитника јавног информисања, из реда угледних медијских посленика, бирала би Народна скупштина, на заједнички предлог удружења новинара. Својство овлашћеног предлагача имала би искључиво удружења новинара, и то путем усаглашеног предлога, како би се онемогућила патронажа политичких странака. Примера ради, Заштитника грађана у Републици Србији бира Народна скупштина — на предлог парламентарног одбора за уставна питања, што у условима патронаже нужно подразумева контролу политичких странака над избором Заштитника грађана. С тога, заједнички предлог удружења новинара за избор Заштитника јавног информисања представљао би спречавање могућег обезсмисљавања у поступку предлагања кандидата, чиме би се створиле претпоставке да у поступку избора збиљски учествује јавност, како би теразије са таса политичке подобности превагнуле на страну независности Заштитника јавног информисања.

За Заштитника јавног информисања могао би бити предложен новинар са најмање десетогодишњим радним искуством у медијима. Околност да кандидата предлажу удружења новинара конзенсусом — пут је да за Заштитника јавног информисања буде изабрана угледна и храбра личност, са стручним и моралним кредибилитетом, спремна да прихвати барјак истине у борби за медијску просвећеност.

Поступање Заштитника јавног информисања састојало би се у праћењу рада свих медија и других субјеката јавног информисања. Заштитник не би имао овлашћење да изриче правне санкције, али би контрола поступања субјеката јавног информисања омогућила

Заштитнику да Регулаторном телу и медијима упућује упозорења и препоруке, а надлежним органима захтеве поводом утврђених неправилности, посебно у погледу делатности Регулаторног тела за електронске медије. Заштитник јавног информисања поступао би по притужбама грађана, медија и других субјеката, с тим да би Заштитник имао овлашћење да поступа и по службеној дужности. Овлашћења Заштитника јавног информисања посебно би до изражаја долазила наспрам делатности Регулаторног тела за електронске медије, тако што би Заштитник мишљењем и препорукама био овлашћен да учествује у свим пословима Регулаторног тела, а у случајевима незаконитог, несавесног или нестручног обављања послова, Заштитник био би властан да покреће поступак за разрешење, као и друге правне поступке. Уз то, Заштитник јавног информисања био би овлашћен да предлаже доношење закона, те и да учествује у поступку мењања закона и доношења закона који су у вези са питањима из области јавног информисања. Поврх тога, Заштитник јавног информисања имао би и овлашћење да иницира поступак оцене уставности и законитости. Уз то, заштитник јавног информисања био би овлашћени предлагач кандидата за избор чланова Савета Регулаторног тела за електронске медије. Напоследку, Заштитник би обелодањивао месечне извештаје о стању јавног информисања, са предлогом мера које би било основано предузети.

С тачке гледишта правне државе и демократског друштва, нема ваљаних медија без устину независних и врлином обдарених новинара, као што усталом нема ни независног судства без морално беспрекорних, храбрих и образованих судија. Испуњеност формалних услова за обављање јавних функција по правилу се везује за одређене ступњеве стеченог формалног образовања, али ваљано обављање јавних функције највише је условљено постојањем врлина. Врлине стоје у нераскидивој повезаности са моралним дужностима. Врлина као етичка детерминанта уграђена је у делатност медија обавезом новинара да делатност јавног информисања обављају истинито, објективно и непристрасно. Отуда је позив новинара позвање морално беспрекорних, образованих, храбрих и талентованих људи. Медији утеловљују јавност, а јавност као демократска детерминанта правне државе је показатељ развијености грађанског и демократског друштва. Имајући ово у виду, поступање Заштитника јавног информисања — на основу зрачећег дејства које врлина и углед могу да произведу — служило би одстрањивању самовоље медија и Регулаторног тела за електронске медије, што је неопходан услов за развијање просвећене јавне сфере засноване на непристрасном јавном информисању и ујудној и аргументованој дискусији. Заштитник јавног информисања би снагом вла-

ститог ауторитета био у прилици да покрене талас медијске просвећености, а подржан стручном јавношћу — снажно би допринео развијању демократског друштва.

Литература

Прица, М. Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка - Уједно излагање о унутрашњем правном систему, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 78/2018, стр. 103-126.

Прица, М. Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и "унутрашњег правног система, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 80/2018. стр. 135-180.

Прица, М. Управна ствар и управно-судска ствар, Зборник радова: Право у функцији развоја друштва, Косовска Митровица, 2019. стр. 597-639.

Прица, М. Криза законодавства у поретку правне државе, Правна традиција и интегративни процеси - зборник радова, Косовска Митровица, 2020, стр. 111-131.

Прица, М. Правна држава и медији — канони медијског права, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2021.

Прица, М. Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 91/2021, стр. 97-116.

Прица, М. Јавни интерес, општи интерес и приватни интерес као правни појмови, Зборник Матице српске за друштвене науке, број 184/2022, 521-537;

Прица, М. Уређивање односа између основног медијског закона и посебних медијских закона, Правна ријеч, број 66/2022, 211-232;

Прица, М. Основни принципи јавног информисања у правном поретку Републике Србије, зборник радова „Одговорност у правном и друштвеном контексту, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2022, стр. 229-246;

Прица, М. Канони аутономије медија у поретку правне државе, Правна ријеч, број 67/2023, стр. 145-165;

Прица, М. Заштитник јавног информисања као бранилац медијске просвећености, Зборник Матице српске за друштвене науке, број 191/2024, стр. 345-358;

Прица, М. Карактеристике правног положаја јавних медијских сервиса, Правна ријеч, број 71/2025, стр. 69-92.

Закон о јавном информисању и медијима („Службени гласник РС“ број 92/2023);

Закон о електронским медијима („Службени гласник РС“ број 92/2023);

Закон о јавним медијским сервисима („Службени гласник РС“ број 83/2014...92/2023);

**ПОВЕРЕНИК ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА СЛУШАЛАЦА, ГЛЕДАЛАЦА И ЧИТАЛАЦА
— ОРАНИЦА У ПЕСКУ СТРАНАЧКЕ ПАТРОНАЖЕ И МЕДИЈСКЕ
НЕПРОСВЕЂЕНОСТИ**

Сажетак

Мишљења смо да у области јавног информисања влада институционална неравнотежа између независних субјеката јавног информисања, а корак у правцу успостављања институционалне равнотеже било би установљивање Заштитника јавног информисања, као браниоца медијске просвећености. Поступање Заштитника јавног информисања — на основу зрачећег дејства које углед може да произведе — служило би одстрањивању самовоље субјеката јавног информисања, што је неопходан услов за развијање просвећене јавне сфере засноване на уљудној и аргументованој дискусији. Наше гледиште о потреби успостављања Заштитника јавног информисања настало је као израз трагања за решењем које ће спречити самовољу медија и независног регулаторног тела — без угрожавања њихове независности. Након објављивања гледишта о заштитнику јавног информисања, обратили смо се извесним јавним делатницима, као и представницима Удружења новинара Србије и Независног удружења новинара Србије — са молбом да размотре аргументе за увођење Заштитника јавног информисања. Околност да нити један одговор нисмо примили белодани је показатељ изопачености јавне сфере у којој живимо! Уместо Заштитника јавног информисања, последњим изменама медијских закона²² установљен је само Повереник заштите права слушаца, читалаца и гледалаца јавних медијских сервиса, што ће представљати ораницу у песку страначке патронаже и медијске патронаже.

²² Измене медијских закона извршене су конфузно и без јавне расправе, а посебно зачуђује да су измене у питању стављене у контекст остваривања захтева органа Европске уније, имајући у виду да, процедурално и садржински гледано, дотичне измене представљају корак противу демократске правне свести и доктрине о правној држави.

Miloš Prica, LL.D.,
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

**COMMISSIONER FOR THE PROTECTION OF LISTENERS, VIEWERS AND
READERS RIGHTS: A PLOWSHARE IN THE SAND OF PARTY PATRONAGE AND
MEDIA PATRONAGE**

Summary

In the field of public information, there is an institutional imbalance between independent subjects of public information. In the author's opinion, a step towards establishing institutional balance would be the establishment of the Protector of Public Information (Ombudsman), as a defender of media literacy and enlightenment. Based on the radiating effect of trustworthy conduct and reputation, the activities of the Public Information Ombudsman would preclude the arbitrariness of public information authorities, which is a necessary precondition for the development of an enlightened public sphere based on polite and reasoned discussion. The author's view on the need to establish the institution of the Public Information Ombudsman is an expression of the search for a solution that would prevent the arbitrariness of the media and the independent regulatory authority but without jeopardizing their independence. After publishing the first article on the need for instituting the Public Information Ombudsman, the author of this paper addressed certain public figures, as well as representatives of the Association of Journalists of Serbia and the Independent Association of Journalists of Serbia, with a request to consider the author's arguments for establishing the Public Information Ombudsman. The fact that the author has not received a single response is a blatant indicator of the perversion of the public sphere which we live in! The latest amendments to media laws were introduced in a confusing manner and without public debate; surprisingly, they were placed in the context of meeting the requirements of European Union bodies, which is absurd considering that these amendments, both procedurally and substantively, represent a step against democratic legal consciousness and the legal state (Rechtsstaat) doctrine. Instead of the Public Information Ombudsman, the recent amendments to the media laws have established only the Commissioner for the Protection of the Rights of Listeners, Readers and Viewers of Public Media Services (Audience Ombudsman), which will be just a plowshare in the sand of party patronage and media patronage.

Keywords: Public Information Ombudsman, Commissioner for the Protection of the Rights of Listeners, Readers and Viewers, party patronage, media patronage.

Др Ивана Симоновић,*
Доцент,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 340.134:347(497.11)(094.5)
UDK: 347(497.11)(094.5)“1844”

DOI: 10.5281/zenodo.18045707

КОДИФИКАЦИЈА ГРАЂАНСКОГ ПРАВА У СРБИЈИ (ПРЕДМЕТ УРЕЂЕЊА И СТРУКТУРА ГРАЂАНСКОГ ЗАКОНИКА) ** ***

Апстракт: У марту 2024. године обележили смо 180 година од доношења Српског грађанског законика, прве српске грађанске кодификације након Душановог законика и треће европске. Овај значајан јубилеј повод је да се подсетимо значаја који грађански законик има за земљу своје примене. Поред значаја формално-правног извора права, грађанска кодификација потврда је стабилности друштвених и економских односа те довољне развијености научне мисли, правне културе и правних установа које се заодевају у рухо грађанскоправних норми. Истовремено, она изражава одређену филозофску и политичку опредељеност друштва и читав низ изванправних чинилаца који на њу битно утичу.

Доношењем Српског грађанског законика Србија је постала део европског правног круга у ком важи писано право. Захваљујући свом узорнику - Аустријском грађанском закону - повезала се и са римским правним наслеђем. Након укидања предатног права, уређење грађанскоправне материје препушта се појединачним законима, а тако је и данас: грађанско право у Србији није целовито и усклађено уређена правна област. У стручним и научним круговима, ипак, обнавља се интересовање за јединствено уређење грађанскоправне материје, што је исходило бројним научним радовима али и Преднацртом Грађанског законика Србије, иза чијег је писања стало и надлежно министарство.

* ivana@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0001-6919-5713.

** Рад је изложен на међународној научној конференцији Изазови и перспективе развоја правних система у XXI веку, одржаној 17. маја 2024, на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци.

*** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. година.

Бављење кодификацијом у 21. веку дотиче се бројних питања. Једно од њих свакако је преиспитивање потребе за опсежним делом какав је законик те прилагођености таквог уређења правних односа динамици савременог друштва коме често недостаје - за кодификаторски подухват неопходне - стабилност и јасна идеја о правцу друштвеног развоја. Осим ових изванправних, савременом кодификатору постављају се и питања правне природе, методолошка и предметна, а тичу се структуре законика и обухвата правне материје коју треба уредити (јер су неки грађанскоправни односи уређени и нормама јавног права, попут суседских односа или делова породичног права, док други настају гранањем унутар класичне грађанскоправне материје, попут медицинског или права потрошача). Опредељеност Србије да приступи Европској унији захтева и постепено усклађивање с њеним приватним правом, па и уређење правно ненормираних подручја припадајућих грађанском праву.

Кључне речи: кодификација, грађански законик, Српски грађански законик, Преднацрт грађанског законика, европско приватно право.

1. Увод

У марту 2024. године обележили смо 180 година од доношења Српског грађанског законика, прве српске грађанске кодификације након Душановог законика и треће европске. Овај значајан јубилеј повод је да се подсетимо значаја који грађански законик има за земљу своје примене. Поред значаја формалноправног извора права, грађанска кодификација потврда је стабилности друштвених и економских односа те довољне развијености научне мисли, правне културе и правних установа које се заодевају у рухо грађанскоправних норми. Истовремено, она изражава одређену филозофску и политичку опредељеност друштва и читав низ изванправних чинилаца који на њу битно утичу. Под условом да се кодификаторском раду приступи озбиљно и одговорно, по испуњењу ових правних и друштвено-политичких услова, друштво које се определило за такво свеобухватно и усклађено уређење правних односа збиља може добити један добар грађански законик. Законик који ће „у виду зборника сакупити и извршити квалитативну хармонизацију партикуларног права и на тај начин увећати

правни систем за још једну универзалну димензију права као науке о добром и правичном: *ius est ars boni et aequi*.¹

Историја права учи нас да је доношење великих кодификација било условљено или надахнуто најмање трима чиниоцима. Први је филозофска и правна доктрина 18. века, најбоље представљена у учењу школе природног права, утемељене на идеји постојања идеалног и универзалног права произашлог из људског разума, која је тежила да такво – рационално и за све људе једнако – право претвори у конкретна правна правила. Други важан чинилац била је велика француска буржоаска револуција, која је, до темеља срушивши стари поредак заснован на привилегијама и његове политичке институције, истакла нове принципе слободе и једнакости свих грађана, чије је остварење захтевало потпуну реконструкцију и јавног и приватног права. Напослетку, кодификовање приватног права било је подстакнуто и стварањем нових држава или осамостаљењем оних под туђом влашћу, које су свој национални идентитет, између осталог, потврђивале и новим, за целу територију државе, важећим правом (трећи чинилац). Тиме је кодификацији права додата једна изванправна одлика и улога – кодификација је постала потврдом националног идентитета.

Бављење кодификацијом у 21. веку дотиче се бројних питања. Једно од њих свакако је преиспитивање потребе за опсежним делом какав је законик те прилагођености таквог уређења правних односа динамици савременог друштва коме често недостаје - за кодификаторски подухват неопходне - стабилност и јасна идеја о правцу друштвеног развоја. Поједини теоретичари права, отуд, говоре о ери декодификације, подразумевајући под тим сложен процес у ком је грађански законик постепено почео губити свој монопол и претензију најзначајнијег правног документа једне земље. Овај процес узрочно-последично је повезан са доношењем устава с којим, будући да је акт највишег ранга, сви други акти морају бити у сагласности, па и грађански законик. У време свог доношења, грађански законици збиља су се могли сматрати уставом, јер су правним субјектима признали грађанска субјективна права, која је касније уставотворац уврстио у корпус слобода и основних људских права. Без намере умањења значаја устава, могли бисмо се ипак сложити у томе да је грађански законик ближи људима од устава, јер уређује њихову свакодневицу и одлучујуће утиче на њихове међусобне односе. Само ова чињеница довољна је да нам

¹ S. Perović, *Prednacrt Građanskog zakonika Republike Srbije, Opšti značaj kodifikacije*. Poruke s Kopaoničke škole prirodnog prava, 6/2019, стр. 5.

покаже како грађански законик не може изгубити свој сјај и како је његова вредност једнака оној коју у држави има њен устав.

Осим ових изванправних, савременом кодификатору постављају се и питања правне природе, методолошка и предметна, а тичу се структуре законика и обухвата правне материје коју треба уредити (јер су неки грађанскоправни односи уређени и нормама јавног права, попут суседских односа или делова породичног права, док други настају гранањем унутар класичне грађанскоправне материје, попут медицинског или права потрошача. У овом раду покушаћемо одговорити на нека од њих.

2. Појам кодификације и кодификовања права

У дословном смислу, кодификација означава израду кодекса (*codex*), који је у античком добу представљао скуп таблица прекривених материјалом за писање, повезан у књигу.² У касном римском царству, збирка императорових конституција звала се *codices*. Најпознатија таква збирка био је трећи део Јустинијановог кодекса (*Corpus Iuris Civilis-a*) - *Codex Iustinianus*, од ког и потиче порекло речи кодификација. Но, овде се и завршава свака сличност са савременом употребом овог термина. Јустинијанов кодекс представља збирку прописа - сређено обједињавање у једном акту постојећег права, и резултат је компилације или консолидације важећих норми.³

У ширем смислу, кодификација (од *codicem facere* – начинити, *codex* – књигу) јесте свако потпуно законско уређивање једне правне области, без обзира на то да ли се то постиже једним закоником или с више њих. Најчешће се кодификација схвата у свом ужем смислу – као уређивање неке области (или гране) права једним свеобухватним

² J. P. Schmidt, „Codification“, *Max Planck Encyclopedia of Private Law*, Vol. I (J. Basedow, K. J. Hopt, R. Zimmermann, A. Stier, eds.), Oxford University Press, стр. 221; R. Zimmermann, „Codification: History and present significance of an idea. À propos the recodification of private law in the Czech Republic“, *European Review of Private Law*, No. 3, стр. 96.

³ Тако: J. P. Schmidt, *op. cit.*, стр. 221; V. Vodinelić, *Грађанско право. Увод у грађанско право и Општи део грађанског права*, Правни факултет Union и Службени гласник, Београд, 2012, стр. 87. Постоји још уже поимање кодификације од овог: кодификација је само онај законик којим се дубље захвата у постојеће стање права. Уколико тога нема, јер се садржина постојећег права битније не мења, реч је о инкорпорацији - о укључивању у кодификацију и обједињавању постојећег права. Разликовање није одсечно, јер се и при компилацији и инкорпорацији ствара донекле ново право или постојеће мења да би се створила кохерентна целина.

закоником.⁴ Уколико су предмет уређења грађанскоправни односи, говоримо о грађанском законнику. Грађански законик је „централно, заокружено, усклађено и потпуно уређење целокупног (или готово целокупног) грађанског права у једном великом законнику“.⁵ Не само због свог обима, већ и зато што је за материју свог уређења грађански законик средишњи и примарни извор права (остали су супсидијарни), овај велики закон треба да се зове законик и самим својим називом разликује од свих осталих, рекли бисмо, обичних закона.

Кодификација је ознака како за резултат кодификаторског рада (а то је законик), тако и за саму активност стварања законика, коју ћемо означити термином кодификовање (права). Законик је новостворена, систематски уређена и посложена целина, која се одликује целовитошћу (јер уређује целокупну или готово целокупну грађанскоправну материју у једној држави⁶) и доследношћу (у језику, стилу, номотехници, изабраним начелима који, попут вредносних оријентира, прожимају сваку норму законика).

Предности кодификације (у ужем смислу) јесу систематичност и целовитост уређења изабране правне области, мање понављања и правних празнина, које се, и поред најбоље воље и труда, теже постижу усвајањем (за исту област правних односа) више појединачних прописа. С обзиром на то да у кодификацији у ширем смислу учествује више различитих комисија и да је различито време редиговања појединих закона, целовитост увида у предмет уређења теже је постићи.⁷

У литератури се наилази на приписивање савременог значења кодификације – законодавни поступак уређења једне области права на систематичан, јасан и свеобухватан начин – енглеском теоретичару Џеремију Бентаму (Jeremy Bentham)⁸. Очигледно је да се овако схваћеним изразом кодификација не могу означити законски текстови који су, мада тако названи (кодекс, кодификација), лишени претензија систематичног правног уређења (Хамурабијев Законик, поменути

⁴ Већина писаца кодификацију схвата у ужем смислу, било да се њоме садржински дубље захвата у постојеће право, било да се обједињује у целину постојеће право, сачињено од више формалних извора. Тако: О. Станковић, В. Водинелић, *Увод у грађанско право*, Номос, Београд, стр. 9. Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *Увод у грађанско право*, Пунта, Ниш, 2008, стр. 48-49.

⁵ V. Vodinelić, *op. cit.*, стр. 87.

⁶ Пројекат доношења Европског грађанског законика указује и на могућност постојања наднационалне грађанске кодификације.

⁷ Видети и: О. Станковић, В. Водинелић, *op. cit.*, стр. 9.

⁸ Тако: J. P. Schmidt, *op. cit.*, стр. 221.

Јустинијанова кодификација). Они не задовољавају критеријуме савременог поимања кодификације.

Кодификација се, по правилу, везује за законодавну активност државе: доносилац кодификованог права је држава. Правила меког права (*soft law*), попут *Draft Commom Frame of Reference (DCFR)*, *Principles of European Contract Law (PECL)*, *UNIDROIT Principles of International Commercial Contract*, задовољавају техничке и услове у погледу структуре текста, али иза њих не стоји држава, па се, у најбољем смислу, могу сматрати приватном или нелегислативном кодификацијом.⁹

3. Порекло идеје и сврха кодификације

У европско-континенталном правном систему кодификовање права незаобилазна је етапа, која претпоставља његову довољну развијеност и устаљеност друштвених односа, законских и правних извора уопште, правне теорије и правне културе, технике и терминологије.¹⁰ Са своје стране, кодификација и сама доприноси стабилизовању друштвених односа, правном јединству и правној сигурности. Идеја о потреби кодификовања права у систематски усаглашену повезану целину резултат је више историјских и интелектуалних чинилаца.

У шеснаестом веку, у периоду хуманизма, на потребу за кодификованим правом указали су правници тог доба, истицањем недостатка Јустинијанове кодификације, која није била нити јасан нити систематски повезан правни текст. Правних извора важећег права у том добу било је напретек: осим римског права (текстова у *Corpus iuris civilis*-у), примењивани су и локални обичаји, статуту градова и већих територијалних целина. Притом, рецепирано римско право било је супсидијарни извор права, примењивано уколико за одређени однос није било обичаја или статутарног правила. Правној неуређености требало је стати на пут јединственом кодификацијом.

Филозофски и интелектуални темељи кодификаторске идеје положени су у 17. и 18. веку. Школа природног права, са својим новим погледом на положај човека, на државу и друштво, највише је томе допринела. Њени припадници истичу уговорну природу државе, створене друштвеним договором појединаца који на њу преносе овла-

⁹ О пројектима стварања европског приватног права видети у: И. Симоновић, „На путу ка европском приватном праву (европеизација приватног права)“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2022, LXI/97, стр. 183–199.

¹⁰ Без ових претпоставака, указује се, кодификација или није могућа или је извршена под утицајем или по угледу на другу кодификацију. Тако: Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, стр. 48.

шћења заштите својих природних права (чије је порекло у разуму, отуд и назив право разума, разумно право), посебно слободе и права својине. Својим законима држава је била дужна осигурати стабилна и за све обавезујућа правила по којима се имало живети.¹¹ Други важан интелектуални подстицај кодификацији дошао је од права разума и идеје да право треба логички уредити у један рационални систем, коришћењем строге логичко-математичке дедукције.

Замах идеји о кодификацији дошао је и од просветитеља, који су у писаном закону видели инструмент ослобођења човека од средњовековних окова и традиционалног ауторитета. Уместо да буде препуштен арбитерности судија и других правника (како је то бивало у Средњем веку) слободан човек треба да се управља по праву које је сређено у једноставан и разумљив систем правила. Аустријски и пруски монарси (просвећени апсолутисти) спремно су прихватили идеју кодификације: пруски *Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten* донет је 1794, а аустријски законик - *Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch* – 1811. Владари ових двеју монархија донетим законима промовисали су идеје општег добра, правде и владавине права, али су исто тако исказали државно јединство и свој владарски монопол над законодавним процесом.

Прву генерацију грађанских законика карактерише остваривање не само правног, већ и политичког циља. Правни циљ био је постизање правног јединства, успостављањем заједничког и, на целој територији државе, важећег правног поретка. Законици 18. и 19. века превазишли су свој правни задатак и учинили корак даље: допринели су утемељењу националних држава, на сасвим новој политичкој философији, дијаметрално супротној од феудалног поретка, постигавши тиме и значајан политички циљ.¹²

4. Претпоставке и услови за кодификацију

Разлози за доношење грађанских законика у европским правним системима могу се свести на три основна аспекта.¹³ Најпре, кодифика-

¹¹ Идеја Џона Лока (John Locke) коју је каснио развио Џ. Бентам у принцип утилитаризма – сврха свих закона је осигурање највеће среће за највећи број људи. J. P. Schmidt, op. cit., стр. 222.

¹² Француски грађански законик је репрезентативни пример таквог доприноса.

¹³ Могуће је уочити три кључна историјска мотива-подстицаја доношења националних грађанских законика: економски мотив, државни интерес и интерес грађана. С. J. H. Jansen, „A European Civil Code and National Private Law: Lessons from History”, *European Review of Private Law*, бр. 3 и 4/2016, стр. 475.

ција је представљала одговор на превелику сложеност и конкуренцију различитих правних извора – римског, канонског, обичајног права, *lex mercatoria*, као и локалних статута и привилегија – чиме се тежило успостављању јединственог и прегледног правног поретка. Законодавцима је било омогућено ефикасније обликовање друштвених односа и усмеравање развоја друштва (за разлику од *ius commune* које је било везано за академску традицију и теже подложно политичким променама), чиме су кодификације одиграле и значајну модернизаторску улогу.¹⁴ Коначно, кодификације су имале и снажну националну димензију: оне су се посматрале као симболи државног идентитета, једнако значајни као национални језик или књижевност. Не мање важно је и да свака држава доношењем законика преузима монопол у стварању (обавезујућег, санкцијом снабдеженог) права.

Свака кодификација треба да задовољи неколико захтева. Неопходно је да буде потпуна, свеобухватна (без правних празнина и упућивања на друге изворе права, који јој тад служе као допуна); написана једноставним и разумљивим језиком (адресатима права треба да буду јасна правила по којима треба да се понашају¹⁵); законик мора бити објављен (промулгован) да би обавезивао.

Грађанске кодификације обично бивају донете после дужег развоја, кад се правни односи довољно искристалишу и учврсте, одражавајући на тај начин стабилније друштвене односе. За успешну кодификацију потребан је и одговарајући степен развоја правне науке, партикуларног законодавства и судске и пословне праксе са изграђеним нормама понашања, правних појмова и установа. Осим правних, на кодификацију утичу и изванправни чиниоци: развијени и довољно устаљени друштвени односи да се могу трајније кодификацијом правно уобличити, економска организација друштва, културни иден-

¹⁴ У Јапану, на пример, усвајање грађанског законика (1896) представљало је важан корак ка осавремењивању (и вестернизацији) јапанског традиционалног друштва. Модернизација Јапана започета је у 19. веку под притиском великих сила да се земља отвори за међународну трговину. Међународни трговински споразуми закључени у том периоду били су изузетно неповољни за Јапан, приморавши га на одрицање од самосталног вођења пореске политике и пристајања на екстериторијалност друге уговорне стране (САД, Русија, Енглеска, Француска, Холандија). Да би их изменио, био је приморан на убрзану модернизацију и прихватање западних правних модела, што је кулминирало доношењем Грађанског законика као симбола прихватања западне цивилизације. Н. Ishikawa, „Codification, Decodification, and Recodification of the Japanese Civil Code”, *The Scope and Structure of Civil Code*, J. C. Rivera (ed.), Springer, 2013, стр. 268.

¹⁵ Отуда став да језик кодификације не може бити латински, већ језик којим говоре становници државе- доносиоца законика, чиме се они јаче повезују са својом државом и стварају осећај заједничког националног идентитета и припадности.

титет заједнице, филозофско и политичко опредељење да се заједнички живот уреди на принципима правде и правичности, прихватање да разлике треба да нас уједињују уместо раздвајају.¹⁶

Системски, успешна кодификација мора водити рачуна о две најзглед супротне тежње: да учврсти изграђене односе и допринесе већем поштовању начела правне сигурности и да истовремено не затвара пут даљој еволуцији права, већ да је подстиче.¹⁷ Поред тога, кодификација мора бити изграђена на принципима и правилима који се могу открити разумом, који су својствени људској природи и стога једнаки за све грађане, а сакупљени у један закон како би га они знали и по њему се управљали. Ово су идеје школе природног права која је битно утицала на први талас кодификовања грађанскоправне материје.¹⁸

Иако су постојали приговори да су постојећи друштвени односи нестабилни и да стога не представљају довољну гаранцију за добру кодификацију (нпр. због превирања својинских односа), велики законици, укључујући и оне најстарије, имају значајну улогу у обликовању нових односа, пројектујући жељене односе, а не само озакоњујући постојеће.¹⁹

5. Важније кодификације у Европи

Кодификовање приватног/грађанског права, почев од 18. века па надаље, представља прекретницу у развоју ове правне области. По мишљењу професора Цимермана, са собом је донело националну фрагментацију европске правне традиције, свдећи важење (националног) законика на територију суверенитета државе свог доносиоца.²⁰

¹⁶ Овде су наведени само неки изванправних чиниоци који битно утичу на садржину и систем идентитета одређене кодификације. Видети и: S. Perović, op. cit., стр. 5. R. Zimmermann, „Codification. The Civilian Experience Reconsidered in the Eve of a Common European Sales Law”, *European Review of Contract Law*, 2012, 8(4), стр. 374.

¹⁷ S. Perović, op. cit., стр. 5 и 6.

¹⁸ R. Kovačević Kuštrimović, M. Lazić, „Грађански законик Србије и право Европске уније”, *Актуелна питања грађанске кодификације*, тематски зборник, 2008, стр. 18.

¹⁹ R. Kovačević Kuštrimović, „Кодификација грађанског права у Србији”, *Актуелна питања грађанске кодификације*, тематски зборник, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2008, стр. 15-16.

²⁰ R. Zimmermann, *The New German Law of Obligations, Historical and Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2005, стр. 5. На овом се месту професор Цимерман позива и на Јерингове речи да је кодификација правну теорију свела на националну дисциплину, чије се интелектуалне границе подударају с политичким, тј. државним (R. von Jhering, *Geist des römischen Recht auf dem verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, 1907).

Посматрањем дотадашњих правних извора, може се рећи да је доношење грађанских законика означило крај друге младости римског права, тј. његове практичне примене у европским земљама. Овде, наравно, мислимо на реципирано римско право, у чије су се оригинално ткање временом (од пада Западног римског царства до 18. века кад државе почињу доносити своје грађанске законике) уткали, тиме га и променили, обичајно право, канонско право, трговачки обичаји, те теорија природног права. Толико разноврсних правних извора у једној држави, од којих су неки имали веома уско подручје примене (попут градских статута) свакако нису ишли на руку правној сигурности и извесности, сазнатљивости права и предвидивости правне ситуације. Требало је да се овакав правни неред реши кодификацијом, окупљањем на једном месту грађанскоправних норми и систематским уређењем широке грађанскоправне области.

Деветнаести век био је век великих кодификација, започет Француским грађанским законом (1804), који је као модел послужио већини потоњих кодификација грађанског права, на европском али и на простору Јужне Америке. Значај *Code Civil* за Французе можда понајбоље описују речи угледног француског професора права Карбонијеа (*Carbonnier*) да он не предаје грађанско право, већ *Code Civil*, којег је назвао грађанским уставом француских грађана.²¹

Француски *Code civil* није поникао само из духа револуције која је радикално укинула феудалне институције старог режима (пре свега, укинута су сталежи, а грађанима призната једнакост и иста права) и, наместо њих, истакла нове вредности и принципе (неприкосновеност приватне својине, другачији концепт породице и наследни режим, слобода уговарања). У себе је овај законик обухватио и све резултате дугогодишњег историјског развоја, спајајући традиционалне и нове правне институте. Захваљујући утицају *droit écrit* с југа Француске, очувана је веза с римским правним наслеђем, али је исказано и дужно поштовање

²¹ J. C. Rivera, *The Scope and the Structure of Civil Code*, стр. 8. Овај исказ уваженог професора Карбонијеа постаће незаобилазно место у објашњењу значаја ове кодификације, додуше, мало промењен: Француски грађански законик је економски устав француског народа. На слична запажања о значају грађанске кодификације наилазимо и касније, у двадесетом веку. Године 1968. министар правде Аргентине и уважени професор Грађанског права, Guillermo Borda, осврћући се на тад актуелну реформу грађанског права, рекао је: „По цену да износим јеретичку мисао, сматрам да је грађански законик важнији од националног устава, јер је ближи народу чију свакодневицу уређује, његове норме су свуда око обичног човека...“. Овај исказ поновљен је у Уводу пројекта доношења јединственог законика, 1998. године.

према обичајном праву (*droit coutumier*) њених северних делова. Тако је, на пример, одатле преузет принцип консенсуализма и примењен на стицање својине, уместо римског традиционг система (уговором, а не предајом ствари, преноси се својина).²²

Француски грађански законик заснован је на уверењу просвећености и права разума да ће се другачијим уређењем правне материје поставити темељи (новог) рационалног поретка друштвеног живота. Многе одредбе законика, стога, треба читати и тумачити у кључу теорије природног права, јер њен дух провејава овом кодификацијом: постоје аутономна и за све важећи универзални природни принципи, независни од религије о територије, из којих се изводи систем правних правила и друштвени поредак заснован на разуму.

Немачки грађански законик (*Bürgerliches Gesetzbuch*) закаснио је плод кодификаторског процеса, донет пред крај 19. века (са симболичним ступањем на снагу 1900, као знак новог и другачијег доба), на чијем су почетку Француска и Аустрија већ кодификовале своје грађанско право.²³ Пре доношења Немачког грађанског законика требало је савладати отпор представника историјскоправне школе (чији је Савињи изразити представник²⁴) и став да свака држава треба да следи сопствени историјски и правни развој, па и грађански законик донесе кад томе буде време. Насупрот томе, правни партикуларизам свакако је препоручивао немачко грађанско право за кодификовање.²⁵

²² D. Stojanović, *Uvod u građansko pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1990, стр. 32-33.

²³ Кодификаторски рад није утихнуо у међувремену. За Србију посебно је значајна 1844. година, у којој је, на Благовести, промулгован Српски грађански законик.

²⁴ Позната је Савињијева идеја о праву као духу народа (*Volksgeist*). Не само да је одбацио идеју кодификације (подржане од стране Тибоа), већ је и сам њен појам означио као „неоргански, ненаучни, арбитрерни и непријатељски према традицији“. У најбољем случају, сматрао је кодификацију непотребном, у најгорем – да ће разорити органски развој права. F. C. von Savigny, *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 1814. Према: R. Zimmermann, *The New German Law of Obligations. Historical and Comparative Perspective*, стр. 10.

²⁵ На територији некадашње Пруске важио је Општи земаљски законик; у Рајнској области, Алзасу и Лорану примењивао се Француски грађански законик; у Великом војводству Баден – земаљско право Бадена (*Badisches Landrecht*); у Саксонији важио је њен законик; у неким деловима Баварске примењиван је Аустријски грађански законик, а у деловима Шлезвиг-Холштајна – данско право. У преосталим деловима и даље се примењивало *ius commune*, али тек супсидијарно – уколико за одређени однос није било локалног обичаја! R. Zimmermann, *The New German Law of Obligations. Historical and Comparative Perspective*, стр. 7.

Од средине 19. века постало је јасно да је Немачкој потребан грађански законик. С једне стране, формира се савез немачких држава (*Deutscher Bund*) којима је било потребно заједничко право, с друге – јединствено и систематско правно уређење захтевале су и економске промене, индустријализација, урбанизација и, с њом повезан, настанак новог друштвеног слоја, нове грађанске класе. Јединствено и кодификовано грађанско право, суштински, условили су нови правни институти, неосредно повезани с новим економским (капиталистичким) уређењем.²⁶

Двадесети век симболично је почео ступањем на снагу Немачког грађанског законика (1900), неколико година касније и швајцарског Закона о облигационом праву, те њеног Грађанског законика (1912). Будући савременији, ови правни акти преузели су улогу угледника, па су, тако, под њиховим утицајем донети грчки, португалски, бразилски и јапански законик (под утицајем Немачког грађанског законика) односно турски, који је, уз мање измене, следио швајцарски Закон о облигационом праву.²⁷ Не треба заборавити ни да је Закон о облигационим односима писан под снажним утицајем реченог швајцарског закона.

6. Кодификација и европеизација приватног права

Историјски посматрано, кодификација грађанског права у XIX веку била је симбол државне суверености и зрелости правног система. Национални законици, попут француског *Code civil* (1804) и немачког *BGB* (1900), представљали су не само правно-техничке акте, већ и културне и политичке манифесте националне државности. Њиховим усвајањем требало је разнородне правне изворе објединити у један систе-

²⁶ О процесу кодификације у Немачкој: R. Zimmermann, *The New German Law of Obligations. Historical and Comparative Perspective*, стр. 6-24. Врло брзо по ступању на снагу, показало се да редактори законика нису узели у обзир нову друштвену структуру: писан за предузетнике, земљопоседнике и чиновнике (у време свог доношења најбројније грађане) одражавао је вредности доба које ће брзо нестати, под теретом бурних историјских промена које је донео завршетак Првог светског рата. K. Zweigert, K. Kötz, *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen, 1996, стр. 142-143.

²⁷ Тема рада не дозвољава појединачно бављење поменутиим кодификацијама. Заинтересованог читаоца упућујемо на зборник радова *The Scope and Structure of Civil Codes* (2013) у ком су садржани национални извештаји о кодификацији грађанског права у Европи, Кини, Шкотској, Америци; K. Zweigert, K. Kötz, op. cit. и литературу на коју се тамо упућује.

матизован акт и тиме обезбедити правну сигурност и јасноћу у примени права. Савремени процес европеизације приватног права може се разумети као наднационална форма кодификације. Док смернице и уредбе Европске уније делују као фрагментарна кодификација, уређујући поједине сегменте приватног права (нпр. одговорност за производе, заштиту потрошача, уговоре на даљину), академски пројекти попут *Principles of European Contract Law (PECL)* (Lando, Beale, 2000–2002), *Common Frame of Reference (CFR)* (Von Bar, Swann, 2010) или *Avant-projet Code européen des contrats* (Gandolfi, 2001) представљају покушај свеобухватне кодификације на европском нивоу. Овим се пројектима нуде заједнички принципи и модел-правила која би могла да послуже као основа будућег Европског грађанског законика.²⁸

У том смислу, европско приватно право постоји у два вида: као *acquis communautaire* – позитивно право ЕУ, сачињено од смерница и уредаба, и као *acquis commune* – академски концепт утемељен на заједничкој правној традицији (римско право, *ius commune*).

Оба вида представљају различите облике кодификације: један нормативан, други теоријски. Њихова заједничка сврха је да обезбеде јединство и предвидивост у регулисању приватноправних односа на европском простору. Европеизација приватног права исцртава обресе заједничког европског приватног права, аутономног и новог у целом праву ЕУ, што показује да је реч о процесу који има кодификацијску димензију.

Међутим, као и код националних кодификација, европска кодификација суочава се са отпорима. Посебно француски теоретичари истичу опасност од губитка националног идентитета и правне традиције уколико би Европски грађански законик заменио националне законике.²⁹ Овај отпор показује да кодификација, било национална или наднационална, није само правно-технички процес, већ и политички и културни чин.

У Србији рад на новом Грађанском законик у XXI веку треба искористити за осмишљавање националне кодификације у светлу европских иницијатива. Србија, као држава која тежи европским интеграцијама, мора да усклади своје приватно право са правом ЕУ, али и да очува сопствену правну традицију. На тај начин, национални пројекат кодификације постаје део ширег процеса европеизације приватног права, што показује да је дијалог између традиционалне кодификације и европске хармонизације кључан за разумевање савремених правних процеса.

²⁸ И. Симоновић, *оп. cit.*, стр. 183–199.

²⁹ G. Cornu, *Code civil et identité nationale*, 2002; F. Raniери, *Europäisches Privatrecht*, 2009.

Опредељеност Србије да приступи Европској унији захтева и постепено усклађивање с њеним приватним правом, па и уређење правно ненормираних подручја припадајућих грађанском праву.

Ипак, говори се и о ери декодификације, подразумевајући под тим сложен процес у ком је грађански законик постепено почео губити свој монопол и претензију најзначајнијег правног документа једне земље.

Процес декодификације, схваћен као издвајање појединих института из законика и њихово смештање у посебне законе, што доводи до губитка јединства правног система, почиње после Првог светског рата. Као што је то био случај с кодификацијом, и овај обрнути процес носио је печат свог времена, па су се преко њега остваривали разноврсни циљеви. Уколико се задржимо само на правним разлозима, установићемо да је декодификацију подстакло нагло развијање појединих делова грађанскоправне материје који су одступали од основних начела грађанског права, персонално (с обзиром на субјекте-адресате тих посебних норми) или предметно. Тако заштита слабије уговорне стране провоцира уређење посебним законима права потрошача, породичноправних односа (где је јавни интерес наглашенији у односу на већину осталих грађанскоправних односа) или стамбених питања (грађана слабијег имовинског стања). Природа појединих односа у којима је наглашена економска сврха, попут привредних или радних односа, тражила је посебно, ван законика, уређење. У постсоцијалистичким државама јавили су се нови (или вратили познати) институти, попут приватне својине наместо друштвене, за које није било места у старом праву, али су морали добити своје засебно уређење.³⁰

Процес декодификације показује се нарочито значајним у области трговачког права. Велики број закона из сфере приватног права донет је и примењује се ван оквира грађанског и трговачког законика. У појединим случајевима из законика су једноставно изостављени цели правни институти, попут права привредних друштава, стечаја, осигурања или поморског превоза. У Француској важи Наполеонов законик, али и он је више пута морао бити ревидиран како би се укључиле нове теме, као што су заштита приватности, биоетика и одговорност произвођача за производе с недостатком.³¹

³⁰ За Бугарску, као постсоцијалистичку државу, упућујемо на: И. Русчев, „Възторзи и отрицания (Тъжната история на надеждата за български граждански кодекс и нейното забвение)“, *Сборник научни изследвания в намет на професор Петко Попов*, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, 2024, стр. 19-47.

³¹ J. S. Borghetti, „French Law“, *The Scope and Structure of Civil Codes*, стр. 195-198.

Декодификација се не своди само на случајеве издвајања појединих питања из грађанског или трговачког законика како би она била регулисана посебним законима (који онда чине законодавне микросистеме), нити на уређивање нових области посебним законима који остају изван законика (грађанског или трговачког). Грађански законик данас мора коегзистирати с другим изворима, чак и вишег хијерархијског ранга, попут устава, супранационалног или права европске заједнице, из којих такође произилазе грађанска субјективна права, чије остварење појединци могу штитити не само на националном, већ и на супранационалном нивоу.³²

7. Кодификовање грађанског права у Србији

У Србији је први грађански законик донет 1844. године (*Законик грађански за Књажевство Србско*), захваљујући коме је ухваћен европски талас грађанских кодификација 19. века и, можда значајније, у правни и друштвени систем тадашње Кнежевине Србије пренете неке идеје школе природног права. Иако се овом законуку често замера да је скраћена и не сасвим добро на српске прилике прилагођена верзија Аустријског грађанског законика, ипак се не може порећи да је он био важан корак у успостављању законитости у новонасталој држави. Захваљујући свом узорнику – Аустријском грађанском законуку – у српско право ушле су идеје природноправне школе, које су оживотворене, не само у аустријској кодификацији, већ, и понајпре, у Француском грађанском закону. Тако у одредбама Српског грађанског законика читамо о једнакости и равноправности правних субјеката, о гаранцији приватне својине, слободи уговарања. Уколико имамо у виду да је се тадашња Србија тек почела установљавати као самостална држава, постепено замењујући феудални систем уређења новим, гаранција индивидуалне приватне својине, као основног права свког субјекта, свакако је била важан допринос промене дотадашњег својинског система.

Осим ових, врло конкретних промена, доношење Српског грађанског законика омогућило је повезивање нашег права с римским правом и подстакло развој правне мисли. „Овај законик важио је један век и, поред осталог, омогућио да Србија, као и остали делови бивше Краље-

³² Право на мирно уживање имовине, од усвајања Протокола 1 уз Европску конвенцију о људским правима и основним слободама којим је гарантовано, његов ималац може бранити од државе и пред Европским судом за људска права.

вине СХС који су га примењивали, буду третирани као део европског, континенталног правног миљеа, у коме важи писано право.”³³

Законик је важио до 1946. године. Законом о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. и за време непријатељске окупације стављен је ван снаге, али су тадашње правне прилике изискивале његову даљу примену на оне грађанскоправне односе неуређене новим прописима. Према овом Закону, наиме, предратни правни прописи изгубили су снагу формалних извора права, али су их судови могли примењивати као правна правила на односе који нису уређени новим прописима и ако то није у супротности с новим вредносним системом (уставом ФНРЈ и њиме успостављеним поретком). Захваљујући томе, Српски грађански законик остао је у примени као посредни правни извор права, а за оне правне односе који ни данас нису добили своје правно уређење (попут поклона, послуге, личних службености) он је то и данас.³⁴

Важеће грађанско право у Србији разасуто је по посебним законима, што отежава његово сазнавање и примену, а готово неизбежним чини неусклађеност појединих решења за истоврсне грађанскоправне односе, па и постојање правних празнина. Седес грађанскоправне материје налази се у Закону о основама стварноправних односа и Закону о

³³ R. Kovačević Kuštrimović, M. Lazić, „Građanski zakonik Srbije i pravo Evropske unije”, стр. 18. О Српском грађанском законнику видети и: *Српски грађански законик – 170 година после*, зборник радова (ур. М. Полојац, З. С. Мирковић и М. Ђурђевић), Правни факултет Универзитета у Београду, 2014; чланци објављени у Зборнику радова Правног факултета у Новом Саду, броју посвећеном двестотој годишњици Првог српског устанка и Српском грађанском законнику (бр. 2, т. 1, 2004); Dragoljub Popović, „Serbian Civil Code in the History of Serbian Law”, *Pravni zapisi*, br. 2/2024, стр. 466-479.

³⁴ О раду на кодификацији грађанске материје у Србији у 20. веку, видети: Б. Благојевић, „Нека општа питања досадашњих кодификатора грађанског (и трговачког) права, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3-4/1969, стр. 279-296; Ж. Ђурђевић, „Грађански законик као одраз наших друштвених односа”, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3-4/1969, стр. 309-338; Р. Ђуровић, М. Орлић, „Од Општег имовинског законика до Закона о облигационим односима – допринос професора Михаила Константиновића, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3/1978, стр. 245-265; З. Мирковић, „Рад Живојина Перића на кодификовању грађанског законика међуратне Југославије”, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1/2021, стр. 1-34; М. Орлић, „Михаило Константиновић и преуређење грађанског права у српском и ранијем југословенском праву”, *Анали Правног факултета у Београду*, Посебан број у част професора Михаила Константиновића, 2022, стр. 83-92; З. Мирковић, „Михаило Константиновић о раду на грађанском законнику у међуратној Југославији”, *Анали Правног факултета у Београду*, посебан број у част професора Михаила Константиновића, 2022, стр. 99-124.

облигационим односима, који је за поједине опште институте грађанског права готово па преузео улогу општег дела грађанског законика. Поменимо, на пример, да је у 300 уређен институт уговора, а не правног посла (као ширег концепта), што сасвим природно одговара чињеници да је уговор један од основа настанка облигационих односа. На друге грађанскоправне односе којима је, такође, основ изјава воље, само што она није уговорна, морају се сходно примењивати ове или посебне норме за тачно одређену врсту правног посла.³⁵ Исто тако и норме о правним субјектима треба тражити у неколиким посебним прописима. У Породичном закону налазе се одредбе о стицању опште пословне способности, за коју, ако је уговорна пословна способност, важне су и одредбе Закона о облигационим односима. И одредбе о посебним пословним способностима садржане су у Породичном закону. Правни субјективитет правних лица има, такође, више правних извора: Закон о задужбинама, Закон о привредним друштвима и слично.³⁶

Неки институти Општег дела остали су, упркос свему, потпуно неуређени или недовољно уређени. То је нпр. случај са изјавом воље и правним послом, као и пословном способношћу, правним лицем, стварима, условом и роком, општим појмом заступништва, застарелосту, злоупотребом права

Материја стварног права остала је најнеуређенија. Донето је и овде неколико закона, али њима је уређен тек по један институт стварног права – хипотека, регистрована залога. Носећи институт стварног права и најважније субјективно грађанско право – својина – остала је у Закону о основама својинскоправних односа, коме и само име каже да такво уређење није ни изблиза довољно.³⁷

³⁵ Тако ће се на завештање, као једнострану правни посао, применити норме Закона о наслеђивању.

³⁶ Норме о ствари као правном објекту, услову, року и налогу (као модификацијама правних послова), заступништву, застарелости и преклузији, такође општим појмовима грађанског права којима је место у Општем делу Грађанског законика, нису систематизоване, већ су део појединачних закона (300, Закон о наслеђивању) или нису уопште ни уређене (попут појма ствари).

³⁷ После Другог светског рата, плурализам облика својине и њена нерешена социјална функција спречавали су доношење грађанског законика као јединственог, логичког и потпуног система приватног права. Бројне комисије нису успеле да превазиђу политичке препреке везане за питање својине. Тек последњим Уставом уклоњена је та баријера, па је оформљена нова Комисија за писање грађанског законика која је пописала кључна питања за правничку јавност и отворила пут ка доношењу грађанског законика R. Kovačević Kuštrimović, „Kodifikacija građanskog prava u Srbiji”, стр. 14.

Имајући ово у виду, уважавајући вишегодишње иницијативе правника (посебно изражене у Порукама Копаоничке школе природног права) и предлог Удружења правника Србије, Влада Републике Србије донела је Одлуку о образовању посебне Комисије ради кодификације грађанског права и израде Грађанског законика.

У образложењу одлуке³⁸ наведено је неколико разлога којим је њен доносилац био руковођен. Пре свега, Србија је једна од ретких европских земаља која нема кодификовано грађанско право, па је, у том смислу, у доцњи у односу на друге земље Европе. Испуњени су и неопходни услови за кодификацију грађанског права - постојеће стање законодавства у области грађанскоправних односа, установљена судска пракса и развијена правна теорија представљају квалитетну основу за рад, који не треба схватити као просто сакупљање, преузимање и техничко уобличавање постојећих прописа у нову правну целину.

Рад Комисије, пре свега, треба да обухвати анализу постојећих законских решења, њихово осавремењивање и доградњу, а нарочито њихово међусобно и усклађивање са савременим тековинама цивилизације права, правне праксе и правне теорије. Истакнута је и нужност усклађивања појединих законских решења у овој области с решењима ратификованих међународних конвенција, међународним стандардима и читавим низом смерница Европске уније.³⁹

Грађански законик треба донети и због општег стања нашег права, његове историје и културе, као и због значајног корака ка владавини правне сигурности: свака кодификација у области грађанског права, већ самим својим постојањем, увеличава богатство правне заједнице и доприноси стабилности правних установа. То представља један од неопходних услова конституције правне државе. Она омогућава свим правним субјектима, како грађанима, тако и правним лицима да на једном месту имају корпус свих грађанских субјективних права.⁴⁰ Стварање права Европске уније, или како се то популарно каже јединственог правног простора, не стоји на путу кодификовања грађанског права у нашој земљи; пре ће бити да га подстиче и помаже у прихватању решења која су већ прихваћена као заједничка и наишла на пуну

³⁸ Радни материјал и текст Преднацрта доступни су на сајту Министарства правде Републике Србије. <https://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/articles/zakonodavna-aktivnost/gradjanski-zakonik/>

³⁹ R. Slijepčević, „Izrada Građanskog zakonika Republike Srbije – koncepcija, sadržina i najvažnije novine Prednacrta“, *Revija za evropsko pravo*, 1/ 2013, стр. 100.

⁴⁰ *Ibidem*, стр. 101.

потврду. Далеко је једноставније у процес усаглашавања (па и уједначавања) с европским приватним правом ући са систематизованим и уређеним грађанским правилима - с грађанским закоником - који ће се, тамо где је потребно, уподобљавати приватном праву ЕУ.⁴¹

Комисија угледних теоретичара права, правних практичара и стручњака израдила је Преднацрт Грађанског законика и ставила га на критички увид јавности⁴² Објављено је неколико целина. У години 2007-ој објављен је Извештај Комисије с отвореним питањима, као позив на стручну дискусију и налажење најбољих решења, те ради информисања опште јавности о значају подухвата какав је кодификовање грађанског права. Овде се могу наћи орјентациони садржај Грађанског законика и Уводне одредбе с општим начелима која се односе на све грађанскоправне односе. Предлог уређења облигационих односа објављен је у другој књизи, 2009. године. У трећој књизи Преднацрта уређена је област породичних односа, у четвртој – област наследног права (под насловом Наслеђивање). Обе књиге објављене су 2011. године.⁴³ Књига пета, према орјентационом садржају посвећена стварноправним односима, није досад објављена, чиме се, изгледа, потврђују најмање две чињенице. Најпре да се наставља са занемаривањем ове области грађанског права, њеним штурим и недовршеним правним нормирањем, што оставља неповољан утисак. Потом, чини се да је уређење стварноправних односа у Србији најзахтевније и да му морају претходити одговори на крупна питања, пре свега о концепцији својине и гаранцијама имовинских права, која су прерасла у основна људска права.

8. Закључак

Тема кодификовања грађанског права готово је увек актуелна. Јасно је да су у 21. веку другачији подстицаји за доношење грађанских законика од оних у 18. и 19. веку, када су на правном небу, као најсјајније звезде, засијали грађански законици Француске, Аустрије, касније и Немачке. Законици ових земаља, стари и до двеста година, сада се осавремењују не би ли ухватили корак с новом друштвеном стварношћу и чињеницом припадања јединственом економском и правном простору ЕУ. У теорији се указује и на актуелност грађанске кодифика-

⁴¹ R. Kovačević Kuštrimović, op. cit., 14.

⁴² Доступно на сајту Министарства правде .

⁴³ Критички о полазним концепцијама и оствареним циљевима Комисије: A. Radonjić, *Kodifikacija građanskog prava u Srbij i- zašto i kako?*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2018.

ције у земљама које су под утицајем социјалистичких револуција раскинуле са класичним грађанским правом, изгубивши везу са европским правом.⁴⁴ Отуда се у њима ужурбано, већ у зависности од основне стратегије земље, врше припреме или за доношење нових грађанских закона или за модернизацију старих.

Сваком се кодификацијом настоје успоставити национално јединство, стабилност друштвених односа и правна сигурност. Истински је, ипак, успешан само онај кодификаторски подухват који судској пракси оставља простора за прилагођавање норме новим или другачијим друштвеним потребама, те у том смислу није препрека нужној еволуцији права, већ њен подстицај.

Доношењем Српског грађанског законика Србија је постала део европског правног круга у ком важи писано право. Захваљујући свом узорнику - Аустријском грађанском законнику - повезала се и са римским правним наслеђем. Након укидања предатног права, уређење грађанскоправне материје препушта се појединачним законима, а тако је и данас: грађанско право у Србији није целовито и усклађено уређена правна област. У стручним и научним круговима, ипак, обнавља се интересовање за јединствено уређење грађанскоправне материје, што је исходило бројним научним радовима али и Преднацртом Грађанског законика Србије, иза чијег је писања стало и надлежно министарство. У Образложењу Преднацрта Грађанског законика Републике Србије наведено је да су сви неопходни услови за кодификацију грађанског права у Србији испуњени: постојеће стање законодавства у области грађанскоправних односа, установљена судска пракса и развијеност правне теорије допуштају један овако озбиљан легислаторни рад.

Иако је надлежно министарство предвидело две године за окончање у 2015-ој започетог рада на кодификацији грађанског права, то се није десило. Уместо грађанског законика, имамо његов преднацрт, у ком су уређена класична подручја грађанског права: установе Општег дела грађанског права; стварно право са својином као централном установом друштвеног и правног поретка и правима изведеним из својине - службености, zaloжно (хипотекарно) право; облигационо право са установама уговора и проузроковања штете као основних извора облигационих односа; наследно право са тестаментом и законским наследним редом као основама за наслеђивање; породично-правни односи (посебно имовински односи), као и друге изведене дисциплине које су у тесној вези са класичним грађанским правом, а које су се у

⁴⁴ R. Kovačević Kuštrimović, M. Lazić, „Građanski zakonik Srbije i pravo Evropske unije”, стр. 17-18.

нашем правном систему развиле до степена могућности своје кодификације.

Законици деветнестог века уређивали су личне и породичне односе субјеката права, као и типичне институте тржишне привреде: својину и из ње изведена ужа стварна права, а у пољу облигационог права – изворе облигационих односа, пре свих правни посао/уговор и проузроковање штете. Уређење имовинских односа заокружено је прописивањем правила о наслеђивању. У неким држава кодификација је обухватила и привредне односе које данас сматрамо делом приватног права, појма ширег од грађанског права.

Утврђивање домена грађанског законика захтева преиспитивање опортуности уређења породичних односа овим актом, не само зато што они нису типични имовински односи, већ и зато што су неки од њих уређени императивним нормама чиме одступају од основног начела грађанског права – начела приватне аутономије и диспозиције. Ово одступање, мишљења смо, не може бити довољан разлог изостављања породичног права из грађанске кодификације, јер у овој области присуствујемо и обрнутом процесу – наиме, примени аутономије воље на неке односе где то, колико до јуче, није било дозвољено. Тако, на пример, супружници могу брачним уговором слободно уредити своје имовинске односе и искључити законом претпостављени режим заједничке својине. Осврнућемо се на овом месту и на потрошачко право, област која се у последњих неколико деценија вероватно највише развила, толико да се може сматрати и самосталном грађанско-правном дисциплином. Отуда је и уређена посебним законом, како је то у Србији (Закон о заштити потрошача) чак и у Француској, у којој ове норме нису уврштене у *Code Civil*, већ су део засебног закона. Супротан пример имамо с Немачким грађанским закоником, чије је осавремењивање у 2002-ој било подстакнуто потребом укључивања у немачко позитивно право смерница Европске уније којима је уређен положај потрошача на јединственом европском тржишту.

Јединственим грађанским закоником постиже се најпотпуније могуће законодавно излагање принципа и њихова усклађеност. Други правац уређења грађанскоправне материје јесте усвајање посебних закона за поједине врсте грађанскоправних односа или института. То је парцијална кодификација, чији највећи недостаци произлазе из чињенице да се појединачни грађански закони доносе у различито време, од стране различитих аутора, са различитим стиливима и утицајима, без доследног придржавања основне идеје, често и с притивречним решењима за исте односе. Због тога предност треба дати

јединственом грађанском закону⁴⁵, чија је вредност не произлази само из дуге традиције и чињенице да се по њему препознаје европско-континентални правни систем. Квалитетним грађанским законом (у једном акту) уређена је целокупна материја грађанског права, систематизовано и прегледно, тако да је адресатима закона - лаицима и правним практичарима, омогућено лако сналажење у поретку по коме морају да се понашају у свакодневном животу, од рођења до смрти.

⁴⁵ R. Kovačević Kuštrimović, M. Lazić, „Građanski zakonik Srbije i pravo Evropske unije”, стр. 21.

Ivana Simonović, LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

CODIFICATION OF CIVIL LAW IN SERBIA: THE SCOPE AND STRUCTURE OF THE CIVIL CODE

Abstract

In March 2024, we marked 180 years since the adoption of the Serbian Civil Code, the first Serbian civil codification after Dušan's Code and the third one in Europe. This important jubilee is an occasion to recall the importance that a civil code has for the country of its application. Apart from being the formal source of law, civil codification is a confirmation of the stability of social and economic relations and sufficient development of scientific thought, legal culture and legal institutions which are articulated through legal rules. At the same time, a civil code expresses a certain philosophical and political orientation of a society and a whole range of extralegal factors which exert a significant impact on the society.

Upon the adoption of the Serbian Civil Code in 1844, Serbia become part of the European legal area where written law applied. Owing to the Austrian Civil Code, which served as a model for this codification, Serbian legislation was also connected with the Roman legal heritage. After the abolition of pre-war law, the regulation of civil law matter was left to individual laws, and so it is today; hence, civil law in Serbia is not a comprehensively harmonized and regulated legal area. In professional and scientific circles, however, there is a renewed interest in the uniform regulation of the civil law matter, which has resulted in numerous scientific papers on this issue as well as in preparing the Preliminary Draft of the Civil Code of Serbia, under the auspices of the competent Ministry of Justice.

In the 21st century, codification work necessarily touches upon a number of important questions, one of which certainly entails reexamining the need for such comprehensive codification work. One should also consider whether the codification is tailored to the dynamics of the contemporary society, which often lacks stability and a clear idea of the direction of social development, which are essential for the codification endeavours. In addition to these extralegal issues, the contemporary codifier must also address the legal questions concerning the methodological approach, the structure of the code, and the substantive scope of the legal matter that has to be regulated. It is particularly important considering the fact that some civil law relations are now reg-

ulated by public law norms as well (such as immissions and some parts of family law), while others arise within classical civil law matter (such as medical law or consumers rights law). Serbia's commitment to join the European Union requires gradual alignment of Serbia's legislation with EU private law, including the regulation of those civil law areas which have not been legally regulated so far.

Keywords: *codification, civil code, Serbian Civil Code, Preliminary Draft of the Civil Code, European private law.*

ЗНАЧАЈ ДЕЛАТНОСТИ ПОРЕСКИХ САВЕТНИКА У САВРЕМЕНОМ СИСТЕМУ ОПОРЕЗИВАЊА**

Апстракт: *Под пореским саветовањем подразумевамо стручно саветовање и пружање помоћи пореским обвезницима у испуњавању њихових законских обавеза у вези са порезима. Ова делатност, коју самостално обављају компетентна и независна лица – порески саветници, омогућава обвезницима пореза подршку приликом пореског планирања, припреме пореских пријава и финансијских извештаја, заступања пред пореским органима и судом. Значај пореског саветовања расте услед све компликованије пореске регулативе и потребе за ефикасним и правилним управљањем феноменом испуњавања пореских обавеза. Из тог разлога, у раду се посебна пажња посвећује питањима делокруга послова и условима за пружање пореског саветовања, као и етичкој димензији ове престижне професије модерног доба.*

Кључне речи: *порески систем, пореско саветовање, порески саветници, порески обвезници, испуњавање пореских обавеза.*

1. Увод

Савремене пореске системе одликују висок ниво сложености и честе измене пореских прописа. У таквом окружењу, порески обвезници се суочавају са потешкоћама у разумевању и примени релевантних пореских норми будући да не поседују адекватна знања и вештине неопходне за правилно испуњавање пореских обавеза, али и за остваривање својих пореских права. Ове околности условљавају потребу за коришћењем услуга пореског саветовања и ангажовањем пореских саветника у пореском поступку.

* m.katarina@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID 0000-0002-1716-0487.

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021-2025. године.

Порески саветници су дужни да поступају у најбољем интересу пореског обвезника, настојећи да пронађу најадекватније пореско решење у сваком појединачном случају. Улога пореских саветника у процесу опорезивања је двојака. С једне стране, порески саветници могу да допринесу минимизирању пореза или његовом неплаћању користећи празнине у пореским законима и тумачећи нејасне и двосмислене порескоправне норме у корист пореских обвезника. С друге стране, правилним тумачењем порескоправних норми и пружањем помоћи пореским обвезницима у пореском поступку, они доприносе ефикаснијој примени пореских закона и остваривању њихове сврхе.

У савременим државама пореско саветовање добија све већи значај. Тиме ова професија постаје важан фактор у обезбеђивању ефикасног пореског система. Управо због тога је неопходно аналитички размотрити садржај и димензије ове делатности, као и њен утицај на квалитет пореског система. Предмет разматрања у раду су, стога, теоријске и концептуалне основе на којима се заснива делатност пореских саветника. Циљ рада се огледа у настојању да се сагледавањем основних карактеристика овог занимања истакне неспоран значај пореског саветовања за функционисање пореског система и за унапређење правне сигурности пореских обвезника.

У почетном делу рада даје се теоријски осврт на професију пореских саветника, као и на начела професионалног поступања пореских саветника. У наставку рада, пажња је посвећена проблематици делокруга послова који представљају пореско саветовање, а обрађени су и услови за пружање услуга пореског саветовања. Такође, у раду су анализирани и етички аспекти пореског саветовања и пореско саветовање у Републици Србији. У завршном делу рада су презентована закључна разматрања и сумирани су ставови о значају делатности пореских саветника у систему опорезивања.

2. Теоријски осврт на професију пореских саветника

Савремена држава је пореска држава. Посредством пореског система она може остварити жељене ефекте опорезивања само уколико порески систем добро функционише. Општепознато је да структура опорезивања, квалитет њеног правног регулисања и начин примене исте, одређују да ли ће и у којој мери порези бити прихваћени од стране пореских обвезника. Не ретко се дешава да нејасност и нестабилност пореске регулативе стварају неугодан осећај код пореских обвезника у вези њиховог пореског терета. Пореска регулатива сличи лавиринту у који обвезник мора да уђе али је неизвесно како ће наћи

пут да из лавиринта изађе.¹ Комплексност пореске проблематике, њена повезаност са другим областима права и економије и честе измене пореских прописа представљају главне разлоге појаве потребе за пружањем услуга саветовања у пореској области.

Пореско саветовање подразумева стручно саветовање у пореским пословима и другим питањима у вези са плаћањем пореза и других фискалних дажбина, као и са правима физичких и правних лица у овој области. Ова својеврсна делатност коју, уз одговарајућу надокнаду, самостално обављају стручна и независна лица – *порески саветници* обезбеђује пореским обвезницима смањивање пореског терета у границама закона и примене пореских прописа.² Стога су порески обвезници поштеђени „лутања“ при тражењу прецизног одговора на питање шта су све њихове пореске обавезе тј. која су им пореска права гарантована, што сигурно битно побољшава положај и квалитет учешћа обвезника у пореском поступку и уједно афирмише њихово кооперативно пореско понашање.³ Основни циљ пореског саветовања је, дакле, да помогне пореским обвезницима приликом испуњавања њихових пореских обавеза. Сходно томе, порески саветници пружају помоћ пореским обвезницима у погледу правилне примене пореске регулативе, саветују пореске обвезнике како да на основу важећих пореских закона плате најмање пореске обавезе, помажу пореским обвезницима приликом израде пореских пријава и пореских извештаја и у комуникацији са пореским органима поступају, на основу добијеног пуномоћја, као пуномоћници пореског обвезника.⁴

Интересовање за професију пореских саветника не показују само порески обвезници, већ и држава, будући да стручна подршка у овој области доприноси унапређењу транспарентности и стабилности пореског система. Како се кључни односи у пореском саветовању формирају између три стране: пореских саветника, пореских обвезника и пореских органа и важност пореског саветовања можемо да посматрамо са више аспеката.

¹ Марина Димитријевић, *Правни положај пореских обвезника*, Студентски културни центар Ниш, 2012, стр. 177.

² Гордана Илић-Попов, *Порески саветници и њихова делатност у праву земаља бивше СФРЈ*, Страни правни живот, 2013, стр. 26.

³ Марина Димитријевић, *Испуњавање пореских обавеза*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 2017, стр. 140.

⁴ Марина Димитријевић, Важност пореског саветовања у лавиринту пореске регулативе, У: Предраг Димитријевић (Ур.), *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору: тематски зборник радова*, књига прва, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2011, стр. 353.

Пореско саветовање показује свој значај у три димензије. За пореског обвезника, стручно и савесно саветовање у пореским питањима значи поузданост у правовременом испуњавању пореских обавеза, али и сигурност у планирању привредних и инвестиционих подухвата. За државу, односно њене пореске органе, пореско саветовање претпоставља већу извесност у наплати пореза, пошто је у обављању своје професионалне делатности порески саветник везан за право и закон, што представља значајну гаранцију да порески обвезници који ангажују пореског саветника неће извршити утају пореза. За пореског саветника, обављање ове самосталне делатности има не само значајан материјални ефекат, већ му пружа и професионалну сатисфакцију у примени стручних знања и вештина у тумачењу норми домаћег и упоредног пореског законодавства, те му обезбеђује посебан углед у друштву.⁵

Професија пореског саветника је врло захтевна и тражи квалитетно познавање правне и економске проблематике, виши степен специјализације овог знања, а то изискује перманентну едукацију и усавршавање током практичног рада, како би се пратиле све позитивно-правне и остале релевантне промене. Поред стручне компетентности и струковне независности, порески саветници треба да буду етичне, одговорне и поверљиве особе.⁶ Такође, пред пореске саветнике се поставља захтев деловања у најбољем интересу пореског обвезника. Како има посредничку улогу између пореског органа и пореског обвезника, порески саветник у свом пословању мора да помири у основи противречне интересе. У том смислу је важно да се пореско саветовање обавља у складу са дефинисаним начелима и стандардима струке што гарантује његову објективност и истинитост.⁷

3. Начела професионалног поступања пореских саветника

Начела пореског саветовања су професионално-етички и струковни принципи којих се морају придржавати порески саветници у поступку пореског саветовања пореских обвезника као странака (клијената). Порески саветници имају обавезу да своју професију обављају у складу са принципима: независности, одговорности, поверљивости и уздржаности од рекламирања.⁸

⁵ Гордана Илић-Попов, *op.cit.*, стр. 28.

⁶ Марина Димитријевић, *Правни положај пореских обвезника, op.cit.*, стр. 178.

⁷ Милева Анђелковић, Пореско саветовање у функцији извршавања пореских обавеза, У: Невена Петрушић (Ур.), *Приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије*, четврта књига, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2008, стр. 101.

⁸ Љубиша Дабић, Пореско саветовање и порески саветници у земљама у

Поступање у складу са утврђеним начелима, у наставку текста наведеним и размотреним, доприноси како јачању поверења пореских обвезника, тако и јачању интегритета пореских саветника.⁹

Професија пореских саветника је *независна* професија што се, пре свега, обезбеђује економском независношћу. Она је гарант објективног заступања и саветовања.

Порески саветник је *одговоран за резултате свог рада* јер самостално формира професионално мишљење и доноси професионалне одлуке. Повезано са овим принципом пореског саветовања, порески саветници имају обавезу да буду адекватно осигурани против свих опасности које се могу појавити у њиховој професији, као нпр. погрешно саветовање, непотпуно саветовање, непоштовање рокова и инструкција и сл.

Порески саветник има обавезу да *савесно* обавља своју делатност. Другим речима, порески саветник може да прихвати одређени посао само ако располаже стручним знањем и временом неопходним за његово извршење. У извршењу прихваћеног посла, порески саветник мора да заступа и штити интересе својих клијента. Порески саветник мора редовно да прати важеће законодавство и мора га примењивати приликом обављања своје делатности.

Порески саветник има обавезу чувања свих података и информација о пореском обвезнику као свом клијенту. Ради се, заправо, о *обавези поверљивости*, која важи према свима и, најчешће, без временског ограничења.

Порески саветник има обавезу да се *узддржава од рекламирања* (нестручног оглашавања). Наведено је неопходно будући да порески саветник треба да задобије клијенте квалитетом порескосаветничких услуга које пружа а не захваљујући маркетингу и маштовитим рекламама.

Несумњиво је да порески саветници, у условима све сложенијег пореског амбијента, представљају кључну спону између државних институција и пореских обвезника, док њихова улога у савременим пореским системима добија вижеслојнији карактер.

4. Делокруг послова који представљају пореско саветовање

Имајући у виду околност да је тешко подвући јасну границу између правног, пореског, рачуноводственог, финансијског и сличног

транзицији, *Правни живот*, бр. 12, 2007, стр. 8. Преузето из: М. Димитријевић, *Правни положај пореских обвезника*, стр. 184.

⁹ Марина Димитријевић, *Правни положај пореских обвезника*, *op.cit.*, стр. 185-186.

савета, присутно је становиште да се делатност пореских саветника састоји од следећих група послова: 1) пореско планирање; 2) помоћно саветовање код финансијских и других услуга; 3) припрема и ревизија финансијских извештаја; 4) припрема пореских пријава; 5) заступање пореског обвезника пред пореским органима и заступање пореског обвезника пред судом. Прве четири групе послова бисмо могли да назовемо пореским саветовањем у ужем смислу, док би пореско саветовање у ширем смислу подразумевало и заступање у пореском управном и судском поступку.¹⁰

У погледу начина обављања делатности (послова) пореског саветовања могу се применити два приступа. Према првом, тзв. *континенталном моделу*, порески саветници своју делатност обављају као нарочиту слободну професију. Фокус овог приступа је на личности пореског саветника који ове послове пореског саветовања обавља самостално и независно, у складу са професионалним захтевима позива. Други, тзв. *англоамерички модел* подразумева обављање саветничких послова у великим (рачуноводственим или заступничким) привредним друштвима. У првом плану овог приступа је квалитет саме организације у оквиру које порески саветници обављају послове пореског саветовања. Лични квалитети пореског саветника су у другом плану, будући да све зависи од интерно уређених правила, процедура и учинка фирме. Но, без обзира на организациони облик у оквиру којег се обавља делатност, порески саветник је *bonum exemplum* једне слободне професије,¹¹ а његово стално образовање и унапређивање знања у овој области, као и професионална независност представљају *condicio sine qua non* одговорног, стручног и ефикасног обављања пореског саветовања.

Пореско саветовање као услуга, коју пореским обвезницима пружају порески саветници, има следећа обележја: саветовање је саветодавна услуга – дакле оно није било која услуга већ само она која је, по својој природи, саветодавна; саветодавна услуга је повезана са пореским обвезником као странком (клијентом), а однос који порески саветник успоставља са странком је посебан правни однос; саветодавна услуга се припрема и пружа од посебно квалификованог и оспособљеног пореског саветника; саветодавна услуга је интелектуална

¹⁰ Миња Ђокић, *Порески деликти у српском праву*, Службени гласник, Београд, 2023, стр. 152.

¹¹ Војислав Бачанин, Неколико цртица о важности пореских саветника: прилог XX мајском саветовању о услугама и услужном праву, У: Драган Вујисић (Ур.), *Зборник радова XX мајског саветовања о услугама и услужном праву*, Правни факултет у Крагујевцу, 2024, стр. 719.

услуга коју, по правилу, могу да пружају само одређена лица, под условима и на начин одређен законом; саветодавна услуга се пружа на објективан и независан начин, у складу са законом, одређеним стандардима и етичким кодексом пореских саветника; саветодавна услуга се пружа ради помагања странци да сазна или реши проблем, а ако је порески саветник овлашћен он је дужан да проблем у области пореза идентификује, анализира га, предложи решења и помогне при његовом решавању код надлежних пореских органа.¹²

О пружању услуга пореског саветовања закључује се уговор у писаној форми. *Уговором о пружању услуга пореског саветовања уређује се однос између пореског саветника и пореских обвезника.* Као и за сваки уговор, важно је да стране што прецизније одреде предмет уговора и садржај својих обавеза који у оваквом уговору може бити изузетно широко постављен. Тако порески саветник може пружати услуге континуираног саветовања или, пак, предмет уговора може бити израда појединачног мишљења. Без обзира на предмет уговора, за његово ваљано испуњење битна је сарадња пореског саветника и пореских обвезника будући да порески обвезници морају правовремено пореском саветнику доставити разне исправе, документацију и пореско-рачуноводствену евиденцију, нужну за обављање услуга пореског саветовања.¹³

Пореско саветовање има и своју изузетно значајну међународну димензију. У условима стварања глобалног тржишта и обављања пословних активности изван националних граница, улога пореских саветника се посебно састоји у изради пореског плана за пореског обвезника, који треба да му понуди избор одговарајућих земаља резиденства или облика инвестиције, у крајњем циљу минимизовања његове глобалне пореске обавезе, а да се при томе остане у оквирима закона.¹⁴

Узимајући у обзир бројност пореских послова и њихову могућу међународну димензију, јасно је да порески саветници делују у оквиру широког спектра комплексних задатака, чије успешно обављање подразумева претходно испуњење строго прописаних услова у националним законодавствима.

¹² Љубиша Дабић, *op.cit.*, стр. 8. Преузето из: М. Димитријевић, *Правни положај пореских обвезника*, стр. 178.

¹³ Ivan Akrap, *Ugovor o poreznom savjetništvu, Zagrebačka pravna revija*, Vol. 10. No. 3, 2021, str. 227.

¹⁴ Гордана Илић-Попов, *op.cit.*, стр. 30.

5. Услови за пружање услуга пореског саветовања

Пружање услуга пореског саветовања подразумева претходно испуњење одређених услова. У већини земаља, захтеви које лице мора да испуни за пружање порескосаветничких услуга односе се на: 1) најмање три године академског образовања из области економије или права, при чему се најчешће мисли на универзитетско образовање; 2) праксу у трајању од годину и по до пет година, а најчешће три године; 3) успешно положен професионални испит; 4) обавезу континуираног стручног усавршавања након добијања лиценце за рад или чланства у професионалном удружењу. У свим земљама, осим у Русији где је потребно поново полагати улазни испит на сваке две године, једном стечена квалификација важи доживотно, под условом да се поштују професионалне обавезе које произилазе из лиценце.¹⁵

У низу развијених земаља професија пореских саветника је уређена посебним законом. Услови за стицање звања пореског саветника варирају у зависности од националног правног оквира, што се може видети из анализе која следи.

У највећем броју земаља Европе (Аустрија, Хрватска, Чешка, Француска, Немачка, Мађарска, Италија, Лихтенштајн, Малта, Пољска, Португал, Румунија, Словачка, Словенија, Шведска, Турска) захтева се универзитетска диплома као услов за пружање услуга пореског саветовања. У Белгији и Турској стручњаци могу приступити професији након завршетка комбинованог студијског програма.¹⁶

У Пољској, да би се стекло звање пореског саветника, потребно је да лице: има пуну пословну способност; ужива пуна јавна права; поседује беспрекоран углед и својим досадашњим понашањем даје гаранцију да ће правилно обављати професију пореског саветника; докаже завршено високо образовање; положи испит за пореског саветника; заврши двогодишњу праксу; поднесе захтев за упис на листу (у року од три године од полагања испита).¹⁷

Немачка има изузетно развијену професију пореских саветника. Услови за полагање испита за пореског саветника су завршене студије у области права или економије и пракса у трајању од три односно две године у пореској области (у зависности од дужине завршених студија). Алтернативно, могуће је задовољити услов стручне праксе кроз

¹⁵ Видети више: Ronja Heydecke, Michael Schick, *Tax Professions in Europe – Findings of the Survey*, Bundessteuerberaterkammer K.d.ö.R, 2023, p.16-17.

¹⁶ *ibid.*, p. 14-15.

¹⁷ Centre for Financial Reporting Reform, *The study of accountancy market and professions in Poland*, 2023, p. 50.

завршену професионалну обуку у пословној администрацији или одговарајућу еквивалентну обуку. Овај пут омогућава људима који немају универзитетску диплому да постану порески саветници, уз десет година практичног рада у пореској области. У случају да кандидат већ има положен испит за вишег пореског службеника и овлашћеног рачуновођу, потребно је седам година практичног искуства.¹⁸

Можемо да закључимо, на основу претходно изнетих чињеница и упоредно-правне анализе, да су услови за пружање пореског саветовања веома захтевни и да варирају у зависности од степена развијености ове професије и специфичности регулаторног оквира конкретне државе. Професија пореског саветника је сложена и изузетно одговорна јер захтева висок степен стручне компетентности, изражени професионални интегритет и трајну посвећеност етичким начелима у раду са пореским обвезницима и државним органима.

6. Етички аспект пореског саветовања

Лично етичко уверење се може окарактерисати као филозофија појединца која одражава његову свест о исправном или погрешном поступању. Етика одређује кодекс понашања којег се појединац придржава. Стога, праћење личног етичког кодекса води одговорности и самодисциплини у животу.¹⁹ На пољу пореског саветовања, јавља се питање како правилно поступати у ситуацијама када се сукобљавају интереси клијента, законске обавезе и друштвена одговорност. Одговор лежи у интеграцији личних етичких принципа и професионалних стандарда. Такав спој омогућава пореским саветницима да донесу одлуке које су професионално оправдане и морално одрживе.

Уопштено говорећи, од пореских саветника се очекује да као саветници штите и заступају пореска права својих клијената (пореских обвезника). Такође, они служе држави тако што едукују пореске обвезнике, подстичу поштовање важећих пореских прописа и осигуравају да порези буду плаћени у складу са стварном економском ситуацијом обвезника.²⁰ Проблем настаје када су порески прописи нејасни, двосмислени или недовољно прецизни. Тада порески саветници вешто прона-

¹⁸ Chamber of Tax Advisors *Westfalen-Lippe, Profession of a Tax Adviser*, 2017, p. 6.

¹⁹ Magdalene Christie Anak Johnes Abit, Zuraeda Ibrahim, Zafir Baharum, The influence of Personal and Professional Ethics of Tax Agents on Their Perception of Tax Evasion, *Asian Journal of Accounting Perspectives*, 16(1), 2023, p. 7.

²⁰ Yoel Adinata Tenardi, Anak Agung Gde Satia Utama, The Role of Tax Consultants as Client Advisors in Facing Tax Disputes: A Phenomonological Approach, *Eduvest – Journal of Universal Studeis*, Vol. 5, No. 10, 2025, p. 12118.

лазе празнине у пореским законима и прибегавају артифицијелним пореским стратегијама.²¹ Они прибегавају коришћењу легалних евазивних шема у виду пореског планирања (*tax planning*) или пореског ублажавања (*tax mitigation*). Оно што пореским саветницима није дозвољено је да своја знања и вештине користе у контексту агресивног пореског планирања и незаконите евазије пореза.

Пореско планирање је потпуно допуштена активност пореских обвезника која има за циљ плаћање што мањег износа пореза у складу са важећим пореским правилима. Нико није дужан да плаћа већи износ пореза него што је то пореским законом прописано у складу са његовом економском снагом. Према томе, сва умањења пореске обавезе на легалан начин, у духу доследне примене пореских закона, морала би бити дозвољена насупрот разним облицима пореског минимизирања која су очигледно супротна интенцији законодавца.²² С тим у вези, упуштање неких пореских саветника у шеме агресивног пореског планирања, уколико буде успешно реализовано, може донети знатне уштеде пореским обвезницима. Међутим, уколико порески органи открију овакве евазивне шеме, последице сносе обе стране које су закључиле уговор о пореском саветовању.²³ Због тога, порески саветник који заступа легалистички приступ не би се повео избором пореског обвезника који жели да заузме агресиван приступ, већ би настојао да убеди обвезника да предузме онај поступак, који по његовом мишљењу, има највише правног утемељења. Ако у томе не успе, можда би чак разматрао своје повлачење. Ово указује на то да би порески саветник требало да открије своју професионалну филозофију приликом разговора са потенцијалним пореским обвезником (клијентом), како би порески обвезник могао да узме у обзир и етички став саветника при одлуци да ли ће са њим склопити уговор о пореском саветовању.²⁴ Шире посматрано, савесно, компетентно и конструктивно деловање пореских саветника у односима са пореским обвезницима, али и у односима са пореским органима, у свакој конкретној земљи, позитивно се може одразити на развој пореске легислативе, пореско-управне и пореско-судске праксе, порескоправну науку, као и пореску сферу у целини.²⁵

²¹ Милева Анђелковић, *Јавне финансије и финансијско право*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 2023 стр. 156.

²² Милева Анђелковић, *Пореско саветовање у функцији извршавања пореских обавеза*, *op.cit.*, стр. 103.

²³ Милева Анђелковић, *Јавне финансије и финансијско право*, *op.cit.*, стр. 156.

²⁴ Heather M. Field, *Aggressive Tax Planning & the Ethical Tax Lawyer*, *Virginia Tax Reivew*, Vol. 36, 2017, p. 289.

²⁵ Марина Димитријевић, *Испуњавање пореских обавеза*, *op.cit.*, стр. 142.

Кодекс етике пореских саветника налаже да је пореским саветницима забрањено да прихватају захтеве пореских обвезника који су супротни пореским прописима. Могућност утаје пореза увек постоји у пракси, али порески саветници имају професионалну и етичку обавезу да оправдају поверење које им указују друштво и држава, поступајући у складу са одредбама Кодекса етике. Дужност је пореских саветника да у пружању сваке услуге имају у виду моралне и етичке аспекте свог деловања.²⁶ У свом професионалном деловању, такви порески саветници настоје да превазиђу оквире такозваног „креативног усклађивања“ са законом. Посматрајући себе као носиоце обавезе да обезбеде поштовање не само слова, већ и духа закона, они постају водич и ослонац пореским обвезницима у правилном испуњавању њихових пореских обавеза.

Дакле, етички став који заузима порески саветник настаје као рефлексија сложеног биланса више фактора: личних карактеристика (где су од значаја етички ставови пореског саветника); степена у којем његов лични поглед на закон обликује схватање правичне расподеле ресурса у друштву; тумачења закона у погледу тога да ли су „слово“ и „дух“ закона усклађени; односа према пореским обвезницима којима пружа услугу пореског саветовања; нивоа уједначености професионалних стандарда и начина поштовања истих, као и врсте пореске услуге коју пружа.²⁷

На нивоу Европске уније, донета је Директива²⁸ која уводи додатни ниво транспарентности у области пореског планирања. Њен циљ је откривање потенцијално агресивних пореских аранжмана. Према овој Директиви, обавеза је посредника, укључујући и пореског саветника, да обавести пореске органе о одређеним прекограничним аранжманима који би могли бити коришћени за агресивно пореско планирање. Како би се развила свеобухватнија пореска политика, потребно је да порески органи након пријављивања размењују те информације са пореским органима других држава чланица.

Усвајањем ове Директиве, Европска Унија је остварила значајан напредак ка већој транспарентности и праведнијем пореском систему.

²⁶ Yoel Adinata Tenardi, Anak Agung Gde Satia Utama *op.cit.*, p. 12121.

²⁷ Jane Frecknall-Hughes., Peter Moizer., Doyle Elaine., Summers B., En Examination of Ethical Influences on the Work of Tax Practitioners, *Journal of Business Ethics*, Vol. 146, 2017, p.735.

²⁸ Council Directive (EU) 2018/822 of 25 May 2018 amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation in relation to reportable cross-border arrangements (DAC6)

Нове обавезе које се односе на пореске саветнике доприносе смањењу агресивног пореског планирања и јачању међудржавне сарадње у области опорезивања. Поред тога, ове обавезе подсећају пореске саветнике на етичку одговорност и обавезу деловања и у јавном интересу, а не искључиво у интересу појединачног пореског обвезника.

7. Пореско саветовање у Републици Србији

За разлику од многобројних европских држава, у Републици Србији није установљена професија пореских саветника. Закон о пореском поступку и пореској администрацији у члану 17.²⁹ дефинише пореског саветника као лице које обавља послове пореског саветовања пореског обвезника у пореском поступку и упућује да се посебним законом уреди обављање делатности пореског саветовања. Будући да Закон о пореском саветовању није донет, услуге које пореским обвезницима током процеса опорезивања пружају адвокати, рачуновође, ревизори и различите консултантске агенције, не могу бити третиране као пружање услуга пореског саветовања.

Међутим, иако Република Србија у значајној мери заостаје за европским стандардима у области пореског саветовања, охрабрујућу околност представља постојање разрађених законодавних модела и богате праксе у другим земљама, који могу послужити као поуздан основ за креирање националног нормативног оквира. Стога смо става да би доношење Закона о пореском саветовању у многим аспектима олакшало испуњавање пореских обавеза и поштовање пореске регулативе, утицало на смањење потенцијалних спорова између пореских обвезника и пореских органа и омогућило сврсисходнију наплату пореских прихода државе. Такође би доношење оваквог закона омогућило приближавање Србије европским стандардима у пореској области и унапређење ефикасности пореског система.

8. Закључак

Ангажовање пореских саветника, у условима сложене и нестабилне пореске регулативе, постаје неопходност. Порески саветници су

²⁹ чл. 17 Закона о пореском поступку и пореској администрацији, „Службени гласник РС“, бр. 80/2002, 84/2002-испр., 23/2003-испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005-др. закон, 62/2006-др. закон, 63/2006 -испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 – др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012-испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 – аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020, 96/2021, 138/2022 и 94/2024.

стручна и специјализована лица која, уз одговарајућу надокнаду, пружају пореским обвезницима помоћ и саветодавне услуге у пореским стварима. Бројни су и строго дефинисани услови за пружање услуга пореског саветовања, што потврђују примери регулисања професије пореског саветовања у различитим државама и њиховим правним системима.

При обављању послова пореског саветовања, порески саветници морају да се придржавају професионалних начела и стандарда професије, како би се обезбедила објективност, стручност и висок квалитет услуга које пружају пореским обвезницима. Приликом саветовања пореских обвезника како да уштеде на рачун фискаса, а да истовремено уредно и по закону испуне пореске обавезе које имају према држави, порески саветници морају да воде рачуна о професионалној и моралној савести.

У савременим условима функционалан и ефикасан порески систем не може се замислити без постојања пореских саветника. Професија пореског саветовања може значајно позитивно утицати на понашање пореских обвезника. Помажући обвезницима пореза у испуњавању пореских обавеза, порески саветници постају битни сарадници пореских органа у примени пореских прописа. Захваљујући томе, пореско саветовање престаје да буде само услуга која се пружа пореским обвезницима, већ постаје кључни инструмент правилније примене пореских закона, очувања јавног интереса и изградње стабилног и транспарентног пореског система. Мишљења смо да ће ова професија не само задржати своју важност у будућем периоду, већ ће постати и један од темељних стубова савремених, како пореских, тако и правних система.

Литература

Abit Magdalene Christie Anak Johnes, Ibrahim Zuraeda, Baharum Zafir, The influence of Personal and Professional Ethics of Tax Agents on Their Perception of Tax Evasion, *Asian Journal of Accounting Perspectives*, 16(1), 2023, 1-25;

Akrap Ivan, Ugovor o poreznom savjetništvu, *Zagrebačka pravna revija*, Vol. 10. No. 3, 2021, 227-247;

Анђековић Милева, Јавне финансије и финансијско право, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 2023;

Анђелковић Милева, Пореско саветовање у функцији извршавања пореских обавеза, У: Невена Петрушић (Ур.) Приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Репу-

блике Србије, четврта књига, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2008, 99-107;

Бачанин Војислав, Неколико цртица о важности пореских саветника: прилог XX мајском саветовању о услугама и услужном праву, У: Драган Вујисић (Ур.), Зборник радова XX мајског саветовања о услугама и услужном праву, Правни факултет у Крагујевцу, 2024, 715-726;

Centre for Financial Reporting Reform, The study of accountancy market and professions in Poland, 2023;

Chamber of Tax Advisors Westfalen-Lippe, Profession of a Tax Adviser, 2017;

Дабих Љубиша, Пореско саветовање и порески саветници у земљама у транзицији, Правни живот, бр. 12, 2007;

Димитријевић Марина, Испуњавање пореских обавеза, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 2017;

Димитријевић Марина, Правни положај пореских обвезника, Студентски културни центар Ниш, 2012;

Димитријевић Марина, Важност пореског саветовања у лавиринту пореске регулативе, У: Предраг Димитријевић (Ур.), Заштита људских и мањинских права у европском правном простору: тематски зборник радова“, Ниш, 2011, 345-356;

Ђокић Миња, Порески деликти у српском праву, Службени гласник, Београд, 2023;

Илић-Попов Гордана, Порески саветници и њихова делатност у праву земаља бивше СФРЈ, Страни правни живот, 2013, 26-43;

Tenardi Yoel Adinata, Utama Anak Agung Gde Satia, The Role of Tax Consultants as Client Advisors in Facing Tax Disputes: A Phenomonological Approach, Eduvest – Journal of Universal Studeis, Vol. 5, No. 10, 2025, 12117-12123;

Field Heather M., Aggressive Tax Planning & the Ethical Tax Lawyer, Virginia Tax Reivew, Vol. 36, 2017, 261-321;

Frecknall-Hughes Jane, Moizer Peter, Doyle Elaine, Summers Barbara, Summers B., En Examination of Ethical Influences on the Work of Tax Practitioners, Journal of Business Ethics, Vol. 146, 2017, 729-745;

Heydecke Ronja, Schick, Tax Professions in Europe – Findings of the Survey, Bundessteuerberaterkammer K.d.ö.R, 2023.

Прописи

Council Directive (EU) 2018/822 of 25 May 2018 amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation in relation to reportable cross-border arrangements (DAC6)

Закон о пореском поступку и пореској администрацији, „Службени гласник РС“, бр. 80/2002, 84/2002-испр., 23/2003-испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005-др. закон, 62/2006-др. закон, 63/2006 -испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 – др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012-испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 – аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020, 96/2021, 138/2022 и 94/2024.

Katarina Milošević, LL.M.,
Teaching Assistant,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

THE IMPORTANCE OF TAX ADVISORS' WORK IN CONTEMPORARY TAXATION SYSTEMS

Summary

Tax advisory implies a specific type of professional assistance to taxpayers that enables the correct and timely tax compliance. This activity is performed by qualified, independent, and competent individuals having appropriate knowledge and skills. Tax advisors provide guidance to taxpayers in planning tax activities. They participate in the preparation and compilation of tax returns, thereby contributing to the reduction of the risk of incorrect application of regulations. A significant part of their work relates to the preparation of financial statements and representing clients before the competent tax authorities. Tax advisors may also be involved in court proceedings arising from tax disputes. The importance of tax advisory is becoming increasingly prominent due to the fact that tax regulations are becoming more complex and that there is the need for efficient and proper management of tax obligations. The paper discusses the frameworks of competence of tax advisors and the scope of services they can provide. The author also analyzes the formal conditions that an individual must meet to obtain the right to practice this profession. Special emphasis is placed on the ethical standards that are the foundation of the professional activity of tax advisors. Their consistent observance is necessary to prevent possible abuses and preserve the reputation of the tax advisor profession.

Keywords: tax system, tax advisory, tax advisors, taxpayers, tax compliance.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

347.4(082)
343.222(082)
172(082)
34:004(082)
347.7:172(082)

ОДГОВОРНОСТ у правном и друштвеном контексту : тематски зборник радова Правног факултета у Нишу. Књ. 5 / [главни и одговорни уредник Предраг Цветковић]. - Ниш : Правни факултет Универзитета, 2025 (Ниш : Атлантис). - 258 стр. ; 25 cm

Према речи уредника ово је резултат истраживања на... [истоименом] пројекту који се реализује на Правном факултету у Нишу за период 2021-2025. година. - Тираж 50. - Реч уредника: стр. 7. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз сваки рад. - Summaries.

ISBN 978-86-7148-338-4

а) Грађанскоправна одговорност -- Зборници б) Кривична одговорност -- Зборници в) Друштвена одговорност -- Зборници г) Право -- Дигитализација -- Зборници д) Привредно право -- Одговорност -- Зборници

COBISS.SR-ID 183756553