

АРХИВ

ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

1-2

БЕОГРАД
2020.

**АРХИВ
ЗА
ПРАВНЕ
И
ДРУШТВЕНЕ
НАУКЕ**

1-2
БЕОГРАД
2020.

АРХИВ ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

ARCHIVE FOR LEGAL AND SOCIAL SCIENCES

Основан 1906.

ИЗДАЈЕ

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

ISSN 0004-1270 УДК 34 Број 1-2/2020 Година 115

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122020>

Главни и одговорни уредник

проф. др Владан ПЕТРОВ

Заменик главног и одговорног уредника

проф. др Милан ЈОВАНОВИЋ

РЕДАКЦИЈА

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

Секретар часописа

Ђорђе Марковић

Технички секретари

Јована Мисаиловић, Богдана Стјепановић

САВЕТ

председник Академије наука и умјетности
Републике Српске (АНУ РС) Рајко КУЗМАНОВИЋ,
академик АНУ РС Витомир ПОПОВИЋ, проф. др Миодраг ОРЛИЋ,
проф. др Драгор ХИБЕР, др Живојин ЂУРИЋ,
проф. др Милан ШКУЛИЋ, проф. др Боса НЕНАДИЋ,
проф. др Саша БОВАН, проф. др Никола МОЈОВИЋ,
проф. др Бранислав РИСТИВОЈЕВИЋ, проф. др Драгана КОЛАРИЋ,
проф. др Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ, Ирена МОЈОВИЋ,
др Јован ЂИРИЋ, др Радослав ГАЋИНОВИЋ,
Катарина МАНОЈЛОВИЋ АНДРИЋ, проф. др Александар В. ГАЈИЋ

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРОМЕСЕЧНО

Прелом и штампа – Ситопринт, Житиште

Тираж: 100

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

ARCHIVE FOR LEGAL AND SOCIAL SCIENCES

Established 1906.

PUBLISHERS

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

ISSN 0004-1270 UDK 34 No 1-2/2020 Year 115

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122020>

Editor in chief

Prof. dr Vladan PETROV

Deputy of editor in chief

Prof. dr Milan JOVANOVIĆ

EDITORIAL BOARD

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

Secretary of Editorial board

Đorđe Marković

Technical editors

Jovana Misailović, Bogdana Stjepanović

COUNCIL

President of the Academy of Sciences and Arts
of the Republika Srpska (ASA RS) Rajko KUZMANOVIĆ,
academician of the ASA RS Vitomir Popović, prof. dr Miodrag ORLIĆ,
prof. dr Dragor HIBER, dr Živojin ĐURIĆ, prof. dr Milan ŠKULIĆ,
prof. dr Bosa NENADIĆ, prof. dr Saša BOVAN, prof. dr Nikola MOJOVIĆ,
prof. dr Branislav RISTIVOJEVIĆ, prof. dr Dragana KOLARIĆ,
prof. dr Bojan MILISAVLJEVIĆ, Irena MOJOVIĆ, dr Jovan ĆIRIĆ,
dr Radoslav GAČINOVIĆ, Katarina MANOJLOVIĆ ANDRIĆ,
prof. dr Aleksandar V. GAJIĆ

THE JOURNAL IS PUBLISHED QUARTERLY

Print – Sitoprint, Žitište

Circulation: 100

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

АРХИВ ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

БРОЈ 1-2

ЈАНУАР-ЈУН 2020

ГОД. 115 СТР. 1-300

САДРЖАЈ

РЕЧ УРЕДНИКА.....9

ЧЛАНЦИ

1. Александар В. ГАЈИЋ – ПОЈЕДИНИ МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ И УСТАВНОПРАВНИ АСПЕКТИ ПРОГЛАШЕЊА ВАНРЕДНОГ СТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗБОГ СПРЕЧАВАЊА ШИРЕЊА И СУЗБИЈАЊА ЗАРАЗНЕ БОЛЕСТИ COVID-19.....13
2. Ана ПЕТРОВ – СОЦИОЛОГИЈЕ ЕПИДЕМИЈА: ПРИМЕР АНАЛИЗЕ ДРУШТВЕНИХ АСПЕКТА АТИНСКЕ КУГЕ.....51
3. Радослав ГАЋИНОВИЋ – ПРОЦЕСИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ ИНТЕГРАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ.....75
4. Ивица ЛАЗОВИЋ – ЗЛОСТАВЉАЊЕ НА РАДУ И ЗАКОНСКА РЕШЕЊА ЗА ЗАШТИТУ ЗАПОСЛЕНИХ.....95
5. Ђорђе МАРКОВИЋ – ДЕЛИМИЧНЕ ИЗБОРНЕ РЕФОРМЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....121
6. Бесфорт РАМАДАНИ – ЗАШТИТА ПРАВА НА ДОМ ДУЖНИКА У ИЗВРШНОМ ПОСТУПКУ И ПРИМЕНА ПОСЕБНОГ НАЧЕЛА СРАЗМЕРЕ.....155
7. Стеван КАРАЋ – ОТВОРЕНА ПИТАЊА У ПРОЦЕСУ РАЗГРАНИЧЕЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ.....175

ПАРЛАМЕНТАРНА ХРОНИКА

1. Бранко РАКИЋ – О ТРАЈАЊУ МАНДАТА ЧЛАНОВА
НАДЗОРНОГ ОДБОРА.....195

ПРИЛОЗИ

1. Ратко МАРКОВИЋ – СРБИЈИНЕ ГОДИШЊИЦЕ.....207

ПРИКАЗИ

1. Марија ВЛАЈКОВИЋ – АУТОРИТЕТ ПРАВА ЕВРОПСКЕ
УНИЈЕ – ДА ЛИ И ДАЉЕ ВЕРУЈЕМО У ЊЕГА?.....215
2. Јасна ПОПОВИЋ – УСТАВНА ЖАЛБА У ПРАВНОМ
СИСТЕМУ СРБИЈЕ.....223

СТУДЕНТСКИ РАДОВИ

1. Наталија РАДИВОЈЕВИЋ – ФРАГМЕНТАЦИЈА
МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА СА ОСВРТОМ НА ПИТАЊЕ
АРКТИКА.....233
2. Немања ВОЈИНОВИЋ, Милош П. ДИМИЋ,
Владимир ЛУЖЊАНИН – НОВА РУСКА АРКТИЧКА
ДОКТРИНА.....255
3. Алекса ШКУНДРИЋ – НАЈНОВИЈЕ ИЗМЕНЕ ИЗБОРНОГ
ЗАКОНОДАВСТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – БИТНЕ
ИЛИ КОЗМЕТИЧКЕ ИЗМЕНЕ?.....273

ARCHIVE FOR LEGAL AND SOCIAL SCIENCES

№ 1-2

JANUARY-JUNE 2020

YEAR 115 PAGE 1-300

CONTENTS

EDITOR'S WORD.....9

ARTICLES

1. Aleksandar V. GAJIĆ – CERTAIN INTERNATIONAL AND CONSTITUTIONAL LAW ASPECTS OF THE DECLARATION OF THE STATE OF EMERGENCY IN THE REPUBLIC OF SERBIA FOR THE PREVENTION OF THE SPREAD AND SUPPRESSION OF THE INFECTIOUS DISEASE COVID-19.....13
2. Ana PETROV – SOCIOLOGIES OF EPIDEMICS: AN EXAMPLE OF THE ANALYSIS OF THE SOCIAL ASPECTS OF THE PLAGUE OF ATHENS.....51
3. Radoslav GAĆINOVIĆ – INSTITUTIONALIZATION PROCESSES OF INTEGRAL SECURITY.....75
4. Ivica LAZOVIĆ – HARASSMENT AT WORK AND LEGAL SOLUTIONS FOR THE PROTECTION OF EMPLOYEES.....95
5. Đorđe MARKOVIĆ – PARTIAL ELECTORAL REFORMS IN THE REPUBLIC OF SERBIA.....121
6. Besfort RAMADANI – PROTECTION OF RIGHTS TO THE DEBTOR'S HOME IN EXECUTION PROCEEDINGS AND APPLICATION OF THE SPECIAL PRINCIPLE OF PROPORTION.....155
7. Stevan KARAĆ – OPEN ISSUES IN THE DEMARCATION PROCESS BETWEEN THE REPUBLIC OF SERBIA AND BOSNIA AND HERZEGOVINA.....175

PARLIAMENTARY CHRONICLE

1. Branko RAKIĆ – ON THE TERM OF THE SUPERVISORY BOARD....195

NOTES

1. Ratko MARKOVIĆ – SERBIA’S ANNIVERSARIES.....207

REVIEWS

1. Marija VLAJKOVIĆ – THE AUTHORITY OF EU LAW – DO WE STILL BELIEVE IN IT?.....215
2. Jasna POPOVIĆ – CONSTITUTIONAL APPEAL IN THE LEGAL SYSTEM OF SERBIA.....223

STUDENT ARTICLES

1. Natalija RADIVOJEVIĆ – FRAGMENTATION OF INTERNATIONAL LAW WITH REFERENCE TO THE ARCTIC LEGAL ISSUE.....233
2. Nemanja VOJINOVIĆ, Miloš P. DIMIĆ, Vladimir LUŽNJANIN – NEW RUSSIAN ARCTIC DOCTRINE.....255
3. Aleksa ŠKUNDRIĆ – RECENT CHANGES OF ELECTORAL LAW IN THE REPUBLIC OF SERBIA – FUNDAMENTAL OR COSMETIC CHANGES?.....273

РЕЧ УРЕДНИКА

Ако је по изласку прва два двоброја обновљеног *Архива*, крајем прошле и почетком ове године, постојала неизвесност хоће ли часопис успети да излази редовно, са најновијим двобројем она је, без сумње, отклоњена. У условима у којима се Србија и свет никада до сада нису нашли, суочени са заразном болешћу изазваној вирусом потпуно непознатих карактеристика, уредништво *Архива* и његови сарадници радили су предано и марљиво као да околности нису сасвим изузетне, а последице ширења заразне болести непредвидиве. Имајући у виду све то, без лажне скромности, објављивање овог двоброја, готово без закашњења, представља прави издавачки и научни подухват.

Истовремено, двоброј који је пред нама потврда је да у тешким временима научно и културно прегалаштво не само да не сме да замре, него мора да свим расположивим снагама пружи одговоре на питања која су од животног значаја за појединца, друштвено-политичку заједницу, али и читав свет. У том смислу, *Архив* већ нуди јавности два рада (Александар Гајић и Ана Петров) која су непосредно тематски везана за питање које нас данас све највише заокупља – како победити невидљивог, непредвидивог и по свему непознатог непријатеља – заразну болест изазвану вирусом COVID-19. То је највероватније само почетак серије радова који би требало да научно објективно и непристрасно сагледају економске, политиколошке, социолошке и правне аспекте овог глобалног светског проблема. Вирус, који до сада (половина јула) није под контролом, оставља и тек ће оставити тешке и још увек несагледиве последице по комплетан живот људи на планети. Готово да су извесне темељне, системске и структуралне друштвене и политичке промене на глобалном, регионалном и локалном нивоу, као и промене система вредности у којем ће такозвана социјална дистанца, израз који се изгледа погрешно употребљава да укаже на нужност физичког дистанцирања између људи у условима ширења заразне болести, морати да буде превазиђена новим облицима повезивања међу људима. Да ли ће *on line* куповина, читање, настава, рад од куће и сл., постати наше редовне активности, а свакодневно ношење маски симбол свеколике отуђености која, истина, у доба глобализма већ влада светом, биће само нека од питања којима ћемо се бавити

у наредном периоду. Ма какви и ма колико промењени услови живота и рада да наступе, *Архив* неће скретати са зацртаног пута, оног који његова дуга и богата традиција налаже, да буде научни и културни „светионик“ на овим просторима.

У овом двоброју изостаје *Судска и уставно-судска хроника*, али се зато први пут појављује *Парламентарна хроника*, рубрика по којој је *Архив* био препознатљив нарочито пре Првог светског рата и између два рата, када су у њој писали великани наше јавноправне мисли на челу са Слободаном Јовановићем. Трајање мандата чланова Надзорног одбора за спровођење избора, питање које обрађује професор Бранко Ракић, подсећа на она која су анализирана у старој *Парламентарној хроници*. Колико год да је времена од тада прошло, многа питања парламентарног и уставног живота појављују се и данас, а многа су нова, настала као последица промењених околности у којима се одвија наш парламентарни и уставни живот. Парламентарни избори су управо окончани и предстоји нам конституисање новог сазива Народне скупштине и формирање нове Владе. Србија се налази пред бројним изазовима како у унутрашњој тако и у спољној политици, а ослабљена улога парламента, што је додуше одлика савременог парламентаризма у већини европских држава после Другог светског рата, не значи и да се најкрупније, стратешке политичке одлуке смеју доносити заобилажењем народног представништва и народа као носиоца суверености. У модерним условима, када је права расправа о друштвеним питањима сужена и чак замењена виртуелним препиркама већине људи без имена или са лажним именом на друштвеним мрежама, парламент се налази у тешкој позицији да сачува опстанак, демократско оправдање и оснажи свој давно пољуљани ауторитет у јавном мњењу. У *Парламентарној хроници* пратићемо понашање нових парламентарараца и парламента у целини, трудећи се, у оквирима који су сасвим ограничени, да подстакнемо повратак снажног парламента у јавни живот и развој парламентарне и политичке културе. Демократска парламентарна и политичка култура коју карактерише, с једне стране, дијалог и толеранција, а с друге, поштовање уставности и законитости и уставом зајемчених људских права и слобода, једини је прави и трајни одговор на готово свеprisутну употребу медијских и других лажи, обмана, али и огољеног физичког насиља. Околности на глобалном

нивоу не иду у прилог остварењу овако, прилично идеалистички постављених циљева, али када су ишле када је о Србији реч?

Идеализам неспутан правим сазнањима о „суровим“ истинама стварног живота одлика је младости. Он се може испољити двојачо: кроз стваралаштво или кроз деструкцију. Подржавајући овај први пут, одлучили смо да у овом двоброју објавимо неуобичајено много студенских радова и радова колега које су управо завршиле факултет. По неким својим обележјима, ови радови готово да не заостају за радовима старијих и искуснијих аутора. Ипак, како пишу доајени, они који су добар део свог живота посветили књизи и перу (како се то некада говорило), свесни вечних питања у времену које убрзано пролази, можемо сазнати читањем *Србијиних годишњица* професора Ратка Марковића.

До јесени и новог броја или двоброја, пожелимо да живот и здравље однесу победу над невидиљивим.

У Београду,
јула 2020. године

проф. др Владан Петров
главни и одговорни уредник

ЧЛАНЦИ

Александар В. ГАЈИЋ*

Правни факултет,
Универзитет у Београду

УДК 614.4:342.77(497.11)(094.5)

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122020.1>

Оригинални научни рад

ПОЈЕДИНИ МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ И УСТАВНОПРАВНИ АСПЕКТИ ПРОГЛАШЕЊА ВАНРЕДНОГ СТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗБОГ СПРЕЧАВАЊА ШИРЕЊА И СУЗБИЈАЊА ЗАРАЗНЕ БОЛЕСТИ COVID-19**

- Сажетак -

Ситуација која је настала пандемијом COVID-19 без преседана у новијој историји отвара бројна питања уставног и међународног права. Суочавајући се са ванредном ситуацијом у области јавног здравља од међународног значаја, коју је прогласила Светска здравствена организација, у Републици Србији је одлуком председника Републике, председника Владе и председника Народне скупштине проглашено ванредно стање.

У мери у којој простор чланка допушта, позабавићемо се питањем сагласности са Уставом и међународним правом Одлуке о проглашењу ванредног стања у Републици Србији, критеријумима за испитивање сагласности мера које су предузете у току ванредног стања са међународним правом и Уставом Републике Србије, могућношћу закључивања

* Аутор је ванредни професор на Правном факултету Универзитета у Београду и главни правни саветник у Министарству спољних послова Републике Србије. Становишта изнета у овом раду су становишта аутора и нису нужно и становишта Министарства спољних послова или Владе Републике Србије. Електронска адреса аутора: gajic@ius.bg.ac.rs

** Овај рад је израђен у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Београду „Идентитетски преображај Србије“ за 2020. годину. Поједина становишта која су изнета у овом раду аутор је такође изнео у интервјуу („Пандемија угрозила опстанак државе и народа“, *Политика*, 24. 03.2020., стр. 10).

међународних уговора у погледу којих је као услов за изражавање пристанка на обавезивање уговором предвиђено доношења закона о потврђивању од стране Народне скупштине, применама рестриктивних мера у односу на особе које уживају дипломатске привилегије и имунитете, и у том контексту указати на потенцијалне основе искључења противправности аката који се предузимају ради спречавања ширења и сузбијања COVID-19. На крају, указујући на особености ситуације настале пандемијом COVID-19, учинићемо неколико напомена од значаја за испитивање уставности и сагласности са међународним правом усвојених мера за време ванредног стања, а које ће, сасвим извесно, уследити у предстојећем периоду.

Кључне речи: COVID-19, ванредно стање, ванредна ситуација у области јавног здравља од међународног значаја, Устав Републике Србије, међународно право, Уставни суд.

1. УВОД

Овај текст настао је у „доба короне“, у време пандемије COVID-19, ситуације која је без преседана у новијој историји, и после које, сасвим извесно „свет“ више неће изгледати онако како је изгледао пре њеног избијања.¹ Кључни међународни документи нису предвиђали могућност да дође до ситуације која је задесила свет већ почетком 2020. године. Ширење прилично „непознатог“ вируса (названог SARS-CoV-2) и потреба за предузимањем ванредних мера ради спречавања његовог ширења и сузбијања болести коју проузрокује (COVID-19) отворило је бројна питања међународног и уставног права. Суочавајући се са ванредном ситуацијом у области јавног здравља од међународног значаја, коју је прогласила Светска здравствена организација, у Републици

¹ „...When the Covid-19 pandemic is over, many countries' institutions will be perceived as having failed. Whether this judgment is objectively fair is irrelevant. The reality is the world will never be the same after the coronavirus. To argue now about the past only makes it harder to do what has to be done...Leaders are dealing with the crisis on a largely national basis ...No country, not even the U.S., can in a purely national effort overcome the virus. Addressing the necessities of the moment must ultimately be coupled with a global collaborative vision and program. If we cannot do both in tandem, we will face the worst of each”, Henry Kissinger, „The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order“, *Wall Street Journal*, 03. 04. 2020.

Србији је одлуком председника Републике, председника Владе и председника Народне скупштине проглашено ванредно стање и предузет низ мера на спречавању ширења и сузбијању коронавируса и суочавања са последицама насталим у контексту пандемије COVID-19.

Неспорно је да право није главни инструмент борбе против вируса, посебно, како истиче Фон Богдани, „улога било чега међународног чини се неизвесним у овој кризи“, а да је поступање држава праћено мотом „моја држава на првом месту“ уз једновремено постојање потребе „заједничног деловања.“ Показало се такође да је „мало тога толико глобално као што је пандемија“.²

У периоду који је пред нама покренуће се бројна питања и поступци преиспитивања са становишта уставности и сагласности са међународним правом бројних ванредних, рестриктивних мера, које су предузете у контексту пандемије COVID-19. У овом раду, колико нам простор једног чланка допушта, размотрићемо неколико питања везаних за проглашење ванредног стања у Републици Србији и предузимање мера у току ванредног стања са становишта уставног права Републике Србије и међународног права.

Указаћемо на улогу Међународне здравствене организације приликом спречавања појаве, ширења и сузбијања заразних болести, посебно на њено овлашћење да прогласи ванредну ситуацију у области јавног здравља од међународног значаја и пандемије заразних болести и хронологију одлука генералног директора Светске здравствене организације које су од значаја за разматрање Одлуке о проглашењу ванредног стања у Републици Србији. Затим ћемо се позабавити питањима која се постављају приликом оцене сагласности Одлуке о проглашењу ванредног стања са Уставом и међународним правом.

Будући да је сврха увођења ванредног стања активирање „ванредних овлашћења“ односно стављање надлежних државних органа у позицију да могу предузети мере којима се одступа од уставом и међународним уговорима зајемчених људских права,

² Armin von Bogdany, Pedro A. Villarreal, *International Law on Pandemic Response: A First Stocking in Light of the Coronavirus Crisis*, MPIL Research Paper Series No. 2020-7, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Hamburg, 2020, стр. 25.

остављајући по страни оцену појединих мера које су предузете за време ванредног стања, указаћемо на основне критеријуме који треба да се задовоље да би одступање од људских права у току ванредног стања било у складу са Уставом и међународним правом.

За време ванредног стања у току ког Народна скупштина није у могућности да се састане поставља се питање могућности закључивања међународних уговора у погледу којих је предвиђен као услов за изражавање пристанка на обавезивање уговором доношења закона о потврђивању од стране Народне скупштине.

Избијањем пандемије COVID-19 створена је ситуација без преседана у досадашњој дипломатској пракси која није регулисана Бечком конвенцијом о дипломатским односима из 1969. Многе државе су, слично као и Република Србија, прогласиле ванредно стање и увеле рестриктивне мере. Стога се поставило питање њихове примене у односу на чланове дипломатског кора. У контексту пандемије COVID-19, због различитих „ванредних мера“ које предузимају државе, ствара се ситуација немогућности извршавања великог броја међународних обавеза државе. У том контексту размотрићемо и потенцијалне основе искључења противправности аката државе у контексту мера које се предузимају ради спречавања ширења и сузбијања COVID-19.

На крају, уместо закључка, указаћемо на поједина питања која ће се неминовно поставити приликом испитивања уставности и сагласности са међународним правом мера усвојених за време ванредног стања.

2. ВАНРЕДНА СИТУАЦИЈА У ОБЛАСТИ ЈАВНОГ ЗДРАВЉА ОД МЕЂУНАРОДНОГ ЗНАЧАЈА

Норме међународног права о обавезама држава и међународних организација у спречавању настанка, ширења и сузбијању заразних болести делом су садржане у Уставу Светске здравствене организације и нормативним (правно обавезујућим) актима који су усвојени под њеним окриљем, пре свега у Међународном здравственом правилнику (2005)³. Без

³ World Health Organization, *International Health Regulations*, 2005, <https://www.who.int/ihr/publications/9789241580496/en/>, Internet, 20/6/2020. За текст Међународног здравственог правилника на

амбиције да пружимо детаљан преглед права Светске здравствене организације (што би било преамбициозно за један чланак) указаћемо на основне акте и норме од значаја за разматрање питања која се везују, између осталог, за проглашење ванредног стања у Републици Србији. Наиме, ситуација у Републици Србији се не може посматрати у „клиничкој изолацији“ у условима у којима је спречавање ширења и сузбијање заразне болести COVID-19 „врховни приоритет за све државе“⁴.

Светска здравствена организација је централна међународна организација на подручју сузбијања заразних болести. Међу легислативним овлашћењима Светске здравствене организације⁵, према члану 21 Устава Светске здравствене организације је, између осталог, усвајање Међународног здравственог правилника (*International Health Regulations*). Актуелни Међународни здравствени правилник усвојила је Светска здравствена скупштина (пленарни орган Светске здравствене организације) 2005. године, а ступио је на снагу 2007. године. Реч је о међународно-правно обавезујућем акту који обавезује све 194 чланице Светске здравствене организације, Лихтенштајн и Свету Столицу (Ватикан). Управо овим актом предвиђене су ситуације којима се проглашава „ванредна ситуација у области јавног здравља од међународног значаја“ и пандемија заразне болести⁶. Међународни здравствени правилник (2005) прописује да пре проглашења генерални директор мора да сазове Комитет за ванредне ситуације (*Emergency Committee*) који је компонован од експерата у релевантним областима.

српском језику вид.: *Међународни здравствени правилник*, Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, Београд, 2015. Приликом израде овог рада користили смо терминологију из превода овог правилника.

⁴ World Health Organization, *Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19* (2 March 2020) <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---2-march-2020>, Internet, 10/06/2020. Генерални директор је, између осталог, истакао да обуздавање COVID -19, мора остати врхунски приоритет за све државе („*must remain the top priorities for all countries*“).

⁵ О нормативним овлашћењима Светске здравствене организације вид.: Lawrence O. Gostin *et al.*, „The Normative Authority of the World Health Organization“, *Public Health*, No. 129/2015, 2015, стр. 854-863.

⁶ Општеприхваћено је да је „пандемија заразне болести ... оболевање од заразне болести која прелази државне границе и шири се на већи део света или свет у целини, угрожавајући људе у свим захваћеним подручјима“ Закон о заштити становништва од заразних болести, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 15/2016 и 68/2020, чл. 2, ст. 1, т.9.

Проглашење „ванредне ситуације у области јавног здравља од међународног значаја“ (*Public Health Emergency of International Concern*) је чин којим се „међународни одговор на ширење заразне болести „подиже на виши ниво“⁷ указујући да није реч о ситуацији која се може решавати само на националном нивоу, већ подразумева ангажовање држава на њеном сузбијању. Како указује Фон Богдани, реч је о „јединственом и ванредном средству у праву међународних организација којим се једном званичнику даје овлашћење да изда формалну декларацију са потенцијално широким последицама.“⁸ Иако самим проглашењем не настају нове обавезе за државе, од националних власти (институција) захтева се одговарајући одговор, деловање на спречавању ширења и сузбијању заразне болести и пружању одговарајућих и правовремених информација Светској здравственој организацији.⁹

Начин одлучивања генералног директора Светске здравствене организације о проглашењу ванредне ситуације у области јавног здравља од међународног значаја у доброј мери следи логику којом углавном поступају и националне власти у ванредним ситуацијама (стањима).

Комитет за ванредне ситуације има само саветодавну улогу, генерални директор одлучује да ли ће поступити по његовом савету. У досадашњој пракси се није десио сценарио да генерални директор не поступи по савету Комитета за ванредне ситуације.¹⁰ За разумевање добре праксе приликом одлучивања у ситуацијама када је потребно предузети мере спречавања ширења и сузбијања заразне болести, како на међународном тако и на националном нивоу, од значаја је да се укаже и на начин доношења одлука као и презентовања разлога тих одлука широј јавности. Наиме, расправа се одвија „*in a black box fassion*“, будући да општа јавност зна само исход расправе, записници са састанака се не објављују.

⁷ Armin von Bogdany, Pedro A. Villarreal, *International Law on Pandemic Response: A First Stocking in Light of the Coronavirus Crisis*, нав. дело, стр. 11.

⁸ Исто, стр. 11.

⁹ Pedro A. Villarreal, „Pandemic Declarations of the World Health Organization as an Exercise of International Public Authority: The Possible Legal Answers to Frictions Between Legitimacies“, *Göttingen Journal of International Law*, No. 7/2016, стр.125-126. Вид. више: Armin von Bogdany, Pedro A. Villarreal, *International Law on Pandemic Response: A First Stocking in Light of the Coronavirus Crisis*, нав. дело, стр. 12.

¹⁰ Исто, стр. 13.

Одлуке о проглашењу ванредне опасности по јавно здравље од међународног значаја је редовно лаконски образложена (понекад и уз указивање да је било и другачијих становишта). Правило је да Комитет за ванредне ситуације увек говори „једним гласом“ (*in one voice*).¹¹

*

У моменту предаје овог рада редакцији *Архива*, још увек траје пандемија COVID-19.¹² Без амбиције да изнесемо детаљни преглед ситуације са предузимањем мера на спречавању ширења и сузбијању коронавируса, чини се нужним да изнесемо хронологију догађаја до проглашења ванредног стања у Републици Србији, будући да је реч о неизбежном делу контекста у коме се оцењују оправданост, уставност и сагласност са међународним правом Одлуке о проглашењу ванредног стања и мера предузетих на спречавању ширења и сузбијању COVID-19.

Дана 31. децембра 2019. године, канцеларија Светске здравствене организације у Кини је обавештена о пнеумонији непознатог узрока која је установљена у граду Вухану (*Wuhan*) у Кини.¹³ Убрзо је узрочник атипичне пнеумоније почео да се шири, обухватајући, Кореју, Јапан, Сингапур и Тајланд. Тим поводом је 23. јануара 2020. генерални директор Светске здравствене организације формирао и сазвао Комитет за ванредне ситуације. Комитет за ванредне ситуације стао је на становиште да је сувише рано да се прогласи „ванредна ситуација у области јавног здравља од међународног значаја.“ Тек 30 јануара 2020. године, дакле нешто више од месец дана од прве појаве атипичне пнеумоније у Вухану, генерални директор Светске здравствене организације прогласио је избијање (*outbreak*) 2019-nCoV за ванредну ситуацију у области јавног здравља од међународног значаја.¹⁴ 11. фебруара

¹¹ Исто.

¹² World Health Organization, *Situation Reports*, <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>, Internet, 10/05/2020.

¹³ World Health Organization, *Events as they happen*, <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>, Internet, 10/05/2020.

¹⁴ Вид.: *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, [https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)), Internet, 10/5/2020.

2020. нова заразна болест добила је име „COVID-19“. У то време, детектована је појава овог вируса у 24 државе.¹⁵

Дана 17. фебруара 2020. године, Светска здравствена организација издала је смернице владама држава и здравственим ауторитетима, као и националним и међународним организацијама које су се тицале превасходно ризика које масовна окупљања имају на ширење (преношење) COVID-19.¹⁶ Дана 2. марта 2020. Генерални директор Светске здравствене организације је нагласио могућности ширења вируса и да се оно може обуздати одговарајућим мерама.¹⁷ Дана 5. марта, генерални директор Светске здравствене организације нагласио је да се епидемија COVID-19 „може обуздати, само колективним, координираним и свеобухватним приступом који укључује целокупну владину (државну) машинерију.“ Истог дана покренута је кампања за одговарајуће поступање у борби против ове болести (*Be Ready for COVID-19*).

Светска здравствена организација је 11. марта 2020. прогласила пандемију COVID-19.¹⁸ У то време Европа је већ постала „епицентар пандемије“. Опште је познато да је вирус који изазива болест COVID-19 био (чини се и остао) прилично непознат. Ситуација која је настала ширењем коронавируса је без пандана у досадашњем раду Светске здравствене организације.

Реакција Светске здравствене организације је често квалификована као неадекватна, да није пружила правовремене информације и савете који би допринели спречавању ширења и сузбијању коронавируса.¹⁹ Из часа у час, медији су преносили

¹⁵ World Health Organization, *Situation Report -23 (Data as reported by 12. 02. 2020)*, <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200212-sitrep-23-ncov.pdf>, Internet, 10/06/2020.

¹⁶ Унапређена верзија овог документа је објављена крајем маја 2009. World Health Organization, *Key planning recommendations for mass gatherings in the context of COVID-19-Interim guidance 29 May 2020*, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/332235>, Internet, 15/5/2020.

¹⁷ World Health Organization, *Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 (2 March 2020)* <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---2-march-2020>, Internet, 10/06/2020.

¹⁸ World Health Organization, *Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>, Internet, 16/5/2020.

¹⁹ Критике на рачун Светске здравствене организације су бројне. Оне се односе како на недостатак правовремене реакције тако и на окренутост ове организације „приватном сектору“ што је провоцирало бројне контроверзе. Један од аутора је пропусти Светске здравствене организације

готово искључиво вести које се тичу коронавируса. Ширење COVID-19 је од свог избијања била праћена одређеним политичким „расправама“, што није било неочекивано.

3. ПРОГЛАШЕЊЕ ВАНРЕДНОГ СТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Проглашењу ванредног стања претходила је Одлука Владе Републике Србије о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу која је објављена 10. марта 2020. године.²⁰ Овом одлуком COVID-19 је проглашен заразном болешћу „чије је спречавање и сузбијање од интереса за Републику Србију“.²¹ Њоме је такође предвиђено да „ради спречавања појаве, ширења и сузбијања заразне болести COVID-19 и заштите становништва од те болести, примењиваће се мере прописане Законом о заштити становништва од заразних болести, Законом о здравственој заштити, Законом о јавном здрављу, као и друге мере које природа те болести налаже у складу са епидемиолошком ситуацијом.“²²

Овом Одлуком је практично констатовано постојање опасности од ширења заразне болести и предвиђено је предузимање мера које су предвиђене постојећим законодавством. Међутим, мере које су у том моменту стајале на располагању су биле очигледно недовољне да се спречи појава, ширење и сузбијање заразне болести COVID-19 на шта је очигледно наводио закључак да је реч о „прилично непознатом вирусу“ који се неконтролисано шири широм планете, потенцијалним последицама ове заразне

описао тако да у очима јавности Светска здравствена организација престава институцију која „зна све али не чини ништа“. Вид.: Armin von Bogdany, Pedro A. Villarreal, *International Law on Pandemic Response: A First Stocking in Light of the Coronavirus Crisis*, нав. дело, стр. 5.

²⁰ Одлука Владе Републике Србије о о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 23/2020-3, 24/2020-3, 27/2020-13, 28/2020-3, 30/2020-3, 32/2020-3, 35/2020-18, 37/2020-3, 38/2020-17, 39/2020-4, 43/2020-4, 45/2020-3, 48/2020-4, 49/2020-3.

²¹ Одлука Владе Републике Србије о о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 23/2020-3, 24/2020-3, 27/2020-13, 28/2020-3, 30/2020-3, 32/2020-3, 35/2020-18, 37/2020-3, 38/2020-17, 39/2020-4, 43/2020-4, 45/2020-3, 48/2020-4, 49/2020-3, пара. 1.

²² Одлука Владе Републике Србије о о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 23/2020-3, 24/2020-3, 27/2020-13, 28/2020-3, 30/2020-3, 32/2020-3, 35/2020-18, 37/2020-3, 38/2020-17, 39/2020-4, 43/2020-4, 45/2020-3, 48/2020-4, 49/2020-3, пара. 2.

болести, искуству држава које су се већ суочиле са потребом спречавања његовог ширења и сузбијања (Кина и Италија) и препорукама Светске здравствене организације. У том моменту у току је био повратак великог броја држављана Републике Србије из заражених подручја²³ у иностранству.

Ванредно стање у Републици Србији проглашено је 15. марта на основу заједничке одлуке председника Републике, председнице Народне скупштине и председнице Владе Републике Србије, позивајући се на члан 200. став 5 Устава Републике Србије.

4. САГЛАСНОСТ ОДЛУКЕ О ПРОГЛАШЕЊУ ВАНРЕДНОГ СТАЊА СА УСТАВОМ И МЕЂУНАРОДНИМ ПРАВОМ

Питање уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања било је предмет испитивања Уставног суда у поступку по иницијативама за покретање поступака за оцену уставности и законитости Одлуке о проглашењу ванредног стања.²⁴ Уставни суд је одбацио иницијативе за покретање поступка и ваљано и детаљно на једанаест страница образложио своје Решење.²⁵ У овом раду нећемо се бавити само питањима којима се у свом образложењу бавио Уставни суд, већ и другим питањима која нам се чине од значаја за разматрање уставности и сагласности са међународним правом Одлуке о проглашењу ванредног стања, као и питањем да ли одредба члана 200. Устава Републике Србије²⁶

²³ Под „зараженим подручјем сматра се подручје на којем постоји један или више извора заразе и на коме постоје услови за настанак и ширење заразе“. Вид.: Закон о заштити становништва од заразних болести, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 5/2016 и 68/2020, чл. 2, ст. 1, т. 10.

²⁴ Решење Уставног суда Републике Србије којим се одбацују иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о проглашењу ванредног стања, бр. IУо-42/2020 од 21. маја 2020.

²⁵ Аутор је своје становиште о уставности проглашења ванредног стања образложио у интервјуу „Пандемија угрозила опстанак државе и грађана“, *Политика*, 24. 03. 2020.

²⁶ Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006, у чл. 200 (Ванредно стање), утврђује релевантна питања која се тичу ванредног стања. Текст ове одредбе износимо у целости како би избегли накнадна непотребна цитирања даље у тексту.

1. Када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана Народна скупштина проглашава ванредно стање.

2. Одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана. По истеку овог рока, Народна скупштина одлуку о ванредном стању може продужити за још 90 дана, већином од укупног броја народних посланика.

3. За време ванредног стања Народна скупштина се састаје без посебног позива и не може бити распуштена.

4. Проглашавајући ванредно стање Народна скупштина може прописати мере којима се

треба да претрпи извесне измене приликом неке будуће ревизије Устава или доношења новог устава.

4.1. Разлог увођења ванредног стања: јавна опасност која угрожава опстанак државе и грађана

Према члану 200, став 1 Устава разлог проглашења ванредног стања је постојање „јавне опасности која угрожава опстанак државе или грађана.“ Међутим, ову одредбу не можемо читати у клиничкој изолацији. Под „јавном опасношћу која угрожава опстанак државе или грађана“ подразумева се она која захтева предузимање мера којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских прва. Очигледно је да је одредба члана 200 (1) израђена по узору на чл. 4 Пакта о грађанским и политичким правима и садржински готово идентичној одредби чл. 15. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Наведеним одредбама ових међународних уговора предвиђено је да се могу предузимати мере одступања од гарантованих људских права уколико „јавна опасност угрожава живот (опстанак?) нације (*in time of public emergency which threatens the life of the nation*).

У преводима Пакта о грађанским и политичким правима и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода синтагма „*life of the nation*“ се преводи са „опстанак нације“. Сматрамо да је коректан превод „живот нације“.²⁷

одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права.

5. Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина.

6. Кад народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада уредбом уз супотпис председника Републике.

7. Мере одступања од људских и мањинских права које пропише Народна скупштина или Влада важе најдуже 90 дана, а по истеку овог рока могу се обновити под истим условима.

8. Кад одлуку о ванредном стању није донела Народна скупштина, Народна скупштина је потврђује у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим буде у могућности да се састане. Ако Народна скупштина не потврди ову одлуку, одлука престаје да важи завршетком прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања.

9. Кад мере којима се одступа од људских и мањинских права није прописала Народна скупштина, Влада је дужна да уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане. У супротном, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања.

²⁷ Међутим, у нас није неуобичајено да постоје преводи међународних уговора који су у мањој

Европски суд за људска права је указао да „природно и уобичајено значење „јавне опасности која прети опстанку (животу) нације“ јасно и односи се на „изузетне кризне ситуације или опасност која погађа целу популацију и представља претњу за организовани живот заједнице од које је држава сачињена“.²⁸

У свом Решењу Уставни суд је указао да „сматра да је важно да постоје што објективнија мерила приликом процењивања услова за проглашење ванредног стања и при томе се, потпуно оправдано ослонио на праксу Европског суда за људска права,²⁹ у којој су се искристалисали критеријуми оцене постојања „јавне опасности“ која завређује увођење ванредног стања:“ 1) опасност мора бити стварна и неминовна; 2) дејство опасности треба да осети цело становништво (овај услов не треба схватити у апсолутном значењу, будући да пракса Европског суда допушта да опасност прети само делу становништва, када се мере дерогирања људских права могу односити само на тај део државне територије); 3) мора бити угрожен наставак организованог живота заједнице (конкретније, овај услов је испуњен уколико постоји угрожавање физичког интегритета становништва, територијалног интегритета државе или је угрожено функционисање државних органа); 4) криза или опасност морају бити ванредног карактера тако да примена редовних мера или ограничења није довољна за успостављање нарушеног јавног поретка“.³⁰

или већој мери неодговарајући. Међутим, када је реч о Уставу чини се да је требало водити више рачуна. Тако је у преводу Устава на енглески језик термин опстанак државе и грађана преведен са „survival of the state or its citizens.“

Превод Устава на енглески језик, или било који други језик не представља аутентичан текст, међутим, то не може бити оправдање да се преводима приступи са дужном пажњом. Чини се и да писци Устава из 2006. године нису поклонили дужну пажњу терминима који су употребљени, јер би термин „опстанак“ сигурно био замењен термином који јасно указује на суштину разлога увођења ванредног стања, а то није голи „опстанак“, већ живот заједнице – државе и њених грађана, те је потребно предузети мере које одступају од оних које се могу предузети у „редовним околностима“.

²⁸ *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights*, ECHR, updated on 31 Dec. 2019, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf, Internet, 18/6/2020.

²⁹ Решење Уставног суда Републике Србије, бр. IУо-42/2020 од 21. маја 2020 којим се одбацују иницијативе за покретање поступака за оцену уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања, стр. 5.

³⁰ Решење Уставног суда Републике Србије, бр. IУо-42/2020 од 21. маја 2020 којим се одбацују иницијативе за покретање поступака за оцену уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања, стр.5; *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights*, ECHR, updated on 31 Dec. 2019, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf, Internet, 18/6/2020.

Овде ваља приметити да нити Општи коментар бр. 26 Комитета за људска прва, нити Смернице за примену члана 15 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и не помињу потребу за спречавање ширења и сузбијања заразне болести као могућу „јавну опасност која угрожава живот нације“. Једноставно, такав сценарио није био у видокругу.

Чињенице које оправдавају увођење ванредног стања у Републици Србији изнели смо на претходним страницама. Уставни суд је у вези са чињеницама које су претходиле увођењу ванредног стања констатовао: „прво, Народна Република Кина је 31. децембра 2019. године обавестила Светску здравствену организацију о појави пнеумонија изазваних вирусом који је касније назван COVID-19, а Светска здравствена организација прогласила је пандемију заразне болести COVID-19 11. марта 2020. године; друго, у том тренутку о карактеристикама заразне болести COVID-19 светска медицинска наука и струка нису располагале валидним и поузданим подацима (нпр. природа вируса, начини на који се шири, типични симптоми, посебно угрожене категорије грађана, лек, односно вакцина итд.) што значи да се радило о потпуно непознатој заразној болести која се ширила готово неконтролисано; треће, у европским државама у којима је вирус регистрован пре него у Републици Србији (попут Шпаније, Француске, Италије) биле су већ евидентиране последице неконтролисаног ширења ове заразне болести, како у броју заражених лица тако и у броју жртава; четврто, у тренутку када је одлучивано о проглашењу ванредног стања у Републици Србији су већ били регистровани случајеви лица заражених COVID-19 вирусом са тенденцијом пораста броја заражених, а извештаји медицинске струке, надлежних органа и служби су указивали на то да се вирус шири непредвидивом прогресијом и да представља, према оцени епидемиолошке струке, обољење од јавно-здравственог значаја које носи са собом опасност највишег ризика по живот и здравље грађана.³¹“

³¹ Решење Уставног суда Републике Србије, бр. IУо-42/2020 од 21. маја 2020 којим се одбацују иницијативе за покретање поступака за оцену уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања, стр. 6; Једино што се може замерити овом законском и свакако исправном изношењу општепознатих чињеница је можда широј јавности непозната активност Светске здравствене организације која је поступајући у складу са Међународним здравственим правилником и пре проглашења пандемије COVID-19 прогласила ванредну ситуацију у области јавног здравља од међународног значаја. Ово је можда од посебног значаја приликом разматрања критеријума проглашења ванредног стања. Наиме, уколико и не постоји пандемија (пандемија заразне болести

Уставни суд је закључио да „имајући у виду наведене чињенице и ‘маргину слободне процене’ надлежних органа... појава заразне болести COVID-19 и опасност од њеног неконтролисаног ширења на територији Републике Србије могла сматрати опасношћу која значајно угрожава здравље шире популације становништва, а тиме доводи у питање нормално одвијање живота у држави, укључујући и функционисање њених институција, јавних служби и привреде, а нарочито здравственог система“.³²

Оцена уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања захтева оцену како права тако и утврђивање чињеница. Уставни суд је ово практично признао у образложењу Решења: „Уставни суд подсећа да у поступку оцене уставности и законитости не суди на основу чињеница нити суди о чињеницама“. Ипак, имајући у виду претходно речено о уставном услову проглашења ванредног стања, Уставни суд оцењује да би се заразна болест COVID-19 могла сматрати „јавном опасношћу која угрожава опстанак државе и грађана“, у смислу члана 200. става 1. Устава. Стога, Уставни суд закључује да се не може закључити да није био испуњен услов за проглашење ванредног стања. При томе, Уставни суд додатно указује на то да се приликом проглашења ванредног стања мора водити рачуна и о другим чиниоцима, који оправдавају такву одлуку, а у конкретном случају то би били стање и капацитети здравственог система, здравствена култура грађана, менталитет, старосна структура нације и др.“³³

У конкретном случају било је јасно да је одлука о увођењу ванредног стања била разумна и оправдана. Њоме је активирана могућност да надлежни државни органи предузимају мере које

је обелевање од заразне болести која прелази државне границе и шири се на већи део света или свет у целини, угрожавајући људе у свих захваћеним подручјима у складу са Законом о заштити становништва од заразних болести чл. 2, ст. 1, тч. 9, могу постојати разлози за увођење ванредног стања и предузимање одговарајућих мера (на пример забрана путовања, затварања границе и сл.), ради спречавања настанка пандемије. Стога је суштински основ за разматрање мера и само проглашење ванредне ситуације у области јавног здравља од међународног значаја. Циљ је да се што је раније могуће спречи или ограничи ширење заразне болести како не би дошло до пандемије.

³² Решење Уставног суда Републике Србије, бр. IУо-42/2020 од 21. маја 2020 којим се одбацују иницијативе за покретање поступака за оцену уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања, стр.6.

³³ Решење Уставног суда Републике Србије, бр. IУо-42/2020 од 21. маја 2020 којим се одбацују иницијативе за покретање поступака за оцену уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања, стр.7.

се не могу предузимати без проглашења ванредног стања или само у случају проглашења „ванредне ситуације“.

Да ли је одлука разумна и оправдана, односно да ли је испуњен услов постојања јавне опасности која угрожава опстанак државе и грађана је чињенично а не правно питање. Иако у „нормалним околностима“ Уставни суд приликом оцене уставности неће улазити у чињенична питања, када је реч о проглашењу ванредног стања и мерама које се за време ванредног стања спроводе, може доћи у позицију да утврђује правно релевантне чињенице. Сам услов за проглашење ванредног стања као и мера одступања од људских прва захтева пажљиво оправдање.³⁴ Међутим, то не значи да одлука о проглашењу ванредног стања мора у свом саставу да садржи и образложење.³⁵ Како је истакао Уставни суд „приликом објављивања одлуке о проглашењу ванредног стања не објављује се образложење као што се не објављује образложење било ког општег правног акта“.³⁶ Сама одлука о увођењу ванредног стања

³⁴ „The issues of when rights can be derogated from, and to what extent, cannot be separated from the provision in article 4, paragraph 1, of the Covenant according to which any measures derogating from a State party's obligations under the Covenant must be limited "to the extent strictly required by the exigencies of the situation". This condition requires that States parties provide careful justification not only for their decision to proclaim a state of emergency but also for any specific measures based on such a proclamation. If States purport to invoke the right to derogate from the Covenant during, for instance, a natural catastrophe, a mass demonstration including instances of violence, or a major industrial accident, they must be able to justify not only that such a situation constitutes a threat to the life of the nation, but also that all their measures derogating from the Covenant are strictly required by the exigencies of the situation". *General Comment on Article 4* (adopted at the 1950th meeting, on 24 July 2001) UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.11) , para. 5, <https://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>, Internet, 19/5/2020.

³⁵ Решење Уставног суда Републике Србије, бр. IУо-42/2020 од 21. маја 2020 којим се одбацују иницијативе за покретање поступака за оцену уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања, стр. 9.; Уставни суд се у образложењу посебно позабавио и питањем односа између „ванредне ситуације“ и „ванредног стања“. Иако је можда реч о сувишном делу одлуке (са становишта судске економије) ипак је реч о корисном делу који разрешава можда не дилему већ оптужбу појединих особа да је било доољно прогласити ванредну ситуацију која је категорија Закона о јавном здрављу и Закон о заштити становништва од заразних болести. Уставни суд је указао да „правни капацитет ванредне ситуације ни приближно не гарантује такву делотворност реаговања државних органа и служби“. Такође указао је да „у уставноправној доктрини, преовлађује став да је тешко направити јасну разлику између ванредног стања и ванредне ситуације“. Можда није згорег на овом месту напоменути да се реакције на „јавне опасности“ на различите начине регулишу у различитим државама, чак и у чланицама ЕУ, регулатива о ванредном стању или уопште ванредним ситуацијама није ни приближно хармонизована. Вид.: Anna Khakee, *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*, Policy Paper No. 30, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2009.

³⁶ Међутим нотификације које се упућују генералном секретару УН и генералном секретару Савета Европе треба да садрже и образложење за увођење ванредног стања. Образложење одлуке је дато приликом нотификације одлуке о проглашењу ванредног стања приликом испуњавања

не подразумева примену било каквих мера, већ само служи као основ за предузимање „ванредних овлашћења“ према Уставу, која се углавном састоје у предузимању мера које су нужне ради отклањања опасности по опстанак (живот) државе и грађана.

Одлука о увођењу ванредног стања се не доноси у вакууму и мора се читати у контексту како околности које су довеле до њеног доношења, тако и накнадних одлука. У том контексту од посебног је значаја Уредба о мерама за време ванредног стања којом су прописане „мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ванредног стања“, као Одлука Владе Републике Србије о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу која је више пута амандирана.³⁷ Читав низ одлука Владе (посебно уредби које је Влада усвојила уз супотпис председника Републике) јасно указује на чини се неспорне разлоге и сврху проглашења ванредног стања.

4.2. Надлежност за доношење одлуке о проглашењу ванредног стања

Народна скупштина је према члану 200 Устава Републике Србије изворно надлежна за доношење одлуке о увођењу ванредног стања већином од укупног броја посланика. Међутим, према члану 200. став 5 Устава Републике Србије, „кад Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина.“ Другим речима, како је констатовао Уставни суд, Народна скупштина је „изворно надлежна за проглашење ванредног стања“³⁸ али „имајући у виду да је реч о колегијалном органу кога чини 250 народних посланика чије састајање може

обавезе нотификације генералном секретару Савета Европе и генералном секретару УН као депозитару Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

³⁷ Одлука Владе Републике Србије о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 23/2020-3, 24/2020-3, 27/2020-13, 28/2020-3, 30/2020-3, 32/2020-3, 35/2020-18, 37/2020-3, 38/2020-17, 39/2020-4, 43/2020-4, 45/2020-3, 48/2020-4, 49/2020-3.

³⁸ Решење Уставног суда Републике Србије, бр. IУо-42/2020 од 21. маја 2020 којим се одбацују иницијативе за покретање поступака за оцену уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања, стр. 8.

бити онемогућено услед настанка ванредних околности, Устав је предвидео алтернативни начин одлучивања о проглашењу ванредног стања.³⁹

Ванредно стање, односно јавна опасност која угрожава опстанак државе и грађана, може имати за последицу немогућност уобичајеног функционисања органа државне власти. Уставни суд је констатовао да је председник Народне скупштине 15 марта 2020. године (у складу са Пословником Народне скупштине) „обавестио председника Републике и председника Владе о немогућности састајања Народне скупштине“ чиме је био испуњен услов за примену члана 200. став 5. Устава, према коме одлуку о проглашењу ванредног стања доносе председник Републике, председник Владе и председник Народне скупштине.“

Немогућност сазивања Народне скупштине је, како је исправно констатовао Уставни суд, фактичко (чињенично) а не правно питање, и указао да „не може да оцењује организационе могућности Народне скупштине да се састане без одлагања у условима постојања опасности по живот и здравље људи“ те констатовао да „стога, ... нема правно мерило на основу којег би могао довести у питање обавештење председника Народне скупштине да парламент није био у могућности да се састане.“⁴⁰ Неспорно је да одлука о проглашењу ванредног стања, када се за њу стекну околности, не може да трпи „чекање.“⁴¹

³⁹ „... У том случају, уколико хитност и озбиљност ситуације то намећу, одлуку о ванредном стању заједно доносе председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, чиме је према мишљењу Уставног суда сачуван „дух“ равнотеже који одликује сваки, у сонви, парламентарни систем, односно овакво решење је у складу са захтевом „равнотеже и узajамне контроле“ из члана 4. став 3. Устава, па се тиме онемогућава и злоупотреба ванредног стања...“. У Решењу Уставног суда се указује да су подносиоци иницијативе за оцену уставности износили становиште да није постојала немогућност Народне скупштине да се састане и самостално донесе акт о проглашењу ванредног стања. Решење Уставног суда Републике Србије, бр. IУо-42/2020 од 21. маја 2020 којим се одбацују иницијативе за покретање поступака за оцену уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања, стр. 2.

⁴⁰ Решење Уставног суда Републике Србије, бр. IУо-42/2020 од 21. маја 2020 којим се одбацују иницијативе за покретање поступака за оцену уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања, стр. 10.

⁴¹ „Репрезентативност као критеријум којем Устав даје предност у односу на ефикасност одлучивања о ванредном стању, уступа, вољом Устава, а не противно тој вољи, место ефикасности, јер „чекање“ да се стекну услови за састајање народног представништва могу имати несагледиво штетне последице и спречити државу да делује хитно на отклањању урока проглашења ванредног стања.“ Решење Уставног суда Републике Србије, бр. IУо-42/2020 од 21. маја 2020 којим се одбацују иницијативе за покретање поступака за оцену уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања, стр. 10.

Немогућност сазивања Народне скупштине не мора да буде физичка немогућност, већ немогућност због опасности која прети, односно последица које за собом може да носи сазивање Народне скупштине у условима постојања опасности од ширења заразне болести. Нема било какве разумне сумње у нужност да одлуку не доноси Народна скупштина. Не може се тврдити да је Скупштина била у могућности да се састане без ризика од ширења заразне болести, када је неколико дана пре тога Светска здравствена организација прогласила пандемију COVID-19 и указала да она погађа све секторе друштва, да је било познато да масовнија окупљања представљају посебан ризик од ширења ове заразне болести и које су основне мере за спречавања њеног ширења. Окупљање 250 посланика несумњиво представља неприхватљив ризик ширења коронавируса. Једном речју, није било која одлука Владе или министарства та која је спречила сазивање Народне скупштине, већ опасност која онемогућава да се она одржи без озбиљног ризика од ширења заразне болести.

Одредба члана 200 Устава у доброј мери смањује, ако не и елиминише могућност злоупотребе проглашења ванредног стања. Једна од основних гаранција да проглашење ванредног стања не може послужити као „узурпација власти“ или неосновано преузимање изворних надлежности Народне скупштине садржана је у ставу 3, којим је предвиђено да се за време ванредног стања Народна скупштина „састаје без посебног позива и да не може бити распуштена“. У савременим условима електронске комуникације, изостављање Народне скупштине од доношења одлуке о проглашењу ванредног стања без оправданог разлога било би готово немогуће. 250 народних посланика или барем већина посланика, би могла да се састане и без посебног позива и, уколико сматра потребним оспори и проглашење ванредног стања и сваки акт Владе или другог органа извршне власти. До сазивања Народне скупштине у условима ванредног стања, није нам познато да је постојао макар и иоле озбиљан покушај да се састане.⁴²

⁴² На стр. 2 Решења Уставног суда, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 31/20, донетог 19. марта 2020. године стоји „У погледу постојања епидемије као разлога за несастајање Народне скупштине, подносиоци иницијативе истичу да се ради о правно неприхватљивом аргументу, јер је Наредба о проглашењу епидемије заразне болести COVID-19, односно након оспорене одлуке, а општа забрана ретроактивности, не дозвољава да се накнадна немогућност састајања Народне скупштине образлажи накнадно проглашеном епидемијом.“ Наиме, није реч о томе када је

Народна скупштина је, на основу члана 200. став 8 Устава, на седници одржаној 29. априла 2020. године донела одлуку о потврђивању Одлуке о увођењу ванредног стања.⁴³ Ванредно стање је укинута Одлуком о укидању ванредног стања која је ступила на снагу 6. маја 2020. године.

Много се може теоретисати о односу између одлуке „три председника“ и накнадне одлуке (потврде) Народне скупштине. Међутим, уколико су у сагласности, у том случају теоријска расправа је само од „академског“ или можда (дневно)политичког значаја. Проблем постоји уколико Народна скупштина не потврди одлуку о проглашењу ванредног стања што је питање које се у конкретном случају, очигледно, не поставља. Накнадном потврдом одлуке о увођењу ванредног стања као и аката којима су се увеле мере које су у изворној надлежности Народне скупштине, указује се да је Народна скупштина становишта да је било оправдано увођење ванредног стања, а да су мере које је усвојила Влада уз супотпис председника Републике биле разумно потребне.

5. НАПОМЕНЕ О ОДСТУПАЊУ ОД УСТАВОМ И МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА ГАРАНТОВАНИХ СЛОБОДА И ПРАВА

По проглашењу ванредног стања дозвољена су одступања од људских права која су загарантована Уставом и међународним

проглашена епидемија, већ кад су настале околности које су довеле до тога да Народна скупштина није у могућности да се састане. Реченица која, по мишљењу аутора ових редова недостаје у образложењу одлуке Уставног суда је да не мора да дође до епидемије да би било проглашено ванредно стање, наиме да се и у ишчекивању ширења заразне болести (што је било, према свему судећи неминовно) морају предузети адекватне мере. Циљ није да се сачека епидемија како би се констатовала немогућност Сазивања народне скупштине или проглашења ванредног стања, већ да се предузму што је могуће ефикасније мере да до ње не дође или да последице епидемије буду што је могуће блаже.

⁴³ Одлука о увођењу ванредног стања, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/2020.; Много се може теоретисати о односу између одлуке „три председника“ и накнадне одлуке (потврде) Народне скупштине. Међутим, уколико су у сагласности, у том случају теоријска расправа је само од „академског“ или можда (дневно) политичког значаја. Проблем постоји уколико Народна скупштина не потврди одлуку о проглашењу ванредног стања и њеним последицама, што је питање које се у конкретном случају не поставља. Накнадном потврдом одлуке о увођењу ванредног стања као и аката којима су се увеле мере које су у изворној надлежности Народне скупштине, недвосмислено указује да је било оправдано увођење ванредног стања а да су мере које су се примениле а које је потврдила Народна скупштина биле разумно потребне у ситуацији која је иницирала увођење ванредног стања и ради остваривања легитимног циља (у овом случају спречавања ширења и сузбијања заразне болести COVID-19).

уговорима „у мери у којој је то неопходно“, односно, у мери која је одређена захтевима ситуације, у овом случају епидемиолошке ситуације, потребе спречавања ширења и сузбијања заразне болести COVID-19. На овом месту указаћемо само на нека од питања од значаја за оцену њихове уставности и сагласности са међународним правом. За детаљнију анализу мера које су предузете за време ванредног стања неопходно је више простора од оног који пружа један чланак, посебно с обзиром особености ситуације настале пандемијом COVID-19.

Чланом 202. Устава Републике Србије прописано је да „по проглашењу ванредног или ратног стања, дозвољена су одступања од људских и мањинских права зајемчених Уставом, и то само у обиму у којем је то неопходно“, да оне не смеју да доведу до дискриминације по основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности и друштвеног порекла; да су оне привремене природе, односно да „престају да важе“ престанком ванредног стања, а да мере одступања ни у ком случају нису допуштене у погледу следећих права: достојанство и слободан развој личности (чл. 23), неповредивост физичког и психичког интегритета (чл. 25), забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада (чл. 26), поступање са лицем лишеним слободе (чл. 28), право на правично суђење (чл. 32), правна сигурност у казненом праву (чл. 34), право на правну личност (чл.37), право на држављанство стицање и престанак, да не буде протеран и право да га промени (чл. 38), слобода мисли савести и вероисповести (чл. 43), приговор савести (45), слобода изражавања националне припадности (чл. 47), забрана изазивања националне расне и верске мржње (чл. 49), право на закључење брака и равноправност супружника (62), слобода одлучивања о рађању (чл. 63), права детета (чл. 64) и забрана насилне асимилације (чл. 78).

Чланом 4. Пакта о грађанским и политичким правима, једнако као и чланом 15. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода предвиђено је да „у доба када опстанак нације угрози изванредна јавна опасност, која је проглашена званичним путем, државе уговорнице ових међународних уговора могу предузети у обиму строго одређеном захтевима ситуације, мере којима одступа од обавеза предвиђених“ овим међународним уговорима, „с тим да те мере не буду неспојиве

са другим обавезама које им намеће међународно право и собом не повлаче дискриминацију засновану искључиво на раси, боји, полу, језику, вероисповести или друштвеном пореклу“.

Док су општа одступања од људских и мањинских права у случају проглашења ванредног стања, односно декларисања постојања „јавне опасности која угрожава опстанак нације“ подробно разматрана и у теорији и у пракси Европског суда за људска права и Комитета за људска права⁴⁴, посебну тежину у ситуацији која је настала предузимањем мера у контексту пандемије COVID-19, је да мере не треба да буду у супротности „са другим обавезама према међународном праву“. У досадашњој пракси, будући да је углавном било речи о оружаним сукобима, обично се тумачило да оне не смеју да буду супротне правилима међународног хуманитарног права, при чему се питање предузимања мера у случају пандемије, како смо напред већ истакли, није ни разматрало.

У овом контексту потребно је указати да је питање сложено. Наиме, одступање од обавеза по међународном праву може бити оправдано неким од основа који искључују противправност акта државе.⁴⁵ Са друге стране, од посебног су значаја обавезе које државе имају према Међународном здравственом правилнику (2005) и другим обавезама које су преузете под окриљем Светске здравствене организације, а састоје се у ангажовању државе на спречавању ширења и сузбијања заразних болести.

*

Једна од обавеза Републике Србије као стране уговорнице Пакта о грађанским и политичким правима и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода је и обавеза нотификације Генералног секретара УН и Генералног секретара

⁴⁴ Вид.: Милан Пауновић *et al.*, *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 61-69. За питања која се везују за мере ограничења слободе кретања и карантина вид.: Robyn Martin, „*The Exercise of Public Health Powers in Cases of Infectious Disease: Human Rights Implications. Enhorn v. Sweden*“ *Medical Law Review*, No. 14/2006, стр. 132-143.; International Commission of Jurists, *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights* (1985), <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>, Internet, 10/06/2020.

⁴⁵ Ово питање посебно разматрамо у контексту примене Бечке конвенције о дипломатским односима, и на овом месту нећемо вршити непотребна понављања.

Савета Европе и посредством њих других држава уговорница о одредбама које су предмет дерогације као и разлoзима који су их на то навели.

По увођењу ванредног стања Министарство спољних послова је преко својих мисија при УН у Њујорку и Савета Европе у Стразбуру упутило одговарајуће нотификације. Нотификацијама се обавештава у складу са чланом 4 Пакта и чланом 15 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода да је:

„Република Србија 15. марта 2020. године прогласила, у складу са чланом 200 Устава Републике Србије ванредно стање ради предузимања мера које су нужне ради спречавања појаве, ширења и сузбијања заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2.

Мере које предузима Република Србија одступају од појединих обавеза према Европској конвенцији о људским правима/Међународним пактом о грађанским и политичким правима у мери која је нужна с обзиром на епидемиолошку ситуацију и медицинску нужност. Предузимање потребних мера се стално преиспитује (*is constantly under review*) с обзиром на епидемиолошку ситуацију, препоруке Светске здравствене организације, и искуства у сузбијању ове заразне болести.

Приликом предузимања појединих мера и давања препорука, надлежне институције Републике Србије придржавају се обавеза из члана 4 (1) и (2) Међународног пакта о грађанским и политичким правима и чл. 15 (1) и (2) Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Све одлуке Владе и других институција Републике Србије се моментално објављују у службеном гласилу, на сајту Владе Републике Србије и пружају се обавештења на начине које их чине општепознатим. Сви акти којима се предузимају мере и дају препоруке у циљу спречавања појаве, ширења и ради сузбијања болести COVID-19 су доступни на сајту Владе Републике Србије⁴⁶ и, између осталог, преко Правно информационог система⁴⁷.

⁴⁶ <https://www.srbija.gov.rs/>, Internet, 19/5/2020.

⁴⁷ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/fp/covid19>, Internet, 19/5/2020.

Забрињавајуће је да у систему УН за публикавање ових нотификација, до предаје овог чланка редакцији *Архива*, нису објављене све нотификације о увођењу ванредног стања односно прокламовању опасности која има за последицу неопходност одступања од Пактом загарантованих слобода и права.⁴⁸

6. ЗАКЉУЧИВАЊЕ МЕЂУНАРОДНИХ УГОВОРА ЗА ВРЕМЕ ВАНРЕДНОГ СТАЊА КАДА НАРОДНА СКУПШТИНА НИЈЕ У МОГУЋНОСТИ ДА СЕ САСТАНЕ

Једно од питања које се поставља за време ванредног стања у току ког Народна скупштина није у могућности да се састане је и питање могућности закључивања међународних уговора у погледу којих је Законом о закључивању и извршавању међународних уговора⁴⁹ предвиђен као услов за изражавање пристанка на обавезивање уговором – доношење закона о потврђивању од стране Народне скупштине.

За време ванредног стања у Републици Србији није дошло до закључивања међународних уговора који би према Уставу и Закону о закључивању и извршавању међународних уговора захтевали потврду Народне скупштине. Сама могућност да може постојати потреба да се закључи међународни уговор за време ванредног стања током ког Народна скупштина није у могућности да се састане⁵⁰ наводи на закључак да је ово питање потребно посебно регулисати неким новим законом или изменама постојећег Закона о закључивању и извршавању међународних уговора. Наиме, питање закључивања међународних уговора, а посебно питање овлашћења за изражавање пристанка на обавезивање међународним уговором, за време ванредног стања током ког Народна скупштина није у могућности да се састане, није регулисано на непосредан начин ни једним прописом.

⁴⁸ Вид.: United Nations Treaty Seris, International Covenant on Civil and Political Rights, <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-4.en.pdf>, Internet, 22/05/2020.

⁴⁹ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 32/2013.

⁵⁰ На пример, уговор о зајму са неком међународном финансијском институцијом или са неком државом, којим се регулишу питања сарадње у области сузбијања пандемије или савладавање последица мера предузетих на спречавању ширења или сузбијању заразне болести.

Покретање поступка за вођење преговора и закључивање међународног уговора треба да следи уобичајену процедуру⁵¹ прописану члановима 3-7, 9 и 10 Закона о закључивању и извршавању међународних уговора. Питање могућности изражавања пристанка на обавезивање међународним уговором (односно закључивање уговора) за време ванредног стања није посебно предвиђено ни Уставом ни Законом о закључивању и извршавању међународних уговора.

Према општеприхваћеним правилима међународног права, међународни уговор ступа на снагу на начин и дана када је то предвиђено уговором, односно (уколико уговор такве одредбе не садржи) када све стране изразе пристанак на обавезивање. Начин изражавања пристанка на обавезивање (потпис, ратификација, приступање, прихватање, одобравање и др.) може се утврдити (и по правилу се утврђује) самим уговором.

Према члану 99 (1) т. 4 Устава Републике Србије Народна скупштина „потврђује међународне уговоре када је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања“. Другим речима, одређивање случајева у којима је услов да Република Србија изрази пристанак на обавезивање међународним уговором тек пошто га потврди Народна скупштина не спада у материју Устава, већ законску материју.

Према члану 14 Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, Народна скупштина потврђује, између осталих, међународне уговоре политичке и економске природе, уговоре којима се стварају финансијске обавезе за Републику Србију или одступа од постојећих законских решења.

Нису посебно прописана одступања од ових одредби нити општи основ за одступање од законских одредби којима се уређују надлежности за закључивање међународних уговора. Међутим, ово пре треба тумачити као пропуст законодавца него као апсолутну забрану закључивања међународних уговора за време ванредног стања док Народна скупштина није у могућности да се састане. Свакако да постоје разлози који оправдавају или чине нужним закључивање међународних уговора у периоду у коме Народна скупштина није у могућности да се састане, уколико

⁵¹ Вид.: Закон о закључивању и извршавању међународних уговора, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 32/2013, чл. 3-7 и чл. 9-10.

је сврха њиховог закључивања отклањање „јавне опасности“ која „угрожава опстанак државе и грађана“ (*necessitas frangit / tollit / legem*). Стога је неопходно да се разлог за закључивање уговора у образложењу акта којим се ово закључивање предлаже, образложи на адекватан начин, који отклања сумњу у погледу нужности и хитности његовог закључивања за време ванредног стања и док Народна скупштина није у могућности да се састане.

Иако се изражавање пристанка на обавезивање међународним уговором тешко може подвести под „меру којом се одступа од људских и мањинских права“, сматрам крајње примереним да се Устав тумачи тако да се исти критеријуми примењују и на одступање од других уставних и законских решења.

Члан 200. Устава који садржи одредбе о ванредном стању указује на намеру уставотворца да омогући одступања од уобичајеног начина функционисања државне власти уколико постоји јавна опасност која угрожава опстанак државе или грађана и у случају да Народна скупштина није у могућности да се састане. У том случају, вршење оних надлежности које је уобичајено врши Народна скупштина, поверене су Влади Републике Србије и председнику Републике Србије.

Намера уставотворца је да се одступања од Устава и закона врше само у нужној мери и при томе одређује и органе који могу доносити овакве прописе или одлуке, и поступак њиховог доношења. Доношење одлуке о проглашењу ванредног стања и мерама којима се одступа од људских права поверена је Уставом Народној скупштини, и једновремено предвиђено ко врши та овлашћења уколико Народна скупштина није у могућности да се састане. Стога, чини се да је оправдано да у случају нужности и немогућности Народне скупштине да се састане, овлашћења из надлежности Народне скупштине, могу вршити заједно председник Републике и Влада, на исти начин на који се доносе уредбе којима се одступа од уставом зајемчених људских права.

7. ПРИМЕНА КОНВЕНЦИЈЕ О ДИПЛОМАТСКИМ ОДНОСИМА У КОНТЕКСТУ ПРИМЕНЕ МЕРА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ ПОЈАВЕ, ШИРЕЊА И СУЗБИЈАЊА COVID-19

Одлуком о проглашењу болести COVID-19 заразном болешћу, „чије је спречавање и сузбијање од интереса за Републику Србију“, као и другим одлукама Владе које су донесене уз супотпис председника Републике Србије предвиђен је низ мера укључујући ту, али не ограничавајући се на мере изолације и лечење у за то посебно намењеним објектима, дужност прихватања изолације и придржавања мера и упутстава које нареди надлежни доктор медицине, услове и начин под којима се одређује принудна изолација. Утврђена је и привремена забрана уласка у Републику Србију за стране држављане, која се међутим, не односи на акредитоване чланове особља дипломатских и конзуларних представништва, канцеларија међународних организација и чланова њихових породица. Посебно је предвиђено, да „лица која улазе у Републику Србију, а код којих се уочавају симптоми заразне болести COVID-19, одмах се упућују у одговарајућу здравствену установу и према њима се поступа“ на начин који подразумева, између осталог, мере изолације. У „редовним околностима“ овакве мере, уколико би се примениле према страним дипломатским и конзуларним представницима би могле да се квалификују као повреда обавеза из Бечке конвенције о дипломатским односима и Бечке конвенције о конзуларним односима.

Поставља се питање примене одлука којима се уводе поједине „ванредне мере“ у односу на особе које уживају привилегије и имунитете као страни дипломатски представници или представници међународних организација. За време ванредног стања ово питање није уређено посебним актом, нити је, према нашим сазнањима, било прилика да се уђе у „иоле озбиљнији“ спор са страним дипломатским и конзуларним представницима.

Избијањем пандемије COVID-19 створена је ситуација без преседана у досадашњој дипломатској пракси која, уопште није регулисана Бечком конвенцијом о дипломатским односима (1961). Многе државе су, слично као и Република Србија, прогласиле

ванредно стање и увеле рестриктивне мере и стога се поставило и питање њихове примене у односу на чланове дипломатског кора.

Проглашењем ванредног стања и доношењем одлука у увођењу мера чији је циљ спречавање ширења и сузбијање COVID-19 није суспендована примена међународних уговора, између осталог, Бечке конвенције о дипломатским односима из 1961.

Иако Бечком конвенцијом о дипломатским односима (као и у многим другим међународним уговорима) нису посебно регулисане ситуације као што је ова настала пандемијом COVID-19⁵² могу постојати такве у којима је оправдано да се одступи од обавеза које су њима предвиђене. Околности под којима се може одступити, на општи начин су регулисане правилима обичајног међународног права којима се регулише материја одговорности државе, а посебно питање околности којима се искључује противправност акта државе (*circumstances precluding wrongfulness*). Реч је о начелима и правилима међународног обичајног права које је прихватила и Комисија за међународно право УН⁵³, а која своју потврду налазе у одлукама међународних судова и пракси држава.⁵⁴ Ситуација са којом се суочавамо није изричито дефинисана међународним уговорима. Изостале су и студије из области дипломатског и конзуларног права које би се бавиле овим питањима.

⁵² „The VCDR has not been designed to cover the occurrence of extraordinary situations, such as the one at hand. The Provisions of the VCDR were developed to cater the normal circumstances arising in state-to-state relations and not for pandemic of the current nature. The taking of drastic measures as now imposed by some receiving States can in principle be deemed to be justifiable on the grounds of public health. In the absence of clear State practice and case-law on such extraordinary measures, the extent to which they are compatible with the provisions of VCDR depends on an ad hoc analysis of the nature of specific measures and their concrete impact on the diplomatic staff concerned“ Impact of measures imposed by Host States in reaction to COVID-19 on foreign diplomats and compatibility with the Vienna Convention on Diplomatic Relations: preliminary analysis and suggestions for guidance, *European External Action Service – Legal Affairs Division*, GS.AAFFGEN.3, SP/sh, Brussels 29 March 2020 (пописан од Gert-Jan Van Hegelsom).

⁵³ Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, Part Two (UN Doc. A/56/10), Chapter V (Circumstances Precluding Wrongfulness), 2001, стр. 71 и даље.

⁵⁴ Вид.: James Crawford, *State Responsibility. The General Part*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013; Родољуб Етински, *Међународни противправни акт као извор међународне одговорности државе* – докторска дисертација, Универзитет у Београду Правни факултет, Београд, 1981, стр. 488 и даље.

Основи искључења противправности, који су у међународном праву општеприхваћени, обухватају: сагласност повређене државе, самоодбрану, дозвољене противмере, вишу силу и неочекивани случај, невољу и нужду.⁵⁵ Другим речима, само у овим случајевима може доћи до модификације правила о поступању према члановима дипломатских и конзуларних мисија и чланова њихових породица, који су страни држављани. Укратко, важи и даље Бечка конвенција о дипломатским односима и друга правила обичајног међународног права, али под одређеним околностима, може се одступити од примене појединих одредби а да се при томе акт државе не квалификује као противправан.

Основи искључења противправности који се могу применити у ситуацији са којом се суочавамо су следећи:

Пристанак државе. Све потребне мере се могу предузети уколико је на њих пристао страни дипломатски представник или шеф мисије у чијој је служби, односно лице које га замењује, или надлежни орган државе у чијој се служби налази. Пристанак искључује противправности у погледу оних радњи које су пристанком обухваћене;

Невоља (*distress*). Одступања су допуштена уколико није било другог начина, у ситуацији невоље, ради спашавања живота. У овом случају, слободна воља државе (надлежног органа или особе која врши одређене дужности у контексту сузбијања епидемије) је ограничена ситуацијом угрожености односно велике опасности по живот било страног дипломате или особе у погледу које има одговорности. Држава се може позвати на стање невоље, као на околност којом се искључује противправност „само у случајевима када је представник државе деловао ради спашавања свог живота или када постоји посебан однос са особом која се налази у опасности. Овај основ се не протеже на општије случајеве опасности, које се пре тичу нужности него стања невоље.“

Стање нужде (*necessity*). Држава се може позвати на нужду као основ искључења противправности акта уколико је предузела радње које су биле „једини начин заштите суштинских интереса

⁵⁵ Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, Part Two (UN Doc. A/56/10), Chapter V (Circumstances Precluding Wrongfulness), 2001, Art. 20-27.

против озбиљне и непосредне опасности (*grave and imminent peril*)“ а да при томе није озбиљно угрожен суштински интерес државе или држава у погледу којих постоји дата обавеза од које се одступа. Држава се може позвати на нужду уколико је опасност која прети објективно установљена, а не да представља само голу могућност.

Уколико се одступа од обавеза из међународног уговора, потребно је да уговором није искључена могућност позивања на нужду као основ искључења противправности. Бечка конвенција о дипломатским односима (1961), као ни Бечка конвенција о уговорном праву, не искључују могућност позивања на нужду као основ искључења противправности, односно прилагођавања начина извршења уговора новонасталим околностима које угрожавају виталне интересе.

Позивање на стање нужде као основа искључења противправности је генерално прихваћено и у пракси Међународног суда правде. На овај основ одговорности се држава може позвати ради заштите различитих интереса. Како је навела Комисија за међународно право, она укључују заштиту човекове средине, заштиту самог постојање државе, људи у време јавне опасности (*public emergency*) или ради заштите цивила.⁵⁶

*

Сва лица која уживају привилегије и имунитете као представници држава или међународних организација имају обавезу да поштују законе и друге прописе државе у којој су акредитовани и да се не мешају у унутрашње послове државе⁵⁷.

Како се наводи у једном од анализа Правне службе Европске службе за спољне послове у неким земљама (ко што су Кина и Шри Ланка) министарства спољних послова су „изнела аргумент да имунитети постоје само у вршењу званичних функција и стога дипломатско особље и њихови депенденти треба да се повинују локалном праву које се тиче здравља.“⁵⁸ Изнела је и становиште

⁵⁶ Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, Part Two (UN Doc. A/56/10), Chapter V (Circumstances Precluding Wrongfulness), 2001, пар. 14, стр. 83.

⁵⁷ Бечка конвенције о дипломатским односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 2/64, чл. 41.

⁵⁸ Impact of measures imposed by Host States in reaction to COVID-19 on foreign diplomats and

да „ова позиција представља неправилно тумачење члана 41 Бечке конвенције о дипломатским односима коме се треба систематски супротстављати. Имунитети дипломатских агената нису ограничени на званичне функције и термин ‘поштовање’ (*respect*) у члану 41 није еквивалент са ‘*to comply with*’”. Међутим, иако је спољнополитичка служба ЕУ дала ово тумачење у вези са изричитим захтевима пре свега Кине, и у појединим земљама ЕУ, као што су на пример Италија и Аустрија, управо се примењивао режим да ванредне или рестриктивне мере једнако важе и примењују се и на дипломатско особље.

Примера ради на брифингу у Министарству спољних послова Аустрије који је одржан у вези са овом темом посебно је скренута пажња да ће заштита јавног здравља имати примат у односу на имунитете и привилегије предвиђене Бечком конвенцијом о дипломатским односима. Није предвиђена посебна здравствена установа за прихват и лечење дипломата већ су сва лица са симптомима (били дипломате или не) била у обавези да се јаве на дежурни телефон и код куће сачекају тестирање, односно даља упутства.⁵⁹ Слично и у Италији „у вези са кретањем свих категорија запослених у дипломатско-конзуларним представништвима, важе иста правила као и за све грађане у Републици Италији. Кретање је дозвољено само у случају неопходних радних потреба, неодољивих хитних ситуација или здравствених разлога, што се доказује презентовањем личне изјаве (формулар изјаве, који важи за све грађане, прослеђен је свим ДКП-има). Њену веродостојност проверава полицијски службеник приликом контроле.⁶⁰

compatibility with the Vienna Convention on Diplomatic Relations: Preliminary analysis and suggestions for guidance, European External Action Service – Legal Affairs Division, GS.AAFFGEN.3, SP/sh, Brussels 29 March 2020 (потписан од Gert-Jan Van Hegelsom).

⁵⁹ Овде је реч о мерама које су биле на снази на дан 31.03.2020.

⁶⁰ Када је реч о ситуацији у Кини: од 25. марта 2020, сви путници за Пекинг треба да буду подвргнути тесту нуклеинске киселине за COVID 19, који се, у зависности од околности, ради у „граду првог уласка“, или по доласку у Пекинг. У вези са тестирањем дипломата, МИП Кине указује да дипломате треба да прихвате тест на COVID 19, а да, уколико то не желе, треба да размотре одлагање доласка у Пекинг. По доласку у Пекинг, за општу популацију важи централни карантин у трајању од 14 дана, док дипломате начелно могу да иду у кућну изолацију, такође 14 дана, о чему је неопходно нотификовати три дана пре доласка дипломате у Пекинг. Међутим, уколико дипломата има и друге чланове домаћинства, неопходно је да се они иселе у други стан како би дипломата био сам током кућне изолације. Иако се то не наводи у нотама МИП, из праксе нам је познато да је неопходан услов за спровођење само-изолације да се насеље у коме живи дипломата са тим сагласи. Уколико сагласност насеља у коме дипломата живи изостане, он ће морати да проведе 14 дана у централном карантину, при чему се најчешће ради о хотелима. Трошкове боравка у карантину сноси сам дипломата, или његово ДКП.

У околностима ванредног стања уведена су знатна ограничења слободе путовања и кретања, у погледу њих се примењују општи основи искључења противправности из разлога медицинске нужде (*medical necessity* – као основ искључења противправности). На жалост дипломатски имунитети не штите од коронавируса.

8. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА – О ПРЕИСПИТИВАЊУ УСТАВНОСТИ И САГЛАСНОСТИ МЕРА УСВОЈЕНИХ ЗА ВРЕМЕ ВАНРЕДНОГ СТАЊА СА МЕЂУНАРОДНИМ ПРАВОМ

У првим данима ванредног стања највиши државни званичници изразили су забринутост да се неке од мера које су усвојене за време ванредног стања потенцијално могу подвргнути преиспитивању са становишта уставности и сагласности са међународним правом. Ова бојазан је оправдана, ситуација која је настала је без преседана и нема претходног искуства које би државни органи могли да узму у разматрање приликом доношења одлука. Како смо горе навели, чак ни Општи коментар бр. 29 Комитета за људска права који се односи на предузимање мера у случају „јавне опасности која погађа живот нације“ не садржи ни једну реченицу о ширењу заразних болести као разлогу за проглашење ванредног стања или привремено ограничавање појединих слобода и права. Наиме, ситуација настала појавом коронавируса је нова и о таквом сценарију раније није много вођено рачуна. Страх од могућности да се мере правно али и политички квалификују „на различите начине“ без узимања у обзир околности под којима су усвојене и примењиване је сасвим оправдан⁶¹.

⁶¹ Примера ради, бивши специјални извештач УН за људска права и борбу против тероризма Мартин Шајнин (Martin Sheinin) је кључни део текста посветио разматрању могућности злоупотребе проглашења ванредног стања и, без навођења било којих чињеница изнео оптужбе за коришћење ванредног стања током јавне опасности изазване Covid-19 у политичке сврхе у Мађарској. Martin Sheinin, *COVID-19 Symposium: To Derogate or Not to Derogate?*, 6. april 2020, <https://opiniojuris.org/2020/04/06/covid-19-symposium-to-derogate-or-not-to-derogate/>, Internet, 10/06/2020. Управо за време његовог мандата у Комитету за људска права усвојен је Општи коментар бр. 29, који како и сам Мартин Шајнин (Martin Sheinin) каже „ни не помиње пандемију као категорију ситуације које могу погодити њивог нације“.

Проглашење ванредног стања и усвајање и примена „ванредних мера“ свакако не представљају лаке одлуке. Међутим, од проглашења ванредног стања у Србији до данас (јуна 2020) сазрела су становишта о мерама које су неопходне ради спречавања настанка, ширења и сузбијања коронавируса, и то без ослоња на међународне институције као што су Европски суд за људска права и Комитета за људска права.⁶² Поред претходних реакција које су указивале готово искључиво на потребу поштовања људских права током пандемије, у документу „*Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID19 pandemic*“ Комитет за људска права је „стао на становиште да приликом суочавања са пандемијом COVID-19, стране уговорнице /Пакта о грађанским и политичким правима/ морају предузети ефикасне мере да заштите право на живот и здравље свих индивидуа који се налазе на њеној територији и свих оних који су под њеном надлежношћу. Он такође препознаје да такве мере могу, у извесним околностима, имати за последицу ограничавање уживања индивидуалних права која су гарантована Пактом. Даље, Комитет прихвата да стране уговорнице које су суочене са ширењем зараза могу, на привременој основи, да прибегну изузетним ванредним овлашћењима и да се позову на своје право дерогације према члану 4 Пакта ...“⁶³

Пандемија COVID-19 ће засигурно отворити једно ново поглавље приликом разматрања питања заштите људских права и основних слобода кроз приступ који ће бити више реалистички него догматски. Првих шест месеци 2000. године⁶⁴ створило је једно ново искуство које је без преседана у досадашњој пракси. Адекватан приступ захтеваће већу сарадњу правне и медицинске струке. Европски суд за људска права и друге међународне институције још увек нису имале прилику да разматрају било који случај који се везује за предузимање мера на спречавању ширења и сузбијања коронавируса.⁶⁵

⁶² Комитет за људска права је 30. априла 2020 издао „*Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic*“, UN Doc: CCPR/C/128/2.

⁶³ Исто, пара. 2(b).

⁶⁴ А вероватно и у наредном временском периоду будући да су тренутна жаришта коронавируса у САД, Руској Федерацији и земљама јужне хемисфере. Вид.: World Health Organization, *Coronavirus disease (COVID-19): Situation Report -145*, https://www.who.int/docs/default-source/coronavirus/situation-reports/20200613-covid-19-sitrep-145.pdf?sfvrsn=bb7c1dc9_2, Internet, 20/6/2020.

⁶⁵ И приликом доношења одлуке о увођењу ванредног стања било је оних који су говорили

Лако је дебатovati о правним и политичким квалификацијама и износити осуде када догађаји прођу или када опасност тек предстоји а да при томе за то мишљење не сноситe никакву одговорност. Сасвим је друго са носиоцима власти који треба да делују благовремено, често у веома кратком временском периоду, и на којима је примарна одговорност да заштите државу и становништво. Изабрани су на демократски начин и Уставом им је поверена одговорност, овлашћење и обавеза да доносе изузетно тешке одлуке у веома кратком временском периоду.

*

Општи правни акти донесени за време ванредног стања су део правног поретка (правне нормe) и све институције и државни органи укључујући ту и судове су дужни да их примењују. Оне су део владавине права у Републици Србији. Само Уставни суд може да преиспитује да ли су у складу са Уставом, међународним уговорима и законима Републике Србије.⁶⁶ Остали национални судови треба да их примењују као правне нормe које важе у одређеном временском периоду.

У наредном периоду, сасвим извесно, доћи ће до подношења иницијатива Уставном суду за оцену уставности појединих одлука Владе које су усвојене за време ванредног стања. Постојећи правни оквир није идеалан (ако идеалан за овако непредвиђене ситуације уопште и може да постоји) али је свакако довољан за доношење одлука на основу „права“. Међутим, приликом њихове оцене Уставни суд ће бити суочен, исто као што је био суочен и приликом разматрања иницијатива које су се тикале Одлуке о увођењу ванредног стања, не само са правним питањима, већ неће моћи да избегне и разматрање појединих чињеничних питања. Нормативан склад „редовног стања“ за време опасности које угрожавају живот државе и грађана, ремете не нормe, већ

о томе да су поједине мере или проглашење ванредног стања противне Уставу или међународном праву. Мислим да су дебело погрешили (не улазим у мотиве) и тиме знатно урушили сопствени кредибилитет, и да су приликом истицања тих мишљења занемаривали информације које су биле лако доступне, на пример на сајту Светске здравствене организације и информацијама о искуствима у другим државама.

⁶⁶ Наравно, кад се за то стекну услови, поједина питања могу бити предмет разматрања пред Европским судом за људска права и евентуално другим међународним телима која врше надзор над извршавањем обавеза из уговора о заштити људских права.

околности (чињенице) које приморавају да се од тих норми одступи.

Међутим, чини се да управо околности које су довеле до ванредног стања и искуства стечена у раду председника, Владе и министарстава чине нужним да се преиспитају поједина законска решења и створи један потпунији нормативни оквир за случај неког будућег „ванредног стања“.

Ситуација створена услед пандемије COVID-19 тек ће бити предмет расправе под окриљем међународних организација. Мере које су државе предузеле на спречавању ширења и сузбијања коронавируса довеле су практично до блокаде рада међународних организација у којима је „радни процес“ сведен „на минимум“. Илустративна је позиција Европског суда за људска права који је узимајући у обзир „бројне изузетне мере да се одговори на глобалну здравствену кризу без преседана“ суспендовао рокове за подношење представки, и предузимање других процесних радњи, и одлучио да се неће одржавати рочишта до доношења даље одлуке. Такође, указано је да ће нови радни аранжмани бити континуирано преиспитивани у зависности од развоја здравствене ситуације и да ће поштовати правила која пропише држава домаћин (Француска).⁶⁷

ЛИТЕРАТУРА

Етински Родољуб, *Међународни противправни акт као извор међународне одговорности државе* – докторска дисертација, Универзитет у Београду Правни факултет, Београд, 1981.

Гајић Александар В., „Пандемија угрозила опстанак државе и народа“, *Политика*, 24. 03.2020.

Међународни здравствени правилник (2005), Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, Београд, 2015.

Пауновић Милан, Кривокапић Борис, Крстић Ивана, *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017.

⁶⁷ Вид.: European Court of Human Rights, Press Release issued by the Registrar of the Court ECHR 094(2020) 16.03.2020, доступно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-6666795-8866184%22%5D%7D>; European Court of Human Rights is taking exceptional measures, Press Release issued by the Registrar of the Court ECHR 108(2020) 09.04.2020, доступно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-6666795-8866184%22%5D%7D>.

Bogdany Armin von, Villarreal Pedro A., *International Law on Pandemic Response: A First Stocking in Light of the Coronavirus Crisis*, MPIL Research Paper Series No. 2020-7, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Hamburg, 2020.

Crawford James, *State Responsibility. The General Part*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, Part Two (UN Doc. A/56/10), Chapter V (Circumstances Precluding Wrongfulness), 2001.

Gostin Lawrence O. , Sridahr Devi, Hougendobler Daniel, „The Normative Authority of the World Health Organization“, *Public Health*, No. 129/2015, pp. 854-863.

Impact of measures imposed by Host States in reaction to COVID-19 on foreign diplomats and compatibility with the Vienna Convention on Diplomatic Relations: preliminary analysis and suggestions for guidance, *European External Action Service – Legal Affairs Division*, GS.AAFFGEN.3, SP/sh, Brussels 29 March 2020.

Khakee Anna, *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*, Policy Paper No. 30, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2009.

Kissinger Henry „The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order“, *Wall Street Journal*, 03. 04. 2020.

Martin Robyn, „The Exercise of Public Health Powers in Cases of Infectious Disease: Human Rights Implications. Enhorn v. Sweden“, *Medical Law Review*, No. 14/2006.

Villarreal Pedro A., „Pandemic Declarations of the World Health Organization as an Exercise of International Public Authority: The Possible Legal Answers to Frictions Between Legitimacies,“ *Göttingen Journal of International Law*, No. 7/2016.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.

Бечка конвенција о уговорном праву, *Службени лист СФРЈ - Међународни уговори*, бр. 30/1972.

Бечка конвенција о дипломатским односима од 18. априла 1961 године, *Службени лист СФРЈ - Међународни уговори*, бр. 2/64.

Закон о заштити становништва од заразних болести, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 15/2016 и 68/2020.

Закон о закључивању и извршавању међународних уговора, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 32/2013.

Решење Уставног суда Републике Србије, бр. IУо-42/2020 од 21. маја 2020 којим се одбацују иницијативе за покретање поступака за оцену уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања.

Одлука Владе Републике Србије о о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 23/2020-3, 24/2020-3, 27/2020-13, 28/2020-3, 30/2020-3, 32/2020-3, 35/2020-18, 37/2020-3, 38/2020-17, 39/2020-4, 43/2020-4, 45/2020-3, 48/2020-4, 49/2020-3.

Одлука о проглашењу ванредног стања, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 29/2020.

Наредба о проглашењу епидемије заразне болести COVID-19, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 31/20.

ИЗВОРИ СА ИНЕРНЕТА

United Nations Treaty Series, International Covenant on Civil and Political Rights, <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-4.en.pdf>

World Health Organization, *International Health Regulations*, 2005, <https://www.who.int/ihr/publications/9789241580496/en/>.

World Health Organization, *Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 (2 March 2020)* <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---2-march-2020>.

World Health Organization, *Situation Reports* <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>.

World Health Organization, *Events as they happen*, <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>.

World Health Organization, *Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

International Commission of Jurists, *Syracuse Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights (1985)*, www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf.

General Comment on Article 4 (adopted at the 1950th meeting, on 24 July 2001) UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.11), <https://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>.

Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights, ECHR, updated on 31 Dec. 2019, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

Sheinin Martin, *COVID-19 Symposium: To Derogate or Not to Derogate?* 6. april 2020. <https://opiniojuris.org/2020/04/06/covid-19-symposium-to-derogate-or-not-to-derogate/>.

ОСТАЛИ ИЗВОРИ

European Court of Human Rights, Press Release issued by the Registrar of the Court ECHR 094(2020) 16.03.2020 (European Court of Human Rights is taking exceptional measures).

European Court of Human Rights, Press Release issued by the Registrar of the Court ECHR 108(2020) 09.04.2020.

Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic, UN Doc: CCPR/C/128/2. од 30. 04. 2020.

Aleksandar V. Gajić

CERTAIN INTERNATIONAL AND CONSTITUTIONAL
LAW ASPECTS OF THE DECLARATION OF THE STATE
OF EMERGENCY IN THE REPUBLIC OF SERBIA FOR THE
PREVENTION OF THE SPREAD AND SUPPRESSION OF THE
INFECTIOUS DISEASE COVID-19

- Resume -

The situation created by the COVID-19 pandemic, which is unprecedented in recent history, raises numerous questions of constitutional law and international law. Facing the Public Health Emergency of International Concern, which was officially declared by the World Health Organization, a state of emergency was declared in the Republic of Serbia by the decision of the President of the Republic, the Prime Minister and the President of the National Assembly.

To the extent that the scope of the article allows, we will deal with the issues of compliance with the Constitution and international law of the Decision on Declaring of the State of Emergency in the Republic of Serbia; criteria for examining conformity with international law and the Constitution of the Republic of Serbia of the measures undertaken during the State of Emergency; permissibility of the conclusion of international treaties in respect to which the adoption of the law on ratification by the National Assembly is required, in the situation when National Assembly is unable to convene; the application of restrictive measures in relation to persons enjoying diplomatic privileges and immunities, and in this context we indicate to potential circumstances precluding wrongfulness in relation to measures taken in order to prevent spread and to suppress of COVID-19; and finally indicating to peculiarities of the situation caused by the COVID-19 pandemic, we will provide a few remarks important for examining the constitutionality and conformity with international law of the measures undertaken during the state of emergency, which will inevitably follow in the coming period.

Keywords: Pandemic, State of Emergency, Public Health Emergency of International Concern, Constitution of the Republic of Serbia, International Law, Constitutional Court.

* Овај рад је примљен 16. јуна 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. јуна 2020. године.

Ана ПЕТРОВ*

Факултет за медије и комуникације,
Универзитет Сингидунум

УДК 614.4(38):316

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122020.2>

Оригинални научни рад

СОЦИОЛОГИЈЕ ЕПИДЕМИЈА: ПРИМЕР АНАЛИЗЕ ДРУШТВЕНИХ АСПЕКТА АТИНСКЕ КУГЕ

- Сажетак -

У овом раду бавим се анализом друштвених аспеката епидемије која је избила у Атини у току Пелопонеских ратова. Циљ рада јесте да се укаже на релевантност друштвених импликација наизглед искључиво природних појава, те да се тиме изнова тестира и проширује опсег значаја и примене друштвених и хуманистичких наука у историји и у савременом тренутку. Имајући у виду теоријске платформе социологије епидемија и антропологије патње, указује се на значај бављења оваквом темом, као и значај фокуса на проблематизацију историјског феномена, а са циљем стварања теоријско-методолошке платформе за анализу савремених питања. Сагледана су два кључна аспекта: 1. политички и правни контекст трансформација атинског друштва, и 2. културне последице епидемије. У оквиру првог аспекта, посебно се указује на промене статуса странаца у атинском полису, а у оквиру другог, издваја се значај новог религијског култа Асклепија, као и обновљени идеал могућности регенерисања друштва позориштем.

Кључне речи: атинска куга, атински полис, античка грчка трагедија, култ Асклепија, Тукидид, социологија, антропологија.

* Електронска адреса ауторке: ana.petrov@fmk.edu.rs.

1. УВОД

Социологији настојим да приступам као широко постављеном дискурсу о друштву, те настојим да не будем нужно везана за један оквир тема које би чиниле моју експертизу, већ да радим на теоријско-методолошкој платформи коју могу да примењујем у различитим аналитичким контекстима. Стога властити социолошки дискурсе уобличавам као интердисциплинарни оквир у коме се бавим проблемом културе, у историјској перспективи, као и у савременом тренутку. Такође, уверена да своје научно-теоријске профиле обликујемо у складу са датом ситуацијом у којој живимо и радимо, сматрам прикладним да на почетку овог чланка дам својеврсни ауторефлексивни осврт на контекст у којем овај рад настаје. Наиме, у данима када је свет стао услед пандемије новог корона вируса, и када је, како то обично бива у савременом друштву, започела хиперпродукција амбигвитетних интерпретација ситуације у којој се налазимо, увидела сам да и теме на којима сам радила у том тренутку, а које су се односиле на савремену популарну културу, треба такође да сачекају, те да је релевантно да своју социолошку апаратуру применим на властити допринос интерпретацији дате ситуације. Иако на личном нивоу несумњиво изазовна, ситуација у којој се налазимо током 2020. године није и историјски нова нити необична. Међутим, откуд проблем атинске куге у фокусу овог текста, наместо актуелне ситуације коју помињем? Пре давања одговора на дато питање, потребно је теоријски лоцирати полазиште на којем је утемељен овај рад.

Ситуација у којој присуствујемо друштвеним променама које је изазвао један невидљиви ентитет којег традиционално приписујемо сфери природе, несумњиво је призвала поновно читање Бруна Латура (Bruno Latour), посебно оних дела која се тичу његове критике традиционалне поделе на друштвене и природне појаве. Овај аутор одавно је нагласио да друштво не чине само људи, већ би требало да се узме у обзир и активно деловање невидљивих ентитета, попут микроорганизама. На пример, Латур проблематизује потенцијални повратак микроба. Верује да је човек изградио (и замислио) свој супериорни положај у односу на природу. У ствари, природа није толико одвојена од друштва како ми волимо да мислимо. Сви ми (људи, животиње,

биљке, вируси, бактерије, водене површине, ваздух) једнаки смо делови друштва и сви ми можемо проузроковати промене, не само човек, већ и невидљиви ентитети са којима морамо научити да живимо.¹ Полазећи од латуровског става према којем социологија као општа наука о друштву треба знатно да прошири предмете свог истраживања, те да релативизује концепте друштва и друштвеног, желела сам да укажем на то како се епидемији може приступити као друштвеном феномену, а, у складу с тим, и како се поље друштвених и хуманистичких наука може носити са једном таквом темом.

Иако оваква тема несумњиво захтева и позивање на историју медицине, на знања из овог научног поља ослањају се онолико колико је неопходно за саму реконструкцију настанка епидемије атинске куге. У много већој мери, међутим, релевантно је имати у виду два специфична научна дискурса која овде користим као фундаменте властитог приступа датом феномену – социологију пандемија и антропологију патње. Историчарским, социолошким и антрополошким дискурсима нису стране проблематизације епидемија, као и других ванредних околности које су несумњиво увек изазивале велике друштвене промене. Процеси етикетирања, препознавања наводних опасности у Другом, промовисање мржње, али и саосећања, уобичајени су друштвени нуспродукти епидемија и пандемија. У студији *Епидемије: мржња и саосећање од атинске куге до сиде* (Epidemics: Hate and Compassion from the Plague of Athens to AIDS, 2018) Семјуел Кон (Samuel Cohn) даје допринос анализи човекових реакција на епидемије у историјској перспективи. Овај аутор је истраживао разне аспекте медицинских и других дискурса о појединим епидемијама, а у овој студији фокусира се на однос између искуства епидемије и социјалне панике, напуштања, срама, насиља. Ова студија је за мој рад релевантна управо због амбициозне замисли писања глобалне историје епидемије од најранијих до савремених примера. Аутор показује да ми нисмо сведоци развоја све хуманијег става према оболелима, онима који су били у контакту са оболелима, и онима који се боре против даљег ширења епидемија. Напротив, не само да није дошло до прогреса са модерним друштвом, него

¹ О наведеном види, на пример, Bruno Latour, *The Pasteurization of France*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1988; Bruno Latour, *We Have Never Been Modern*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1993. Упор. Ана Петров, *Bruno Latour*, Orion art i FMK, Beograd, 2015.

је чак концепт модерног, напредног, развијеног, допринео и интензивирао нексус сачињен од болести и мржње. Надовезујући се на овакве приступе епидемијама, овде заговарам приступ архивском, медијском, или било ком другом материјалу на начин путем којег можемо створити платформу за анализу прошлости на основу које можемо научити која питања треба постављати о садашњости, као и обратно.²

Други аутор кога бих посебно издвојила јесте Џон Дејвис (John Davis) који указује на неопходност проширења двеју антрополошких струја. С једне стране, постоји антропологија организација која се у случају решавања појединих актуелних друштвених проблема фокусира на социјалну организацију и структуру. Међутим, у појединим, како поменути аутор истиче, апокалиптичним случајевима, истраживачи се задесе у ситуацијама великих природних непогода, ратова, смрти, болести, епидемија, катастрофа, које, услед недостатка знања и искуства, неретко и нису у могућности да адекватно забележе за даља истраживања. Потребно је, стога, ујединити „удобну антропологију“ која се бави социјалном организацијом и „болну антропологију патње и очаја“.³ На трагу поменутог приступа, у овом раду такође настојим да проблематизујем „нормалност бола“,⁴ и да укажем на интелектуалне последице до којих може довести удобност једне дисциплине. Под „нормалношћу бола“ подразумева се искуство које идентификујемо одређеним степеном бола или патње, уобличених у свакодневним рутинама, али и под утицајем спољашњих околности, због чега се често користи метафора апокалипсе да би се указало на патњу изнад уобичајеног. Заправо, како Џонсон истиче, патња је нормална при искуству епидемија, глади, природних катастрофа, ратова, и она показује континуитет између доживљаја на личном нивоу, као и на глобалном где се манифестује у виду повећања броја незапослених, остајања без домова, и слично. Поред континуитета у доживљају бола, може се говорити и о континуитетима између узрока патње у свакодневним и ванредним околностима. Коначно, можемо свакако приметити и да су реакције људи на патњу неретко много сличније него што

² Samuel K. Cohn, Jr., *Epidemics: Hate and Compassion from the Plague of Athens to AIDS*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

³ John Davis: „The Anthropology of Suffering“, *Journal of Refugee Studies*, Oxford University Press, Oxford, бр. 2/1992 том V, стр. 149.

⁴ Исто, стр. 150.

бисмо испрва помислили, када их анализирамо у различитим историјским, географским, и другим околностима.⁵

Циљ овог рада јесте да се укаже на релевантност друштвених аспеката наизглед искључиво природних појава, те да се тиме изнова тестира и проширује опсег значаја и примене друштвених и хуманистичких наука. Имајући у виду поменуте теоријске платформе, желим да истакнем значај бављења оваквом темом, као и значај фокуса на проблематизацију историјског феномена, а са циљем стварања теоријско-методолошке платформе за анализу савремених питања. Другим речима, у контексту једне савремене ванредне ситуације, у којој се реализују многобројни примери за примену социологије епидемија и антропологије патње, наместо доприноса сада већ хиперпродукцији недовољно темељних приступа актуелној пандемији 2020. године, желим да се у овом тренутку изузем од коментарисања актуелности и да се вратим на један капитални пример из историје на основу којег можемо сагледати сву многостраност друштвености и друштвене релевантности једне епидемиолошке ситуације. На основу тога, сматрам релевантним мапирати даље аналитичке алатке за примену на савремене феномене, којима ћу настојати да се вратим када проценим да је могуће направити адекватну личну, професионалну, а пре свега, временску дистанцу. Како ћу показати, управо нас случај атинске куге подсећа на то колико често научно знање споро еволуира, те колико је векова, заправо, потребно, да би се о нечему направио легитимни научни осврт.

2. ИСТОРИЈСКА РЕКОНСТРУКЦИЈА АТИНСКЕ КУГЕ

Такозвана „куга“ у Атини избила је 430. године пре нове ере, у току друге године трајања Пелопонеских ратова (431–404. г. п.н.е.). Трајала је скоро четири године (430–426. г. п.н.е.), јављала се у више таласа, усмртила трећину становника густо насељене Атине и четвртину војске, међу којима и чувеног генерала Периклеа. Избивши у току ратних сукоба, манифестовала се као својеврсни трећи учесник рата, утицавши на то да атинска војска ослаби, али и на то да се спартанска страна повремено повлачи да би се избегло масовно заражавање војника. Са ширењем нове болести, заправо, обележен је почетак краја златног доба

⁵ Исто, стр. 150.

Атине.⁶ Сматра се најстрашнијом епидемијом у забележеној античкој историји, као и једним од кључних фактора који су условили даљи пад Атине у античком свету – изгубила је рат и своју супериорну позицију. Процењује се да се од политичких и економских последица куге Атина опоравила тек након једне генерације.

Кугу сам назвала такозваном, јер је реч о инфекцији о чијем се пореклу и даље дебатује у медицинској литератури. Будући да овде нећу улазити у медицинско научно поље, само желим да скренем пажњу на то да су природа и порекло болести која се назива атинском кугом актуелни предмет проучавања и неслагања чак и у савременој историји медицине, дакле, толико векова након завршетка ове болести. Како се често истиче, није реч о куги као инфекцији која је позната из каснијег историјског периода, већ описи симптома и исхода код оболелих у Атини указују на то да постоји неколико могућих дијагноза којима би се могла објаснити дата епидемиолошка ситуација у овом античком полису.⁷ Овај податак је индикативан и треба га имати у виду, будући да савремена наука, утемељена на квантитативном мерењу учинка и развијана под императивом све веће продуктивности, неретко је нестрпљива када је реч о доношењу суда о актуелним друштвеним појавама, а камоли о онима које су се десиле пре толико векова. Ипак, чини се да управо наведени податак о и даље актуелним споровима о томе шта је заправо била атинска куга, сведочи о томе колико је уистину времена понекад потребно за темељно сагледавање одређеног проблема – некад је довољно неколико година, а понекад недовољно и више од двадесет векова. У случају атинске куге, као и у случају других инфекција у историји, интерпретација болести мења се у зависности од различитих интерпретација симптома о којима се сазнаје из историјских извора, али додатну потешкоћу представља и терминологија на старогрчком језику, која је имала погрешне или недовољно прецизне преводе и тумачења.⁸

⁶ Подсетимо се да је симбол златног доба – храм Партенон на акропољу, завршен 431. године п.н.е.

⁷ О томе детаљније, види: Burke A. Cunha, „The cause of the plague of Athens: plague, typhoid, typhus, smallpox, or measles?“, *Infectious disease clinique of North America*, Elsevier, Amsterdam, бр. 18/2004, стр. 29–43; Eric Michael David, „‘The good and the bad dying indiscriminately’: The Athenian plague reconsidered“, *The Pharos*, Alpha Omega Alpha-Honor Medical Society, бр. 63/2000, стр. 4–7.

⁸ Lisa Kallet, „Thucydides, Apollo, the Plague, and the War“, *American Journal of Philology*,

Поменуте термилошке нејасноће започете су још у антици, са првим описом нове болести. Наиме, реконструкција историјских података спроведена је у великој мери захваљујући осврту на атинску кугу коју је дао Тукидид (атински имућни грађанин, генерал у атинској војсци, и особа која је преживела кугу) у другој књизи своје капиталне студије *Историја Пелопонеских ратова*. Ова референца и данас је незаобилазна у литератури о овој болести, како у медицинској, тако и у литератури класичних наука, те генерално у дискурсима о друштву у контексту политике, права, економије, културе. Тукидид пише о „куги“ (у једнини) која је задесила Атину, описујући инфекцију као јединствену нову појаву управо у овом полису, иако, заправо, има података које и сам аутор помиње, о разним другим сличним инфекцијама које су се дешавале ван овог полиса и непосредно пре самог почетка заразе атинском кугом. Другим речима, треба приметити уобичајени сценарио који се, како се чини, у историји увек понавља, наиме, порекло болести и прецизност података о првим манифестацијама нове инфекције често остају дуго нејасни и подложни многим интерпретацијама. У овом случају, то је ситуација о којој се, како је поменуто, још увек није донео коначни суд. У сваком случају, Тукидид је заслужан за дискурзивно обележавање нове заразе као атинске куге, као и за њено везивање конкретно за атински полис 430. године пре нове ере. Као неко ко је преживео кугу, он је заправо написао једино сведочанство тог типа, дакле, једини документ из доба куге написан од стране некога ко је преживео болест. Поред овог извора, о куги се сазнаје и на основу археолошких и епидемиолошких истраживања. Осим његовог списка, постоје каснија римска сведочанства, али се она неретко критикују,⁹ те и данашњи научници уобичајено реферерирају и даље понављају на Тукидидов осврт као најпоузданију елаборацију о овој заразној болести.

Како се сазнаје из поменуте студије, у току ратних сукоба наведене године, почело се обољевати од следећих симптома: јаке грознице, црвених очију, јаког кашља, кијања, отежаног дисања, повраћања, болова у грудима, итд. Умирало се отприлике недељу

бр. 3/2013, том 134, стр. 355–382. Упор. D. L. Page, „Thucydides’ Description of the Great Plague at Athens“, *The Classical Quarterly*, Cambridge University Press, Cambridge, бр. 3– 4/1953, том 3, стр. 97–119.

⁹ Види: H. S. Commager, Jr., „Lucretius’ Interpretation of the Plague“, *Harvard Studies in Classical Philology*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, бр. 62/1957, стр. 105–118.

дана након првих симптома болести. Уколико се преживи, зараза је остављала тешке последице и видљиве трагове на кожи.¹⁰ Тукидид јасно повезује појаву заразе са ратним сукобима, временски је повезује са нападима Спартанаца, потом недвосмислено мапира Атину као својеврсну мету, тј. изоловану локацију обољевања, те, како је поменуто, етикетира нову заразу као једну инфекцију (док каснија истраживања показују да је вероватно било речи о комбинацији више њих). Из ауторовог описа, стиче се утисак да је куга временом постала својеврсни трећи актер у вишегодишњим ратовима, значајно је ослабила Атину, изолацијом грађана даље слабила њихове менталне капацитете, а страх од заразе успоравао је и противника.

Имајући у виду речено, може се закључити да је Тукидидов осврт на кугу био умногоме фокусиран управо на друштвене аспекте ове епидемиолошке ситуације, што је податак који може изненадити савремене научнике. Изненађујућа је мера у којој су антички извори један природни феномен објашњавали речником онога што бисмо данас назвали друштвеним наукама. Партикуларне, изоловане, специфичне аспекте атинске куге елаборирали су научници много касније, а то чине и данас. У изворним античким списима, индикативно је у колико су мери дискурси о природи и друштву били тесно повезани, а поготово колико је релевантно било сагледати размере једне природне несреће управо сагледавањем друштвених последица које је она иницирала.¹¹ Наиме, Тукидид назива епидемију куге у Атини „катастрофом“ из следећег разлога: не знајући шта их чека, становници Атине постали су индиферентни на сва правила правног и религијског система.¹² Како аутор истиче, и то након узнемирујућег описа симптома и тока болести, те указујући на то да нема лека, „најстрашнија је у читавом том

¹⁰ Tukidid, *Povijest Peloponeskog rata*, Matica Hrvatska, Zagreb, 1957, стр. 111. Упор. Eric Michael David: “The good and the bad dying indiscriminately”, наведено дело, стр. 4-7.

¹¹ Прецизније речено, концепти природе и друштва нису постојали на начин на који су касније уобличени у западној традицији. Наиме, оно што данас уобичајено називамо друштвеним и политичким у античкој Грчкој се углавном везује за полис, тј. за подручје одређеног града и околине. Концепт природног, материјалног, физичког, тј. „физиса“ (грч. φύσις) који се данас преводи као „природа“, у предсократовско доба био је супротстављен концепт номоса, тј. закона, норми, правила које су људи доносили. Од Сократовог доба, физичким се сматрају све природне појаве, насупрот онима које су иза физичког, појавног, тј. које су метафизичке.

¹² Исто, стр. 4.

злу била малодушност“.¹³ Дакле, према његовом мишљењу, није најсташније ни то колико су јаки и болни симптоми, ни то колико се лако и брзо умире од нове болести, него је најстрашније оно што нова болест ради човеку на психичком плану и тиме доводи до великих последица по целокупно друштво.

Извесно је да су последице по атинско друштво биле многоструке: у сфери политике, економије, права, религије, културе и уметности. У даљем тексту фокусираћу се на два нивоа анализе промена у друштву које је изазвала атинска куга. Најпре ћу проблематизовати поље друштвеног поретка, политике, и права, а потом културе, религије и уметности.

3. ЕПИДЕМИЈА У ПОЛИТИЧКОМ И ПРАВНОМ КОНТЕКСТУ

Како је Тукидид истицао, „и добри и лоши умирали су од куге“, ова зараза није спроводила дискриминацију, погађала је све подједнако.¹⁴ Ипак, она јесте допринела томе да се социјалне разлике у друштву још више истакну, да се промене етичке норме појединаца које су важиле у датом тренутку, као и да се трансформише начелна оријентација атинског полиса према својим становницима. Наиме, до избијања заразе, Атина је важила за отворени полис у којем су често у великом броју долазили становници из околних руралних насеља, као и странци. Управо је овај прилив становништа додатно допринео брзом ширењу нове заразе, што је довело до драстично промењеног званичног става Атине према странцима, то јест етикетирања странаца као непожељних, тиме стварајући ксенофобичну атмосферу у овом полису. Извесно је да су највеће политичке последице куге по атински полис управо биле у чињеници да се статус грађана променио – права странаца су значајно смањена, постало је теже ући у Атину, тражити статус грађанина Атине и добити дозволу за трајно пребивалиште на територији овог полиса.¹⁵

У петом веку пре нове ере у Атини је било демократско уређење, при чему су право гласа имали само слободни мушкарци

¹³ Tukidid, *Povijest Peloponeskog rata*, Matica Hrvatska, Zagreb, 1957, стр. 112.

¹⁴ Исто, стр. 113.

¹⁵ Javier Martínez, „Political Consequences of the Plague of Athens“, *Graeco-Latina Brunensia* бр. 1/2017, том 22, стр. 138.

рођени у том полису. Број становника у античкој Атини није лако одредити, јер су поједини били грађани, други не-грађани (становници без права), потом робови, а један број се односио на метике (грч. *μετοικοι*)¹⁶ – странце који су имали грађанска, али не и политичка права.¹⁷ Друштвена покретљивост била је могућа уколико дати грађанин плати (тј. купи нови статус), а у случају жена удајом за слободног грађанина Атине. Међутим, због повећаног прилива странаца, Перикле је 451. године донео закон којим се забрањује наведена могућност промене друштвеног статуса – дакле, грађанима Атине са свим правима од тада се сматрају само слободни мушкарци рођени у том полису и то се није могло мењати. Тиме су права метика драстично ограничена. Ипак, будући да су се многи странци обогатили, било је много случајева илегалног плаћања статуса. По откривању наведеног, водила су се суђења и казне су биле велике, неретко враћање на статус роба.¹⁸ Са избијањем епидемије, приметно је да се број метика временом смањивао, односно, да је постало све теже заобићи дати закон, будући да је управо овај слој етикетан као угрожавајући за остале (тј. имућне, повлашћене) становнике Атине.

Нова зараза појавила се у току спартанске опсаде Атине, у време када је у овом полису био велики број становника из околних сеоских насеља, као и страних избеглица. Густо насељени полис помогао је изузетно брзом ширењу заразе, а посебно су били погођени нижи слојеви друштва који су живели у лошим хигијенским условима. Према Тукидовом сведочењу, зараза је започета у Етиопији и преко Персије донета у Атину. Као неко ко је преживео кугу, Тукидид је у свом осврту посебно указао на поменуте социјалне услове који су допринели брзом ширењу заразе, али и брзом реакцијом на мигранте као својеврсне изворе заразе. Такође, зараза је тешко погодила и војску, тиме посебно

¹⁶ Термин „*οἰκος*“ односио се на базичну јединицу уређења друштва у античкој Грчкој, на пример, на породицу, домаћинство, тј. имовину или на саму кућу. Значење се могло мењати у различитим контекстима. У праву, овај појам се односио на наслеђивање имовине са оца на сина. У Аристотеловој *Политици* термином се означавају сви чланови једног домаћинства. Имајући наведено у виду, метици су били они који су иза, тј. изван дате базичне јединице (од речи „*μετα*“ (*μετά*) што значи „иза“, и „*οἰκος*“). D.M. MacDowell, „The Oikos in Athenian Law“, *The Classical Quarterly*, Cambridge University Press, Cambridge, бр. 1/1989, том 39, стр. 15.

¹⁷ О томе види више: Сања Глигић, „О подели власти у античкој Атини“, *Анали Правног факултета у Београду*, Универзитет у Београду, бр. 2/2010, том LVIII, стр. 315–336.

¹⁸ Javier Martínez, „Political Consequences of the Plague of Athens“, наведено дело, стр. 144.

ослабивши војну моћ Атине у ратно време. Болест је била нова и непозната, са честим кобним исходом, чиме је постала окидач друштвених превирања која су у крајњој инстанци највише погодила најниже слојеве друштва, а посебно мигранте. Статус жена био је амбивалентан. С једне стране, нова зараза допринела је погоршању њиховог иначе лошег статуса у друштву, али, с друге, хаотична ситуација омогућила је и више разумевања за слободније понашање. Забележено је да је примећено да су постале „бунтовније“ него у ранијем периоду.¹⁹

Поред наведеног, куга је допринела и ширењу страха који је обликовао понашање људи чак и у контексту блиских пријатељских и породичних односа. Тукидид наводи како су, у страху од заразе, људи бежали од преминулих од болести, чак и од најближих, остављајући лешеве, па чак и оболеле коју су били на самрти, на улицама Атине, тиме кршивши прописана правила о начинима сахрањивања која су била важећа.²⁰ Људи се нису устручавали да крше законе и да се понашају неморално, будући да су очекивали да неће преживети и да им се стога и не може судити у будућности.²¹ Стога, „никакав страх божји нити људски закон није их спречавао“,²² препустили су се крађама и ситним краткорочним добицима, свесни да за дугорочне неће ни имати времена. Увидевши да пренасељеност доприноси ширењу болести, становници Атине почели су да се затварају, али и да осуђују велики број странаца којима је дозвољен боравак у овом полису.²³

Како је још Тукидид писао, а многи и данас парафразирају у контексту дебате о друштвеном и правном систему у атинском полису, социјалне и политичке везе одувек су биле крхке, те је „људска природа“ долазила до изражаја врло брзо након што је друштвени поредак бивао уздрман природним катастрофама, каква је била и куга.²⁴ Индикативно је приметити да је Атина важила за демократски полис у којем су правне норме биле

¹⁹ Исто, стр. 135.

²⁰ Tukidid, наведено дело, стр. 112.

²¹ Javier Martínez, „Political Consequences of the Plague of Athens“, наведено дело, стр. 136.

²² Tukidid, наведено дело, стр. 113.

²³ Javier Martínez, „Political Consequences of the Plague of Athens“, наведено дело, стр. 139.

²⁴ David Cohen, *Law, Violence and Community in Classical Athens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, стр. 27.

неприкосновене. Чувено је Периклово истицање Атине као репрезентативног примера постојања самилости, послушности и уравнотежености у друштву. Међутим, рат и епидемија показали су да је једно такво друштво у тренуцима великог притиска брзо могло да се нађе у превирањима. Тукидид је, стога, истицао да су правила игре брзо мењана у датим околностима, те да су разлике између постојећих социјалних група постајале још видљивије и доводиле су до стварања услова, не за решавање и ублажавање проблема у друштву, већ за стварање додатних конфликта.²⁵ Тиме је овај аутор поставио властито сведочење о брзом распадању једног развијеног друштва насупрот Перикловом идеализованом виђењу атинске демократије.²⁶ У чувеном говору поводом палих војника у рату крајем 431. године пре нове ере, Перикле је истицао да се лични страхови и несигурности морају контролисати и ставити на страну да би се дао допринос друштву као целини. Он је указао на то да изненадни догађаји попут рата и болести поробљавају људски дух, те да је неопходно да се приватне туге ставе на страну зарад добробити целе заједнице.²⁷ Међутим, хаос, нерегулисано насиље и безакоње брзо је засенило дотадашњи идеал демократског уређења полиса у којем би требало да се беспрекорно поштују закони и влада космополитска атмосфера, као и да се ради за добробит других. Тукидид је први у историји употребио термин „аномија“ (грч. *ἀνομία* – без, мимо норми, тј. закона), подразумевајући под њим потпуно безакоње у друштву, а такође је сасвим јасно указао на фазе растакања једног развијеног друштва, то јест, фазе ескалације колективног понашања: ширење гласина, панике и страха, стање очаја и безнађа, те тоталног безакоња. Стога се може рећи да је ово најранији историјски пример једне анализе случаја колективног понашања.²⁸

²⁵ Исто, стр. 27.

²⁶ За детаље Тукидидовог описа Перикловог говора види Tukidid, наведено дело, стр. 103–109. Donald A. Nielsen, „Pericles and the Plague: Civil Religion, Anomie, and Injustice in Thucydides“, *Sociology of Religion*, Oxford University Press, Oxford, бр. 4/1996, том 57, стр. 397–407.

²⁷ Harry Perlstadt, „The Plague of Athens and the Cult of Asclepius: A Case Study of Collective Behavior and a Social Movement“, *Sociology and Anthropology* Horizon Research Publishing, San Jose CA, бр. 4/2016, том 12, стр. 1049.

²⁸ Исто, стр. 1048–1053.

4. ЕПИДЕМИЈА И ТРАНСФОРМАЦИЈЕ КУЛТУРЕ

Епидемија у Атини није била само својеврсни пример колективног понашања у ванредним околностима, већ је допринела и стварању нових друштвених покрета. Неморално понашање и непоштовање закона није се односило само на сферу друштвеног, политичког, правног. Вера у богове, као и страх од њихове казне, такође су постали небитни у поређењу са периодом пре куге, мада ће епидемија временом довести и до стварања нових култова. У току трајања куге, један од ретких религијских наратива односио се на тезу да је заразу послао Аполон, бог који је био, између осталог, задужен и за пошасте, те да је он стао на страну Спартанаца.²⁹ Иако је на крајњи исход, као и на целокупну друштвену ситуацију, несумњиво утицало људско понашање, у Тукидидовом спису није спорно да је улога богова у самој појави куге, иако, додуше, порекло и узрок заразе нису децидно одређени. Наводи се да је зараза вероватно дошла са спартанском војском, чак се сугерише да је могло бити речи и о виду биолошког рата, јер су наводно отровом били заражени бунари у Пиреју, а након тога се појављују први случајеви заразе, управо у овом лучком граду.³⁰ Међутим, из даљег текста стиче се утисак да нису етикетирани сами Спартанци, већ се сматра да су богови стали на њихову страну, а да је непријатељска војска имала у виду пророчанство из Делфа о томе да ће са ратом доћи и болест, те да им је та информација дала додатну снагу у сукобима.³¹ Улога богова у епидемији биће тема у радовима Тукидидових савременика, аутора трагедија.

Како је поменуто, куга се појављивала у неколико таласа. Између њих, било је покушаја поновног успостављања реда у атинском друштву. Увидевши трагичне последице ове болести, почело се радити на успостављању нових институција и поновном јачању појединих норми. Један од резултата наведених настојања јесте нови култ Асклепија, на којем је почело да се ради 427. године п.н.е, то јест, по слабљењу и нестанку заразе. Овај култ се може тумачити као својеврсни друштвени покрет који се

²⁹ Javier Martínez, „Political Consequences of the Plague of Athens“, наведено дело, стр. 138.

³⁰ Tukidid, *Povijest Peloponeskog rata*, Matica Hrvatska, Zagreb, 1957, стр. 110.

³¹ Исто, стр. 114. Упор. Lisa Kallet, „Thucydides, Apollo, the Plague, and the War“, наведено дело, стр. 363

уобличавао годинама и резултирао настанком нових светилишта у Атини. Њему су допринели Хипократови и други списи, а крајњи резултат може се пратити и у даљем утицају на дискурсе западне медицине.³²

Према античкој грчкој митологији, Асклепије, Аполонов син, био је бог медицине и лечења, рођен близу Епидаура, где се налазе његова прва светилишта (асклепијони). Године 420. и 419. пре нове ере, светилиште овог богу додаје се бројним другим на акропољу, близу Дионисовог позоришта. Фестивали у част Асклепију додати су религијском календару – реч је о фестивалима у Епидауру и у Атини. Другоменути фестивал одржан је заједно са Дионисовим, током којег су се одржавале античке драме у позоришту.³³

У асклепијоне су долазили болесни ради савета и лечења. Ова места су неретко била права лечилишта, будући да су прављена на местима која су добра за здравље, близу река и мора, окружена шумама. Асклепијеви свештеници (асклепијади) бавили су се лекарским позивом у виду давања савета и прорицања. Дат у форми религијског и профетског саопштења, лекарски савет је послушно прихватан. Посетиоци светилишта проводили су одређено време у том простору, биле су им препоручене хигијенске мере, редовно купање, шетња, дијета, а такође, није се могло напустити светилиште пре истека одређеног рока. Религијски обреди, када су извођени, били су формална страна култа. Заправо, асклепиони

³² Harry Perlstadt, „The Plague of Athens and the Cult of Asclepius: A Case Study of Collective Behavior and a Social Movement“, наведено дело, стр. 1050.

³³ Треба правити разлику између паганског ритуала посвећеног богу Дионису и касније, атинске, уметничке Дионисије, која је била уско повезана са златним добом атинског позоришта. Дионисија је постала светковина која се састојала од хорова певача и играчица и од великог опхода, поворке. Хорови су славили овог бога обиља, и нарочито, виновне лозе, извођењем једне химне посебне врсте, дитирамба, коју су састављали песници. Велики опход, односно поворка у којој је учествовало мноштво Атињана, сељака из околине и странаца, преносила је из светилишта Ленејон древну дрвену статуу. Маса света, весела и разуздана, носила је и знамен мушког пола, фалус, симбол плодности и општег обнављања природе, а било је и оних који су били маскирани у Дионисове митске пратиоце, сатире, с козјим ногама око бедара, репом и лажним фалусом. Овакве светковине практиковане су у архајско доба, а затим су се појавиле прве драмске представе. Велика Дионисија, једна од светковина посвећених Дионису, била је најтешње повезана са развитком новог жанра – трагедије. Последњу етапу развоја Дионисије, означило је установљење правила да се трагедије и сатирска игра изводе у форми дионисијске тетралогije. Почетком 5. века пре н. е. изграђено је Дионисово позориште у Атини. Тиме су се, под јединственим називом светковине „Дионисија“ издиференцирале две институције – једна ритуална, у Храму Диониса Елефтероса и друга, уметничка, у Дионисовом позоришту. Светислав Ристић, *Хеленски свет*, том I, DBR International Publishing, Београд, 1994, стр. 90.

су биле својеврсне бање са медицинским надзором, и имали су великог успеха, што је допринело да се лако и брзо развије култ Асклепија.³⁴ Међу лекарима у овим светилиштима био је и Хипократ, чувени антички лекар, а касније симбол лекарског позива. И лик Хипократа је специфични митолошки пројекат који је помогао опоравку Атине. Наиме, сматра се да није он сам био толико популаран и значајан, колико су томе допринели лекари овог култа, то јест, лекари из Хипократове медицинске традиције која се даље развијала и пренела на Римско царство. Конструирајући грандиозни лик успешног лекара од поверења (који је временом нарастао од локалног медицинара до полубога) радило се на опоравку вере у медицински систем, па и у целокупно друштво.³⁵ Може се закључити да је Асклепијев култ обновио религијске норме у античком грчком друштву, повратио одређени ред у друштву, а изнад свега обновио физичко и психичко здравље, као и морал становника Атине која је била опустошена ратом и болешћу. Овај култ је имао, надаље, и политичке импликације. Био је средство путем којег се задобијало поверење становника у Епидауру и уједно се омогућавао Атињанима приступ луци на Пелопонезу. Другим речима, као политички и медицински пројекат, култ Асклепија био је начин да се атинско друштво регенерише након великог пада узрокованог ратовима и болешћу.³⁶

Статуа Асклепија није случајно постављена близу Дионисовог позоришта. Идеја о повезаности позоришта и лечења била је позната у античком грчком друштву и пре доба куге. Имајући у виду речено, симболика локације овог новог светилишта постаје још битнија. Дакле, није реч само дословно о лечењу некога од одређене болести, већ о лечењу душе, тј. психе (грч. ψυχή) целокупног друштва. Сматрало се да је атинско друштво у целости годинама било под траумом од инвазије, ратова, болести, те је улога Асклепија (како бога, тако и конкретне статуе која је донета из Епидаура и постављена близу позоришта) била и да „институционализује нову перформативну културну терапију путем драма“.³⁷ Другим речима, један ниво против епидемије

³⁴ Исто, стр. 25.

³⁵ Harry Perlstadt, „The Plague of Athens and the Cult of Asclepius: A Case Study of Collective Behavior and a Social Movement“, наведено дело, стр. 1052.

³⁶ Исто, стр. 1052.

³⁷ Peter Meineck, „Combat Trauma and the Tragic Stage: “Restoration” by Cultural Catharsis“, *Intertexts*, University of Nebraska Press, бр 1/2012, том 16, стр. 11.

тицао се медицине. Други, подједнако битан ниво, а посебно у постепидемијском периоду, односио се на борбу са последицама кризе, и то је била својеврсна „рестаурација културном катарзом“.³⁸ Стога је са јењавањем и нестајањем, куга транспонована у свет античке драме, поставши предмет, и, што је још битније, средство и симбол ревитализације „атинске маште“.³⁹ Насупрот периоду хаоса и анархије, суочавање са последицама куге сада је почело да доприноси поновном стварању заједнице.⁴⁰

У разматрању улоге позоришта у контексту епидемије куге, Робин Мичел-Бојаск (Robin Mitchell-Boyask) указује на неколико круцијалних момената. Наиме, није кључна, нити толико неочекивана, појава куге као теме или контекста дешавања радње појединих драма, већ, како поменута ауторка истиче, треба обратити пажњу на комплексније трансформације целокупне институције позоришта и његове улоге у друштву након епидемије. Мичел-Бојаск тврди да је епидемија утицала на темељније промене онога што она назива „атинском маштом“, то јест на целокупни светоназор. Позивајући се на поједина истраживања у којима се Аристотелов концепт катарзе разматра, између осталог, и као медицински феномен, ова ауторка подсећа на архитектонско уређење Дионисовог позоришта, указујући на то колико је битно било место које је заузело ново светилиште Асклепију. Присуствујући извођењима представа у позоришту, гледаоци су лако могли видети и скулптуру бога медицине, што је посебно доприносило јачању идеје о томе да је поезија лековита, те да гледајући драме можемо доживети прочишћење.⁴¹ Дакле, постоји нераскидива веза између полиса, позоришта и лечења и она је била јасна и на перцептивном нивоу – гледајући представу, публика је била свесна присуства Асклепија. Такође, треба имати у виду да су Партенон и позориште били саграђени непосредно пре избијања епидемије и целокупни акропољ је

³⁸ Исто, стр. 11.

³⁹ Robin Mitchell-Boyask, *Plague and the Athenian imagination: Drama, History, and the Cult of Asclepius*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

⁴⁰ Периоди епидемија и пандемија нису нужно били искључиво обележени негативним етикетирањем и тражењем кривца, или барем не у свим фазама ширења заразе. То су била и времена када се, поред наведеног, дешавао и процес ревитализације одређених заједница. Samuel K. Cohn, Jr., *Epidemics: Hate and Compassion from the Plague of Athens to AIDS*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

⁴¹ Robin Mitchell-Boyask, наведено дело, стр. 1.

био симбол величине Атине. Након епидемије, ова локација се редефинише путем Асклепијевог светилишта, те му се даје нова симболика – лечење душе целокупног друштва. Под „атинском маштом“, стога, поменута ауторка подразумева и креативност самих књижевника, али и „социјалну имагинацију“ целокупног полиса,⁴² то јест целокупну перцепцију света. Дионисово позориште у Атини је од 420. године п.н.е. постало место за дискусију о атинском „политичком здрављу“, тј. лечењу свега што се тицало полиса.⁴³ Наведено се спроводило, како истиче Мичел-Бојаск, на три нивоа: путем тема и језика који су се односили на болест и који су болест учинили „живом метафором“ друштва, потом потенцирањем идеје у лековитост поезије путем изградње светилишта уз позориште, те конструисањем метафоре „болесног града“ којег је потребно комплетно политички опоравити. Све наведено је било спровођено захваљујући новом култу Асклепија, на архитектонском, дискурзивном и концептуалном нивоу.⁴⁴

Да би се исправно разумело наведено, треба подсетити на то колико је велика била улога институције позоришта у античкој Грчкој, те колико се она разликује од каснијег и данашњег позоришта. Наиме, трагедија заиста није била само уметнички жанр какав познајемо данас, већ и друштвена установа, коју је држава, у оквиру трагичких такмичења, успоставила поред својих политичких и правосудних тела. Функционисала је у истом градском простору и под истим нормама као Народна скупштина и судови. Представе су биле намењене свим грађанима, односно грађанима свих класа, под условом да само мушкарци могу бити представници државе, док су жене изван политичког живота. Стога су и зборови и глумци увек били искључиво мушкарци. Држава је на неки начин узела себе као предмет репрезентације, тако да је, више него било који други књижевни жанр, била укорењена у друштвеној стварности. Такође је имала функцију прегледа стања у друштву. Драма је на сцену изнела древну херојску легенду која је представљала њену херојску прошлост за државу. На овај начин се у њој спојила митска прошлост и политичка стварност, а верује се да је трагедија настала када је мит почео да се види очима

⁴² Исто, стр. 2.

⁴³ Исто, стр. 2

⁴⁴ Исто, стр. 2.

грађана.⁴⁵ Дакле, захваљујући већ постојећем, традиционалном уверењу у лековитост поезије у античкој грчкој култури,⁴⁶ те постојећој друштвеној институцији позоришта, трагедија је постала „врста терапије за оболели полис“.⁴⁷ И то управо на локацији која и јесте првобитно замишљена као архитектонско отелотворење идеала слободе у атинском полису, односно, која је била визуелна репрезентација атинског политичког идентитета.⁴⁸

5. ЗАКЉУЧАК

На који начин се случај атинске куге може сагледати као парадигматски пример за анализу друштва у доба епидемије? Значај овакве истраживачке теме манифестује се на следећим нивоима анализе проблема: најпре оних друштвених проблема који постају јасни са несвакидашњом ситуацијом; потом начина решавања проблема и средствима ревитализације друштва; важно је обратити пажњу и на различите дискурсе о епидемији у историјској перспективи; коначно, потребно је осврнути се и на метадискурсе – научне дискурсе из различитих историјских периода, укључујући и савремени тренутак.

Јасан је след догађаја у атинском полису у другој половини петог века п.н.е. Најпре се истиче изградња Партенона и уређење целокупног акропоља (укључујући позориште) као симбола атинске демократије. Са епидемијом куге, постале су јасне све слабости атинског друштва, али и слабости „људске природе“ начелно, како се закључује из Тукидидове студије. Коначно, у постепидемијском периоду, ревитализација појединих аспеката атинског социјалног живота спроводи се управо путем једне од најјачих институција тога доба – позоришта. Завршићу рад подсећањем на два битна момента – улогу културе у друштву, те природу научног дискурса.

⁴⁵ Žan-Pjer Benar, Pjer Vidal-Hake, *Mit i tragedija u antičkoj Grčkoj. Tom 1*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci i Novi Sad, 1993, стр. 23–24

⁴⁶ Античке драме су писане у стиху.

⁴⁷ Robin Mitchell-Boyask, *Plague and the Athenian imagination: Drama, History, and the Cult of Asclepius*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, 2.

⁴⁸ Милош Здравковић, „Политички идентитет Атине и архитектура акропоља“, *Анали Правног факултета у Београду* година бр. 1/2014, том LXII, Универзитет у Београду, стр. 152–169.

Треба подсетити на често занемарену чињеницу о статусу онога што се од модерног доба назива уметношћу и што смо данас навикли да посматрамо као изоловане артефакте у за то предвиђеним институцијама. Међутим, у античкој Грчкој је позориште (или бар идеал истог) била суштински друштвена – требало је да доприноси успостављању друштвеног поретка, али и да регенерише појединце и целокупну заједницу. Било би занимљиво размотрити да ли би и која институција то данас могла да уради, па макар и на нивоу постојања идеала о регенерацији.

Вратићу се и на Тукидидов дискурс још једном. Овај аутор није описао своју студију као историју, већ као „кинетiku“. Пелопонески рат је, по њему, највећи покрет (кинесис) који се десио у историји Грчке. Уколико се погледа вишеслојност појава које су биле инициране кугом, извесно је да је покрет спроведен на много нивоа и у више таласа. Индикативно је приметити у којој мери се Тукидидов дискурс данас рашчлањује, те га лекари користе за анализу симптома заразе, историчари за ток одвијања ратних сукоба, филолози га и критикују за термилошку непрецизност, а заправо се неретко губи из вида у колико данашњих наука би се могла сврстати ова студија, колико много епидемиолошких, социолошких, антрополошких, психолошких, и других наратива је у њој искомбиновано. Вративши се на почетак и своју тезу да из атинског случаја можемо реконструисати аналитичку и теоријску апаратуру за обраду савремене ситуације, указала бих на то колико савременој науци неретко недостаје свеобухватност сагледавања одређених феномена. У критичким освртима на Тукидида, посебно ми је привукао пажњу осврт у којем се указује на то у којој мери овај аутор није писао довољно научним стилем (из данашње перспективе гледано), потом тврди колико је приметно термилошких нејасноћа, лимитираних података, те се указује на то да је овај дискурс ближи поезији.⁴⁹ Чини се, на основу реконструкције догађаја пре, у току, и после епидемије атинске куге, да уколико је Тукидид писао поезију, треба увек имати у виду да, како су стари Грци тврдили, поезија може бити лековита. Тукидидов дискурс никако није само историчарски и аутор га је исправно назвао покретом, и то, ја бих додала, покретом у

⁴⁹ Thomas E. Morgan, „Plague or Poetry? Thucydides on the Epidemic at Athens“, *Transactions of the American Philological Association*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, бр. 124/1994), стр. 197–209.

различитим научним сферама, у којима су и етика и психологија изузетно битне. Може се рећи да, бавећи се реконструкцијом ратних сукоба, па у оквиру тога и епидемијом куге, Тукидид је изложио својеврсну „филозофију живота“,⁵⁰ и поставио темеље онога што бисмо данас модерно назвали интердисциплинарном или трансдисциплинарном науком.⁵¹ У даљим анализама чини се релевантним проблематизовати и особености савремених научних дискурса о актуелним епидемијама, односно поставити питање да ли и како савремена наука и култура могу конструисати еквивалент макар идеала какви су постојали у антици. Коначно, посматрајући кугу као природно-друштвени феномен, постају јаснији недостаци модерне науке удобно уоквирене дисциплинама. Релативизацијом природних и друштвених феномена, а посебно укључивањем нечега што се традиционално етикетира као „природно“ (као што је вирусно/бактеријска епидемија), савремена наука значајно би проширила поље друштвених и хуманистичких наука. Бавећи се кугом, не као епидемиолошком, него као социолошком и антрополошком појавом, модерна разлика између природе и друштва чини се упитном.

ЛИТЕРАТУРА

Глигић, Сања, „О подели власти у античкој Атини“, *Анали Правног факултета у Београду*, Универзитет у Београду, бр. 2/2010, том LVIII, стр. 315–336.

Здравковић, Милош, „Политички идентитет Атине и архитектура акропоља“, *Анали Правног факултета у Београду* година бр. 1/2014, том LXII, Универзитет у Београду, стр. 152–169.

Ристић, Светислав, *Хеленски свет*, том I, Svetislav Ristić, DBR International Publishing, Београд, 1994.

Alford, Elisabeth M., „Thucydides and the Great Plague of Athens. The Roots of Scientific Writing“, *Written Communication*, SAGE, New York, бр. 2/1988, том 5, 131–153.

⁵⁰ Paul Shorey, „On the Implicit Ethics and Psychology of Thucydides“, *Transactions of the American Philological Association* бр. 24/1983, стр. 66–88.

⁵¹ О значају Тукидидовог списа у историји науке види више: Elisabeth M. Alford, „Thucydides and the Great Plague of Athens. The Roots of Scientific Writing“, *Written Communication*, SAGE, New York, бр. 2/1988, том 5, стр. 131–153.

Benar, Žan-Pjer, Vidal-Hake, Pjer, *Mit i tragedija u antičkoj Grčkoj. Tom 1*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci i Novi Sad, 1993.

Cohen, David, *Law, Violence and Community in Classical Athens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

Cohn, Samuel K Jr., *Epidemics: Hate and Compassion from the Plague of Athens to AIDS*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

Commager, H.S. Jr., „Lucretius’ Interpretation of the Plague“, *Harvard Studies in Classical Philology*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, бр. 62/1957, стр. 105–118.

Cunha, Burke A., „The cause of the plague of Athens: plague, typhoid, typhus, smallpox, or measles?“, *Infectious disease clinique of North America*, Elsevier, Amsterdam, бр. 18/2004, стр. 29–43.

David, Eric Michael, „‘The good and the bad dying indiscriminately’: The Athenian plague reconsidered“, *The Pharos*, Alpha Omega Alpha-Honor Medical Society, бр. 63/2000, стр. 4–7.

Davis, John, „The Anthropology of Suffering“, *Journal of Refugee Studies*, Oxford University Press, Oxford, бр. 2/1992 том V, стр. 149 – 161.

Kallet, Lisa, „Thucydides, Apollo, the Plague, and the War“, *American Journal of Philology*, бр. 3/2013, том 134, стр. 355–382.

Latour, Bruno, *The Pasteurization of France*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1988

Latour, Bruno, *We Have Never Been Modern*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1993.

MacDowell, D.M., „The Oikos in Athenian Law“, *The Classical Quarterly*, Cambridge University Press, Cambridge, бр. 1/1989, том 39, стр. 10–21.

Martínez, Javier, „Political Consequences of the Plague of Athens“, *Graeco-Latina Brunensia* бр. 1/2017, том 22, стр. 135–146.

Meineck, Peter, „Combat Trauma and the Tragic Stage: “Restoration” by Cultural Catharsis“, *Intertexts*, University of Nebraska Press, бр. 1/2012, том 16, стр. 7–24.

Mitchell-Boyask, Robin, *Plague and the Athenian imagination: Drama, History, and the Cult of Asclepius*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Morgan, Thomas E., „Plague or Poetry? Thucydides on the Epidemic at Athens“, *Transactions of the American Philological Association*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, бр. 124/1994, стр. 197–209.

Nielsen, Donald A., „Pericles and the Plague: Civil Religion, Anomie, and Injustice in Thucydides“, *Sociology of Religion*, Oxford University Press, Oxford, бр. 4/1996, том 57, стр. 397–407.

Page, D. L., „Thucydides’ Description of the Great Plague at Athens“, *The Classical Quarterly*, Cambridge University Press, Cambridge, бр. 3–4/1953, том 3, стр. 97–119.

Perlstadt, Harry, „The Plague of Athens and the Cult of Asclepius: A Case Study of Collective Behavior and a Social Movement“, *Sociology and Anthropology* Horizon Research Publishing, San Hose CA, бр. 4/2016, том 12, стр. 1048–1053.

Petrov, Ana, *Bruno Latour*, Orion art i FMK, Beograd, 2015.

Shorey, Paul, „On the Implicit Ethics and Psychology of Thucydides“, *Transactions of the American Philological Association* бр. 24/1983, стр. 66–88.

Tukidid, *Povijest Peloponeskog rata*, Matica Hrvatska, Zagreb, 1957.

Ana Petrov

SOCIOLOGIES OF EPIDEMICS: AN EXAMPLE OF THE ANALYSIS OF THE SOCIAL ASPECTS OF THE PLAGUE OF ATHENS

- Resume -

In this article I deal with the analysis of the social aspects of the epidemics that happened in Athens during the Peloponnesian war. The aim is to point to the importance of social implications of phenomena that are allegedly just natural and not necessarily relevant for social sciences. Addressing an issue such as the plague of Athens from social perspective, the scope and importance of social sciences can be retested and critically rethought in the contemporary context. Drawing on the theoretical background of sociologies of pandemics and anthropology of suffering, I here point to the relevance of dealing with topics such as this one, and I also address the relevance of focusing on an historical phenomenon as a means for creating new theoretical and methodological tools for the contemporary ones. Two crucial issues are here addressed: 1. political and legal context of the transformations in the Athenian society; and 2. cultural consequences of the epidemics. Within the first mentioned issue, I point to the changes of the status of foreigners in the Athenian polis, whereas within the second one, I focus on new cult of Asclepius, the god of medicine and healing, as well as on the revitalised ideal of the social regeneration through the institution of theatre. From a broader theoretical perspective, the aim of the article is to problematize the role of scholarly discourse on phenomena such as epidemics and pandemics. I specifically draw on the approach to sociology given by Bruno Latour, who argues that we need to redefine the concept of society so that non-humans could be included in it. In other words, sociology and cognate sciences should not be focus solely on strict social phenomena, but rather should be more open to allegedly inferior and invisible parts of societies, such as microorganisms. From this perspective, I here argue that social discourses should have more important role in dealing with epidemics and to show how important it is to approach to an epidemics as to a social issue. The approach to media, archival sources, or any other sort of research material from historical past, can be a means for creating a platform for the analysis of current social phenomena. What can be learned from the case of the plague of Athens? The conclusions can be summarised on the following levels of the analysis: firstly, it is necessary to locate the social issues that are provoked by a specific emergency; then, many different discourses on the epidemics should be included in the analyses – for instance, the ways medical science report on the problem might be rather divergent from the ways social scientist see the phenome-

non; finally, meta-discourses should not be forgotten – different scholarly discourses from diverse historical periods, should be included. In the case of the plague of Athens, the following aspects are relevant: the decline of the Athenian supremacy in the ancient world due to the plague; the weakness of the society that had been regarded before the plague as an example of an cosmopolitan democratic society became quickly visible; in the period after the plague, however, new ideals were created and the role of theatre was revitalised. In other words, cultural aspects seem to become more important for the healing process of the whole society. Additionally, the nature of scientific writing can be discussed in comparative contexts of ancient and current discourses. Unlike modern science, the ancient sources in fact show how big the role of written and spoken word can be.

Keywords: the plague of Athens, the ancient Greek tragedy, the cult of Asclepius, Thucydides, sociology, antropology.

* Овај рад је примљен 27. маја 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. јуна 2020. године.

Радослав ГАЋИНОВИЋ*

Институт за политичке студије,
Београд

УДК 305.02

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122020.3>

Прегледни рад

ПРОЦЕСИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ ИНТЕГРАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

*Велики човек неће прегазити ни црва
али неће пузити ни пред царем.*

Бенџамин Френклин

- Сажетак -

*Услед велике разлике политичко-економских система Кине, Индије у којима су постојале снажне монархије са теократским друштвено политичким системом, у античкој Грчкој постајала је световна власт под заштитом богова и робовласништво. Те разлике у системима државног и друштвеног уређења утицале су и на формирање процеса институционализације безбедности у тим давним временима. Појам безбедности у савремено доба је вема комплексан и изразито сложен друштвени феномен. Током историје под појмом безбедности су се подразумевали разни садржаји. Етимолошки посматрано, израз безбедност потиче од латинске речи *securitas – atis*, што значи безбедност, одсуство, опасност, извесност, самопоуздање, неусташивост, заштићеност (*securus* лат. – сигуран, безбедан, поуздан, неустарив, уверен, сталан, чврст, одан, истинит, итд.). У том смислу слобода и безбедност су комплементарне варијабилне величине, с обзиром на ди-вергентне конфликтне и непомирљиве*

* Електронска адреса аутора: radoslav.gacinovic@ips.ac.rs.

интересе појединаца и група у сваком друштву. Интегрална безбедност, тј. свеукупна или целовита безбедност је одбрана од свих облика оружаног и неоружаног угрожавања и остварења потпуне и свестране безбедности на свим нивоима и у свим садржајима живота и деловања човека и друштва.

Кључне речи: Безбедност, Политика, Кина, Индија, Рим, Грчка, Друштво народа, Уједињене нације, Интегрална безбедност.

1. ЗАЧЕЦИ БЕЗБЕДНОСТИ НА СТАРОМ ИСТОКУ ОД 2000 Г.П.Н.Е.

Око 2.000 г.п.н.е., у доба VIII династије Египат је био највећа држава Предњег Истока (простирао се од реке Еуфрат до огранака планине Тавра). Египћани су одржавали политичке, економске и културне везе са читавим њима тада познатим светом – са државом Хета (Предња Азија), на северу и југу са *месопотамским државама - Вавилоном, Асиријом и Митанијом*, са сиријским и палестинским кнежевинама, *Критским царством и остврима Егејског мора*. У Египту је постојала државна канцеларија спољних послова која води дипломатску преписку, а од бројних докумената по обиму и по садржају значајна је поменути следећа: *Тел-Амарнска преписка и споразум египатског фараона Рамзеса Другог са хетитским царем Хатушилом Трећим, закључен 1278. г.п.н.е., у којој су се већ тада назирале контуре безбедности.*¹

Тел-Амарнску преписику (XV-XIV в.п.н.е) чине око 360 глинених таблица² које представљају преписку египатских фараона са царевима других држава и потчињеним сиријским кнежевима. Већи део материјала Тел-Амаринске преписке су писма сиријских и палестинских кнежева фараону, од кога зависе те кнежевине и које представљају “тампон државе” између две највеће државе староисточног света - Египта и државе Хетита (Богаз-Кјо, престоница Хетита налазила се близу данашег града

¹ Радослав Гађиновић, *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије Београд, 2012, стр. 58.

² Тел-Амаринска архива налази се у Британском музеју у Лондону и у Државном музеју у Берлину.

Анкаре). У писмима сиријско-палестинских кнежева главни садржај представљају узајамни поздрави и љубазности, молбе фараону за слање војне помоћи, злата и поклона, преговори о скла-пању бракова, али и узајамне жалбе кнезова. (Фараон је имао интерес да подржава стална непријатељства међу кнежевима са циљем да тако учврсти свој утицај у Сирији).³ У наредном веку, XIV-XIII в.п.н.е, вођени су жестоки ратни сукоби између Египта и Хетита. Са једне стране због испрљености у дуготрајним сукобима и немогућности да остваре потпуну победу, и са друге стране због јачања Асирије, 1278. г.п.н.е. закључен је Споразум египатског фараона Рамзеса II са хетитским царем Хатушилом III. То је најстарији уговор међународног права у историји дипломатије. Уговор су чинила три дела: увод, текст уговора, и закључак – обраћање боговима и заклетве, и др.). Осим тога, својом формом, у виду сребрних плоча,⁴ послужило је као образац свих каснијих уговора у Старом Истоку али и у Античкој Грчкој и Риму, током читаве историје старог света. Овај египатско-хетитски уговор, стар више од 3.000 година, постао је претеча каснијих међународних споразума. Египат и царство Хетита у наредним вековима постепено губе водећу улогу у међународним односима Истока и долази до превласти Асирије.

Асирија је била саставни део Вавилонског царства и цар Асура је био потчињен цару Вавилона. Међутим, од кнежевине (коју чине неколико земљорадничких и сточарских општина), Асирија око XIV в.п.н.е. увећава своју територију и постаје једна од веома моћних држава старог Истока. Око XIII в.п.н.е. даље јачање Асирије представља претњу тада највећим државама старог Истока – Египту и царству Хета, које потписују уговор 1278. између Рамзеса Другог и Хатушила Трећег.

Током VIII-VII в.п.н.е., за време Сарагонида, Асирија достиже највећу моћ. Сарагониди су били одметници из редова војних заповедника који су остварили крупне реформе у војсци

³ Владимир П. Потемкин, *Историја дипломатије*, Свеска прва, Државни издавачки завод Југославије, Београд, 1945, стр. 12-14.

⁴ После дугих претходних договора Хатушил III пошаље Рамзесу II пројект споразума исписан на сребрној плочи. У знак веродостојности документа на предњој страни плоче исклесан је био лик цара, напоредо са ликом бога ветра и муње Тешубом. На супротној страни била је представљена царица у друштву са богињом сунца Арином. Рамзес прими услове мира које му је предложио хетски цар и, у знак пристанка, пошаље Хатушилу другу сребрну плочу са урезаним текстом уговора о миру. Оба примерка су била потврђена државним печатима и потписи. Исто.

и политици. Они су у некадашњој кнежевени, која се претежно бавила сточарством и земљорадњом, повећали војску до око 150 хиљада људи, што је био изузетно висок број за тадашња схватања. Осим тога, почели су да воде освајачку политику, са циљем заузимања одређених ресурса (места богатих металом), али и плодних оаза, плена и људи; и друго, да обезбеде себи важне трговачке путеве. Један трговачки пут био је од Средоземног мора ка Месопотамији, док је други пут водио ка Сирији, Палестини и Египту.⁵

До појаве Персије, Асирија је била највећа држава Древног Истока. Њен географски положај изазивао је сталне сукобе са суседима, и узрок је непрекидних ратова који су приморали асирске управљаче да покажу нарочиту умешност како у војној техници тако и у области дипломатске вештине (крајем VIII в.п.н.е). Против Асирије су склапане три коалиције достојне пажње: *прва*, на југозападу, с Египтом на челу; *друга*, на југоистоку, с Еламом, и *трећа*, на северу, с Урартуом (Арарат).⁶ На пример, другу коалицију против Асирије у VII в.п.н.е чинили су сиријско-палестински градови (са Тиром на челу), јудејски цар Језекија, египатски фараон династије Тахарка, а на Истоку – Елам и Вавилон.

Клиностаозбучна државна архиве и библиотека Саргониде садржи материјал о друштвеном и државном животу Асирије. Већи део од око 2.000 докумената (по значају је слична Тел-Амарнској преписци) односи се на владавину асирског цара Асурбанипала (668-626 г.п.н.е), када Асирија достиже врхунац и простире се од врхова Урарту (Ванско царство које се простирало на територији бившег СССР-а и Јерменије – назив добило по језеру Ван које се налазило у средини царства), до Нибије, од Кипра до Елама на истоку. Ипак до слабљења моћи Асирије довели су: *непрекидни ратови* – између Асирије и Урарту водила се борба неколико векова, али и поред низа пораза и велике умешности асирске дипломатије, народ Урарту је успео да очува независност. Осим тога, стално је растао број коалиција против Асирије и долазило је до *сталних прилива нових народа* са севера и истока (Химера, Скита, Персијанаца и других). Асирија није издржала

⁵ Радослав Гађиновић, *Безбедносна функција државе*, нав. дело, стр. 60.

⁶ Владимир П. Потемкин, *Историја дипломатије*, нав. дело, стр. 17-29.

прилив свих тих народности и постепено је губила положај вође у међународним односима, а њено место заузима Персија.

Најјача држава у VI в.п.н.е постаје *Персија*. Ахеменида, персијска држава била је једна од најјачих држава Старог Истока.⁷ *Персијски цар Дарије Други* је, 412. г. после краћих преговора, склопио савез са Спартом у Лакедемону против Атине. Сматрали су да је могуће победити Атину само помоћу јаке флоте, а пошто је Атина имала изузетну поморску флоту, грађење такве флоте је захтевало велика новчана улагања, Спарта и Персија су склопиле савез. Према члану уговора, “рат против Атињана треба да воде заједно цар (персијски), Лакедемонци и њихови савезници. Рат се не може прекинути без општег пристанка свих учесника уговора, тј. цара и Спартанске симахије (савез за напад и одбрану).”⁸

Херодот, грчки историчар приликом описивања грчко-персијских ратова наводи да то није била само борба између два народа, већ и између две различите цивилизације, две идеологије, јер је Грчка са Атином била демократска и републиканска, док је Персија била монархистичка и деспотска.

Међу првима *Конфуције* помиње односе међу државама и пореди их са односима који постоје међу људима добре воље. Он је сматрао да држава може да постоји и без војске и без прихода, али не и без узајамног поверења.

Око две стотине година касније, у периоду политичких нереда и жестоких борби за власт и царску превласт, *Менцијус* је противник ратова јер је сматрао да је народ увек заинтересован за миран живот. Осим Менцијуса, многи у старој Кини су сматрали да је *рат неприродан*, али постојала су и другачија схватања (Сун Цу). Постојао је континуитет цивилизацијског развоја, што је довело и до различитих политичких схватања за разлику од старе Индије. Чувени филозоф и ратник, Сун Цу Ву у свом „*Умећу ратовања*“, написаном пре више од 2000 година, назива поглавља: стратегијске процене, вођење рата, стратегија напада; формација; сила, празно и пуно; оружана борба, а посебна поглавља посвећује: кратењу војске, терену, итд. Према њему, “Рат је од суштинског значаја за државу – то је подручје смрти и живота, стаза опстанка и пропасти, и стога се мора што боље

⁷ Исто, стр. 28.

⁸ Исто, стр. 43.

проучити. У рату није важна упорност, већ победа”. Значајан је и његов став о командовању, о коме истиче: “Командовање је ствар интелигенције, поштења, хуманости, храбрости и строгости”.⁹

За разлику од старе Кине, на индијском потконтиненту су постојале бројне државе које су често међусобно ратовале. На пример, “код императора Чандрагупте у IV веку пре наше ере, у старој Индији било је 118 краљевстава. Цивилизован развој у овој земљи је често прекидан, а рат је сматран “вечитим поретком ствари на овом свету”.¹⁰ “Ако се изузме магловито трајање прастаре “Индске” цивилизације (3000-1400 г.п.Х.), историја индијског потконтинента се грубо може поделити у три раздобља: *Индоаријанско* (Ведско) – 1400 г.п.н.е. – VII в.н.е; *Средњовековна* (Хиндуистичка цивилизација) – VII-XIII век, и *Исламско-хиндуистичко* раздобље – XIII-XVII век.

Једина политичка власт која се протезала на читав индијски потконтинент била је британска колонијална управа, од средине XVII века до стицања независности Индије 1947. године.¹¹ Друштвени поредак Индије чиниле су класе: брахмани, свештеници – само су одраз божје воље; краљеви, кнежеви, великаши и *ратници* – имали су улогу да *воде рат* и да управљају државом у миру; сељаци, трговци – мања права и веће обавезе, и обесправљени (шудра) – недодирљиви (прљави људи, странци, варвари).

Каутиљо (Kautilyo) у свом делу Артхашастра(Arthashastra) које је писано пре 2.300 година, сматра да је рат средство за остварење циља а то је задобијање и одржање великог индијског царства. Према њему, постоје *три врсте освајања*: праведно, због похлепе и ђаволско.

Током двадесет векова историја старе Индије нехумани поступци у рату су били забрањени; краљ није смео да убије непријатеља ако он нема оружје или је тражио милост; постојала су лица која су обављала послове попут данашњих конзула; странце су делили у својој земљи на тајне и јавне шпијуне; на пример, амбасадор је био јавни шпијун, али је уживао имунитет

⁹ Сун Цу Ву, *Умеће ратовања*, Алнари и Мањана Прес, Београд, 2002, стр. 13-27.

¹⁰ Ђорђе Н. Лопичић, *Дипломатија*, ИП Ваша књига, Београд, 2006, стр. 15.

¹¹ Драган Р. Симић, *Поредак света*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999, стр. 30-40.

и повластице. Стварани су савези између држава неједнаке снаге због узајамне помоћи, а владари су саветовани да пре ступања у рат обавезно консолидују унутрашње прилике у својој земљи. *Још у старој Индији постојало је уређење стања између држава, према следећем редоследу: прво, мир; друго, рат; треће, равнотежа; четврто, напад; ослобођење од протектората друге државе и шесто, стварање савеза ради борбе са другим државама.*

Сматра се да су најзанимљивији споменик дипломатије и међународног права закони *Ману*, из I в.п.н.е, написани у класичном санскриту. Закони *Ману*¹² представљају збир различитих древноиндијских правила, која се односе на политику, међународно право, трговину и војна питања. Формално, то је збирка закона древне Индије. У тим законима, истиче се дипломатска вештина која се састоји у умешности владаревих посланика, тадашњих дипломата да отклоне рат и утврде мир. “Мир и његова супротност (рат) зависе од посланика, јер једино они стварају и завађају савезнике. У њиховој власти су послови због којих долази међу царевима до мира или рата.”¹³ Стога су дипломате, хиљаду година пре наше ере, морали да поседују одређене особине као што су оданост, красноречивост, средње године старости, добро памћење, проницљивост, образовање, итд.

2. КОРЕНИ БЕЗБЕДНОСТИ У СТАРОЈ ГРЧКОЈ И РИМУ

Још у античко доба присутна су питања о садржају безбедности, као предуслова слободе, али и питање “како се она може обезбедити”? Схватање слободе (*eleutheria*) у античкој Грчкој, као политичког права грађана да одлучују о свим јавним питањима, подразумевало је увођење безбедности, односно одлучивања о њој, у центар ангажовања свих који учествују у јавном животу. Слобода је тада била највиши човеков идеал, који се остваривао кроз његово политичко право да одлучује о свом опстанку и развоју, односно безбедности. Зато је античка држава имала два темељна циља - *заједничку безбедност*, и *слободу*, као ограничавање насиља које друштво може да врши

¹² У сагласности са индијским предањем закони *Ману* су – божанског порекла: односе се на епоху легендарног *Ману*, који се сматра праоцем аријеваца. Владимир П. Потемкин, *Историја дипломатије*, нав. дело, стр. 28-29.

¹³ Посланик – тадашњи дипломата мора знати да разликује планове страних владара не само по њиховим речима или делима, већ и по покретима и изразу лица. Исто, стр. 29.

над појединцима.¹⁴ Безбедност се почела разумевати и као највиша сврха политике и циљ владавине, услов за слободу и несметан развој друштва, најважнија вредност човека у дугом историјском наслеђу,¹⁵ слобода уживања неспорних вредности, ниска могућност штете по стечене вредности.¹⁶

У малим грчким античким државама-градовима постојала је световна власт са робовласништом као битним обележјем политичко-економског система, што је довело и до робовласничког начина производње и до трговачког развоја поморских градова у Средоземљу. Може се рећи да је такво развијено робовласничко уређење представљало основу на којој су почивале античке државе старе Грчке и Рима, у којима се јасно уочавају корени безбедности као функције без које се не може ни замислити функционисање државе. Антички градови-државе (полиси) који су карактеристични за Грчку класичног периода (VIII-IV в.п.н.е) често су водили борбе за повећање територије или за тржиште својих производа као и за добијање робова. Сматра се да су главни мотиви били постизање хегемоније, колонијална експанзија и тражење савезника. „Још из Хомеровог доба Грци су били познати као ратоборан народ. Њихови међуплеменски односи у то време испуњени су сталним борбама, поробљавањем, паљењем жетви и отимањем бродова. У грчкој историји Спарта је изузетан пример ратоборног народа. Војничко васпитање и милитаристички дух у овој грчкој земљи остао је све до данас појам ратничке нације...“.¹⁷ „Грци су оправдавали рат против „нехелена“ (полемос), с једне стране, а осуђивали оружане међусобне сукобе својих градова држава...“.¹⁸ Такође треба указати на *велике разлике између самих полиса*, као што су Спарта, Атина и други, али и истих полиса у различитим периодима.

Облици међународних веза и међународног права између тих самоуправних јединица (полиса) су: проксенија; амфиктоније; уговори и уговори и војно-политички савези.

¹⁴ Emma Rothchild, *What is Security (The Quest for World Order)*, Daedalus, 1995, стр. 61.

¹⁵ Арент Хана, *О слободи и ауторитету*, Градска народна библиотека „Жарко Зрењанин“, Зрењанин, 1995, стр. 79.

¹⁶ Koen Richard, *Saradnja u bezbednosti - novi horizonti za međunarodni poredak*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2005, стр. 28.

¹⁷ Ђорђе Н. Лопичић, *Дипломатија*, нав. дело, стр. 16.

¹⁸ Драган Р. Симић, *Поредак света*, нав. дело, стр. 34.

Проксенија – тј. гостопримство; она постоји међу појединим лицима, братствима, племенима и целим државама. Преко проксена се воде дипломатски преговори и прво њему се обраћају нова посланства. Проксен неког полиса имао је одређене привилегије (у трговини, судству, итд.). *Амфиктоније* – назив за верске савезе који су настајали у близини неког светилишта са циљем да празнују и приносе жртве у част поштованог божанства, заштите храма и сл.

Иако је било много амфиктонија у Грчкој, у V-IV в.п.н.е. најпознатија је била Делфско-Термопилска при Деметрином храму, која је окупила 12 племена, а свако племе је имало два гласа. Врховни орган амфиктоније била је општа скупштина која је (у Делфима и Термопилима) сазивана два пута годишње. *Одлуке скупштине су биле обавезне за све амфиктоније*. Делфско-Термопилска амфиктонија била је духовна али и световна власт тј. важна политичка сила која је *имала изузетан утицај на међународну политику* Грчке, јер су утврђивали све политичке уговоре. Делфски свештеници су *објављивали и прекидали рат*, постављали и смењивали заједничке управнике који су улазили у амфиктоније и сл. У тим политичким процесима безбедносне процене су имале одлучујућу улогу пре доношења одлуке.

Уговори и војно-политички савези тзв. „симахије“ – најпознатија су биле Атинска (Делонска) и Лакедемонска симахија. *Атинска симахија* – настала је у периоду грчко-персијских ратова, на челу била Атина. Сваки њен савезник је уплаћивао одређени улог у удружену благајну у Делосу, а постепено, ова симахија се прерасла у атинску државу. *Лакедемонски симахија (војно-политички савез)* – “симахија” настао је у VI в.п.н.е. као савез градова и општина Пелопонеза, на челу је била Спарта. Виши савезни орган била је општесавезна скупштина (силогос) коју је Спарта сазивала једном годишње. Сви градови у савезу су имали по један глас, без обзира на њихову величину и значај. Међутим, од самог почетка односи између ове две симахије су били непријатељски, што је и довело у другој половини V века до општегрчког Пелопонеског рата. Према историчару *Тукидиду*, односи између држава се заснивају на сили а не на праву и моралу. Тукидид је у „Историји Пелопонеских ратова“ (431-404. г.п.н.е) указао на развој међународних односа античке Грчке нарочито

у периоду пелопонеских ратова који су вођени између Спарте и Атине, два тада највећа војнополитичка савеза.¹⁹

Платон је сматрао да рат ни унутрашњи сукоби немају никакву вредност. Пошто је живео у добу опадања атинске моћи након катастрофалног Пелопонеског рата, он је желео да Атина и тадашња Грчка поврате стару славу, и сматрао је да је то једино могуће помоћу закона и правног поретка (Платоново дело „Држава“).

Аристотел даје основе међудржавне коегистенције, јер је сматрао да грађани имају користи од мирног суседског живота са другим државама. Треба напоменути и то да је и Аристотелова идеја да најбољу државу могу остварити само људи из хеленског племена. Касније, нову силу представља велико македонско царство, када јачају тежње Грка, са једне стране, за уједињењем,²⁰ а са друге стране за колонијалном експанзијом на Истоку (амбиције Филипа и његовог сина Александра Великог).²¹ Македонски владари су потчињавали грчке полисе користећи притом и војна али и дипломатска средства. У дипломатска средства убрајају се: вешта склапања савеза са суседним варварским кнезовима; одржавање пријатељства са персијским царевима, као и поткупљивање дипломатских посланстава путем материјалне и моралне потпоре грчким „пријатељима Македоније“ (чувена Филипова писма).²² Осим тога, македонски владари су међу првима организовали пропаганду у страним земљама и васпитавали пропагандисте за своје циљеве. Чувени грчки говорник Демад хвалио се да више златника зарађује ћутањем него речима.

После смрти Александра Великог долази период јелинизма (од 4.в.п.н.е. до 2.в.н.е) када настају три јелинистичка царства - Птоломеја у Египту, Слукида у Азији и Антигониди у Европи. То је значајно јер се јелизам сматра као јединство западних и

¹⁹ Радослав Гађиновић, *Безбедносна функција државе*, нав. дело, стр. 68.

²⁰ У свом чувеном делу „Пангерик“, и Сократ је развио идеју о уједињењу свих грчких држава под хегемонијом једне земље и једног вође. Против Филипових централистичких тежњи у Атини се формирала антимакедонска група на чијем челу је био познати грчки оратор Демостен...“, Владимир П. Потемкин, *Историја дипломатије*, нав. дело, стр. 17.

²¹ После убиства Филипа, 336.г.п.н.е., његове планове је наставио Александар Велики који је покорио Персију и државе на Блиском и Средњем истоку све до Индије.“ Исто.

²² Ђорђе Н. Лопичић, *Дипломатија*, нав. дело, стр. 16.

источних култура. Око 2. в.н.е., та царства потпадају под удар Рима, нове античке државе.

На самом почетку Рим је био село-град на једном од *седам брежуљака*. Град је затим, нарастао око Форума и на Паладину, увећао број становника и захваљујући смислу за поредак и дисциплину, проширио се на читаву Италију а онда до невероватних размера на три континента. (*Pax Romana*).²³

У историји Рима („Историја дипломатије“ Потемкина или америчког историчара Хила) истиче се да су међународни односи почели већ у првом веку римске државе. Документи који говоре о уговорима града Рима са другим градовима, нпр. трговачки уговор са Картагином (крајем б.в.п.н.е.). До развоја међународних односа долази у доба Пунског рата, рата са Ханибалом (218-201. г.п.н.е.), када Рим успоставља тешње економске и културне везе са градовима у Средоземљу. Убрзо, Рим од града републике постаје Римско Царство, након чега долази до Другог и Трећег пунског рата, а и сам Ханибал је знао да моћ Рима, поред изузетне ратничке снаге, чини и способност да да примене стратегију „*divide et impera*“. Стога је Ханибал настојао да створи тројну коалицију Сирије, Картагине и Македоније против Рима. Македонци нису приступили. Иако је дошао до Рима, Ханибал га није могао уништити до рата са јелинистичким царствима, који су се завршили тако што је Рим ујединио Средоземље, када су Римљани покорили народе са високом културом. *Велико Римско Царство* је водило рат или су ступали у савезе. Римске *легије*, *кохорте*²⁴ и *ауксилије* освајале су друга подручја и народе. Римско царство било је подељено на три-четири макрорегиона тзв. „префектуре“, имале су под собом 12 дијецеза, које су обухватале стотинак провинција. Од дипломатских средстава значајно је *напоменути уговоре на основу такозване узајамности и једнакости (foedera)* који су склапани са италским и ваниталским градовима. Од посебног су значаја они уговори са самосталним државама од чијег пријатељства је Рим имао користи, или са противничким државама које нису могли да савладају. “Та једнакост је најчешће била привидна, јер је од тих уговора углавном Рим имао највише користи. Одатле и термин неједнаки уговори (*foedera non aequa*).

²³ Милош Кнежевић, *Моћ Запада: нова стара Европа*, Мали Немо, Панчево, 2005, стр. 36-47.

²⁴ Код Римљана *кохорте* су биле јединице које су се састојале од центуриона од по 100 војника. Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, стр. 475.

Сви ови уговори при крају републике замењени су римским законима. Тако су Римљани насилним путем наметнули народима који су раније са Римом имали међународне уговорне односе, режим диктата.²⁵ Око 3. до 5.в.н.е. Рим је био приморан да склапа такве уговоре и са Варварима, јер је дошло до слабљења римског царства, кризе робовласничког начина производње и велике сеобе народа, када варвари насељавају римску територију. После пораза код Једрена од Гота 378. г. када је на бојном пољу погинуо римски император Валенс, Римско царство је било клонуло, а у састав царства су примљене велике масе варвара. После Теодосија Великог (као римски цар владао 379-395.г) Римско Царство је било подељено на два дела: западну и источну половину. Рим није више био главни град државе него Константинополис. Почетком 406.г Рим је био приморан да напусти Британију, а 410г. Визиготи су опљачкали Рим. Јулије Небот, последњи римски владар Западног римског царства убијен је 480г. у резиденцији у Сплиту.²⁶

Заговорници раног хришћанства су против рата, зато су одбијали да се сврставају у редове римских легија и у раним периодима су жестоко кажњавани. Касније, почев од Константина, хришћанство постаје званична религија римских царева. *Аурелије Августин* не противи се ратовању, већ тражи да се утврде услови под којима може да се води рат. *Према Томи Аквинском*, „црква је субјект рата и мира, главни фактор за очување мирног или ратног стања.“²⁷

У средњем веку државни поредак почива на феудалним односима. Долази до развоја феудалних држава. У оквиру спољне политике, засноване на феудалнокметовским циљевима, воде се ратови да би се заузела територија и ратни плен. Варварске државе међусобно ратују и долазе у сукоб са Источним Римским Царством. Источно и Западно Царство, осим вођења ратова, било је приморано да води преговоре и склапа споразуме. Осим тога, Византија је вешто примењивала римско правило *Divide et impera*. Јустинијан је против Бугара подигао Хуне, против Хуна Аваре, Вандале против Источних Гота, а Источне Готе је победио помоћу Франака. Касније долази до формирања великих феудалних монархија у Француској, у Шпанији, у

²⁵ Ђорђе Н. Лопичић, *Дипломатија*, нав. дело, стр. 20-21.

²⁶ Вид. више: Николај А. Машкин, *Историја старог Рима*, Народна књига, Београд, 1968.

²⁷ Ђорђе Н. Лопичић, *Дипломатија*, нав. дело, стр. 22.

Енглеској и у Московској Русији, као и италијански градови у периоду средњевековне Европе. „Византија је продужетак римске империје. Треба нагласити да сам назив Византија потиче из доцнијег времена. У ствари, “Византинци“ га нису познавали. То је једна мала заблуда која данас још увек постоји.”²⁸ Византинци, како их називају и на почетку XXI века, нису никад себе називали тим именом, тј. Византинцима. Они су себе називали Риминима, а њихови владари су себе називали римским царевима, законитим наследницима старих римских императора.

Вестфалски мир 1648 чине два вишестрана уговора, склопљена у Минстеру и Оснабрику. Новину представља, што су приликом потписивања уговора били *неутралисана оба града* (Минстер и Оснабрик), као и пут између њих у Вестфалији. Осим тога, новина је што су *главни били посредници*, који су у разговорима са делегитима дошли до компромиса који су ушли у уговоре. Није било гласања, није било председавајућег ни одбора. Иначе, познато је да је 1648. Вестфалским миром окончан тзв. тридесетогодишњи рат у Европи који је трајао од 1618-1648. који је вођен углавном на територији Немачке. *Узроци који су довели до 30-то годишњег рата су били*: тежња немачког цара ка апсолутизму, док су немачки феудалци тежили да се осамостале; постојали су сукоби и између феудалаца: Повод је био отпор Чешке према апсолутизму немачког цара (Фердинанда Другог Аустријског), уз подршку Енглеске, Данске и Холандије са циљем да се смањи моћ Хабсбурга у Немачкој и супротности између католичке и протестантске цркве, па се сматра да је то био и верски рат. Постојао је мото: “Кога држава, тога и вера”. У Немачкој је преживело око половине становништва, феудалци су постали суверени, па се Немачка распала на око 1000 државица, што је постало све до уједињења Немачке 1870. Иако се Западно Царство распало на самосталне државе Француску, Немачку, Италију и Бургундију, од IX до XI века у Европи влада политичка расцепканост. У многим деловима успостављено је *право приватног рата*.²⁹

²⁸ Исто, стр. 24.

²⁹ Владимир П. Потемкин, *Историја дипломатије*, нав. дело, стр. 120-125.

3. БЕЗБЕДНОСТ ИЗМЕЂУ ДВА СВЕТСКА РАТА

Друштво народа основано 1919. године – је прва "права" међународна организација, настала као резултат искустава конгреса и конференција XIX века, али и рада административних (техничких) унија, од којих су најзначајне: *Међународна телеграфска конвенција* (из 1865.г), најстарија, уредила је међународни телеграфски саобраћај; *Међународни уред телеграфских управа* (из 1868.); *Општа поштанска унија* (1874.), која је променила назив 1878. у *Светски поштански савез* који постоји и на почетку XXI века као специјализована установа. *Идеја о оснивању Друштва народа* – после Првог светског рата, настала је са циљем да очува светски мир, *колективну безбедност* и политичку независност чланица. У току Версајског мировног уговора, 1919. године на иницијативу америчког председника Вудро Вилсона, усвојен је пакт о оснивању Друштва народа, који су потписале 32 (од којих и Југославија), а касније 60 земаља. Основу пакта чине Вилсонових "14 тачака", а последња тачка гласи: "*Створиће се међународна организација опште политичке природе заснована на концепту колективне безбедности*". Седиште је било у Женеви, у Палати нација, што је постало Прво стално дипломатско седиште. Одлучивање је било једногласно. Институционалну структуру чинила су четири главна органа: Скупштина – општи орган, одлучивање: држава има један глас; Савет – ужи орган, има 15 чланова (5 чланица су велике силе, имају стална места, али немају право вета, док осталих 10 чланова се бирају на 3 године); Стални суд међународне правде, настао је 1920. надлежан је за све међународне спорове (додат је Друштву народа), са сталним независним судијама, и Секретаријат као први стални међународни секретаријат који чине стални међународни службеници.³⁰

Осим четири главна органа, *ново код Друштва народа* је и: *систем колективне безбедности*, према коме рат није забрањен већ је дозвољен само као крајње решење; *употреба економских санкција* и војних мера против агресора. Међутим, друштво народа је доживело слом због неспремности великих сила да учествују у раду. Америка се никада није укључила у Друштво народа (због победе изолационизма), а касно су се укључиле Немачка и СССР.

³⁰ Радослав Гађиновић, *Безбедносна функција државе*, нав. дело, стр. 74-75.

Пошто према систему колективне безбедности, рат није забрањен као средство политике, Друштво народа је престало да постоји избијањем Другог светског рата, јер није било довољно ефикасно у борби против освајачких тежњи неких држава.

4. СИСТЕМ КОЛЕКТИВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У ОКВИРУ ОУН

Декларацију о оснивању Уједињених нација усвајају 1942. године у Лондону државе савезнице (које су биле против тзв. Сила осовине у II светском рату) након јачања идеје о стварању светске организације, којом мењају име у "Уједињене нације". Повељу Уједињених нација 1945. године у Сан Франциску потписали су делегати из 51 државе чланица због очувања светског мира, али су УН убрзо биле паралисане хладним ратом. Циљеви ОУН су : очување међународног мира и безбедности; развијање пријатељских односа између народа (на основу једнаких права и самоопредељења народа); постизање међународне сарадње (због решавања економских, друштвених, културних и др. проблема), унапређење људских права и слобода и да УН буду центар за усклађивање акција чланица за остваривање ових циљева, а начела: суверена једнакост чланица; савесно испуњавање обавеза према Повељи УН; мирно решавање спорова, не мешање у унутрашње послове држава и забрана употребе/претње силом (рат је забрањен). Услов за чланство у ОУН је да је држава мирољубива и да испуњава обавезе по Повељи, а одлуку доноси Генерална скупштина, на предлог Савета безбедности. Структуру Уједињених нација чине: главни органи; специјализоване агенције УН-а; и програми и фондови УН-а. Главни органи УН су: 1) Генерална скупштина коју чине делегати свих држава чланица и то по пет делегата и по пет заменика делегата; систем одлучивања је већински, нема вета; заседање је једном годишње, у септембру, тада ради у седам главних комитета, на челу са Генералним комитетом; 2) Савет безбедности чини 15 чланова = пет сталних, са правом вета, а несталне бира Генерална скупштина на две године; 3) Економски и социјални савет има 54 члана, које бира Генерална скупштина на три године (међу којима су и сталне чланице Савета безбедности) са циљем да се побољша сарадња држава у економским, културним и другим питањима; 4) Секретаријат је главни административни орган УН, који

руководи генерални секретар; 5) *Старатељски савет* сачињавају чланови који управљају територијама под старатељством, сталне чланице савета безбедности и чланица које изабере Генерална скупштина на три године; Савет врши контролу над администрацијом несамоуправних територија и води политику унапређења политичког, економског и социјалног развоја тих територија, а које су потпале под старатељство по одредбама Повеље; главни циљеви овог система јесу да се омогући напредак становницима старатељских територија и њихов прогресивни развој у оставрењу самоуправе и независности,³¹ и 6) *Међународни суд* је главни судски орган УН, који поступа у складу са Статутом Сталног суда међународне правде. Међународни суд је главни правосудни орган УН. Његов Статут је саставни део Повеље УН. Суд сачињава 15 судија које бира Генерална скупштина, а седиште му је у Хагу.³²

Дакле, ОУН су једино позване да организују систем безбедности на светском нивоу. Та безбедност је интегрална,³³ тј. свеукупна или целинска, што подразумева одбрану од свих облика оружаног и неоружаног угрожавања и стварања потпуне и свестране безбедности на свим нивоима и у свим садржајима живота и деловања човека и друштва.³⁴

³¹ Љубомир Стајић, Радослав Гађиновић, *Увод у студије безбедности*, Драслар, Београд, 2007, стр. 193; Љубомир Стајић, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2004, стр. 34.

³² Исто.

³³ Интегралан (лат. *integralia*) целина, који сачињава целину, потпун, целокупан, целовит. *Интегрална* безбедност, тј. свеукупна или целовита безбедност је одбрана од свих облика оружаног и неоружаног угрожавања и остварења потпуне и свестране безбедности на свим нивоима и у свим садржајима живота и деловања човека и друштва. Садржаји интегралне безбедности су: *прво*, интегрална безбедност је *стање* једне државе и друштвене заједнице у коме нема реалних опасности по њен миран и самосталан развој; *друго*, интегрална безбедност је свеукупна *делатност* организованих снага друштва на превенцији и сузбијању свих облика деструктивног деловања спољних и унутрашњих снага и санирања или потпуног елиминисања већ остварених деструктивних и дестабилизирајућих утицаја; *треће*, интегрална безбедност је одређен *систем*, организација коју чине поједини елементи или делови од којих сваки понаособ обавља своју личну безбедносну функцију, а све оне заједно резултирају општу функцију којом се ефикасно штите основне вредности државне и друштвене заједнице, и *четврто*, интегралну безбедност, зависно од извора угрожавања и дестабилизације земље чине међународна (колективна, заједничка, регионална, глобална и кооперативна безбедност), која је врло тесно повезана са унутрашњом безбедношћу. Љубомир Стајић, Радослав Гађиновић, *Увод у студије безбедности*, нав. дело, стр. 193; Љубомир Стајић, *Основи безбедности*, нав. дело, стр. 34; Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, нав. дело, стр. 339.

³⁴ Љубомир Стајић, Радослав Гађиновић, *Увод у студије безбедности*, нав. дело, стр. 36.

5. ПЕРИОД РАВНОТЕЖЕ МОЋИ

Након завршетка Другог светског рата доминантни фактори војне моћи у свету постале су две супрер силе – САД и СССР. Послератни период карактерише: *период хладног рата, и блоковска подела света*: 1948. Бриселски пакт (В. Британија, Француска, Белгија, Холандија, Луксембург; 1949. НАТО - В. Британија, Француска, САД, Холандија, Белгија, Луксембург, Норвешка, Исланд, Данска, Немачка `55, Португалија, Грчка `52, Турска `52, Канада; 1951. АНЗУС – САД, Аустралија, Н. Зеланд; 1954. СЕАТО – В. Британија, Француска, САД, Аустралија, Н. Зеланд, Филипини, Пакистан, Тајланд; 1955. ЦЕНТО - В. Британија, Иран, Пакистан, Турска, Ирак, САД нису биле редован члан, 1955. ВАРШАВСКИ УГОВОР – СССР и земље Источне Европе. Пре блоковске поделе, настао је *Покрет несврстаних* 1946. Значајна је и Бандушка конференција из 1955. г., на којој је усвојена Резолуција о сарадњи (немешање у унутрашње послове; неповредивост територијалног интегритета, суверенитета; забрана претње или употребе силе итд.). Међутим, битно је истаћи и доктрину "*мирољубиве коегзистенције*" Никите Хрушчова из 1956. године, према којој рат између капиталистичких и комунистичких држава није неизбежан и да међублоковска конкуренција може бити мирољубива. Постепено, у процесу, који је обухватао различите активности, уздржавање и награду, дуготрајно преговарање и мирно договарање, супер силе су створиле безбедносни режим. Колективна безбедност – "усмерена је према безбедности у самом систему и има за циљ да је осигура, очува и унапреди унутар круга држава које су преузеле обавезе на основу једног међународног уговора. Основна идеја била је једноставна: акт агресије једне или више држава на било коју чланицу система, довео би аутоматски до одговора свих осталих земаља.³⁵ Трка у наоружању и на почетку XXI века представља велики проблем савременог света, која иницира "*безбедносна дилему*" као додатни проблем са којим се суочавају суверене државе у анархичном глобалном систему. Огромне количине савременог наоружања којим располажу велике силе наводно служи у одбрамбене сврхе, међутим, то неминовно наводи и друге

³⁵ Драган Р. Симић, *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, ЈП Службени лист СРЈ/Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 86.

државе да се као одговор наоружавају, са коначним резултатом – ниво националне и интегралне безбедности свих опада са повећањем разних врста и количине наоружања.

ЛИТЕРАТУРА

Арент Хана, *О слободи и ауторитету*, Градска народна библиотека „Жарко Зрењанин“, Зрењанин, 1995.

Вујаклија Милан, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.

Гађиновић Радослав, *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012.

Кнежевић Милош, *Моћ Запада: нова стара Европа*, Мали Немо, Панчево, 2005.

Лопичић Н. Ђорђе, *Дипломатија*, ИП Ваша књига, Београд, 2006.

Машкин А. Николај, *Историја старог Рима*, Народна књига, Београд, 1968.

Потемкин П. Владимир, *Историја дипломатије*, свеска прва, Државни издавачки завод Југославије, Београд, 1945.

Симић Р. Д, *Поредак света*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999.

Стајић Љубомир, Гађиновић Радослав, *Увод у студије безбедности*, Драслар, Београд, 2007.

Стајић Љубомир, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2004.

Сун Цу Ву, *Умеће ратовања*, Алнари и Мањана Прес, Београд, 2002.

Rothchild Emma, *What is Security (The Quest for World Order)*, Daedalus, 1995.

Koen Richard, *Saradnja u bezbednosti - novi horizonti za međunarodni poredak.*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2005.

Radoslav Gaćinović

INSTITUTIONALIZATION PROCESSES OF INTEGRAL SECURITY

- Resume -

Considered throughout history security is one of the basic motives of human and social activity, as well as one of the global problems of the modern world. The differences that have existed from the beginning of the 21st century have led to the necessity of weighing power on the political, military, ideological and economic plane in order to change the relations of power and the imposition of appropriate value systems, which inevitably reflects on state sovereignty as well as the identity of the society.

Different perceptions of the concept of security from individual to global point to divergent views of the theoretical definition of this concept, but at the same time provide a selection and overview of common elements on the basis of which it is believed that the definition of integral security can be generally accepted in the future. By understanding security as a true human value, need and interest, we come to liberty as the supreme ideal and universal determinant of modern human development. Freedom, so understood since ancient Greece, implies the political right of citizens to decide on all public issues, and therefore on security issues.

Keywords: Security, Politics, China, India, Rome, Greece, Nations, United Nations, Integral Security.

* Овај рад је примљен 19. јануара 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. јуна 2020. године.

Ивица ЛАЗОВИЋ*

Републичка агенција за мирно
решавање радних спорова, Београд

УДК 349.2:342.7

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122020.4>

Прегледни рад

ЗЛОСТАВЉАЊЕ НА РАДУ И ЗАКОНСКА РЕШЕЊА ЗА ЗАШТИТУ ЗАПОСЛЕНИХ

- Сажетак -

У раду се бавимо злостављањем на раду и правимо осврт на законска решења за заштиту запослених у Републици Србији. Полазимо од одређења појма злостављања на раду за које се већ одомаћио термин мобинг, његове генезе, смисла и значаја, његове штетности за рад. Иако ћемо се првенствено овим проблемом бавити са правног аспекта, направит ћемо осврт на његове психолошке, медицинске, економске и социолошке аспекте. Осврнућемо се на најбитније одредбе Закона о спречавању злостављања на раду и Правилника о правилима понашања послодаваца и запослених у вези са превенцијом и заштитом од злостављања на раду. Анализираћемо и поступак пред Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова и најбитније одредбе Закона о мирном решавању радних спорова. Бавимо се спровођењем поступка посредовања и улогом посредника у њему, али и судском заштитом и њеним слабостима у пракси. На крају, закључује се да иако су многа решења модерна у правном систему у нашој земљи када је реч о заштити од злостављања, у имплементацији показују многе слабости које већ указују на оправдану потребу за корекцијом кључних прописа.

Кључне речи: злостављање на раду, мобинг, посредовање, арбитража, радни спор.

* Електронска адреса аутора: ivica.lazovic@ramrfs.gov.rs.

1. УВОД

Из права на достојанствен рад произилази и право на заштиту на раду од свих облика злостављања, а што је једно од круцијалних питања радног права у данашњем свету. У првим фазама развоја радног права достојанство на раду и његова заштита везивала се превасходно на заштиту физичког здравља запослених, док је психичко здравље било у другом плану. Међутим, данас примат има заштита психичког здравља запослених, а посебно забрана психичког узнемиравања на раду.¹ Нису ретка мишљења и тврдње да је највиши циљ радног права који прожима све друге циљеве створити услове за достојан рад и достојанство на раду.²

Достојанство на раду је имало своје корене у појму достојанства као универзалне вредности са филозофског, социолошког и правног аспекта, али кључну афирмацију добија кроз активности Међународне организације рада која је достојанствени рад као идеју и као циљ представила на 87. међународној конференцији рада 1999. године.³ Република Србија са Међународном организацијом рада од 2008. године потписује вишегодишње програме достојанственог рада у циљу боље сарадње.⁴

Достојанство на раду у Републици Србији штити се пре свега Уставом, где је у чл. 60. прописано да „свако има право на поштовање своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа“.⁵

¹ Љубинка Ковачевић, „Појам злостављања на раду у законодавству и судској пракси Републике Србије“, у зборнику: *Казнена реакција у Србији. VI део* (приредио Ђорђе Игњатовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 215.

² Бранко Лубарда, *Радно право – расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 36. О важности достојанства на раду сведочи и сам назив књиге професора Лубарде, која у називу носи: „*расправа о достојанству на раду*“.

³ Рајко Косановић, Сања Пауновић, „Достојанство на раду“, *Радно и социјално право*, Удружење за радно право, Београд, бр. 2/2018, стр. 153-154.

⁴ Ивица Лазовић, Миле Радивојевић, „Допринос Међународне организације рада мирном решавању радних спорова“, *Радно и социјално право*, Удружење за радно право, Београд, бр. 2/2018, стр. стр. 216.

⁵ Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.

Законом о раду⁶ чл. 12. прописано је да запослени има право на безбедност и заштиту живота и здравља на раду и на заштиту личног интегритета, а члан 21. изричито забрањује узнемиравање и сексуално узнемиравање.

Кривичним закоником⁷ чл. 137. санкционише се кривично дело злостављања и мучења, који се односи и на злостављање на раду.

Законом о мирном решавању радних спорова⁸ чл. 3. уређује се поступак вансудског арбитражног решавања спорова поводом злостављања на раду и дискриминације.

Закон о спречавању злостављања на раду⁹ је кључни пропис којим је уређена заштита од злостављања на раду, а посебно је разрађена кроз Правилник о правилима понашања послодаваца и запослених у вези са превенцијом и заштитом од злостављања на раду.¹⁰

Основни циљ овог текста је да укаже на феномен злостављања на раду, на законска решења за заштиту запослених у случају да до злостављања дође, на предности и недостатке поступака, а полазећи од претпоставке да се прописи којима је уређено све наведено примењују преко једне деценије.

Дакле, на наредним страницама овог рада, бавићемо се злостављањем на раду као спором који се јавља на раду и начинима заштите и спречавања овог феномена кроз два наведена закона, Закон о спречавању злостављања на раду и Закон о мирном решавању радних спорова.

⁶ Закон о раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС, 113/17, 95/18 - др. пропис.

⁷ Кривични законик, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/05, 88/05 - исправка, 107/05 - исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19.

⁸ Закон о мирном решавању радних спорова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 125/04, 104/09 и 50/18.

⁹ Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/10.

¹⁰ Правилник о правилима понашања послодаваца и запослених у вези са превенцијом и заштитом од злостављања на раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/10.

2. ОДРЕЂЕЊЕ, РАЗВОЈ И ЗНАЧАЈ ЗАШТИТЕ ОД ЗЛОСТАВЉАЊА НА РАДУ

Злостављање на раду за које се одомаћио термин мобинг (*mobbing*),¹¹ представља појаву која је све чешћа у радном окружењу. Прва књига у којој је препознато злостављање на раду написана је 1976. у Америци, написао је Карол Бродски (Carroll M. Brodsky) који је био психијатар. Термин “*mobbing*” први је употребио етолог (зоолог) Конрад Лоренц (Konrad Lorenz) који је тако назвао понашање неких животиња, нпр. вукова, које удружујући се нападају једног свог члана, у намери да га истерају из заједнице, што понекад доводи и до његове смрти. Он је ту појаву објашњавао тиме да су животиње обдарене агесијом, која им служи у борби за опстанак јединке и врсте.¹² На темељима ових истраживања, шведски психолог немачког порекла Ханс Лајман (Heinz Leymann) употребио је термин “*mobbing*” као „психолошки терор на радном месту који се односи на неетичну и непријатељску комуникацију, а који је системски усмерен од стране једног или више појединаца према, углавном једном појединцу, који је због тога доведен у позицију беспомоћности и немогућности да се од исте одбрани“.¹³ Лајман је истраживао бројне покушаје самоубистава код медицинских сестара проузроковане догађајима на раду и тако дошао до феномена злостављања на раду, за које на почетку користио термин малтретирање. Да би се говорило о мобингу, сматрао је да ове активности морају да буду учестале и трају дужи временски период, услед чега може доћи до менталне, психосоматске и социјалне патње. Лајманови критеријуми за мобинг подразумевају да се одређено понашање понавља најмање једном недељно и да траје најмање шест месеци. По Лајману сваки радник током свог радног века има 25% шансе да буде барем

¹¹ Термин мобинг – злостављање, долази из енглеског језика, од речи mob – олош, светина, руља, односно mobbish – простачки, вулгаран, груб. Из ове две речи произашла је реч mobbing – застрашити методом олоша, психички догући; друштвено деградирати, уништити лично достојанство и искључити из социјалне средине. Поред овог термина, често се среће и термин булинг (bullying) који означава застрашивање. Наведено према Б. Лубарди.

¹² Erich Fromm, *Anatomija ljudske destruktivnosti*, Prva knjiga, Naprijed, Zagreb, 1989, стр. 27.

¹³ Heinz Leymann, “Mobbing and Psychological terror at workplaces”, *Violence and Victims*, Springer Publishing Company, No. 5(2), 1990, стр. 119-126. преузето од Бојан Урдаревић, Зоран Радуловић, „Посебни облици заштите запослених од злостављања на раду“, у: *Срџка политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр. 4/2016, Београд, стр. 350.

једном жртва мобинга.¹⁴ Сматрао је да у савременом свету радно место је једино преостало бојно поље где људи могу убијати једни друге без ризика да буду приведени пред лице правде.¹⁵

Лајман је утицао да у правној теорији, а и законодавству буде опште је прихваћено да злостављање на раду постоји само у случају понављања таквог понашања. То значи да једна изолована радња не може бити квалификована као злостављање на раду, ма колико да су озбиљне њене последице.¹⁶

Поред Лајмановог одређења мобинга, често се цитира и дефиниција мобинга садржана у француском Закону о социјалној модернизацији из 2002. године: “Мобинг је психичко малтретирање које се понавља путем радњи (акција) којима је циљ или последица деградација радникових радних услова, које могу довести до напада и нанети штету људским правима и људском достојанству, утицати на физичко или ментално здравље или компромитовати жртвину професионалну будућност”.¹⁷

Историја злостављања на раду има дубоке корене и сматра се да је мобинг стар колико и подела рада, али постаје транспарентан, као и друге повреде људских права тек у задњих неколико деценија јер је скупа и штетна појава која погубно утиче на достојанство на раду. Много је термина у којима је садржан овај феномен: психолошко злостављање, психолошко малтретирање, психолошки терор, морално малтретирање, морално злостављање, емоционална злоупотреба, виктимизација, шиканирање, мучење, кићење су само неки од њих.

Проблем злостављања на раду је комплексан и њиме се баве различите науке, посебно по питању узрока.¹⁸ Дакле, мобинг се може посматрати и доказивати са више аспекта, а издвојићемо и лако препознати бар пет приступа: психолошки, медицински,

¹⁴ Frequently asked questions to Dr. Leymann, Internet, <http://www.leymann.se/English/00005E.HTM>, 18/04/2020.

¹⁵ Олга Вучковић Кићановић, „Мобинг: препознавање, процесуирање, санкционисање - закон и пракса“, *Радно и социјално право*, Удружење за радно право, Београд, бр. 2/2017, стр. 257.

¹⁶ Љубинка Ковачевић, „Појам злостављања на раду у законодавству и судској пракси Републике Србије“, нав.дело, стр. 230

¹⁷ Лидија Ђукић, „Злостављање на раду (Мобинг)“, *Билтен Врховног касационог суда*, бр. 3/2017, Београд.

¹⁸ Предраг Јовановић, „Нормативни оквири мобинга“, *Социјална права и достојанство на раду*, Удружење за радно право, Београд, 2008, стр. 43.

социолошки, економски и правни приступ.¹⁹ Рећи ћемо пар речи о сваком од њих.

Психолошки приступ је важан зато што су психичке тегобе прве и најчешће последице злостављања на раду и често и основни доказ да злостављање постоји.

Када злостављање доведе до последица по здравље, онда смо на терену медицине, а најчешће последице које се јављају су физички поремећаји као што су хронични умор, пробавне сметње, мршављење или прекомерно гојење, смањени имунитет, главобоље, болови, затим поремећај прилагођавања који се јавља у већини случајева, представља оштећење социјалног или радно-академског функционисања и напредовања, губитак мотивације и ентузијазма, емоционалну празнину, а резултује анксиозношћу и депресивним расположењем. Јављају се и понашајни симптоми као што су губитак концентрације, заборавност, експлозивност, претерана осетљивост на спољашње стимулансе, безосећајност, породични проблеми, развод брака, суицидност, итд. Све ове сметње прелазе у хроничне болести које доводе до трајног инвалидитета и напуштања радног места, па чак и самоубиства, ако се на време не пружи адекватна помоћ.²⁰

Социолошки аспект злостављања на раду односи се на менталитет, предрасуде, обичаје, културу, културу комуникације, пословну културу, опште моралне норме и историјске оквире. У групама на раду је често присутан феномен доминације менталитета победника, приклањање тиму који је јачи и идентификација са агресором у циљу неких бенефита и избегавање агресије. Такође, на мобинг утичу и однос према ауторитету у неко друштву, предрасуде или начини комуникације.²¹

Економски аспект се првенствено односи на последице злостављања и цену коју сви плаћају, како послодавац тако и запослени. Пад продуктивности, цене лечења, боловања, само

¹⁹ Сенад Јашаревић, „Мобинг у пракси и документима ЕУ и Србије”, *Зборник радова Правног факултета*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, бр. 1-2/2008, стр. 547.

²⁰ Исто.

²¹ Лазар Јовевски, „Мобинг као радно-правни и радно-социолошки феномен“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, бр 11/2011, Београд, стр. 519.

су неке од економских тема и категорија директно условљене мобингом.²²

Правни аспект се односи на начине како је уређена заштита од злостављања на раду, па поред националних законодавстава, од важности је и међународно уређивање ове области. Резолуција Европског парламента о узнемиравању на радном месту из позива све земље чланице да се супротставе злостављању и сексуалном узнемиравању на радном месту, да измене и допуне постојеће законодавство и преиспитају законске дефиниције у овој области, као и да изграде ефикасне механизме правне заштите.²³ Међународна организација рада је на своју стогодишњицу 2019. године усвојила Конвенцију 190 о елиминацији насиља и узнемиравања на раду.²⁴

Када говоримо о врстама мобинга, разликујемо хоризонтални мобинг који се врши се међу запосленима на истим позицијама у хијерархији организације и вертикални мобинг који се спроводи од надређених ка подређенима у организацији.²⁵

Такође, у зависности од мотива мобинга, разликујемо емоционални и стратешки мобинг. Емоционални мобинг је последица патолошке потребе злостављача за мобингом у радној средини, а стратешки мобинг је проузрокован интересима, било економским, да запослени да отказ и тиме ослободи послодавца трошкова, док је политички мобинг условљен политичким интересима.

Мобинг се може одредити као увредљиво понашање које се манифестује као осветољубиви, сурови, злонамерни или понижавајући покушаји да се саботира један или група запослених.²⁶

Злостављање у позитивно-правном смислу у Закону о спречавању злостављања на раду је одређено као свако

²² Бранко Лубарда, „Мобинг/Булинг на раду“, нав.дело, стр. 458.

²³ Бојан Урдаревић, Зоран Радуловић, „Посебни облици заштите запослених од злостављања на раду“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр. 4/2016, Београд, стр. 350.

²⁴ Violence and Harassment Convention, 2019 (No. 190), Internet, https://www.ilo.org/ilc/ILC-Sessions/108/committees/violence-harassment/WCMS_711570/lang--en/index.htm, 18/04/2020.

²⁵ Бранко Лубарда, „Мобинг/Булинг на раду“, нав.дело, стр. 451.

²⁶ Бојан Урдаревић, Зоран Радуловић, „Посебни облици заштите запослених од злостављања на раду“, нав.дело, стр. 354.

активно или пасивно понашање према запосленом или групи запослених код послодавца које се понавља, а које за циљ има или представља повреду достојанства, угледа, личног и професионалног интегритета, здравља, положаја запосленог и које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење, погоршава услове рада или доводи до тога да се запослени изолује или наведе да на сопствену иницијативу раскине радни однос или откаже уговор о раду или други уговор. Такође, под злостављањем се подразумева и подстицање или навођење других на наведено понашање.²⁷

Најважнији елементи у овом законском одређењу злостављања, којим се оно успоставља, су: а) понављање, односно учесталост одређеног понашања; б) (негативан) утицај одређеног понашања на личност (достојанство, углед, /лични и професионални/ интегритет, здравље) и положај запосленог, односно на његово радно окружење.²⁸

3. ЗЛОСТАВЉАЊЕ НА РАДУ КАО ПРЕДМЕТ РАДНОГ СПОРА

Закон о спречавању злостављања на раду прописано је да запослени који сматра да је изложен злостављању од стране послодавца, као и запослени који није задовољан исходом поступка заштите од злостављања код послодавца могу да поднесу тужбу надлежном суду, а тај спор јесте радни спор.²⁹ Са друге стране, Законом о мирном решавању радних спорова прописано је да се индивидуалним радним споровима, између осталог, сматрају спорови поводом дискриминације и злостављања на раду.³⁰ Међутим, злостављање на раду може да буде засновано на неком личном спору, а да се само испољава у радном окружењу, а да је само формално предмет радног спора.

²⁷ Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/10, чл. 6.

²⁸ Љубинка Ковачевић, „Појам злостављања на раду у законодавству и судској пракси Републике Србије“, нав. дело, стр. 224.

²⁹ Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/10, чл. 29.

³⁰ Закон о мирном решавању радних спорова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 125/04, 104/09, 50/18, чл. 3.

Радни спор може да се одреди као спор настао између радника, односно службеника и организације (послодавца) поводом повреде права или непосредних личних интереса признати правним прописима, колективним уговором или уговором о раду и за чије је решавање надлежан одређени орган.³¹

Радни спор се може одредити и као спор који настаје због повреде права и обавеза из радног односа између запосленог и послодавца.³²

По неким мишљењима, радни спор је онај спор који настаје између странака радног односа онда када једна странка радног односа чињењем или нечињењем онемогућава остваривање права или врши повреду права или интереса заснованог на праву друге странке за измену постојећих, или утврди нова права и обавезе, односно услове рада.³³

Другим речима, предмет радног спора може бити повреда индивидуалног права радника појединца на достојанствен рад, повреда непосредног личног интереса злостављањем на раду кроз повреду достојанства, угледа, личног и професионалног интегритета, здравља, положаја запосленог, изазивања страха, стварања непријатељског, понижавајућег или увредљивог окружења и погоршавања услова рада. Дакле све оно до чега доводи злостављање на раду.

Субјекти радног спора су они између којих постоји радни спор, па тако говоримо о две стране, једној која је покренула спор и другој против које се води спор. Као субјекти радног спора се јављају радник и послодавац, односно синдикат и удружење послодавца са друге стране. Код злостављања на раду субјекти спора су запослени и послодавац са својством физичког лица или одговорно лице код послодавца са својством правног лица, запослени или група запослених код послодавца, који врши злостављање. Злостављање нису и спорови и непријатности које

³¹ Александар Балтић, Милован Деспотовић, *Основи радног права Југославије, систем самоуправних међусобних радних односа и основних проблема социологије рада*, Савремена администрација, Београд, 1978, стр. 327.

³² Влајко Брајић, *Радно право - радни односи, други односи рада и социјално осигурање*, Савремена администрација, Београд, 2001, стр. 424 .

³³ Боровоје Шундерић, „О радном спору“, *Анали Правног факултета Универзитета у Београду*, Правни факултет, Београд, бр.1-3/91, стр. 354.

запослени имају са странкама, клијентима, купцима, пацијентима или другим лица са којима долазе у контакт током рада.

Када говоримо о врстама радних спорова, најчешће су присутне класификације радних спорова на индивидуалне и колективне, а као што смо навели, Законом о мирном решавању радних спорова злостављање на раду је одређено као индивидуални радни спор.

Под индивидуалним радним спором се подразумева спор који настаје између радника, као појединца и послодавца поводом непризнавања или повреде индивидуалног (појединачног, личног права) из радног односа или непосредног личног интереса заснованог на праву или поводом повреде радне обавезе из радног односа утврђене правним прописима.³⁴

Под индивидуалним радним спором се подразумева спор између радника и послодавца у вези са закључивањем, постојањем или престанком индивидуалног уговора о раду, који се решава пред надлежним судом или другим органом у утврђеном поступку.³⁵

Под индивидуалним радним спором може се подразумевати и спор који настаје између радника, односно службеника и организације (послодавца) поводом повреде права или непосредних личних интереса признатих правним прописима, колективним уговором или уговором о раду, за чије је решавање надлежан одређени орган.³⁶

Индивидуални радни спорови се могу дефинисати и као спорови који настају између појединог радника и предузећа, односно послодавца поводом утврђивања или остваривања права из радног односа.³⁷

У складу са наведеним, злостављање на раду је одређено као индивидуални радни спор који се може решавати мирним путем, а који се јавља између радника и послодавца у вези остваривања права на достојанствен рад. Запосленом који је изложен

³⁴ Исто, стр. 355

³⁵ Душан Паравина, „Радни спор у југословенском и упоредном праву“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, III том, Београд, 1995, стр. 552.

³⁶ Александар Балтић, *Основи радног права ФНРЈ, приручник за студенте права*, Научна књига, Београд, 1955, стр. 237

³⁷ Предраг Јовановић, *Радно право*, Службени гласник, Београд, 2000, стр. 373.

дуготрајном шиканирању и злостављању због неког физичког својства на месту рада, повређено је право на достојанствени рад.

4. ЗАКОН О СПРЕЧАВАЊУ ЗЛОСТАВЉАЊА НА РАДУ И ПОДЗАКОНСКА АКТА

Кључни прописи којима је регулисана заштита од злостављања на раду у Републици Србији је Закон о спречавању злостављања на раду³⁸ и Правилник о правилима понашања послодаваца и запослених у вези са превенцијом и заштитом од злостављања на раду.³⁹

Када су ови прописи донети, пре десет година, Република Србија је била прва у региону која је имала заштиту од злостављања на раду детаљно уређену и прописану. Такође је специфичност која је пратила доношење ових прописа висок консензус међу социјалним партнерима, синдикатима, послодавцима представницима Владе, али и експертима који су консензусом прихватили текст прописа.

Закон је ступио на снагу 5. јуна 2010. године, а остављен је рок од 90 дана од дана ступања на снагу за примену, тако да се примењује од 04. септембра 2010. године и ове године се навршава десет година његове примене. Уз доношење овог Закона и Правилника, донети су и Закон о забрани дискриминације, Закон о равноправности полова, Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, све у циљу заштите достојанства на раду и гарантовања једнаког третмана свим грађанима.

Предмет Закона је првенствено спречавање и забрана злостављања на раду и у вези са радом, одређен је појам злостављања на раду, затим и злоупотребе права на злостављање на раду, мере за унапређивање односа и поступак заштите лица изложених злостављању на раду, као и надзор над применом закона и прописао је казне за прекршаје послодавца и одговорног лица код послодавца.

³⁸ Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/10.

³⁹ Правилник о правилима понашања послодаваца и запослених у вези са превенцијом и заштитом од злостављања на раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/10.

Закон се примењује на све послодавце, правна и физичка лица, државне органе и организације, органе и организације територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Специфичност овог закона је што се примењује и на лица ангажована ван радног односа, јер се под запосленим подразумева лице у радном односу, ангажовано ван радног односа, по уговору о обављању привремених и повремених послова, уговору о делу, уговору о допунском раду, уговору о стручном оспособљавању и усавршавању код послодавца, уговору о волонтирању, као и на свако друго лице које по било ком основу учествује у раду код послодавца. Овако широка примена је директно последица консензуса међу социјалним партнерима приликом рада на припреми овог прописа.

Законом је забрањен било који вид злостављања на раду и у вези са радом, али и злоупотреба права на заштиту од злостављања. Злостављач може да буде послодавац (физичко лице), одговорно лице код послодавца (нпр. директор, министар), други запослени или група запослених.

Закон одређује да да би се неко понашање сматрало за злостављање, битно је да се понавља и да има за циљ повреду достојанства запосленог. Али и одређује злоупотребу права на заштиту од злостављања коју чини запослени који покрене или иницира покретање поступка за заштиту од злостављања, ако је имао за циљ да: за себе или дугог прибави материјалну или нематеријалну корист и нанесе штету другом лицу.

Важан елемент овог прописа је превенција, односно спречавање злостављања, па се тако прописује да запослени има право да буде упознат са забраном вршења злостављања и правима и обавезама у вези са забраном злостављања, пре ступања на рад писменим обавештавањем у току рада обукама, информисањем, на заштиту од злостављања код послодавца и пред судом, да иницира покретање поступка за заштиту од злостављања ако сазна за такво понашање.⁴⁰

Заштита од злостављања на основу овог Закона остварује се код послодавца у поступку посредовања, у поступку утврђивања

⁴⁰ Зоран Ивошевић, „Закон о спречавању злостављања на раду“, *Правни записи*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, бр. 2/2010, стр. 454.

одговорности за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радне дужности и пред надлежним судом у парничном поступку, који има карактер радног спора.

Захтев за покретање поступка подноси се у писаном облику, мора бити образложен, а лица овлашћена за покретање поступка могу бити: запослени који сматра да је изложен злостављању, друга лица, уз сагласност запосленог, и то: представник синдиката, лице надлежно за послове безбедности и здравља на раду представник запослених за безбедност и здравље на раду, одбор за безбедност и здравље на раду.

Захтев се подноси послодавцу (када је послодавац физичко лице), одговорном лицу код послодавца (директору, министру, односно другом лицу овлашћеном за одлучивање о правима, обавезама и одговорностима запослених), послодавац је дужан да у року од три дана од пријема захтева понуди странама у спору посредовање, посредника одређују споразумно стране у спору и представник послодавца, рок за одређивање, односно избор посредника је три дана од дана пријема понуде за посредовање. Послодавац коме је поднет захтев за покретање поступка посредовања, може да може да прихвати посредовање – рок је 3 дана од дана пријема захтева, затим да одбије посредовање или да се не изјасни у прописаном року, чиме се поступак опет окончава. Посредника споразумно одређују запослени који је изложен злостављању и послодавац (односно одговорно лице у правном лицу) који се терети за злостављање.

Поступак посредовања је хитан, неформалан и затворен за јавност. Посредник странама у спору помаже да постигну споразум и може да води одвојене или заједничке разговоре са странама, да даје предлог могућих начина решавања спора, али не и да странама у спору намеће решење. Стране у спору могу и да се споразумеју о начину на који ће се поступак посредовања спровести.

Поступак посредовања се окончава закључивањем споразума између страна у спору. Посредовање је успело ако стране у спору закључе споразум у року од 8 радних дана од дана одређивања посредника, а може се у оправданим случајевима продужити до 30 дана. Споразум би требало да садржи мере

усмерене на престанак или искључење могућности настављања злостављања и препоруке послодавцу за отклањање могућности злостављања, а послодавац може прихватити препоруке ако су у складу са законом и његовом пословном политиком.⁴¹

Улога у поступку је прописана и за синдикат, који има могућност учешћа у утврђивању списка посредника код послодавца, затим може на основу овлашћење да покрене поступак заштите, да учествује у поступку за заштиту од злостављања као посредник и као представник једне од страна у спору, да даје мишљења у поступку утврђивања одговорности запосленог за злостављање, односно злоупотребу права на злостављање. Ове улоге су последица активног учешћа синдиката у изради ових прописа, међутим у десетогодишњој пракси у примени овог прописа тешко можемо рећи да су заживеле.

Судска заштита се остварује у парничном поступку који има карактер радног спора, а што прати хитност, рокове, привремене мере. Терет доказивања, ако у току поступка тужилац учини вероватним да је извршено злостављање, је на послодавцу. Терет доказивања подразумева две обавезе *onus proferendi*, изношење чињеница које постојање злостављања чине вероватним, што је обавеза тужиоца и *onus probandi*, обавеза доказивања непостојања релевантних чињеница да злостављања није било, која је на послодавцу, односно туженоме.⁴² Поступак пред судом је хитан, нпр. рок за достављање туженом на одговор тужбу је 15 дана од дана пријема тужбе. Међутим, пракса је показала да је то једини хитан рок, а све остало иде јако споро и јако су ретке пресуде и судска пракса у овим поступцима.⁴³ Став судова је да злостављање на раду представља понашање које се понавља, те да га нема када се оствари један конфликт.⁴⁴

Правилник о правилима понашања послодавца и запослених у вези са превенцијом и забраном вршења злостављања на

⁴¹ Зоран Ивошевић, „Закон о спречавању злостављања на раду“, нав.дело, стр. 455.

⁴² Олга Вучковић Кићановић, Коментар Закона о спречавању злостављања на раду, Internet, <https://www.ramrrs.gov.rs/storage/documents/KOMENTAR-PDF.pdf>, 18/04/2020.

⁴³ Ирена Дрча, Мобинг из угла судске праксе, Internet, <https://www.pravniportal.com/mobing-iz-ugla-sudske-prakse/> 14/05/2020.

⁴⁴ Олга Митровић, „Однос злостављања на раду и сексуалног узнемиравања у радном законодавству и пракси Републике Србије“, *Право и привреда*, Удружење правника у привреди Србије, бр. 10-12/2017, стр. 133.

раду прописује мере превенције, општа правила која се односе на понашање запослених и послодавца. Посебно је значајно што прописује у понашања од којих се треба уздржавати, и то: понашања која се односе на немогућност одговарајућег комуницирања, понашања која могу да доведу до нарушавања добрих међуљудских односа, понашања која могу да доведу до нарушавања личног угледа запосленог, понашања која могу да доведу до нарушавања професионалног интегритета запосленог, понашања која могу да доведу до нарушавања здравља запосленог и понашања која би се могла сматрати сексуалним узнемиравањем. Сва ова понашања су детаљно разрађена и таксативно наведена.⁴⁵

Идеја је била да се овим прописима постигне обезбеђивање здраве радне околине, услови рада у којима се поштује достојанство личности, већа мотивација и ефикасност рада, тимски рад и боља пословна сарадња, али и већа успешност послодавца. Међутим, упитно је да ли се наведено постигло.

Бројне су критике на ове прописе, како у пракси због практичне примене, тако и у стручној јавности. Ипак, за десет година примене није било измена и допуна ових прописа, ни Закона ни Правилника.

Најчешће се критикује то што је понављање услов за постојање злостављања на раду и поступак заштите, а са друге стране злостављање може бити физичке природе, нпр. сексуалне природе, те је довољан један чин напада да изазове трајне и озбиљне последице. Почев од Лајмана, многи који су феномену злостављања на раду приступали са психолошког или медицинског аспекта, сматрали су да је понављање предуслов да и би се говорило о мобингу. Ипак, злостављање на раду подразумева читав низ поступака које би требало градити јер није исте тежине исмејавање или сексуално узнемиравање или физички насртаји.⁴⁶

Велики проблем представља спровођење поступка за утврђивање одговорности запосленог који је злоупотребио право

⁴⁵ Владимир Врховшек, Владимир Козар, „Заштита од злостављања - мобинга на раду“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, III том, Београд, 2018, стр. 316.

⁴⁶ Марија Драгићевић, „Техничке и правно-логичке мањкавости Закона о спречавању злостављања на раду“, *Радно и социјално право, Удружење за радно право*, Београд, бр.1/2019, стр. 297.

на заштиту од злостављања. Закон прописује обавезу послодавца да, уколико поступак посредовања не успе, а постоји основана сумња да је извршено злостављање или је злоупотребљено право на заштиту од злостављања, покрене поступак за утврђивање одговорности запосленог за непоштовање радне дисциплине, односно повреду радне дужности и то кроз дисциплински поступак. Нелогичност је што у општем режиму Законом о раду није прописана могућност вођења дисциплинског поступка (он би се могао применити евентуално за државне службенике). Недостатак овог решења је што под сумњом да је злоупотребљено право на заштиту од злостављања могу да се провуку произвољности и злоупотребе овог механизма од стране послодавца.

Када говоримо о могућности суда да, по предлогу странке или по службеној дужности, одреди привремене мере ради спречавања насилног поступања или настанка ненадокнадиве штете, које се састоје у забрани приближавања, као и забрани приступа у простор око места рада запосленог који учини вероватним да је изложен злостављању, пракса је показала да се ове мере тешко реализују, као и да је слаба могућност надзора и контроле примене наведених мера.

Такође, по питању споразума о окончању поступка посредовања Закон не регулише правне последице непоштовања закљученог споразума, а прописано је да дејство споразума постигнутог у току посредовања зависи од воље страна, ако је споразумом обухваћено уређивање понашања у њиховом међусобном односу чиме су одредбе у супротности су са основним начелом облигационог права, да је споразум закон за стране потписнице – *lex contractus*.⁴⁷

Проблем ефикасној примени представља и однос Закона и Правилника, јер се у правилнику неке одредбе редуцирају нпр. нежељена понашања, док се неке проширују нпр. обавезе послодавца.

⁴⁷ Марија Драгићевић, „Техничке и правно-логичке мањкавости Закона о спречавању злостављања на раду“, нав. дело, стр. 303.

5. ПОСТУПАК ПРЕД РЕПУБЛИЧКОМ АГЕНЦИЈОМ ЗА МИРНО РЕШАВАЊЕ РАДНИХ СПОРОВА

У политичко-правном систему Републике Србије од 2004. године постоји могућност алтернативног решавања радних спорова. Ову могућност је прописао Закон о мирном решавању радних спорова којим је основана и Републичка агенција за мирно решавање радних спорова.⁴⁸ Ова Агенција је заправо посебна организација у систему државне управе и подређена је директно Влади, а на њу се не примењује Закон о агенцијама као што би се то из назива могло претпоставити већ Закон о државној управи и Закон о државним службеницима. Разлог за то, између осталог је и у специфичном тренутку када је Агенција настала, а то је 2004. година, када је један од првих политичких приоритета тадашње Владе било укидање свих Агенција основаних разним уредбама (укинута су многе агенције између којих нпр. Агенција за реформу државне управе) и искључиво оснивање Агенција на основу Закона. Међутим, већ 2005. године је донет Закон о агенцијама и Закон о државној управи, где је разграничена улога агенција и посебних организација. Али имајући у виду да је постојао правни вакуум, овом органу је остао назив агенција иако би можда било прикладније да има назив завод, као нпр. хидрометеоролошки, сеизмолошки, геолошки завод. Реч „Републичка“ је означавала у време постојања Државне заједнице Србије и Црне Горе да се не ради о савезном органу, што је тада била пракса. Како је под овим називом ова Агенција препозната у јавности, првенствено од стране социјалних партнера, приликом свих каснијих измена и допуна овог прописа постојао је консензус да се не мења постојећи назив.

Надлежност Агенције је решавање колективних и индивидуалних радних спорова, а међу индивидуалним радним споровима је између осталог препознато и злостављање и дискриминација на раду. Међутим, злостављање и дискриминација на раду нису били у надлежности Агенције од оснивања, већ тек од 2009. године. А и тада у предлогу текста који је упућен Народној скупштини на усвајање није било злостављање и дискриминација

⁴⁸ Закон о мирном решавању радних спорова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 125/04, 104/09, 50/18, чл. 3.

на раду, већ је та надлежност добијена кроз амандмане приликом усвајања предложеног текста прописа.

Закон злостављање и дискриминацију наводи заједно, у истом члану и истој тачки. И једну и другу појаву прате сличности као што су повреда права једнакости, повреда права личности, угрожавање живота и здравља.⁴⁹ Међутим, оне се битно разликују. Дискриминација означава свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима.⁵⁰ Ипак, најважнија је разлика са процесног аспекта што су злостављање на раду и дискриминација правни институти који су уређени различитим прописима.⁵¹

Тачка разликовања дискриминације и злостављања на раду може бити и мотив, јер је код дискриминације мотив лишавања права одређена лична карактеристика која појединца одређује као припадника неке шире групе, а код злостављања покретач је лични однос према жртви који се заснива на нетрпељивости или личној користи.⁵²

Изменама и допунама Закона о мирном решавању радних спорова из 2009. године је уведена могућност да се злостављање на раду процесуира пред овом Агенцијом у поступку арбитраже. Арбитража је облик решавања спорова у којима трећа независна страна разматра аргументе обе стране у спору и након тога доноси

⁴⁹ Мирјана Поповић, *Дискриминација и мобинг у судској пракси*, Глосаријум, Београд, 2014, стр. 88.

⁵⁰ Закон о забрани дискриминације, Службени гласник Републике Србије, бр. 22/09, чл. 2.

⁵¹ Aleksandra K. Petrović, Problem razlikovanja diskriminacije i zlostavljanja na radu u pravnoj teoriji i praksi Republike Srbije, *Pravni vjesnik*, Pravni fakultet Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, бр. 2/2014, стр. 27.

⁵² Марио Рељановић, Александра К. Петровић, „Шиканозно вршење права, дискриминација и злостављање на раду – законска регулатива и пракса“, *Правни записи*, Правни факултет Универзитет Унион, бр. 1/2011, стр. 192.

одлуку која је коначна и обавезујућа за стране у спору. Поступак мирног решавања радног спора покреће се подношењем предлога Републичкој агенцији за мирно решавање радних спорова. Агенција доставља предлог и документацију другој страни, која је дужна да се у року од 3 дана изјасни да ли прихвата мирно решавање спора. Саме стране у спору споразумно одређују арбитра у року од три дана од дана прихватања појединачног предлога, или га споразумно именују приликом заједничког подношења предлога. Ако стране у спору споразумно не одреде арбитра, одређује га директор Агенције.

Основне предности овог метода решавања радних спорова огледа се у ефикасности и економичности поступка, омогућена је равноправност страна, препуштен је страначкој аутономији, добровољан је, бесплатан, неформалан, доводи до квалитетнијег решавања радних спорова, искључује потребу за вођењем дуготрајног и скупог поступка пред судом, спорови се решавају уз присуство треће неутралне странке, побољшава се комуникација страна у спору и др.

Међутим, овакав поступак арбитраже, када се ради о заштити од злостављања на раду показао је и озбиљне недостатке. Наиме, иако се у поступку утврђивало да ли је било или није било злостављања, након поступка се јављао парадокс да иако се утврди постојање злостављања, жртва након поступка остаје у истом окружењу у можда још горем положају. Слична ситуација је постојала и у случају да се не докаже постојање злостављања (а што није увек знак злоупотребе института, већ често значи и недостатак доказа, сведоке који су одустали од сведочења и слично). Извођење доказа код злостављања је често сложено, односи у пракси нису црно-бели, већ подразумевају често и потребу за медицинским вештачењем. Ово није био само теоријски проблем, већ је се и у пракси јавило неколико случајева притужби које су навеле Агенцију на преиспитивање оваквог законског решења. Као посебан проблем се јавила и тужба у једном случају за поништај решења у којима је утврђено постојање злостављања на раду. Законом о мирном решавању радних спорова (чл. 36. ст. 2.) прописано је да је решење које доноси арбитар правоснажно и извршно даном достављања странама у спору. Врховни касациони суд је заузео став да је могућа судска контрола арбитражне одлуке

Агенције у складу са Законом о арбитражи, у обиму и на начин утврђен законом.⁵³

Наведена искуства, подстакла су Агенцију да приликом наредне Измене и допуне Закона изнесе проблеме пред Радну групу за измену закона, те је прихваћена иницијатива за унапређење нормативних решења. Измена се и десила 2018. године, кроз доношење Закона о изменама и допунама Закона о мирном решавању радних спорова. Спор поводом злостављања након ових измена може да се оконча само на основу споразума страна у спору, а ако исти не постоји, арбитар доноси решење о обустави поступка и упућује стране у спору да о истој правној ствари могу водити судски поступак. На тај начин је поступак унапређен јер се показало да је споразум најбољи начин да се постигне одрживо решење у поступцима који у основи имају злостављање на раду.

Републичка агенција за мирно решавање радних спорова од 2010. године до почетка 2020. године, према евиденцији, имала је укупно 543 покренута поступака за решавање радних спорова чији је предмет злостављање на раду. Од укупног броја покренутих поступака за решавање радних спорова чији је предмет злостављање на раду, сагласност за мирно решавање радног спора добијена је у 29,47% случајева, а у 68,69% није добијена сагласност док је 1,84% предлога повучено од стране предлагача пре добијања сагласности друге стране у спору. У поступцима у којима је добијена сагласност да се поступак решава мирним путем у 14,38% поступака спор је окончан споразумно, у 31,25% поступака је утврђено постојања злостављања, а у 54,38% случајева је није утврђено постојање злостављања.⁵⁴

Агенција је увела 2016. године „СОС Мобинг“ бесплатну телефонску линију на броју 0800-300-601 за давање информација о злостављању на раду и имала је до 2020. године укупно 4344 позива.⁵⁵ На тај начин Агенција има и превентивну улогу у спречавању злостављања на раду, мада јој то није директна надлежност.

⁵³ Мирјана Поповић, *Дискриминација и мобинг у судској пракси*, нав. дело, стр. 71.

⁵⁴ Internet, <https://www.ramrrs.gov.rs> 14/05/2020.

⁵⁵ Internet, <https://www.ramrrs.gov.rs> 14/05/2020.

6. ЗАКЉУЧАК

Спречавање злостављања на раду директно је у Републици Србији уређено кроз два закона, Закон о спречавању злостављања на раду и Закон о мирном решавању радних спорова, а индиректно се заштита прописује и другим прописима као што је Закон о државним службеницима или Закон о основана система образовања и васпитања. Методе којима се може решавати проблем злостављања на раду су посредовање и арбитража, а ако се не дође до решења наведеним методама, може се потражити решење и на суду. Ипак, пракса је показала недостатке у наведеним прописима и њиховој примени, а којима је било детаљније речи у раду. Без обзира на те недостатке, Закон о спречавању злостављања на раду од његовог доношења није био предмет измена и допуна, док је Закон о мирном решавању радних спорова измењен 2018. године.

Иако је формално кроз законска решења заштита од злостављања на раду уређена, у пракси је много индикатора да је злостављање на раду тешко процесуирати и да злостављачи често пролазе без казне, а жртве злостављања без одговарајуће сатисфакције. Све наведено нам говори да за борбу против злостављања на раду нису довољна само детаљно разрађена законска решења, већ је врло важна превенција и подизање нивоа свести о штетности ове појаве, имајући у виду врло перфидне облике у којима се јавља и њеном препознавању, па тек онда о важности ефикасног процесуирања и предности споразумног решавања спора.

Но, за систематски друштвени одговор овим изазовима нису довољна само *de lege lata* решења где се целокупна превенција и поступак посредовања оставља на уређивање послодавцу. Мишљења смо да би *de lege ferenda* много целисходније решење било да се у евентуалним изменама Закона о спречавању злостављања на раду посредовање координира са арбитражама које се раде на основу Закона о мирном решавању радних спорова. На сличан начин би могла и да се уреди превенција кроз јасно дефинисане надлежности и одговорности.

ЛИТЕРАТУРА

Балтић Александар, Деспотовић Милован, *Основи радног права Југославије, систем самоуправних међусобних радних одоса и основних проблема социологије рада*, Савремена администрација, Београд, 1978.

Балтић Александар, *Основи радног права ФНРЈ, приручник за студенте права*, Научна књига, Београд, 1955.

Брајић Влајко, *Радно право, радни односи, други односи рада и социјално осигурање*, Савремена администрација, Београд, 2001.

Врховшек Владимир, Козар Владимир, „Заштита од злостављања - мобинга на раду“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, III том, Београд, 2018, стр. 313-329.

Вучковић Кићановић Олга, „Мобинг: препознавање, процесуирање, санкционисање - закон и пракса“, *Радно и социјално право*, Удружење за радно право, Београд, бр. 2/2017, стр. 257-280.

Драгићевић Марија, „Техничке и правно-логичке мањкавости Закона о спречавању злостављања на раду“, *Радно и социјално право*, Удружење за радно право, Београд, бр.1/2019, стр. 293-316.

Ђукић Лидија, „Злостављање на раду (Мобинг)“, *Билтен Врховног касационог суда*, бр. 3/2017, Београд.

Ивошевић Зоран, „Закон о спречавању злостављања на раду“, *Правни записи*, Правни факултет Универзитет Унион, Београд, бр. 2/2010, стр. 453-459.

Јовановић Предраг, „Нормативни оквири мобинга“, *Социјална права и достојанство на раду*, Удружење за радно право, Београд, 2008, стр. 41-68.

Јовановић Предраг, *Радно право*, Службени гласник, Београд, 2000.

Ковачевић Љубинка, „Појам злостављања на раду у законодавству и судској пракси Републике Србије“, у зборнику: *Казнена реакција у Србији*, VI део, (приредио Ђорђе Игњатовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 214-242.

Косановић Рајко, Пауновић Сања, „Достојанство на раду“, *Радно и социјално право*, Удружење за радно право, Београд, бр. 2/2018, стр. 143-160.

Лазовић Ивица, Радивојевић Миле, „Допринос Међународне организације рада мирном решавању радних спорова“, *Радно и социјално право*, Удружење за радно право, Београд, бр. 2/2018, стр. 203-222.

Лубарда Бранко, „Мобинг/Булинг на раду“, Билтен судске праксе Врховног суда Србије, бр. 2, Београд, 2008.

Лубарда Бранко, *Радно право – расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 2012.

Митровић Олга, „Однос злостављања на раду и сексуалног узнемиравања у радном законодавству и пракси Републике Србије“, *Право и привреда*, Удружење правника у привреди Србије, бр. 10-12/2017, стр. 129-141.

Паравина Душан, „Радни спор у југословенском и упоредном праву“, *Правни живот*, Удружење правника, III том, Београд, 1995, стр. 549-563.

Паравина Душан, *Радно право*, Службени гласник, Београд, 1998.

Поповић Мирјана, *Дискриминација и мобинг у судској пракси*, Глосаријум, Београд, 2014.

Рељановић Марио, Александра Петровић, „Шиканозно вршење права, дискриминација и злостављање на раду – законска регулатива и пракса“, *Правни записи*, Правни факултет Универзитет Унион, Београд, бр. 1/2011, стр. 186–196.

Урдаревић Бојан, Радловић Зоран, „Посебни облици заштите запослених од злостављања на раду“, *Срска политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр. 4/2016, Београд, стр. 349-367.

Шундерић Боривоје, „О радном спору“, *Анали Правног факултета Универзитета у Београду*, Правни факултет, Београд, бр. 1-3/91, стр. 354.

Fromm Erich, *Anatomija ljudske destruktivnosti*, Prva knjiga, Naprijed, Zagreb, 1989.

Petrović Aleksandra, Problem razlikovanja diskriminacije i zlostavljanja na radu u pravnoj teoriji i praksi Republike Srbije, *Pravni vjesnik*, Pravni fakultet Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku бр. 2/2014, стр. 77-87.

Leymann Heinz, "Mobbing and Psychological terror at workplaces", *Violence and Victims*, Springer Publishing Company, No. 5(2), 1990, стр. 119-126.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.

Правилник о правилима понашања послодаваца и запослених у вези са превенцијом и заштитом од злостављања на раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/10.

Кривични законик, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/05, 88/05 - исправка, 107/05 - исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19.

Закон о раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС, 113/17, 95/18 - др. пропис.

Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/10.

Закон о мирном решавању радних спорова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 125/04, 104/09 и 50/18.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Violence and Harassment Convention, 2019 (No. 190), Internet, https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/committees/violenceharassment/WCMS_711570/lang--en/index.htm, 18/04/2020.

Frequently asked questions to Dr. Leymann, Internet, <http://www.leymann.se/English/00005E.HTM>, 18/04/2020.

Вучковић Кићановић Олга, Коментар Закона о спречавању злостављања на раду, Internet, <https://www.ramrrs.gov.rs/storage/documents/KOMENTAR-PDF.pdf> 18/04/2020.

Ирена Дрча, Мобинг из угла судске праксе, Internet, <https://www.pravniportal.com/mobing-iz-ugla-sudske-prakse/> 14/05/2020.

<https://www.ramrrs.gov.rs>

Ivica Lazović

HARASSMENT AT WORK AND LEGAL SOLUTIONS FOR THE PROTECTION OF EMPLOYEES

- Resume -

In this paper we deal with mobbing and make reference to the legal for the protection of employees in the Republic of Serbia. We start by defining the concept of mobbing, its genesis, meaning and significance, its harmfulness for work. Although we deal primarily with this issue from a legal point of view, we will review its psychological, medical and sociological aspects. We analyze the most important provisions of the Law on Prevention of Harassment at the Workplace and the Rulebook on the Rules of Conduct of Employers and Employees Regarding the Prevention and Protection against Harassment at the Workplace.

We also analyze the proceedings with Republic Agency for the Peaceful Settlement of Labor Disputes and the Law on the Peaceful Settlement of Labor Disputes. We are dealing with the mediation procedure and the role of the mediator, but also with the court protection and its weaknesses in practice. Finally, we conclude that while many solutions regarding protection against abuse are modern, they show many weaknesses when it comes to implementation that already indicate the need to amend the regulations governing this area.

Keywords: harassment at work, mobbing, mediation, arbitration, labor dispute.

* Овај рад је примљен 23. априла 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. јуна 2020. године.

Ђорђе МАРКОВИЋ*

Правни факултет
Универзитета у Београду

УДК 342.8(497.11)“2020“

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122020.5>

Оригинални научни рад

ДЕЛИМИЧНЕ ИЗБОРНЕ РЕФОРМЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

- Сажетак -

У освит парламентарних и локалних избора 2020. године, Народна скупштина је приступила променама изборног законодавства. У раду ће бити учињен покушај да се осим уобичајене нормативне анализе новодонетих законских решења, пренесе енергичност парламентарне расправе о овој веома значајној материји за развој демократичности сваког друштва. Стога је приказан сам ток скупштинског заседања и верно презентовани најзанимљивији ставови народних посланика. Излагања која су се посебно издвојила по својој садржини су наглашена и адекватно анализирана. Па тако централно место рада заузима питање смањења висине цензуса и његов утицај на постојећи изборни систем, као и расправа о решењима која се тичу учешћа националних мањина и мање заступљеног пола у Народној скупштини. Учињен је осврт и на питање које прати парламентарни живот у Србији од обнављања вишестраначја – природу мандата народних посланика, а значајан део текста је посвећен и самом начину доношења закона и анализи његове (не)адекватности. Свуда где је

* Електронска адреса аутора: djordje.markovic@ius.bg.ac.rs.

** Чланак је настао као резултат рада на научноистраживачком пројекту „Конституционализам и владавина права у изградњи националне државе – случај Србије“, бр: 47026.

било могуће дати су предлози за унапређење постојећег стања.

Кључне речи: Народна скупштина, цензус, националне мањине, мање заступљен пол, изборни систем, мандат народних посланика, органски закон.

„Изборни закони, господо, састављају се по скорошњем искуству. Други закони, стари, грађански и кривични, састављени су према искуству од 2000. година. Међутим изборни закон саставља се по садашњој потреби, по искуству које ми данас имамо. Где год имамо искуства да нешто не ваља, то треба спречити и лечити. Ово овде што се предвиђа није ништа ново. Требало би још те ствари проширити. [...]“¹

1. УВОД

„Ђаво се крије у детаљима“ – у изборним системима нема тривијалних промена. Процес изборне реформе институционално треба лоцирати у парламент уз широко учешће релевантних ресурса владе, стручне јавности, невладиних организација и добре услуге ОЕБС-а и институција ЕУ. Тај парламентарни форум би требало да направи план свеобухватне изборне реформе у свим сегментима од техничких до суштинских, како по ко зна који пут, време опет не би потрошило идеје. Резултат – нови изборни систем – не мора се одмах применити на првим изборима. Тако би се отклонила сумња да реформатори подешавају изборни систем за себе, а против политичких ривала. Могао би се примењивати од наредног изборног циклуса.“² Овим речима је 2015. године, М. Јовановић закључио свој текст на тему: *Изборни систем Србије: да ли, шта и како мењати?*. У редовима који су пред читаоцем, пробаћемо да пружимо одговор на питање да ли је ишта од ових савета примењено у изборно предвечерје 2020. године.

¹ Јован Скерлић – Говори у Народној скупштини од 1912. до 1914. године, приредио Маринко М. Вучинић, Службени гласник, Београд, 2014, стр. 19.

² Milan Jovanović, „Izborni sistem Srbije: da li, šta i kako menjati?“, u zborniku: *Reforma izbornog sistema u Srbiji* (priredio: Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015, стр. 31.

На Двадесет другом ванредном заседању Народне скупштине Републике Србије (Скупштина) у Једанаестом сазиву, усвојена су четири закона: Закон о изменама Закона о избору народних посланика (ЗоИНП-И1), Закон о изменама и допуни Закона о локалним изборима (ЗоЛИ-И1), Закон о измени Закона о избору народних посланика (ЗоИНП-И2) и Закон о измени Закона о локалним изборима (ЗоЛИ-И2).³ У четвртак 6. фебруара 2020. г. одржан је заједнички начелни претрес о предлозима поменутих закона које су предложили 103 народна посланика Посланичке групе СНС⁴ (ЗоИНП-И1 и ЗоЛИ-И1) и народна посланица Гордана Чомић – Посланичка група ДС⁵ (ЗоИНП-И2 и ЗоЛИ-И2). У суботу 8. фебруара обављена је расправа о амандманима, после које је приступљено гласању. Све предлоге закона подржали су и посланици опозиционих СРС (осим ЗоЛИ-И2, гласали против) и СМС, док су посланици Ђорђе Вукадиновић (НС-ПСС) и Миладин Шеварлић (није члан ни једне посланичке групе) били уздржани.⁶

³ Сви Закони су објављени истог дана: *Службени гласник РС*, бр. 12/20. Скупштина АП Војводине је 21. фебруара донела Покрајинску скупштинску одлуку о изменама и допуни Покрајинске скупштинске одлуке о избору посланика у Скупштину Аутономне покрајине Војводине, са истим обухватом измена које су садржала поменути четири закона. *Службени лист АПВ*, бр. 12/2020.

⁴ Због економичности, имена странака биће означавана скраћено, а на овом месту се налазе пуни и скраћени називи свих парламентарних странака у тренутном сазиву Народне скупштине, а који ће се јављати у раду: Српска напредна странка – СНС, Покрет обнове Краљевине Србије – ПОКС, Покрет снага Србије БК – ПССБК, Српска народна партија – СНП, Српски покрет обнове – СПО, Покрет социјалиста – ПС, Народна сељачка странка – НСС, Уједињена сељачка странка – УСС, Партија уједињених пензионера Србије – ПУПС, Социјалдемократска партија Србије – СДПС, Социјалистичка партија Србије – СПС, Комунистичка партија – КП, Зелени Србије – ЗС, Јединствена Србија – ЈС, Савез војвођанских Мађара – СВМ, Либерално демократска партија – ЛДП, Странка демократске акције – СДА, Партија за демократско деловање – ПДД, Народна странка – Народна; Нова Србија – НС; Социјалдемократска странка – СДС, Лига социјалдемократа Војводине – ЛСВ, Демократски савез Хрвата у Војводини – ДСХВ, Заједно за Србију – ЗЗС, Српска радикална странка – СРС, Демократска странка Србије – ДСС, Зелена странка – ЗЕС, Странка правде и помирења – СПП, Двери, Демократска странка – ДС, Боља Србија – БС, Нова странка – Нова, Доста је било – ДЈБ, Странка модерне Србије – СМС.

⁵ Због овог чина, који је протумачен као кршење одлуке ДС-а о неучествовању у раду Народне скупштине, посланица Чомић је касније искључена из странке, чији је генерални секретар била. *Gordana Čomić: Izbrisana sam iz članstva DS*, <https://www.blic.rs/vesti/politika/gordana-comic-izbrisana-sam-iz-clanstva-ds/3mfw98n>, 09/06/2020.

⁶ Део посланика покрета ДЈБ је учествовао у раду само подношењем амандмана. Посланици осталих опозиционих група бојкотирају рад парламента. Као један од разлога за овакав чин, опозициони посланици су наводили и парламентарну опструкцију коју је вршила владајућа већина подносећи велики борј амандмана на властите предлоге закона, чиме је практично онемогућаван рад опозиционих посланика. Тако је 2018. укупно било поднето 16891 амандмана, док од 1990. године до данас тај број углавном није премашивао 6000 (осим 2009. – 11923). Извор: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/broj-podnetih-amandmana.1956.html>, 09/06/2020.

Неколико дана касније, 27. фебруара, на седници Двадесет седмог ванредног заседања у Једанаестом сазиву, Скупштина је донела Аутентично тумачење одредбе члана 40. став 5. Закона о локалним изборима⁷, тј. одредбе коју садржи ЗоЛИ-И1. Коначно, 10. маја 2020. Скупштина је усвојила Закон о измени и допуни Закона о избору народних посланика и Закон о измени Закона о локалним изборима, којима је уведена могућност да осим јавних бележника, потписе којима се подржавају изборне листе, могу да оверавају и органи јединица локалне самоуправе или судови.⁸ У раду ће акценат бити на фебруарским променама Закона о избору народних посланика (ЗоИМП) и Закона о локалним изборима (ЗоЛИ), које су готово идентичне: (снижење изборног прага – цензуса са 5% на 3%, повећање процента мањег заступљеног пола на изборној листи са једне трећине на 40%) и додељивање овлашћења Републичкој изборној комисији (РИК), односно изборној комисији, да одлучују о томе да ли нека листа има статус мањинске, уз необавезно учешће и надлежног националног савета.⁹ Поред тога биће учињен осврт и на друга занимљива питања која су се појавила током доношења ових закона.

2. НАЧИН ДОНОШЕЊА ИЗМЕНА У ИЗБОРНОЈ ГОДИНИ

2.1. Изборна година

Све промене закона који се непосредно или посредно (у децембру 2019. године, Скупштина је усвојила је „четири системска закона која су важна за креирање изборног амбијента“) ¹⁰ тичу изборног процеса, учињене су уочи парламентарних, покрајинских и локалних избора, који су најпре били заказани

⁷ *Службени гласник РС*, бр. 16/20.

⁸ *Службени гласник РС*, бр. 68/20.

⁹ У изменама и допунама ЗоЛИ предвиђено је још и скраћење рока за одржавање локалних избора на 45 дана, као и то да у локалној самоуправи припадници одређене националне мањине морају заиста и да живе, како би се нека изборна листа оквалификовала као мањинска. Вид. чл. 1 и чл. 2 ЗоЛИ-И1.

¹⁰ *Усвојен сет закона којима се унапредује изборни амбијент*, <https://www.srbija.gov.rs/vest/432510/usvojen-set-zakona-kojima-se-unapredjuje-izborni-ambijent.php>, 10/06/2020. Ради се о следећим законима: Закон о изменама и допуна Закона о финансирању политичких активности, Закон о изменама и допунама Закона о спречавању корупције, Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције, као и Закон о допунама Закона о јавним предузећима. Сви објављени истог дана: *Службени гласник РС*, бр. 88/19.

за 26. април 2020, а потом због проглашења ванредног стања (услед епидемије вируса COVID-19) померени за 21. јун 2020. године. У јавности су се могли чути приговори о томе да није требало приступати изменама изборног законодавства у тзв. изборној години. Критика је нарочито била уперена против оних измена које су се десиле током 2020. године, а не толико на оне из 2019, које су извршене уз посредовање и одобравање делегације Европског парламента.¹¹

Посланици који припадају скупштинској већини истицали су аргументе да изборна година обухвата период од годину дана пре дана одржавања избора, а не само календарску годину у којој се они одржавају¹², па да је тако лицемерно критиковати промене из фебруара пошто је правило већ нарушено поменутих изменама из децембра¹³, као и да све ово није ништа ново и да су у претходних 20 година изборне промене обављане уочи избора¹⁴. Опаску да некадашња непримерена пракса оправдава тренутно неадекватно поступање, не треба посебно коментарисати, друга два питања су кључна: шта је изборна година и шта се сматра изменом „фундаменталног елемента изборног права“.¹⁵ Исправно је запажање да изборна година обухвата период од годину дана уочи избора, а не само календарску годину у којој се они одржавају. Ипак, чини се да не стоји аргумент да је децембарским променама отворена „пандорина кутија“. Измене из 2019. се односе на изборну кампању и начин коришћења јавних ресурса током предизборних активности, што су несумњиво битни фактори за регуларност избора¹⁶, али ипак не утичу непосредно на резултат, попут висине цензуса. Чак и ако прихватимо аргумент да су и те промене део базичног корпуса изборног система, остаје првобитни закључак: претходна лоша пракса не

¹¹ Zakasnelo posredovanje Evropskog parlamenta, <https://europeanwesternbalkans.rs/zakasnelo-posredovanje-evropskog-parlamentata>, 10/06/2020.

¹² Иван Бајер (СДПС), http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset_drugo_vanredno_zasedanje_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_Jedanaestom_sazivu.38603.941.html, 08/02/2020, видео (I). Пошто се сви снимци заседања налазе на истој страници, у наставку ће бити навођени само датум и број видеа у којем се налази наведени говор.

¹³ Александар Мартиновић (СНС), 06/02/2020, видео (I).

¹⁴ Ђорђе Милићевић (СПС), 06/02/2020, видео (II).

¹⁵ *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Electoral Law*, CDL-EL(2013)006, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Opinions_and_studies, 10/06/2020.

¹⁶ О значају изборне кампање и њеним трошковима, вид. Танасије Маринковић, *Расправа о праву на слободне изборе*, Досије, Београд, 2019, стр. 217 и 243.

треба да служи као оправдање за потоњу. Сходно томе, промене из фебруара недвосмислено представљају кршење неписаног али „традиционалног изборног правила“¹⁷ о непромењивости изборног система уочи избора, уз ограду да је и за децембарске промене било боље да су се догодиле раније и у склопу ширег реструктурирања система.¹⁸

2.2. О предлагачу закона

Пажљивом слушаоцу скупштинске седнице није могао да промакне један детаљ. Председник посланичке групе СНС, Александар Мартиновић је у свом излагању (у име предлагача закона) истакао да је снижавање цензуса „идеја“ председника Републике, који је истовремено и председник СНС. „Оба предлога закона имају исту суштину, а она се налази у идеји председника Републике Александра Вучића да се додатно оснажи улога Народне скупштине у политичком животу Републике Србије.“¹⁹ Посебно је занимљиво што се на сличан начин надовезала и опозициона посланица Гордана Чомић (предлагач ЗоИМП-2 и ЗоЛИ-2): „Када сте опозиција треба само да будете у праву, а власт је одговорна, да се оно што је добро за све, заиста и догоди у друштву“. [...] „Ја могу да будем у праву колико год ми воља, али да би се расправа о овом закону догодила, то је одлука председнице Народне скупштине, коју је она донела уз сагласност председника Србије и владајућих странака.“²⁰ Током дводневног заседања, у сличном маниру су наставили и остали посланици владајуће већине, поздрављајући „иницијативу“, „идеју“ и сл. председника

¹⁷ Вид. Vladan Petrov, „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 2011 – da li je poslanički mandat konačno slobodan?“, u zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu*, (priredili: Oliver Nikolić i Vladimir Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, стр. 97.

¹⁸ Тако М. Настић истиче: „Када се приступи измени изборног законодавства, врло је важно да нова изборна правила буду донета доста времена пре одржавање избора, како би се политичким учесницима и бирачима пружио довољно времена да се информишу о томе. Изборно законодавство донесено у последњем тренутку негативно се одражава на легитимност законодавства и онемогућава да политички учесници и бирачи буду правовремено информисани о правилима изборног процеса.“ Маја Настић, „Уставни принципи изборног система“, *Српска политичка мисао – посебно издање*, Институт за политичке студије, Београд, 2017, стр. 136.

¹⁹ У наставку излагања Мартиновић је навео: „Нама из СНС-а и пре свега председнику Републике и председнику СНС, по окончаном гласању о овим предлозима закона, савест ће бити мирна, тако да нико неће моћи, ни у Србији, ни ван ње, да доведе у питање легитимитет избора [...] ово бити најдемократскији избори икада одржани [...]“. А. Мартиновић (СНС), 06/02/2020, видео (I).

²⁰ Гордана Чомић (ДС), 06/02/2020, видео (I).

Републике, док председницу Владе, такође припадницу СНС, нико није поменуо.²¹ Сама Влада споменута је у негативном контексту. У једном тренутку, посланица Г. Чомић је истакла да је Влада доставила негативно мишљење о њеним предлозима (ЗоИМП-2 и ЗоЛИ-2), и да иако оно не обавезује, у пракси се није догађало да Народна скупштина гласа супротно мишљењу Владе.²² На ову опаску се надовезала председница Народне скупштине, Маја Гојковић (иступајући са позиције народне посланице из редова СНС) и позвала народне посланике да гласају и за ове предлоге, образлажући свој став на следећи начин: „Мишљење извршне власти не обавезује, јер ми смо овде изабрали ту Владу, извршну власт. Министри нису схватили да хоћемо да направимо искорак у односу на оно што је донешено пре десет или 12 година, и да је живот променио тих 33,33% и претворио у 37%, па не можемо да идемо корак у назад. Ми имамо координационо тело које се бави питањем родне равноправности, не желим да верујем да је ово њихов став. То је неки бирократа сео и срочио некакво мишљење, ту је факсимил и идемо даље. Не схватајући да је живот променио закон од пре десет година, али не желим да верујем да је координационо тело стало иза оваквог мишљења. Позивам посланике да ми боље знамо живот од бирократе који је написао две реченице.“²³ У наставку, посланица опозиционе СРС, Вјерица Радета, је појаснила стање ствари, тј. да предложене измене посланице Г. Чомић о „квоти од 40%“, подржавају Народна скупштина и Координационо тело за родну равноправност као и председник Републике, али је Влада против.²⁴

Онај ко није упућен у важећа уставна решења, помислио би да се у Србији примењује нека врста (полу)председничког система, у коме председник Републике има право законодавне иницијативе.²⁵ Такође, могао би да се стекне утисак да је реч о својеврсној кохабитицији, тј. да Влада и председник Републике нису истих политичких опредељења. Из наведених посланичких излагања произлази да иако ни мишљење Владе о предлогу

²¹ Марко Атлагић (СНС), Љубица Мрдаковић Тодоровић (СНС), итд, 08/02/2020, видео (I).

²² Гордана Чомић (ДС), 06/02/2020, видео (III).

²³ Маја Гојковић (СНС), 06/02/2020, видео (III).

²⁴ Вјерица Радета (СРС), 08/02/2020, видео (III).

²⁵ Ово решење није непознаница у упоредној уставноправној пракси. Па тако постоји у државама попут: Мађарске, Русије, Летоније, Литваније, Пољске; вид. Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 130.

закона (које она доноси када није предлагач)²⁶ ни неформална „идеја“ или „иницијатива“ председника Републике, правно не обавезују, потоња ипак има већу политичку снагу и утицај, не само на исход гласања, већ и на самом почетку законодавног поступка. О овој појави која је од раније присутна код нас, В. Микић пише на следећи начин: „У стварном животу УРС (Устава Републике Србије – прим. ЂМ) је дубоко уврежена потпуно супротна пракса. Фактички носилац најзначајнијих законских иницијатива није Влада, већ председник (Републике – прим. ЂМ). Ово је посебно приметно у периодима од 2008. до 2012. и од 2017. до данас.“²⁷ У последње време код нас је доста писано о потреби да се преиспита уставни положај председника Републике, тако што ће се његов положај оснажити²⁸, чиме би се Србија приближила мешовитом моделу уређења власти или тако што ће се „уставноправно ‘покидати’ везе између непосредно изабраног председника и политичке странке“²⁹, чиме би уз додатно оснаживање парламента, тежиште било враћено у оквире парламентарног система³⁰. Наведено размимоилажење Скупштине

²⁶ Чл. 152 и 155. Пословника Народне скупштине, (пречишћен текст), *Службени гласник РС*, бр. 20/12.

²⁷ Vladimir Mikić, „Normativna analiza položaja predsednika Republike i forme prećutne prezidencijalizacije ustavnog uređenja u Republici Srbiji“, u zborniku: *Parlamentarizam u Srbiji* (priredili: Darko Simović i Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2018, стр. 181. Слично о овој појави пише и М. Јовановић: „Међутим, лидери странака на функцији председника Републике успевају да неутрализују дејство изборног система на неколико начина. Прво, они нису само чувари врата парламента за страначке кандидате који претендују на посланички мандат. Они су носиоци изборне листе. Бирачи подршку странци дају идентификујући се са лидером, бар колико са програмом, што показују неки налази јавномњенских анкета. Они су шефови посланичких клубова у сенци. Они су главни уговорачи коалиционих аранжмана.“ Milan Jovanović, „Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji“, u zborniku: *Parlamentarizam u Srbiji* (priredili: Darko Simović i Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2018, стр. 111.

²⁸ Дарко Симовић, „Недовољно рационализовани парламентаризам митровданског уставотворца“, *Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011)*, зборник радова Правног факултета у Нишу и Правног факултета у Крагујевцу, (приредио: Милан Петровић), Ниш, 2011, стр. 193.

²⁹ Вид. Miloš Stanić, „Nespojivost funkcije predsednika države sa članstvom i vodstvom u političkoj stranci-primer Srbije“, u zborniku: *Parlamentarizam u Srbiji* (priredili: D. Simović i E. Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2018, стр. 222. Слично о овоме пише и Петров: „У ствари, тачно је да председник Републике треба да одступи са места председника политичке странке због његове улоге да изражава државно јединство, а не због његове строге уставне дужности из чл. 115 Устава. Другим речима, у питању је ствар уставне културе и доброг уставног обичаја, ког треба изградити, а не самог слова Устава.“ Vladan Petrov, „O nekim opštim mestima u poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji“, u zborniku: *Parlamentarizam u Srbiji* (priredili: Darko Simović i Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2018, стр. 31.

³⁰ Ирена Пејић, „Шеф државе у систему поделе власти – елементи за расправу“, у зборнику:

и Владе је разоткрило још једну парламентарну праксу – да мишљења о предлозима који нису резултат Владине активности, по аутоматизму бивају сврставана у категорију негативних, без обзира на суштину предлога. Нажалост, конкретна ситуација више указује на грешку у претходној комуникацији, него на самосталну иницијативу народних посланика да делују независно и супротно Владиномставу.

2.3. Начин доношења закона и номотехника

За непуна четири месеца, ЗоИМП и ЗоЛИ су мењани и допуњавани три пута. То указује да се променама приступило недовољно промишљено и на пречац, уз коришћење упитне номотехнике, о чему сведочи доношење и аутентичног тумачења (поводом ЗоЛИ-И1). Посебно је занимљива одлука законодавца да се определи да један исти закон мења доношењем два одвојена закона о изменама и допунама, а све у истом дану. Из неког разлога било је важно да се предлози власти и опозиције не споје у предлозима закона о изменама и допунама, иако је било јасно да ће до тога доћи када се ове промене буду интегрисале у текст закона који се мења. Још је упитније доношење аутентичног тумачења после свега неколико дана од усвојених промена. Уместо да су норме о промени биле састављене на јасан и недвосмислен начин, приступило се њиховом накнадном појашњењу и то опет парцијално. Иако ЗоИМП-И1 и ЗоЛИ-И1 садрже идентичну норму (о увећавању изборних количника странака националних мањина за 35%), законодавац је одлучио да накнадно разјасни само одредбу која се тиче избора на локалном нивоу.³¹ Тиме се отвара следећа дилема: како би се рачунали гласови странака националних мањина, које су на парламентарним изборима освојиле више од 3% гласова.³² Да ли би се и у тој ситуацији њихови изборни

Председник Републике и устав (приредио: Владан Петров), Београд, 2018, стр. 23 и 24.

³¹ Текст аутентичног тумачења: „Ову одредбу (одредбу члана 40. став 5. Закона о локалним изборима – прим. Ђ.М.) треба разумети тако да се правило по којем се количници изборних листа политичких странака националних мањина и коалиција политичких странака националних мањина увећавају за 35% односи само на листе оних политичких странака националних мањина и коалиција политичких странака националних мањина које су добиле мање од 3% гласова. Ово аутентично тумачење објавити у ‘Службеном гласнику Републике Србије’.“ Аутентично тумачење одредбе члана 40. став 5. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 34/10 – Одлука УС, 54/11 И 12/20), *Службени гласник РС*, бр. 16/20.

³² „Овај предлог отвара низ питања при расподели мандата, јер се мандати мањинских

количници увећавали за 35%. С обзиром да законодавац није донео аутентично тумачење, аргументом *a contrario* долазимо до потврдног одговора, јер да је хтео да буде другачије, поступио би као у случају локалних избора – било би прецизирано да се одредба примењује само на оне странке националних мањина које нису прешле цензус. Биће занимљиво посматрати како ће РИК да поступа ако се ова хипотетичка ситуација обистини, за шта је довољно да се неколико бројнијих националних мањина удружи. Без улажења у детаљнију расправу о правној природи и обавезности аутентичног тумачења, приклонимо се следећем закључку Р. Безбрадице: „[...] зар није крајње логично и примерено да у ситуацији када је норма неког закона у толикој мери нејасна да изазива спорења и различита тумачења, законодавац своју вољу у погледу такве норме изрази њеном изменом, која се као што је познато, врши законом.“³³

Иако је начело ефикасног рада парламента једно од важнијих за успешан рад овог високог представничког тела, стиче се утисак да се Скупштина у поменутој ситуацији само њиме руководила – да до промена дође по сваку цену, иако би требало другачије: „Парламент није предузеће да се руководи начелом максималне ефикасности (то се данас често превиђа у државама у транзицији), већ је политичко тело којег је народ овластио да мисли и да у поступку размене мишљења (већина-опозиција) дође до квалитетних политичких одлука.“³⁴ Ако узмемо у обзир умножавање прописа великом брзином, којег смо сведоци, ЗоИМП је за наше прилике релативно стар закон (донет 2000. године). Његов правни живот није прекинуло ни доношење новог Устава 2006. године, већ је само неколико пута бивао мењан.³⁵ Последње

странака или коалиција не деле према цензусу од 3 одсто већ по принципу природног прага, па се поставља питање да ли је предложено тумачење законито. Такође, може се десити да једна мањинска странка освоји 2,90 одсто гласова и да се њима обрачуна корективни фактор од 35 одсто док се дугој мањинској листи која освоји 3,05 одсто гласова не обрачуна, те се странке доведу у неравноправан положај.“ *Režimske akrobacije za manjinske mandate*, <https://www.danas.rs/politika/rezimske-akrobacije-za-manjinske-mandate/>, 12/06/2020.

³³ Када је реч о аутентичном тумачењу аутор истиче и следеће: „тешко је отети се утиску да је реч само о једном од више могућих тумачења које, у овом случају, даје законодавац, а које, као ни друга тумачења, нема општеобавезујућу снагу.“ Вид. Радован Безбрадица, „О правној природи аутентичног тумачења закона“, *Радно и социјално право*, 1/2018, стр. 171.

³⁴ Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 32.

³⁵ „Озбиљност налаже да кад се донесе нови устав треба донети и нови закон о избору народних представника. То, међутим није учињено у Републици Србији после доношења Устава од 2006. [...] Без сумње, неспремност политичких чинилаца да донесу комплетно нов изборни закон

измене иду у прилог тези да је нашем изборном систему преко потребна свеобухватна реформа. Један од начина је да се изборно право коначно кодификује једним актом, како више не би било упућивања на сходну примену, тумачења који је закон „основни“ или „главни“ у тој материји, нити небројених промена и крњења система у невреме, тј. уочи избора.³⁶ Да би се ово постигло, потребно је да се тај будући закон донесе по тежем поступку од оног по коме се доносе обични закони, а лакшем од поступка за ревизију устава.³⁷ Пошто важећи Устав не познају овакву процедуру нити овакву категорију аката, потребно је приступити и његовој промени. Тиме би се добио један стабилнији изборни систем, чија промена би нужно изискивала шири друштвени консензус.

3. САДРЖАЈ ИЗМЕНА: ЦЕНЗУС И РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТ

Народна скупштина као највише представничко тело требало би да обухвати „два вида представништва – представништво грађана и представништво политичких странака.“³⁸ Ипак, парламентарна пракса у Србији показује тенденцију да се овај први вид неретко потискује, а овај други пренаглашава. Један од разлога извире и из физиономије самог пропорционалног система. „Наиме, пропорционални изборни систем образује такав састав парламента који је репрезентативан искључиво према једном, и то политичком, мерилу“.³⁹ У комбинацији са другим одликама

по доношењу новог устава показује да су институционални темељи представничке демократије у Србији још увек прилично слаби као и свест о значају детаљне правне регулативе изборног поступка.“ Vladan Petrov, „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 2011 – da li je poslanički mandat konačno slobodan?“, u zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (priredili: Oliver Nikolić i Vladimir Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 97.

³⁶ „Пожељно је доношење јединственог изборног закона, којим би били регулисани сви избори (парламентарни, председнички, локални). На овај начин била би обезбеђена конзистентност спровођења избора и изборне праксе и јединствена имплементација закона у вези са изборима.“ Маја Настић, „Уставни принципи изборног система“, нав. дело, стр. 136.

³⁷ О органском закону вид. Ђорђе Марковић, „Органски закон у уставноправном поретку Републике Србије“, у зборнику: *Универзално и особено у праву Том I* (приредио: О. Вујовић), Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици Правни факултет, Косовска Митровица, 2018, стр. 300. Овој тези у прилог иду и опаске неких посланика о томе да одредба о избору националних мањина не сме да буде у колизији са „основним“ Законом о националним саветима. Вјерица Радета (СРС), 08/02/2020, видео (III).

³⁸ Pajvančić Marijana, *Parlamentarno pravo*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2008, стр. 32.

³⁹ Darko Simović, „Odnos izbornog sistema i sistema vlasti u Republici Srbiji“, *Reforma izbornog sistema u Republici Srbiji*, (priredio: Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015,

нашег система (апсолутни утицај страначког руководства на креирање изборних листа, затворене листе, Србија као једна изборна јединица итд.), долази до отуђености бирача и њихових представника, недовољна репрезентативност парламента и сл. О неким од тих проблема биће речи на наредним страницама.

3.1. О смањењу цензуса

Табела 1. Историјат промена цензуса и броја изборних јединица

ИЗБОРИ ЗА НАРОДНЕ ПОСЛАНИКЕ (пропорционални систем)										
ГОДИНА	1992.	1993.	1997.	2001.	2003.	2007.	2008.	2012.	2014.	2016.
ЦЕНЗУС	5%					5%; природни праг за странке нац. мањина				
ИЗБОРНЕ ЈЕДИНИЦЕ	9	9	29	једна изборна јединица						

Извор: Milan Jovanović, „Izborni sistem Srbije: da li, šta i kako menjati?“, u zborniku: *Reforma izbornog sistema u Srbiji* (priredio: Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015, стр. 16.

У Предлогу ЗоИМП-И1, као разлог за доношење измена наводи се тежња „да се изборна воља адекватније преслика“ као и да „изборна воља која није преовлађујућа буде политички артикулисана и на одговарајући начин заступљена у Народној скупштини“. ⁴⁰ У свом излагању посланик А. Мартиновић, је овим разлозима додао и то да се „Смањењем цензуса продубљује и оснажује пропорционалност изборног система“ да постају видљиви они који то до сада нису били, а да је „највише на губитку СНС“ јер због примене Донтовог система, долази до „тзв. преливања оних гласова странака које нису прешле цензус најјачој странци“, као и да „многи у СНС-у нису разумели идеју председника“. ⁴¹ У наставку су посланици владајуће већине у

стр. 159.

⁴⁰ Предлог закона о измени Закона о избору народних посланика; Извор: <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>, 10/06/2020.

⁴¹ Александар Мартиновић (СНС), 06/02/2020, видео (I).

прилог поменутој промени истакли Препоруку Парламентарне скупштине Савета Европе о смањењу изборног прага⁴²; да Д'Онтов систем доприноси бољем положају већих странака, док његово смањење делимично уклања ову аномалију, да снижење прага није крупна промена изборног законодавства, као и релативну упоредну заступљеност овог прага⁴³; да је током претходних изборних циклуса велики број странака био испод цензуса, тј. велики број бирача није имао представнике, а да би сада би само СНС и СПС имали посланике да није дошло до смањења⁴⁴. Посланик Бранимир Јовановић (СДПС) поред већ изречених аргумената, изнео је и залагање његове партије за степенести цензус у оквиру мешовитог изборног система, јер „иако је прошло 30 година од увођења вишестранацја, наш систем је атомизиран. Мале странке су опстале упркос предлозима да је за Србију бољи двостраначки систем“.⁴⁵ Опозициони посланици су са мање одушевљења прихватили предлог, али му ипак нису одрицали начелно демократски потенцијал. Тако је изнето запажање да ако се смањује цензус за 40%, да би било логично да се за толико смањи и број обавезних потписа (са 10.000 на 6.000 и са 30 на 18) који се траже за прихватање изборних листа (на парламентарним и локалним изборима), јер би тек тада то била „права гиљотина“, ако се не очекује да владајућа странка скупља потписе за мање странке.⁴⁶ Радикалски посланици су истакли потребу за увођењем степенастог цензуса за коалиције странака, као и за изменама Пословника, којима би се онемогућила опструкција рада парламента – „власт је подносила стотине амандмана за које касније не би гласали“; а посебно је наглашено посланичко напуштање листа на којима су били изабрани и формирање нових странака и посланичких група.⁴⁷ М. Шеварлић, самостални посланик, је истакао да је Србији потребан већински изборни систем, омогућавање електронског гласања за бираче из дијапосре, олакшано гласање за лица са инвалидитетом,

⁴² Владимир Орлић (СНС), 06/02/2020, видео (III).

⁴³ Иван Бауер (СДПС), 08/02/2020, видео (I).

⁴⁴ Александра Томић (СНС), 06/02/2020, видео (IV).

⁴⁵ Бранимир Јовановић (СДПС), 06/02/2020, видео (II).

⁴⁶ „Мера по себи није негативна према опозицији, али немојмо говорити као да је високи акт милости, јер је то тактичка ствар и зато се баш сад предлеже.“ Ђорђе Вукадиновић (НС-ПСС), 06/02/2020, видео (II).

⁴⁷ Миљан Дамјановић (СРС) и Александар Шешел (СРС), 06/02/2020, видео (IV).

као и из неприступачних крајева (покретне бирачке комисије). Критиковао је предложено висину цензуса уз непромењене услове за прикупљање потписа, и истакао да уместо одређеног процента треба да постоји природни праг.⁴⁸

Осврнућемо се на неке од аргумената који су изнети. Када је реч о „губицима“ најјаче партије због снижења цензуса и опасци да Д’Онтов метод расподеле мандата погодује већим партијама, да ли то наводи на закључак да су највеће партије претходних 28 година биле надпредстављене у парламенту. Уколико се пажљиво анализирају варијанте „транспоновања гласова у мандате“ које је сачинио М. Јовановић, на основу изборних резултата из 1992. године, уочиће се оно што познаваоци изборних система одавно знају: резултат избора зависи не само од висине цензуса, већ и од броја изборних јединица, као и избора формуле за обрачун гласова. Тако је СПС 1992. године (најјача странка тада) на парламентарним изборима освојио 101 мандат, при прагу од 5% и са поделом на 9 изборних јединица. Али би тако са истим бројем гласова приликом примене прага од 5% у једној изборној јединици освојио 105 мандата, док би при прагу од 3% у једној изборној јединици освојио 100 мандата; док би применом Херове формуле резултати били 118, односно 104 мандата, а у случају Хангебах-Бишхове 85, односно 81.⁴⁹ Дакле, тачно је да постоји шанса да ће применом нижег изборног прага још нека странка добити седишта у парламенту, али је истина и то да је досадашњи изборни систем погодновао најјачој странци на политичкој сцени. Правилна су запажања да према препорукама Савета Европе цензус не треба да буде већи од 3%, али је изостављен један (пред)услов: да се демократија у одређеној земљи укоренила тј. заживела у пуном смислу (*in well-established democracies*).⁵⁰

Чини се да је аргумент о снижењу цензуса који је проузроковала потреба за већом репрезентативношћу парламента најпроблематичнији. На последњим парламентарним изборима (2016) учествовало је 20 листа, док је цензус прешло њих 12, од чега је пет било мањинских (Табела 2). Пред крај сазива

⁴⁸ Миладин Шеварлић (није члан ни једне посланичке групе), 06/02/2020, видео (I).

⁴⁹ Милан Јовановић, *Изборни системи*, Институт за политичке студије, Београд, 1997, стр. 288.

⁵⁰ Council of Europe – Parliamentary Assembly, *Resolution 1547 (2007) – State of human rights and democracy in Europe*, стр. 8, <http://assembly.coe.int>, 10/06/2020.

Скупштине, у њој су биле присутне 34⁵¹ политичке странке и 14 посланичких група (Табела 3).

Табела 2. Резултати парламентарних избора одржаних 2016. године

	ИЗБОРНЕ ЛИСТЕ КОЈЕ СУ ПРЕШЛЕ ЦЕНЗУС ОД 5%	БРОЈ ДОБИЈЕНИХ ГЛАСОВА	% ОД БРОЈА БИРАЧА КОЈИ СУ ГЛАСАЛИ	БРОЈ МАНДАТА
1.	Александар Вучић – Србија побеђује	1.823.147	48,25	131
2.	Ивица Дачић – СПС, ЈС – Драган Марковић Палма	413.770	10,95	29
3.	Др Војислав Шешељ – СРС	306.052	8,10	22
4.	ДЈБ – Саша Радуловић	227.626	6,02	16
5.	За праведну Србију – ДС (Нова, ДСХВ, ЗС)	227.589	6,02	16
6.	Двери – ДСС – Санда Рашковић Ивић – Бошко Обрадовић	190.530	5,04	13
7.	Борис Тадић, Чедомир Јовановић – Савез за бољу Србију – ЛДП, ЛСВ, СДС	189.564	5,02	13
8.	Савез војвођанских Мађара - Иштван Пастор	56.620	1,50	4
9.	Муамер Зукорлић – Бошњачка демократска заједница Санџака	32.526	0,86	2
10.	СДА Санџака – Др Сулејман Угљанин	30.092	0,80	2
11.	Зелена странка	23.890	0,63	1
12.	ПДД – Ардита Синани	16.262	0,43	1

Извор: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/narodna-skupstina-u-brojkama.1737.html>, 10/06/2020.

⁵¹ На сајту Народне скупштине наведене су 32 странке, док ДЈБ и СМС (која је настала из ДЈБ) нису приказане, иако ефективно делују.

Табела 3. Посланичке групе и политичке странке у Народној скупштини (XI сазива)

	ПОСЛАНИЧКЕ ГРУПЕ	БРОЈ ПОСЛАНИКА	ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ (34)	ИЗБОРНА ЛИСТА
1.	СНС	104	СНС, ПОКС, ПССБК, СНП, СПО, нестраначке личности	Србија побеђује (СП)
2.	ПС, НСС, УСС	5	ПС, НСС, УСС	
3.	ПУПС	9	ПУПС	
4.	СДПС	10	СДПС	
5.	СПС	22	СПС, КП, ЗС	СПС-ЈС СПС-ЈС
6.	ЈС	6	ЈС	
7.	СВМ	5	СВМ, СНС	СВМ, АВ-СП
8.	ЛДП – СДА Санџака	7	ЛДП, СДА, ПДД	СДА Санџака, САВЕЗ За бољу Србију (СЗБС) – ЛДП, ЛСВ, СДС; ПДД
9.	НС – Покрет за спас Србије	5	Народна; НС; нестраначке личности	ДВЕРИ – ДСС; СПС – ЈС; АВ-СП
10.	СМС	6	СМС (некад део чланова ДЈБ)	ДЈБ
11.	Војвођански фронт, Србија 21	6	СДС, ЛСВ, ДСХВ	СЗБС – ЛДП, ЛСВ, СДС; За праведну Србију (ЗПС)– ДС (НОВА, ДСХВ, ЗЗС)
12.	ДС	16	ДС, СДС, ЗЗС	СЗБС – ЛДП, ЛСВ, СДС; ЗПС – ДС (НОВА, ДСХВ, ЗЗС)
13.	СРС	22	СРС	СРС
14.	Клуб самосталних посланика	5	/	СЗБС – ЛДП, ЛСВ, СДС; ДЈБ
15.	Народни посланици који нису чланови посланичких група	22	ДСС, ЗЕС, СПП, Двери, ДС, БС, Нова, Народна, нестраначке личности	ДЈБ; СЗБС – ЛДП, ЛСВ, СДС; СП; ДВЕРИ – ДСС, Бошњачка демократска заједница Санџака

Извор: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/poslanicke-grupe/poslanicke-grupe.901.html>; <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/politicke-stranke/politicke-stranke.904.html>, 10/06/2020.

Просечан грађанин вероватно не би могао лако да уочи за коју је то листу гласао на претходним изборима, а под којим именом она сада делује у Скупштини. Упоређивањем ове две табеле уочава се да има основа да се заговарају промене у пословничким правилима (нпр. могло би да се уведе правило да се посланичке групе формирају по принципу једна листа – једна група, са могућим изузецима за посланике из редова мањинских партија и тзв. самосталне посланике), јер постојеће стање тешко да одсликава оно за шта су грађани гласали. Снижење цензуса може да доведе до веће репрезентативности, ако је она српском парламенту уопште и потребна, с обзиром на велики број партија, али не и нужно до верније исказане воље грађана, све док су могућа постизборна скупштинска прегруписавања. Управо би предлози о тзв. степенастом цензусу могли, макар делимично, да допринесу овом циљу као и бољем предизборном структурирању политичких актера. „Лоше стране пропорционалног изборног ситета испољене су у опасности од непотребног уситњавања парламента, што касније утиче на позицију и стабилност владе. Зато се као легитимна брана овој опасности може поставити увећан или вишеструки цензус за тзв. коалиционе изборне листе.“⁵²

Када се говори о уласку у парламент оних политичких опција које нису успевале да пређу цензус од пет процената, чињеница је да је током одређених изборних циклуса број тзв. бачених или пропалих гласова (гласова за листе које нису успеле да пређу цензус) био велики. Убедљиво највише пропалих гласова од 2000. године (од како је Србија претворена у једну изборну јединицу, вид. Табелу 1) било је 2014. године – 699.036. Нешто мање пропалих гласова је било 2003. – 536.421, а 2012. – 465.618 итд.⁵³ Нико са сигурношћу не може да предвиди како ће заиста праг од 3% утицати на број ових гласова, пошто у зависности од излазности његова висина може да варира, а сасвим реалистично изгледа сценарио у коме велики број листа претендује да самостално пређе цензус, али да се то на крају не оствари, па да проценат пропалих гласова остане и даље висок.

⁵² Irena Pejić, „Izborna lista u srazmernom predstavništvu – iskustvo Srbije“, u zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (priredili: Oliver Nikolić i Vladimir Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, стр. 89.

⁵³ Архива сајта до 1. марта 2020. године, <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/arhiva.php>, 10/06/2020.

3.2. Националне мањине, мање заступљен пол и друга питања

Промена која је можда и најконтроверзнија, а о којој је било најмање дискусије на скупштинском заседању, тиче се увећања количника изборних листа политичких странака и коалиција националних мањина за 35%⁵⁴, уз очување постојећег решења да за листе националних мањина не важи општи изборни праг, већ само тзв. природни праг. Ова промена није била предвиђена првобитним предлогом посланичке групе СНС, већ је накнадно унета у текст закона амандманом који је поднео СВМ. Балинт Пастор, председник посланичке групе СВМ, је поводом увођења ове новине истакао да је при цензусу који је 5%, већи и проценат „одбачених“ гласова, а када се праг смањи, онда ће то можда довести до ситуације да мањинама буде потребно чак и више гласова него раније – по старом решењу. Он је још истакао и да СВМ поштује принцип један човек један глас, али да ако се ова корекција не би унела у закон, отежао би се положај националних мањина, те је стога ова мера неопходна.⁵⁵

Није најјасније на основу којих критеријума је овако специфично решење унето у наш изборни систем. Замислимо ситуацију да је 2000. године био прописан општи цензус од 3%, па да је потом 2007. укинут за странке националних мањина (тј. уведен природни праг). У тој ситуацији готово сигурно нико не би помињао увећање од 35%. Чињеница је да Устав Републике Србије предвиђа да се „достигнути ниво људских и мањинских права не може [се] смањивати“⁵⁶, али је теза да би положај националних мањина био отежан увођењем прага од 3%, заснована на претпоставци да ће у парламент ући више странака него раније, што не мора да буде случај. Тако С. Орловић тврди да: „оволика промена цензуса неће утицати на изборни успех мањинских листа које иначе освајају један или два мандата. Евентуално, у случају да већи број ‘немањинских’ изборних листа пређе цензус од три посто, мањинска листа која има пет и више посланика (до сада је то у Народној скупштини био Савез војвођанских Мађара) могла би бити ‘ускраћена’ за један

⁵⁴ Чл. 1 ЗоИМП-И1 и чл. 2 ЗоЛИ-И1.

⁵⁵ Балинт Пастор (СВМ), 06/02/2020, видео (II).

⁵⁶ Чл. 20 ст. 2 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

мандат.⁵⁷ Хипотетички може да се деси да мањи број „великих“ странака пређе цензус, а да странке и коалиције националних странака применом новог решења добију већи број мандата него пре, а на штету „великих“ странака. Да ли би у тој ситуацији могло да се говори о смањењу достигнутог нивоа људских права оних бирача који нису припадници националних мањина, посебно ако би дошло до граничних ситуација, о којима је било више речи у претходном делу рада.

На ово питање се надовезује и следећа дилема „да ли поступање законодавца у извршавању уставног налога обезбеђивања заступљености националних мањина у Народној скупштини заиста није ничим ограничено?“⁵⁸ Заправо, овде је реч о исконском питању како парламент треба да изгледа и шта је циљ парламентарних избора, да ли они треба да доведу до тога да парламент представља „смањену слику бирачког тела“ или да би се „једним процесом одабирања издвојила из народа она политичка група која је најорганизованија, најактивнија и најпопуларнија, и стога најспособнија да прими на себе терет државне управе.“⁵⁹

ЗоИМП-И1 и ЗоЛИ-И1 додељују РИК-у овлашћење да одлучује о томе да ли је нека странка или коалиција заиста истински репрезент интереса одређене националне мањине, али без прецизних критеријума⁶⁰ којима би се ово тело руководило.

⁵⁷ Он такође наводи и да су поменуте одредбе противуставне. Вид. Слободан Орловић, „Бонус од 35 одсто за странке националних мањина - неуставан и опасан експеримент“, Нова српска политичка мисао, <http://www.nspm.rs/komentar-dana/bonus-od-35-odsto-za-stranke-nacionalnih-manjina-neustavan-i-opasan-ekspersiment.html>, 10/06/2020.

⁵⁸ Тако Ђурић истиче да ни „резонавање Уставног суда није у потпуности исправно“, а поводом остављања могућности да законодавац алтернативно реши питање обезбеђивања „равноправности и заступљености националних мањина у централној представничкој институцији“, коју је Уставни суд предвидео у својој Одлуци: ИУ 42/2008 (*Службени гласник РС*, бр. 28/11). Vladimir Đurić, „Reforma izbornog sistema i predstavljanje nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini Republike Srbije“, u zborniku: *Reforma izbornog sistema u Srbiji* (priredio: Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015, стр. 233.

⁵⁹ Слободан Јовановић, *Држава 2*, Просвета, 2005, стр. 147 и 148.

⁶⁰ „Изборним законима би требало уредити да статус странке националне мањине имају странке које нпр. у потписима подршке својим изборним листама имају најмање половину потребних потписа из реда грађана који су уписани у бирачки списак за националне савете националних мањина; које имају бар једног представника у тим телима и/или које су освојиле најмање 1% гласова у изборима за та тела.“ Милан Јовановић, „Право на политичко удруживање и оснивање политичких странака у Србији - проблеми и дилеме“, *Архив за правне и друштвене науке*, Савез удружења правника Србије и Републике Српске и Институт за политичке студије, 1-2/2019, стр. 46. (стр. 31-51).

Током скупштинске расправе углавном су се могле чути похвале о изменама закона које се тичу учешћа РИК-а у процесу утврђивања мањинских листа: да се на тај начин се „избегавају лажне странке националних мањина“⁶¹, али и опаске да нема прецизних критеријума за утврђивање листа националних мањина.⁶² Ђ. Вукадиновић (НС-ПСС) је на ову опаску реплицирао да у закону нигде не пише да странку националне мањине морају да представљају само њени чланови (припадници те мањине): „Сваки грађанин ове земље може да буде кандидован на било којој листи.“⁶³ Да би одредио да ли подносилац листе заиста припада мањинској странаци/коалицији, РИК узима у обзир Извод из Регистра политичких странака који води Министарство државне управе и локалне самоуправе, као и статуте и програме политичких странака које подносе предлог.⁶⁴ Из овога произлази да РИК ради исти постао који је већ урадило Министарство државне управе и локалне самоуправе, које је надлежно за упис и вођење регистра политичких странака. Такође, упитна је и уставност одредбе којом се додељује саветодавна улога националним саветима, тј. постојање могућност да дају мишљење о томе да ли је одређена политичка групација мањинска или не (чиме се додаје још једна надлежност националним саветима коју Устав не познаје).⁶⁵ Дакле, сва ова питања би се морала много пажљивије уредити и осмислити, јер без свеобухватне реформе, долази се у опасност да се појављују готово идентичне надлежности код различитих органа, одредбе сумњиве уставности и сл.

Промене изборних закона које су тичу повећања учешћа мање заступљеног пола на изборним листама, народна посланица М. Гојковић је окарактерисала као „историјске“ и додала да је живот постојеће решење тј. „квоту“ од 33,33% претворио у 37,2%.⁶⁶ Она је даље истакла да то суштински значи да се

⁶¹ Александар Мартиновић (СНС), 06/02/2020, видео (I).

⁶² Немања Шаровић (СРС), 08/02/2020, видео (III).

⁶³ Ђорђе Вукадиновић (НС-ПСС), 06/02/2020, видео (II).

⁶⁴ Вид. Чл. 81 ст. 3 и 4 ЗИМП и Решење о утврђивању положаја политичке странке националне мањине подносиоцу проглашене Изборне листе Vajdasági Magyar Szövetség – Pásztor István – Савез војвођанских Мађара – Иштван Пастор, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1553/izborna-dokumenta.php>, 12/06/2020.

⁶⁵ Упор. чл. 1 ЗоИМП-И1 и чл. 2 ЗоЛИ-И1 са одредбом чл. 75. ст. 3 Устава.

⁶⁶ Маја Гојковић (СНС), 06/02/2020, видео (III). Према подацима са сајта Народне скупштине, укупан број народних посланица је 93 тј. 37,2%, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojka/polna-struktura.1739.html>, 12/06/2020.

увођењем обавезе да на свакој листи буде присутно најмање 40% мање заступљеног пола, повећава присуство жена у српском парламенту за 2,5%. Предлагач ова два закона, посланица Г. Чомић је недвосмислено изнела став: „Да знам да има спремности у друштву ја не бих одустала од онога што сматрам природним, а то је потпуни паритет, 50% жена и 50% мушкараца“.⁶⁷ Ипак, звучи логично питање опозиционих посланика, зашто је одабран баш овај проценат.⁶⁸ С обзиром на суштинско повећање од 2,5% у односу на тренутно стање, јавља се и дилема да ли је ова промена, упркос њеном несумњиво прогресивном карактеру, заиста „историјска“ и да ли је било сврсисходније да се покушало са паритетном квотом (50:50).⁶⁹

На овом месту осврнућемо се на још неке предлоге који се тичу повећања репрезентативности Скупштине. Тако се могао чути став да мањине требало да буду пресликане у парламенту, на основу њихове заступљености у популацији⁷⁰; као и питање шта би се десило ако би се појавио предлог да парламент буде верна реплика пописа грађана – да 40% посланика буде са села, 30% са основном школом, 10% функционално неписмених итд.⁷¹ Посланица Љупка Михајловска (СМС) поднела је амандман којим је било предвиђено да на свакој изборној листи међу првих десет кандидата буде и једна особа са инвалидитетом, јер у Србији између 10-15% популације чине ове особе, али не могу да се организују попут странака националних мањина и да на лакши начин дођу до места у парламенту. Она је са резигнацијом упитала како је могуће да су посланици били спремни (пре неколико година) да на привреду превале терет да послодавац на 50 запослених мора да запосли и једну особу са инвалидитеом, а да се нико од посланика није осврнуо на њен предлог.⁷² Иако је још средином 2004. године, тадашње Министарство за дијаспору РС упутило иницијативу Министарству надлежном за послове управе, са циљем да се у

⁶⁷ Гордана Чомић (ДС), 06/02/2020, видео (I).

⁶⁸ Тако је М. Мирчић истакао да се ради о „лицитацији“. Милорад Мирчић (СРС), 08/02/2020, видео (III).

⁶⁹ Првих пет држава са највећим процентом жена у парламенту: Руанда - 61.25%, Куба - 53.22, Боливија - 53.08, Уједињени Арапски Емирати – 50%, Мексико – 48,2; док се Србија налази на 32. месту. *Percentage of women, Ranking as of 1st May 2020, IPU*, <https://data.ipu.org/women-ranking?month=5&year=2020>, 12/06/2020.

⁷⁰ Муамер Зукорлић (СПП), 06/02/2020, видео (III).

⁷¹ Маријан Ристичевић, (ПС-НСС-УСС), 06/02/2020, видео (II).

⁷² Љупка Михајловска (СМС), 06/02/2020, видео (IV) и 08/02/2020, видео (III).

изборном закону омогући оним држављанима Србије који имају боравиште у иностранству да гласају поштом⁷³, ова идеја није спроведена у дело, па је тако поново било речи и о начину учешћа дијаспоре на изборима – поштом или електронским гласањем⁷⁴.

Важно питање нашег изборног система које се тиче проблема (не)заступљености одређених територијалних целина Републике Србије, на заседању је тек узгред било поменуто. Оно је у тесној вези са поделом државне територије на изборне јединице, која значајно утиче на крајњи резултат избора.⁷⁵ Тако се одавно у нашој терији истиче да је код нас присутна „деформација територијалне репрезентације као последица једне изборне јединице“ што узрокује надпредстављеност појединих делова земље (велики градови) и истовремену подпредстављеност великог дела бирачког тела које долази из безмало сто општина и чини око 1,5 милиона становника.⁷⁶ Овај проблем истакла је посланица Нада Лазић у име посланичке групе ЛДП-ЛСВ-СДА, подвлачећи да због постојања једне изборне јединице многи грађани могу да „гласају али не могу да бирају“, предлажући укидање цензуса и за регионалне странке и поделу Србије на пет изборних јединица: Војводину, Београд, Источну Србију, Западну Србију и изборну јединицу коју би чинили грђани који немају пребавиште ни у једној од претходне четири.⁷⁷ Овај предлог није нов на нашој политичкој сцени и „потпуно је заснован на заштити интереса“ регионалне странке која га је предложила.⁷⁸

Посланици су се у својим излагањима тек узгредно дотицали репрезентативности локалних парламената, углавном указујући на потребу увођења већинског изборног система на локалном нивоу, како би локалне скупштине заиста могле да буду оличење воље свога становништва.⁷⁹ Садашње решење се чини као

⁷³ Oliver Nikolić, „Гласање путем поште са посебним освртом на гласање дијаспоре – упоредно правна анализа“, у зборнику: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (priredili: Oliver Nikolić i Vladimir Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, стр. 131.

⁷⁴ Миладин Шеварлић, 06/02/2020, видео (I).

⁷⁵ „И погрешно је претпоставити да је пропорционалност утврђена само формулама путем којих се гласови прерачунавају у мандате. Она је још одлучније одређена димензијом јединица.“ Đovani Sartori, *Uporodni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, стр. 24.

⁷⁶ Milan Jovanović, „Izborni sistem Srbije: da li, šta i kako menjati?“, нав. дело, стр. 24.

⁷⁷ Нада Лазић (ЛДП-ЛСВ-СДА), 06/02/2020, видео (II).

⁷⁸ Milan Jovanović, „Izborni sistem Srbije: da li, šta i kako menjati?“, нав. дело, стр. 29.

⁷⁹ Драган Јовановић (БС) и Михаило Јокић (СНС) 08/02/2020, видео (I).

незадовољавајуће и због разлога на које указује М. Станковић, да „[...] владајуће коалиције на нивоу локалне самоуправе углавном буду ‘огледало’ коалиције која је формирала републичку Владу“ како би дошло до „‘до природног усаглашавања власти на свим нивоима’“, тј. до ничим спутаног утицаја владајућих партија или неретко групе појединачно, што проузрокује последицу да „локална самоуправа у Републици Србији суштински буде сведена на модел локалне управе.“⁸⁰ Због тога чини се да нема друштвено оправданих разлога да изборни системи на свим нивоима (од државног до локалног) буду идентични, већ би требало да они буду прилагођени различитим потребама који сваки од нивоа власти изискује.

4. О ПРИРОДИ МАНДАТА

Током заседња се као споредно, отворило и једно питање, које би требало да је одавно архивирано, али је жустра дискусија показала супротно. Ради се о питању природе посланичког мандата. Представници неколико посланичких група су се у својим излагањима ставили на страну тзв. везаног или императивног мандата, који подразумева правну везу између посланика и бирача. Тако је Ђ. Милићевић (СПС) поставио, с аспекта јавног права, непримерено питање, „шта је старије, власништво над мандатом или воља бирача“, указавши на постизборно прекрајање воље бирача – велики број посланичких група и самосталних посланика.⁸¹ У оквиру свог излагања о подели Србије на пет изборних јединица Н. Лазих се определила за везани мандат, тј. да би народни посланици требало да представљају интересе региона из којих долазе а не политичких странака, како би се избегло да „посланици из Војводине, а из владајуће странке, гласају да буџет Војводине буде упола мањи од буџета града Београда“.⁸² Посланик Војислав Шешељ (СРС) је указао на проблем „трговине мандатима“ који изискује неопходност „освежавања“ уставног принципа према којем је народни посланик слободан да стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је био изабран, јер је сада он (посланик) власник мандата, а странка улаже

⁸⁰ Марко Станковић, *Локална самоуправа у Србији*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 162.

⁸¹ Ђорђе Милићевић (СПС), 06/02/2020, видео (II).

⁸² Нада Лазих (ЛДП-ЛСВ-СДА), 08/02/2020, видео (I).

велика средства да би се мандат освојио. „Народни посланици заступају своје странке, а не своје регионе.“⁸³ Вјерица Радета (СРС) је додала да би требало да странке после избора одређују редослед уласка кандидата у парламент, јер треба наградити оне који су постигли бољи резултат на изборима.⁸⁴ Насупрот ових ставова, А. Мартиновић (СНС) је истакао да сваки посланик представља цео народ, а не своју општину, народ, нацију, веру, јер (позивајући се на Светозара Марковића) Србија није заједница општина.⁸⁵

Мало је рећи да је изложена расправа о природи посланичког мандата на прагу треће деценије 21. века излишна. Већина говорника је превидела битан моменат: да је код мандата у фокусу (или би барем требало да буде) однос грађана и посланика, а не политичке странке и посланика, јер: „Мандат народног посланика није субјективно право којим се може слободно располагати. То важи како за политичке странке, тако и за посланике.“⁸⁶ Несрећа је што се у Уставу уопште нашла одредба чл. 102. ст. 2, која је суштински у супротности са духом самог Устава, па би је као „страно тело у уставном поретку“⁸⁷ требало приликом прве уставне промене одстранити, а никако „освежавати“.

Питање тзв. прелетања посланика из једне посланичке групе и/или странке у другу, је комплексно, али не и нерешиво. Уставноправна теорија је готово јединствена у ставу да „Партија не може посланику да намеће правне обавезе, те би фракцијска принуда која повлачи правне санкције за собом, била противуставна.“⁸⁸ А како је „[...] парламент уставом креиран државни орган, а политичка партија припада сфери слободног друштвеног организовања“, онда она као таква „не може непосредно да делује у парламенту“ и стога је неопходно да је „репрезентује фракција која је првенствено потчињена парламентарном, а не партијском праву“, питање „прелетања“

⁸³ Војислав Шешел (СРС), 06/02/2020, видео (I).

⁸⁴ Вјерица Радета (СРС), 08/02/2020, видео (III).

⁸⁵ Александар Мартиновић (СНС), 06/02/2020, видео (I).

⁸⁶ Владан Петров, „Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика од 2011 – да ли је посланички мандат коначно слободан?“, нав. дело, стр. 104.

⁸⁷ Исто, стр. 105.

⁸⁸ Dragan M. Stojanović, *Pravni položaj poslanika*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 1999, стр. 201. Упор. Ђовани Sartori, *Upredni ustavni inženjering*, нав. дело, стр. 217 и Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 69.

или „трговине мандатима“ може да се регулише пословничком нормом.⁸⁹ Нека од упоредних решења предвиђају забрану да у одређеном временском периоду посланик који је напустио једну, пређе у другу посланичку групу; или као радикалније решење, задржавање мандата, али уз постојање забране приступа другој посланичкој групи/странци, до истека мандата.⁹⁰ За наше прилике чини се да би ово потоње решење могло да произведе жељени ефекат – спречавање „флукуације“ посланика, уз поштовање принципа слободног мандата. Уз напомену да би морало пажљиво да се размотри да ли би ово питање било у потпуности регулисано пословником или постоји потреба да се оно макар делимично регулише и Законом о Народној скупштини.

Јачању положаја парламентарца доприноси и начин на који је изабран. У том смислу предлагање тзв. „страначке отворене листе“ (коју је Уставни суд одстранио из нашег поретка) је потпуно депласирано. Упоредно право препознаје изборне листе које су отворене ка бирачима (у различитим формама)⁹¹, али не и оне које су отворене за додатну (пошто је прва већ извршена пре избора) постизборну страначку селекцију кандидата. Због тога се и постојеће решење – затворена или блокирана листа, код које бирачи немају никакав утицај на редослед кандидата, може критиковати, јер како истиче Сартори: „... контрола странке над селекцијом и избором њених кандидата максимална је када је листа затворена, односно када је редослед имена на листи унапред одређен и бирач га не може изменити.“⁹² На

⁸⁹ Dragan M. Stojanović, *Pravni položaj poslanika*, нав. дело, стр. 198-199.

⁹⁰ Постоји и могућност да политичке странке закључе споразум да „неће сарађивати са посланицима који су напустили или који не поштују своју политичку странку“. Miloš Stanić, „Problem pravne prirode poslaničkog mandata u Republici Srbiji“, u zborniku: *Reforma izbornog sistema u Srbiji* (priredio: Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015, стр. 277-278.

⁹¹ Тако Пајванчић наводи као различите технике гласања: персонални глас (или кандидату са листе или листи), алтернативни глас, кумулативни глас, блок гласове, панаширање (бирач формира сопствену листу кандидата). Рајванчић Маријана, *Parlamentarno pravo*, нав. дело, стр. 59.

⁹² Ђовани Сартори, *Uparedni ustavni inženjering*, нав. дело, стр. 34. Упор. Маријана Пајванчић, *Parlamentarno pravo*, нав. дело, стр. 58. Док Корхеџ истиче следеће: „Изборни процес је у великој мери сведен на избор између политичких странака и њених лидера, као носилаца изборних листа, а не између предложених кандидата. Бирачи махом нису свесни ко су кандидати на изборним листама, а камоли да се опредељују на основу личних квалитета кандидата. Кандидати су невидљиви и безначајни. Бира се између изборних слогана, политичких лидера и странака, а не бирају се посланици. Бирач је онемогућен да се определи између кандидата са изборне листе.“ Вид. Tamaš Korhecz, „Ustavno načelo podele vlasti – zakonodavna vlast, izvršna vlast i položaj političkih stranaka u Republici Srbiji“, u zborniku: *Parlamentarizam u Srbiji* (priredili: Darko Simović i Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2018, стр. 127.

сличан начин и М. Јовановић издваја затворену листу као један од три „круцијална дефекта актуелног изборног система“, јер „спречава бираче да директно бирају посланике“ што проузрокује „деперсонализацију представника, њихово удаљавање од грађана и потпуно везивање за странке“, чиме посланици остају без „базе“ и грађани не знају ко их представља.⁹³ Зато би следећи и нужан корак ка демократизацији нашег изборног процеса био отварање изборних листа ка грађанима, а никако (поново) ка странкама. Бољем (у)познавању посланика и бирача могла би да допринесе и подела државне територије на више изборних јединица, јер „пропорционални систем изискује вишемандатне јединице“.⁹⁴

5. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

На крају ћемо да покушамо да дамо одговор на питање с почетка рада. Изборне промене из 2020. године могу се окарактерисати на следећи начин. Домети учешћа јавности су били релативно ограничени, захват промена је био партикуларан а не свеобухватан, номотехничка и суштинска решења бледа. Моменат у коме су извршене био је у најмању руку проблематичан. Иако је током скупштинске расправе било и веома добрих идеја и амандмана, чули су се и предлози многих ретроградних решења, која би требало да су одавно део наше уставне и парламентарне прошлости.

На измаку тридесет година вишестраначја у Републици Србији, бројних успона и падова и прележаних „дечијих болести“, дошло је време да се грађанима омогући квалитетнија и непосреднија улога у одлучивању. То је могуће кроз свеобухватну и добро промишљену реформу изборног система и изборног законодавства. Србији је потребно кодификовано изборно законодавство, отворено ка већем утицају грађана на политичке токове, на свим нивоима, од државног, преко покрајинског, до

⁹³ Milan Jovanović, „Izborni sistem Srbije: da li, šta i kako menjati?“, нав. дело, стр. 23.

⁹⁴ Đovani Sartori, *Upredni ustavni inženjering*, нав. дело, стр. 26. С друге стране, М. Јовановић истиче: „Ако наши посланици имају слободни мандат он између осталог значи да они представљају све грађане Републике, ма одакле долазили. Ако је то тако онда би теоријски сви могли долазити из једне општине или града. Али није тако. Није зато што политичка репрезентација, посебно она заснована на пропорционалности, значи и представљење територије и оних који на њој живе са специфичним интересима и потребама.“ Milan Jovanović, „Izborni sistem Srbije: da li, šta i kako menjati?“, нав. дело, стр. 25.

локалног. Требало би да се размишља у правцу диверсификације изборног система на поменутиим нивоима власти, у складу са потребама и особеностима сваког од њих. Такве промене изискиваће и промену Устава. Давно је речено да се не могу очекивати другачији резултати ако се човек/друштво непрестано понаша на исти начин. Не можемо да очекујемо више демократије у држави, са непромењеним степеном демократичности изборног система. Иако недовољне, надамо се да ће промене из 2020. године бити само корак ка успостављању система каквог грађани Србије у 21. веку заслужују. Једино тако ће појединац бити у прилици да осети да се његов глас заиста и чује, чиме ће бити додатно мотивисан да допринесе друштву у којем живи.

ЛИТЕРАТУРА

Безбрадица Радован, „О правној природи аутентичног тумачења закона“, *Радно и социјално право*, 1/2018, стр. 171. 145-174.

Јовановић Милан, „Право на политичко удруживање и оснивање политичких странака у Србији - проблеми и дилеме“, *Архив за правне и друштвене науке*, Савез удружења правника Србије и Републике Српске и Институт за политичке студије, 1-2/2019, стр. 31-51.

Јовановић Милан, *Изборни системи*, Институт за политичке студије, Београд, 1997, стр. 287-329.

Јовановић Слободан, *Држава 2*, Просвета, 2005, стр. 133 и 158.

Маринковић Танасије, *Расправа о праву на слободне изборе*, Досије, Београд, 2019, стр. 217-246.

Марковић Ђорђе, „Органски закон у уставноправном поретку Републике Србије“, у зборнику: *Универзално и особено у праву Том I* (приредио: Огњен Вујовић), Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици Правни факултет, Косовска Митровица, 2018, стр. 287-306.

Настић Маја, „Уставни принципи изборног система“, Српска политичка мисао – посебно издање, Институт за политичке студије, Београд, 2017, стр. 127-142.

Пејић Ирина, „Шеф државе у систему поделе власти – елементи за расправу“, у зборнику: *Председник Републике и устав* (приредио: В. Петров), Београд, 2018, стр. 13 и 29.

Петров Владан, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 123-166.

Симовић Дарко, „Недовољно рационализовани парламентаризам митровданског уставотворца“, *Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011)*, зборник радова Правног факултета у Нишу и Правног факултета у Крагујевцу, (приредио: Милан Петровић), Ниш, 2011, стр. 180-195.

Скерлић Јован – *Говори у Народној скупштини од 1912. до 1914. године*, приредио Маринко М. Вучинић, Службени гласник, Београд, 2014, стр. 9-91.

Станковић Марко, *Локална самоуправа у Србији*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 151-170.

Ђурић Владимир, „Reforma izbornog sistema i predstavljanje nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini Republike Srbije“, у зборнику: *Reforma izbornog sistema u Srbiji* (priredio: Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015, 215-236.

Jovanović Milan, „Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji“, у зборнику: *Parlamentarizam u Srbiji* (priredili: Darko Simović i Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2018, 85-116.

Jovanović Milan, „Izborni sistem Srbije: da li, šta i kako menjati?“, у зборнику: *Reforma izbornog sistema u Srbiji* (priredio: Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015, 9-32.

Korhec Tamaš, „Ustavno načelo podele vlasti – zakonodavna vlast, izvršna vlast i položaj političkih stranaka u Republici Srbiji“, у зборнику: *Parlamentarizam u Srbiji* (priredili: Darko Simović i Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2018, 117-138.

Mikić Vladimir, „Normativna analiza položaja predsednika Republike i forme prećutne prezidencijalizacije ustavnog uređenja u Republici Srbiji“, у зборнику: *Parlamentarizam u Srbiji* (priredili: D. Simović i E. Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2018, стр. 167-194.

Nikolić Oliver, „Glasanje putem pošte sa posebnim osvrtom na glasanje dijaspore – uporedno pravna analiza“, u zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (priredili: Oliver Nikolić i Vladimir Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 119-132.

Pajvančić Marijana, *Parlamentarno pravo*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2008, str. 19-42.

Pejić Irena, „Izborna lista u srazmernom predstavljanstvu – iskustvo Srbije“, u zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (priredili: Oliver Nikolić i Vladimir Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 76-93.

Petrov Vladan, „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 2011 – da li je poslanički mandat konačno slobodan?“, u zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu* (priredili: Oliver Nikolić i Vladimir Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 94-107.

Petrov Vladan, „O nekim opštim mestima u poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji“, u zborniku: *Parlamentarizam u Srbiji* (priredili: Darko Simović i Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2018, 13-32.

Petrov Vladan, „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 2011 – da li je poslanički mandat konačno slobodan?“, u zborniku: *Izbori u domaćem i stranom pravu*, (priredili: O. Nikolić i V. Đurić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, 94-106.

Sartori Đovani, *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjic, Beograd, 2003, str. 19-30.

Simović Darko, „Odnos izbornog sistema i sistema vlasti u Republici Srbiji“, *Reforma izbornog sistema u Republici Srbiji*, (priredio: Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015, 139-168.

Stanić Miloš, „Nespojivost funkcije predsednika države sa članstvom i vođstvom u političkoj stranci-primer Srbije“, u zborniku: *Parlamentarizam u Srbiji* (priredili: Darko Simović i Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2018, 195-224.

Stanić Miloš, „Problem pravne prirode poslaničkog mandata u Republici Srbiji“, u zborniku: *Reforma izbornog sistema u Srbiji* (priredio: Edin Šarčević), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2015, 259-283.

Stojanović Dragan M., *Pravni položaj poslanika*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 1999, 181-208.

ПРАВНИ И ДРУГИ ИЗВОРИ

Аутентично тумачење одредбе члана 40. став 5. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 34/10 – Одлука УС, 54/11 И 12/20), *Службени гласник РС*, бр. 16/20.

Закон о допунама Закона о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 88/19.

Закон о изменама Закона о избору народних посланика, *Службени гласник РС*, бр. 12/20.

Закон о изменама и допуна Закона о финансирању политичких активности, *Службени гласник РС*, бр. 88/19.

Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 88/19.

Закон о изменама и допунама Закона о спречавању корупције, *Службени гласник РС*, бр. 88/19.

Закон о изменама и допунама Закона о локалним изборима, *Службени гласник РС*, бр. 12/20.

Закон о измени Закона о избору народних посланика, *Службени гласник РС*, бр. 12/20.

Закон о измени Закона о локалним изборима, *Службени гласник РС*, бр. 12/20.

Закон о измени Закона о локалним изборима, *Службени гласник РС*, бр. 68/20.

Закон о измени и допунама Закона о избору народних посланика, *Службени гласник РС*, бр. 68/20.

Закон о локалним изборима, *Службени гласник РС*, бр. 129 од 29. децембра 2007, 34 од 21. маја 2010 - УС, 54 од 22. јула 2011, 12 од 8. фебруара 2020, 16 од 27. фебруара 2020 - Аутентично тумачење, 68 од 10. маја 2020.

Покрајинска скупштинска одлука о изменама и допуни Покрајинске скупштинске одлуке о избору посланика у Скупштину Аутономне покрајине Војводине, *Службени лист АПВ*, бр. 12/2020.

Пословник Народне скупштине, (пречишћен текст), *Службени гласник РС*, бр. 20/2012.

Предлог закона о измени Закона о избору народних посланика, <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>.

Решење о утврђивању положаја политичке странке националне мањине подносиоцу проглашене Изборне листе Vajdasági Magyar Szövetség-Pásztor István - Савез војвођанских Мађара - Иштван Пастор.

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Council of Europe – Parliamentary Assembly, *Resolution 1547 (2007) – State of human rights and democracy in Europe*, стр. 8, <http://assembly.coe.int>.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Electoral Law, CDL-EL(2013)006, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Opinions_and_studies.

ИЗВОРИ СА ИНТЕРНЕТА

Орловић Слободан, „Бонус од 35 одсто за странке националних мањина - неуставан и опасан експеримент“, *Нова српска политичка мисао*, <http://www.nspm.rs/komentar-dana/bonus-od-35-ods-to-za-stranke-nacionalnih-manjina-neustavan-i-opasan-eksperiment.html>.

РИК, Архива сајта до 1. марта 2020. године, <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/arhiva.php>.

Усвојен сет закона којима се унапређује изборни амбијент, <https://www.srbija.gov.rs/vest/432510/usvojen-set-zakona-kojima-se-una-predjuje-izborni-ambijent.php>.

Gordana Čović: Izbrisana sam iz članstva DS, <https://www.blic.rs/vesti/politika/gordana-comic-izbrisana-sam-iz-clanstva-ds/3mfw98n>.

http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset_drugo_vanredno_zasedanje_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_Jedanaestom_sazivu.38603.941.html, 08/02/2020, видео (I).

Percentage of women, Ranking as of 1st May 2020, IPU, <https://data.ipu.org/women-ranking?month=5&year=2020>.

Režimske akrobacije za manjinske mandate, <https://www.danas.rs/politika/rezimske-akrobacije-za-manjinske-mandate/>, 12/06/2020.

Zakasnelo posredovanje Evropskog parlamenta, <https://european-westernbalkans.rs/zakasnelo-posredovanje-evropskog-parlamenta>.

Dorđe Marković

PARTIAL ELECTORAL REFORMS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

- Resume -

In February 2020, the National Assembly of the Republic of Serbia adopted partial changes to the election legislation. The most significant changes: the election threshold has been reduced from 5 to 3 per cent; the minimal percentage of the underrepresented gender on the electoral lists has increased from 33.33% to 40%; the quotients of electoral lists of national minorities will be increasing by 35%, as a measure of affirmative action; the Republic Election Commission decides on whether a list meets the conditions to run as a minority and may request the opinion of the competent national council of a national minority. Electoral changes include both parliamentary and local elections.

The paper analyzes two aspects of changes: the technique of passing laws and the content of the changes themselves. In the first part, it was pointed out that the changes were made in the election year, the laws were passed hastily and excessively complicated (four laws were passed instead of two – because the proposers differed). As a result, it was necessary for the legislator to bring an authentic interpretation because the norm was not clear enough. The central part of the paper is dedicated to the discussion on the adequacy of the adopted changes. It is uncertain whether the reduction of the census will lead to an increase in representativeness and democracy in Serbia. It is unclear on the basis of which criteria the rule on increasing the quotient of the lists of national minorities by exactly 35% was adopted. The real consequences of this solution will be shown in practice. Based on the speeches of the deputies, it was concluded that there are still open questions regarding the nature of the mandate of the deputies. The author pointed out the obsolescence of this debate and proposed the possible directions for future reforms. The conclusion of the paper is that the electoral reforms were carried out at the wrong time, there are insufficient and inadequate.

Keywords: National Assembly, electoral threshold, national minorities, underrepresented gender, electoral system, mandate of deputies, organic law.

* Овај рад је примљен 15. јуна 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. јуна 2020. године.

ЗАШТИТА ПРАВА НА ДОМ ДУЖНИКА У ИЗВРШНОМ ПОСТУПКУ И ПРИМЕНА ПОСЕБНОГ НАЧЕЛА СРАЗМЕРЕ

- Сажетак -

Увођење института посебног начела сразмере у наше извршно процесно законодавство представља добар пример да наш законодавац у процесној материји ослушкује праксу Европског суда за људска права у Стразбуру, при чему је решење из праксе тог Суда прилагодио особеностима и проблемима који постоји у нашој пракси извршних судова и јавних извршитеља. С обзиром на то да је то нови правни институт у извршној процедури који у себи садржи стразбуришки елемент, коначни суд о практичној примени и делотворности овог института у крајњој инстанци даће Уставни суд у поступцима одлучивања о уставној жалби. Међутим, неспорно је да посебно начело сразмере представља законску процесну гаранцију заштите права на дом извршног дужника и њен апсолутни карактер смањују простор извршним судовима и јавним извршитељима да на произвољан или арбитражан начин примене посебно начело сразмере на штету извршног дужника. Иако је законска формулација посебног начела сразмере у појединим деловима у супротности са праксом Европског суда за људска права у Стразбуру, то суштински није. Посебно начело извршење даје „више права” извршном дужнику у односу на опште одредбе извршног закона, због чега постоји оправдање за одређено одступање нашег законског решења од праксе Суда у Стразбуру. Када су испуњене

* Електронска адреса аутора: besfort.ramadani@ustavni.sud.rs.

посебне законске претпоставке, правна заштита која се пружа применом посебног начела сразмере је апсолутног карактера, јер се једина непокретност извршног дужника не може запленили без обзира на то што извршни дужник нема друге имовине за намирење потраживања извршном повериоцу.

Кључне речи: извршни дужник, извршни поступак, право на дом, посебно начело сразмере, Уставни суд, уставна жалба.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Извршење има за циљ принудно намирење потраживања извршног повериоца, али то не значи и кажњавање извршног дужника у смислу угрожавања његових основних потреба за живот и његово економско уништење. Правични циљ извршења је да се извршни поверилац што брже и повољније намири уз поштовање закона и права извршног дужника. Пред извршним судом и јавним извршитељем је правни изазов да изнађу правичну равнотежу између супростављених интереса обеју странака извршног поступка. Та правична равнотежа у извршном поступку не подразумева умањење обавезе извршног дужника, већ спровођење извршења само у оном обиму који је потребан за намирење потраживања извршног повериоца и које је најмање неповољно за извршног дужника. Тиме се обезбеђењу егзистенцијални минимум за извршног дужника и не деградира се његово достојанство. У циљу додатне заштите извршног дужника и обезбеђивање његовог егзистенцијалног минимума у виду заштите права на дом, Законом о изменама и допунама Закона о извршењу и обезбеђењу¹ чија је примена почела од 1. јануара 2020. године, стипулисана је посебна норма у члану 394. став 2. којом је прописано да се не може одредити извршење продајом једине непокретности у власништву извршног дужника физичког лица ради намирења потраживања чија главница не прелази износ од 5.000 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења предлога за извршење.

¹ Закон о изменама и допунама Закона о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник Републике Србије*, број 54/19.

2. ПРАВО НА ДОМ

Право на дом је заштићено чланом 8. став 1. Европске конвенције за заштиту људских и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), заједно са правом на приватни живот, правом на породични живот и правом на слободу преписке.² Наведено конвенцијско право је ближе описано и разрађено у пракси Европског суда за људска права у Стразбуру. Према пракси тог Суда, дом представља аутономан појам, па одговор на питање да ли се одређени простор може сматрати домом неког лица зависи од чињеница и околности конкретног случаја, пре свега, постојања трајних и чврстих веза лица са простором, при чему је без утицаја законитост основа коришћења тог простора.³ То је по правилу физички одвојен простор где се одвија приватни и породични живот.⁴ Право на поштовање дома тесно је повезано са чланом 1. Првог протокола уз Европску конвенцију, који штити право на неометано уживање имовине, због тога се појам дома не тумачи увек у контексту права на поштовање приватног и породичног живота, већ више са аспекта чисто имовинских права.⁵ Наведено право није изричито зајемчено Уставом Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06), али највиши правни акт као људска и мањинска права не дефинише само она права која су зајемчена Уставом, већ дефинише и права која су зајемчена општићеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима (члан 18. став 2. Устава). Затим, Европска конвенција је саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењује (члан 16. став 2. Устава), стога су судови у поступцима које воде дужни

² Србија је потписала Конвенцију 3. априла 2003. године, а ратификовала је 3. марта 2004. године, Европска конвенција за заштиту људских и основних слобода, *Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 9/03, 5/05, 7/05, *Службени гласник Републике Србије - Међународни уговори*, бр. 12/10, 10/15.

³ Пресуде Европског суда за људска права, *Buckleу против Уједињеног краљевства*, број представке 20348/92, од 29. септембра 1996. године, ст. 53-54. и *McCann против Уједињеног краљевства*, број представке 19009/04, од 13. маја 2008. године, став 46, доступне на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>. Овакво правно становиште је прихватио и Уставни суд, видети Одлуке Уставног суда Уж-5084/2011 од 17. јануара 2013. године и Уж-9495/2013 од 22. октобра 2015. године, доступне на адреси: <http://www.ustavni.sud.rs>.

⁴ Пресуда Европског суда за људска права, *Moreno Gomez против Шпаније*, број представке 4143/02, број 16. новембра 2004. године, став 53, доступна на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

⁵ Виолета Беширевић *et al*, *Коментар конвенције за заштиту људских права и основних слобода*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2017, стр. 195.

да одредбе меродавног права примењују и тумаче у складу са одредбама члана 8. Европске конвенције.

Неповредивост права на дом може се нарушити исељењем појединца из дома⁶, затим претресом стана у преткривичном или кривичном поступку⁷ или улаз у стан ради хапшења осумњиченог⁸ и радњама које нису конкретне или физичке, као што је прекомерна бука⁹ итд. У односу на Републику Србију, за сада, донета је једна пресуда у вези са заштитом права на дом, а то је пресуда у предмету Драган Петровић против Републике Србије, број представке 75229/10, од 14. априла 2020. године. У наведеној пресуди, Европски суд за људска права је утврдио да претресом стана подносиоца у истражном поступку није повређено његово право на дом, да је мешање у дом било „у складу са законом“, да је било предузето са „леgitимним циљем“ и да је било „неопходно у демократском друштву“, све у смислу члана 8 Конвенције.

3. ПОШТОВАЊЕ ПРАВА НА ДОМ ИЗВРШНОГ ДУЖНИКА КРОЗ ПРИМЕНУ ПРОЦЕСНОГ НАЧЕЛА СРАЗМЕРЕ

Специфичност заштите права извршног дужника на дом огледа се у томе да вођење извршног поступка нужно представља задирање у имовинску сферу извршног дужника. Суд и јавни извршитељ обезбеђују да се потраживање извршног повериоца намири применом мера принуде. Једна од тих мера принуде јесте продаја непокретности извршног дужника у извршном поступку и исељење извршног дужника из непокретности након продаје. Значи, лишење права на непокретности извршног дужника представља нужну законску последицу неизмирења потраживања према извршном повериоцу. Међутим, према пракси Европског суда за људска права и у извршном поступку морају да се утврде да ли су испуњени стандарди за оправдано мешање у право на дом извршног дужника 1) да ли је мешање било у складу са законом;

⁶ Пресуда Европског суда за људска права *Паулић против Хрватске*, број представке 3572/06, од 22. октобра 2009. године, доступна на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

⁷ Пресуда Европског суда за људска права *Евсен против Холандије*, број представке 32603/96, од 3. децембра 1997. године, доступна на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

⁸ Пресуда Европског суда за људска права *Mc Leod против Велике Британије*, број представке 24755/94, од 23. септембра 1998. године, доступна на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

⁹ Пресуда Европског суда за људска права *Олић против Хрватске*, број представке 61260/08, од 20. маја 2010. године, доступна на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

2) да ли мешање тежи легитимном циљу од општег интереса; 3) да ли је мера органа извршног поступка којом се врши мешање у право на дом пропорционална циљу који се жели постићи, тј. „да ли је нужна у демократском друштву“. Неспорно је да се извршни поступак спроводи у складу са Закон о извршењу и обезбеђењу из 2015. године¹⁰ (законитост мешања), да се у извршном поступку врши принудно намирење потраживања извршног повериоца (општи легитимни циљ), али као спорно питање поставља се да ли је продаја непокретности и иселје извршног дужника из непокретности „нужно у демократском друштву“. Односно као питање се поставља да ли треба продавати непокретност извршног дужника ради намирења потраживања повериоца, када је дуг извршног дужника несразмерно нижи у односу на вредност његове непокретности, што за крајњу последицу може да има да извршни дужник остане без свог дома. Губитак дома представља најизразитији облик мешања у право на поштовање дома, те да стога свако лице изложено ризику мешања таквог значаја, у принципу, требало би да има могућност да сразмерност и оправданост мере буде утврђена од стране независнога суда.¹¹

Тест пропорционалности (сразмере) између средстава које се користе и циља који се жели постићи у извршном поступку се јавља у форми начела сразмере (члан 56. и члан 394. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о извршењу и обезбеђењу из 2019. године). Суштински циљ процесног начела сразмере јесте спречавање могућности да се уновчава имовина извршног дужника значајне вредности ради намирења багателног или несразмерног мањег износа потраживања извршног повериоца, тако да се ово начело јавља као брана против непропорционалног задирања у имовинску сферу извршног дужника.¹² Ово је објашњење начела сразмере из члана 56. извршног закона, који се у структури закона налази у делом другом који носи назив „општа правила извршног поступка“ (опште начело сразмере).¹³ У циљу

¹⁰ Закон о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 106/2015, 106/16, 113/2017 54/2019 и 9/2020, у даљем тексту: ЗИО из 2015. године.

¹¹ Пресуда Европског суда за људска права, *Čosić против Хрватске*, број представке 28261/06, од 15. јануара 2009. године, став 22, доступна на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

¹² Никола Стошић, „Начело сразмере“, *Билтен Коморе извршитеља*, Intermex, Београд, бр. 6/2019, стр. 15.

¹³ Јавни извршитељ дужан је да приликом избора средства и предмета извршења ради намирења новчаног потраживања води рачуна о сразмери између висине обавезе извршног

додатне заштите извршног дужника и обезбеђивање његовог егзистенцијалног минимума у виду поштовања права на дом, стипулисано је посебно начело сразмере у члану 394. став 2. извршног закона. Наведеном законском одредбом је прописано да се не може одредити извршење продајом једине непокретности у власништву извршног дужника физичког лица ради намирења потраживања чија главница не прелази износ од 5.000 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења предлога за извршење. Ово начело се налази у глави петој закона који носи назив „Намирење новчаних потраживања насталих из комуналних и сродних делатности“ и то у члану који носи назив „Посебне одредбе“ (посебно начело сразмере).

4. УТИЦАЈ ПРАКСЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У СТРАЗБУРУ НА УВОЂЕЊЕ ПОСЕБНОГ НАЧЕЛА СРАЗМЕРЕ У ИЗВРШНО ПРОЦЕСНО ЗАКОНОДАВСТВО РС

Утицај праксе Европског суда за људска права на српски правни систем огледа се и у усклађивању српског законодавства са општим правним ставовима и начелима тог Суда.¹⁴ Посебно начело сразмере представља једну законску новину и наведени законски институт није био прописан у ранијим извршним законима. Овакво законско правило је прописано под директним утицајем праксе Европског суда за људска права у Стразбуру, који је у више наврата утврђивао повреду имовинских права подносиоцима представке којима су у извршном поступку продате њихове непокретности (стан, кућа - њихов дом), ради намирења комуналног и пореског дуга чији су износи били несразмерно нижи у односу на вредности продатих непокретности.

Тако је Европски суд за људска права у Стразбуру у пресуди *Rousk против Шведске*, број представке 27183/04, од 25. јула

дужника и средства и вредности предмета извршења (став 1.). Приликом избора између више средстава и предмета извршења, јавни извршитељ по службеној дужности води рачуна о томе да се извршење спроводи оним средством и на оном предмету који су за извршног дужника најмање неповољни (став 2.).

¹⁴ Драгољуб Поповић, „Утицај Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода на српско законодавство и судску праксу“, *Правни записи*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, бр. 2/2011, стр 344.

2013. године, утврдио повреду имовинских права подносиоцу представке јер је у извршном поступку продата његова кућа, због пореског дуга који је износио 800 евра. Случај је настао подношењем представке од стране грађанина Шведске против ког је покренут поступак принудног извршења ради наплате пореског дуга. У току извршног поступка ради наплате пореског дуга, надлежни органи извршног поступка су утврдили да не постоји друга имовина која би могла бити предмет извршења, осим куће у којој подносилац представке живи. Подносилац представке се у току извршног поступка жалио на висину пореског дуга, при чему је истако и то да би продаја куће била непропорционална мера, односно да би то произвело озбиљне економске, социјалне и друге последице по њега и његову жену. Пореска управа је поново проценила дуг и он је био знатно смањен. Надлежни органи у извршном поступку су, независно од смањење висине пореског дуга, наставили са спровођењем радњи извршења на кући подносиоца представке и његова кућа је на крају продата за 186.000 евра, ради намирења пореског дуга од 800 евра. Након што је исплаћен дуг по основу хипотеке, дажбина и трошкова продаје куће, подносиоцу је враћен остатак од купородајне цене у износу од 61.000 евра. Европски суд за људска права је утврдио да су порески органи обавестили надлежне органе у извршном поступку о новом смањеном износу пореског дуга и да је органима извршног поступка била на располагању законска могућност отказивање јавне продаје куће подносиоца представке, а што нису учинили. Суд је закључио да је у конкретном случају продаје куће подносиоца представке (а могао је бити продат аутомобил), ради наплате несразмерног малог пореског дуга била претерана и непропорционална мера (*excessive and disproportionate*).

Најдрастичнији пример кршења имовинских права подносиоца представке утврђен је у пресуди Европског суда за људска права *Vaskrsić protiv Словеније*, број представке 31371/12, од 25. априла 2017. године. У наведеном предмету радило се о томе да су комунално предузеће „Водоовод-канализација“, „Porsche Kredit i Leasing“ и једно физичко лице покренули извршни поступак против подносиоца представке. Потраживање „Porsche Kredit i Leasing“ је намирено пленидбом новчаних средстава на рачуну подносиоца представке, док је потраживање комуналног предузећа чија је главница дуга износила 124 евра намирена

продајом куће у којој је живео подносилац и његова жена. У извршном поступку кућа је процењена на износ од 124.000 евра, која је на другој јавној продаји продата за половину од процењене вредности. Европски суд за људска права је утврдио да извршно процесно право Републике Словеније не садржи одредбу о томе да се приликом извршења примењује најмање неповољна мера за извршног дужника нити одредбу о новчаном цензусу испод којег се не може продати непократност, тако да се и багателни новачни износи могу намирити продајом непокретности извршног дужника. У поступку пред Европским судом за људска права је утврђено да су продајом куће подносиоца повређена његова имовинска права због постојање несразмере између мере извршног суда (продаје куће) и новчаног износа који се у поступку намиривао. Извршни суд није размотрио могућност примене других мера извршење које су мање неповољне за подносиоца представке, а ком суду је било познато да подносилац представке има стална новчана примања и да је знато већи износ дуга према приватном привредном друштво намирено пленидбом новчаних средстава на рачуну подносиоца представке. Европски суд за људска права у Стразбуру је поновио да државе уговорнице имају широку слободу процене када је у питању наплата пореског и комуналног дуга и да доследна примена релевантних прописа има за циљ не само пуку наплату дуга у конкретном случају, већ има и општи циљ – побољшање дисциплине дужника у плаћању дуга. Међутим, имајући важност мере продаје непокретности извршног дужника, која је истовремено и дом извршног дужника, као и очигледну несразмеру између предузете мере извршног суда и износа који се требао намирити, органи државе су требали брижљиво да размотре могућност примене мање неповољних мера за извршног дужника.

Против Републике Србије такве или сличне пресуде нису донете. Међутим, неспорно је да општи правни ставови из одређених пресуда Европског суда за људска права у Стразбуру суштински имају дејство према свим држава чланица Савета Европе. Стога, проучавање, уважавање праксе Суда у Стразбуру и њена инкорпорација у законодавство Републике Србије, у конкретном случају извршно процесно законодавство, уз одређено прилагођавање нашим околностима, представља један вид обавезе за државу. Како због достигнутог нивоа заштите права

на дом извршног дужника коју пружа стразбуршка пракса, тако и због спречавања или смањења негативних исхода поступака за Републику Србију пред Судом у Стразбуру у истим или битно сличним предметима. Европски суд за људска права је током праксе дуге неколико деценија формирао одређене правне ставове који су од значаја за природу и начела извршног поступка уопште, па се самим тим морају узети у обзир и када је у питању наше право.¹⁵

Како се ради о релативно новијој пракси Европског суда за људска, значајну улогу у заштити права на дом извршног дужника имаће Уставни суд. Један од циљева Уставног суда јесте да временом приближи правна становишта и одлуке Европског суда за људска права како појединцима, тако и редовним судовима. Истовремено, Одлуке Уставног суда, које се у великој мери базирају на пракси Суда у Стразбуру, треба да покажу „пут“ којим треба да се крећу редовни судови како би правилно примењивали одредбе о људским правима.¹⁶ Законска одредба о посебном начелу сразмере чија примена има за циљ заштиту права на дом представља добар почетни основ за заштиту наведеног људског права, али за заштиту права на дом извршног дужника у уставноправном и конвенцијском смислу, потребно је применити и правна становишта и начела Суда у Стразбуру. Одлучивање о уставној жалби од стране Уставног суда појављује се као „специфична тачка везивања“ националног и европског система заштите људских права.¹⁷ Значај наведеног огледа се у томе да нека важна питања у вези са посебним начелом сразмере нису до краја разјашњена од стране законодавца, као што је на пример – које су правне последице повреде посебног начела сразмере односно продаје једине непокретности која представља дом извршног дужника. Одговор на то даје управо пракса Европског суда за људска права у предмету *Šidlauskas protiv Литванија*, број представке 51755/10, од 11. јула 2017. године,

¹⁵ Никола Бодирога, *Нови извршни поступак*, Правни факултет Универзитет у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2017, стр. 24.

¹⁶ Маја Настић, „Утицај праксе Европског суда за људска права на одлучивање Уставног суда Србије у поступку по уставној жалби“, у зборнику : *Уставна жалба у правном систему Србије* (приредили: Един Шарћевић и Дарко Симовић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2019, стр. 394.

¹⁷ Исто.

која ће доживити своју потпуну афирмацију управо у поступцима одлучивања о уставним жалбама.

У наведеном предмету радило се о томе да је комунално предузеће покренуло извршни поступак, ради намирења дуга у износу од 2.861 ЛТЛ (приближно 826,60 евра). Извршни поступак се спроводио пред извршитељем, који одредио продају стана ради намирења дуга. Стан је продат за износ од 3.390 ЛТЛ (приближно 982 евра). Од дана продаје стана, подносилац представке је тврдио да није имао стални дом. Подносилац представке је покрену парнични поступак против извршитеља за накнаду штете, тврдећи да је продаја његовог стана била незаконита, јер је продаја непокретности која се сматра домом извршног дужника дозвољена у случају да је дуг већи од 3.000 ЛТЛ (приближно 900 евра), што није случају у конкретном предмету и да је извршитељ могао да прода његово земљиште које је поседовао ради намирења дуга, а не његов једини дом. Првостепени суд је одбио тужбени захтев, док је другостепени суд преиначио првостепену пресуду тако што је усвојио тужбени захтев, те је подносиоцу представке досуђен новчани износ од од 51.000 ЛТЛ (приближно 14.770 евра). Против наведене другостепене пресуде, противна страна је изјавила ревизију. Врховни суд је подржао правно становиште другостепеног суда да је продаја стана подносиоца представке била незаконита. Затим је највиши суд закључио да је повраћај стана (*restitutio in integrum*) подносиоцу представке немогућа и да подносиоцу треба досудити накнаду штете, али полазећи од „принципа правичности, разумности и добре вере“ треба досудити штету која одговара тржишној цени стана у тренутку продаје стана, а не у тренутку доношења судске одлуке (између тренутка продаје стана и тренутка покретања парничног поступка тржишна цена стана је знатно порасла). Полазећи од наведеног, Врховни суд је подносиоцу представке досудио износ од 12.100 ЛТЛ (приближно 3.504 евра). Значи досудио је четири пута мањи износ него другостепени суд. Европски суд за људска је утврдио да Грађански законик Литваније садржи одредбу да се накнада штете досуђује према тржишним ценама у тренутку доношења пресуде, а да Врховни суд уопште није образложио зашто се примењује „принцип правичности, разумности и добре вере“ у конкретном случају, а која примена је довела до тога да се подносиоцу досуди накнада штете која је неколико пута мања од тржишне

цене стана у време доношења пресуде и који новчани износ није довољан да подносилац купи нови упоредиви стан. Европски суд за људска права је оценио да Врховни суд није успоставио правичну равнотежу између права подносиоца представке на мирно уживање имовине и евентуалног општег интереса, односно није утврдио да ли уопште постоји општи интерес у конкретном случају који оправда знатно умањење досуђеног износа накнаде штете. Врховни суд није узео у обзир тврдње подносиоца да после незаконите продаје стана у извршном поступку није имао дом и није разматрао чињеницу да ли је досуђени новчани износ довољан да подносилац купи упоредиви стан, који би представљао његов дом.

5. ПРОЦЕСНА ОБЕЛЕЖЈА ПОСЕБНОГ НАЧЕЛА СРАЗМЕРЕ

Смисао посебног начела сразмере јесте да се штити право на дом извршних дужника у предметима наплате новчаних потраживања насталих по основу комуналних или сродних услуга у ситуацији у предметима наплате новчаних потраживања насталих по основу комуналних или сродних услуга у ситуацији када је реч о потраживањима мање вредности чиме се непосредно онемогућава продаја једине непокретности извршног дужника да би се намирило несразмерно мање потраживање извршног повериоца.¹⁸ Управо сврха прописивања ове законске одредбе даје одговор на питање да се законска заштита пружа само одређеној врсти непокретности и то непокретности које се користи као дом (на пример кућа, стан), али не и другим врстама непокретности (као што је земљиште).

Посебно начело сразмере је гарантовано само извршном дужнику које је физичко лице, а не извршном дужнику које је правно лице или предузетник. Оваквим решењем законодавац се определио да правну заштиту пружи само приватним просторијама које се могу подвести под појмом дом (кућа, стан) физичких лица, али не и пословним (службеним) просторијама правних лица или предузетника. За разлику од нашег извршног процесног решења, у пракси Европског суда за људска права у Стразбуру је прихваћен шири појам дома, тако да се конвенцијска заштита права на дом

¹⁸ Образложење Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о извршењу и обезбеђењу из 2019. године, стр. 10, Интернет, <https://www.mpravde.gov.rs/files/>, 8.6.2020.

односи како на заштиту приватних просторија, тако и на заштиту пословних (службених) просторија.¹⁹ Сматрам да би право на неповредивост дом у конкретном случају требало користи само у контексту заштите приватних просторија физичких лица, а не пословних (службених) просторија, јер је неспорно да се ради о посебном начелу сразмере, а посебност подразумева њену примену само у посебним ситуацијама које су прописане законом—заштита приватних просторија које се третирају као дом физичких лица. Затим, ради се о једној начелу који има социјални карактер, чијом се применом пружа социјална заштита првенствено извршним дужницима из економско слабијих слојева становништва. Извршни дужници правна лица и предузетници у циљу заштите својих пословних (службених) просторија могу да се позову на примену опште начела сразмере.

Примена посебног начела сразмере је ограничена само на извршни поступак ради наплате новчаних потраживања насталих по основу комуналних или сродних услуга. У овој врсти извршног поступка не ради се о потраживању које проистиче из класичног приватноправног односа, већ о потраживању који проистиче из јавноправноправног односа између физичког лица и јавног предузећа које пружа комуналне услуге, а које је директно под утицајем државе. Суштински, заштита извршног дужника у овој врсти извршног поступка иде на терет државе, а не неког приватног извршног повериоца. Стога, посебно начело сразмере у себи садржи принцип социјалне државе.²⁰ Република Србија је држава заснована и на социјалној правди (члан 1. Устава). Овакво законске решење начелно је у складу са праксом Уставног

¹⁹ Пресуде Европског суда за људска права *Niemietz против Немачке*, број представке 13710/88, од 16. децембра 1992. године, став 31 и *Roemen i Schmit против Луксембурга*, број представке 51772/99, ст. 64-65, од 25. маја 2003. године, доступне на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>. У француској верзији текста Европске конвенције за ово право употребљена је реч „*domicile*“ (право на пребивалиште), док је у енглеску верзији текста Конвенције употребљена реч „*home*“. Разлика није само језичке природе, већ суштинске, с обзиром на то да је израз „*domicile*“ много шири појам од израза „*home*“, што је представљало један од аргумената за стално ширења овог појма, који обухвата не само приватне просторије, него и службене (пословне) просторије. Вид.: Драгољуб Поповић, *Европско право људских права*, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2012, стр. 301; *Karen Rid, Европска конвенција о људским правима, водич за практичаре, књига 2*, Београдски центар за људска права, Београд, 2007, стр. 407; *Donna Gotiен, Кратак водич кроз Европску конвенцију за људска права (треће издање)*, Савет Европе, Стразбур, 2005, стр. 101.

²⁰ Никола Бодирога, *Теорија извршног поступка*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012, стр. 213.

суда, с обзиром на то да се јемство имовинских (а тиме и права на дом) пре све гарантује заштита од недозвољеног мешања државе у уживање законито стечених имовинских права физичких лица, док приватноправно односи између појединаца, везане за имовину, у принципу, не могу бити у супротности са одредбом члана 58. Устава.²¹

Посебно начело сразмере има апсолутни карактер. Овом законском одредбом се спречава покушај продаје једине непокретности извршног дужника ако главница дуга не прелази износ од 5.000 евра. То значи да ће повреда посебног начела сразмере увек постојати, а самим тим и повреда права на дом извршног дужника, када се прода једина непокретност у власништву извршног дужника ради намирења потраживања чија главница дуга не прелази износ од 5.000 евра, без обзира на то колика је вредност једине непокретности извршног дужника. Апсолутност посебног начела сразмере се огледа и у следећем. Једина непокретност у власништву извршног дужника неће се продавати, чак и онда када извршник нема друге имовине за намирење дуга извршног повериоца. Ово је велика предност посебног начела сразмере у односу на примену општег начела сразмере које има релативни домашај. Уставни суд је у вези са релативном применом општег начела сразмере већ раније заузео правни став да извршни поверилац може намирити своје новчано потраживање продајом (једине) непокретности извршног дужника чак и ако постоји велика несразмера између тог потраживања и непокретности, али само у ситуацији када несумњиво извршни дужник нема друге имовине која може бити предмет извршења.²²

Законски критеријум за примену посебног начела сразмере јесте утврђење да извршни дужник против кога се води извршни поступак власник само једне непокретности. Како је сврха прописивања посебног начела сразмере заштита права на дом, а који појам је разрађен у пракси Европског суда за људска права у Стразбуру, то законски критеријум „једина непокретност у

²¹ Решења Уставног суда Уж-6297/2011 од 25. септембра 2014. године и Уж-9314/2012 од 18. септембра 2014. године.

²² Одлука Уставног суда Уж-883/2014 од 2. марта 2016. године, доступна на адреси: <http://www.ustavni.sud.rs>. Касније је и сам законодавац код примене општег начела сразмере прописао норму да се не примењује начело сразмере ако је несумњиво утврђено да постоји само једно средство и један предмет извршења из којег се може намирити потраживање извршног повериоца (члан 56. став 3. Законом о изменама и допунама Закона о извршењу и обезбеђењу из 2019. године).

власништву извршног дужника“ може бити у супротности са праксом наведеног Суда. Европски суд у Стразбуру је сматрао да друге куће и куће за одмор такође представљају дом у смислу члана 8. Европске конвенције (*Court has considered that second or holiday homes also constituted a home within the meaning of Article 8 of the Convention*).²³ Сматрам да овде нема места примене наведене праксе Европског суда за људска права у Стразбуру, имајући у виду социјални карактер посебног начела сразмере. Њоме се штите извршни дужници који би према општим правилима извршног поступка остали без „јединог елементарног простора за живљење”, а примена посебног начела сразмере то спречава. Власници више кућа или станова могу да се позову на повреду општег начела сразмере, а тиме и на повреду права на дом, уколико сматрају да је њихов дуг несразмерно мали у односу на вредност њихове друге куће (стана).

Имовински цензус, главница дуга која не прелази износ од 5.000 евра, цени се на дан подношења предлога за извршење. Предлог за извршење јесте иницијални акт којим се покреће извршни поступак, али то није нужно први акт којим се врши и пленидба једине непокретности извршног дужника. У тренутку подношења предлога за извршење постоји законска могућност да се тражи извршење на одређеним средствима и предметима извршења и да се у даљем току извршног поступка тражи измена одређених средства и предмета извршења, тако да се извршење даље спроводи на јединој непокретности извршног дужника. То у пракси може значити да у тренутку подношења предлога извршења главница дуга може прелазити износ од 5.000 евра (не постоји законски услов за примену посебног начела сразмере), а у тренутку подношења предлога за промену средства и предмета извршења тако да се даље извршење спроводи на једину непокретност извршног дужника главница дуга може бити испод 5.000 евра (постоји законски услов за примену посебног начела сразмере). Држећи се стриктно закона у таквој ситуацији, било би могуће спровести извршење на једину непокретност извршног дужника, иако у тренутку када се тражи одређење извршења на јединој непокретности извршног дужника, главница дуга не прелази износ од 5.000 евра. Стога, сматрам да је целисходније

²³ Пресуда Европског суда за људска права *Demades protiv Турске*, број представке 16219/90, ст. 31-34, од 31 јула 2003. године, доступна на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

и правичније да се наведени имовински цензус цени у тренутку када се тражи одређење извршења на јединој непокретности извршног дужника, што може бити у предлогу за извршење, али и у току спровођења извршења.

У вези са наведеним, треба се осврнути и на прелазне и завршне одредбе Закона о изменама и допунама Закона о извршењу и обезбеђењу из 2019. године (примењује се од 1. јануара 2020. године), а према којима, новеле закона немају тренутно дејство на извршни поступак који траје, односно новеле закона ће се применити само на извршне поступке који су покренути 1. јануара 2020. године.²⁴ У циљу пружање ефикасне правне заштите права на дом и како би се сви извршни дужници ставили у једнак правни положај пред јавним извршитељем по питање заштите права на дом (члан 36. став 1. Устава), законодавац је требао да направи изузетак и да пропише примену посебног начела сразмере на све извршне поступке који нису окончани до 1. јануара 2020. године, без обзира када су покренути.²⁵

ЛИТЕРАТУРА

Бодирога Никола, *Нови извршни поступак*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2017.

Бодирога Никола, *Теорија извршног поступка*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012.

Беширевић Виолета, Царић Славољуб, Драшкић Марија, Ђерић Владимир, Илић П. Горан, Јанковић Иван, Корљан Едо, Крстић Ивана, Маринковић Танасије, Папић Татјана и Поповић Драгољуб,

²⁴ До дана почетка примене овог закона, примењују се одредбе Закона о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 106/15, 106/16, 113/17, чл. 167, ст. 1, а поступци извршења и обезбеђења започети пре дана почетка примене овог закона, окончаће се по прописима који се примењују до дана почетка примене овог закона. Закон о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 106/15, 106/16, 113/17, чл. 167, ст. 2.

²⁵ Тако је чланом 13. Закона о измена и допунама Закона о парничном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 55/2014, смањен ревизијски цензус са 100.000 евра на 40.000 евра и прелазним и завршним одредбама је посебно за изјављивање ревизије прописано да је ревизија дозвољена у свим поступцима у којима вредност предмета спора побијеног дела прелази динарску противвредност од 40.000 евра, а који нису правноснажно решени до дана ступања на снагу овог закона.

Коментар конвенције за заштиту људских права и основних слобода, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2017.

Настић Маја, „Утицај праксе Европског суда за људска права на одлучивање Уставног суда Србије у поступку по уставној жалби“, у зборнику : *Уставна жалба у правном систему Србије* (приредили: Един Шарћевић и Дарко Симовић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2019, стр. 282-304.

Поповић Драгољуб, *Европско право људских права*, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2012.

Поповић Драгољуб, „Утицај Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода на српско законодавство и судску праксу“, *Правни записи*, Правни факултет Универзитет Унион, Београд, бр. 2/2011. године, стр. 343-355.

Стошић Никола, „Начело сразмере“, *Билтен Коморе извршитеља*, Intermex, Београд, бр. 6/2019, стр. 13-23.

Gotien Donna, Кратак водич кроз Европску конвенцију за људска права (треће издање), Савет Европе, Стразбур, 2005.

Rid Karen, Европска конвенција о људским правима, водич за практичаре, књига 2, Београдски центар за људска права, Београд, 2007.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

Европска конвенција за заштиту људских и основних слобода, *Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 9/03, 5/05, 7/05, *Службени гласник Републике Србије - Међународни уговори*, бр. 12/10, 10/15.

Закон о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 106/2015, 106/16, 113/2017 54/2019 и 9/2020.

Закон о изменама и допунама Закона о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 54/19.

СУДСКА ПРАКСА

Пресуда Европског суда за људска права, *Buckleу против*

Уједињеног краљевства, број представке 20348/92, од 29. септембра 1996. године, ст. 53-54, доступна на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

Пресуда Европског суда за људска права *McCann против Уједињеног краљевства*, број представке 19009/04, од 13. маја 2008, године, став 46, доступна на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

Пресуда Европског суда за људска права, *Moreno Gomez против Шпаније*, број представке 4143/02, број 16. новембра 2004. године, став 53, доступна на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

Пресуда Европског суда за људска права *Паулић против Хрватске*, број представке 3572/06, од 22. октобра 2009. године, доступна на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

Пресуда Европског суда за људска права *Evseen против Холандије*, број представке 32603/96, од 3. децембра 1997. године, доступна на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

Пресуда Европског суда за људска права *McLeod против Велике Британије*, број представке 24755/94, од 23. септембра 1998. године, доступна на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

Пресуда Европског суда за људска права *Oluić против Хрватске*, број представке 61260/08, од 20. маја 2010. године, доступна на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

Пресуда Европског суда за људска права, *Ćosić против Хрватске*, број представке 28261/06, од 15. јануара 2009. године, став 22, доступна на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

Пресуда Европског суда за људска права *Niemietz против Немачке*, број представке 13710/88, од 16. децембра 1992. године, ст. 31, доступне на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

Пресуда Европског суда за људска права *Roemen i Schmit против Луксембурга*, број представке 51772/99, ст. 64-65, од 25. маја 2003. године, доступне на адреси: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>.

Одлука Уставног суда Уж-5084/2011 од 17. јануара 2013. године, доступне на адреси: <http://www.ustavni.sud.rs>.

Одлука Уставног суда Уж-9495/2013 од 22. октобра 2015. године,

доступне на адреси: <http://www.ustavni.sud.rs>.

Одлука Уставног суда Уж-883/2014 од 2. марта 2016. године,
доступна на адреси: <http://www.ustavni.sud.rs>.

Решење Уставног суда Уж-6297/2011 од 25. септембра 2014.
године.

Решење Уставног суда Уж-9314/2012 од 18. септембра 2014.
године.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Образложење Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о
извршењу и обезбеђењу из 2019. године, стр. 10, Интернет, [https://
www.mpravde.gov.rs/files/](https://www.mpravde.gov.rs/files/), 8.6.2020.

Besfort Ramadani

PROTECTION OF RIGHTS TO THE DEBTOR'S HOME IN EXECUTION PROCEEDINGS AND APPLICATION OF THE SPECIAL PRINCIPLE OF PROPORTION

- Resume -

The special principle of proportionality is a novelty in our enforcement proceedings and was created under the direct influence of the European Court of Human Rights in Strasbourg. This principle represents a legal protection of the right to the home of the enforcement debtor, in a special type of enforcement procedure - settlement of monetary claims stemming from utility and related services. Although the legal formulation of the special principle of proportionality in certain parts is contrary to the practice of the European Court of Human Rights in Strasbourg, it is essentially not. The special principle of proportion gives "more rights" to the enforcement debtor in relation to the general provisions of the, which is why there is a justification for a certain deviation of our legal solution from the practice of the Court in Strasbourg. When special legal preconditions are met, the legal protection provided by the special principle of proportionality is absolute, because the only real estate of the enforcement debtor cannot be seized regardless of the fact that the he has no other property to settle claims to the enforcement creditor. In order to effectively applies the special principle of proportionality and protection of the debtor's home, in addition to the legal provision, the legal positions and principles of the European Court in Strasbourg on this issue should be applied. The Constitutional Court will play a significant role in that, as a "link" between European and national law.

Keywords: enforcement proceedings, enforcement debtor, special principle of proportionality, European Court of Human Rights in Strasbourg, Constitutional Court, home of the enforcement debtor.

* Овај рад је примљен 01. априла 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. јуна 2020. године.

ОТВОРЕНА ПИТАЊА У ПРОЦЕСУ РАЗГРАНИЧЕЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

- Сажетак -

Предмет овог рада је анализа спорних питања у вези са државном границом Републике Србије и Босне и Херцеговине. Распад заједничке државе оставио је потоњим генерацијама више нерешених проблема, међу којима је и недефинисана државна граница. Сама чињеница да су две земље деценијама биле део једне веће државне заједнице која је своју дисолуцију доживела у суровом грађанском рату, у довољној мери говори о сложености околности под којима иначе деликатно питање државне границе у конкретном случају треба решити. Када се томе придода и сијасет других неправних фактора, као што су историјски, етнички, географски и неизбежни политички, јасно је да је посреди озбиљан, али не и нерешив дипломатски изазов. У раду је изложена историјат настанка ове државне границе, статистички подаци, критичне тачке, стајалишта обе стране, затим потенцијални модалитети коначног решења свих граничних проблема, као и евентуалне последице нерешавања овог питања на односе две земље у будућности.

Кључне речи: Србија, Босна и Херцеговина, државна граница.

* Електронска адреса аутора: stevankarac@gmail.com.

1. УВОД

Односи између Савезне Републике Југославије (правног претходника Републике Србије) и Босне и Херцеговине, званично су успостављени су 15. децембра 2000. године,¹ али за сагледавање билатералних односа Републике Србије и Босне и Херцеговине није довољан само површан приступ, већ се морају узети у обзир законодавне, географске, демографске, историјске и друге особености које се међусобно преплићу. Поред побројаних околности, повезаност две земље и упућеност једне на другу неминовна је и због формално-правне позадине и чињенице да је Република Србија, као правни следбеник Савезне Републике Југославије, један од потписника Дејтонског мировног споразума којим је окончан рат у БиХ. Иако СР Југославија званично није била учесник рата у БиХ, јасно је да се као највећи „камен спотицања“ на путу ка нормализацији односа намеће управо споменути рат који је за собом оставио многе незалечене ране. Односи две земље су на крилима ратних сукоба добили и судски епилог када је Босна и Херцеговина у марту 1993. године поднела тужбу против Савезне Републике Југославије пред Међународним судом правде.² Са друге стране, има и позитивних примера. Две државе су закључиле посебан споразум о успостављању међудржавног савета за сарадњу³, економска сарадња две земље је на завидном нивоу, а и међусобне посете највиших државних званичника су честе. Важно је напоменути да Босна и Херцеговина због своје сложене структуре није признала независност Косова, а била је уздржана и поводом гласања за пријем Косова у УНЕСКО 2015. године, па односе БиХ и Србије барем не ремети статус Косова.

Слободно се може рећи да као реликт ратних времена, релације Београд-Сарајево карактерише споро решавање или нерешавање међусобних проблема. Конкретно, најважнија

¹ Билатерални односи са страним државама – Босна и Херцеговина, Министарство спољних послова Републике Србије.

² Пресудом Међународног суда правде од 26.02.2007. године, одлучено је да Србије није починила нити планирала геноцид, али и да није извршила обавезу да спречи геноцид у Сребреници. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007.*

³ Закон о потврђивању Споразума о успостављању Међудржавног савета за сарадњу између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине, “Службени лист СРЈ - Међународни говори”, број 9/2001.

нерешена питања јесу питања ратних злочина, статуса лица избеглих из Босне и Херцеговине у Србију, сукцесије имовине бивше СФРЈ и правно недефинисана заједничка граница, којем питању је посвећен овај рад.

2. ХРОНОЛОГИЈА НАСТАНКА И ТРЕНУТНО СТАЊЕ ГРАНИЦЕ

Спор око државне границе заправо није директна последица само потоњег рата, већ своје корене вуче и из ранијих периода, па је за разумевање генезе разграничења Србије и БиХ потребно вратити се у прошлост. Ако занемаримо чињеницу да је Дрина после смрти цара Теодосија 395. године постала граница између Западног и Источног римског царства,⁴ као и различита разграничења из каснијих историјских периода (средњовековна босанска држава, отоманска окупација итд.), може се рећи да је прва модерна претеча данашње границе Србије и БиХ на реци Дрини успостављена 1878. године, након Берлинског конгреса.

Берлинским споразумом, Кнежевини Србији призната је пуна сувереност и независност, док је Аустроугарска добила право да окупира Босну и Херцеговину, уз формално задржавање суверенитета Османског царства над тим областима. Раздобље аустроугарске власти над Босном и Херцеговином трајало је од 1878. до 1918. године и тај период је у контексту разграничења врло значајан јер је управо те 1878. године, на реци Дрини формирана државна граница између Кнежевине Србије (од 1882. године Краљевине Србије) и Аустроугарске, а самим тим и Босне и Херцеговине, као несамоствалног ентитета у оквиру аустроугарске монархије. Овакво стање практично ће остати непромењено све до 1918. године и формирања прве југословенске државе.⁵

Након завршетка Првог светског рата долази до стварања прве уједињене државе Јужних Словена која је обухватила и територију коју данас покривају суверене државе Србија и

⁴ Та подела ће се у историјском и симболичном смислу показати као судбоносна. Мит о Дрини као хиљадугодишњој граници источне и западне цивилизације настао је у 20. веку као идеја хрватског историчара Милана Шуфлаја, присталице Хрватске странке права и једног од идеолошких утемељивача усташког покрета.

⁵ С тим што је након Првог балканског рата, ова граница продужена на југ територијалним проширењем Србије на област некадашњег Новопазарског (Сјеничког) санџака.

Босна и Херцеговина. Ипак, осврт на административну поделу ове новонастале државе није од велике помоћи у разумевању садашњег граничног спора између Србије и БиХ. Пре свега, у првој Југославији, за разлику од стања у другој Југославији, нису постојали унутрашњи територијални ентитети под називом Србија и Босна и Херцеговина.⁶ У том периоду, а нарочито након 1929. године, када је званични назив државе промењен у Краљевина Југославија, долази до развоја појма југословенства. Овај политички пројекат заснивао се на тези о постојању јединствене југословенске нације и негирању посебних нација, па су у светлу таквих политичких околности и административне поделе земље и називи унутрашњих територијалних јединица били засновани на географским, а не и на другим релевантним критеријумима. Затим, та држава није била федерална већ унитарна, па самим тим ни територијални ентитети из којих се састојала нису имали обресе државности нити ниво самосталности као што су то имале републике у каснијој СФРЈ. Такође, административна подела прве Југославије често је мењана, што је резултирало одсуством било каквог континуитета у постојању територијално-управних јединица на чије би се државотворне тековине у овом спору супротне стране евентуално могле позвати.⁷

По завршетку Другог светског рата, на крилима Комунистичке партије Југославије и новог, револуционарног државног руководства, створена је друга Југославија, па су се Србија и Босна и Херцеговина, сада као федералне јединице – републике, нашле у саставу ове државе, њихова граница била је административна, унутрашња граница, а распадом СФРЈ, ова административна, међурејубличка граница, прерасла је у међудржавну. Данас постоји условна подела на „старе“ границе, наслеђене од СФРЈ (Мађарска, Румунија, Бугарска и Албанија) и „нове“ границе настале након распада СФРЈ и међународног признања бивших југословенских република као нових држава (Северна Македонија, Босна и Херцеговина, Хрватска и Црна

⁶ Осим у кратком периоду од 1918. до 1922. године, када је држава била подељена на седам привремених покрајина, од којих се једна јесте звала Србија, али се састојала из Јужне и Северне Србије, док се друга звала Босна и Херцеговина. „Вид.“ https://bs.wikipedia.org/wiki/Pokrajine_Kraljevine_Srba_Hrvata_i_Slovenaca, приступљено 29. 1. 2020.

⁷ У периоду од 1918. до 1922. године држава је била подељена на седам привремених покрајина, затим у периоду од 1922. до 1929. године на 33 области, а од 1929. до 1939. године на девет бановина, кад је формирана Бановина Хрватска.

Гора).⁸ Највећа разлика између „нових“ и „старих“ јесте у томе што су потоње одређене са ослоном на међународне уговоре. Дакле, период током и непосредно након Другог светског рата најзначајнији у погледу конституисања границе какву имамо данас јер су управо тада створене федералне јединице Србија и Босна и Херцеговина са територијалним обликом и површином коју имају и сада.⁹ Са друге стране, управо је неадекватно и неподобно разграничење Србије и БиХ из тог периода узроковало проблеме који егзистирају и у садашњости.

Са данашње тачке гледишта, врло је тешко установити на којим правним основама су повлачене границе између југословенских федералних јединица, као и од стране којих државних органа су оне повлачене. Анализом свих доступних историографских података може се закључити да ни АВНОЈ, као врховно законодавно, извршно и представничко тело током рата, ни Привремена народна скупштина Демократске Федеративне Југославије (у коју је АВНОЈ променио назив 10.08.1945. године), а ни Уставотворна скупштина од 29. 11. 1945. године нису донеле никакав званичан правни акт којим се успостављају и дефинишу административне границе између југословенских федеративних јединица. То није учинио ни први послератни устав¹⁰ којим је проглашено шест народних република, једна аутономна покрајина и једна аутономна област, већ је оставио да ово питање регулише Народна скупштина, која то никада није урадила. Анализирајући односе који су постојали у овом историјском периоду, очигледно је да су одлуке о повлачењу међурепубличких граница доношене под строгим велом тајности у оквиру Комунистичке партије Југославије.¹¹ Притом, игнорисани су сви релевантни критеријуми, а нарочито историјски и етнички и то највише на штету српског народа. Занемарујући ове критеријуме, руководство

⁸ Стратегија интересаног управљања границом у Републици Србији 2017-2020, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 9/2017.

⁹ Изузимајући Суторину која се до маја 1947. налазила у склопу НР Босне и Херцеговине, али је усменим договором између црногорских и босанскохерцеговачких комуниста додељена НР Црној Гори, Пре тога је НР Босна и Херцеговина у подручју Суторине имала излаз на Јадранско море и на бокоцоторски залив у дужини од 7 километара обале.

¹⁰ Устав ФНРЈ, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 10/1946.

¹¹ Приметно је да као један од стубова хрватске, али и бошњачке спољне и унутрашње политике доминира начелно противљење целокупном југословенском наслеђу, при чему се авнојевске границе изузимају и сматрају легитимним, па се очигледно ради о селективном кртицизму и својеврсној политичкој хипокризији.

Комунистичке партије Југославије очито је водило континуирану антисрпску политику која је резултирала чињеницом да је велики број Срба остао ван НР Србије, као тадашње матице. Наведено јасно доказују и резултати првог послератног пописа из 1948. године, према ком је у НР Босни и Херцеговини живело чак 1.136.116 Срба, односно 44,29 %, чиме су чинили већину у тој републици.¹²

Питање разграничења између Србије и Босне и Херцеговине у послератном периоду покренуло је више територијалних проблема. Полазна гранична линија разграничења кретала се током реке Дрине узводно до планине Звијезде источно од Вишеграда, да би ка југу пресецала доњи Лим. Од Зворника до ушћа Дрине у Саву између Мачве, са једне и Бијељине са друге стране, постојало је нерешено питање коришћења имања у граничном појасу. Због тога је Председништво Владе НР Србије упутило допис Председништву Владе ФНРЈ 18. јуна 1948. године, у коме је указало да имовински спорови у вези са коришћењем земишта у подручју села Белатин, захтевају хитно регулисање. Међутим, у историјским изворима о резултатима регулисања овог, у суштини правног питања између две републике, нема егзактних података. Други територијални проблем који је остао нерешен, односио се на повлачење границе у Полимљу. Током 1946. године, Влада НР Србије затражила је од федералних власти да реши овај проблем јер је постојећа граница својевремено обележена из стратегијских разлога. Села Мокре Ноге, Устибар, Међуречје, Миоче и Штрпце на основу таквог разграничења нашла су се административно у саставу вишеградског среза у НР Босни и Херцеговини, иако су географски, природно, саобраћајно и културно, најтешње повезана са прибојским срезом који се налазио у НР Србији.¹³

Дакле, спорно питање границе у Полимљу датира из овог периода, док је касније дошло до изградње хидроелектране “Зворник” и “Бајина Башта” на реци Дрини и железничке пруге Београд-Бар, која је једним делом пролазила кроз територију

¹² Упоредни преглед броја становника 1948, 1953, 1961, 1971, 1981, 1991, 2002. и 2011., Републички завод за статистику, Београд, 2011.

¹³ Душко Димитријевић, *Државне границе након сукцесије СФР Југославије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012, стр. 166.

СР Босне и Херцеговине, па је распадом заједничке државе актуелизовано питање протезања границе и на овим секторима.

Република Србија и Босна и Херцеговина немају закључен међудржавни споразум о граници. Након распада СФРЈ, некадашње административне границе између република прерасле су у међународне границе. Осим што је споран начин конституисања административних граница, спорна је и оправданост и легитимност прерастања тих граница у међународне.¹⁴ У сваком случају, у послератном периоду између Србије и БиХ није дошло до прецизне граничне демаркације услед већ спомињаних отежавајућих фактора и турбулентних дипломатских односа, међутим, нерегулисаност овог граничног питања није изузетак на экс-југословенском простору. Наиме, наша земља ни са једном од бивших југословенских република са којима дели заједничку границу нема закључен такав споразум, што представља и највећу разлику у односу на границе наше земље са преосталим суседним државама.

Укупна дужина државне границе између Србије и Босне и Херцеговине износи 370,9 км, од чега на копнени део границе отпада 109,9 км, а водени део границе 261 км.¹⁵ Од тога, највећи део водене границе представља река Дрина, затим, значајан део границе простире се дуж реке Саве, док у мањем делу и реке Лим и Увац представљају природну границу Србије и Босне и Херцеговине. Државна граница Србије према Босни и Херцеговини пружа се меридијански, од ушћа Дрине у Саву код Босанске Раче на северу, до села Поблаћа на тремеђи Србије, Црне Горе и БиХ, на југу. Највећим делом је природна и означена је током реке Дрине у северном делу и побрђем старовлашких планина, од Звијезде до Јаворја и Ковача, као и рекама Лимом и Увцем, у јужном делу. Читавом дужином, Србија се граничи са

¹⁴ У случају Југославије, одмах по проглашењу независности појединих република 1991. године, међународна заједница је заузела став да се унутрашње границе СФРЈ не могу мењати употребом силе, а резолуције које су тада доносили Европска заједница и Савет безбедности УН биле су засноване на ставу да уколико дође до дисолуције СФРЈ то треба да буде по републичким границама. У јануару 1992. године, тзв. Бадинтерова комисија применила је начело *uti possidetis juris* и заузела став да је дато начело, иако у почетку примењено у решавању питања деколонизације, данас општеприхваћено. Испоставиће се да је аналогна примена овог овог начела у случају Југославије била не само неоправдана, већ и погубна (превасходно због неправично повучених административних граница) и у крајњем је допринела још већем распиривању националних тензија.

¹⁵ Статистички годишњак Републике Србије, Републички завод за статистику, Београд, 2016.

Републиком Српском, док нема границу са другим ентитетом - Федерацијом Босне и Херцеговине.

3. ПРОБЛЕМАТИЧНЕ ТАЧКЕ И ПОКУШАЈИ РЕШАВАЊА СПОРНИХ ПИТАЊА

Граница Србије и БиХ својим већим делом није спорна. Међутим, на четири места она још увек није одређена на функционалан начин. Спорни су следећи сектори границе: село Међуречје између општина Прибој у Србији и Рудо у БиХ, затим подручје око ХЕ „Зворник” и „Бајина Башта” на Дрини, као и део железничке пруге Београд-Бар који пролази кроз територију БиХ код села Штрпци.

Географски и историјски најзанимљивије, дипломатски вероватно најизазовније, а може се са сигурношћу рећи и питање које у свакодневном животу највише отежава и компликује активности локалног становништва, јесте Међуречје¹⁶ – босанскохерцеговачка енклава у Србији.

Међуречје је насељено место у општини Рудо, Република Српска, БиХ. Површина села је 395,58 ха и са свих страна окружено је територијом Републике Србије, тако да са становништа БиХ ова територија представља ексклаву, а са становништа Србије енклаву.

Државна граница између општина Прибој и Рудо, дужине 49,25 км, у појединим својим деловима знатно одступа од природно-географске границе, због неубичајених критеријума њеног утврђивања. Граница почиње на тремеђи поменутих општина са општином Чајетина, а затим се пружа ка југу, коритом реке Увац до њеног ушћа у Лим и даље 2 км узводно коритом Лима. Северно од Прибоја граница повија ка западу развођем на планини Бич (Голет, 1386 м), 10 км јужно од Лима, остављајући у БиХ део леве долирске стране ове реке, са селима Устибар, Миоче и Мокронози. Источно од Устибра граница се враћа на Лим, пружајући се средином речног корита ка северозападу до Рудог, а затим се поново удаљава од реке и повија ка југозападу, преко Гајеве планине (1280 м), до тремеђе општина Рудо, Прибој

¹⁶ Понекад се ова енклава назива и Саставци, међутим Сатавци административно представљају сеоску месну заједницу која припада општини Прибој и чије се седиште налази у насељеном месту Међуречје.

и Чајниче. Гранична линија општина Рудо и Прибој између прибојских села Батковићи на западу, Херцеговачка Голеша на југу и Касидоли на истоку, има специфичан облик енклаве (тзв. „бела мрља“) која се дубоко увукла према централном делу прибојске општине. У овом „острву“ се налази Катастарска општина Међуречје, која припада босанској општини Рудо иако је са свих страна окружена територијом Србије.¹⁷

Историјске чињенице о формирању енклаве на територији Србије су мало познате. Претпоставља се да је она историјско наслеђе са краја XIX и почетка XX века, када се овде смењивала турска и аустроугарска власт. После Берлинског конгреса 1878. године Аустроугарска је окупирали БиХ и општине Прибој, Пријепоље и Пљевља. По Берлинском конгресу Аустроугарска је добила право да своје гарнизоне држи на територији Турске, па је то био случај и са Међуречјем, односно Саставцима. Након анексије БиХ и повлачења из Рашке области 1908. године, Аустроугарска је задржала Саставке у својим границама. Према тумачењу добијеном на терену, заједно са аустријским војницима ка БиХ су се повлачиле и турске аге и бегови, од којих су неки били толико моћни да су се према границама њихових поседа одређивале и државне границе. Енклава је настала тако што је један од моћнијих и утицајнијих бегова успео да задржи своје имање површине око 400ха на левој страни Лима.¹⁸ Према другом тумачењу, тај део територије задржала је Аустроугарска приликом повлачења из Полимља, ради експлоатације шумске грађе са подручја прибојске и пљеваљске општине, због повољних услова транспорта воденим путем, рекама Поблаћницом, Лимом и Дрином. Утврђивањем границе између БиХ и Србије са великим испупчењем код села Устибар, Миоче и Мокронози и босанским „острвом“ Међуречје, остварени су интереси тадашњих великих сила да граница „пређе“ Дрину и да се део територије БиХ што дубље увуче према српској територији и њеним значајним војногеографским објектима и комуникацијама.¹⁹

¹⁷ М. Ђирковић, Р. Голић, „Проблем границе између Србије и Босне и Херцеговине код насеља Саставци“, Географски институт Јован Цвијић, Београд, 2007, стр. 2.

¹⁸ По причи мештана, један босански бег је једној од својих жена поклонио 400 хектара у Саставцима и од Анексије Босне и Херцеговине тај посед је пратио судбину БиХ.

¹⁹ М. Ђирковић, Р. Голић, „Проблем границе између Србије и Босне и Херцеговине код насеља Саставци“, Географски институт Јован Цвијић, Београд, 2007, стр. 3.

Земљишне књиге показују да Саставци/Међуречје припадају К.О. Међуречје у општини Рудо. Такво стање је заведено у књигама на основу аустроугарске карте из 1884. године, која је и данас у употреби у катастарској служби ове општине. Пошто су основу за катастар у свим општинама БиХ представљале аустроугарске земљишне књиге, ово стање је и верификовано. Граница коју су Аустроугари поставили према Турској преживела је стварање и рушење претходних Југославија и одржала се до данас. Тако постављена, није представљала проблем све до рата у БиХ, од 1992. до 1995, али пошто су бивше републике постале државе и ова граница је постала међудржавна.²⁰

Овакво стање представља велики проблем за становништво појединих руђанских и прибојских села, с обзиром да комуникација са општинским центрима функционише отежано, до њих се може доћи само преко територије друге државе, уз неколико прелазака државне границе. Тако се из многих прибојских села до самог Прибоја може доћи магистралним путем Пљевља-Прибој који води кроз БиХ и преко енклаве Међуречје, а сличне проблеме имају и становници босанских села Устибар, Миоче, Мокронози и Увац који до општинског центра, Рудог, долазе путем који пролази кроз атар села Сјеверин у Србији и два пута пресеца државну границу. Затим, из енклаве Међуречје до Рудог пут води најпре неколико километара кроз територију Србије, потом кроз село Устибар (БиХ), село Сјеверин (Србија), да би поново ушао на територију БиХ. Свакодневни преласци неколико граница стварају велике тешкоће становницима прибојских села који у Прибоју раде, школују се или преносе пољопривредне производе. За прелазак границе моторним возилима, неопходан је зелени картон, а морају се плаћати и царинске и шпедитерске таксе. Као алтернативу, становништво често користи и локалне сеоске путеве који не пресецају државну границу, али су у веома лошем стању. Несвакидашњост Саставака је у томе што иако катастарски припада Рудом, сви објекти из времена СФРЈ, као што су пошта, основна школа, полицијска станица, амбуланта и канцеларија месне заједнице припадају Србији, па је и функционисање тих служби отежано. Порез се у већини случајева плаћа и Србији и БиХ јер многи мештани имају имовину у обема државама, а плаћање

²⁰ Исто, стр. 3.

у енклави се врши како динарима, тако и у конвертибилним маркама и еврима. Такође, долази и до апсурдних ситуација да гранична линија пролази кроз имања, делећи чак и породична гробља, па је прекопотребно постојећу границу утврдити на функционалнији начин.

Први покушај решавања граничног питања у Полимљу датира још из 1946. године,²¹ а послератни процес решавања граничног питања у Полимљу почео је 2001. године у оквиру Међудржавне дипломатске комисије за државну границу тадашње СР Југославије и БиХ. Усвајањем међудржавног Споразума о поједностављеном поступку промета људи и робе на граничним прелазима Увац и Устибар-Ваган између тадашње Србије и Црне Горе и БиХ 2005. године,²² донекле су ублажени проблеми локалног становништва, али суштински нису решени.

Ставови две државе о начину решавања граничних питања знатно се разликују. Република Србија је упутила БиХ предлог да се, уместо развођа на планини Бич, као граница утврди средина реке Лим од ушћа Увца до села Сјеверина, тако да руђанска села на левој страни Лима, Устибар, Миоче и Мокронози припадну општини Прибој у Србији, којој и иначе природно и економски гравитирају. Тиме би у састав Србије ушла и спорна енклава Међуречје у прибојској месној заједници Саставци. На тај начин у великој мери био би решен проблем саобраћајне одсечености око две трећине територије општине Прибој од центра општине, као и економски и административни проблеми који проистичу из постојећег стања. За све територије које би јој припале, Србија је понудила одговарајућу територијалну компензацију у корист БиХ, по принципу „метар за метар квадратни земљишта истог квалитета”. Општина Прибој предложила је за размену шумско

²¹ Тада је председник Владе НР Србије Благоје Нешковић тражио од државних власти да реше овај проблем пишући: „Оваква граница је својевремено обележена из стратегијских разлога. Отуда се и данас села Мокре Ноге, Устибар, Међуречје, Миоче и Штрпце налазе административно у саставу Среза вишеградског (НР БиХ), иако су у непосредној близини Прибоја са којим су најтешње повезана географски, природно, саобраћајно и културно. Поједина од ових села удаљена су од Прибоја свега 1км. Становништво тих села служи се искључиво прибојском пијацом за размену својих производа, и тражи да сеприкључи Срезу прибојском, односно НР Србији...” „Вид.“ Дневни лист „Глас јавности”, 27.08.1999.

²² Закон о ратификацији Споразума између Србије и Црне Горе и Босне и Херцеговине о поједностављеном поступку промета људи и робе на граничним прелазима Увац-Увац и Ваган-Устибар, “Службени лист СЦГ” - Међународни уговори, бр. 6/2005.

земљиште истог квалитета на ком не живи велики број становника, па не би било већих миграција. На другој страни, Комисија за границе БиХ предлаже да се граница одреди стварањем узаног коридора којим би енклава Саставци добила везу са општином Рудо. Босанскохерцеговачка страна сматра да треба потписати Билатерални споразум о граници између две државе у садашњем облику, а затим преговарати о размени територија, док Комисија за границе Србије предлаже да се гранични проблеми реше пре усвајања наведеног документа. На трећој најбитнијој страни су становници енклаве, али при решавању граничног питања нико не пита за њихово мишљење. По речима председника Месне заједнице Саставци, најбоље решење за њих би било да се енклава прогласи бесцаринском зоном, како би се становништво могло несметано кретати и преносити своје производе.²³

Како је већ речено, спорна су и подручја око хидроелектрана „Зворник” и „Бајина Башта”. Наведени хидроенергетски објекти изграђени су на реци Дрини која је имала највећи хидропотенцијал у земљи, међутим, у то време се није наслућивало да ће врло брзо доћи до распада заједничке државе и да ће река Дрина поново бити граница. С обзиром на управо такав сценарио, актуелизован је проблем државне границе око ових подручја. Поменуто хидроелектране Србија је у претходној државној заједници изградила из сопствених финансијских средстава, оне се и даље налазе у њеном власништву, односно у власништву јавног предузећа “Електропривреда Србије”, а чињеница да их данас пресеца државна граница која води средином тока Дрине, не би смела да доводи у питање стечена имовинска права. Проблем је посебно изражен код ХЕ “Бајина Башта” чији се генератори налазе на територији БиХ. Када је реч о хидроелектранама поставља се и питање поплавлених територија насталих акумулацијом воде неопходне за рад електрана, односно, проблем настаје када је хидроелектрана у власништву једне државе, а поплавлено подручје у власништву друге. У конкретном случају, Србија полаже право по основу откупа земљишта на левој обали Дрине, у босанскохерцеговачким општинама Зворник, Братунац, Сребреница, Рогатица и Вишеград, који је у току градње хидроелектрана било потоњено и претворено у акумулационо

²³ М. Ђирковић, Р. Голић, „Проблем границе између Србије и Босне и Херцеговине код насеља Саставци”, Географски институт Јован Цвијић, Београд, 2007, стр. 7.

језеро,²⁴ до су са друге стране, присутни су дијаметрални ставови, а било је и претњи тужбом.²⁵

За Србију, подручја око наведених хидро-акумулационих комплекса имају посебан значај, због чега је наша земља на становишту да гранична линија не би требало да пресеца објекте од виталног економског значаја. Србија је изнела предлог да се државна граница са средине речног корита помери на леву обалу Дрине, 300 метара низводно и 200 метара узводно од ових објеката, како би се они нашли на на њеној територији. Заузврат, Босни и Херцеговини понуђена је одговарајућа површина реке Дрине која тренутно припада Србији, те би на појединим речним секторима дошло до померања границе према десној обали Дрине у корист БиХ. Ипак, овакав предлог за сада није наишао на одобравање друге стране.

Поред подручја око хидроелектрана, као критична означена је и деоница железничке пруге Београд-Бар на територији БиХ између села Јабланица у општини Чајетина и Штрпци у општини Рудо. Пруга је пуштена у саобраћај 1976. године, а сама изградња била је додатно оптерећена трзавицама о начину финансирања између републичких руководства, па су 1971. године изградњу преузеле одвојено СР Србија и СР Црна Гора. Пруга Београд-Бар је била највећи и најскупљи инфраструктурни пројекат у време СФР Југославије, њена изградња коштала је око 449 милиона америчких долара, од чега су више од две трећине финансирале СР Србија и СР Црна Гора, а једну трећину федерација. Приликом градње пруге се није пуно пажње обраћало на чињеницу да десетак километара пруге пролази кроз територију Босне и Херцеговине. Као и у случају хидроелектрана, наша земља заступа став да државна граница не би требало да пресеца ни важне саобраћајне комуникације, па је у том смислу предложила да се гранична линија повуче дуж пруге, уз територијално компензовање Босне и Херцеговине на неком другом потезу који би био накнадно утврђен. Такав предлог образложен је чињеницом да би евентуално измештање железничке пруге код села Штрпци на територију Србије био технички компликован и финансијски

²⁴ Душко Димитријевић, *Државне границе након сукцесије СФР Југославије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд 2012, 205.

²⁵ N1 Sarajevo, *Opština Srebrenica zbog zemljišta spremna da tuži Srbiju*, <http://rs.n1info.com/Region/a84242/Opstina-Srebrenica-zbog-zemljista-spremna-da-tuzi-Srbiju.html>, 31.01.2020.

скуп пројекат. Нажалост, због ригидности Босне и Херцеговине по питању дефинитивног разграничења и на овом сектору на снази је *status quo*.

4. ЗАКЉУЧАК

Нерешено питање границе не оптерећује само билатералне односе две земље на највишем дипломатском нивоу, већ ствара свакодневне проблеме и за становништво које живи у пограничним областима, што по правилу и јесте најтежа последица пограничних спорова. Отежане су свакодневне активности, као што су одлазак на посао или школу, затим, отежано је и коришћење земље у приватном власништву, потребне су путне исправе за кретање на малом простору, подносе се захтеви за двојна држављанства, а ту су и проблеми са продајом робе због царина и осталих трошкова. Такође, актуелизацијом разграничења код хидроелектрана „Зворник” и „Бајина Башта”, као и у вези са пругом Београд-Бар, могу бити угрожене виталне привредне активности као што су снабдевање енергентима или циркулација људи и робе, што може имати лош утицај на пољу економије, а познато је да економска сарадња Србије и БиХ представља једну од ретких „светлих тачака“ у односима две земље. Ако се свему наведеном дода и генерално лоша економска ситуацијама у крајевима директно погођеним предметним питањем, Полимљу и Подрињу, евидентно је да текући гранични проблеми само додатно доприносе замирању тих области.

Након обостраног међународног признања, две државе су поштовале територијални *status quo* договорен Дејтонским мировним споразумом. У циљу решавања свих побројаних граничних питања, државе су оформиле своје комисије, а 2001. године су започети преговори посредством Међудржавне дипломатске комисије за државну границу тадашње СР Југославије и БиХ. Међутим, комисије су се нередовно састају, па ни конкретни резултати нису постигнути.

Односе две земље оптерећује чињеница да ни једна ни друга земља не могу да се окарактеришу као земље високе политичке стабилности при чему у нестабилности ипак предњачи Босна и Херцеговина у којој не постоји консензус ни око једног важног

питања. Народни суверенитет, основа највећег броја светских држава, принцип који истиче да ауторитет државе и њена власт произлазе и одржавају се пристанком њеног становништва, није основа власти у БиХ, држави коју значајан део њеног становништва не доживљава у потпуности као своју. Бројне су чињенице које потврђују тезу о екстремној политичкој нестабилности БиХ. Најпре, њен устав, као највиши правни акт сваке земље, није донело највише законодавно тело, каква је иначе пракса, већ је он саставни део Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, познатијег као Дејтонски мировни споразум. Потом, Босна и Херцеговина почива на конститутивности три народа, Срба, Хрвата и Бошњака. Затим, карактерише је изузетно сложена унутрашња подела и административно састоји из два ентитета, Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине, при чему је потоњи додатно подељен на кантоне итд. Побројаним примерима списак административно-политичких „аномалија“ наведеним дефинитивно се не завршава, те би анализа државно-политичког уређења БиХ свакако превазишла оквира овог рада и завређује да као засебна тема буде концизно обрађена. Следствено наведеном, без претеривања се може рећи да је БиХ нефункционална држава и да као таква опстаје услед напора међународне заједнице, која је вођена својим интересима, али и страховањем за судбину БиХ у случају њене дезинтеграције, па није чудно што Србија има веома сложене односе са својим западним суседом. Због тога се сваки позитиван помак на пољу решавања пограничног спора, на унутрашњој политичкој БиХ цени може имати супротан ефекат и бити протумачен као попуштање „омраженом суседу“,²⁶ што представља додатну препреку на путу ка проналажњеу консензуса по питању границе.

Упркос свему, не би било претеривање рећи да Босна и Херцеговина, узимајући у обзир економске, историјске и демографске факторе, за Србију представља најважнијег суседа чиме се значај правично и обострано прихватљивог уређења границе подиже на највиши ниво. Када се томе дода чињеница да у конкретном случају није неопходно „исправљање криве Дрине“ зарад „мирне Босне“, већ се ипак ради о релативно лако решивим

²⁶ Политичари на простору бивше Југославије редовно злоупотребљавају национализам као оруђе за манипулацију становништвом, а Босна и Херцеговина због свог вишенационалног карактера и бурне прошлости представља посебно плодно тло за ту методу.

граничним питањима, остаје нада да ће се она што пре решити непосредним преговорима две државе, где би доминантни били правни аргументи у односу на политичке и где би се строго водило рачуна о интересима локалног становништва из проблематичних подручја које је највише погођено тренутним стањем.

ЛИТЕРАТУРА

Тирковић Марија, Голић Рајко, „Проблем границе између Србије и Босне и Херцеговине код насеља Саставци”, Географски институт Јован Цвијић, Београд, 2007.

Димитријевић Душко, *Државне границе након сукцесије СФР Југославије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012.

ПРАВНИ И ДРУГИ ИЗВОРИ

Билатерални односи са страним државама-Босна и Херцеговина, Министарство спољних послова Републике Србије.

Закон о потврђивању Споразума о успостављању Међудржавног савета за сарадњу између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине, “Службени лист СРЈ - Међународни уговори”, број 9/2001.

Закон о ратификацији Споразума између Србије и Црне Горе и Босне и Херцеговине о поједностављеном поступку промета људи и робе на граничним прелазима Увац-Увац и Ваган-Устибар, “Службени лист СЦГ” - Међународни уговори, бр. 6/2005.

Статистички годишњак Републике Србије, Републички завод за статистику, Београд 2016.

Стратегија интересаног управљања границом у Републици Србији 2017-2020, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2017.

Упоредни преглед броја становника 1948, 1953, 1961, 1971, 1981, 1991, 2002. и 2011., Републички завод за статистику, Београд, 2011.

Устав ФНРЈ, Службени лист ФНРЈ, бр. 10/1946.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007, пресуда Међународног суда правде од 26.02.2007. године.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

N1 Sarajevo, Општина Srebrenica zbog zemljišta spremna da tuži Srbiju, <http://rs.n1info.com/Region/a84242/Opstina-Srebrenica-zbog-zemljišta-spremna-da-tuzi-Srbiju.html>, 31.01.2020.

Stevan Karać

OPEN ISSUES IN THE DEMARCATION PROCESS BETWEEN THE REPUBLIC OF SERBIA AND BOSNIA AND HERZEGOVINA

Resume

At the end of May 2001, the Interstate Council for Cooperation between the then Federal Republic of Yugoslavia and Bosnia and Herzegovina was constituted in Belgrade, and in this way the two countries, at least in principle, expressed their willingness to resolve mutual disagreements. The main goals of this body are: promoting the principles of good neighborly relations and coordination of activities in the field of foreign policy, relations with third countries and international organizations, resolving the issues related to succession of former Yugoslavia's property, combating terrorism and organized crime and resolving other issues of common interest, including and the border dispute. However, the functioning of the Council is largely dependent on the political relations between Serbia and Bosnia and Herzegovina, which often vary, due to constant political turbulences. In addition, the Council meets irregularly, which results in the absence of practical results and renders this interstate institution extremely inefficient. The Council should be "revived" as soon as possible by redefining the existing Agreement for the establishment of an Interstate Cooperation Council, and then consolidating the mechanisms within it. It is necessary to hold more frequent meetings of this body which would facilitate the resolution of the ongoing demarcation problem. Also, including representatives of both entities of Bosnia and Herzegovina, as well as representatives of local self-governments, in which the critical points are located, should be considered. In any case, the absence of constructive dialogue between the top representatives of two countries and the lack of solutions for the border dispute, does the most harm to the citizens.

As explained in the thesis, three sectors are disputed. They differ from each other in economic importance, period from which they originate, causes of their occurrence, ways and possibilities of solving problems, etc. The Bosnian-Herzegovinian enclave of Međurečje is a relic of the past that has survived to this day. It causes the most daily difficulties for the local population and leads to many absurd situations. On the other hand, the issues of the Belgrade-Bar railway line and the Zvornik and Bajina Basta hydroelectric power plants are more significant from an economic point of view, as they are the most important railway in the region and vital hydropower facilities. Either way, the diplomatic challenges in connection with common border are not insurmountable, there is an institutional frame for

negotiating and the issues could be overcome with a little more enthusiasm and willingness to compromise. Unfortunately, due to political interference, the process of demarcation between Serbia and BiH is still incomplete, but hopefully, the things will improve in near future.

Keywords: Serbia, Bosnia and Herzegovina, state border.

* Овај рад је примљен 19. фебруара 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. јуна 2020. године.

ПАРЛАМЕНТАРНА ХРОНИКА

Бранко РАКИЋ*

Правни факултет
Универзитета у Београду

УДК 342.53(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122020.8>

О ТРАЈАЊУ МАНДАТА ЧЛАНОВА НАДЗОРНОГ ОДБОРА

1. Крајем децембра прошле године Народна скупштина је именовала чланове Надзорног одбора, тела које врши општи надзор над поступцима политичких странака, кандидата и средстава јавног обавештавања у току изборних активности (члан 99. став 1. Закона о избору народних посланика). Ово тело последњи пут именовано је за парламентарне изборе 2000. године. Оскудно и узгредно уређено Законом, без одговарајуће праксе његовог функционисања, у вези с њим поставила су се одређена питања попут његове природе, положаја у систему органа надлежних за спровођење избора, конкретног делокруга послова, као и трајања мандата. Овде ће бити више речи о трајању мандата Надзорног одбора, јер одговор на ово питање подразумева да се претходно расправе и друга, горе наведена питања.

2. Одредбе које се односе на Надзорни одбор садржане су у члановима 99. и 100. Закона о избору народних посланика (*Службени гласник РС*, бр. 35/2000, 57/2003 – одлука УСРС, 72/2003 – др. закон, 75/2003 – испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 28/2011 – одлука УС, 36/2011, 104/2009 – др. закон и 12/2020), који се налазе у Глави XII насловљеној „Трошкови спровођења избора“. Те одредбе гласе:

„Члан 99.

(1) У поступку спровођења избора општи надзор над поступцима политичких странака, кандидата и средстава

* Електронска адреса аутора: branko@ius.bg.ac.rs.

јавног обавештавања у току изборних активности спроводи надзорни одбор.

(2) Надзорни одбор има десет чланова од којих половину чланова именује Народна скупштина Републике Србије на предлог Владе Републике Србије, а половину на предлог посланичких група у Народној скупштини Републике Србије из реда истакнутих јавних радника, под условом да они нису чланови органа политичких странака које учествују на изборима.

(3) Председника надзорног одбора бирају између себе чланови надзорног одбора тајним гласањем.

Члан 100.

(1) Надзорни одбор:

1. прати предизборне активности и указује на евентуалне неправилности у поступању политичких странака, кандидата и других учесника у изборном поступку,

2. контролише поступање средстава јавног обавештавања у примени одредаба овог закона које се односе на обезбеђивање равноправних услова за представљање подносилаца изборних листа и кандидата са изборних листа,

3. предлаже мере за поштовање једнакости кандидата у излагању њихових програма,

4. обраћа се јавности ради заштите моралног интегритета личности кандидата,

5. упозорава на поступке политичких странака органа управе, кандидата и средстава јавног обавештавања којима се омета изборна кампања и угрожава једнакост права свих кандидата.

(2) Ако било који учесник у изборној кампањи својим понашањем позива на насиље, шири националну, верску или расну мржњу или подстиче на неравноправност полова, надзорни одбор за изборну кампању без одлагања ће дати иницијативу за покретање поступка пред надлежним државним органима.

(3) Ако се споразум из члана 51. овог закона не закључи у предвиђеном року, надзорни одбор утврдиће број и трајање емисија за равноправно представљање подносилаца изборних листа.“

Одредбе које се тичу састава, избора и надлежности Надзорног одбора недоречене су и у недовољном складу са осталим одредбама Закона о избору народних посланика, као и са одредбама неких других прописа. Индикативна је већ сама чињеница да су те одредбе (а то су једине одредбе које се непосредно односе на Надзорни одбор) садржане у Глави XII Закона о избору народних посланика насловљеној „Трошкови спровођења избора“, где им свакако није место. Надлежности Надзорног одбора нису довољно јасно одређене, а посебно су нејасни његов однос (укључујући и разграничење надлежности) са неким телима регулисаним другим законима, попут Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ), али у одређеној мери и са Републичком изборном комисијом и бирачким одборима, који су регулисани Законом о избору народних посланика.

Једно од питања које није регулисано је питање трајања мандата чланова Надзорног одбора, о чему ће овде посебно бити речи. То је једно од питања које ће бити неопходно регулисати при првој наредној измени Закона о избору народних посланика, али је нужно до тада одговарајућим тумачењем попунити правну празнину која постоји у Закону.

Пре изношења предлога како би требало тумачити важеће прописе ради одређивања трајања мандата чланова Надзорног одбора (дакле посматрано *de lege lata*) и како би требало регулисати то питање путем легислативне интервенције (посматрано *de lege ferenda*), неопходно је указати на улогу и место овог органа.

3. Из текста чланова 99. и 100. Закона о избору народних посланика проистиче да је улога Надзорног одбора, на уопштен и поједностављен начин речено, да се стара о поштовању равноправности у представљању подносилаца изборних листа и кандидата на изборима, као о отклањању других неправилности у изборном процесу. А обезбеђење равноправности и ваљаних услова у изборном поступку у крајњем исходу има за циљ обезбеђење остварења и заштиту изборног права учесника на

изборима, како пасивног изборног права («подносилаца изборних листа и кандидата на изборима» о којима говоре цитиране одредбе), тако и активног изборног права (права грађана да у ваљаном поступку бирају своје представнике).

Изборно право спада у круг људских права загарантованих Уставом Републике Србије, прецизније његовим чланом 52. који гласи:

„Изборно право

Члан 52

Сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде бираан.

Изборно право је опште и једнако, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично.

Изборно право ужива правну заштиту у складу са законом.“

Изборно право је разрађено у Глави II Закона о избору народних посланика (чл. 9-11.), насловљеној „Изборно право“. Члан 9. Закона на следећи начин одређује изборно право:

„Члан 9

Изборно право у смислу овог закона обухвата право грађана да на начин и по поступку који је утврђен овим законом: бирају и буду бирани; кандидују и буду кандидовани, одлучују о предложеним кандидатима и изборним листама; да кандидатима јавно постављају питања; да буду правовремено, истинито, потпуно и објективно обавештени о програмима и активностима подносилаца изборних листа и о кандидатима са тих листа, као и да располажу другим правима која су предвиђена овим законом.“

Просто поређење цитираних одредби члана 9. Закона о избору народних посланика с једне стране и његових чланова 99. и 100. с друге стране, јасно показује да је задатак Надзорног одбора у крајњем исходу да заштити активно и пасивно изборно право, као једно од Уставом заштићених људских права, које се налази у основи функционисања сваког демократског поретка.

Надзорни одбор има, дакле, веома значајну функцију, те су сви, како његови чланови тако и други субјекти, дужни да третирају тај орган у складу са његовим значајем. Ово се односи и на тумачење норми које се тичу Надзорног одбора, укључујући и тумачење важећих одредби у циљу утврђивања трајања мандата чланова Надзорног одбора.

Када се говори о значају Надзорног одбора треба посебно подвући и то да њега „именује Народна скупштина [...] из реда истакнутих јавних радника“ (члан 99. став 2. Закона о избору народних посланика).

Чланови 6. и 7. Закона о избору народних посланика, који наводе органе који имају одговарајуће улоге у изборном процесу, не помињу Надзорни одбор.

Ти чланови гласе:

„Члан 6

Органи за спровођење избора су Републичка изборна комисија и бирачки одбори.

Члан 7

Заштиту изборног права обезбеђују Републичка изборна комисија, Управни суд и надлежни судови.“

У Глави V Закона (са члановима 28. до 39.) насловљеној „Органи за спровођење избора“ говори се само о Републичкој изборној комисији и бирачким одборима. Већ смо навели и образложили да и овлашћења Надзорног одбора имају за циљ заштиту изборног права.

С друге стране, иако члан 6. и 7. и Глава V Закона о избору народних посланика под „органима за спровођење избора“ подразумевају Републичку изборну комисију и бирачке одборе, што би, *a contrario*, значило да Надзорни одбор не спада у ту категорију, члан 99. став 1. експлицитно каже оно што је и иначе јасно, а то је чињеница да Надзорни одбор општи надзор над поступцима побројаних субјеката у току изборних активности спроводи „у поступку спровођења избора“. Дакле у оквиру поступка спровођења избора. Тако експлицитно пише, мада чак и кад не би писало, елементарна логика говори да је надзор

над поступањем субјеката који учествују у изборном поступку саставни део спровођења изборног поступка.

Наведене недоследности су, као и место у Закону на коме се налазе одредбе које се односе на Надзорни одбор (глава у којој су регулисани „Трошкови спровођења избора“) и недореченост тих одредби, очигледно последица накнадног убацивања одредби о Надзорном одбору у законски текст приликом његове израде. Таква ситуација не би смела да доведе до тога да се приликом тумачења норми, положај Надзорног одбора умањи у односу на оно што захтева његова напред описана улога једног од заштитника изборног права, као Уставом загарантованог људског права.

4. У Закону о избору народних посланика није прописано ни када се бирају чланови Надзорног одбора ни када им престаје мандат, односно у ком периоду постоји сам Надзорни одбор.

У ситуацији када није предвиђено трајање мандата неког тела, односно његових чланова, важи правило да мандат траје до момента када субјекат који их је успоставио/именовао не донесе одлуку о престанку мандата. Овакав начин окончања мандата је утолико нужнији када је у питању орган који има тако значајну функцију какво је контролисање поштовања правила којима се штити изборно право, као Уставом загарантовану људско право, што је задатак Надзорног одбора. Пре окончања мандата било би неопходно да орган у питању, у овом случају Надзорни одбор, поднесе органу који га је основао, у овом случају Народној скупштини, извештај о свом раду (што не искључује могућност/обавезу подношења извештаја и током трајања мандата, а по окончању неких битних фаза у раду органа, аналогно обавези Републичке изборне комисије, предвиђеној чланом 34. став 1. тачла 16. Закона о избору народних посланика, да Народној скупштини подноси извештај о одржаним изборима).

Поставља се питање у ком тренутку би Народна скупштина требало да донесе одлуку о престанку мандата чланова Надзорног одбора, односно самог Надзорног одбора. Пошто тај моменат није експлицитно одређен у Закону о избору народних посланика, за разлику од момента престанка мандата чланова Републичке изборне комисије и бирачких одбора (чланом 30. став 1. Закона о избору народних посланика прописано је: „Чланови Републичке

изборне комисије и њихови заменици именују се на четири године, а чланови бирачких одбора и њихови заменици за сваке изборе.“), неопходно је до одговора на наведено питање доћи тумачењем постојећих одредби, односно применом неке од техника попуњавања правних празнина.

Прва могућност је да се сматра да се Надзорни одбор, аналогно бирачким одборима, именује за конкретне изборе и да му мандат престаје окончањем изборног поступка. Овакво решење није експлицитно прописано за Надзорни одбор. Међутим, правило је да када се ради о телима формираним ради обављања одређеног задатка чије је трајање ограничено на одређени временски период, онда мандат тог тела траје до окончања задатка. Генерално посматрано, овакво ограничење трајања мандата на период обављања задатка датог тела такође би требало да буде експлицитно прописано у одговарајућем правном акту (као што је то учињено у случају бирачких одбора), али се изузетно о таквом ограничењу трајања мандата може закључити на основу јасно лимитираног времена обављања задатка. Из одредби чланова 99. и 100. Закона о избору народних посланика на први поглед проистиче да су задаци Надзорног одбора ограничени на период трајања изборног поступка, а то би требало да буде период од расписивања избора до објављивања резултата избора. Међутим, није тако.

Постоји већи број разлога због којих би ипак требало сматрати да мандат Надзорног одбора не би смео да буде ограничен само на конкретан изборни поступак:

а. Значај органа

Најпре, значај улоге Надзорног одбора (која није просто техничка улога, већ улога старања о поштовању изборног права) захтевао би стабилност и трајност у његовом постојању и функционисању. Такође и чињеница да се чланови Надзорног одбора, према члану 99. став 2. Закона о избору народних посланика, бирају „из реда истакнутих јавних радника“, и то што их бира Народна скупштина, елементи су који доприносе значају овог органа. Његово третирање као *ad hoc* тела било би у потпуном нескладу са његовим значајем.

б. Улога Надзорног одбора и након окончања изборног поступка

Чак и када се ради о конкретним изборима, могуће је, имајући у виду надлежности Надзорног одбора, да се испостави да постоји потреба да Надзорни одбор настави да функционише и након окончања самог изборног поступка (проглашења званичних резултата и подношења одговарајућег извештаја Народној скупштини). Ако би, рецимо, Надзорни одбор, у складу са чланом 100. став 2. Закона о избору народних посланика, иницирао неки поступак пред „надлежним државним органом“ у случају да „било који учесник у изборној кампањи својим понашањем позива на насиље, шири националну, верску или расну мржњу или подстиче на неравноправност полова“, не би било препоручљиво да он као иницијатор престане да постоји док тај поступак траје, упркос чињеници да он не би могао да буде странка у таквом поступку, јер нема правни субјективитет. А такав поступак би могао да траје и дуго времена након објављивања резултата избора.

в. Учешће у другим изборима

Иако предвиђен и регулисан Законом о избору народних посланика, Надзорни одбор има улогу и у другим изборима. Наиме, члан 7. Закона о избору председника Републике (*Сл. гласник РС*, бр. 111/2007 и 104/2009 – др. закон) предвиђа: „Изборе за председника Републике спроводе органи који спроводе изборе за народне посланике.“ А члан 8. истог Закона прописује: „У питањима која овим законом нису посебно уређена сходно се примењују одредбе закона којим се уређује избор и престанак мандата народних посланика.“

Такође, члан 43. став 1. Закона о националним саветима националних мањина (*Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 – одлука УС, 55/2014 и 47/2018), са своје стране, предвиђа: „На избор националног савета и питања која нису уређена овим законом сходно се примењују одредбе закона којима се уређује избор народних посланика и закона којим се уређује управни спор.“ А члан 60. став 1. истог закона предвиђа: „Непосредне изборе за чланове националног савета спроводе органи који спроводе изборе за народне посланике.“

Сходна примена одредби Закона о избору народних посланика у оба случаја би морала да укључи и систем надзора предвиђен члановима 99. и 100. тог закона и код избора за председника Републике и за националне савете. А то значи да би Надзорни одбор, као орган који учествује у спровођењу избора за народне посланике требало да постоји и да поступа и код избора за председника Републике и за националне савете.

Дакле, редовни избори у чијем спровођењу, према наведена три закона, треба да учествује Надзорни одбор одржавају се веома учестало, готово сваке године (тако, последњих година, након парламентарних избора из 2016. године, одржани су председнички избори 2017. и избори за националне савете 2019. године). На жалост, Надзорни одбор није учествовао ни у једним од тих избора, иако је постојала законска обавеза да он буде формиран и да врши своју функцију на свим тим изборима.

Било би нерационално да Народна скупштина именује Надзорни одбор пред сваке од тих избора. Уместо тога, било би исправније применити аналогију са трајањем мандата РИК-а, тако да Надзорни одбор функционише у датом саставу током четири године. Ова аналогија има утолико више смисла што и чланове РИК-а и чланове Надзорног одбора именује Народна скупштина, пред којом је поступак именованја сложенији и спорији од поступка којим РИК именује чланове бирачких одбора.

г. Распуштање Народне скупштине и ванредни избори

Устав Републике Србије предвиђа, у члану 109, могућност распуштања Народне скупштине. Скупштину распушта председник Републике на образложени предлог Владе (члан 109. став 1.) или у случају да у року од 90 дана од конституисања Народне скупштине Влада не буде изабрана (члан 109. став 3). Такође и чланови 130. став 4. и 131. став 4. предвиђају да ће у случају да Народна скупштина изгласа неповерење Влади на предлог најмање 60 народних посланика или не изгласа поверење Влади на предлог саме Владе, председник Републике покренути поступак за избор нове Владе, а ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења или неизгласавања поверења, председник Републике ће бити дужан да распусти Народну скупштину и да распише изборе.

Распуштањем Народне скупштине престаје и мандат Владе (члан 128. став 3). У случају распуштања Народне скупштине председник Републике је дужан да истовремено са распуштањем распише нове изборе који морају да буду одржани у року од 60 дана од дана расписивања (члан 109. став 6). Према члану 109. став 7. Устава Народна скупштина која је распуштена врши само текуће или неодложне послове, одређене законом (те послове прецизира члан 52. Закона о Народној скупштини - *Службени гласник РС*, бр. 9/2010/), док члан 128. став 4 Устава предвиђа да Влада којој је престао мандат може да врши само послове одређене законом, до избора нове Владе (у члану 17. став 1. и 2. Закона о Влади – *Службени гласник РС*, бр. 55/2005, 71/2005 – испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС, 44/2014 и 30/2018 – др. закон) – предвиђено је да Влада којој је престао мандат може вршити само текуће послове ... и не може постављати државне службенике на положај у органима државне управе...).

Распуштање Народне скупштине и расписивање ванредних парламентарних избора нису ретка појава. Од увођења вишепартијског система у Србији до сада су избори за народне посланике у Народној скупштини Републике Србије одржани 11 пута, од чега су само три пута одржани као редовни (1990, 1997. и 2012. године), а осам пута као превремени/ванредни (1992, 1993, 2000, 2003, 2007, 2008, 2014. и 2016. године).

Ако Надзорни одбор не би имао трајнији мандат, попут мандата који има РИК, у случају распуштања Народне скупштине било би неопходно, да би се испоштовала законска обавеза именовања Надзорног одбора у складу са Законом о избору народних посланика и његовог функционисања, да се у веома кратком року (укупно 60 дана од распуштања/расписивања до одржавања нових избора) деси следеће: 1. Влада Републике Србије којој је престао мандат би као „текући посао“ морала да предложи половину чланова будућег Надзорног одбора, 2. другу половину би морале да предложи посланичке групе у распуштеној Народној скупштини, 3. затим би распуштена Народна скупштина као „неодложни посао“ именovala чланове Надзорног одбора, 4. Надзорни одбор би даље требало да се конституише и 5. у преосталом периоду до избора, ако би уопште било преосталог

периода, Надзорни одбор би обављао своју функцију. Не само што не би било у складу са улогом и значајем Надзорног одбора да његови чланови буду именовани у тако кратком року, већ је дискутабилно да ли би у условима када је Народна скупштина распуштена и Влади престао мандат уопште било могуће у таквом временском теснацу именовати Надзорни одбор и, ако би и било могуће, колико би предизборних активности од момента расписивања избора до момента конституисања Надзорног одбора измакло надзору који врши тај орган. При свему овоме, треба имати у виду да се чланови Надзорног одбора, према члану 99. став 2. Закона о избору народних посланика, бирају „из реда истакнутих јавних радника“, а то је категорија људи коју не само да није лако сакупити тек тако на брзину, него то није ни пристојно, као што није пристојно тако поступати ни према коме.

*
* *

Имајући све наведено у виду, у погледу трајања мандата Надзорног одбора (тј. његових чланова), требало би применити аналогију са трајањем мандата Републичке изборне комисије (четири године), прописаним чланом 30. став 1. закона о избору народних посланика.

* Овај рад је примљен 19. јуна 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. јуна 2020. године.

ПРИЛОЗИ

*Ратко МАРКОВИЋ**

УДК 34(497.11)(091)

Правни факултет

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122020.9>

Универзитета у Београду

СРБИЈИНЕ ГОДИШЊИЦЕ

Три годишњице српске државе и културе сложиле су се 2019. Крајем те године навршило се 150 година од рођења Слободана Јовановића, а средином 150 година од проглашења тзв. Намесничког устава и 150 година од увођења управног спора. Заслугом пре свега САНУ, прва годишњица била је обележена како пристоји том великом имену, друга је, неоправдано, у широј културној јавности Србије прошла незапажено, док је трећа, заслугом Управног суда Србије, обележана истакнутом конференцијом за коју је био објављен изванредно опремљен зборник ауторских радова са хронологијом закона и библиографским подацима о управном спору.

Омиљени стил Слободана Јовановића. Његов заокружени научни систем општег (теорија државе) и посебног државног (уставно право Србије и Краљевине СХС) права и његова готово романсирана, а научно заснована вишетомна политичка (уставна) историја Србије читавог XIX века, недосегнута су савршенства која је за дивно чудо створио један човек. Тешко је поверовати у то да ће Природа убудуће још једном Србину дати толико дарова. Због тога је прослава годишњице Слободана Јовановића уједно и слављење те чудесне моћи Природе.

Устав за Књажество Србију од 1869. назван је „Намеснички“ јер је био донесен када кнежеву власт није због малолетства („младољетства“) вршио кнез него наместо њега (отуда реч „намесништво“) трочлано Намесништво. Због тога му је било

* Аутор је редовни професор у пензији.

оспоравано важење, пошто је њиме био повређен кнез Михаилов уставни Закон о Народној скупштини од 1861, који је забрањивао промену устава „за време намесништва кнежевског достојанства“. Таквим, формално сумњивим уставом, извршен је, несумњиво, највећи заокрет у српској уставности. Кнежевина Србије, мада вазална држава без суверенства, неповратно је скренула с пута источњачког схватања државе којим је дотле ишла, на пут западноевропског схватања државе и устава. Лични режим преведен је у уставни – уместо деспотске владавине уграђене су полуге за уставну владавину. Устав је постао грудобран од монархове свемоћи. Није било реално од њега очекивати да ново схватање спроведе до краја. То ће учинити његов последник, Устав за Краљевину Србију од 1888. Али, неопходно је да је он поставио склоп уставне владавине када је у својој првој реченици рекао: „Књажество је Србија наследна уставна монархија са народним представништвом.“

У ту једну реченицу збијена су главна обележја новог схватања државе. По оријенталном схватању државу чине неизборни органи – наследни монарх и олигархијска тела чије чланове поставља. По европском схватању, државу уз наследног монарха чини и изборни парламент кога бирају грађани. Он дели законодавну функцију са монархом, а у монархијама с парламентарном владом бира и обара владу. Намеснички устав је претежни део законодавне функције поверио кнезу, али није допуштао да без одобрења скупштине настане закон (сем у случају угрожавања земаљске безбедности, а скупштина „није скупљена“, када кнез може издати ванредни закон који важи до прве скупштинске седнице). Намеснички устав је, држећи се Ристићевог схватања да је „задатак скупштине да прави законе, а не да обара владе“, уместо парламентарном, владу учинио монарховом. Показало се да је и таква скупштина била чаура из које ће временом изаћи прави парламент и парламентарна влада.

Да буде прави парламент, Народној скупштини били су сметња њен састав, крња законодавна надлежност и неограничено право кнеза да је распусти „па да нареди други избор народних посланика“. Скупштина се састојала „из посланика, народном слободно изабраних, и посланика, које Књаз бира [...] из реда људи који се одликују науком и искуством у народним пословима.“ Ови

други били су названи кнежеви или владини посланици, а сврха им је била, као и неприхваћеној Ристићевој идеји о горњем дому, да се ублажи у основи „сељачки“ карактер Народне скупштине. Ни посланике из прве групе није бирао сав народ него само пунолетни грађани који су плаћали грађански порез на имање. Скупштина није имала целу законодавну власт, јер није могла ни предлагати ни коначно усвајати законе. „Предлог, да се какав закон изда или коначно измени, допуни или протумачи, може Књаз скупштине, а тако исто скупштина Књазу учинити. Но формални пројекти произилазе само до Књаза.“ Према моделу уставне монархије, скупштина је усвојене законе морала да подноси кнезу на потврду (законодавна санкција) и проглашење (промулгација).

Устав је предвидео скупштину, али није допустио формирање парламентарне владе. Влада (Министарски савет) није избор скупштинске већине него кнеза. Она „стоји непосредно под Књазом“. Њене министре поставља и отпушта кнез. Ристићевим заузимањем скупштина је добила важну улогу у спровођењу министарске одговорности, али је та одговорност била само кривична – за кривична дела пред Државним судом, а не као у систему парламентарне владе политичка – за неодговарајућу политику пред Народном скупштином. Министарска одговорност имала је два облика, одговорност за кнежеве акте и одговорност за извршена кривична дела. Сваки акт који је кнез потписивао морао је бити сапотписан „од дотичног министра“. Тиме је он преузимао на себе одговорност за кнежеве акте, пошто је кнез „неприкосновен и неодговоран“. Кривична дела за које је министар одговарао предвиђене су уставом („издајство према отачаству или владаоцу“, повреда устава, примање мита, оштета државе из користољубља). Оптужницу за та дела подизала је Народна скупштина, а министрима је за њих судио Државни суд. Улога скупштине у министарској одговорности заштићена је уставном одредбом по којој „осуђеног министра не може Књаз помиловати без пристанка Народне скупштине“. И мада влада није била парламентарна, сама могућност да скупштина одбије владин предлог закона посредно је отежавала владин положај, а у случају важних закона и опстанак.

Намеснички устав је спровео европско схватање о суду као главном штиту закона. Његова формула судске независности постала је класична: „никаква државна валст, ни законодавна ни управна, не може вршити судске послове, нити опет судови могу вршити законодавну или управну власт“. Иако је признао судијску независност, устав није признао њену моћну гаранцију – непокретност судија.

Значај Намесничког устава сажео је намесник Јован Ристић у беседи одржаној на закључној седници Велике народне скупштине у Крагујевцу 29. јуна 1869. на којој је тај устав био проглашен.

Ристић је у том уставу видео „историјски догађај“, пошто њиме Кнежевина Србија „довршује своју унутрашњу самосталност, јер први пут има устав који је сама себи дала“.

Уз то, устав је „наше народно дело“, он је основа народног живота „коју смо сами поставили, да на њој подижемо државну зграду према стању и потребама својим“. Произашао из народних потреба, а не из какве теорије, тај устав није био „расад“ пресађен из туђине „који можда на нашој земљи не би успео“. У њему „ми смо своје старе уставе дотерали тако, како ће одговарати нашим народним потребама па и даље с нама успоред да расту и развијају се“.

И будући да стоји на „домаћој основи стајаће престол наш тврђе јер [...] наш устав ограђује кнежевски престол [...] свима јемствима која су нужна важности и трајашности његовој“. Устав још утврђује „на ново престолно наследство у славној лози Обреновића, и преноси га на мушко потомство од кћери књаза Милоша, ослободитеља Србије“. Тиме је утврђена и сталност династије Обреновића. Устав је још учинио да кнез постане „неприкосновен и неодговоран“. Раније су, сматра Ристић, наши владоаци „један за други падали“, чиме је опстанак земље био довођен у питање, јер „главни органи њихови не бијаху народу одговорни“. После новог устава „смутна озорја“ се „не могу више појавити, јер им је засушен и последњи извори тиме, што устав наш освећује и велико начело одговорности министарске“.

Уставом су права грађанска „јасно обележена и подјамчена. Наша је земља постала потпуно правна држава“.

Ристић сматра да се „највећа и најважнија реформа“ устава састоји „у уређењу законодавне власти“. Учинивши Народну скупштину, заједно са кнезом, носиоцем те власти, „у нашој млађаној историји [...] сад је први пут народна скупштина подигнута на степен законодавног тела“. Вршење законодавне власти уређено је тако да „Никакав закон неће важити, докле га књаз не прогласи, али и никакав закон не може бити, издат, укинут, измењен или протумачен, докле народна скупштина не пристане“.

Уставом „престара наша установа, велика народна скупштина, остаје и даље, да решава извесна животна питања, да буде последња апелација на глас народа“.

Ристић је мишљења да „народ српски [...] кад сазна ова знаменита закључења наша, може са основом рећи: [...] да се о нама не може више ништа одсудног решавати без нас“. Он ни овог пута није пропустио да изрази своје државничко вјерјују о умерености, опрезности и трезвености као главној политичкој врлини: „Што је који народ тиши, што је који народ више ишао за ладним разумом а мање за бујним страстима, то је сигурније успевао са уставним установама“. И мада су вредности новог устава неспорне, Србија мора ићи напред „смотрено и разборито, јер не смемо заборавити да уставне установе нису једини услов за народни напредак“ и „да оне иду успоред са наравима људским, па се узајамно унапређују“.

Поводом годишњице Намесничког устава, било би неправично истицати само његову садржину (идеје и норме), а не рећи гдекоју и о његовим творцима. Њега су створила два велезаслужна српска интелектуалца (истог мишљења је и Стојан Новаковић), школована у Немачкој и Француској, који су још били политички (иста странка) и родбински (пашенози) повезани. Први, Јован Ристић, „с духом Запада у себи и српском стварношћу пред очима“ (Михаило Војводић), био је први српски историчар школован на страни (Берлин, Хајделберг, Париз) и један од тројице (Никола Крстић мисли да „можда и прво место њему припада“) највећих државника (И. Гарашанин, Ристић, Н. Пашић) које је Србија имала до Првог светског рата. Он је дао идејну скицу за Намеснички устав и помогао да Србија као вазална држава укине претходни устав који јој је декретовао сизерен и да

донесе сопствени, тако што су отклоњене дипломатске сметње за његово доношење. Порта је била приморана да поштује јемства унутрашње самоуправе која је хатишерифом дала Србији и да се одрекне накнадно присвојеног права да Србији октроише устав. Други, Радивоје Милојковић, био је „ондашњи најбољи правник наш“ (Алимпије Васиљевић), стручњак „са јаким правничким знањем“ (Јован Ђ. Авакумовић). Он је Ристићеве идеје преводио у уставне норме и покадшто додавао им своје детаље. Ипак је Ристић био „главни духовни инспиратор Намесничког устава“ (Живан Живановић), а по некима (Драгослав Јанковић) и читав устав је „у основи“ био Ристићево дело. Он је „био (је) у неку руку његово политичко вјерују“ (Милан Јовановић Стојимировић).

Трећа важна годишњица у 2019. Била је увођење управног спора. То правно средство, чија је отаџбина Француска, моћна је заштита грађанима. По угледу на Француску, његово решавање је првобитно било поверено Државном савету, који није имао много заједничког са својим француским имењаким. Српски Државни савет настао је у Првом српском устанку као изум руске дипломатије, а потом био предвиђен Хатишерифом од 1830. којим је Србија добила унутрашњу аутономију. Био је замишљен као супарник и противник најпре свевласти врховног војводе устанка, а затим кнеза у Књажевству Србије. Како је одувек био неизборни орган, није му било места у систему власти Намесничког устава. Устав га је свео на улогу законодавног одбора и владиног саветодавца, али га је у врло скученом обиму учинио надлежним да „разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима“, што је суштина управног спора.

Управни спор је иначе једна од главних полуга правне државе. Он омогућује грађанину да тужи своју државу (државну управу), по правилу суду, за повреду својих законских права. Њиме је отпочела изградња Србије као правне државе, која је у то време и међу појединим европским државама тек почела да пушта корене.

Наведене Србијине годишњице немају само историјски значај. Данас су оне прилика да се укаже да је Србија са својим политичким установама припадала Европи још у XIX веку. Ипак, Србија данас није чланица политичке уније европских држава.

Поједине међу њима, које одлучују о пријему Србије у ту унију биле су у XIX веку делови територије тада моћних царевина. Србија се данас сврстава у некакав измишљени Западни Балкан, као остатак од европских држава које нису обједињене унијом, што је, како ове годишњице показују, неподаштавање Србије и њене историје.¹

* Овај рад је примљен 27. априла 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. јуна 2020. године.

ПРИКАЗИ

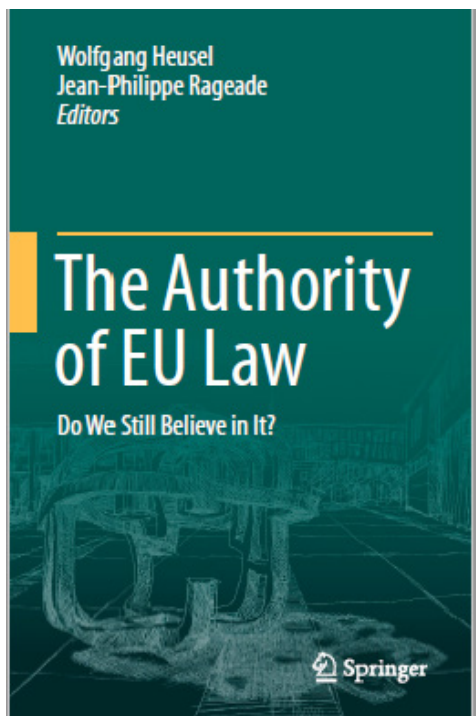
Марија ВЛАЈКОВИЋ*

Правни факултет
Универзитета у Београду

УДК 34(4-672EU)(049.3)

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122020.10>

АУТОРИТЕТ ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ДА ЛИ И ДАЉЕ ВЕРУЈЕМО У ЊЕГА?



The Authority of EU Law – Do We Still Believe in It?,
(ed. Wolfgang Heusel, Jean-Philippe Ragueade),
Springer, 2019, 396 стр.

* Електронска адреса ауторке: marija.vlajkovic@ius.bg.ac.rs.

Зборник радова под насловом „Ауторитет права Европске уније – да ли и даље верујемо у њега?“ (*The Authority of EU Law - Do We Still Believe In it?*) објављен је поводом 25 година рада Академије за европско право (*Academy for European Law - ERA*), са седиштем у Триру, Немачка, чија је генеза пратила развој европских интеграција од првог Уговора којим је настала Европска унија 1992. Године, па до сада. Академија за европско право препозната је од стране институција ЕУ, попут Европске комисије и Европског парламента али и Суда правде Европске уније (Суд правде ЕУ), као један од најважнијих форума за дебату о свим актуелним, а судећи по овом Зборнику, горућим питањима на нивоу Европске уније, али и као својеврсан стожер за обуку правника који се баве било приватним било јавним правом Европске уније.

Зборнику, објављеном 2019. године, претходила је Конференција под истим називом, и на којој су говорили истакнути професори европског и јавног права, представници европских органа али и судије уставних судова и највиших судских инстанци држава чланица, што је својеврсна „додатна вредност“ овог дела, имајући у виду да су се најважнија питања права и политике Европске уније представила, анализирали али и расправљала кроз призму односа супранационалног односно наднационалног (права ЕУ) и националног права држава чланица. Уредници су Волфанг Хејсел (*Wolfgang Heusel*) и Жан-Филип Рагед (*Jean-Philippe Rageade*).

Ауторитет права ЕУ, кроз ово дело, „изазиван“ је са најразличитијих правних аспеката те је посебан осврт дат првенствено на однос националних судова држава чланица према Суду правде ЕУ, као и потенцијалним конфликтима надлежности и тињајућој тензији између супранационалног ентитета и суверених држава. Од изузетног значаја су новије пресуде националних судова које нису пратиле одлуке Суда правде ЕУ дате у претходном поступку, за шта је *ratio* нађен у чињеници да би другачије поступање било *contra legem* националном закондавству. Наведене пресуде су све чешће, доприносећи тиме сталној дебати о оправданости позивања на заштиту уставног идентитета од стране највиших судова у државама чланицама. Надаље, имајући у виду да је ауторитет

ЕУ, било у формалном, било у материјалном смислу, више него пољуљан унутарњим кризама, велика пажња посвећена је последицама Брегзита (*Brexit*). Посебно је обрађено питање да ли је излазак Уједињеног Краљевства заиста само британски „проблем“ или почетак тзв. *general malaise*, како у европским круговима називају незадовољство због прешироке и презахтевне европске интеграције. Основно питање које је доминантно у сваком ЕУ дискурсу, почевши од Брегзита до кризе владавине права као и кризе остваривања функционалне Монетарне уније је и сврсисходност опстанка мотоа о „Све тешњој/ближој Унији“ (*Ever closer Union*).¹ Легитимитет и оправданост ауторитета права ЕУ доведени су у питање са кризом владавине права у Пољској и Мађарској истичући у први план бојазан да ће се проблем који је испрва био третиран као изазов на релацији једна држава чланица – ЕУ прелити на друге државе чланице, што се и десило. На крају, легитимитет европског пројекта а самим тим и ауторитета права ЕУ цењен је у светлости још једне кризе која је претходила, али и паралелно бивствовала на европском тлу са миграционом кризом, а то је финансијска, односно криза Монетарне уније. Неадекватна регулисаност наведене Уније испливала је на површину и доказала недовршеност европског плана, који је за тежиште деценијама уназад управо имао економско односно финансијско јединство.

Интересантна је подела Зборника по поглављима у којима прво, односно Уводно поглавље, управо носи исти назив као и сам Зборник. На питање постојања и оправданости ауторитета права ЕУ покушава да одговори реномирани професор европског права на Њујоршкој школи права Џосеф Вајлер (*Joseph H. H. Weiler*). Он започиње анализу општих појмова као што је концепт односно појам ауторитета у праву, а затим разматра и значај ауторитета једног наднационалног система, као што је правни систем Европске уније. Као и многобројни аутори до сада, у анализи актуелних криза које доводе у питање ауторитет права ЕУ, Вајлер наглашава значај поимања европских вредности где полази од познате метафоре „светог тројства“ које означава поштовање (и остваривање) демократије, владавине права и људских права и њихових контра-вредности које су присутне у тзв. не-либералним демократијама (тзв. *illiberal democracies*). Дотиче се крхкости европског система када је у питању тумачење

¹ The EU Motto, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_en, 25/05/2020.

поштовања наведених вредности, као и улоге Суда правде ЕУ као „тумача“ права ЕУ, уз (оправдану) критику да се овај Суд „ограђује“ од одлучивања у случајевима поштовања људских права, чиме на имплицитан начин урушава ауторитет сопствене пресуде у односу на националне судске органе. Први рад у овом Зборнику одличан је увод за Коена Ленаертса (*Koen Lenaerts*), председника Суда правде ЕУ, који излагање започиње, у складу са својом позицијом, врло јасном поруком да је Суд правде ЕУ аутономан *vis-à-vis* националних али и међународног правног поретка.² Тесна веза између Суда правде ЕУ и националних судова врло је јасна правницима који су имали додир са европским правом и установљена је у пресуди *Simmenthal*³ где је истакнуто да се све судије у државама чланицама сматрају судијама Европске заједнице (сада ЕУ) те да је улога примене и заштите права ЕУ једнако подељена између Суда правде ЕУ и националних судова. Овом логиком води се и судија Ленеартс, који истиче у први план скорашњу пресуду Суда – *Associação Sindicaldos Juizes Portugueses*⁴ из 2018. године, која у светлу кризе владавине права управо на установљеној доктрини седамдесетих година, још једном потврђује да су национални судови заправо истовремено и европски, те да је њихова независност императив не само у националним оквирима већ и на нивоу европског правног система. Без обзира на неспоран значај ове пресуде која повезује европске вредности из члана 2 Уговора о ЕУ,⁵ принцип међусобног поверења као и судске ефикасности, треба споменути да она није прошла без контроверзи, имајући у виду бројне критике које су посебну пажњу посветиле претераном судском активизму који је ишао у правцу брисања граница између националних и супранационалних надлежности, а све у корист друге.

Можда се на први поглед не чини очигледним, имајући у виду кризе које последњих година остављају највећим

² *Koen Lenaerts*, „The Court of Justice of the European Union as the guardian of the authority of EU law: A networking exercise“, у зборнику *The Authority of EU Law- Do We Still Believe In it?* (приредили *Wolfgang Heusel, Jean-Philippe Rageade*), Springer, 2019.

³ Case 106/77, Judgment of the Court of 9 March 1978. *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*. Reference for a preliminary ruling: Pretura di Susa – Italy.

⁴ Case C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, 25 jul 2018, Court Reports – general.

⁵ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, *Official Journal of the European Union C- 306*, 13 decembar 2007.

делом, не само правно-економске последице, већ значајно детерминишу и смер политике држава чланица према ЕУ, али питање транспарентности и партиципације у доношењу одлука на европском нивоу већ деценијама подрива континуирану кризу демократског легитимитета. Представници европских тела покушали су да изнађу основ али и оправдање у другом поглављу овог Зборника. Интересантна је и установљена еврофраза „Брисел очекује (од нас)“⁶,⁶ на коју аутори указују, а која се врло и често користи не само у европским круговима, него и шире. То је идеална илустрација упрошћавања питања легитимитета и имплицитан одговор и на питање демократског дефицита, које упркос напретку у правцу већег учешћа националних парламената и установљавања система „жутог картона“⁷,⁷ и даље не успева да „допре“ до европске јавности и што је најважније до грађана ЕУ. Напротив, јаз и недостатак транспарентности у европском легислативном поступку све је наглашенији.

Посебно се истиче поглавље које приказује преглед уставних и врховних судова држава чланица, где се издвајају доприноси француског судије и потпредседника Државног савета Француске Жан-Марк Сове-а (*Jean-Marc Sauvé*), судије Данског Врховног суда Ларса Хјортнеса (*Lars Hjortnæs*), судије немачког Савезног уставног суда Кристин Лангенфелд (*Christine Langenfeld*) као и енглеског судије Лорда Томаса (*Lord Thomas of Cwmgiedd*). Њихова становишта су заиста од изузетног значаја за сваког правника који се лати анализе односа уставноправног поретка држава чланица у односу на право ЕУ. Тако француски судија Сове, анализира појам уставног идентитета и његово схватање од стране француског Државног савета, који употребом ове клаузуле креира танку, али из француске перспективе оправдану, протекционистичку границу у корист уставноправне норме. Треба имати у виду, да је ово решење, иако све чешће заступљено од стране не само француских судских органа већ и немачких, у неку руку и фрагилно, у смислу потребе прављења сталног баланса између

⁶ У делу је на изворном, енглеском језику, наведено: “*Brussels expects us to do it*”, Giorgio Maganza, Can the authority of EU law be taken for granted? A tale of principles and realities, у зборнику *The Authority of EU Law- Do We Still Believe In it?* (приредили Wolfgang Heusel, Jean-Philippe Rageade), Springer, 2019, 39-40.

⁷ Систем „жути картон“ даје могућност националим парламентима да формирајући групу која заступа идентичан став/мишљење поводом одређеног легислативног акта, паузирају законодавни поступак пред Европском комисијом.

супранационалности права ЕУ и ауторитета које носи, с једне, као и изузетно важне заштите националног уставног суверенитета, са друге стране. Дански судија Хјортнес, анализирао је скорашњу пресуду данског Врховног суда (*Ajos*)⁸, којом је дански суд одступио од одлуке Суда правде ЕУ дате у претходном поступку (*preliminary reference procedure*). Аутор, приказујући однос према међународноправним нормама, потврђује данско уставноправно упориште у дуализму, као и превагу данских уставних принципа, над судским активизмом Суда правде ЕУ.

У поглављима која следе аутори су покушали да пруже одговор на константне препреке довршавања идејног пројекта Европске заједнице, а затим и Европске уније - Јединственог тржишта, али и да представе своја гледишта о сврсисходности одржавања и јачања Европске монетарне уније (ЕМУ). Управо у Економској и Монетарној унији огледа се некомплетност Уније *grosso modo*, на коју аутори са правом указују да је одличан приказ дискрепанце између супранационалног и националног. Вредност ових научних прегледа огледа се и у чињеници да су под насловом „Завршетак или преиспитивање Европске монетарне уније?“ (*Completing v. Rethinking the European Monetary Union?*) свој допринос дали француски, луксембуршки и немачки аутори који су на својеврстан начин третирали наведену проблематику кроз приказ односа националних система према европском. Највећи изазов, према њима, огледа се у чињеници да је правна основа постављена у оснивачким уговорима остала иста, али је архитектура у значајној мери еволуирала далеко од могућности (али и жеља) многих држава чланица. Такође, може се истаћи критика имајући у виду то да аутори супротног става, нису имали удео, односно допринос у овој дебати.

На крају, Зборник није заобишла ни дебата о најактуелнијој кризи, бар што се тиче присутности на евро-политичкој агенди, а то је криза владавине права, једне од суштинских европских вредности овековечене у раније поменутом члану 2 Уговора о ЕУ. Нови инструменти Европске комисије и предлози Савета и Европског парламента представљени су као не идеална, већ прелазна и допунска решења ограничености судског деловања

⁸ Case C-441/14, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 19 April 2016, Dansk Industri (DI), acting on behalf of Ajos A/S v Estate of Karsten Eigil Rasmussen, Request for a preliminary ruling from the Højesteret.

на нивоу ЕУ. Међутим, као што то бива у новијем европском академском дискурсу на ову тему, остало је донекле отворено питање о адекватном тумачењу не само владавине права у формалном већ и у материјалном смислу као пре свега националне уставне вредности и одлике једне уставноправне културе а тек онда и заједничке европске вредности. Такође, у проучавању ове вредности и њеног значаја не само на европском тлу, важно је истаћи и повезаност питања поштовања владавине права са схватањем ауторитета права ЕУ јер се захтев за поштовањем вредности из члана 2 Уговора о ЕУ све чешће гледа као неоправдано мешање супранационалног ауторитета у чисто национална питања.

Речима Пола Крејга (*Paul Craig*), професора европског права Универзитета у Оксфорду, из последњег поглавља овог дела, потрага Европске уније за сопственим легитимитетом је далеко од завршене, а стеге односно препреке ауторитету права Европске уније су, као што нам је и овај Зборник показао, вишеструке: од политичких, демократских, уставних али и суштинских. Кроз њихову призму се преламају све постојеће али и будуће надоласеће кризе, којих ће свакако бити.⁹ У најкраћем, представљени Зборник представља значајан допринос европском јавноправном академском форуму, имајући у виду разноврсност, али и актуелност европских правно-економских тема, као и аутора који су их представили. Управо ширина приказа и научних доприноса, од реномираних академских представника, до судских инстанци, а затим и европских тела, чини овај Зборник врло корисним научним штивом, уз једну напомену да је написан врло „европским језиком“ уз суптилне нијансе еврооптимизма.

⁹ Paul Craig, *The EU, democracy and institutional structure: Past, present and future*, у зборнику *The Authority of EU Law- Do We Still Believe In it?* (приредили *Wolfgang Heusel, Jean-Philippe Ragueade*), Springer, 2019, 312.

* Овај рад је примљен 02. јуна 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. јуна 2020. године.

Јасна ПОПОВИЋ*

Докторандкиња

Универзитет Карлос III у Мадриду

УДК 347.95(497.11)(082)(049.3)

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122020.11>

УСТАВНА ЖАЛБА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ



Ustavna žalba u pravnom sistemu Srbije, zbornik radova (uredili: Edin Šarčević i Darko Simović), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2019, str. 306.

„Уставна жалба у правном систему Србије“ је зборник радова који су уредили Един Шарчевић и Дарко Симовић. Издат је од стране Фондације Центар за јавно право у Сарајеву, 2019. године.

* Електронска адреса ауторке: jsnpopovic@yahoo.com.

Како у самом предговору напомиње професор Един Шарчевић, реч је о компилацији радова о уставној жалби, која се сматра релативно новим правним институтом у правном систему Србије, с обзиром на то да је уведена тек Уставом од 2006. године. Књига је резултат рада већег броја аутора који су својим прилозима допринели бољем разумевању теоријских и практичних аспеката овог комплексног уставноправног института. Када је реч о структури зборника, премда то није номинално и учињено, може се идентификовати неколико целина. На самом почетку, првих неколико чланака је посвећено теоријској анализи самог института уставне жалбе, а указивано је и на најрелевантнија решења из упоредног права. Друга целина је посвећена једном од најважнијих питања на овом пољу – о односу између Врховног касационог суда и Уставног суда, када је реч о судској одлуци као могућем предмету оцене Уставног суда на основу поднете уставне жалбе. И на самом крају, трећа група чланака се бави темом праксе Уставног суда Србије у погледу примене међународноправних норми и пракси међународних тела. Међутим, нит која спаја све ове текстове је превасходно питање односа уставног и редовног судства.

Први чланак је дело Дарка Симовића у коме се анализирају особености института уставне жалбе, за кога истиче да је постао правна неопходност у савременим уставним друштвима због нивоа протагонизма и заштите који се даје људским правима. Аутор се осврће како на теоријске аспекте уставне жалбе (превасходно на широко постављене могућности њеног подношења), тако и на практичну примену пред Уставним судом (где истиче забрињавајући број жалби које се сваке године поднесу Уставном суду коме није стављен на располагање адекватан метод селектовања релевантних жалби, уз могућност да се по осталим не одлучује). Симовић у свом чланку на детаљан и компаративан начин анализира процесноправне аспекте уставне жалбе који се морају испунити: њен предмет (са посебним акцентом на правноснажне одлуке редовних судова као предмет разматрања уставне жалбе), легитимитет за њено подношење, предмет заштите, рок и карактер супсидијарности. Исто тако

се бави питањем поступка по уставној жалби у Уставном суду, осврћући се на унутрашње уређење рада овог органа. На самом крају, аутор обрађује питања дејства, како подношења уставне жалбе, тако и одлуке коју о њој донесе Уставни суд. Завршавајући свој рад, Симовић закључује да је, иако без сваке сумње уставна жалба неопходан правни институт, потребно покушати изнаћи начин да се повећа њена делотворност, те у том смислу предлаже, између осталог, прецизирање овлашћеног подносиоца и сужавање предмета заштите на основна људска права.

У свом раду, Милош Станић ставља акценат на упоредну анализу института уставне жалбе у српском и немачком праву, као и праксе судова ових држава. Историјским прегледом којим започиње свој чланак, омогућава читаоцу да прати развој уставне жалбе и истовремено приказује како је уставна жалба коју познаје српско право, као своју претечу има немачку уставну жалбу. Полазећи од те чињенице, аутор фокус свог даљег излагања ставља на проблематику односа редовног и уставног судства, а као истраживачки метод бира упоређивање са већ поменутих немачким системом, како би увидео на који начин се у тој држави решава однос ових органа. На самом крају, Станић закључује да је, иако се замера Уставном суду, да, стављајући све под „кишобран“ Устава, *de facto* постаје „четврта инстанца“, немогуће порећи да се тиме доприноси још бољој заштити људских права. Аутор истиче да је тензија између Уставног и Врховног касационог суда не само константна, него „нежна и пожељна“, али да је потребно имати на уму да и Уставни суд мора имати одређени степен „самоконтроле“ и ограничити се на испитавање евентуалне повреде људских права одлукама судова последње инстанце.

Трећи по реду рад, дело Тамаша Корхеца, бави се начинима окончања поступка на основу поднете уставне жалбе пред Уставним судом – одбацивањем и мериторним одлучивањем. Конкретно, аутор анализира питање где је граница између једног и другог, односно у којим предметима Уставни суд улази у мериторно одлучивање, а у којима решењем о одбацивању окончава поступак. Корхец у првом делу свог рада описује нормативноправни оквир који постоји у српском праву и даје преглед праксе Уставног суда представљен бројкама. Тиме се заправо поново скреће пажња на чињеницу о бројности поднетих уставних жалби који утиче онда

и на брзину рада суда и период чекања одлуке. Како истиче аутор, садашња пракса је да се на одлуку о одбацивању може чекати и више од годину дана, а ако се одлучује у меритуму, период између подношења уставне жалбе и доношења одлуке је између две и три године. Следеће делове свог рада, аутор је посветио анализи могућих основа за одвацавање уставне жалбе. Пракса Уставног суда сведочи о томе да се највећи број уставних жалби одбаци због „непостојања других претпоставки за вођење поступка и одлучивање утврђених законом“. Овај основ, за чије границе сам аутор каже да „нису довољно јасне и недвосмислене“, он даље анализира *ratione personae*, *ratione materiae* и у случајевима малог значаја уставне жалбе или непостојања уставноправних разлога за даље разматрање уставне жалбе. Закључујући своју анализу, Корхеџ наводи да се 90% предмета по уставној жалби оконча решењем о одбацивању, што је пракса која се може правдати са становишта уставности.

Питањем односа редовног и уставног судства се, из другог угла, бави и коауторски рад Владана Петрова и Маје Прелић. Конкретно, фокус овог рада је на анализи поступања Уставног суда по питању надзора над судским одлукама. Образлажући значај овог питања, аутори скрећу пажњу на различитост уставносудског „надзора“ у односу на онај који врше редовни судови, али и на чињеницу да, осим што није могуће, није ни пожељно да се по питању надлежности у области заштите људских права, оне тако расподеле да не долази до њиховог преклапања, јер би се тиме нашкодило функционисању целокупног система. Аутори даље сматрају да постоји начело комплементарности у надзору судске одлуке који врши виша инстанца у оквиру хијерархије редовног судства и оног који врши Уставни суд. У раду се идентификују две главне тачке мимоилажења ставова судова и Уставног суда, по питању уставноправног надзора над судским одлукама. Прво питање је да ли предмет оцене уопште може бити судска одлука и да ли се, уколико се утврди повреда уставом загарантованих права, иста може касирати. Друго питање је да ли је став Уставног суда изнет у одлуци којом се установљава повреда права и враћа предмет редовном суду правнообавезујући за тај суд. Оба ова питања, аутори детаљно анализирају, долазећи до закључка да судска одлука може бити предмет оцене пред Уставним судом и да ју је могуће поништити. Закључујући своју анализу, Петров

и Прелић долазе до истог закључка о „корисности“ постојања напетости у односима Уставног суда и редовних судова, јер преклапање и „комплементарност“ у њиховим надлежностима, гарант су најадекватније заштите људских права и слобода.

Истом темом односа редовног и уставног судства се у свом тексту бави и Марија Драшкић. Ауторка, користећи се методом хронолошког приказивања, анализира неколико етапа у пракси Уставног суда у вези са уставном жалбом. Први период (2007-2011) карактерише се поништавањем судске одлуке. Ауторка као следећи битан моменат наводи 2011, када је дилему, макар привремено, решио законодавац који је изменама Закона о Уставном суду овом органу ускратио могућност да поништи судску одлуку. Таква пракса се развија до 2012, када почиње трећа и финална етапа у развоју овог питања. Уставни суд доноси одлуку о несагласности одредаба овог Закона са Уставом и наставља са својом првобитном праксом. Драшкић са великом пажњом анализира ту одлуку Уставног суда који је тиме истовремено одлучио о својој надлежности, посебан акценат стављајући на однос Уставног суда и судске власти. Други део чланка, Драшкић је посветила анализи праксе, конкретно једног случаја повреде права на правну заштиту за случај престанка радног односа, за који сматра да је пример добре праксе рада Уставног суда. Као закључак, ауторка износи став да је неопходна сарадња и партнерски однос између ових државних органа, а што је преовлађујуће гледиште у овој публикацији.

Однос Врховног касационог и Уставног суда је тема рада и Катарине Манојловић Андрић. И ова ауторка анализира ставове како оних који сматрају да се садашњим решењима нарушава хијерархија у судству и ствара „надврховни“ суд, тако и оних који сматрају да је надлежност Уставног суда у питањима одлучивања о уставним жалбама против судских одлука неспорна. Манојловић Андрић анализира и обавезујуће правно дејство одлуке Уставног суда, анализирајући посебно диспозитиве и образложења тих одлука. У овом сегменту износи и занимљива запажања о домашају одлука *inter partes* и *ultra partes*. Такође, бави се питањем обавезујуће примене и правних ставова које заузима Уставни суд, паралелно анализирајући понашање Врховног касационог суда када се његови ставови по истом питању разликују. Ауторка

закључује да је неопходно утврдити домашај надлежности сваког од ових органа, али сматра да се то може постићи адекватним тумачењем начела, те да је усвајање предложених амандмана и измена Устава којим се прецизира могућност оцене судске одлуке у поступку по уставној жалби непотребно и непрецизно.

Седми по реду рад у овом зборнику је дело Радомира Зекавице. Он се у свом чланку бави питањем инстанционог карактера одлука Уставног суда и на тај начин из другог угла посматра оно што је и главна тема свих радова у публикацији, а то је однос редовног и уставног судства. На самом почетку, Зекавица даје хронолошки преглед односа Уставног суда и Врховног касационог суда, скрећући пажњу на посебно битне моменте и одлуке сваког од органа. Међутим, осим анализе тих аката, он износи и ставове теорије, као и Венецијанске комисије, који су сагласни са ставом Уставног суда. У другом делу свог рада, анализирајући судску праксу, аутор износи закључак да се поништење судске одлуке и враћање предмета редовном судству изриче само изузетно, када Уставни суд сматра да не постоји други начин да се отклони повреда уставног права. Дакле, много је већи број случајева када се, након утврђивања да је до кршења права дошло, одлука ипак не касира. Исто тако, Зекавица се бави питањем да ли таквим одлукама, Уставни суд стиче статус инстанционог суда. Према његовом гледишту, Уставни суд би требало да се уздржава од касирања одлука редовних судова и да, установљавајући повреду права, остави на редовном судству да ту повреду уклони. Тиме би се, како сматра аутор, отклониле оптужбе о инстанционости и повратило би се поверење међу органима.

У свом тексту, Ирена Пејић се бави „контролом разумевања“ Уставом загарантованих права у судским одлукама, што се заправо опет претаче у питање оцене судских одлука у поступку по уставној жалби пред Уставним судом. Први део рада је посвећен правнотеоријском концепту поделе власти и анализи специфичног положаја Уставног суда као државног органа који не припада нити једној од три гране власти, већ се налази између судске и законодавне, као једна врста баланса. У централном делу чланка, ауторка се бави – „контролом разумевања“ уставног права и анализира дејство одлуке Уставног суда. Као и у претходним

радовима, и овде је посебно пажљиво обрађено питање поништаја судске одлуке у случају установљавања повреде људских права и слобода. У трећем и последњем делу рада, Пејић се бави теоријском анализом правног института уставне жалбе у позитивном уставном праву Србије и поступањем законодавца приликом сукоба ставова редовног и уставног судства у погледу могућности поништаја (а о чему је било речи и у претходним ауторским текстовима). Закључујући своју анализу, ауторка истиче да је јасно да долази до конфликта између Уставног суда и редовног судства, јер се системским решењем омогућава да орган који не припада судској грани власти врши контролу њених одлука. Међутим, Пејић сматра да се Уставни суд неоправдано тиме оптужује да преузима улогу четврте инстанце, те да не постоји однос субординације између редовног судства и Уставног суда.

Текст Босе Ненадић се бави другим елементом уставне жалбе. Наиме, ауторка анализира институт заинтересованог лица у поступку по уставној жалби пред Уставним судом. Ненадић се, користећи се компаративном методом, бави питањем ко се може појавити као учесник у поступку по уставној жалби. У том приступу, осим осврта на правне системе у окружењу, ауторка посебну пажњу посвећује и пракси Европског суда за људска права у овој материји и односу националних правних система према раду овог међународног органа. На крају, посебан одељак је посвећен решењу овог питања у важећем српском праву, након којег ауторка закључује да је законодавац пропустио да детаљније уреди питање статуса заинтересованих лица, те да правни систем Србије у овој ситуацији садржи правне празнине које би се морале што пре отклонити.

Трећу групу научних радова у зборнику карактерише присутност међународноправног елемента приликом анализе уставне жалбе у српском праву. Први од тих радова јесте анализа Тијане Шурлан која се бави применом међународног права у поступцима по уставној жалби. Ауторка примећује да се српски судови, по правилу, не позивају на међународно право приликом доношења одлука, уз значајан изузетак примене праксе Европског суда за људска права. И док се таква пракса може разумети пред редовним судовима, Шурлан истиче да за њу нема места у пракси

Уставног суда. Други део рада је посвећен анализи хијерхије извора права, са посебним акцентом на место међународних правних аката и на посебни ниво примене међународног права у односу на људска права. Посебан део рада се бави праксом Уставног суда, где ауторка закључује да се, до сада, позивање на међународно право приликом одлучивања по уставној жалби, може сматрати изузетком, а не правилом. Ипак, постоје одређени случајеви када је овај државни орган примењивао норме међународног права и ауторка анализира те примере судске праксе. Закључујући овај део анализе, она поставља питање да ли је пракса заобилажења примене међународног права у складу са Уставом и истиче да, само слово највишег правног акта, нигде не обавезује Уставни суд на „исцрпљивање свих потенцијалних извора права“, те да не постоји обавеза примене стандарда и праксе међународних институција. На крају, Шурлан анализира и како се међународно право примењује у поступцима пред Европским судом за људска права, где ауторка примењује знатно екстензивнији приступ овог органа по питању примене међународног права, у односу на онај који је усвојио у својој пракси Уставни суд, те као закључак изводи да би се српски Уставни суд могао у овом погледу угледати на праксу Суда у Стразбуру.

Други чланак који се бави међународноправним аспектом у оквиру праксе Уставног суда, јесте рад Наташе Плавшић, која анализира присутност позивања и примене праксе Европског суда за људска права у поступцима по уставним жалбама. Ауторка се прво бави теоријским питањем положаја међународног права, конкретно Европске конвенције за заштиту људска права, као извора права у правном систему Србије. Затим, анализира праксу српских судова констатујући да, иако је очигледан пораст броја одлука које се доносе са позивом на праксу Суда у Стразбуру, још увек није достигнут задовољавајући ниво. Плавшић се посебно бави питањем како и у коликој мери се Уставни суд позива и ослања на праксу Европског суда за људска права приликом одлучивања у поступцима по уставној жалби. Осим анализе досадашње праксе, ауторка посебно издваја примере како проактивног тако и корективног деловања Уставног суда, кроз које се пракса овог државног органа повезује са радом Суда у Стразбуру, што има вишеструке предности – правну сигурност, већу заштиту права и мање представки против Србије. Ауторка,

у закључку, износи и одређене потешкоће са којима се сусреће Уставни суд у моменту примене праксе Суда у Стразбуру, неке од којих се везују за ограниченост поступања Уставног суда која произлази из саме уставне жалбе, а неке за „благовременост и исправност реакције Уставног суда“.

На самом крају зборника, Маја Настић се такође бави односом Уставног суда и Европског суда за људска права, али из нешто другачијег угла. Наиме, уместо да анализира примену праксе Суда у Стразбуру, она се бави питањем како та пракса утиче на даљи рад српског Уставног суда. Ауторка уводи у тему свог чланка упоредноправним приказом ситуације у неколико европских држава, како из Западне, тако и из Централне и Источне Европе, да би се онда окренула детаљнијој анализи различитих елемената института уставне жалбе у српском праву. Настић главној теми рада (утицај праксе Европског суда за људска права на рад Уставног суда) приступа анализирајући и објективну (где се издваја, на пример, начело супсидијарности међународног суда у односу на национално судство) и субјективну (индивидуалне гаранције људских права) димензију тог утицаја. Своју теоријску анализу ове теме, ауторка поткрепљује конкретним примера из праксе, као што је пример одлучивања о повреди права на суђење у разумном року, али и интерпретација права на живот која је потпунија након прихватања ставова и праксе Европског суда за људска права по том питању. У свом закључку, Настић истиче да Србија иницијално касни са ратификацијом и почетком примене Европске конвенције за заштиту људских права, али да се још увек може прикључити земљама које, приликом доношења одлука, узимају у обзир праксу Суда у Стразбуру. Тај процес је већ започет радом Уставног суда Србије који својом праксом показује разумевање и значај овог међународног органа.

Будући да је књига заправо зборник радова, преовлађујући стил писања је академски и научни. Аутори, у својим текстовима, свако на себи својствен начин и особеним стилем, разрађује и анализира тему коју је определио у самом наслову рада. На тај начин, свако од аутора је могао да, потпуно слободно и самостално, изнесе своје закључке и мишљење о конкретној

теми. Као последица тога, зборник представља извор различитих, темељно образложених правних ставова који читаоцу омогућавају да, на један свеобухватан начин, сагледа све аспекте уставне жалбе.

* Овај рад је примљен 06. јуна 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. јуна 2020. године.

СТУДЕНТСКИ РАДОВИ

Наталија РАДИВОЈЕВИЋ*

УДК 341.2(98)

DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122020.12>

Мастер студије,
Правни факултет
Универзитета у Београду

Магистарске студије,
Председничка академија
националне економије и јавне
управе, РАНХиГС Москва

ФРАГМЕНТАЦИЈА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА СА ОСВРТОМ НА ПИТАЊЕ АРКТИКА**

- Сажетак -

Рад је посвећен актуелном питању феномена фрагментације међународног права са освртом на тренутни процес фрагментације правног режима Арктика. Упоредном анализом постојећих решења у области Арктика и указивањем на основне карактеристике фрагментације међународног права, аутор истиче значај Арктика у садашњим и будућим међународним односима, одсуство свеобухватне, једнообразне и обавезујуће правне регулације у виду споразума о Арктику, као и на конфликте у арктичком региону и на могућности потенцијалне, а преко потребне, хармонизације права у овом региону. Аутор представља арктичко питање као могућу одредницу будућег статуса међународног права у мултиполарном свету, а које се у процесу фрагментације све више сусреће са проблемима и изазовима који прете да угрозе стабилност

* Електронска адреса ауторке: radivojevic.natalija@yahoo.com.

** Изабрани рад са конкурса у част проф. др Радослава Стојановића, у организацији Катедре за међународно право и међународне односе Правног факултета Универзитета у Београду.

човечанства у целини и промене ток међународних односа и међународноправног поретка који познајемо.

Кључне речи: фрагментација, Арктик, правни режим Арктика, међународно право, арктичке силе.

1. УВОД

1.1. Појам Арктика

Арктички регион је површински најмања потконтинентална географска целина на свету.¹ Због својих географских, геолошких, геофизичких и геоморфолошких карактеристика, овај регион је најмање истражена територија на свету али, по многим претпоставкама, потенцијално најзначајнији резервоар природних ресурса имајући у виду исцрпљеност или убрзану експлоатацију других територија (нпр. Малајски архипелаг, Амазонија, басен Конга...)² Економски потенцијал арктичког региона, захваљујући напретку технологије и климатским променама, привлачи пажњу све већег броја заинтересованих страна.³ Може се рећи да је ово ново поприште супростављених интереса и место могућих

¹ Потребно је дефинисати арктичку регију и Арктик за потребе дискусије на пољу међународног права зато што не постоји ниједна обавезујућа конвенција о границама Арктика која би послужила као полазна тачка при одређивању граница арктичког региона и која би као таква била препознатљива и универзална за све врсте будућих регионалних и светских студија или дискусија. Види више: Doubravka Plasilova, *Current Problems of the Legal Regime of the Arctic – Master's thesis*, Brno, 2011, стр. 10-11.

² Заузимање различитих позиција око поделе Арктика је условљено чињеницом да климатске промене имају за последицу убрзано топљење леда Арктика. Такође чињеница да је Арктик релативно близу људске цивилизације и да има недовољно истражене, а велике изворе природних богатстава, сврстава га у стратешки веома значајно подручје за будуће пловне путеве. Ове промене ће несумњиво пореметити и изменити стање глобалне економије и зато је сасвим јасно зашто управо ова регија побуђује велико интересовање и води различитим претензијама држава, које теже да успоставе суверенитет над деловима Арктика. Види више: Yue Yu, *Research of Legal Status and Navigation Regime of Arctic Shipping Lanes*, Faculty of Law School of Humanities and Social Sciences University of Akureyri, 2016, стр. 1.

³ У данашње време мало ко би порекао да свет ради на нафту. Имајући у виду да је она фосилно гориво, неминовно је да је почела да нам нестаје чим смо потрошили прву бачву и да ће свака будућа употреба све више водити развијању конфликта у борби за контролу преосталих резерви. Види више: Campbell J. C., *Forecasting Global Oil Supply 2000-2050*, M. King Hubbert Center for Petroleum Supply Studies, Petroleum Engineering Department, Colorado School of Mines, 2002, стр. 1.

сукоба, које као такво, међу арктичким државама и у свету покреће питање успоставе одговарајућег правног режима.⁴

1.2. Феномен фрагментације међународног права

Израз ‘фрагментација међународног права’ означава и процес и резултат релативно фрагментираних стања закона и врло често има негативну конотацију. Сама фрагментација се често односи на динамички раст нових и специјализованих области међународног права.⁵ Питање фрагментације међународног права представља један од централних аспеката тренутног положаја, значаја и схватања о међународном праву као независном правном систему. Имајући у виду значај међународног права као регулаторног система комуникације међу државама и другим међународним субјектима, свака појава, а нарочито ‘дељење’ или ‘фрагментација’ међународног права, представља догађај од посебног значаја не само за правну доктрину, већ и за развој међународних односа и међународну правну праксу.

Фрагментација се јавила као последица чињенице да се међународно право током развоја сусретало са низом питања на која је одговарано, како изналагањем и признавањем нових извора, стварањем нових система регулисања, тако и праксом која је потврђивала утврђена правила и сугерисала на предности и мане релевантних прописа и правних система, а притом је и сама стварала право. Иако назнаке стварања међународног права можемо потражити дубоко у историји, период од Другог светског рата наопамо представља свакако најдинамичнији и најважнији период. Последње деценије XX века сведоче о нестанку биполарног света који је гарантовао вишестрани приступ правном регулисању низа питања на светском и регионалном нивоу.

Због нарастајућег значаја међународног права, а потом и због појаве његове убрзане фрагментације, Генерална скупштина УН упутила је захтев Комисији за међународно право 2000. године да тематику фрагментације међународног права уврсти у свој дугорочни програм. Уједно, Генерална скупштина је формирала

⁴ Charles Ebinger, John P. Banks, and Alisa Schackmann, *Offshore Oil and Gas Governance in the Arctic. A Leadership Role for the U.S.*, Brookings Security Initiative (March 2014), стр. 14.

⁵ Anne Peters, *The refinement of international law: From fragmentation to regime interaction and politicization*, Oxford University Press and New York University School of Law, 2017, стр. 3.

и Студијску групу на челу са специјалним известиоцем, финским дипломатом Мартијем Коскением (*Martti Koskenniemi*).⁶

Феномен фрагментације међународног права историјски није нов. На његове спољне манифестације указао је Вилфред Џенкс (*Wilfred Jenks*) који фрагментацију међународног права посматра кроз два аспекта.⁷

Први представља недостатак законодавног тела на светском нивоу. Овај недостатак најбоље се примећује кроз колизију уговорних режима који постоје као одвојени правни системи и који настоје да се развијају у одређеним историјским, функционалним и регионалним оквирима.⁸ Поменута ситуација условљава груписање држава на основу регионалног, привредног, идеолошко-историјског, или неког другог критеријума, те сходно томе и стварање посебних система уређивања њихових односа.

Други аспект фрагментације међународног права Џенкс види као питање изградње ауторитативних међународних тела и механизма који би пратили и доводили у одговарајући склад посебне правне режиме који су настали на основу груписања држава.

Тако посматрано, питање актуелне ситуације која постоји у погледу територијалних захтева на Арктику и у вези за коришћењем његових природних богатстава и извора се може подвести под питање проблема фрагментације. За разлику од Антарктика, Арктику недостаје правни оквир који би регулисао *status quo* и који би успоставио јединствени, свеобухватно обавезујући међународни правни режим. Стога се на примеру Арктика може уочити распарчаност међународног права и разноликост националних јурисдикција које теже да кроз различиту правну аргументацију наметну своје виђење правног регулисања односа у овом региону, а све то уз помоћ глобалног приступа заштити

⁶ M. Koskenniemi, "Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of International Law", *Report of the Study Group of the International Law Commission*, Geneva, 2006, стр. 8.

⁷ M. Koskenniemi, нав. дело, стр. 10.

⁸ Wilfried Jenks, "The Conflict of Law-Making Treaties", *British Yearbook of International Law*, 1953, vol. 30, стр. 403, итд.

животне средине, која као таква представља базу Декларације из Отаве⁹ 1996. године и која је у основи рада Арктичког савета.¹⁰

1.3. Узроци појаве фрагментације међународног права

Савременом добу утицаји фрагментације међународног права су донели и настављају да доносе низ промена, које као такве остављају последице на све аспекте људског друштва. Може се извести закључак да су узроци фрагментације функционални и политички.¹¹ Глобализација светске економије, као један од водећих, функционалних узрока фрагментације, је резултирала не само порастом светског становништва, вртоглавим развојем технологије, интензивирањем миграција, покретањем низа интеграционих процеса већ и неједнакошћу при расподели ресурса и порастом конкуренције у трци за контролу стратешки важних геоекономских пространа.¹² У таквом друштву, фрагментација је имплементрирана у структуру међународног права, која нема централног светског законодавца и лако се може додатно распарчавати, што нас даље доводи до извора фрагментације у домаћој сфери – ситуације када се различите проблематичне ситуације решавају од стране различитих извршних органа који различито тумаче уговоре, а које касније примењују различити административни органи и додатно усложњавају већ погрешно интерпретиран децентрализован међународноправни систем норми.¹³

⁹ Представници Влада Канаде, Финске, Данске, Исланда, Норвешке, РФ, САД и Норвешке су се 1996. године састали и потписали Декларацију из Отаве, којом су основали “Арктички савет”. Њом је предвиђено је да ће Арктички савет служити као мулти-функционални форум за унапређење сарадње, координације и интеракције међу арктичким државама, уз учешће арктичких домородачких заједница и других становника Арктика у питањима одрживог развоја, економског и социјалног развоја, контроле, итд. Жеља Декларације јесте да успостави форум као средство које ће промовисати активну сарадњу и обезбедити потпуну консултацију циркуларних субјеката за решавање арктичких питања. Види више - Интернет: [http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/418_The%20Ottawa%20Declaration%20\(1996\).pdf](http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/418_The%20Ottawa%20Declaration%20(1996).pdf), 12. 12. 2019.

¹⁰ Mark P. Nevitt, et.al, *Polar Opposites: Assessing the state of environmental law in the world's polar regions*, 2018, стр. 1656.

¹¹ A. Peters, *The refinement of international law: From fragmentation to regime interaction and politicization*, нав. дело, стр. 5.

¹² С. В. Кулик, АРКТИКА : ИСТОРИЈА И СОВРЕМЕННОСТЬ : Труды международной научной конференции. 20–21 апреля 2016 г. Санкт-Петербург / отв. ред. доктор исторических наук, проф. С. В. Кулик. – М: Издательский Дом «Наука», 2014. стр. 4.

¹³ Michael Zürn, et al, *On Fragmentation, Differentiation and Coordination*, in 13 Glob. Env't Pol. 119, 2013, стр. 125–126.

Експанзијом економских, социјалних, транспортних и еколошких интереса дошло је до повећања како броја субјеката међународног права и спорних правних питања, тако и до проширења обима међународног права. Чини се да су политички узроци и последице фрагментације међународног права за нијансу занимљивији и више контроверзни. Државе свакодневно међусобно преговарају о уговорима и имају различита становишта и приоритете којима се воде при спровођењу својих политика, те вођене личним интересима, веома често када нису у стању да постигну политички погодно решење садржином уговора, остављају текстове намерно отворене, како би касније створиле режиме себи повољне за случај конкретног правног спора.¹⁴

Геополитички и политички утицаји су несумњиво довели и доводе до низа оспоравања различитих момената у развоју међународног права. Дешавало се да питање легитимитета и легалитета често буде постављено у моментима када су нова регулаторна тела, нови међународни уговори, пракса и сукобљени интереси усмеравали развој међународног права у оним правцима који нису били у складу са схватањима низа политичких чинилаца на светском нивоу. Имајући то у виду, иако може да звучи парадоксално, ти процеси су ипак, као неупитно повезани са процесом глобализације, довели до стварања пута у разумевању проблема, отварања дијалога и до нарастајућег униформисања међународног права у низу сфера у којима није било спорења, већ заједничког интереса међународних фактора да се одређена питања јасно, функционално и са минималним одступањима, а на основу што ширег консензуса регулишу на задовољавајући начин.

Фрагментација и проширења одиграли су се на један, не сасвим координисан начин и у оквиру одређених регионалних или функционалних група држава. У фокусу међународноправног регулисања су се нашли конкретни животни проблеми чије нормирање није био лак задатак, пре свега због одсуства свести о заједничким вредностима. На овој равни, међународно право је почело да мења своју природу кроз сопствено гранање и уређење практичних питања која су превазилазила класично поимање међународноправних надлежности. Последично се међународно

¹⁴ A. Peters, *The refinement of international law: From fragmentation to regime interaction and politicization*, нав. дело, стр. 4.

право проширило и ван државних територија, на пример кроз успостављање права мора и космичког права, али и кроз оснивање нових међународних и регионалних тела и институција задужених за праћење међународне трговине, безбедности, људских права и заштите човекове околине. У том корпусу, посебно место заузима међународноправна област истраживања и коришћења Арктика.

2. МЕЂУНАРОДНИ СТАВОВИ ПО ПИТАЊУ ФРАГМЕНТАЦИЈЕ МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА

Фрагментација међународног права доводи до стварања паралелних система и нарастајућих проблема због некомпатибилности законске обавезе. Ови проблеми односе се пре свега на решавање конфликта између механизма који регулишу иста правна питања или када међусобно неспојиве обавезе произилазе из различитих правила. Потом, проблеми се односе и на учестале промене међународноправне праксе и смањење предвидљивости и поузданости примене закона.¹⁵ Паралелна надлежност различитих судова и трибунала, те могућност оптирања и промене надлежног форума у зависности од исхода спора који ће највише импоновати странци, угрожавају владавину права и доводеу питање легитимитет до сада постављених правила.¹⁶

Комисија за међународно право УН оправдано потврђује питање фрагментације међународног права као појаве, али постоје два виђења проблема настанка фрагментације. Уопштено посматрајући, с једне стране су они који овај проблем виде као тешко решиво стање убрзане ерозије општег међународног права, док су с друге стране они који сматрају да је проблем настао смањеним ефектом рада постојећих институција, техничким и технолошким каскањем за модерним тенденцијама и мањком међународне правне активности, те да се проблеми које фрагментација носи управо могу решити бољим приступом наведеним појавама.¹⁷

¹⁵ Вид. више: А. Peters, *The refinement of international law: From fragmentation to regime interaction and politicization*, нав. дело, стр. 9.

¹⁶ James Crawford et al, *Relations between International Courts and Tribunals: The "Regime Problem"*, in *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation*, Margaret A. Young ed., 2012, стр. 235.

¹⁷ М. Koskeniemi, нав. дело, стр. 12-14.

Став Комисије за међународно право је да питање фрагментације међународног права има и позитивне и негативне стране.¹⁸ С једне стране су наведени проблеми могућих конфликта правних правила, принципа, регулатива и регулаторних тела као и институционалне праксе. Конфликти између норми међународног права произилазе из природе међународног права, која се описује као закон сагласности, а не као закон следовања. Они су резултат недостатка централизованих институција, које треба да гарантују усклађеност правних система. Државе са различитим тенденцијама често своје циљеве заснивају на новим легислативним решењима која садрже чланове или уговорне праксе, а које су најчешће у сукобу са претходним законом или другим специјалним законом, а сам нови закон или систем има за последицу регулисања онога што је већ наведено у општем, претходном закону. Тако када се догоди да нова легислатива постане уопштена, јавља се директно нарушавање јединства закона.¹⁹

С друге стране, фрагментација је рефлексна појава која прати развој међународног права, отварање нових питања која треба регулисати као и општу диверсификацију елемената правних система. Упркос предностима које могу карактерисати регионалне системе, када је реч о решавању регионалних спорова примећено је да разноликост народа и религија као и тенденције ка регионалности доводе до тензија у међународном праву и могу да доведу до преиспитивања универзалности међународног права; такође је констатовано да је тенденција ка фрагментацији и регионалности снажан фактор међународне сарадње, али поставља се питање да ли то доприноси унапређењу међународног права? Да ли фрагментација може пружити стабилност и самостално држати на окупу све “специјалне режиме” и “националне легислативе” свих субјеката међународног права, а без угрожавања легитимитета и егзистенције међународног права као истински нормативног поретка?

Неподељени став који налазимо у извештају Комисије УН је да се појаве које подразумевају фрагментацију не могу подвести под „грешке“.²⁰ Појаве које прате фрагментацију су израз светских тенденција и став је Комисије да настанак специјализованих

¹⁸ Исто.

¹⁹ Исто.

²⁰ М. Koskeniemi, нав. дело, стр. 15.

грана права представља природни смер развоја међународног права као одраз плуралистичког света данашњице. Такође, заступљено је и мишљење да је фрагментација корисна и да је управо она адекватна рекација на данашњицу, зато што сложеност савременог доба захтева диференциране норме и специјализоване законе који ће решити нове изазове.²¹ Мајкл Зурн сматра да је управо фрагментација индикатор појаве диференциране светске политике и живота.²²

Повлачећи паралелу између система међународног и унутрашњег права кроз, али и у оба случаја са постојећим и посебним аутономним системима који важе у њима, Комисија за међународно право предлаже проучавање техника којима су конфликти решавани у аутономним системима који постоје у оквиру националних правних система, а као могућем путоказу ка решавању питања конфликта који прате фрагментацију међународног права.

3. ФРАГМЕНТАЦИЈА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И АРКТИЧКА РЕГИЈА

3.1. Постојећа међународноправна регулатива арктичког региона

Може се рећи да је правни систем Арктика један од најзначајнијих експериментално-теоријских примера фрагментације међународног правног режима данашњице. Регулисан је делом у светлу система опште обавезујућих уговора у области заштите животне средине, а делом и акумулацијом стандарда договора и „меким правом“, које националне владе држава претендената користе да би оствариле своје циљеве. Неке од важећих конвенција и применљивих договора су: Конвенција Уједињених нација о праву мора из 1982. године; Поларни Кодекс; Декларација Уједињених нација о правима староседелачких народа; Међународна конвенција о загађењу нафтом, превенцији, реакцији и кооперацији из 1990. године; Арктичке смернице за нафту и гас у приобаљу; Оквирна конвенција УН о климатским

²¹ A. Peters, *The refinement of international law: From fragmentation to regime interaction and politicization*, нав. дело, стр. 10.

²² Zürn, et al, *On Fragmentation, Differentiation and Coordination*, нав. дело, стр. 122.

променама; Споразум о превенцији и акцији на загађење мора нафтом на Арктику; Конвенција о заштити морског окружења североисточног Атлантика – ОСПАР из 1992. године.²³

Арктички савет (*The Arctic Council*) је 1996. основан иницијативом осам држава и он представља међувладин форум високог нивоа који се бави питањима Арктика.²⁴ Осмишљен је као неформални кооперативни форум, а не као међувладина организација у чијој је основи обавезујући међународни уговор.²⁵ До сада је Арктички савет свој рад усмерио ка решавању питања која се тичу климатских промена, загађења и одрживог развоја. Као пример релативног неуспеха по питању територијалног разграничења, а истовремено и правни инструмент који додатно уситњава регулативу, наводи се и Илусатска декларација из 2008. године, која укључује Канаду, Русију, САД, Данску и Норвешку.²⁶ Несумњиво прворазредног значаја, UNCLOS јесте пружила релативно свеобухватан, општи оквир за управљање океанима и морима и омогућила одржавање делимичне равнотеже суверених права приморских земаља са традиционалним пловним слободама које се гарантују свим народима, али она ипак не успева да адекватно одговори на све потребе настале у овом региону.²⁷ Њом се се гарантује право приобалним државама да регулишу пловидбу у својим ексклузивним економским зонама, али друга питања релевантна за Арктички регион нису адекватно анализирана, нити им је посвећена посебна пажња кроз норме међународног права. По питању Арктика, с изузетком члана

²³ United Nations Convention on Law of the Sea 1982 (UNCLOS); Polar Code; UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP); International convention on oil pollution, preparedness, response and co-operation (OPRC 1990); Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines; UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC); Agreement of Marine Oil Pollution Preparedness and Response to the Arctic; The Convention for the Protection of the Marine Environment of the North East Atlantic Convention (OSPAR 1992); Погледати: Manjeet Kumar Sahu; Arctic Legal System: A New Sustainable Development Model; *National University of Study and Research in Law(NUSRL)*, University of Petroleum and Energy Studies(UPES), Students, 2015; стр. 90.

²⁴ Alison Ronson, *Political Climate Change: The Evolving Role of the Arctic Council*, 33 *Northern Rev.* 95, стр. 100 (2011). Види више: Paula Kankaanpää & Oran R. Young, *The Effectiveness of the Arctic Council*, 31 *Polar Res.* 1,1, 2012, at 10 (широко прихваћено је да је Арктички савет “a policy-shaping body rather than a policy-making body”).

²⁵ Shiloh Rainwater, *International Law and the “Globalization” of the Arctic: Assessing the Rights of Non-Arctic States in the High North*, 2015, стр. 139.

²⁶ Ilulissat Declaration: Wikis; Интернет: http://www.thefullwiki.org/Ilulissat_Declaration, 1. 2. 2020.

²⁷ Robert C. De Tolve, “At What Cost? America’s UNCLOS Allergy in the Time of “Lawfare”, 61 *Naval L. Rev.* 1, 2, (2012), стр. 8.

234. (ткрзв. “*Arctic Article*”) Конвенције о праву мора из 1982, који се једини посебно бави ледом прекривеним регионом и као такав регулише превенцију загађења и сигурност пловидбе у њему, остале одредбе не пружају конкретне одговре.²⁸ Овакав приступ УН Конвенције о праву мора не функционише по питању разјашњења статуса леда.²⁹ Заједно са Женевском конвенцијом о поморском праву из 1958. године, УН Конвенција о праву мора, на општи начин одређује режим поморских простора, који као такав тумачењем може наћи примену и овом случају, а што заинтересоване државе тумаче у своју корист остављајући по страни главни циљ међународног права.³⁰ Јасно је да, услед одсуства свеобухватног уговора који би обавезивао све активне државе и новозаинтересоване стране, рад Арктичког савета и „меко право“, као једини успостављени режими, урушавају стабилност региона и доводе у питање постојећи модел. Следи да се старија законодавства морају осавременили додавањем нових одредби усклађених са актуелним међународноправним прописима.³¹

3.2. Ставови арктичких сила

У одсуству законодавног тела на светском нивоу, земље које окружују Арктички регион су изнеле ставове започињући дискусију и надметање у циљу остваривања њиховог модела регулисања питања Арктика.³² Чини се да будућност Арктика зависи од неколико фактора, који додатно усложњавају нерешену ситуацију и уситњавају постојећу регулативу.³³ Као први фактор

²⁸ Stuart B. Kaye, *Territorial Sea Baselines Along Ice Covered Coasts: International Practice and Limits of the Law of the Sea*, 35 *Ocean Dev. & Int'l L.* 75, 95 n.7, (2004).

²⁹ World Oil Transit Chokepoints, U.S. Energy Info. Admin., <http://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.cfm?RegionTopicID=WOTC>, 15. 01. 2020.

³⁰ Треба напоменути да од арктичких држава ову Конвенцију нису ратификовале Сједињене Америчке државе. САД су још за време Регана ову Конвенцију окарактерисале као противну америчким економским и безбедносним интересима. Видети више: www.oceanlaw.org/downloads/references/reaganPresidentialStmnt-Jan82.pdf.

³¹ Manjeet Kumar Sahu, *Arctic Legal System: A New Sustainable Development Model*, нав. дело, стр. 90.

³² Земље које имају конкретне арктичке границе су: Русија, САД, Данска, Канада и Норвешка. *Videmu: Donald R. Rothwell – The Arctic in International Affairs: Time for a New Regime, ANU College of Law Research Paper No. 08-37, The Australian National University, децембар 10, 2008, стр. 2.*

³³ Mark P. Nevitt et al., *Polar Opposites: Assessing the state of environmental law in the world's polar regions*, нав. дело, стр. 1657.

издваја се способност Уједињених нација и Конвенције УН о праву мора да решавају постављене конкурентске захтеве поводом епиконтиненталног појаса.³⁴ Чини се да је постојећи правни режим Конвенције УН из 1982. године неадекватан да би решио супростављене захтеве претендента и да би у ту сврху ово питање најбоље било решити закључењем мултилатералног споразума сличном оном који регулише питање Антарктика.³⁵ Јасно је да кроз распарчану јурисдикцију Арктика, поменуте државе планирају да коначно реше просторно утврђивање своје територије.

Следећи фактор је питање адекватног дејства Арктичког савета, климатских промена и пратеће економске експлоатације као и заштита животне. Уз енегетске и територијалне претензије, очекивано се јављају и дугорочне војне амбиције арктичких сила, пре свега Русије као земље највећег приобалног појаса и најдуже историјске традиције присуства у Арктичком региону. Евидентни су потенцијално различити геополитички интереси не само између арктичких сила, већ и других (попут Немачке, Кине, Бразила, Северне Кореје и осталих).³⁶

3.3. Тренутна отворена питања арктичког региона

Евидентно је да свака група правила релевантних за арктичко питање правних система има своје принципе и сопствена искуства, која нису нужно у складу са другим правним и вредносним системима сродних или истих специјализованих области, већ врло често воде конфликтним или некомпатибилним решењима међу заинтересованима. Свака од ових држава има сопствено тумачење одредби међународног права и права мора на којима заснива своје право на суверенитет над одређеним простором, односно право експлоатације природних ресурса у подморју. Као последица тога, тренутно због различите регулативе и различите природе,

³⁴ Режим епиконтиненталног појаса у коме државе врше искоришћавање и истраживање морског дна и подземља, не дира у правни режим вода изнад тог појаса или ваздушни простор над њима. Видети више: члан 78. став 1. Конвенције о праву мора из 1982. године, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

³⁵ Stephanie Holmes, *Breaking the Ice: Emerging Legal Issues in Arctic Sovereignty*, BS University of Chicago, 2005.

³⁶ Mark P. Nevitt et al., *Polar Opposites: Assessing the state of environmental law in the world's polar regions*, нав. дело, стр. 1690.

може се утврдити постојање десет територијалних спорова у овом подручју. Преглед и класификацију свих актуелних спорова на Арктику представила је норвешка консултантска кућа EСON у свом извештају 2007. године. Она дели спорове на пет следећих категорија: 1. интернационалне морске теснаце, 2. принципе за цртање граница, 3. територијалне спорове, 4. специјалне режиме, и према извештају најзначајнија категорија, 5. спорни епиконтинентални појас. Прва група спорова је између Канаде и САД око управљања Северозападним пролазом, као и три спорне локације дуж обала Русије, тј. по питању путање кроз Северно море. Друга група су спорови око маритимних граница, тзв. „спорних области“, где спадају спорови између САД и Русије, Канаде и САД и Русије и Норвешке. Трећа група се односи на острво Ханс, између Канаде и Данске, а у четврту улази питање јурисдикције Норвешке над Свалбардом, где се покреће питање надлежности Норвешке, посебно питање рибарења у водама око Свалбарда. Као пета и најзначајнија групу јесте свакако спор око епиконтиненталног појаса, како због његовог енергетског потенцијала, тако и због тога што би се његовим коначним решавањем одредила граница арктичких обалских држава.

4. „АРКТИЧКИ КОНФЛИКТ“

4.1. Појам „конфликта“ и међународно право

У случају Арктика, пре него што се посвети техникама регулисања конфликта, потребно је поставити питање - шта је то уопште „конфликт“? Питању се може приступити и из перспективе објекта, тј. питања, које ваља регулисати и из перспективе заинтересованих субјеката. Управо питање перспективе схватања различитих инструмената међународног права могу довести до њиховог различитог разумевања.³⁷ Критеријум „истог објекта“, изгледа да је већ испуњен ако се два иста правила или система правила позивају на исту ствар или, као резултат тумачења, чини се да различити уговори указују на различите правце у својим смерницама. На пример, у случају Арктика, свака од арктичких држава, чија се територија пружа у овој области, тврди да поседује неутуђиво право над одређеним деловима арктичког региона.

³⁷ М. Koskeniemi, нав. дело, стр. 17.

Такође, не сме се заборавити да регионално заинтересоване државе нису једини играчи арктичке “велике игре”.³⁸ Како се Арктик топи и ванарктичке државе са економским интересима у овом региону се боре за своју позицију одакле могу утицати на развој ситуације. Овакве тенденције додатно потврђују различите смерове једног истог правца територијалних аспирација, као и једне исте потребе међународноправне регулације овог питања. Укратко, Арктик “еволуира од регионалне смрзнуте воде до глобалне вруће теме”.³⁹

Оправдано се наводи да правна правила врло ретко постоје сама и независна.⁴⁰ Само постојање терминологије која разликује правила (као секундарна) и принципе (као примарна) правна правила потврђује ово. Сваки закон који генерално уређује одређену материју бива праћен низом правила (у различитим облицима) којима, нпр. се овлашћују надлежни органи да поступају у складу са општим законом, али и низ додатних питања као што су клаузула, упутства за имплементацију итд, које додатно компликују мрежу међусобно зависних правила. Основни део свих правних система и правног резоновања сваког правника јесте утврђивање сукоба и решавање сукоба што се постиже правилним тумачењем и правилном применом закона. Колика је вредност тумачења при решавању конфликта, одлично се види на примеру територијалних претензија у области Арктика. Због увећаних енергетских потреба, као неминовна последица јавило се огромно интересовање арктичких држава за проширивањем поседа са ексклузивним правом на експлоатацију природних ресурса. У таквим околностима, питање приступа енергетским изворима и потреба за дефинисањем тачно одређених морских појасева на Арктику, добија геоекономско и геополитичко значење са неизбежним геостратешким импликацијама које се морају решавати кроз норме међународног права.

Управо размимоилажења у правним тумачењима производе несагласности које су временом (посебно од 2001. године), довеле

³⁸ Ту McCormick, *Arctic Sovereignty: A Short History*, Foreign Pol’y, 2014, http://www.foreign-policy.com/articles/2014/05/07/anthropology_of_an_idea_arctic_sovereignty_oil, 20.01.2020.

³⁹ Alexander Stubb, Minister for Foreign Affairs of Fin., *A New Era and Finland’s Arctic Policy, Keynote Speech at the 20th Anniversary Seminar of the Arctic Center*, 2009, Интернет: <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=171839>, 20. 12. 2019.

⁴⁰ М. Koskeniemi, нав. дело, стр. 20.

до раста тензија и укључивања међународних форума у решавање тих спорова. Сама појава специјализованих органа и форума, као и различити захтеви сваке од сила у овој сфери, додатно усложњава већ комплексни међународноправни статус Арктика.

4.2. Приступу решењу „арктичког конфликта“

При анализи територијалног разграничења на Арктику, не сме се заборавити да са становишта међународног права право мора постоји још од 17. века. Чак је и холандски филозоф Хуго Гроциус у делу *Mare Liberum* установио право држава да слободно користе међународне воде за слободну трговину.⁴¹ Од средине 20. века наступају кључни моменти за развој права мора и државе почињу да проширују своје маритимне територије ради експлоатације ресурса. У складу са новонасталим потребама, амерички председник Труман је проширио јурисдикцију САД на све ресурсе који се налазе на епиконтиненталном појасу. Потом Канада проширује своју јурисдикцију над морском територијом у циљу спречавања загађења својих вода на додатних 100 наут. миља, а слично чини и Исланд, али на 200 наут. миља и тиме изазива сукоб са Великом Британијом.⁴² Овакви једностранни потези држава су све више заоштравали међународне односе и условили потребу за глобалним регулисањем права мора. Препознавши ту проблематику, амбасадор Малте при УН – Арвид Пардоа 1967. године је покренуо расправу која је кулминирала потписивањем тзв. UNCLOS-а 1982. године.⁴³ Значајан моменат за питање Арктика десио се пет година касније када је лидер тадашњег Совјетског Савеза, Михаил Горбачов објавио да би Арктик требало да буде трансформисан у „зону мира“.⁴⁴

⁴¹ Documents on the law of the sea: historical perspective“, UN, Интернет: www.un.org/Depts/los/conventi_on_agreements/convention_historical_perspective.htm#Historicalpercent20Perspective од 23. 07. 2009.

⁴² Исто.

⁴³ The United Nations Convention on Law of the Sea– јесте споразум који је усвојила Трећа конференција Уједињених нација о праву мора (UNCLOSIII) и она је отворена за потписивање, заједно са Завршним актом Конференције из 1982. Ступила је на снагу 1994. године, а установила је тзв. ексклузивни економски појас (од 200 миља удаљености од обале) који је постојао у међународном праву, али није био на одговарајући начин дефинисан. Преузето са: http://hr.wikipedia.org/wiki/Konvencija_o_pravu_mora, преузето, 1. 12. 2019

⁴⁴ Taubman, P, Soviet Proposes Arctic Peace Zone, *The New York Times*, октобар, 1987. , стр. 2, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9B0DE0DC173CF931A35753C1A961948260,24.12.2019>.

Као последица тога, UNCLOS је дао легитимно право обалским државама (coastal countries) да експлоатишу све ресурсе у тзв. ексклузивној економској зони. Паралелно с тим, овај документ омогућује државама и да „продуже“ контролу и изван границе од 200 наутичких миља ако се њихов епиконтинентални појас пружа даље од утврђене границе.⁴⁵

5. МОГУЋА РЕШЕЊА

Тренутно ниједан јединствен правни режим не управља Арктиком.⁴⁶ Уместо тога, слободно се може рећи да је регулаторна слика Арктика дифузна⁴⁷ и да се састоји од мноштва међународних уговора, разних регионалних и субрегионалних споразума, меког права и националних закона.⁴⁸

Неравнотежа у легислативи Арктика наводи на закључак да је решење инклузивнији међународни приступ.⁴⁹ Потребно је дипломатским и међународноправним методама решити постојеће и спречити будуће конфликте на Арктику у циљу хармонизације и стварања кохерентног система, док још увек има воље за усаглашавањем. Неопходно је коначно одређење граница арктичких држава, уз подразумевано легитимно право држава на одбрану националних интереса. Имајући у виду актуелне сукобе специјалних и генералних закона, као и недовољно регулисање и одсуство хијерархије у легислативи дефинисање нових “енергетских граница” решење мора бити засновано на платформи међународног права. Гледано у целини, може се рећи да је ситуација на Арктику веома комплексна и да позивање на одредбе постојећег међународног права (пре свега, одредбе права мора), уз њихову недореченост, односно њихове различите интерпретације, не обећава изналажење задовољавајућег решења

⁴⁵ Према: UNCLOS, члан 76, параграф 8.

⁴⁶ Супротно томе, Антарктик је јединствено уређен Уговором о Антарктику из 1959.године. Видети више: LillyWeidemann, *InternationalGovernanceoftheArcticMarineEnvironment: WithParticularEmphasisonHighSeasFisheries*, 2014, стр. 228.

⁴⁷ DavorVidas, *The Polar Marine Environment in Regional Cooperation, in Protecting the Polar Marine Environment: Law and Policy for Pollution Prevention*,(DavorVidas ed., 2000), стр. 102.

⁴⁸ L. Weidemann, *InternationalGovernanceoftheArcticMarineEnvironment: WithParticularEmphasisonHighSeasFisheries*, нав. дело, стр. 228.

⁴⁹ Види више: Donald R. Rothwell, *The Law of the Sea and Arctic Governance*, 107 Am. Soc’y Int’l L. Proc. (2013), стр. 271, 273.

за постојеће спорове. Чини се да нас досадашња пракса доводи до закључка да су неопходне одређене измене и допуне права мора.

Међутим, допуне постојећег међународног права доводе до познате појаве: повећање броја општих закона доводи до све веће појаве посебних правила, које, неминовно, у одређеним моментима са различитих позиција могу сличном питању приступити различито и тиме доћи у конфликт. Полазећи од тога да се посебни међународни уговори уређују у складу са онима већ усвојеним и општег карактера, поставља се питање да ли се ова појава класификује као прогресивни развој или кодификација; као понашање у складу са постојећим правилима, или је то извесна девијација?⁵⁰

Решавање питања Арктика захтева постепене методе које обухватају низ конкретних корака. Први корак би могао представљати *prima facie*, избор релевантног правног акта и тиме сврсисходних правила и принципа. Појава више избора није проблем или неприродност, већ последица специфичности међународног права. Аргументација и расправа су овде неопходни елементи процеса. Наредни корак, могао би обухватити дефинитивни избор релевантног правног акта, што отвара две могућности. Прва представља хармонизацију начелно сукобљених правила кроз интерпретацију, а друга могућност стриктно хијерархијско одређивање односа сукобљених правила. Тек у овом другом кораку принципи *lex superior*, *lex specialis* и *lex posterior* добијају на значају.⁵¹ Одговарајућом применом, наизглед супростављена правила могла би се довести у складан међусобно зависан однос и до тада конфликтно постављене норме би могле бити уклопљене у мозаик који би заправо представљао правни режим о Арктику, са конкретним циљевима и применом у процесу регулације отворених питања.

6. ЗАКЉУЧАК

За међународне односе Арктик је место преплитања интереса већине најмоћнијих држава. Њихови међусобни односи зависе значајним делом и од решења арктичког питања и тиме

⁵⁰ М. Koskeniemi, нав. дело, стр. 22.

⁵¹ М. Koskeniemi, нав. дело, стр. 25.

значај арктичког питања посредно утиче на глобално стање међународних односа и на безбедност широм планете.

У сфери технологије, безбедности, превенције негативних активности човека, проучавања епиконтиненталног појаса, разјашњења морских граница, заштите природне средине, привредног развоја и др. Арктик игра једну од најзначајних улога у будућности човечанства. Арктик је не само резервоар природних ресурса и стециште потенцијалних пловних путева 21. века, већ и због специфичности које утичу на коришћење његових богатстава својеврсни замајак науке и развоја научних и пратећих привредних могућности на глобалном нивоу.

Најзад, арктичко питање може потенцијално одредити статус међународног права каквог знамо као регулаторног система међународних односа и интереса субјеката међународног права. Да ли ће чиниоци који могу ускладити међународно право да одовори на нарастајуће глобалне изазове остаје да се види. Међународно право, иако понекад оспоравано, је несумњиво допринело извесној стабилности на глобалном нивоу од Другог светског рата до данас и као такво представља најбољи механизам за регулисање међународних односа које је човечанство изградило. Низ успешних решења проблема међународних односа у прошлости, а поготово питање регулисања Антарктика као донекле сличног случаја, остављају простор да се можемо надати успешном решењу. С друге стране, нестабилност мултиполарног света данашњице и сукоб интереса две од три највеће глобалне силе по овом питању доприносе неизвесности. Значај питања регулисања Арктика је свакако несумњив и од прворазредног значаја и остаје да се види исход који ће у значајној мери утицати на будућност међународних односа, глобалне стабилности и човечанства у целини.

ЛИТЕРАТУРА

Кулик С. В, АРКТИКА: ИСТОРИЈА И СОВРЕМЕННОСТЬ: *Труды международной научной конференции. 20–21 апреля 2016 г. Санкт-Петербург* / отв. ред. доктор исторических наук, проф. С. В. Кулик. – М. : Издательский Дом «Наука», 2014.

Панкратова М.Е., Буев С.А., Рашева Н.Ю. Правовой анализ ареста судна «Arctic Sunrise» в акватории арктического шельфа России // *Вопросы российского и международного права*. 2017. Том 7. № 11А. С. 135-145.

Фијовић Марко, Територијално разграничење на Арктику, Универзитет у Београду, Факултет безбедности, *Војни часописи, Архива*, 2010.

Woodman Martin, The Myth of Harmonization of Laws, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 39, No. 4 (autumn, 1991), OxfordUniversityPress.

Campbell J. C., *Forecasting Global Oil Supply 2000-2050*, M. King Hubbert Center for Petroleum Supply Studies, Petroleum Engineering Department, Colorado School of Mines, 2002.

Crawford James & Nevill Penelope, *Relations between International Courts and Tribunals: The “Regime Problem”*, in *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation* 235 (Margaret A. Young ed., 2012).

De Tolve Robert C., At What Cost? America’s UNCLOS Allergy in the Time of “Lawfare”, *61 Naval L. Rev.* 1, 2 (2012).

Ebinger Charles, Banks John P., and Schackmann Alisa, *Offshore Oil and Gas Governance in the Arctic. A Leadership Role for the U.S.*, Brookings Security Initiative (March 2014).

Holmes Stephanie, *Breaking the Ice: Emerging Legal Issues in Arctic Sovereignty*, BS University of Chicago, 2005.

Jenks Wilfried, “The Conflict of Law-Making Treaties”, *British Yearbook of International Law*, 1953.

Kankaanpaa Paula & YoungOran R., *The Effectiveness of the Arctic Council*, 31 *Polar Res.* 1, 1 (2012).

KoskeniemiM, Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of International Law; *Report of the Study Group of the International Law Commission*; Geneva 2006.

Nevitt Mark P. & Percival Robert V, *Polar Opposites: Assessing the state of environmental law in the world’s polar regions*, 2018.

Peters Anne, The refinement of international law: From fragmentation to regime interaction and politicization, *Oxford University Press and New York University School of Law*, (2017).

Plasilova Doubavka, *Current Problems of the Legal Regime of the Arctic – Master’s thesis*, Brno, 2011.

Rainwater Shiloh, *International Law and the “Globalization” of the Arctic: Assessing the Rights of Non-Arctic States in the High North*, (2015).

Ronson Alison, Political Climate Change: The Evolving Role of the Arctic Council, *33 Northern Rev.* 95, 100 (2011).

Rothwell Donald R.– The Arctic in International Affairs: Time for a New Regime, *ANU College of Law Research Paper No. 08-37*, Australian National University, December 10, 2008.

Rothwell Donald R., The Law of the Sea and Arctic Governance, *107 Am. Soc’y Int’l L. Proc.* 271, 273 (2013).

SahuManjeet Kumar; Arctic Legal System: A New Sustainable Development Model; *National University of Study and Research in Law(NUSRL)*, University of Petroleum and Energy Studies(UPES), Students, 2015.

Stuart B. Kaye, Territorial Sea Baselines Along Ice Covered Coasts: International Practice and Limits of the Law of the Sea, *35 Ocean Dev. & Int’l L.* 75, 95 n.7 (2004).

VidasDavor, The Polar Marine Environment in Regional Cooperation, in *Protecting the Polar Marine Environment: Law and Policy for Pollution Prevention 102* (DavorVidas ed., 2000).

WeidemannLilly, *International Governance of the Arctic Marine Environment: With Particular Emphasis on High Seas Fisheries*, (2014).

YuYue, *Research of Legal Status and Navigation Regime of Arctic Shipping Lanes*, 2016.

Zürn Michael & FaudeBenjamin, On Fragmentation, Differentiation and Coordination, in *13 Glob. Env’l Pol.* 119, 125–126 (2013).

ПРАВНИ ИЗВОРИ

УН Конвенција о праву мора из 1982.године (The United Nations Convention on Law of the Sea - UNCOLOS), https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

Декларација из Отаве, [http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/418_The%20Ottawa%20Declaration%20\(1996\).pdf](http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/418_The%20Ottawa%20Declaration%20(1996).pdf).

“Greenpeace Arctic Sunrise ship case”, https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/piracycrimetype/2013/the_arctic_sunrise_case_the_netherlands_v_russia.html.

ИЗВОРИ СА ИНТЕРНЕТА

McCormick Tu, Arctic Sovereignty: A Short History, *Foreign Pol'y* (2014), Интернет: http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/05/07/anthropology_of_an_idea_arctic_sovereignty_oil.

World Oil Transit Chokepoints, U.S. Energy Info. Admin, Интернет: <http://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.cfm?Region-TopicID=WOTC>.

Stubb Alexander, Minister for Foreign Affairs of Finland, A New Era and Finland's Arctic Policy, *Keynote Speech at the 20th Anniversary Seminar of the Arctic Center* (2009), <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=171839>.

Taubman, P., Soviet Proposes Arctic Peace Zone, *The New York Times*, oct. 2, 1987. <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9B0D-E0DC173CF931A35753C1A961948260>.

Documents on the law of the sea: historical perspective“, UN, Интернет: www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm#Historicalpercent20Perspective од 23. 07. 2009.

Teritorijalne pretenzije i mogućnosti, http://3.bp.blogspot.com/_EHU-iUFjIAag/RrNQtou3vQI/AAAAAAAAAIA/HPo16ld-Dlc/s1600-h/artic1.gif.

Ilulissat Declaration: Wikis; Интернет: http://www.thefullwiki.org/Ilulissat_Declaration.

Natalija Radivojević

FRAGMENTATION OF INTERNATIONAL LAW WITH
REFERENCE TO THE ARCTIC LEGAL ISSUE

- Resume -

The article deals with the current issue of the phenomenon of fragmentation of International Law with reference to the current process of fragmentation of the Arctic legal regime. Comparing the analysis of existing solutions in the Arctic and pointing out the basic characteristics of the fragmentation of International law, the author emphasizes importance of the Arctic in current and future international relations, the absence of comprehensive, uniform and binding legal regulation in the form of the Arctic Agreement, as well as the conflicts in the Arctic region and the possibilities of potential, and very necessary harmonization of law in this region. The author presents the Arctic issue as a potential determinant of the future status of international law in a multipolar world, which in the process of fragmentation is increasingly facing problems and challenges that threaten the stability of humanity as a whole and to change the course of international relations and international law we know.

Keywords: fragmentation, Arctic, Arctic legal regime, international law, Arctic forces.

* Овај рад је примљен 20. маја 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. јуна 2020. године.

Немања ВОЈИНОВИЋ*
Форум за дипломатију и
међународне односе, Београд

УДК 341.2(98):327(497+571)
DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122020.13>

Милош П. ДИМИЋ**
Форум за дипломатију и
међународне односе, Београд

Владимир ЛУЖЊАНИН***
Форум за дипломатију и
међународне односе, Београд

НОВА РУСКА АРКТИЧКА ДОКТРИНА****

- Сажетак -

Рад анализира нову руску стратегију за Арктик. Услед климатских промена арктички регион добија све више на значају. Председник Русије Владимир Путин најавио је усвајање стратегије развоја Арктика до 2035. године. Према тим најавама стратегија треба да уједини активности националних пројеката и владиних програма, инвестиционе планове инфраструктурних компанија, програме за развој арктичких региона и градова, дакле један темељан план. Доказ овим тврдњама су бројке да десет процената свих инвестиција у Русији иде на Арктик. Колико је арктички регион важан за Русију, говори и чињеница да је Министарство за развој Далеког истока преименовано у Министарство за развој Далеког истока и Арктика, чиме је добило и низ нових функција. Оваква руска експанзија на арктички регион, не оставља равнодушним остале државе

* Електронска адреса аутора: nvccane91.ncv@gmail.com.

** Електронска адреса аутора: milosdemic1991@gmail.com.

*** Електронска адреса аутора: vladimirluznjanin@gmail.com.

**** Изабрани рад са конкурса у част проф. др Радослава Стојановића, у организацији Катедре за међународно право и међународне односе Правног факултета Универзитета у Београду.

Арктичког савета. САД су заузеле став да неће препустити Арктик Русији и Кини, која је такође заинтересована за овај природним ресурсима богат регион. Поједини амерички аналитичари наводе да би Арктик могао да постане "Блиски исток" XXI века. Године 2021. Русија ће председавати Арктичким саветом и непредвидиво је како ће се ситуација даље развијати у мултилатералним односима држава чланица савета. Свакако ће економски аспекти овог региона бити у фокусу, али постоји и низ других изазова. Аутори ће у овом раду покушати да детаљније појасне тренутну ситуацију, прикажу економске и геополитичке аспирације пре свега Руске Федерације али и других држава чланица Арктичког савета, уз свој суд заснован на фактима о будућим кретањима мултилатералних односа поводом Арктика у мултиполарном свету.

Кључне речи: Арктик, Русија, стратегија, регион, Владимир Путин, спољна политика, Арктички савет, међународни односи, мултиполарност.

1. УВОД

Арктик је данас али ће поготово у будућности, бити предмет спорења заинтересованих страна, али пре свега највећих сила међу њима, Сједињених Америчких Држава и Руске Федерације. На испиту поводом овог питања биће и Организација Уједињених Нација као и њена ресорна тела, која ће покушати да успоставе правну контролу поводом овог питања али је већ сада упитно колика је њихова моћ.

Савремене руске територијалне претензије на Арктик имају свој званични почетак још 15. априла 1926. године, када је Совјетски Савез тврдио да њему припада све између 32° 04' 35»Е (источно) и 168° 49' 30»W (западно). То се односило само на острва и земљишта у овој области.¹ Још 1957. године договорена је прва поморска граница између Русије и Норвешке.² После неколико

¹ Leonid Timtchenko, „The Russian Arctic Sectoral Concept: Past And Present”, *Arctic*, бр. 1, 1997, стр. 29–35.

² Thilo Neumann, „Norway and Russia Agree on Maritime Boundary in the Barents Sea and the Arctic Ocean”, *The American Society of International Law*, бр. 34, 2010, стр. 27-39.

деценија спорења око тачног утврђивања границе између две државе, дана 15. септембра, 2010. године министри спољних послова Јонас Гар Сторе и Сергеј Лавров потписали су споразум којим су коначно, успешно решили вишедеценијски спор.

Дана 12. марта, 1997. Русија је ратификовала Конвенцију Уједињених нација о праву мора (UNCLOS). У складу са Конвенцијом УН о праву мора (UNCLOS), Русија је послала захтев Комисији УН о границама континенталног појаса (CLCS), због проширења свог појаса преко два гребена, Ломоносов и Менделјејев, за отприлике 320 километара. 20. децембра, 2001. године UN-CLCS није ни потврдио ни демантовао руске тврдње до данашњег дана, тако да је овај спор и даље нерешен, иако су светски научници дошли до сазнања да је руска страна у праву када се ради о Менделјејевом гребену.³

У августу 2007. године руска експедиција под називом Арктика 2007, на челу са Артуром Чилингаровим, ставила је руску заставу на дно мора на Северном полу. То је допринело тези да се проблеми на Арктику морају решавати искључиво на основу међународног права, Међународне конвенција о праву мора и унутар утврђених механизма створених ради одређивања граница држава које имају континентални појас. Русија је овим чином, показала да поседује меку моћ, али и да је држава у успону која напредује у научним и технолошким достигнућима али и војним.⁴⁵ Свакако је битно поменути Арктички савет, високи међувладин форум који се бави питањима с којима се суочавају владе и аутохтоно становништво на Арктику и такође је веома битна институција која се бави питањем Арктика и чине га САД, Канада, Русија, Шведска, Финска, Данска, Норвешка и Исланд.

Министри иностраних послова и други званичници Канаде, САД-а, Руске Федерације, Данске и Норвешке сусрели су се у Илулисату на Гренланду током маја 2008. године на Арктичкој океанској конференцији и тамо су најавили Илулисатску декларацију, чији је један од постулата да се све ствари које се

³ Marc Benitah, „Russia’s Claim in the Arctic and the Vexing Issue of Ridges in UNCLOS“, *The American Society of International Law*, бр. 27/2007, том III, стр. 44-58.

⁴ Valery Konyshv, Alexander Sergunin, „Is Russia a revisionist military power in the Arctic?“, *Defense & Security Analysis*, бр.30/2014, том IV, стр. 323-335.

⁵ Alexander Sergunin, Valery Konyshv, „Russia in search of its Arctic strategy: between hard and soft power?“, *The Polar Journal*, бр. 4/2014, том I, стр. 69-87.

тичу демаркације између држава када се ради о Арктику, решавају билатералним путем. Пример таквог билатералног споразума је договор између Русије и Норвешке у 2010. години.

2. БЕЗБЕДНОСНИ (ВОЈНИ) АСПЕКТИ РУСКОГ АНГАЖОВАЊА У РЕГИОНУ АРКТИКА

Арктик је област која је највећим делом прекривена ледом, али и поред тога она има велики геополитички значај, нарочито за Руску Федерацију. Русија је и данас принуђена да доста користи арктичке луке Архангелск и Мурманск како у војне сврхе, због испловљавања војног бродовља и нуклеарних подморница, тако и у трговачке сврхе своје флоте. Тиме Арктик добија на великом геостратешком значају, нарочито војно-поморском.

Пошто спомињемо геополитички значај Арктика, треба онда истаћи и становишта која се тичу односа концепта таласократије и телурократије у односу на Арктик. Нарочито ћемо нагласити да теорије које и данас преовлађују, требају бити ревидиране услед промене климе на Земљи које утичу на топлеење леда на Арктику чиме тај регион који је сматран споредним у сваком смислу добија све више на значају, како војно тако и економски.

Наиме Русија је кроз целу своју историју и развој, задржала примарно свој телурократски концепт развоја државе односно јаке копнене силе насупрот некада или и сада јаким таласократским, поморским, силама као што су САД, Велика Британија итд.

Најкарактеристичнији је закључак америчког адмирала и војног теоретичара Алфреда Мехена који је изнео да је морско царство без сваке сумње светско царство.⁶ Односно хтео је да поентира тиме да су таласократске државе надређене телурократским, ипак треба се запитати да ли је и колико ова поставка тачна нарочито са данашњег аспекта. На њега се затим наставља Хелфорд Мекиндер који разрађује таласократску теорију, усмерену на дугорочну изолацију телурократских фактора.⁷ Он спомиње појам „географска осовина историје“

⁶ Alfred Thayer Mahan, „*The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*“, Little, Brown and Company, Boston, 1890, стр. 25.

⁷ Душан Пророковић, „Геополитика Арктика: Ка новом односу таласократије и телурократије“, у зборнику: *Свет и нове геополитичке парадигме* (приредио: др Миломир Степић), Институт за политичке студије, Београд, 2017, стр. 296.

(*Pivot Area*), односно простор над којим треба да се успостави контрола. Поред тога уводи битан термин Светско острво, које се састоји од неколико региона али међу њима је најважнији Heartland.⁸ Интерес великих таласократских сила је био да обуздају Русију као највећу и најачу телуократску силу. На тим основама Николас Спајкмен наставља рад Мехена и Мекиндера и велику пажњу посвећује развоју самог појма Rimland, који је превасходно служио да спречи јачање јаких телуократских сила, на првом месту Русије, он се обмотавао око Евроазије као „стратегичка анаконда“.⁹ Нарочито у доба „Хладног рата“ ова стратегија је служила примарно против СССР-а (Русије).

Арктик, услед климатских промена добија све више на значају а слободно можемо рећи да простор који заузима Heartland има сада још један нови правац развоја и деловања. Стога су све државе заинтересоване за регион Арктика, пре свега оне које имају територијалне претензије, донеле битна стратешка документа везана за Арктик.

Кроз воде Арктика пролазе најкраће поморске руте од Пацифика до Атлантика, наиме кроз територијалне воде Руске Федерације се простире Северни морски пут (СМП, рус. *Северный морской путь*), а Канаде и САД Северозападни пасаж (СЗП, енг. *Northwest Passages*).¹⁰ Током периода Хладног рата кроз Северни морски пут није било дозвољено да пролазе страни бродови, стога је остао неискоришћен за развој међународне троговине.

Јасно је да Арктик добија све већи геополитички односно војно-стратегички значај. Сам концепт „стратегичке анаконде“, знајући чињенице које смо изнели до сада, на неки начин постаје немогућ и неостварљив, јер руска арктичка обала је дугачка 22.000 километара, односно сам Heartland добија директан приступ Светском леденом океану, па је улога Rimland-а на неки начин ограничена, а главне области Сибира нису више део Hinterland-а.¹¹

⁸ Халфорд Макиндер, „Демократски идеали и стварност“, *Metaphysica*, Београд, 2009, стр. 82-83.

⁹ Nicholas Spykman, „*Americas Strategy in World Politics. The United States and Balance of Power*“, Harcourt, Brace and Co, New York, 1942, стр. 17.

¹⁰ Душан Пророковић, „Регионална безбедност и теорија реализма: студија случаја Арктика“, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2017, стр. 263.

¹¹ Душан Пророковић, „Геополитика Арктика: Ка новом односу таласократије и телуократије“, нав. дело, стр. 307.

Стога ћемо у овом делу рада дати акценат на руској доктрини везано за Арктик, нарочито везано за развој и повећање руских војних капацитета у том региону.

Чак седам субјеката Руске Федерације делимично или потпуно припада арктичкој зони, на том простору живи око три милиона становника Русије, производи се 80% руског гаса, 60% бакра, преко 85% никла и кобалта и 95% метала платинске групе, што заузима 15% БДП-а и 20% руског извоза.¹² Изневши ове параметре, како демографске тако и економске добија се шира слика о томе колико је Арктик битан за развој Русије у будућности.

Русија је још 2007. године у подручје Арктика послала своју експедицију која је на дно океана, испод Северног пола на дубини од 4.261 метра побола руску заставу од нерђајућег титана.¹³

Већ 2008. године је руски председник одобрио документ под називом „Основе државне политике Руске Федерације на Арктику за период до 2020. године“.¹⁴ Руске енергетске стратегије из 2003. и 2008. године а заједно са њима и Стратегија националне безбедности Русије из 2009. године, наглашавају природне ресурсе Арктика као веома битне за развој Русије у будућности.¹⁵

После стратегије из 2008. године донета је и Арктичка стратегија из 2013. године која је НАТО окарактерисала као главну претњу Русији у региону Арктика, којој се треба супротставити.

Стратегијом из 2008. године биле су предвиђене две етапе за реализацију, у првој етапи до 2015. године кључно је да се створе такви услови за јачање националне безбедности развојем арктичког региона. Тиме се још 2013. године кренуло са обнављањем седам војних аеродрома на Арктику који су били напуштени још од времена распада СССР-а а успостављена је и посебна Прва арктичка бригада Стратешке команде Северне флоте у децембру 2014. године.¹⁶ Док у другој фази до 2020.

¹² Душан Пророковић, „Регионална безбедност и теорија реализма: студија случаја Арктика“, нав. дело, стр. 271.

¹³ Борис Кривокапић, „Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа“, Службени Гласник, Београд, 2010, стр. 66.

¹⁴ Dmitri Trenin, Pavel K. Baev, „The Arctic: A View From Moscow“, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C, 2010, стр. 9.

¹⁵ Stacy Closson, „Russian Foreign Policy in the Arctic: Balancing Cooperation and Competition“, Kennan cable, The Kennan Institute, бр. 2/ 2017, стр. 2.

¹⁶ Душан Пророковић, „Регионална безбедност и теорија реализма: студија случаја

године требају да се заврше хидрографски радови и урађена документација битна за међународну правну верификацију спољне границе континенталног гребена Русије у Северном леденом океану.¹⁷

Такође руска војна стратегија размештања снага на Арктику се огледа и кроз јачање нуклеарних потенцијала за одвраћање потенцијалних непријатеља, што свакако утиче на руске глобалне војне операције. Војном доктрином из 2015. године је наведено да ће Русија свој северни бок бранити комбинованим копненим, ваздушним, нуклеарним и поморским снагама.¹⁸ Битно је напоменути да је на Арктику стационирана највећа руска војна флота, Северна флота, која има лак приступ Атланском океану а у чијем саставу се налазе и стратешке нуклеарне подморнице.

Арктичка стратегија за 2013. годину поставила је главне задатке за руске војне снаге.

Они укључују следеће:

1. Обезбеђивање повољних услова у руској арктичкој зони и одржавање неопходног нивоа борбене готовости оружаних снага у складу са постојећим и предвидљивим војним опасностима и претњама;
2. Спровођење припрема за достизање нивоа свеобухватне борбене и мобилизацијске спремности довољне да (а) спречи невојне притиске и агресију против Русије и њених савезника, (б) обезбедити суверена права Русије у својој арктичкој зони и могућности за несметано спровођење свих њених активности, (в) пружи стратешко одвраћање и (г) одбије агресију у случају оружаних сукоба и постигне прекид непријатељстава под условима који задовољавају интересе Русије;
3. Побољшање структуре, састава, војне, економске и логистичке подршке оружаним снагама, као и развој инфраструктуре везане за смештај тих снага у руској арктичкој зони и систему оперативне подршке у подручјима

Арктика“, нав. дело, стр. 272.

¹⁷ Исто, стр. 273.

¹⁸ Stacy Closson, „Russian Foreign Policy in the Arctic: Balancing Cooperation and Competition“, *Kennan cable*, The Kennan Institute, бр. 2/ 2017, стр. 5.

размештања трупа намењених извођењу задатака на Арктику.¹⁹

При томе је Русија 2014. године реорганизовала своју регионалну командну структуру, основавши Здружену Стратешку команду (Север) за Арктички регион. Заједно са Северном флотом ова стратешка команда је одговорна за све војне активности на великом простору северне Русије, укључујући ту и руска острва у Северном леденом океану. Треба напоменути да само у 2017. години, Северна флота је одржала око 4700 вежби и 213 вежби испаливања пројектила, а у јуну 2018. године одржане су ненајављене највеће војне вежбе у задњих десет година.

Руска Федерација је почела поново да производи војне ледоломце на нуклеарни погон, које је почела да ставља у употребу већ од 2016. године, а постоје и одређене индиције да ће бити наоружани и крстарећим ракетама.²⁰ Наравно поред све јачих поморских снага, Русија јача и своје копнене трупе, при чему реактивира или успоставља нове базе за копнене јединице. У прилог томе говори изјава министра војног Русије који је изјавио у јануару 2017. године да ће се у Арктичком региону изградити нових сто објеката.

Под командом Здружене Стратешке команде (Север) налазе се две моторизоване пешадијске бригаде које су прошле обуку за арктичке услове и које су за разлику од класичних лаких пешадијских бригада опремљене у потпуности тенковима, оклопним возилима, самоходном артиљеријом, системима ваздушне одбране и такође капацитетима за ваздушне нападе.²¹ Поред јачања капацитета копнених и поморских снага, Русија јача и снаге ратног ваздухопловства и противваздушне одбране. Наиме још 2007. године почело се поново са граничним патролирањем стратешких бомбардера дугог домета у региону Арктика. Затим мало пре формирања Здружене стратешке команде (Север)

¹⁹ Ekaterina Klimenko, „Russia’s Arctic security policy: Still Quiet in the High North?“, *SIPRI Policy Paper*, бр. 4/2016, стр. 18-19.

²⁰ Franz-Stefan Gady *Will Russia Arm Its Icebreaker Fleet With Supersonic Cruise Missiles?*, Internet, <https://thediplomat.com/2017/05/will-russia-arm-its-icebreaker-fleet-with-supersonic-cruise-missiles/> 25/02/2020.

²¹ House of Commons Defence Committee, *On Thin Ice: UK Defence in the Arctic Twelfth Report of Session 2017–19*, Internet, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmsselect/cmdfence/388/388.pdf> 25/02/2020.

објављено је да ће Руска Федерација направити тринаест аеродрома и десет радарских станица у региону Арктика.²² Битан моменат је био у децембру 2015. године када су поменутој команди дате сопствене ваздушне и противваздушне снаге да би могла да изводи поверене јој задатке. Већ 2018. године је објављено да ће руске ваздушне патроле на Арктику да прошире своје деловање, како што се тиче бројности патрола тако и у вези географске покривености простора којим ће се патролирати.

Ови инфраструктурни радови су ускладу са плановима, по којима до 2020. године треба да се разместе комбиниване оружане снаге, како руске војске, граничне полиције тако и обалске страже а све у сврху заштите руских економских и политичких интереса на Арктику.

3. ЕКОНОМСКИ ИНТЕРЕСИ РУСИЈЕ НА АРКТИКУ

Чак ни током Хладног рата овај део планете није био у фокусу. Ипак све се променило током прве деценије XXI века. У истраживању из 2008. године које су извели амерички геолози, показало се да се испод арктичког леда крије 95 милијарди барела резерви нафте, као и 44 милијарде барела природног гаса, што је око 15% неоткривених светских резерви.²³ Откако се сазнало да испод те непрегледне беле пустиње од вечног леда и снега, леже огромне количине светских резерви нафте и гаса, почела је борба за ледена прострства. За те природне ресурсе заинтересовани су Русија, САД, Канада, Норвешка, Данска, Шведска, Финска, а у спор су се укључили и Исланд и Кина.

Руска Федерација као и свака озбиљна држава прави стратегију дугорочно. Главни циљ је трансформација Арктика у веома важну руску стратешку базу природних ресурса након 2020. године и очување улоге земље као водеће арктичке силе.

Због глобалног загревања арктичка регија се заправо умањује, а вечити лед се повлачи. Током летњих месеци отопи се много више леда него некада према проценама експерата. Када је постало јасно шта се крије испод леда, већина земаља које

²² Catherine Harris, Frederick W. Kagan, "Russia's Military Posture: Ground Forces Order of Battle", Institute for the Study of War and the Critical Threats, Washington D.C, 2018, стр. 14.

²³ Mark Nutall, Encyclopedia of the Arctic, Routledge, New York, 2005, стр. 702.

гледају ка Арктику исказала је интересовање да своју територију прошире ка северу.²⁴ Економски интереси Русије на Арктику могу да се посматрају пре свега кроз две компоненте. То су природни ресурси и Северни поморски пут. Пут преко Северног леденог океана, који се користио вековима је чак званично дефинисан руским законодавством. Арктичка поморска траса се протеже од Баренцовог мора до Беринговог мореуза кроз арктичке воде. Путовање Северним морским путем траје чак трећину краће него пролазак кроз Суецки канал. Према садашњем стању ова северна рута је у најпогоднијем стању за пловидбу око десетак недеља у току године. Једна од ретких користи које могу да донесу климатске промене и даље загревање планете, јесте та да ће се број недеља које су повољне за пловидбу овом рутом увећавати. Прошлог септембра арктички морски лед достигао је најнижи, рекордни ниво. Научници кажу да би од 2030. до 2040. године могло бити лета без леда у потпуности. Северни морски пут био је отворен око шест месеци прошле године, а предвиђања иду да би сезона могла да се продужи на око 8 месеци у наредној деценији. Транспорт овом рутом се увећао чак 11 пута од 2012. године. Према званичним проценама руског Министарства економије, северна рута би могла да чини готово трећину карго саобраћаја између Европе и Азије до 2030. године.²⁵ Руски званичници тврде да Северни морски пут није ривал Суецком каналу, већ заправо нека врста допуне. Како би смањила оперативне трошкове, Русија ће ове године омогућити пловилима која нису у потпуности опремљена да пређу током неповољнијег периода, који траје око два месеца сваке године. Такође смањена су ограничења бродовима па је дозвољена пловидба бродовима до 100 000 тона тежине. Јонг-Деог Ким, директор Јужнокорејског поморског института, предвидео је да ће саобраћај између Европе и Азије дуж руте расти за 6,5 % на годишњем нивоу. Према његовим проценама безбедносни, пловидбени трошкови увећани су и варирају, али су обично 10 до 15% увећани у односу на безбедносне трошкове у Суецком каналу. Ипак укупно гледано, након што се урачунају и дистанца и време, због осетно краћег путовања, може се уштедети чак 20% у односу на путању кроз Суецки канал. Наравно ова

²⁴ Alexey Piskarev, Mikhail Shkatov, *Energy Potential of the Russian Arctic Seas: Choice of Development Strategy*, Elsevier, Oxford, 2012, стр. 34.

²⁵ Rainer Mattysek, *Climate Change, Air Pollution and Global Changes*, Elsevier, Oxford, 2013, стр. 82.

рута има своја ограничења. Чињеница је да климатске промене омогућавају нове могућности на поларном северу, уследиће више поморских активности. Међутим свеукупни недостатак главних лука и друге критичне инфраструктуре биће значајна препрека сваком даљем развоју. Детаљне навигационе мапе, метеоролошки и океанографски подаци и радио и сателитска комуникација треба константно да се унапређују. Као што је напоменуто још у процени Арктичког савета из 2009. године, ширење инфраструктуре мора укључивати и побољшање безбедности. Русија гради око 10 лука за помоћ дуж руте, увећава способност тражења и спасавања. Поред нових лука постоје и старе још од времена царске Русије или СССР-а. Најзначајније луке су Мурманск, Архангелск, Лабитнанги/Салекхард, Дудинка, Игарка, Диксон, Тикси и Певек.²⁶

Као што је претходно речено граде се нове луке али модернизују старе попут оне у Мурманску током 2015. године. Русија је доста уложила у свеукупну модернизацију. Тако је између осталог одлучено и да се модернизује нуклеарна флота. Како Русија има најмоћнију нуклеарну флоту и највише ледоломаца, било је јасно да ће то бити озбиљан и дугорочан посао. Тако је крајем 2019. године завршен и пуштен у рад ледоломац “Урал”.²⁷ Ледоломац је право инжењерско чудо - машина дуга 173 метра и висока 52 метра, способна за ломљење леда дебљине око 3 метра. Тренутни план је да буде изграђено 13 оваквих ледоломаца до 2030. године. Средином јануара, последњег дана свог премијерског мандата, Дмитриј Медведев је потписао указ о издвајању из буџета преко две милијарде америчких долара за изградњу најмоћнијег ледоломца на свету. Брод ће се звати “Лидер”. Ледоломац ће бити завршен до 2027. године. Биће то најскупљи пројекат у историји савремене Русије, али уједно и економски најуноснији, не само за Русију него и за њене партнере.

Најзанимљивији пример руских улагања и развоја овог региона јесте плутајућа нуклеарна електрана. Русија је једина земља у свету која користи плутајуће нуклеарне електране.²⁸ Прва плутајућа нуклеарна електрана “Академик Ломоносов” пуштена

²⁶ Marlene Laruelle, *Russia's Arctic Strategies and the Future of the Far North*, M.E. Sharpe, New York, 2013, стр. 204.

²⁷ Исто, стр. 120.

²⁸ Marlene Laruelle, *Russia's Arctic Strategies and the Future of the Far North*, нав. дело, стр. 123.

је у рад крајем 2019. године. Планирана је изградња осам сличних постројења које ће снабдевати енергијом руске приморске градове на северу. Планови су да ове електране убудуће обезбеде и струју великим гасним инсталацијама у Арктичком океану. Ваљало би и споменути Приразломно поље, приморско нафтно поље у Печорском мору које ће обухватити око 40 бушотина. То је прва на свету платформа за нафту отпорна на лед, а и прва офшор Арктичка платформа.

Све ово указује на озбиљност Русије да искористи предности које има. Циљ је наравно извући све могуће економске погодности које пружа ова негостољубива област. Русија је заиста економски лидер на Арктику, и засигурно је учврстила своју позицију. Иако и даље има много изазова и оних који ће покушати да оспоре њена права, пре свега због прикривених економских интереса.

4. ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ НА АРКТИКУ КАО ИМПЕРАТИВ

Климатске промене су неминовно утицале да се један део светске пажње усмери ка Арктику и сантама леда које нестају због убрзаног загревања планете. Поред тога што је сам Арктик приступачнији, овај регион је заправо све рањивији. Екосистем је угрожен, а лед се топи и тако се повећава ниво воде у свим светским морима. Због олакшаног приступа и већег присуства људи, сада постоји и опасност од загађивања животне средине.²⁹

Један од главних циљева Русије у стратегији за Арктик јесте заштита екосистема и животне средине. То је и више пута изјављивао министар спољних послова Сергеј Лавров, одговарајући на оптужбе. Русији је то посебно у интересу с обзиром да у њеној арктичкој регији живи преко три милиона људи, убедљиво највише од свих арктичких земаља.

Током 2013. године, Гаспромове активности на Арктику узроковале су протесте еколошких групација. Гринпис(Greenpeace) се успротивио бушењу нафте на Арктику јер је бушење нафте нанело штету арктичком екосистему и зато што не постоје мере обезбеђења које би спречиле изливање нафте.

²⁹ Martin Stendel, Climate and climate change with an arctic perspective, *Advances in ecological research*, Academic press, Boston, бр. 40/2008, стр. 112.

Чак су активисти ове организације покушали да се искрцају на платформу Приразломнаја.³⁰ Као одговор, руска обалска стража је преузела контролу над бродом и ухапсила активисте, који су убрзо пуштени. Из федералног буџета се издвајају средства за наставак истраживања на Арктику. То омогућава стабилизацију и ширење делатности Русије у међународним водама као и заштиту животне средине. Постоји и пловећа истраживачка станица, важан фактор обезбеђења руског присуства у високим географским регионима Арктика којим се учвршћује приоритет Русије при очувању природе Арктика.

Руски интреси када је у питању заштита животне средине поклапају се са декларацијама Арктичког савета. Заправо ако још једном упоредимо руски став са САД, Русија је много више забринута за животну средину и екосистеме на Арктику. САД су доста узджане и поред многобројних апела њених становника са Аљаске. Циљеви Русије су одрживи развој и заштита животне средине на Арктику, дугорочно гледано, јер су климатске промене озбиљан изазов.

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Стратегија Руске Федерације за Арктик, али и интереси других великих сила, пре свега Сједињених Америчких Држава, као и других држава чланица Арктичког Савета, које су махом чланице НАТО пакта, веома се разликују и временом уместо превазилажења постају све видљивије. Командант америчке ратне морнарице у Европи и Африци, адмирал Џејмс Фога је изјавио да САД неће дозволити Русији и Кини да доминирају Арктиком и да контролишу Северни морски пут, које би по његовом тумачењу требало да подједнако користе све земље Арктичког савета јер на тај регион нико не може да претендује. Ово тумачење високог војног званичника НАТО пакта, указују, да је врло могуће да ће Арктик бити *Блиски исток* 21. века.³¹

³⁰ Vladimir Malyukov, Vladimir Fedin, Environment protection in oil production at the Prirazlomnoe field on the Pechora sea shelf, *Mining informational and analytical bulletin*, Gornaya kniga, Moscow, бр. 5/2018, том II, стр. 8.

³¹ Olivera Ikodinović, Da li će Arktik biti „Bliski istok“ 21. veka, Internet, <https://rs.sputniknews.com/komentari/201902231118932017-Arktik-bliski-istok/>, 17/04/2020.

Борба за Арктик је почела, захваљујући глобалном загревању, а њена кулминација уследиће када се побољша приступ региону са најбогатијим природним ресурсима, јер већина тог блага планете припада територији Руске Федерације. У растућој светској мултиполарности, сви актери су схватили да је Русија у стању да развија Арктик, да ће Северни морски пут функционисати и да ће истраживања почети, као и да је могућа експлоатација тих природних ресурса. Сви ови факти, само отежавају шансе за договор свих заинтересованих страна.

Као додаток овој тврдњи и већ постојећој тензији, геолози са Московског државног универзитета у сарадњи са руским колегама и научницима из Холандије и САД завршили су састављање атласа палеогеографских и палеотектонских карата јурско-кенозојске ере за арктички регион.

На основу интерпретације сеизмичких података и њихове корелације са узорцима стена са обронака гребена Менделјејева и из бушотине на гребену Ломоносова, научници су саставили сеизмичку стратиграфску шему арктичког региона и поново су реконструисали све фазе његовог геолошког развоја током последњих 157 милиона година. Научници су доказали да гребен Менделјејев, који се протеже у дужини од 1.500 километара од острва Врангел према Канадском арктичком архипелагу, има древну преордовицијумску основу, исту као и континентални појас мора источног Арктика и да је то наставак континента.

Овај закључак је важан не само са становишта науке. Чињеница је да према Конвенцији УН о праву мора из 1982. године, коју је Русија ратификовала, зона економских интереса земаља, које имају излаз на Северни ледени океан, обухвата 200 наутичких миља од граница територијалних вода или 150 миља од граница континенталних појаса. Нови подаци биће достављени Комисији УН о границама континенталног појаса и уколико то буде одобрено, Русија ће имати могућност да прошири границе своје економске зоне на Арктику.

Све ове чињенице, као и нова руска доктрина за Арктик, показатељ су јачања позиција и моћи Руске Федерације али и путоказ да ће се у 21. веку ратови превасходно водити око неистражених и новооткривених природних ресурса. Руска

Федерација, величином територије али и богатством истог, претендује да држи ове битне полуге моћи у будућности. САД, иако и даље суперсила, већ неколико деценија су у благом паду, док друге силе, попут, пре свега НР Кине и Руске Федерације, бележе константни раст, између осталог захваљујући експлоатацији природних ресурса. Стога, аутори закључују да ће једно од места будућег одмеравања снага и моћи великих сила, већ извесно, бити Арктик.

ЛИТЕРАТУРА

Кривокапић Борис, „Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа“, Службени Гласник, Београд, 2010.

Макиндер Халфорд, „Демократски идеали и стварност“, *Metaphysica*, Београд, 2009.

Пророковић Душан, „Арктичко питање и утицај на безбедност Европе“, Политика националне безбедности, Институт за политичке студије, год. VI, бр. 01/2015.

Пророковић Душан, „Геополитика Арктика: Ка новом односу таласократије и телурократије“, у зборнику: Свет и нове геополитичке парадигме (приредио: др Миломир Степић), Институт за политичке студије, Београд, 2017.

Пророковић Душан, „Регионална бетбедност и теорија реализма: студија случаја Арктика“, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2017.

Benitah Marc, „Russia’s Claim in the Arctic and the Vexing Issue of Ridges in UNCLOS“, *The American Society of International Law*, бр. 27/2007, том III.

Closson Stacy, „Russian Foreign Policy in the Arctic: Balancing Cooperation and Competition“, *Kennan cable*, The Kennan Institute, бр. 2/ 2017.

Harris Catherine, Kagan Frederick W., „Russia’s Military Posture: Ground Forces Order of Battle“, Institute for the Study of War and the Critical Threats, Washington D.C, 2018.

Klimenko Ekaterina, „Russia’s Arctic security policy: Still Quiet in the High North?“, *SIPRI Policy Paper*, бр. 4/2016.

Laruelle Marlene, *Russia's Arctic Strategies and the Future of the Far North*, M.E. Sharpe, New York, 2013.

Mahan Alfred Thayer, „*The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*“, Little, Brown and Company, Boston, 1890.

Malyukov Vladimir, Fedin Vladimir, Environment protection in oil production at the Prirazlomnoe field on the Pechora sea shelf, *Mining informational and analytical bulletin*, Gornaya kniga, Moscow, бр. 5/2018, том II.

Mattysek Rainer, *Climate Change, Air Pollution and Global Changes*, Elsevier, Oxford, 2013.

Neumann Thilo, „Norway and Russia Agree on Maritime Boundary in the Barents Sea and the Arctic Ocean“, *The American Society of International Law*, бр. 34, 2010.

Nutall Mark, *Encyclopedia of the Arctic*, Routledge, New York, 2005.

Piskarev Alexey, Shkatov Mikhail, *Energy Potential of the Russian Arctic Seas: Choice of Development Strategy*, Elsevier, Oxford, 2012.

Sergunin Alexander, Konyshov Valery, „Russia in search of its Arctic strategy: between hard and soft power?“, *The Polar Journal*, бр. 4/2014, том I.

Spykman Nicholas, „*Americas Strategy in World Politics. The United States and Balance of Power*“, Harcourt, Brace and Co, New York, 1942.

Stendel Martin, Climate and climate change with an arctic perspective, *Advances in ecological research*, Academic press, Boston, бр. 40/2008.

Timtchenko Leonid, „The Russian Arctic Sectoral Concept: Past And Present“, *Arctic*, бр. 1, 1997.

Trenin Dmitri, Baev Pavel K., „*The Arctic: A View From Moscow*“, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C, 2010.

Valery Konyshov, Sergunin Alexander, „Is Russia a revisionist military power in the Arctic?“, *Defense & Security Analysis*, бр.30/2014, том IV.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Franz-Stefan Gady, *Will Russia Arm Its Icebreaker Fleet With Supersonic Cruise Missiles?*, Internet, <https://thediplomat.com/2017/05/will-russia-arm-its-icebreaker-fleet-with-supersonic-cruise-missiles/>.

House of Commons Defence Committee, *On Thin Ice: UK Defence in the Arctic Twelfth Report of Session 2017–19*, Internet, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmdfence/388/388.pdf>.

Olivera Ikodinović, *Da li će Arktik biti „Bliski istok“ 21. veka*, Internet, <https://rs.sputniknews.com/komentari/201902231118932017-Arktik-bliski-istok/>.

Nemanja Vojinović

Miloš P. Dimić

Vladimir Lužnjaniin

NEW RUSSIAN ARCTIC DOCTRINE

- Resume -

This paper analyzes the new Russian strategy for the Arctic. Due to climate change, the Arctic region is gaining in importance. President of Russia, Mr Vladimir Putin announced the adoption of a strategy for the development of the Arctic by 2035. According to the announcements, the strategy plan is to unite the activities of national projects and government programs, investment plans for infrastructure companies, programs for the development of Arctic regions and cities, very thorough plan. Proof of these assertions are figures that 10 percent of all investments in Russia go to the Arctic. How important the Arctic region is for Russia is the fact that the Ministry of development of the Far East renamed the Ministry for the development of the Far east and Arctic, which has received a number of new functions. Such expansion of the Russian Arctic region, leaves no one indifferent rest of the Arctic Council. The United States took the view that they will not leave Arctic in the hands of Russia and China and both of these countries are interested in the natural resources of this rich region. Some US analysts say that the Arctic could become a "Middle East" of the XXI century. In 2021 Russia will chair the Arctic Council and it is unpredictable how the situation will develop further in the multilateral relations of the Member States Council. Certainly the economic aspects of the region will be in focus, but there are a number of other challenges. The authors of this paper will try to further clarify the current situation, show the economic and geopolitical aspirations primarily of the Russian Federation and other member states of the Arctic Council, with our judgment based on the facts on future developments regarding the Arctic multilateral relations in a multipolar world.

Keywords: Arctic, Russia, strategy, region, Vladimir Putin, foreign policy, the Arctic Council, International Relations, multipolarity.

* Овај рад је примљен 23. маја 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. јуна 2020. године.

Алекса ШКУНДРИЋ*
Правни факултет,
Универзитет у Београду

УДК 342.8(497.11)“2020“
DOI: <https://doi.org/10.22182/apdn.122020.14>

НАЈНОВИЈЕ ИЗМЕНЕ ИЗБОРНОГ ЗАКОНОДАВСТВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – БИТНЕ ИЛИ КОЗМЕТИЧКЕ ИЗМЕНЕ?

- Сажетак -

Предмет овог рада јесу промене извршене у изборном законодавству Републике Србије у фебруару 2020. године, односно њихова анализа и коментарисање са уставноправног аспекта. Износи се став да је промена изборног прага правно ваљана и у складу са начелом грађанске суверености, имајући у виду пре свега да се ради о смањењу, а не о повећању изборног прага. Аутор сматра да је наведена промена била и пожељна, поред осталог и због тога што се у историји парламентарних избора у Србији неретко дешавало да значајан број изборних листа остане „тик“ испод цензуса, чиме је долазило до „расипања“ немалог броја гласова. Такође, аутор подржава и нова решења у вези са повећањем броја обавезних кандидата на изборним листама који су припадници мање заступљеног пола, будући да су она у складу са захтевом родне равноправности. С друге стране, критикују се промене у вези са учешћем политичких странака националних мањина на изборима, како у смислу самих промена, тако и у вези са фундаменталним неслагањем аутора са позитивноправном

* Електронска адреса аутора: skundricaleksa5@gmail.com.

концепцијом политичких странака националних мањина у Републици Србији уопште.

Кључне речи: изборни праг (цензус), политичка странка националне мањине, родна равноправност, изборно законодавство, грађанска сувереност.

1. УВОД

Народна скупштина Републике Србије је на седници одржаној 8. фебруара 2020. године усвојила законска решења којима се мењају Закон о избору народних посланика¹ (у даљем тексту – ЗИНП) и Закон о локалним изборима² (у даљем тексту – ЗЛИ). Главна од ових измена јесте промена изборног прага (цензуса) на парламентарним и локалним изборима са 5% на 3% (члан 81. став 1. и члан 82. став 5. ЗИНП; члан 40. став 4. ЗЛИ), док су остале промене повећање гарантованог броја кандидата мање заступљеног пола на листама кандидата за народне посланике тј. одборнике (на 40% од укупног броја кандидата – члан 40а. став 1. ЗИНП; члан 20. став 3. ЗЛИ) и одређене новине у вези са учешћем политичких странака националних мањина и њихових коалиција на изборима (члан 81. ставови 2, 3. и 4. ЗИНП; члан 40. ставови 5, 6, 7. и 8. ЗЛИ). Наведене измене су наишле на велико интересовање јавности: једни су их хвалили и оправдавали³, док су их други оспоравали и представљали као средство којим владајућа већина покушава да неутралише најаву бојкота предстојећих избора на свим нивоима од стране дела опозиције.⁴ Чињеница је да је ретко која измена или допуна закона у току мандата актуелног сазива Народне скупштине Републике Србије изазвала толико

¹ Закон о избору народних посланика, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 35/2000, 57/2003 – одлука УСРС, 72/2003 - др. закон, 75/2003 - испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 - др. закон, 85/2005 - др. закон, 28/2011 - одлука УС, 36/2011, 104/2009 - др. закон и 12/2020.

² Закон о локалним изборима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007, 34/2010 – одлука УС, 54/2011 и 12/2020.

³ Чланак „Вучић: Смањење цензуса смета само онима који неће да учествују на изборима“, портал дневног листа „Данас“, Интернет, <https://www.danas.rs/politika/vucic-smanjjenje-cenzusa-smeta-samo-onima-koji-nese-da-ucestvujuju-na-izborima/>, 23.5.2020.

⁴ Чланак „СНС смањује цензус због бојкота“, портал дневног листа „Данас“, Интернет, <https://www.danas.rs/politika/sns-smanjuje-cenzus-zbog-bojkota/>, 23.5.2020.

интересовања међу грађанима колико је ова. Међутим, услед протека премалог временског периода од ових промена, правна и политичка теорија тек почињу да се њима интензивно баве. Стога и жеља да у овом раду на правно–доктринарни начин покушамо да обрадимо ову изразито актуелну тему.

2. СМАЊЕЊЕ ИЗБОРНОГ ЦЕНЗУСА СА 5% НА 3%

Сама установа изборног цензуса део је шире гране права, која се најчешће назива изборно право (схваћено у објективном, а не субјективном смислу), које је пак, саставни део уставног права. Ваља поменути да се оно што се у правничкој литератури подразумева под термином „изборно право“ може поистоветити са политиколошким термином „изборни систем“, схваћеним у ширем смислу.⁵ Дакле, могло би се рећи да су термини изборни систем (у ширем смислу) и изборно право синоними.⁶ С друге стране, могуће је тумачити појам „изборни систем“ и у ужем смислу, када он означава оно што уставни правници називају „системом расподеле мандата“⁷

Након смештања института изборног цензуса у оквире правног система, требало би видети шта је *ratio* постојања једног таквог института. Он се састоји у неопходности рационализације политичког живота и функционисања парламентаризма. Овде је заправо реч о својеврсном изузетку од примене принципа грађанске суверености у чистом облику (који је утврђен у члану 2. став 1. Устава Републике Србије⁸): иако су према том принципу носиоци суверене власти грађани Републике Србије (односно, будући да сваком од њих припада по један део суверености, сваки од њих има и право да изабере своје представнике⁹), ипак је ради операционализације тог принципа уведен изборни праг. Да

⁵ „Изборни систем је скуп правила којим се одређује како се гласа и како се гласови бирача претварају у посланичке мандате“. Slaviša Orlović, „Izborni sistem i institucionalni dizajn“, *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, National democratic institute for international affairs, Beograd, 2011, стр. 31.

⁶ Исто, стр. 36.

⁷ Изборни системи схваћени у ужем смислу, односно као системи тј. начини расподеле мандата за представничко тело према резултатима избора деле се на систем већине (већински) и систем сразмерног представништва (пропорционални). Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 235.

⁸ Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.

⁹ Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 157.

њега нема, било би врло тешко организовати изборе и расподелу мандата, постојала би конфузија на подручју понуде политичких странака итд. Циљ изборног цензуса је одстрањивање из политичког живота странака које не добијају значајнију подршку бирачког тела.¹⁰ То значи да у расподели мандата народног представништва учествују само изборне листе које су добиле најмање одређени број гласова (у Републици Србији, дакле, од сада најмање 3% гласова) од укупног броја гласова бирача који су гласали на изборима. Поред овог, законског изборног цензуса, постоји и тзв. природни изборни цензус који на сцену ступа у одсуству законског – уколико цензус није изричито прописан он посредно, математички произлази из броја кандидата који се бира у изборној јединици, односно из величине изборне јединице.¹¹ Следствено томе, будући да је у Републици Србији на снази изборни систем сразмерног представништва са територијом целе републике као једне изборне јединице, уколико изборни цензус не би био прописан, а бира се 250 народних посланика, природни цензус био би 0,4%, што би за последицу имало додатну фрагментацију унутар српске политичке сцене. Ваља напоменути и да проблематика у вези са изборним прагом постоји само у оквиру изборног система сразмерног представништва, док није релевантна за већинске изборне системе који својом унутрашњом логиком „елиминишу“ кандидате са мањим бројем гласова из могућности освајања мандата.

Ипак, пошто да је реч о изузетку од принципа грађанске суверености као врховног принципа Устава, висина изборног цензуса мора бити таква да у најмањој могућој мери „крњи“ тај принцип. Дакле, потреба „рационализације“ политичког живота путем изборног прага мора бити у функцији, а не на штрб остваривања принципа грађанске суверености (јер би у случају непостојања таквог прага, остваривање грађанске суверености било знатно отежено, или чак немогуће). Решења у упоредном праву прате овај захтев, тако да врло ретко прелазе проценат од 5% (нпр. Пољска: 5% за листе политичких странака, а 8% за

¹⁰ Исто, стр. 239.

¹¹ Мирослав Живковић, „Изборни системи и реформа изборног система у Републици Србији“, *Мегатренд ревија*, Мегатренд универзитет, Београд, вол. 14, бр. 1/2017, стр. 111.

листе коалиција политичких странака¹²; Бугарска: 4%¹³; Хрватска: 5%¹⁴; Холандија: тек 0,67%¹⁵). Према томе, потребно је наћи одговарајућу меру између висине изборног прага и захтева за доследном применом начела грађанске суверености.

Имајући у виду речено, већ се на први поглед види да, апстрахујући предизборни моменат у коме је учињена, промена изборног прага са 5% на 3% суштински не ремети остваривање начела грађанске суверености. Штавише, сматрамо да ће она чак и допринети потпунијем остваривању поменутог начела, имајући у виду чињеницу да је у протеклих неколико изборних циклуса, добар део изборних листа остао ускраћен за посланичке мандате, јер су биле надомак цензуса (нпр. на парламентарним изборима 2012. и 2014. године¹⁶). Такође, она неће негативно утицати на процес рационализације политичког живота у Србији, будући да су се и до сада „мале“ политичке странке удруживале или међу собом или са неком „великом“ политичком странком и тако успевале да „пребаце“ изборни праг. Ова појава је толико узела маха да при крају мандата сазива Народне скупштине Републике Србије од 2016. године, чак 29 политичких странака¹⁷ (без странака националних мањина) има своје представнике у Скупштини (од којих неке нису ни постојале у тренутку одржавања парламентарних избора 2016. године), док је на парламентарним изборима 2016. године мандате освојило свега 7 изборних листа (такође не рачунајући изборне листе националних мањина).¹⁸ Решење овог проблема *de lege ferenda* видимо у прописивању посебног изборног цензуса за изборне листе предизборних коалиција политичких странака (прописивањем тзв. степенастог

¹² Милош Станић, „Расподела мандата у европским посткомунистичким земљама на примерима Пољске, Бугарске, Хрватске и Македоније“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 3/2017, стр. 317.

¹³ Исто, стр. 318.

¹⁴ Исто, стр. 321.

¹⁵ Драган Ђукановић, „Изборни системи у земљама насталим на подручју некадашње Југославије“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр. 4/2006, стр. 517.

¹⁶ Подаци архиве Републичке изборне комисије: <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/arhiva.php>, 23.5.2020.

¹⁷ Подаци са сајта Народне скупштине Републике Србије: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-/sastav/politicke-stranke/politicke-stranke.904.html>.

¹⁸ Резултати избора за народне посланике Народне скупштине Републике Србије одржаних 24. априла и 4. маја 2016. године, према електронској архиви Републичке изборне комисије: http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/doc/izbori-2016/rezultati/1.%20Zbirni_rezultati.pdf, 24.5.2020.

изборног цензуса нпр. за изборну листу предизборне коалиције две политичке странке 5%, три политичке странке 7%, четири 9% итд).

Међутим, када ову промену изборног законодавства сагледамо у контексту у ком је донета (пар месеци пре избора) поставља се кључно питање: да ли је уставноправно ваљано мењати изборне законе у предизборном времену? Најпре, не постоји ниједна писана правна норма, уставна или законска, која прописује када се могу, односно када се не могу мењати изборни прописи. Даље, када је реч о уставним обичајима, прво је упитно да ли се у уставноправном поретку какав је уставноправни поредак Републике Србије (чак и ако га екстензивно посматрамо тј. од устава из 1990. године) уопште може говорити о уставним обичајима, а друго, ако бисмо на прву дилему одговорили потврдно, онда се ваља присетити да је у већ неколико изборних циклуса (нпр. пред парламентарне изборе 1997. и 2000. године) долазило до промене изборног законодавства (и то до далеко већих промена од смањења изборног цензуса, нпр. до промена изборних јединица) управо неколико месеци пред изборе. Дакле, са правног становишта, смањење изборног цензуса са 5% на 3% било је ваљано.

Критичари смањења изборног цензуса су као свој главни аргумент наводили да постоји општа сагласност, како у политичкој пракси, тако и у политичкој теорији да се изборно законодавство не сме мењати у периоду од годину дана до одржавања избора (иако је и у развијеним демократским земљама било таквих примера¹⁹) Као један од кључних доказа за своју тврдњу користили су препоруку Венецијанске комисије из 2002. године.²⁰ Та препорука у свом другом делу, у тачки 2 и под њоме у тачки б каже да: „Фундаментални елементи изборног права, пре свега сам изборни систем, чланство у изборним комисијама и одређивање граница изборних јединица не би требало да се мењају у року од годину дана пре избора...“. Прво, познато је да препоруке Венецијанске комисије, као саветодавног тела

¹⁹ Тако је Француска 1985. године заменила дотадашњи „двостепени“ већински изборни систем пропорционалним, а избори по новоусвојеним прописима су били одржани у марту 1986. године. Видети: Slaviša Orlović, „Izborni sistem i institucionalni dizajn“, нав. дело, стр. 37.

²⁰ *Guidelines on elections*, opinion no. 190/2002. Препоруку је на својој 51. пленарној седници усвојила 2002. године Венецијанска комисија.

Савета Европе (чији је и Република Србија члан), иако свакако имају одређену политичку тежину, нису обавезујуће за државе чланице Савета Европе, те ни у случају тумачења поменуте одредбе препоруке да изборни праг јесте фундаментални елемент изборног права Република Србија правно не би била обавезна да поступи по њој. Међутим, упитно је и да ли изборни цензус спада у фундаменталне елементе изборног права у смислу ове препоруке. Наиме, Венецијанска комисија се приликом доношења поменуте одредбе послужила методом *exempli causa* (а не *numerus clausus*), што значи да је навођењем три елемента изборног права који свакако спадају у фундаменталне (изборни систем, који је у овом случају схваћен у ужем смислу, односно као систем расподеле мандата; састав изборних комисија; границе изборних јединица) оставила простора да се још неки елемент сматра фундаменталним. Промена изборног прага не спада ни у један од ова три наведена примера фундаменталних елемената, али је питање да ли се може сматрати фундаменталним елементом ван та три примера. Има аутора који размишљају у правцу да је изборни цензус свакако једна од главних димензија изборног система²¹. Ипак, ми смо мишљења да је овде од пресудног значаја карактер промене изборног законодавства које се односи на изборни праг. Односно, циљ који је Венецијанска комисија имала пред собом приликом доношења ове препоруке био је да утиче на владајућу већину у конкретној држави да не, злоупотребљавајући своју позицију власти, мења изборне законе пред изборе на начин који би штетио опозицији, а погодовао њој самој. Дакле, да се спречи власт да мењајући изборне законе пред изборе изненади опозицију и учини је неспремном да се на односну промену адаптира и тако над њом оствари предност. Комисија је, управо имајући у виду тај циљ и навела три елемента изборног права чија би било каква промена (наравно, под претпоставком да се власт рационално понаша – илузорно је очекивати да ће нпр. власт пред изборе променити прописе о државној изборној комисији тако да ће у њој стопостотно чланство имати представници опозиције) представљала „негативно“ изненађење за опозицију. Имајући у виду речено, сматрамо да уколико би се изборни цензус повећавао неколико месеци пред изборе, онда би то неспорно

²¹ Arend Lijphard, „*Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies, 1945-1990**“, Oxford University Press, Oxford, 1994, стр. 10-12.

представљало промену изборног права које би државе у смислу препоруке Венецијанске комисије требало да се клоне, јер би се у том светлу изборни цензус морао сматрати фундаменталним елементом изборног права (опозиција би могла бити оштећена). Ипак, у нашем случају ради се о смањењу изборног цензуса непосредно пред изборе, што је круцијална разлика у односу на претходно описан случај. Тврдимо да таква промена није обухваћена овом препоруком и да, кад се ради о смањењу изборног цензуса он не представља фундаментални елемент изборног права у смислу ове препоруке, јер таква промена остаје ван циља који је Венецијанска комисија имала. Ту суштински долази до повећања могућности опозиције, а науштрб владајуће већине, пре свега због тога што се омогућава да већи број опозиционих изборних листа добије мандате, а посредно преко тога неминовно долази и до смањења броја мандата које ће освојити владајућа већина или било која друга опција која ће победити на изборима. Једини случај (који је екстремног карактера и готово неостварив у пракси) када би се могло говорити о смањењу изборног цензуса у корист владајуће већине јесте хипотетичка ситуација у којој та владајућа већина не очекује да ће на наредним изборима освојити чак ни минималан број гласова неопходан по старим прописима за улазак у парламент (у нашем случају, старих 5%), па се из разлога „политичког преживљавања“ одлучи на корак смањења цензуса. С друге стране, приговор да се владајућа већина спрема да , злоупотребљавајући одлуку о смањењу изборног цензуса, профитира јер ће на изборима узети учешћа политичке странке које по старом решењу не би могле бити заступљене у парламенту, док ће по новом моћи, а да је притом реч о странкама које припадају тзв. „лажној опозицији”, правно не стоји. Наиме, грађани су ти који на крају одлучују која ће изборна листа освојити њихове гласове и ући у парламент и, сходно самом концепту грађанина, они су потпуно слободни да гласају за било коју изборну листу. Дакле, аргумент „лажне опозиције”, има искључиво политички, а не правни значај.

Према томе, смањење изборног цензуса непосредно пре избора није супротно ни овој, необавезујућој препоруци Венецијанске комисије, до чега се долази првенствено телеолошким тумачењем њеног текста. Напросто, није реч о промени која иде на штету заштитног објекта „норме“ о

немењању изборног права непосредно пре избора²². Политичке странке учешћем на изборима мере своју тежину и остварују своју функцију, а оваквим решењем је њихово деловање само олакшано.

3. ПРОМЕНЕ У ВЕЗИ СА УЧЕШЋЕМ СТРАНАКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА НА ИЗБОРИМА

Друга промена којом ћемо се позабавити јесте промена ЗИНП и ЗЛО која се тиче учешћа политичких странака националних мањина на изборима. Овде се заправо ради о више промена, те ћемо анализирати сваку понаособ.

Промењеним ставом 2. члана 81. ЗИНП (идентична је промена и става 5. члана 40. ЗЛО), предвиђено је да политичке странке националних мањина и њихове коалиције учествују у расподели мандата и када су на изборима освојиле мање од 3% гласова. У овом првом делу реченице је у односу на раније решење само дошло до замене процента 5 са процентом 3, па је практично задржан ранијим законским решењем установљен природни изборни цензус за политичке странке националних мањина и њихове коалиције.²³ Међутим, политичке странке националних мањина (нарочито оне парламентарне) су се смањењем изборног цензуса осетиле угроженим. Наиме, услед смањења прага број тзв. расутих гласова би се смањио, јер би у парламент ушле и изборне листе са нпр. 3% или 4% гласова. Будући да се у Републици Србији приликом расподеле мандата примењује Д' Онтов систем (систем највећег количника), по којем се број гласова који је добила свака листа дели са 1, 2, 3, 4, 5 итд. све до броја представника који се бира у изборној јединици (у републици до 250), а затим се добијени количници ређају по величини, при чему се узима у обзир онолико количника

²² Тај заштитни објект јесте опозиција владајућој већини која доноси ову промену.

²³ Решење по којем за изборне листе политичких странака националних мањина и њихових коалиција не важи општи изборни праг, него природни праг, последица је резултата парламентарних избора који су одржани крајем 2003. године и на којима ниједна изборна листа која је представљала националне мањине није успела да уђе у парламент. У том смислу: Slaviša Orlović, „Političko predstavljanje nacionalnih manjina – Srbija u komparativnoj perspektivi“, *Migracije i etničke teme*, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, бр. 3/2011), стр. 401; Ljubica Đorđević (et al.), *Učešće nacionalnih manjina u društvenom i političkom životu Srbije*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2018, стр. 154; Đorđe Marković, „Predstavljanje nacionalnih manjina u Republici Srbiji, problemi i moguća rešenja“, *Reforma izbornog sistema u Republici Srbiji*, Fondacija centar za javno pravo, Sarajevo, 2015, стр. 2.

колико се представника бира у изборној јединици, па свака листа добија онолико мандата колико се количника у њој садржи²⁴, количници листа политичких странака националних мањина или њихових коалиција били би мањи (Савез војвођанских Мађара (СВМ), као већ дуже време најјача политичка странка националне мањине редовно осваја око 1,5% гласова)²⁵ од количника странака које су освојиле поменутих 3% или 4%. Тако би, уз мањи број расутих гласова и већи број изборних листа у парламенту, странкама националних мањина следовало мање мандата него што су их до сада имале. Из наведеног разлога, СВМ је предложио амандман на члан 81. ЗИМП и члан 40. ЗЛО који је и прихваћен и постао саставни део оба закона, а који прописује да се приликом расподеле мандата применом система највећег количника количници свих изборних листа политичких странака националних мањина и њихових коалиција увећавају за 35%. Мишљења смо да је ово лоше решење, јер се њиме само надаље оправдава надпредстављеност националних мањина у парламенту. Не оспоравамо мањинска права (која су, као посебна категорија и Уставом зајемчена) већ само тврдимо да би било боље да није био прихваћен поменути амандман, јер би тада број представника политичких странака националних мањина више одговарао реалној бројности припадника тих националних мањина. Припадници националних мањина, управо због њиховог положаја као мањине, имају одређена посебна права у односу на остале грађане Републике Србије (зато и постоји природни изборни праг за њихове политичке странке, као посебан вид позитивне дискриминације²⁶). Али, то не значи да се може отићи у другу крајност и да се, под изговором постојања мањинских права, угрожавају фундаменталне уставноправне норме, пре свега норма о једнаком изборном праву (члан 52. став 2. Устава Републике Србије), која директно произлази из принципа грађанске суверености. Оваквим аутоматским повећањем „мањинских“ количника се управо то чини, те је врло упитна и уставност овог решења.²⁷

²⁴ Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 238.

²⁵ Према подацима архиве Републичке изборне комисије: <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/arhiva.php>, 24.5.2020.

²⁶ Ljubica Đorđević (et al.), *Učešće nacionalnih manjina u društvenom i političkom životu Srbije*, нав. дело, стр.145.

²⁷ Професор Слободан Орловић је изнео мишљење да бисмо доследном применом нових

Измењени ставови 2. и 3. члана 81. ЗИНП (и истоветни ставови 6. и 7. члана 40. ЗЛО) прописују да је политичка странка националне мањине она странка за коју је изборна комисија утврдила да јој је основни циљ представљање и заступање интереса националне мањине и заштита и побољшање права припадника националне мањине, у складу са међународноправним стандардима, те да о томе да ли подносилац изборне листе има положај политичке странке националне мањине или коалиције политичких странака националних мањина одлучује изборна комисија посебним решењем при проглашењу изборне листе, а на предлог подносиоца изборне листе који мора бити достављен при њеном подношењу. Изборна комисија може затражити мишљење надлежног националног савета националне мањине о томе да ли је подносилац изборне листе политичка странка националне мањине или коалиција политичких странака националних мањина. Оваква решења представљају одређивање политичких странака националних мањина нематичним законом: наиме, о томе која се политичка странка има сматрати политичком странком националне мањине свој суд је већ дао Закон о политичким странкама (ЗПС), својим чланом 3.²⁸ Такође, оно што је изразито проблематично јесте да су поменуте норме ЗИНП и ЗЛО у директној супротности са ЗПС у делу у којем се у надлежност изборне комисије ставља да својим решењем практично одлучује да ли је одређена политичка странка политичка странка националне мањине или није. Политичка странка националне мањине тај статус стиче уредним окончањем процеса оснивања (за оснивање политичке странке националне мањине потребно је 1000 потписа (члан 9 ЗПС), за разлику од потребних 10000 потписа за оснивање „редовне“ политичке странке (члан 8 ЗПС)) који кулминира

норми изборног законодавства које се тичу учешћа политичких странака националних мањина на изборима могли доћи у ситуацију да: „Ако би тек милион Албанаца са Косова и Метохије, „пунолетних, пословно способних држављана“ Србије који имају право гласа (чл. 52. Устава), одлучило да гласа за неку будућу албанску мањинску листу, она би са 1.350.000 гласова била победник српских парламентарних избора“. Иако је мало вероватно да се оваква теоријска конструкција оствари у пракси, она је веома занимљива са уставноправног становишта јер сликовито показује промашај оваквог решења (који ће се најбоље уочити у етнички мешовитим срединама, пре свега на локалним изборима). Слободан Орловић, „Бонус од 35 одсто за странке националних мањина – неуставан и опасан експеримент“, *Нова српска политичка мисао*, коментар дана 20. фебруара 2020, Интернет: <http://www.nspm.rs/komentar-dana/bonus-od-35-odsto-za-stranke-nacionalnih-manjina-neustavan-i-opasan-eksperiment.html?alphabet=1>, 24.5.2020.

²⁸ Закон о политичким странкама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2009 и 61/2015 – одлука УС.

њеним уписом у Регистар политичких странака (члан 5. став 1. ЗПС). Од тог тренутка она стиче правни субјективитет као политичка странка националне мањине и никакво решење изборне комисије у вези са тим није потребно. Могуће је притом формално оправдати овако решење па рећи: норме изборних закона којима се ставља у надлежност изборне комисије да утврђује да ли одређени подносилац изборне листе има положај политичке странке националне мањине или коалиције политичких странака националне мањине односе се само на изборни поступак тј. на питање да ли ће се одређена изборна листа сматрати изборном листом политичке странке националне мањине или коалиције таквих странака, док се не дира у општи статус одређене политичке странке као политичке странке националне мањине, у складу са ЗПС. Ипак, овакав формализам би нас навео да се запитамо због чега онда постоји политичка странка националне мањине којој није дозвољено учешће на изборима путем изборне листе политичке странке националне мањине и да ли уопште има смисла говорити о било каквој политичкој странци ако она не учествује на изборима?²⁹ Додавање става 8. у члан 40. ЗЈО, који прописује да подносилац изборне листе може имати положај политичке странке националне мањине само ако према подацима последњег пописа становништва на територији јединице локалне самоуправе живе припадници националне мањине коју репрезентује пати од истих правних проблема као и претходно анализирани новине у овом пасусу³⁰. Напросто, да би се овакве промене у изборном законодавству могле спровести, неопходно је променити матични закон који уређује политичке странке– ЗПС. Те будуће промене ЗПС би, по нашем мишљењу, требало да иду за тим да се из ЗПС потпуно елиминише категорија политичке странке националне мањине. Требало би одредити да се политичка странка (дакле,

²⁹ Према професору Ратку Марковићу, један од конститутивних елемената појма политичке странке јесте: „Освајање и вршење државне власти, легалним, демократским путем, учешћем на изборима и добијањем већине на изборима“. Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 251.

³⁰ Притом, имајући у виду да се редовни пописи становништва спроводе у временском размаку од 10 година, а да се редовни локални избори одржавају на сваке 4 године, поставља се питање на који начин решити ситуацију у којој је на територији одређене јединице локалне самоуправе у временском периоду између два пописа дошло до промене структуре становништва; даље, према законском тексту довољно је да на тој територији живи бар један грађанин који је припадник одређене националне мањине да би се на локалним изборима могла кандидовати изборна листа те националне мањине, док би за њу на таквим изборима могли да гласају и остали грађани који живе на територији односне локалне самоуправе.

свака) може основати са 1000 потписа грађана, а онда изборним законодавством утврдити како се одређеној изборној листи признаје статус изборне листе националне мањине (нпр. уколико у потписима подршке кандидатури та изборна листа има одређени број потребних потписа из реда грађана који су уписани у бирачки списак за националне савете националних мањина и сл.) – тиме би сами припадници националне мањине могли да одлуче ко је заиста њихов представник³¹ и тиме би се на посредни, али делотворнији начин испунила сврха политичких странака националних мањина, а то је да представљају, артикулишу и штите интересе мањина које заступају.³² Ове промене би такође на ефикасан начин решиле како питање злоупотребе статуса политичке странке националне мањине, тако и проблем „преузимања“ постојећих политичких странака, тачније њиховог правног субјективитета.³³

4. ПРОМЕНЕ У ВЕЗИ СА ПОВЕЋАЊЕМ ОБАВЕЗНОГ БРОЈА ПРИПАДНИКА МАЊЕ ЗАСТУПЉЕНОГ ПОЛА НА ИЗБОРНИМ ЛИСТАМА

Новим чланом 40а став 1. ЗИНП (одговарајући члан у ЗЛО је 20. став. 3). је нормирано да на изборној листи мора бити 40% мање заступљеног пола³⁴ (насупротив досадашњих 30%) и да међу сваких пет кандидата по редоследу на листи (првих пет места, других пет места и тако до краја листе) мора бити најмање по два кандидата – припадника оног пола који је мање заступљен на листи (насупротив досадашњег решења по којем је сваки трећи кандидат морао бити припадник мање заступљеног пола – што је пратило решење од 30%). Равноправност полова зајемчена је

³¹ У том смислу: Милан Јовановић, „Право на политичко удруживање и оснивање политичких странака у Србији – проблеми и дилеме“, *Архив за правне и друштвене науке*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1-2, 2019, стр. 45-46.

³² Slaviša Orlović, „Političko predstavljanje nacionalnih manjina – Srbija u komparativnoj perspektivi“, нав. дело, стр. 395.

³³ Милан Јовановић, „Право на политичко удруживање и оснивање политичких странака у Србији – проблеми и дилеме“, нав. дело, стр. 41-42.

³⁴ Иако је употребљен родно коректан израз „мање заступљен пол“, јасно је да ова норма има за циљ повећање присуства жена у парламенту. Реч је заправо о мери афирмативне акције, које су по својој суштини привременог карактера и њих држава предузима фаворизовањем одређене групе према којој је учињена историјска неправда, а са крајњим циљем њеног исправљања и довођења до стања стварне једнакости људи. Miroslav Đorđević, „Afirmativna akcija – kvote za pripadnike manje zastupljenog pola u izbornom pravu Srbije“, *Sveska za javno pravo*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, бр. 34, 2018, стр. 62.

Уставом (члан 15; прецизније и члан 100. став 2), а у позитивном праву Србије постоји и Закон о равноправности полова³⁵, који посебно уређује ову област (члан 37. став 1). Политичка пракса у Србији последњих неколико деценија показује да је на пољу родне равноправности остварен велики напредак: жене су се налазиле и налазе се на бројним функцијама у највишим државним институцијама (поред народних представника, реч је о функцијама председника Владе, Народне скупштине, министрима у Влади, затим о функцији гувернера Народне банке Србије, судија и председника Уставног суда Србије, Републичког јавног тужиоца итд). Ипак, у изразито патријархалном друштву као што је српско и даље постоји значајан степен дискриминације према женама. Из тог разлога, сматрамо ваљаним измене изборног законодавства које иду у правцу још веће афирмације женског пола у области политичког живота и изражавамо наду да ће, након више изборних циклуса спроведених по овим новим прописима, постати потпуно нормално да у оквиру политичког ангажмана видимо како мушкарце, тако и жене, те да нам овакви прописи више неће бити потребни.³⁶

5. ЗАКЉУЧАК

Закључак о анализираним променама изборног законодавства није једнозначан. Оно што је, пак, заједничко за све ове промене јесте чињеница да су све оне спроведене по процесноправно ваљаном законодавном поступку. Наш став поводом смањења изборног цензуса јесте да оно није толико значајна промена изборног права да би ушла у зону његових тзв. фундаменталних елемената. Практично, овде је само омогућено да одређене изборне листе, које би у случају старог решења од 5%

за изборни праг, остале „тик“ испод њега, учествују у расподели мандата те да њихови гласови не буду „бачени“. Омогућава се већа репрезентативност у Народној скупштини. Показали смо да аргумент момента промене изборног прага не стоји, прво због тога што у позитивноправном поретку Републике Србије

³⁵ Закон о равноправности полова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 104/2009.

³⁶ Међутим, у литератури има и мишљења да су овакве афирмативне мере превазиђене, те да је упитно и да ли су оне уопште биле неопходне. Miroslav Đorđević, „Afirmativna akcija – kvote za pripadnike manje zastupljenog pola u izbornom pravu Srbije“, нав. дело, стр. 69.

не постоји ниједан пропис који нормира када се овакве промене могу спроводити, а друго зато што је овде реч о смањењу, а не о повећању изборног цензуса, па ту нико ништа не губи („ко може више, може и мање“ да се овде послужимо цивилистичким речником). Супротно ставу о смањењу изборног прага, наш став поводом новелирања делова изборних закона који се тичу политичких странака националних мањина је негативан – сматрамо да по том питању у позитивном српском праву постоје контрадикторности и да би најбоље решење било потпуно укидање института политичке странке националне мањине у матичном закону, уз истовремено смањење броја потребних потписа за регистрацију политичке странке уопште, док би се мере остваривања мањинских права зајемчених Уставом реализовале на пољу новог изборног законодавства. На крају, мишљења смо да су поменуте измене везане за положај мање заступљеног пола у процесу кандидовања и избора за народне представнике добре и да их, као једну од мера у постизању пуне и стварне родне равноправности, треба свесрдно подржати.

Приликом сваке промене прописа из уставне материје, па и прописа из области изборног права, требало би имати на уму уставни идентитет³⁷ једне државе (па и шире). Конкретно, када је у питању било каква ревизија изборног права, треба бити посебно пажљив јер, како каже Сартори: „Изборни системи не само да су најманипулативнији инструмент политике, већ и обликују страначки систем и утичу на одређивање представништва“.³⁸ Дакле, требало би пазити на уставна начела и уставне вредности која постоје и мимо устава у формалном смислу. Основно начело о коме је требало водити рачуна приликом израде промена изборног законодавства анализаних у овом раду јесте начело грађанске суверености. Из њега се, као без сумње једног од најважнијих делова уставног идентитета Србије, изводи целокупно српско изборно право.

³⁷ О појму уставног идентитета вид.: Владан Петров, „О неким антиидентитетским местима у српском уставу“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, специјал 2017, стр. 16-18.

³⁸ Đovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, стр. 14.

ЛИТЕРАТУРА

Ђукановић Драган, „Изборни системи у земљама насталим на подручју некадашње Југославије“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр. 4, 2006, стр. 513–536.

Живковић Мирослав, „Изборни системи и реформа изборног система у Републици Србији“, *Мегатренд ревија*, Мегатренд универзитет, Београд, вол. 14, бр. 1/2017, стр. 107–116.

Јовановић Милан, „Право на политичко удруживање и оснивање политичких странака у Србији – проблеми и дилеме“, *Архив за правне и друштвене науке*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1–2/2019, стр. 31–51.

Марковић Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.

Орловић Слободан, „Бонус од 35 одсто за странке националних мањина – неуставан и опасан експеримент“, *Нова српска политичка мисао*, коментар дана 20. фебруара 2020, Интернет: <http://www.nspm.rs/komentar-dana/bonus-od-35-odsto-za-stranke-nacionalnih-manjina-neustavan-i-opasan-eksperiment.html?alphabet=l>.

Петров Владан, „О неким антиидентитетским местима у српском уставу“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, специјал 2017, стр. 16–18.

Станић Милан, „Расподела мандата у европским посткомунистичким земљама на примерима Пољске, Бугарске, Хрватске и Македоније“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 3/2017, стр. 311–325.

Ђорђевић Ljubica, Lončar Jelena, Miljković Nataša, Bašić Goran, *Učešće nacionalnih manjina u društvenom i političkom životu Srbije*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2018.

Ђорђевић Miroslav, „Афирмативна акција – квоте за припаднике мање заступљеног пола у изборном праву Србије“, *Sveska za javno pravo*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, бр. 34, 2018, стр. 62–70.

Lijphard Arend, *Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies, 1945–1990*, Oxford University Press, Oxford, 1994.

Marković Đorđe, „Представљање националних мањина у Републици Србији, проблеми и могућа решења“, *Reforma izbornog sistema u Republici Srbiji*, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015.

Orlović Slaviša, „Izborni sistem i institucionalni dizajn“, *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, National democratic institute for international affairs, Serbia, Beograd, 2011, стр. 31–50.

Orlović Slaviša, „Političko predstavljање националних мањина – Србија у компаративној перспективи“, *Migracije i etničke teme*, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, бр. 3/2011, стр. 393–417.

Sartori Đovani, *Uparedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Чланак „Вучић: Смањење цензуса смета само онима који неће да учествују на изборима“, портал дневног листа „Данас“, Интернет, <https://www.danas.rs/politika/vucic-smanjenje-cenzusa-smeta-samo-onima-koji-nese-da-ucestvujju-na-izborima/>.

Чланак „СНС смањује цензус због бојкота“, портал дневног листа „Данас“, Интернет, <https://www.danas.rs/politika/sns-smanjuje-cenzus-zbog-bojkota/>.

Сајт Народне скупштине Републике Србије, Интернет, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/politicke-stranke/politicke-stranke.904.html>.

Архива Републичке изборне комисије, Интернет, <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/arhiva.php>.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.

Закон о избору народних посланика, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 35/2000, 57/2003 – одлука УСРС, 72/2003 – др. закон, 75/2003 – испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 28/2011 – одлука УС, 36/2011, 104/2009 – др. закон и 12/2020.

Закон о локалним изборима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007, 34/2010 – одлука УС, 54/2011 и 12/2020.

Закон о политичким странкама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2009 и 61/2015 – одлука УС.

Закон о родној равноправности, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 104/2009.

Препорука Венецијанске комисије, *Guidelines on elections*, opinion no. 190/2002.

Aleksa Škundrić

RECENT CHANGES OF ELECTORAL LAW IN THE REPUBLIC OF SERBIA – FUNDAMENTAL OR COSMETIC CHANGES?

Resume

The paper examines changes of electoral law in the Republic of Serbia which took place in February 2020. The goal is to comment and analyze these changes from the perspective of constitutional law. The Author believes that the change regarding the lowering of the electoral threshold is a constitutional one, emphasizing the fact that the electoral threshold has been reduced, not increased. Since such change could not decrease the chances of any political party in the elections, we express an opinion that it is in accordance with the Serbian constitutional law. Another argument in favor of lowering the threshold is the fact that in recent Serbian electoral history, it happened on numerous occasions that a number of electoral lists just narrowly failed to obtain the required 5% of the vote to enter parliament (for example, they have won 4,5% of the vote), proving that the threshold was too high. In the same manner, the change that increased the compulsory number of candidates belonging to less represented gender is welcomed, since it fulfills the goal of gender equality in all spheres of life, including politics. On the contrary, we are categorically negative regarding the changes concerning the participation of the national minority parties in the elections. Firstly, the new regime of participation in the elections by the national minority political parties is clear derogation of the fundamental principle of Serbian constitution – the principle of popular sovereignty. Secondly, we are against the respectable changes for the reason that, in our opinion, the general legal norms that regulate the status of the national minorities political parties should be redefined, since the current system has been proven to be abused numerous times.

Keywords: census, gender equality, political parties, electoral legislation, civil sovereignty.

* Овај рад је примљен 14. маја 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. јуна 2020. године.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

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

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

За писање рада користити **ћирилично писмо**.

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

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

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

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

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

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

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

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

Начин цитирања:

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

Приликом навођења фуснота руководити се следећим упутствима:

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

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

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

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

• приликом навођења *чланака из часописа*:

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

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

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

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

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

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

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

– **Пример:** Karen Devine, *Stretching the IR theoretical spectrum of debate on Irish neutrality: arguments and evidence in favor of a critical social constructivist framework of understanding*, Internet, http://doras.dcu.ie/609/1/int_pol_sci_29_4_2008.pdf, 05/03/2018.

• **приликом навођења архивске грађе:**

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

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

• **приликом навођења прописа/закона:**

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

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

• **приликом навођења публикација у новинама:**

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

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

Код поновљеног цитирања истог извора узастопно на истој страни користити:

– Исто, број стране

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

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

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

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

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

Код уноса табела и графикана користити:

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

Испод табеле/графикана пише се Извор: навести извор по правилима цитирања за фусноте, величина фонта 10.

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

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

Литература је поређана по азбучном реду за изворе на ћириличном писму, који се први наводе, а затим по абecedном реду

за изворе на латиници. **Одвојено се наводи попис коришћених правних извора (Под насловом Правни извори, у оквиру којих се може издвојити посебно судска пракса) и попис извора коришћених са интернета (Извори са интернета).**

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

Литература садржи само изворе који су наведени у фуснотама.

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

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

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

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

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

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

УПУТСТВА ЗА РЕЦЕНЗЕНТЕ

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

Име, презиме и звање аутора текста:

Назив рада:

Актуелност, друштвени и научни значај разматране теме:

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

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

Научни и друштвени допринос рада.

Општи коментар о квалитету рада:

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

Молимо Вас да одаберете једну од препорука за категоризацију рада:

Оригинални научни рад

Прегледни рад

Научна критика, полемика и осврти

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

Објавити без измена

Објавити уз мале измене

Након корекције, рад послати на нови круг рецензије

Одбити

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

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34(497.11)

АРХИВ за правне и друштвене науке = Archive for
Legal and Social Sciences / главни и одговорни уредник
Владан Петров. - Год. 1, књ. 1, св. 1 (1906)-год. 9, књ. 17,
св. 4 (1914) ; год. 10, књ. 1(18), св. 1 (1920/1921)-год. 31,
књ. 42(52), св. 3 (1941) ; год. 32, књ. 1(60), св. 1/2 (1945)-

. - Београд : Савез Удружења правника Србије и
Републике Српске : Институт за политичке студије, 1906
- (Житиште : Ситопринт). - 23 cm

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

ISSN 0004-1270 = Архив за правне и друштвене науке

COBISS.SR-ID 578831