

УДРУЖЕЊЕ ПРАВНИКА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Број: 66/2022.

Година XIX

ISSN: 1840-0272

ПРАВНА РИЈЕЧ
ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

БАЊА ЛУКА, 2022.

УДРУЖЕЊЕ ПРАВНИКА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

ИЗДАВАЧ:

Удружење правника Републике Српске

ГЛАВНИ УРЕДНИК:

Академик проф. др Рајко Кузмановић

ОДГОВОРНИ УРЕДНИК:

Проф. др Душко Медић

РЕДАКЦИЈА:

Проф. др Душко Медић, председник; академик, проф. др Рајко Кузмановић, члан;
академик проф. др Миодраг Симовић, члан; проф. др Синиша Каран, члан;
проф. др Дарко Радић, члан; проф. др Енес Хашић, члан;
проф. др Никола Мојовић, члан; проф. др Горан Марковић, члан

ИЗДАВАЧКИ САВЈЕТ:

Академик, проф. др Витомир Поповић, председник; проф. др Радомир Лукић, члан;
проф. др Љубинко Митровић, члан; проф. др Душко Медић, члан;
г. Јован Чизмовић, члан; гђа Ирена Мојовић, члан; гђа Јасминка Широњић, члан

НАУЧНИ ОДБОР:

Академик, проф. др Рајко Кузмановић, председник, Република Српска;
академик Игор Леонидович Трунов, члан, Руска Федерација; академик,
проф. др Владо Камбовски, члан, Македонија; академик, проф. др Миодраг Симовић, члан,
БиХ; академик проф. др Витомир Поповић, члан, Република Српска;
проф. др Жељко Мирјанић, члан, Република Српска; проф. др Душко Медић, члан,
Република Српска; проф. др Никола Мојовић, члан, Република Српска;
проф. др Љубинко Митровић, члан, БиХ; проф. др Милан Шкулић, члан, Србија;
проф. др Маринко Учур, члан, Хрватска; проф. др Жељко Бартуловић, члан, Хрватска;
проф. др Драгана Дамјановић, члан, Аустрија; проф. др Вид Јакулин, члан, Словенија

Часопис „Правна ријеч“ излази два пута годишње.

СЈЕДИШТЕ РЕДАКЦИЈЕ ЧАСОПИСА

Ул. Веселина Маслеше бр. 28/1, Бања Лука, Телефон/факс: 051/212-320
www.udruzenjpravnika.org

ПРАВНА РИЈЕЧ

ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Удружење правника Републике Српске основано је почетком 1996. године, а крајем 2003, доношењем статутарних, програмских и других докумената, обновљено је и утемељено као стручна, самостална, нестраначка организација правника у Републици Српској.

„Правна ријеч“, часопис за правну теорију и праксу, установљен је као гласило Удружења правника Републике Српске, које доприноси остваривању заједничких програмских интереса правника, професионалном унапређивању правне струке и развијању највиших моралних вриједности, правне етике и правне културе.

Часопис објављује чланке научног и стручног карактера из свих области права, те теоријска истраживања и студије из упоредног права и нашег права, као и материјале са научних, стручних и консултантских јавних расправа и других скупова правника. Часопис ће објављивати реферате, саопштења и дискусије са традиционалног савјетовања „Октобарски правнички дани“, под називом „Изградња и функционисање правног система“. У њему ће бити поклоњена пажња свему ономе што се збива у нашем правном животу и друштву у цјелини, а што доприноси стварању владавине права и модерне правне државе и изграђивању и нормалном функционисању нашег правног система. На његовим странама објављују се и одабране одлуке из судске, управне и арбитражне праксе, осврти и прикази нових књига из правне књижевности, као и разноврсни прилози из свакодневне правничке праксе.

Као гласило Удружења правника Републике Српске, часопис прати дјеловање правничке организације и о њој обавјештава читаоце и укупну јавност.

САДРЖАЈ

ОПШТЕ КОНСТАТАЦИЈЕ О ДЕВЕТНАЕСТОМ САВЈЕТОВАЊУ „ОКТОБАРСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ“	9
ПОЗДРАВНЕ РИЈЕЧИ	11
Академик проф. др РАЈКО КУЗМАНОВИЋ, предсједник Удружења правника Републике Српске	13
Проф. др Горан Марковић, декан Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву	15
УВОДНИ РЕФЕРАТ	17
Академик проф. др РАЈКО КУЗМАНОВИЋ, предсједник Удружења правника Републике Српске ДЕЈТОНСКИ СПОРАЗУМ, ГАРАНЦИЈА МИРА И СТАБИЛНОСТИ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ	19
ПРАВНИЧКИ ЧАС ПОСВЕЋЕН ПРОФ. ДР ДУШКУ МЕДИЋУ, ИСТАКНУТОМ ПРАВНИКУ, ПРОФЕСОРУ ФАКУЛТЕТА ПРАВНИХ НАУКА ПАНЕВРОПСКОГ УНИВЕРЗИТЕТА „АПЕИРОН“	29
Академик проф. др Витомир Поповић Проф. др Никола Мојовић ПРЕПОРУКЕ И ЗАКЉУЧЦИ ДЕВЕТНАЕСТОГ САВЈЕТОВАЊА „ОКТОБАРСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ“	41
ЗАВРШНА РИЈЕЧ НА САВЈЕТОВАЊУ „ОКТОБАРСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ“	69
РАДОВИ АУТОРА СА УПРАВНОПРАВНЕ КАТЕДРЕ	73
Проф. др Борче Давитковски Проф. др Елена Давитковска Проф. др Ивана Шумановска-Спасовска НОВИ ЗАКОН О УПРАВНИМ СПОРОВИМА ГАРАНЦИЈА ПРАВНЕ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА?!	75

Проф. др Предраг Димитријевић НЕКА ПИТАЊА ДВОСТЕПЕНОСТИ УПРАВНОГ СУДОВАЊА.....	95
Prof. dr Mladen Radivojević, Prof. dr Milica Teršić NOVA RJEŠENJA ZA PRUŽANJE USLUGA U JAVNOJ UPRAVI.....	109
Проф. др Милица Тепшић Проф. др Младен Радивојевић УТИЦАЈ САВРЕМЕНИХ ИНФОРМАЦИОНИХ ТЕХНОЛОГИЈА НА ПРАВО	121
Prof. dr Nevenko Vranješ Prof. dr Vladimir Đurić MODELI FINANSIRANJA I SUFINANSIRANJA PROJEKATA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE – UPOREDNO I U REPUBLICI SRPSKOJ	135
Др Зоран Јовановић Јелена Миливојевић ОГРАНИЧАВАЊЕ АКТА ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ КРОЗ ПОСТУПАК ПРЕД ОМБУДСМАНОМ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПРАКСУ ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА ГРАДА КРАГУЈЕВЦА	153
Izv. prof. dr. sc. Dana Dobrić Jambrović УЋИНСИ ЕУРОПЕИЗАЦИЈЕ НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ	167
Проф. др Дарко Голић НАДЛЕЖНОСТ ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ У ДРУГОСТЕПЕНОМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	191
Др Милош Прица УРЕЂИВАЊЕ ОДНОСА ИЗМЕЂУ ОСНОВНОГ МЕДИЈСКОГ ЗАКОНА И ПОСЕБНИХ МЕДИЈСКИХ ЗАКОНА	211
Доц. др Милица Торбица УЧЕШЋЕ ПРВОСТЕПЕНОГ ОРГАНА У ДРУГОСТЕПЕНОМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	233

Prof. dr Goran Branković

UTICAJ PRAKSE EVROPSKOG SUDA NA

ODREĐIVANJE PREDMETA UPRAVNOG SPORA.....251

ПРЕГЛЕД РЕФЕРЕНАТА И РЕФЕРАТА НА ДЕВЕТНАЕСТОМ

САВЈЕТОВАЊУ “ОКТОБАРСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ”259

ПРИЛОЗИ267

ОПШТЕ КОНСТАТАЦИЈЕ О ДЕВЕТНАЕСТОМ САВЈЕТОВАЊУ „ОКТОБАРСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ“

Деветнаесто савјетовање „ОКТОБАРСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ“, научни скуп републичког значаја, са међународним учешћем, у организацији Удружења правника Републике Српске и Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, одржано је 7. и 8. октобра 2022. године у Бањој Луци, са сталном темом: ИЗГРАДЊА И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ПРАВНОГ СИСТЕМА.

Суорганизатори Савјетовања су: Адвокатска комора Републике Српске, Нотарска комора Републике Српске, Центар за едукацију судија и тужилаца у Републици Српској и Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву.

Савјетовање је трајало два дана, а на њему је изложено 40 научних и стручних реферата, које је припремило 45 еминентних научних и стручних стваралаца из различитих области теорије права и правне науке и праксе.

Генерални покровитељ Савјетовања, по деветнаести пут, била је Влада Републике Српске, односно Министарство правде Републике Српске, а главни медијски покровитељ Радио-телевизија Републике Српске.

Савјетовањем је руководило Радно предсједништво, у саставу: академик проф. др Рајко Кузмановић, академик проф. др Витомир Поповић, академик проф. др Миодраг Симовић, проф. др Горан Марковић, проф. др Никола Мојовић.

Савјетовању је присуствовало око 250 учесника из Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Србије, Македоније, Хрватске, Црне Горе, Аустрије, Мађарске и др.

Рад Савјетовања одвијао се кроз пет катедри, и то:

- ДРЖАВНОПРАВНУ, УПРАВНОПРАВНУ И РАДНОПРАВНУ,
- ГРАЂАНСКОПРАВНУ,
- ПРИВРЕДНОПРАВНУ,
- МЕЂУНАРОДНОПРАВНУ КАТЕДРУ и
- КРИВИЧНОПРАВНУ.

На отварању Савјетовања учесницима су се обратили: академик проф. др Рајко Кумановић, предсједник Удружења правника Републике Српке; проф. др Горан Марковић, декан Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву; академик проф. др Миодраг Орлић, предсједник Удружења правника Републике Србије; г. Радован Вишковић, предсједник Владе Републике Српске; г. Милорад Додик, српски члан Предсједништва БиХ.

Уводни реферат на првој пленарној сједници Савјетовања поднио је академик проф. др Рајко Кузмановић, предсједник Удружења правника Републике Српске.

У оквиру Савјетовања одржан је „Правнички час“, посвећен животу и раду проф. др Душка Медића, истакнутог правника, професора Факултета правних наука Паневропског универзитета „Апеирон“.

Послије прве пленарне сједнице, уз присуство учесника Савјетовања, делегација организатора и суорганизатора Савјетовања положила је цвијеће на спомен-обилежје погинулим студентима и радницима Универзитета у Бањој Луци, на платоу испред Правног факултета.

За све учеснике Савјетовања организовано је „Правничко вече“ у хотелу „Мериот“ у Бањој Луци.

Деветнаесто савјетовање правника „Октобарски правнички дани“ завршено је доношењем завршног документа: ПРЕПОРУКЕ И ЗАКЉУЧЦИ ДЕВЕТНАЕСТОГ САВЈЕТОВАЊА „ОКТОБАРСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ“.

ПОЗДРАВНЕ РИЈЕЧИ

**Академик проф. др РАЈКО КУЗМАНОВИЋ,
предсједник Удружења правника Републике Српске**

Веома поштовани скупе,
Поштовани правници,
Драги гости,
Госпође и господо,

Ево нас, окупили смо се по деветнаести пут на савјетовању “Октобарски правнички дани“, које организује и води Удружење правника Републике Српске са Правним факултетом у Бањој Луци и са суорганизаторима: Правним факултетом Источно Сарајево, Комором адвоката, Комором нотара, Геодетском управом и Центром за едукацију судија и тужилаца. Стални покровитељ је Влада Републике Српске – Министарство правде, те уважени спонзор предсједница Републике Српске и покровитељ предсједник Владе.

Успјешно настављамо континуитет одржавања нашег савјетовања које из године у годину, и поред бројних потешкоћа, успјешно потврђује своју виталност. Посљедње двије године имали смо лош утицај епидемије вируса корона. Нисмо одржали овакве скупове гдје се сви окупљамо, али јесмо електронским путем. Штампали смо два тома часописа Правна ријеч и тако одржали континуитет. Ово савјетовање 7. и 8. октобра одржавамо нормално, као и раније. Истина, нешто је мањи број присутних. Разлог за то је страх од евентуалне короне, који још увијек имамо. Надам се да ће идуће године бити већа присутност на скупу.

Удружење смо подигли на висок организациони ниво, све до пандемије, а ево данас се враћамо у нормално стање. У протеклом периоду формирано је и дјелује девет подружница: Бања Лука, Брчко, Добој, Бијељина, Источно Сарајево, Зворник, Требиње, Градишка и Мркоњић Град. Формирали смо Савез удружења правника Србије и Републике Српске. Удружење је примљено у Међународни савез правника, као 141. чланица.

Најзначајнија активност Удружења јесте организација и одржавање Савјетовања „Октобарски правнички дани“. Одржано је 18 узастопних савјетовања, са око 10.000 учесника и око 1.500 реферата из свих области права и правних наука.

Удружење има свој часопис, „Правна ријеч“. До сада је објављен 65 број, са око 26.500 страница текста. Овај часопис који сте добили снажан је приручник за теорију и праксу правне струке и науке.

Ово данашње одржавање Савјетовања показује да смо способни, без обзира на потешкоће, и да имамо снагу и вољу, да имамо људе, да имамо много оних који могу, знају и хоће да раде на томе да у нашој земљи завлада правна регулатива и владавина права. Дубоко вјерујем да је и овај наш скуп окупио све оне који су сигурна гаранција за успјех.

Ова генерација правника има важну и тешку улогу у Републици Српској и Босни и Херцеговини, јер се ствара ефикасан правни систем и поредак, нове правне и државне институције уз велике потешкоће, под снажним негативним утицајем тзв. међународне заједнице. На нивоу БиХ формирају се судови, тужилаштва, агенције, управе, дирекције и др., неконтролисано и наметањем мимо Устава. Тежак је задатак у таквим условима рада, али је могућ. Увјерен сам да ће и ово савјетовање помоћи да истрајемо на путу стварања правног реда и да превазиђемо видно примјетне повреде права и правног поретка.

Поштовани скупе,

Отварајући ово савјетовање, желим вам успјешан рад. Овим је Савјетовање отворено.

Хвала!

**Проф. др Горан Марковић,
декан Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву**

Поштовани предсједниче Академије наука и умјетности Републике Српске и предсједниче Удружења правника Републике Српске, академиче Кузмановићу,

Поштовани члане Предсједништва Босне и Херцеговине, г. Додик,
Поштовани предсједниче Владе Републике Српске, г. Вишковићу,
Уважени министри и други носиоци јавних и правосудних функција,
Поштовани професори и колеге правници,

Част ми је да вас поздравим у име Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, који је годинама суорганизатор Октобарских правничких дана. Драго ми је што смо поново у прилици да се окупимо, након двогодишње паузе изазване пандемијом. Вјерујем да ће наш дводневни рад, у коме ће угледни посленици правне науке и струке изнијети резултате својих истраживања, дати користан подстрек промишљању нових рјешења, с циљем унапређења нашег правног система. Ово је утолико прије потребно уколико се већ годинама воде озбиљне расправе о потреби реформе различитих сегмената правног система. Допринос правне науке требало би да буде већи и озбиљнији, чему и данашње Савјетовање треба да допринесе.

Желим свим учесницима савјетовања успјешан рад, плодну расправу и усвајање закључака који ће бити корисни не само за развој правне науке, већ и корисне смјернице онима који буду учествовали у припремању нових правних аката.

Удружење правника Републике Српске исказује посебну и искрену захвалност *господину Радовану Вишковићу* и *господину Милораду Додику*, који су својим присуством на XIX савјетовању „Октобарски правнички дани“ и обраћањем присутним учесницима увеличали овогодишње Савјетовање.

Истовремено исказујемо и посебну захвалност на пружању финансијске подршке за одржавање овогодишњег Савјетовања.

УВОДНИ РЕФЕРАТ

**Академик проф. др РАЈКО КУЗМАНОВИЋ,
предсједник Удружења правника Републике Српске**

ДЕЈТОНСКИ СПОРАЗУМ, ГАРАНЦИЈА МИРА И СТАБИЛНОСТИ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

1. Уводна ријеч о предметној теми

Са временског становишта гледано, можемо запазити да се историја понавља. То се јасно види из великих геополитичких, правних – домаћих и међународних – догађаја. Ако посматрамо развојни пут великих друштвених промјена, запазићемо избијање буржоаских револуција крајем XVIII и средином XIX вијека, док су XX вијек обиљежиле појаве социјалистичких револуција (Русија, Кина, Вијетнам и др.) и двају свјетских ратова. У XXI вијеку отворено је више ратних жаришта, међу којима су они у Авганистану, Ираку, сјеверозападном Пакистану, Грузији, Либији, Сирији, укључујући и актуелни сукоб између Русије и Украјине.

У том политичко-војном превирању приметно се рат и у Југославији (1991–1995), који је оставио лоше и тешке трагове, посебно у Босни и Херцеговини, гдје су се три конститутивна народа међусобно супротставила. У основи, био је то грађански рат у којем је страдало више од 100.000 људи. Крајем 1995. године усвојен је Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, којим је успостављен мир у БиХ и утврђен облик државног уређења. Споразум је донесен у САД, у граду Дејтону, на гламурозан начин, уз присуство делегација великих свјетских сила: САД, Републике Француске, Савезне Републике Њемачке, Руске Федерације, Велике Британије, као и делегација Савезне Републике Југославије, Републике Хрватске, Европске уније и око 300 учесника. Гаранти потписивања и примјене Споразума су стране у Споразуму: Савезна Република Југославија (у име Републике Српске), Република Хрватска и Република Босна и Херцеговина.

Допринос Дејтонском споразуму дали су приједлози шест претходних мировних споразума: Кутиљеров план, Венс–Овенов план, Овен–Столтенбергов план, план Контакт групе, Женевски план и Њујоршки план. Круна рјешења сукоба у Босни и Херцеговини био је Дејтонски мировни споразум, парафиран у Дејтону, а коначно потписан у Паризу, 14. децембра 1995. године.

2. Велике друштвене промјене и њене последице

Друштвена кретања ширих размјера одвијају се убрзаним темпом, тако да су због тога збуњени народи и државе. То убрзање је превелико, што ствара пометњу, неспоразуме, па и конфликте, како на домаћем тако и на међународном плану, и доводи до сукоба између народа и држава. Почетак трећег миленијума обиљежили су бројни оружани сукоби. Од 206 данашњих држава, њих око 40 је у рату или непосредно пред избијањем рата. То се махом односи на азијске и афричке земље и народе, а ево сада и на европски континент, имајући у виду сукоб између Русије и Украјине.

Процес друштвених промјена тече мимо очекивања већине држава и народа, пошто из великих промјена често произлазе сукоби, а то већина не жели. У ствари, човјечанство жели промјене, али само оне социјалне природе а не ратног карактера. Зато је добро што су људи незадовољни и што желе бољу будућност, а не ону коју пружају глобализација и утрка за економском добити. Људи желе сопствену државу или државотворну јединицу, јер само властита држава грађанима даје сигурност.

Опште је мишљење да је човјечанство незадовољно садашњошћу, па је загладено у будућност и пита се да ли је садашњост, односно друштво на овом степену развоја, способно да антиципира своју будућност и успостави друштвено уређење примјерено човјеку, као мјерилу свих ствари. Наиме, још је грчки филозоф Протагора одредио мјесто и улогу човјека сентенцом: „Човјек је мјерило свих ствари, постојећих да јесу, а непостојећих на нису“. Тешко је повјеровати да ће садашња универзална, регионална, па и локална економска, политичка или теоријска (мисаона) стварност створити услове за заиста бољу будућност.

Човјечанство је претежно незадовољно понуђеним моделима уређења, као што је онај према којем свијет треба уредити као униполарни, по жељи оснивача глобализације, или други према којем би свијет

требало да буде биполарни. Ипак, и поред незадовољавајућих опција које се нуде, не треба одбацити процесе промјена, али треба тражити најбољи модел, онај који ће бити претежно прихваћен. Чини се да је прихватљивији и свијету ближи мултиполарни – евроконтинентални модел, оличен у Европској унији.

Добро је што друштво није статично и што не постоји један трајни модел уређења, ма како он изгледао савршен и прогресиван. Законитост је да ништа у друштву не стоји, већ се креће. Ту законитост уочио је давно грчки филозоф Хераклит и сажео је у сентенцу: *panta rei*, што значи: све тече, све се мијења, све се креће брже или спорије, видљиво или мање примјетно. То кретање, та друштвена динамика неизбјежно изазива промјене у објективној стварности. Одвајкада је била и јесте природна тежња човјека да у тим промјенама трага за нечим што осигурава већу слободу, напредније и хуманије државно и друштвено уређење. Човјек је увијек био, а и данас је, загледан у будућност и најчешће полаже наде у то да ће она бити боља од садашњости.

3. Промјене се одвијају у друштвеним таласима

Велике друштвене промјене, историјски гледано, јављају се циклично, у тзв. друштвеним таласима. У свим тим промјенама право и правна наука имали су и имају своје мјесто и улогу. У ствари, мијења се положај права и то тако да се у првој фази промјена најчешће негира постојеће и опште право као стари правни поредак, а у другој фази промјена право се афирмише као нови правни поредак. Због своје специфичности и подређености актуелној држави, право је, са сваком промјеном, падало у кризу. Најчешће се прекидао правни континуитет, што је доводило до распада дотадашњег правног система. Тек по успостављању новог поретка и нове власти право је поново оживљавало, али са новом методологијом и улогом у друштву. Доносили су се нови или мијењали постојећи уставни закони, а притом се врло често мијењала и правна техника и начин доношења општих правних аката.

Историја човјечанства памти многе друштвене промјене и преокрете изазване ратовима, устанцима, побунама, оружаним и социјалним револуцијама, државним ударима и другим видовима трансформације друштва, у којима се увијек, више или мање, осјећао утицај права, било да се његово дјеловање успоравало и негирало, било да се подстицало

и афирмисало. У таквим друштвеним превирањима покретачку снагу чинили су политички, правни и општедруштвени визионари, који су тежили изградњи хуманијег друштва, боље и уређеније државе, социјалне правде и праведнијег права.

У осврту на друштвене промјене које су мијењале улогу права овом приликом нећемо ићи у далеку прошлост – у антички и средњовјековни период, који обилују таквим покретима и промјенама. Задржаћемо се на три велика циклуса друштвених промјена и положају права у њима.

Први циклус промјена односи се на стварање грађанског друштва током XVIII и XIX вијека, почевши од Америчке и Француске револуције. Те револуционарне промјене прво су изложиле критици дотадашње државно уређење и правни систем, а потом, на бази критике и нових сазнања, афирмисале нове облике државног уређења и организације власти, као и одговарајући правни систем и поредак. Тада је направљен гигантски корак у правној теорији и пракси успостављањем устава као највишег правног акта (*lex superior*) и нормирањем људских права и слобода.

Други циклус великих друштвених промјена остварен је у XX вијеку, у периоду од Првог преко Другог свјетског рата, па до краја вијека. У том вијеку, послје два велика рата и социјалистичке револуције, дошло је до пада устава и уставности ранијих држава (нпр. Аустроугарске, Турске, а потом Краљевине Југославије, и најзад до пада социјалистичке уставности и законитости) и до успостављања новог друштвеног и правног поретка и система. Све је то учинило XX вијек динамичним и по много чему битним. Као што се XIX вијек назива вијеком конституционализма, тако се XX вијек може назвати вијеком дубоких планетарних друштвених промјена и технолошке револуције.

Већ двадесетих година XX вијека било је јасно да се дотадашњи униполарни свијет (свијет капитализма) неминовно претвара у мултиполарни, са тенденцијом стварања биполарног свијета (свијета капитализма и свијета социјализма). У тако подијељеном свијету сваки блок и свака држава створили су свој политички систем, а њима се прилагођавало право и стварао се правни систем и поредак. У оквиру тзв. Западног блока задржало се и даље класично право, посебно у сфери имовинских односа (облигационо и уговорно право). У тзв. Источном блоку, који је захватио СССР, Кину, Монголију, Југоисточну Европу и др., развила су

се три смјера правног регулисања и дјеловања: ортодоксни совјетски државни бирократско-технократски правни систем и поредак, затим кинеско-монголски симплифицирани правни поредак партијско-државног типа и југословенски самоуправни правни систем.

Самоуправни поредак у Југославији био је нов, и у политичком и у правном смислу. Основна карактеристика му је занемаривање и другачије регулисање цијеле имовинске и управљачке сфере стварањем тзв. друштвене својине и на њој засноване правне регулативе и правног система. Из облигационог система потпуно је искључено уговорно право, а успостављено је тзв. договорно право, засновано на друштвеним договорима и самоуправним споразумима. Тако су право и правне норме постале до те мјере индивидуализоване да је сваки правни субјект био *sui generis* законодавац. Свака привредна или друштвена организација могла је да склопи самоуправни споразум са неком другом друштвеном организацијом и да на основу њега оствари своја права и обавезе. Такав систем потпуно је разградио класични правни систем и створио правни хаос бесконачно бројним самоуправним актима и произвољним нормама. Процјењује се да је осамдесетих година XX вијека у Југославији било око 7.000.000 самоуправних нормативних аката. Тако је створена једна лаичка хиперпродукција и панјуридизација.

Трећи циклус великих друштвених промјена почео је крајем XX и почетком XXI вијека, а траје и данас (2022). Односи се, углавном, на процес глобализације, који су његови утемељивачи означили као процес зближавања и уједначавања цивилизација на планети Земљи, што би требало да значи једнакост и општу добробит људи. Свијет је поткрај XX и почетком XXI вијека драматично ушао у потрагу за новим облицима друштвеног и државног уређења, јер се класични грађански поредак прилично иживио, а социјалистички знатно посрнуо, са тенденцијом потпуног нестанка (СССР, Источна и Југоисточна Европа). У таквим околностима једна западна јака прекоморска држава почиње да вјерује да је она једина преостала сила, која треба да уреди свијет према својим мјерилима, тј. да биполарни и дјелимично мултиполарни свијет претвори у униполарни.

4. Глобализација и њена примјена

Процес глобализације не тече баш ни лако ни добровољно, јер се главни протагонисти стварања новог свјетског поретка не служе само демократским методама за остваривање циља, већ знатно чешће користе економску и финансијску принуду, идеолошко-политички притисак, па и војну силу. Глобализација је имала извјестан успјех у земљама бивше социјалистичке заједнице, али тешко се остварује у земљама Азије, посебно Блиског истока. У свијету су изазвани бројни ратови, побуне, војни пучеви и економске кризе. Тако је сасвим јасно и очигледно да су распадаи, дисолуције или дебалације држава, сукоби народа и етничких група, рушење једних облика уставности и државности и успостављања других, општедруштвена гибања и транзиција, на овај или онај начин, стварне посљедице глобализма, односно новог свјетског поретка. Све се то одвијало или се одвија у земљама захваћеним процесом глобализације, и то у свим сферама живота. Започете су бројне реформе, као механизми доласка до жељеног циља, које су захватиле и право у цјелини – теорију и праксу – институције и организације које се баве правом.

Очигледно је да свијет у коме живимо, пројектован од стране творца глобализма, обилује парадоксима и противрјечностима, потресају га економске и политичке кризе, а његову социјалну кохезију разарају експлоатација, дискриминација, самовоља и неправда.

Борба за нови свјетски поредак, доминацију, престиж, моћ и нова тржишта, добија планетарна обиљежја. Човјечанство се нашло у веома противрјечном свијету, па у таквој духовној клими живе људи и у XXI вијеку. Зато је обавеза свих прогресивних људи и институција да се боре да младе генерације не осјете горчину живота, већ да уђу у свијет слободе и просперитета.

5. Путеви до Дејтонског споразума

Како смо већ нагласили, Дејтонски споразум донио је дуго очекивани мир и предложен је модел државног уређења (Анекс IV Устав БиХ). Тим споразумом није створена држава благостања у којој су сви грађани задовољни, али није створена ни држава *leviatan* (чудовиште), којим су сви незадовољни. Устав БиХ могао је бити знатно бољи, и то су знали и сами творци споразума. Међутим, водили су се тим да донесу устав који

ће бити примјењив. Познато је да је добар онај устав који се примјењује, а ако се не примјењује, представља обичан лист папира.

Уставом и свеукупним Дејтонским споразумом нису у потпуности задовољни ни Срби, ни Хрвати, ни Бошњаци. Очигледно је да ниједна од три стране није добила све што је жељела, али није ни све изгубила. Изгубиле су двије струје – сепаратистичка и унитаристичка. На другој страни, сва три народа су добила, у смислу да је формирана федерално-конфедерална држава: Срби су добили Републику Српску, а Хрвати и Бошњаци Федерацију БиХ. У члану 1, тачка 3 Споразума утврђено је да се Босна и Херцеговина састоји од два ентитета, са три конститутивна – равноправна народа. Ентитети имају високо децентрализована овлашћења, а БиХ, односно заједничке институције на нивоу БиХ, добиле су минималне надлежности, и то махом спољног карактера:

- спољна политика,
- спољнотрговинска политика,
- царинска политика,
- монетарна политика, како је одређено чланом VII Споразума,
- финансирање установа и међународних обавеза Босне и Херцеговине,
- политика и прописи у вези са усељавањем, избеглицама и азилом,
- спровођење кривичних закона на међународном плану и између ентитета, укључујући и односе са Интерполом,
- увођење и рад средстава за међусобне и међународне комуникације,
- регулисање саобраћаја између ентитета,
- контрола ваздушног саобраћаја.

Дејтонски споразум је пленарно прихваћен, а затим парафиран и потписан, те прихваћен од све три стране у БиХ. Остало је само да се примјењује.

До чина потписивања Споразума био је дуг пут. Још од самог почетка рата, покушавала су се изнаћи мировна рјешења. Међународна заједница формирала је тзв. Бадинтерову комисију, с циљем да понуди одговарајуће рјешење. Комисија је одредила португалског дипломату Кутиљера да предложи рјешење за БиХ, гдје су сукобљене политике трију конститутивних народа. Већ у љето 1992. године Кутиљеро је

предложио план територијалне подјеле и државног уређења. План су прихватили и потписали лидери Срба, Муслимана и Хрвата. За Србе је план потписао Радован Караџић, за Муслимане Алија Изетбеговић и за Хрвате Мате Бобан. Убрзо је, под утицајем страног фактора, Изетбеговић повукао свој потпис и тако је овај план пропао, а рат се наставио.

Међународна заједница припремила је и предложила друго рјешење, у виду Венс–Овеновог плана, који је прихватила српска страна. Трећи план био је Овен–Столтенбергов план из 1993. године, који је такође био повољан за нашу страну. Четврти план предложила је, 1994. године, тзв. Контакт група, али ни овај план нису прихватиле све сукобљене стране.

Велике силе – САД, Русија, Њемачка, Француска и Велика Британија, одлучиле су да приђу директном рјешењу. Период од септембра до децембра 1995. године био је одлучујући за рјешење босанскохерцеговачког питања. Почетком септембра 1995. године припремљен је документ са договореним основним принципима, познат као Женевски принципи, на основу којих је утврђен приједлог коначног рјешења за БиХ. Слиједили су Њујоршки принципи, крајем септембра 1995, којим су утврђени детаљи принципа усвојених у Женеви.

Седми и коначни споразум био је онај усвојен у Дејтону, 21. новембра 1995. године. Споразумом је утврђено 11 анекса, међу којима је најзначајнији Анекс IV – Устав БиХ. Споразум је парафиран 21. новембра у Дејтону, а потписан 14. децембра 1995. године у Паризу. Тиме је завршен четворогодишњи рат у БиХ и успостављено ново државно и уставно уређење.

Незадовољство Споразумом исказала је бошњачка страна, па је од самог његовог доношења, заједно са једним дијелом међународне заједнице, настојала да, легално или нелегално, мијења поједине одредбе Устава. Потписи на Споразуму нису се још били ни осушили, кад су се они који су њиме незадовољни већ окомили на свих 11 анекса, а посебно на Анекс IV – Устав БиХ.

6. Како тече примјена Споразума

Како смо већ раније нагласили, Споразумом је завршен грађански рат у БиХ и утврђено друштвено политичко уређење. Очекивало се да ће примјена Споразума тећи уобичајено, без проблема, јер су све три стра-

не у сукобу биле исцрпљене ратом и све су очекивале да наступи мир и успостави се сарадња.

Споразум је сачувао назив државе – Босна и Херцеговина, али је она састављена од два ентитета – Федерације БиХ и Републике Српске, у којима живе три конститутивна народа и остали. Анекс IV Споразума утврдио је да се сачува континуитет, у смислу да Босна и Херцеговина настави своје правно постојање у складу са међународним правом, уз усклађивање њеног унутрашњег уређења са одредбама садржаним у Споразуму, а унутар њених међународно признатих граница. Институције Републике Српске извршиле су усклађивање у складу са Уставом БиХ, а Федерација БиХ ту обавезу није извршила у цјелини, већ само дјелимично.

Сарајевски политички естаблишмент није био задовољан Дејтонским споразумом, односно у њему наведеним државним уређењем, па је од самог почетка почео опструисати примјену Устава БиХ. У томе је добио потајну, а затим и јавну подршку од дијела међународне заједнице. Одлучили су да „пузећом методом“ постепено урушавају Устав, с циљем слабљења Републике Српске, а јачања централне власти. У вануставно дјеловање током последњих 27 година активно су се укључили високи представници и ОХР, почевши од Билта, преко Петрича и злогласног Ешдауна, до Инцка и самопроглашеног високог представника Шмита. Високи представници изводили су своје „право“ из Анекса X Дејтонског споразума, али су још више користили нелегална тзв. бонска овлашћења. Они су се стављали у службу сарајевске политике, па су преузимали улогу законодавца, уставотворца, народног представника, изборног налогодавца и др. Њиховим одлукама наметнуто више од 70 закона и других правних аката и смијењен је велики број легално изабраних представника власти (предсједника, начелника, посланика, политичара и др.).

У нарушавање Устава и закона, као и воље грађана, укључили су се и Уставни суд БиХ, са судијама странцима, као и редовни судови, па и дио Парламентарне скупштине. Таквој најезди незакоња снажно се супротставила Република Српска путем Народне скупштине и других легалних органа и институција из Републике Српске. Захтијевали су да се више не признају и не спроводе одлуке високог представника и да се врате нелегално пренесене надлежности. Процес обуставе примјене рјешења високог представника и других дуготрајан је и тежак, али је Република Српска устрајна у заштити својих уставних и дејтонских права.

Она жели и настоји да очува Уставом утврђена права и права из Дејтонског споразума.

Желим напоменути да је у посљедњих 40-ак година, поред Дејтонског, у свијету усвојено више међународних споразума, као нпр. онај између Израела и Египта (1979), у Ел Салвадору (1992), у Јужној Африци (1993), Гватемали (1996), Таџикистану (1997), Сјеверној Ирској (1998) итд. Што се тиче примјене и успјешности споразума, сасвим је сигурно да је Дејтонски споразум најбољи и најуспјешнији, па се с разлогом питамо зашто треба рушити такав Споразум, а посебно Анекс IV – Устав БиХ. Република Српска је, као уставобранитељ, упорна у томе да очува дејтонски модел државног уређења БиХ.

7. Закључак

Дејтонски споразум и Устав БиХ, као и Устав Републике Српске, те цјелокупан правни систем и поредак, добра су основа за просперитет свих грађана. Зато Дејтонски споразум, посебно Анекс IV – Устав БиХ, не треба мијењати, већ га треба примјењивати. Творци наведених докумената врсни су правници, дипломате и политичари. Они су могли написати – номотехнички и садржајно – бољи устав и споразум. Међутим, експерти су се водили мишљу да споразум и устав треба да буду примјењиви. Осим тога, Споразум је писан тако да буде прихваћен од свих. То значи да Босна и Херцеговина није створена као идеална држава. У ствари, Споразумом у цјелини нису у потпуности испуњене жеље ниједног народа, али нису ни одбачене. Тражен је компромис и он је нађен управо у Анексу IV Споразума. Од самог потписивања Споразума бошњачка страна није била њиме задовољна, па је перманентно девастирала Споразум, а нарочито уставна рјешења. Подржали су их високи представници, ОХР и дио међународне заједнице. Том нарушавању Устава и Споразума, који је ишао на штету Републике Српске, институције и власти Републике Српске се супротстављају и одлучне су у намјери да у томе истрају. Зато би прогресивни свијет морао подржати Републику Српску у очувању врло успјешног Дејтонског споразума.

ПРАВНИЧКИ ЧАС

**ПОСВЕЋЕН ПРОФ. ДР ДУШКУ МЕДИЋУ,
ИСТАКНУТОМ ПРАВНИКУ,
ПРОФЕСОРУ ФАКУЛТЕТА ПРАВНИХ НАУКА
ПАНЕВРОПСКОГ УНИВЕРЗИТЕТА „АПЕИРОН“**

На XIX Октобарским правничким данима, који су одржани у петак, 7. и 8. октобра 2022. године, првог радног дана у 17.00 часова одржан је „Правнички час“ (сала 78/II), посвећен животу и раду проф. др Душка Медића, судије Уставног суда Републике Српске, професора Факултета правних наука Паневропског универзитета „Апеирон“.

Академик проф. др Витомир Поповић

Поштована породицо Медић,

Поштоване колегинице и колеге и драги пријатељи, поштоваоци имена и дјела нашег драгог недавно преминулог колеге, пријатеља и сарадника и члана Предсједништва Удружења правника Републике Српске, проф. др Душка Медића.

Мени је данас припала непријатна дужност да вам се у име Удружења правника Републике Српске, овдје на овом заказаном правничком часу посвећеном нашем Душку, обратим и кажем неколико ријечи.

Проф. др Душко Медић рођен је 7. августа 1953. у Бањој Луци. Дипломирао је 1977. године на Правном факултету у Бањој Луци, на којем је и магистрирао фебруара 2002. године, а докторирао је у Новом Саду 2004. године. Правосудни испит положио је јуна 1979. године у Сарајеву. Приправнички стаж обавио је у Суду удруженог рада у Бањој Луци, у којем је и започео са правосудном каријером 1981. године, као судија у Основном суду у Бањој Луци. Као већ доказани судија овог суда, 1987. године именован је за судију Окружног суда Бања Лука, у којем је био предсједник грађанско-привредно-управног одјељења и замјеник предсједника тог суда. За замјеника републичког јавног тужиоца Републике Српске за грађанско-привредно-управно право именован је јуна 1998. године. Октобра мјесеца 2003. године именован је за судију Уставног суда Републике Српске, а на тој функцији га је затекла изненадна смрт, 29. јуна 2022. године.

У својој богатој каријери дао је велики допринос развоју правне науке и убрзо постао један од најпрепознатљивијих њених посленика те признати и познати члан академске, научне али и друштвене заједнице. Нарочито велики траг и допринос дао је развоју грађанског права, односно стварног права, права обезбјеђења потраживања, облигационог права, породичног права и других грана. Објавио је на десетине књига, од којих су многе доживјеле и вишеструка издања и биле од изузетне

користи и значаја како судовима, тако и свим оним другим посленицима које су се бавиле овим областима права.

Учествовао је на десетинама међународних, научних, стручних и других скупова одржаних на просторима бивше Југославије и иностранству, на којима је такође као признати и поштовани стручњак био препознатљив и на која је често позиван од стране најугледнијих и најеминентнијих научних и стручних домаћих и међународних посленика ове професије.

Био је члан бројних стручних комисија за полагање правосудних испита, нотарских испита, комисија за израду читавог низа закона како на нивоу Републике Српске тако и на нивоу Босне и Херцеговине. Своју професорску каријеру започео је 2004. године тј. од оснивања Паневропског универзитета „Аперион“, гдје је прошао сва универзитетска звања почев од доцента па до редовног професора, дајући нарочито велик допринос на предметима Увод у грађанско право, Стварно право и Право обезбјеђења потраживања. У два наврата обављао је дужност декана овог факултета, затим дужност проректора за наставу овог универзитета, дајући свој допринос раду његовог сената. Своју нараслу препознатљиву енергију и ведар дух сачувао је све до краја свог живота, иако је био свјестан да се носи са тешком болешћу.

Катедра грађанског права овог удружења ће у вријеме његовог руковођења постати једна од најзначајнијих катедри, на којој ће излагати десетине угледних стручњака грађанског права, чиме је дао не само велики допринос развоју ове катедре у оквиру Удружења правника, него је оставио и дубок печат и у развоју двадесетогодишњег рада овог удружења. Његов изненадни одлазак и те како осјећамо сви ми који смо са њим радили и били његови најближи сарадници, а његова ведрина и упорност, прецизност и одговорност за обављање било којег му повјереног посла ће остати дуго, дуго препознатљива и изазивати посебно поштовање нас његових колега, сарадника и пријатеља.

Његова породица, његова супруга Амра, која му је била најближи пријатељ, његови синови Игор и Андреј и сестра Дубравка, дуго ће га носити у својим сјећањима и бити поносни што су га имали и што им је био узоран супруг, отац и брат.

И ми, његове колеге и пријатељи, с поносимо и на његов лик и на његово дјело, и дуго ћемо се сјећати нашег драгог Душка.

Нека му је слава и хвала за све оно што је урадио за све нас, за нашу професију, али и за све оно што је урадио за своју породицу.

Проф. др Никола Мојовић

Човјек је тајна и загонетка, и ако читав живот проведеш у њеном одгонетању, немој рећи да си узалуд проживио вијек. Тако је говорио славни Достојевски.

Овдје је највише правника који свој живот проводе бавећи се правом и одгонетањем шта је право. Лакше ћемо разумјети овај наш помен на „Правничком часу“ посвећеном животу и раду нашег незаборавног колеге Душка Медића. Право је људско дјело. Правна наука је познавање свега што је људско и божанско те знање одвајања правичног од неправичног – говорио је некад велики римски правник Улпијан. Оно што је право као људско дјело има много тајни, није му лако увијек докучити смисао и дух. Њиме се предано до посљедњег дана бавио наш колега професор и судија Душко Медић.

Правничко искуство професора и судије Душка Медића било је врло богато. Откако је дипломирао на Правном факултету у Бањој Луци 1977. године, свој правнички живот усмјерио је у правцу стицања правног искуства, прије свега у сфери поравосуђа. Приправнички стаж провео је у Суду удруженог рада у Бањој Луци, а послије положеног правосудног испита у Сарајеву, 1979. године, био је судија Основног суда у Бањој Луци од септембра 1981. године до марта 1987. године. Као судија Вишег односно Окружног суда Бања Лука радио је од марта 1987. до јула 1998. године. За замјеника републичког јавног тужиоца Републике Српске именован је јуна 1998. године и ову функцију обављао је до октобра 2003. године. Изабран је за судију Уставног суда Републике Српске у октобру 2003. године. Душка Медића су судијске функције стално упућивале и на потребу консултовања са правном науком, теоријским ставовима у правној науци. Одважно је почео да пише стручне радове, а постепено и научне. Постао је предсједник Комисије за информисање и издавачку дјелатност Удружења судија и тужилаца Републике Српске. Био је главни и одговорни уредник часописа „Гласник правде“, а затим и члан уређивачког одбора у часописима „Српска правна мисао“ и „Адвокатура“, „Правна ријеч“ и „Архив за правне и друштвене науке“. Дуго година био је сарадник часописа „ЗИПС“ и „Домаћа и страна судска пракса“.

Поред свега што је вечерас речено за правничку праксу и правничко искуство професора и судије Медића, које је годинама стицано у

правосудим институцијама у Бањалуци и Босни и Херцеговини, треба рећи да је био и арбитар Спољнотрговинске арбитраже при привредној комори Црне Горе. Био је предсједник Комисије за израду радне верзије Закона о основним својинскоправним односима Републике Српске и члан комисија за израду радних верзија Закона о облигационим односима Републике Српске и Закона о парничном поступку Републике Српске. Био је координатор пројекта „Компјутеризација регистара у Републици Српској“ и члан радне групе у пројекту „Унапређење правосуђа у Босни и Херцеговини“. Професор и судија Душко Медић био је у прилици да види многе недоумице, лице и наличје разних реформи које су погодиле правосуђе Републике Српске.

Послије дводеценијског практичног рада у правосуђу уписао је постдипломске студије и почео да се бави научним радом. То је већ показао одлично урађеним и одбрањеним магистарским радом 2002. године, под називом „Залог као реално средство обезбјеђења грађанскоправних и привредноправних уговора“ пред комисијом у саставу: проф. др Мирко Васиљевић, проф. др Марко Рајчевић и ментор проф. др Милорад Живановић. Докторирао је у Новом Саду децембра 2004. године. Ментор при изради дисертације био му је проф. др Илија Бабић.

Желио бих нешто посебно рећи о објављеним радовима професора и судије Душка Медића. Наравно, није прилика да се говори о свему што је написао, није ни могуће одједном, али ћемо рећи понешто од тога што га је уврстило у ред препознатљивих правних аутора, да се не заборави. Др Душко Медић био је плодан правни писац, посвећен писању, волио је да пише и стручне и научне радове, уживао је у томе када нешто напише. Већ са објављивањем његове прве књиге, „Заложно право“, 2002. године, види се да је као њен аутор настојао да употпуни недостатак потребне литературе за једну земљу у транзицији као што је Босна и Херцеговина. Чини се да га је као искусног практичара руководила најаву у то доба повољније климе инвестирања која је тражила већу заштиту повјерљачких интереса. За заштиту новчаних потраживања тражило се правно средство залог. Настојао је да предочи предности и мане класичног права залог, али и да покаже новине института бездржавинске залог, представљајући успут и упоредноправна решења у свијету. Његова теза је била да „дужник мора да добије много већу слободу него што то даје класично заложно право и да обезбјеђење треба да пређе у његове руке, како би он и даље вршио своје уобичајено, дотадашње

пословање и остваривао изворе прихода, а да је његова обавеза да води рачуна о интересима повјериоца и својим обавезама према њему“.

На том истраживању средстава обезбјеђења потраживања Душко Медић није стао. Издао је другу монографску књигу под називом „Хипотека и остала средства обезбјеђења потраживања – стање и правци развоја“. Била је то у основи његова одбрањена докторска дисертација. Појава његове књиге уклапала се у потребе нове праксе привређивања, у његово запажање да постоји потреба коришћења средстава обезбјеђења потраживања у новим условима привређивања. Као судија примијетио је да ни правоснажна пресуда, донесена послѣ дуготрајног поступка, не представља довољно средство обезбјеђења, ако је дужник инсолвентан. У књизи је дао детаљан приказ свих најважнијих средстава обезбјеђења потраживања, како реалних, тако личних. Сматрао је да су стварна средства обезбјеђења много ефикаснија за повјериоца од личних средстава обезбјеђења. Усваја доминантно схватање правне науке да је залога стварно право и да акцесорност чини његову најважнију карактеристику. Од свих облика заложног права хипотека је најсавршенија и са развојем тржишне привреде добија на значају. Многи правници током протеклих година први пут ће се из радова Душка Медића упознати са појмовима као што су својинска хипотека, максимална хипотека, заједничка (симултана) хипотека и са другим појмовима средстава обезбјеђења. Било је веома значајно када је у књизи јасно истакао да Република Српска и Босна и Херцеговина уопште нису спремне за неке форме обезбјеђења потраживања које су се нудиле са Запада, као што је земљишни дуг који су карактеристични на неке друге правне системе попут њемачког права. Били смо у прилици да на истим скуповима правничкој јавности говоримо о томе. То његово мишљење уклапало се у моје погледе засноване на историјскоправним основама овог правног института који ни данас не би добро дошао у нашем праву. Душко Медић је словио као наш истакнути аутор за цијелу материју средстава обезбјеђења потраживања, посебно дочекиван аутор на разним скуповима правника код нас и иностранству, јер, поред докторске дисертације из ове области права, био је укључен у реформу стварног права у Републици Српској.

Запазио је да је „право обезбјеђења потраживања у цијелом свијету доживјело експанзију“. Чак се у неким земљама посматра као посебна грана права. Сматрао је да обезбјеђење потраживања представља један од основних услова за стварање правне сигурности и повјерења и под-

стицање улагања у привреду једне државе. Пошто се савремено пословање обавља све више уз помоћ кредита, сваки повјерилац је заинтересован за његово уредно враћање. Сматрао је да се недостатак адекватног обезбјеђења директно одражава на повећање цијене кредита. Та своја истраживања заокружио је посебном књигом под насловом „Право обезбјеђења потраживања“ из 2013. године, управо коју годину након почетка примјене Закона о стварним правима у чијем стварању је др Медић учествовао. Са годинама истраживања Медићева запажања су постала језгровитија, опрезније изречена. Основна идеја коју, на примјер, ова поменута књига носи јесте да нема бољег или горег средства обезбјеђења, већ само оног које је исправно изабрано у складу са околностима конкретног случаја или није. Зато сваки правник треба добро да познаје свако средство обезбјеђења потраживања, његове одлике, предности и мане, прије него, на примјер, да неком савјет о томе. Због тога се слажем са проф. др Нином Планојевић да ће књиге професора Душка Медића дуго имати широку читалачку публику: студената права, правника практичара и теоретичара права.

Као искусни практичар био је свакодневно у сусрету са актуелним правним питањима, а са друге стране био је упућен у метод научних истраживања и то му је помагало да дође до актуелних тема и запажених стручних и научних закључака у својим радовима. Рецензенти његових књига рекли су да је приликом писања испољио научну одговорност, систематичност и прецизност. Када читате неке његове радове сусрешћете се са јасним и разумљивим правничким стилем. То им даје посебну вриједност. Можда нећете увијек наћи све што вас интересује или се увијек нећете сложити са његовим приједлозима, али он је своје ставове износио слободно, аргументовао, предлагао измјене законских рјешења како би материја била примјереније нормирана. Сретао сам годинама много правника који су у Медићевим књигама настојали пронаћи одговоре на многа спорна питања ових комплексних института у пракси. Др Душко Медић је био изразити сакупљач књига, прије свега правне литературе, за личну библиотеку, која је била врло богата. Због тога су његови радови увијек ослоњени на релевантну научну и стручну литературу и судску праксу. Аутори који буду консултовали Медићеве радове моћи ће да пронађу значајан преглед упоредноправних рјешења за неко питање којим се он бавио, а то је увијек била одлика добрих научних радова.

Др Медић је био предсједник радне групе за израду Нацрта Закона о стварним правима Републике Српске. Тај пројекат је рађен заједно са радном групом из Федерације Босне и Херцеговине. ГТЗ – Њемачка фондација за међународну сарадњу била је покровитељ у периоду 2003–2007. године. У тој улози сматрао је да има обавезу да правничкој јавности представи новине које је законски пројекат доносио. Требало је то теоријски разрадити, анализирати. У то вријеме били смо у прилици да пратимо његова излагања о томе на појединим скуповима правника. Најважнији рад у том погледу је књига „Ново стварно право Републике Српске“. У књизи је слиједио систематику закона, а уврстио је у њу и регистарску залогу, затим заштиту заложног повјериоца у стечајном поступку, водећи се значајем који та материја има за стварноправне односе у цјелини. Медић је истакао да је живот суптилнији од прописа и да се тек примјеном одређених института показује њихова вриједност. Судска пракса понекад иде испред времена и тек касније буде преточена у адекватне законске норме. Он је све вријеме пратио ту праксу и законске промјене и тако је 2019. године изашло четврто издање књиге „Ново стварно право Републике Српске“. Данас можемо рећи да је она незаобилазна правна литература која је остављена у наслеђе новим генерацијама правника да имају на шта да се ослоне када се позивају на нашу правну традицију и да се даље боре за све боље и праведније право Републике Српске.

**ПРЕПОРУКЕ И ЗАКЉУЧЦИ
ДЕВЕТНАЕСТОГ САВЈЕТОВАЊА
„ОКТОБАРСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ“**

ДРЖАВНОПРАВНА ОБЛАСТ

1. Политички интереси и захтјеви, који нису засновани на Дејтонском мировном споразуму и важећем Уставу Босне и Херцеговине, непрекидно стварају мање и веће политичке кризе, изазване неумјереним и нереалним захтјевима да се приступи измјени уставног система, често уз активну улогу страног фактора, посебно високог представника.
2. Да би правна држава била успостављена и да би се одржала, нужан услов је поштовање устава као највишег правног акта, што значи, између осталог, да се његова промјена може вршити само по поступку који је њиме прописан. Конкретно, за Устав Босне и Херцеговине то значи да се о његовој промјени може одлучивати само ако и када буде постигнута потребна двотрећинска већина у Представничком дому Парламентарне скупштине.
3. Правници морају инсистирати на поштовању важећег Устава, јер је то предуслов остваривања свих уставних начела, која су истовремено прихваћена и као начела у другим уставним системима, па и на међународном нивоу. То значи да се, инсистирањем на досљедном провођењу Устава Босне и Херцеговине, и на његовим измјенама само на основу њиме прописане процедуре, придржавамо уставних начела, али и принципа на којима почива цјелокупан државноправни и међународноправни поредак.
4. Високи представник и друге државе и међународне организације не треба да играју било какву улогу у тим процесима, јер Устав Босне и Херцеговине не предвиђа такву њихову улогу, као што она није предвиђена ни цјелином одредаба Дејтонског мировног споразума.
5. Политички процеси у земљи не могу да почивају на кршењу важећег устава, јер би то изазвало правну и политичку несигурност. Неминовно је да политички субјекти, а то су политички

представници конститутивних народа, постижу компромисе о свим питањима, па и о изгледу уставног система, али они то могу постићи само уз поштовање Дејтонског мировног споразума и Устава, на основу компромиса, а не на основу кршења важећег права и наметања политичких рјешења. Ако би се то десило, не само да бисмо изашли из оквира правног система, већ и из оквира нормалних и пожељних политичких процеса.

УПРАВНОПРАВНА ОБЛАСТ

Ове године било је пријављено укупно 11 реферата, од којих су десет аутори са утврђене листе позваних аутора, а један аутор се сам пријавио на конкурс и по први пут учествује на Савјетовању. Сви реферати су позитивно рецензирани и прихваћени за објављивање. Свих 11 аутора су еминентни наставници у области управног права на правним факултетима из држава у региону. Поред Босне и Херцеговине и Републике Српске, аутори реферата били су из Србије (Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац), Сјеверне Македоније (Скопље) и Хрватске (Ријека). На Савјетовању је излагало укупно девет аутора.

Реферати су били посвећени научним областима управног поступка, управног спора, локалне самоуправе и примени информационих технологија у управи. У оквиру њих су обрађена питања: гаранције правне заштите странака у управном спору; проблема двостепености управног судовања, утицаја праксе Европског суда на одређивање предмета управног спора, учешћа првостепеног органа у другостепеном управном поступку, надлежности за одлучивање у другостепеном управном поступку у јединицама локалне самоуправе, утицају европеизације на локалну самоуправу, моделима финансирања пројеката у јединицама локалне самоуправе, ограничавању аката локалне самоуправе у поступку пред омбудсманом, као и утицају савремених информационих технологија на јавну управу и међусобном односу медијских закона.

Поводом новог Закона о управним споровима Републике Северне Македоније, чија је примјена почела маја 2020. године, на основу података из актуелне судске праксе може се констатовати да и даље постоји неефикасност у раду Управног суда, као и да Управни суд још увијек не користи сва нова овлашћења и механизме који је добио новим законским рјешењима. Као позитиван резултат примјене новог закона ипак се јавља тренд повећања броја одржаних усмених расправа, што би требало да утиче на квалитет заштите и остваривања људских права и правних интереса странака у овој врсти судске контроле управе.

Поводом предстојеће управно-судске реформе у Републици Србији закључено је да питању двостепености управног суђења, односно увођењу жалбе у управни спор као редовног правног средства, треба приступити веома опрезно и постепено. Такође, сматра се и да је неопходно редизајнирати цјелокупан управни спор, а посебно у дијелу правних лијекова, ради повећања степена правне заштите странака у овој врсти судске контроле над управом.

У погледу предмета управног спора сматрамо да ће пракса Европског суда за људска права и Суда правде, кроз механизме имплементације комуитарне тековине у законодавства држава кандидата за чланство у ЕУ, временом у значајној мјери утицати и на законодавно одређивање предмета управног спора, у погледу кога треба очекивати непрестано проширивање.

У области управног поступка констатовано је да постоје могућности за остваривање веће улоге првостепеног органа у другостепеном (жалбеном) поступку, те да би их због ефикасности и економичности ове врсте управног поступка требало не само додатно законодавно уредити, већ и у пракси заиста користити. Такође, у случају прописивања надлежности за одлучивање у другостепеном управном поступку у јединицама локалних требало би у циљу повећања степена деполитизације и професионализације размислити и о неким новим законским рјешењима, која би могла да представљају и формирање посебног органа (у обавезној или факултативној форми) кроз споразум о међуопштинској сарадњи за више јединица локалних самоуправа.

У области локалне самоуправе примјетан је значајан утицај европеизације на њено нормативно уређење. Стварање јединственог тржишта је кроз процес европских интеграција значајно утицало на многе локалне самоуправе у Европи. Посебно је развој европске регионалне и кохезионе политике имао за посљедицу прилагођавање политичких и управних структура локалних јединица држава чланица.

За успјешан развој локалне самоуправе од веома важног значаја је и правилан избор модела финансирања пројеката у јединицама локалне самоуправе. То је посебно важно за државе које се налазе у процесу интеграција у ЕУ, како би се обезбиједио њихов убрзани и равномјеран развој. Закључено је да би у Републици Српској избором одговарајућег модела значајан извор финансирања локалних пројеката могли да пред-

стављају и различити регионални и међународни пројекти које финансирају институције Савјета Европе и Европска унија, као и други међународни донатори.

Закључено је да је за законит и правилан рад органа локалне самоуправе од посебног значаја увођење институције омбудсмана у јединице локалних самоуправа. С обзиром на то да поступак контроле локалног омбудсмана над локалним органима власти могу да иницирају и сами грађани чија су права повријеђена актима локалне администрације, образовање овог новог органа у јединицама локалне самоуправе представљаће додатни вид заштите људских и мањинских права грађана.

Поводом разматрања односа који постоји између основног (системског) медијског закона и других медијских закона у правном систему Републике Србије закључено је да би због уставног принципа јединства правног поретка, посебни (обични) медијски закони морали бити сагласни с правним принципима и правним институтима из основног (системског) медијског закона, што данас није случај. С друге стране, указано је и на то да посебни медијски закони подлијежу примјени основног медијског закона као општег закона у питањима која нису регулисана посебним законима, и да је у том случају важно утврдити домаћај примјене општег медијског закона наспрам посебних закона, кроз примјену института супсидијарне или сходне примјене општег закона.

У погледу могућности примјене информационих технологија у управи закључено је да би у циљу ефикасности рада управе требало правно уредити различите могућности за примјену нових рјешења за пружање услуга у јавној управи, како би нове технологије могле да пруже грађинима „самоуслуживање“ без обзира на мјесто и вријеме коришћења услуге управе. Указано је и на то да се утицај савремених информационих технологија на право огледа у стварању ефикаснијих, рационалнијих и јефтинијих метода рада органа управе који може одговорити захтјевима модерног времена.

РАДНОПРАВНА ОБЛАСТ

На катедри радног права изложени су реферати из области индивидуалног радног права и социјалног осигурања, а нарочита пажња је посвећена питањима ратификације и примјене Конвенције МОП-а о искорјењивању насиља и узнемиравања у свијету рада, заштити жена од дискриминације, системима уређивања плата у јавном сектору, а у области здравствене заштите питању значаја уређивања права на друго стручно мишљење.

Након излагања и кратке расправе на Катедри су усвојени сљедећи закључци и препоруке:

Указано је на значај ратификације и примјене Конвенције МОП-а бр. 190 (2019) о искорјењивању насиља и узнемиравања у свијету рада. Садржај ове конвенције односи се на људска права, достојанствени рад, сузбијање дискриминације (једнакост између мушкарца и жене) и безбједне услове рада. Поред непосредне примјене, нужно је усклађивање постојећег и доношење новог законодавства о спречавању насиља и узнемиравању у свијету рада, како би се што цјеловитије уредила питања, односи и послови или виши стандарди за сузбијање насиља и узнемиравања у свијету рада те одредиле мјере за остваривање и заштиту регулираних права.

Посебна пажња посвећена је облику дискриминације жена у свијету рада у коме се постављају невидљиве препреке на путу напретка у послу (познатом као феномен „стакленог плафона“, односно „glass ceiling“). Ова синтагма означава процесе и активности спречавања напредовања жена на виши хијерархијски ниво у организацији. У питању су вјештачке препреке, невидљива, али нераскидива баријера која не допушта женама успон на више степеннице корпоративне љествице, без обзира на квалификације или постигнућа. Насупрот томе, учешће жена на тржишту рада и једнаке могућности за запошљавање показатељи су еманципације жена. Друштвени развој мијења положај жена, јер се оне континуирано образују и све више желе судјеловати у руководећим по-

словима. Питање равноправности полова, права жена, те њихово мјесто у радном окружењу све више постаје актуелно за цјелокупни друштвени живот.

У погледу уређивања плата у јавном сектору, путем закона, поставља се питање да ли постоји флексибилни или ригидни начин уређивања плата у Републици Српској. Плате су уређене Законом о раду, колективним уговорима за неке области и законима за запослене у републичкој управи и другим сегментима јавне управе. Намеће се потреба анализе система плата у јавном сектору, уз став да би требало више простора дати колективним уговорима, без обзира на потпуни прелазак на систем бруто плата у Републици Српској, а што је задатак сва три социјална партнера.

У области здравствене заштите посебан значај припада питању другог стручног мишљења и констатовано да пацијенту треба дати право на друго стручно мишљење о свом здравственом стању, медицинском налазу, предложеној дијагностичкој процедури или о терапији. У савременим условима пацијент има све активнију улогу у поступку лијечења, због подизања нивоа свијести пацијента, све већег броја доступних информација, утврђених права пацијента и конкретно права пацијента на пристанак и самоодлучивање за медицински третман. Друго стручно мишљење, као једно од права пацијената у остваривању здравствене заштите, важан је услов и претпоставка за потпуно информисање пацијента и пристанак пацијента на медицински третман. Потребно је правно прецизирати шта је предмет другог стручног мишљења, ко га тражи и како, овлашћене здравствене установе или здравствени радници који су компетентни за давање другог стручног мишљења те поступак за остваривање овог права.

ГРАЂАНСКОПРАВНА ОБЛАСТ

Рад на Грађанској катедри Удружења правника Републике Српске који се одвијао у току XIX Октобарских правничких дана 7–8.октобра 2022. године био је врло успјешан. На засједању катедре присуствовао је већи број правника. Катедром је руководио проф. др Никола Мојовић. Грађанска катедра ове године је одржана заједно са Привредноправном катедром, којом је руководио проф. др Зоран Васиљевић. Поред руководилаца катедри, у радном предсједништву су били академик проф. др Мирко Васиљевић и академик проф. др Миодраг Орлић.

На катедри су дошли до изражаја сљедећи ставови и предлози:

1. Савремени развој националних породичних права све више карактерише процес његове трансформације који је, као нови феномен, у теорији породичног права назван контрактуализацијом породичних односа јер, умјесто императивних правила која у посебно осјетљивим друштвеним односима предвиђају права и дужности субјеката породичних односа, све више се шире законска правила која предвиђају доминацију индивидуалне воље појединаца и уговарање права и обавеза у породичним односима.

У читавом свијету породица и породично законодавство доживљавају огромне промјене, притиске за редефинисање породице, а правни поредак треба да својим нормама сачува породицу, заштити је и третира је као најосјетљивији друштвени субјект.

Општа правила парничног поступка, као стандардна правила поступања намијењена за рјешавање класичних имовинскоправних спорова, не одговарају специфичној природи породичноправних ствари. Специфичност породичноправних односа који су из одређених правнополитичких разлога регулисани императивним нормама, међународни стандарди који се тичу људских права, корпус права дјетета и заштита права лица која су под посебном друштвеном заштитом представљају разлоге због којих одредбама породичног законодавства треба да се уреде посебни породични парнични поступци за рјешавање различитих

породичноправних спорова прилагођени потребама породичноправне заштите која се пружа по правилима цивилне процедуре.

Посебне парничне поступке за рјешавање породичноправних спорова карактеришу одређене специфичности које се односе на функционална процесна начела на којима су ови поступци засновани и начина на који су она конкретизована. Због тога и поједини процесни институти у посебним породичним парничним поступцима треба да буду уређени на начин који знатно одступа од начина на који су они нормирани у стандардном, општем парничном поступку.

Специфичност породичноправних парничних поступака утицала је и на специфичне функције суда у овим правним стварима које су посљедица деликатног задатка који има суд у овим парницама. Суд у току поступка мора да води рачуна о осјетљивим односима и приликама у породичним односима и да настоји да одлуке које доноси буду законите и правичне и да изазивају што мање тензија у поремећеним породичним односима, што постиже њиховим ваљаним образложењем.

Поливалентне функције које суд има у посебним породичним парничним поступцима знатно се разликују од процесних функција које парнични суд има приликом рјешавања стандардних имовинскоправних спорова. Сложени задаци и овлашћења судије који рјешава породичноправне спорове захтијевају не само изузетно познавање права, већ и одређена мултидисциплинарна знања. Због тога је неопходна квалитетна посебна обука и специјализација судија која треба да обезбиједи не само законито, правилно и правично пружање правне заштите приликом рјешавања породичноправних спорова, већ и одређена специфична знања која треба да им омогуће да стекну способност да препознају породичне проблеме и да стекну вјештине комуникације са странкама, а посебно кад у поступку учествују дјеца у чијем најбољем интересу треба да одлучују.

2. На катедри се расправљало и о прекиду поступка за расправљање заоставштине (оставински поступак). Данас су главни учесници оставинског поступка суд и нотар, али у поступку учествују и други помоћни органи: матичар, орган старатељства, суд на чијем подручју се налазе предмети заоставштине, суд на чијем подручју је умро оставилац (ако то није суд на чијем подручју је имао своје пребивалиште).

У пракси и правној науци није усаглашен став у којим случајевима се прекида оставинска расправа као ни домашај права на издвајање предмета домаћинства из имовине оставиоца. Ради разјашњења ових питања на катедри је изнесен посебан реферат ради синтетичког излагања ових института који је објављен у часопису „Правна ријеч“ који је припремљен за за овогодишње правничке дане и препоручујемо га правничкој јавности.

3. Посљедња реформа процесног законодавства, како кривичног тако и грађанског, увела је акузаторски принцип кроз начела и правила. На тај начин је промијењен традиционални систем процесног правосудја тако што су у његову структуру уграђена процесна начела и правила англосаксонског, акузаторског система. На катедри се настојало испитати који домашај и значај имају ови реформаторски захвати који су обухватили све бивше земље југословенске регије.

Начело материјалне истине, као идеја водилја досадашњег парничног поступка у БиХ, операционализована је начелом судског управљања парницом и инквизиционом, истражном, максимумом. На катедри је констатовано да наша правничка јавност, а посебно правни теоретичари, нису били сагласни са овим реформаторским захватом, али је реформа брзо изведена, а посљедице се већ виде и тек слиједе.

У примјени реформисаног ЗПП запажене су проблематичне појаве које се односе, првенствено, на сужене могућности укидања пресуда ниже судске инстанце и враћања првостепеној инстанци неправилних и незаконитих одлука.

На катедри је изнесено мишљење, које одудара од постојеће праксе, да првостепени судија мора бити висококвалитетан и као такав вреднован односно награђен. На њему стоји сав терет правилног и законитог суђења. Од њега грађани и друге странке на суду очекују правду. Шта он успије да уради, доноси заштиту субјективних грађанских права и људских права у грађанском парничном судовању. Првостепени судија треба да је судија „у најбољој форми“. Он ни по примањима не би требало да се одваја од судија судова више инстанце. Поред оптималних процесних правила, и личност судије пресудно утиче на правилност и законитост суђења и пресуђења.

На катедри је констатовано да је посебно у област судског поступка продрло много недовољно јасних и недовољно проучених елемената англосаксонског права.

Модерни трендови захтијевају заштиту људских права из ЕКЉП па тако и права на правично суђење у разумном року. У нашој судској пракси уочен је проблем дуготрајних рокова суђења и тзв. „старих“ предмета. Законодавство је рјешење проблема временског трајања парничног поступка пронашло на терену реформисања процесноправних норми. Проблем временски предугог трајања грађанског судског поступка није нађен у постојећим организационим, кадровским и материјалним (не) приликама домаћих судова. Због тога је изнесен став да се догодила исхитрена реформа која је погодила законске одредбе које су до тада имале традицију континенталног система. Констатовано је на катедри да је дошло до дјелимичне разградње европскоконтиненталног система норми грађанског процесног права. Нормативним пречицама не може се доћи до бољег правосуђа. Озбиљно се поставља питање да ли је домаће институционално окружење било спремно да прихвати стране прописе који су изгледали привлачни. Констатовано је да постоје велике разлике у организацији правосудних органа и других фактора који утичу на добро од земље до земље. Ако се те разлике занемаре, не може се искључити могућност да се, мијешањем процесних идеја, створе процесне форме које заостају, како за англоамеричким, тако и за европскоконтиненталним формама, у њиховом изворном облику. Свака брзоплета трансплантација прописа може проузроковати више штете него користи када се реформише грађанско процесно право.

ПРИВРЕДНОПРАВНА ОБЛАСТ

За XIX савјетовање на Привредноправној катедри прихваћена су укупно три реферата, која обухватају три различите области пословног права, и то компанијско право, трговинско право и банкарско право.

У оквиру компанијскоправне области изложен је реферат на тему субјеката заштите у компанијском, стечајном и праву преузимања акционарских друштава. Закључује се да компанијско, стечајно и право преузимања акционарских друштава, регулишући дужности (обавезе) чланова управе јавног акционарског друштва (прије свега), немају исти приступ у одређењу субјекта заштите према коме постоји прописана дужност (повјерилац прописане обавезе). С друге стране, уређење овог питања није униформно у релевантним упоредним правима ових грана права, како на нивоу законског („тврдог“) права тако и на нивоу аутономног („меког“) права.

Наиме, у компанијском праву, чини се да је преовлађујућа формула да је заштитни субјект сама компанија као правно лице (субјект права по основу прописаних компанијскоправних дужности лица са таквим дужностима), али се срећу и други приступи (чланови компаније као заштитни субјекти, компанија и чланови компаније, компанија и други конститутивни интереси и слично). Ова формула остаје изгледа важећа и за ситуацију размеђа компанијског и стечајног права („компанија на прагу стечаја“), али са евидентном тенденцијом промовисања специјализованих института који обезбјеђују посебну промоцију повјериоца као заштитног субјекта. У стечајном праву, пак, и поред изостанка директног одређења заштитног субјекта (субјекта права компанијскоправних и стечајноправних дужности лица са прописаним дужностима према компанији, односно стечајном дужнику), чини се да је то стечајни повјерилац (необезбијеђени), али са правно неперфектном позицијом са становишта остварења права према лицима са таквим дужностима повријеђеним док није настао стечајни разлог и није наступило дејство стечаја (посебно наглашено у фази „на ивици стечаја“). Чини се да је у овом погледу ипак

најефикаснији правни инструмент и доказ индиректне промоције стандарда заштите повјерилаца могућност побојне тужбе са ретроактивним дејством које управо обухвата поступање ових лица „на прагу стечаја“. Најзад, у праву преузимања акционарских друштава јавним путем чини се да је заштитни субјект сам акционар (субјект права по основу повреде дужности управе компаније за вријеме овог поступка), иако и овога пута има задржавања доминантне формуле компанијског права о компанији као примарном заштитном субјекту (субјекту права по основу повреде ових дужности).

Како, дакле, о овим питањима не постоји јединствен став у правној теорији, законодавству и судској пракси, то се ово стање може означити својеврсним „бермудским троуглом“.

У оквиру трговинскоправне области радило се на разрјешењу недоумица о предмету, уговорним странама и закључењу уговора о франшизингу. Наиме, франшизинг као специфичан метод уговорног инвестиционог пословања, у савременим тржишним околностима све више добија на значају. Наш правни систем не познаје правни акт којим се непосредно регулише уговор о франшизингу. Самим тим не постоји уједначена терминологија у погледу предмета уговора и уговорних страна. Такође, једна од специфичности уговора о франшизингу, која изазива доста недоумица, а самим тим и непознаница, јесте закључење уговора, односно његова предуговорна фаза – обавеза предуговорне објаве података.

Може се истаћи да франшизинг не представља ништа друго до дистрибутивну технику која уговором интегрише дистрибутивни систем, умјесто ланцем власништва, а којим се управља из једног центра. Основна карактеристика франшизинг пословања без обзира на појавну форму уговора о франшизингу је да оно мора бити базирано на пословању које се у пракси показало успјешним, односно које је од стране потенцијалних потрошача производа или корисника услуга препознатљиво као пословање које одликује изграђен *image* и *brand*.

Сматрамо да је неопходно одредити јединствен – генерички термин за пакет права који чини предмет уговора о франшизингу. Притом, термин франшиза је учесницима на тржишту препознатљив као термин који означава предмет уговора о франшизингу. Што се тиче термилошког одређења уговорних страна, полазећи од богатства терминологије како у српском књижевном језику, тако и у правној терминологији,

мишљења смо да је неоправдана употреба англиканизма у домаћој правној терминологији. Стога, сматрамо да за уговорне стране треба користити следеће термилошке одреднице, и то: а) давалац франшизе и б) прималац франшизе. Коначно, *specificum* закључивања уговора о франшизингу јесте фаза која претходити финалном закључивању уговора, позната под називом предуговорна фаза. У предуговорној фази стварају се сви неопходни основи за финално закључење уговора о франшизингу. Код класичних уговора трговинског права или савремених уговора трговинског права, свака заинтересована страна може приступити уговору најчешће без икаквих ограничења, и то само под условом да јој упућена понуда одговара. За разлику од тих уговора, код уговора о франшизингу није неопходно да само потенцијалном заинтересованом субјекту одговара упућена понуда, већ је неопходно да прође и одређене квантитативне и квалитативне услове утврђене од стране даваоца франшизе. Управо у предуговорној фази, а на основу спроведених радњи које су селекционог карактера, долази до закључења уговора о франшизингу.

На крају, трећи реферат је био из области банкарског права и у њему је обрађивано питање начела пословања са документарним акредитивима. Начела пословања банака са документарним акредитивима развила су се из пословне праксе приликом коришћења овог института, али су нашла извор и у регулативи која се нарочито развила на међународном нивоу као природна последица чињенице да овај правни посао и његове предности посебно долазе до изражаја у међународним пословним односима, када се ради о привредним субјектима из различитих држава. И поред извјесних неусклађености у њиховом навођењу, већински став је да треба да се издвоје два начела, и то начело независности акредитивних односа и начело пословања документима, а не робом.

Прво начело се примјењује на појединачне односе између учесника у акредитивном послу, тј. односе између налогодавца за отварање акредитива и корисника акредитива (основни посао, најчешће уговор о продаји), тј. независност акредитива од ових односа, затим односе између налогодавца и акредитивне банке (уговор о отварању акредитива), између више учествујућих банака (опциони односи између акредитивне и кореспондентних банака који имају правни основ у уговору о налогу) и између номиниране (акредитивне или кореспондентне) банке која треба да изврши рамбурс докумената и корисника акредитива (заснован на једностраној изјави воље номиниране банке). Ово начело, чија је основна

посљедица немогућност истицања приговора из једног правног односа у другом правном односу, доприноси убрзању реализације овог правног посла, што је у складу са једним од најважнијих економских постулата „вријеме је новац“ и представља основну погодност овог сложеног правног посла, уз правну сигурност, која се обезбјеђује његовим учесницима. Ипак, покушавају се пронаћи и рјешења за отклањање неправичности до којих доводи досљедна примјена начела, а које се превасходно односе на преварно поступање корисника акредитива и злоупотребу начела. Наведени проблем за сада није адекватно ријешен ни у националној нити у међународној регулативи.

Друго начело се односи на поступање банака приликом испитивања поднијетих докумената у складу са условима акредитива, са циљем њиховог рамбурсирања. Из њега је видљиво да банке у реализацији овог услужног посла не долазе у контакт са робом, што је веома битно за рјешавање питања њихове одговорности. На основу наведеног начела конституисана је доктрина строге саобразности, чија досљедна примјена, међутим, може изазвати штетне посљедице за обје уговорне стране, односно може довести до неуспјеха акредитивне трансакције и у случајевима када за то не постоје оправдани разлози. Зато постоје залагања да се дозволи одступање од доктрине строге саобразности, посебно у случајевима када банка оцијени да је то у интересу њеног налогодавца. Ипак, и овдје, као и код одступања од начела независности, остаје проблем дефинисања граница банчине дискреције и довођења у опасност сигурности правног посла.

Остаје закључак да, у реализацији овог сложеног банкарског посла, банке морају поступати са дужном пажњом доброг привредника како не би угрозиле начело правичности, а тиме и повјерење у предности овог правног инструмента, због којих је и доживио толики успјех и значајну примјену, поготово у међународној пословној пракси.

МЕЂУНАРОДНОПРАВНА ОБЛАСТ

У оквиру Катедре за међународно право, ове године је пријављено седам реферерата, од којих је већина изложена, након чега је услиједила дискусија. Ова катедра углавном се бавила актуелним питањима из области међународног пословног права, међународног јавног права и међународног арбитражног права. Посебно је вриједно напоменути да су аутори у својим радовима нарочиту пажњу посветили рјешавању међународних спорова. Много порука се може извести из прилога које су аутори доставили. Навешћемо неке које, због актуелности материје, могу имати нешто већи значај.

Из сложених пословних односа, посебно везаних за инвестиције, могу настати бројни спорови, што показује и правна пракса. Често ти спорови имају и међународни привредни карактер. Спорови се могу рјешавати судским путем, али не треба занемарити ни могућност вансудског, посебно арбитражног, рјешавања спорова.

Инвестициони спорови представљају спорове који су везани за улагања (инвестиције) улагача. Како се ради о сложеним пословним односима, могу настати бројна спорна питања. Спорови се уобичајено рјешавају судским путем, али не треба занемарити значај вансудског рјешавања спорова. Једни од посебних спорова ове врсте на нашем подручју јесу спорови везани за инвестиционе пословне односе некадашњих југословенских република које су постале самосталне државе. Примјер за то јесте случај распоdjеле електричне енергије из прве фазе „Хидроелектрана на Требишњици“ између „Хидроелектрана на Требишњици“ / „Електропривреде Републике Српске“ и „Хидроелектране Дубровник“ / „Хрватске електропривреде“. Распоdjела електричне енергије је од 1966. године до 1.11.1994. године била у складу са договором односно споразумом бивших југословенских република Босне и Херцеговине и Хрватске у одређеном омјеру, а договорени принцип распоdjеле једнострано је промијењен од стране „Хидроелектране Дубровник“ д. о. о. односно „Хрватске електропривреде“ д. д. Загреб, па је спорно да ли је неиспоруком договорене количине електричне енергије проузрокована материјал-

на штета другој страни. Спорни су односи и у предметима у вези са Нуклеарном електраном „Кршко“ и Термоелектраном „Угљевик“.

Рад који се посебно истиче анализира институт азила на нови начин. У ту сврху азил се прво посматра као правни институт, при чему се обрађује како из угла унутрашњег права држава, тако и са становишта међународног права, с тим да аутор наводи низ занимљивих примјера из праксе. Затим се азил анализира као фактичко понашање, с тим да се прави разлика између понашања у остваривању утврђених правних рјешења и фактичког давања уточишта. Ту се аутор осврће и на проблем тзв. дипломатског азила, као и на разлику између њега и тзв. привременог склоништа. У трећем дијелу рада азил се посматра као људско право, с тим да се указује на релевантне услове одн. ограничења, који се тичу титулара, мјеста гдје се ужива азил и саме садржине права. Најзад, у четвртном дијелу, азил се посматра као субјективно право, с тим да аутор истиче да се може говорити о два субјективна права, призната међународним правом: оном које припада држави и оном које припада конкретном лицу (тражиоци азила). У оквиру закључка аутор констатује да не само што ће, све док постоје државе као суверене јединке, остати њихово право да на својој територији дају уточиште прогоњенима, већ могу настати нови облици азила и нека нова питања која ће захтијевати међународноправно регулисање, као што су могући азил који у одређеним оквирима дају међународне организације и, нарочито, нове перспективе које се могу очекивати усљед предстојећих продора у освајању космоса и насељавању небеских тијела.

Сљедећи рад односи се на раскид уговора о међународној продаји робе у режиму Бечке конвенције. Одговорност за неиспуњење или неуредно испуњење уговором преузетих обавеза представља централни проблем сваког уговорног односа, не искључујући ни уговор о међународној продаји робе. Предмет излагања и централно питање у овом раду исцрпљују се разматрањима о појединим питањима од кључног значаја за раскид за случај повреде обавеза из уговора о међународној продаји робе у правном режиму Конвенције Организације Уједињених нација о уговорима о међународној продаји робе (Бечка конвенција, 1980). Посебна пажња посвећена је анализама о значају битне повреде, једностраној вансудској изјави о раскиду и њеној накнадној судској контроли, као и о процедури и дејству раскида уговора.

Раскид уговора о међународној продаји робе и његове послједице у правном режиму БК су сложено питање како за саме уговорне стране, тако и за судове и арбитраже широм свијета. Анализа у овом раду имала је за циљ да укаже само на поједина питања из ове важне области међународног трговинског промета. Поред материјалноправног режима вансудског раскида уговора, за судску и арбитражну праксу посебно су значајна питања у вези са поступком раскида у коме важну улогу имају саме странке, а по потреби, судови и арбитраже.

Вансудска изјава воље једне стране да раскида уговор може, али не мора да има раскидно дејство у односу на пуноважно закључени уговор о продаји, односно испоруци робе. Претпоставка пуноважног правног дејства једностране вансудске изјаве о раскиду уговора у режиму БК, као и у рјешењима бројних националних извора права, Закона о облигационим односима Србије, подразумијева низ услова које таква изјава мора испунити. Спроведена анализа показује да једнострано изјављена воља о раскиду уговора може бити: а) основана, или б) неоснована.

Рад под називом Уговор о наутичком везу као нови уговор хрватског права анализира Хрватски поморски законик и уговор о наутичком везу као нови номинантни уговор хрватског права. Циљ је овог рада утврдити тачан садржај, опсег и досег појединих права, обвеза и одговорности уговорних странака. Аутори закључују да нова законска рјешења осигуравају већу правну сигурност, предвидивост правне заштите у случају спора и уједначеност правне праксе.

У раду Измјене уговора о концесији разматра се проблем измјене уговора о концесији у праву Србије током његовог трајања, како на концептуалном плану, тако и у погледу питања границе измјена овог уговора. Разматрање је засновано и на компаративној анализи права Србије и права Европске уније, уз одговорајуће коришћење искустава појединих других земаља. Крајњи циљ је био да се на основу критичке анализе дође до синтетичке оцјене стања актуалног права Србије и по основу ње укаже на правце могућег даљег регулаторног дјеловања у датој области. Сматрали смо основаним да се уз претходно питање размотри и специфичност проблема који је предмет анализе у раду и детерминанте које у битном опредељују општи нормативни приступ у овој области.

У раду Обавеза купца да преузме испоруку код уговора о међународној продаји робе, обавезе се, према чл. 60 Конвенције УН о уговори-

ма о међународној продаји робе, састоје у обављању свих радњи које се разумно од њега очекују да би омогућио продавцу да изврши испоруку и преузимању робе. Предмет анализе у раду је садржај обавезе преузимања испоруке код уговора о међународној продаји робе, као и идентификавање и разматрање отворених питања која постоје у вези са њеним извршењем.

У раду Институционална структура и одлучивање у Свјетској трговинској организацији аутор анализира Мултилатерални трговински систем Свјетске трговинске организације (у даљем тексту: СТО). Поред трговине претежно индустријском производима, која укључује, али се не ограничава на трговину пољопривредним производима, текстилом и одјећом, обухвата и међународну трговину услугама. Такође, обухваћено је и регулисање услова за предузимање страних директних инвестиција од значаја за међународну трговину; затим међународна заштита права интелектуалног власништва (ауторских права и права индустријске својине). Створен је и посебан механизам за испитивање трговинских политика. Споразумима је обухваћена и разрађена процедура за рјешавање спорова. Разрађен је и принцип фаворизованог третмана неразвијених земаља. Наведеном принципу је, у немалом броју случајева, дата предност у односу на основни принцип максималне либерализације међународне трговине. Садржај резултата Уругвајске рунде мултилатералних трговинских преговора обухвата дугачку листу од 60 споразума, анекса, одлука и договора. Правни статус СТО је недвосмислен: СТО је међународна организација са својством субјекта међународног јавног права, са широким пољем дјеловања и веома развијеном организационом структуром. Доношење одлука консензусом представља основни принцип одлучивања у СТО. Гласању се прибјегава када се одлука не може донијети путем консензуса, по принципу једна земља један глас, што се сматра демократским уступком неразвијеним земљама и онима у развоју.

Катедра за међународно право усвојила је препоруке и закључак са 19. савјетовања „Октобарски правнички дани“ и становишта је да савременом доктрином, процесом и проблемима у међународном правном поретку доминира питање правног квалитета међународног права, питање стварања, примјене и извршења међународноправних норми и обезбјеђења правне сигурности у међународном животу. Међународно право је и даље у кризи и постоји низ дилема и питања. Да ли се међуна-

родно право своди на правила игре која су за слабије прописали најмоћнији и највећи или је то политика држава праћена другим средствима, ако то помаже њиховим интересима.

КРИВИЧНОПРАВНА ОБЛАСТ

1) Сва савремена европска кривична законодавства у систему кривичних санкција, поред и умјесто казне затвора (као најзначајније кривичне санкције која је прописана у посебном дијелу за највећи број кривичних дјела самостално или алтернативно са другим казнама), познају једну или више алтернативних (интермедијалних, парапеналних или некустодијалних) ванинституционалних санкција или мјера (супститута казне). То су различите мјере друштвене реакције које суд примјењује према учиниоцима лакших кривичних дјела када зависно од карактеристика њихове личности није неопходно ради остварења сврхе примјене кривичних санкција (остварења заштите најзначајнијих друштвених вриједности) према њима изрећи (или извршити казну затвора). Као алтернативне кривичне санкције сматрају се: новчана казна, условна осуда, условни отпуст, судска опомена, а у посљедње вријеме се посебан значај придаје друштвено-корисном раду, раду у јавном интересу или раду за опште добро на слободи.

Под утицајем низа међународних стандарда велики број савремених европских кривичних законодавстава (укључујући право Босне и Херцеговине) у систему ванинституционалних кривичних санкција, било као казну, било као алтернативну мјеру (супститут казне), предвиђају друштвено користан рад са циљем да се умањи, ублажи ретрибутивни, репресивни карактер кривичног права (за који се у разним законским рјешењима користе различити називи). По свом значају, садржини и карактеристикама међу алтернативним ванинституционалним мјерама посебно се издваја друштвено користан рад. Овај рад, без обзира на правну природу (да ли се ради о казни као врсти кривичне санкције или о супституту, облику замјене изречене или прописане казне затвора), састоји се у обављању рада (посла) у јавном или општем интересу или рада у корист заједнице, рада који не вријеђа људско достојанство, част или углед осуђеног лица, нити нарушава његово здравље. То је рад који се врши без накнаде (награде), али уз сагласност, пристанак или по захтјеву или приједлогу осуђеног лица. Тиме се овај рад јавља као својеврстан начин

да осуђени својим активним, позитивним односом, радом, преданошћу покаже да се искупио пред друштвом због учињеног кривичног дјела, при чему су негативне, штетне посљедице његовог „кажњавања“ у овом случају сведене на минимум.

2) Новелирањем Кривичног законика (2009. и 2012), а посебно доношењем Закона о извршењу ванзаводских санкција и мјера (2014), Република Србија је у потпуности имплементирала европске стандарде у области извршења условног отпуста као специфичне фазе у процесу извршења изречене кривичне санкције институционалног (заводског) карактера који су инаугурисани одредбама Европске конвенције о надзору над условно осуђеним или условно ослобођеним лицима (1964). На овај начин у потпуности је остварен циљ примјене кривичних санкција – утицање на осуђеног учиниоца кривичног дјела да више не понови кривично дјело, односно утицање на његово касније понашање и ресоцијализација његове личности. С друге стране, на овај начин појачан је систем заштите људских права и слобода осуђених лица који својим понашањем, залагањем и радом за вријеме извршења изречених кривичних санкција заводског карактера, у првом реду казне затвора, заслуже да на слободи дочекају ефективно окончање изречене казне или друге санкције ове врсте. Све то треба да учврсти правни поредак и повјерење грађана у правну државу и владавину права.

Слична решења [у погледу: а) обавезног или факултативног одобравања (формални и материјални услови), односно опозивања условног отпуста, б) о времену трајања условног отпуста, в) о посебним мјерама и обавезама које се постављају условно отпуштеном лицу на слободи које мора да испуни и г) о надзору над животом, радом и понашањем условно отпуштеног лица на слободи од стране различитих државних, друштвених, добротворних и других установа, односно лица] познају и друга савремена кривична законодавства. Њихова позитивна искуства може да искористи и домаћи законодавац у правцу унапређења и усавршавања постојећих рјешења у некој од наредних законодавних реформи у области извршног кривичног законодавства.

3) Малољетници у Републици Српској најчешће врше кривична дјела имовинског криминалитета (од којих се издвајају кривична дјела крађе и тешке крађе), а најмање кривична дјела привредног криминали-

тета и кривична дјела у вези са саобраћајем, што је у потпуности очекивана дистрибуција. Када је ријеч о кривичним дјелима против живота и тијела, малољетници углавном врше кривична дјела тјелесна повреда и тешка тјелесна повреда. Уколико овоме додамо континуитет кривичних дјела насиља у породици и повећање кривичних дјела насилничко понашање, те корелацију са повећаним учешћем малољетника у вршењу прекршаја против јавног реда и мира, онда је евидентна њихова заступљеност у структури кривичних дјела насилничког криминалитета. Поред тога, уочава се процентуално повећање учешћа малољетних лица у вршењу кривичних дјела у вези са злоупотребом опојних дрога, што, иако изражено у апсолутним бројевима, чини незнатан број кривичних дјела, треба узети у обзир. Разматрање дистрибуције структуре кривичних дјела која врше малољетници на овај начин је значајна због креирања програма превенције и репресије криминалитета малољетника.

Број оптужених и осуђених малољетних лица очекивано је нижи од укупног броја пријављених лица, што је резултат са једне стране феномена „губљења злочина“, а са друге стране различитог начина евидентирања података у полицијским и правосудним евиденцијама. Када је ријеч о одлукама тужилаштва, евидентно је да у највећем броју случајева припремни поступак није ни покренут или је обустављен. Накнадним истраживањем било би корисно утврдити разлоге непокретања припремног поступка, односно његовог обустављања. Што се тиче одлуке суда, у највећем броју случајева изречена је кривична санкција, и то васпитне мјере појачаног надзора и васпитне мјере упозорења и усмјеравања, што је у складу са криминалном политиком кажњавања малољетних учинилаца кривичних дјела. Даљим истраживањем требало би утврдити статус алтернативних мјера, тј. њихов удио у структури реаговања на криминалитет малољетника. Наведену „слику“ криминалитета малољетника у Републици Српској свакако би требало употпунити подацима о етиолошким факторима ове врсте криминалитета, затим о виктимолошкој димензији, те на концу о начину извршавања малољетничких санкција. У том смислу неопходно би било реализовати научно истраживање криминалитета малољетника, узимајући у обзир како методе средњег обима, тако и методе проучавања појединачних случајева. Резултати истраживања допринијели би третирању проблема криминалитета малољетника у наредном периоду, посебно уочавајући предделиктна стања и правовременом реаговању на такав криминалитет.

4) Закон о спречавању и сузбијању злоупотребе опојних дрога Републике Српске, са циљем спречавања противправних дјелатности у вези са опојним дрогама, прописује систем забрањених материја природног или синтетичког поријекла, као и различита поступања физичких или правних у вези са њима, као и начине и услове за то. Управо одступањем од његових одредаба остварују се обиљежја кажњивих деликата у Републици Српској. На тај начин се у Републици Српској успоставља ефикасан систем заштите од могућности нарушавања или повреде здравља (индивидуално неодређеног броја) људи противправним активностима које су везане за злоупотребу опојних дрога. Поступањем у складу са медицинским законодавством превентивно се та заштита остварује на задовољавајућем нивоу. Међутим, у случају поступања противно одредбама здравственог законодавства, на крају, као посљедње одсудно средство (*ultima ratio*) кривично законодавство предвиђа систем одговорности и кажњивости за одређена кривична дјела. С тим у вези, с обзиром на то да је Босни и Херцеговини циљ интеграција у Европску унију, од великог значаја је повезивање и сарадња с међународним организацијама и другим тијелима.

5) За нека коруптивна кривична дјела нису изрицане осуђујуће пресуде пред три велика основна суда у Републици Српској. Јер, да је било осуда, било би и изрицања наведених мјера безбједности – њихово изрицање је у наведеним случајевима облигаторно за суд који одлучује. Значи ли ово да измјене Кривичног законика из 2021. године нису дале очекивани резултат и да умјесто заоштравања казнене репресије (ако је то био циљ њиховог доношења) (п)остају слово на папиру? Значи ли то онда да је претјерано потенцирање обима корупције кроз различите извјештаје оних који прате ову појаву? Ако има корупције, било би и пресуда за ове, својеврсне „представнике“ корупционих инкриминација. Или то значи да законодавац погрешно ослушкује и бира средства за борбу против корупције? Или је уведеним одредбама постигнут задати циљ? Можда оне заиста дјелују превентивно и одвраћајуће. Ако се вратимо на специјално-превентивни карактер мјера безбједности, као и на опште (не)познавање кривичних одредаба, то не изгледа уједљиво.

6) Закон о измјенама и допунама Закона о кривичном поступку Републике Српске из 2021. године детаљније уређује питање права свједока да не одговара на поједина питања, односно његовог права да постигну неку врсту споразума о свједочењу са јавним тужиоцем. И прије

последњих измјена овог закона, свједок је имао право да не одговара на овакву врсту питања, изузев ако би му тужилац својом одлуком дао имунитет, у ком случају је био дужан одговарати на постављена питања овакве природе Измјенама, ово питање се законски детаљније разрађује и уређује на начин да се не само прописује обавеза одговарања на ова питања под условом да је свједок добио јавнотужилачки имунитет, него се детаљно разрађује поступак добијања имунитета, врста кривичних дјела за која се имунитет даје, као и поступак судског одлучивања о јавнотужилачком имунитету.

7) Ако није спорно да је након повлачења оптужнице по Закону о кривичном поступку Републике Српске могуће подизање нове оптужнице, односно да повлачење оптужнице не представља одустанак од оптужнице, неопходно је изричито предвидјети и одустанак од оптужнице у одредбама које регулишу поступак оптужења до почетка главног претреса. Начин на који је регулисан институт повлачења оптужнице у овом закону није задовољавајући и он је остао недоречен. Нису таксативно предвиђени разлози због којих се оптужница може повући. Формулација да је то дозвољено из „важних разлога“ у суштини не значи много. Она код повлачења оптужнице прије њеног потврђивања није чак ни предвиђена. То практично значи да законодавац сматра да јавни тужилац прије потврђивања оптужницу може повући због било ког разлога. Такво рјешење широм отвара могућности за злоупотребе и то није добро.

По угледу на хрватско законодавство, случајеве у којима се дозвољава повлачење оптужнице треба законом изричито предвидјети. Требало би прописати да се након повлачења оптужнице може подићи нова оптужница, чиме би се отклониле све дилеме. Осим тога, требало би предвидјети да након повлачења потврђене оптужнице – и нова оптужница мора проћи судску контролу, односно поступак потврђивања. Законодавац Републике Српске није прописао ни рок у коме се нова оптужница мора подићи. То је сигурно велики пропуст. Оптужени се не смије временски неограничено држати у неизвјесности. Рок за подизања нове оптужнице мора се прописати, као и последице уколико она у том року не буду подигнута. Добро би било изричито ријешити и питање да ли оштећени као тужилац, након што преузме кривично гоњење, може повући потврђену оптужницу.

8) За данашњи систем прекршајних санкција у Босни и Херцеговини може се рећи да је плуралистички, јер он обухвата бројне непеналне

мјере и прекршајне санкције, међусобно различите садржине и сврхе. До њиховог гашења долази на различите начине, а најчешће и у правилу оне се гасе њиховим извршењем над учиниоцем прекршаја од стране надлежних државних органа. Међутим, ту су и неки други основи гашења прекршајних санкција, а најважнији од њих су смрт учиниоца прекршајног дјела последице његовог извршења, амнестија и застарјелост. Ради се о јавноправним институтима – основима који искључују право државе на примјену прекршајних санкција према учиниоцима прекршајних дјела.

9) Из представљене праксе Европског суда за људска права може се закључити да су Роми у повећаном ризику да постану жртве повреде члана 14 у вези са чланом 3 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. О овоме говори велики број случајева у којима је Суд својим пресудама констатовао повреде. То посебно важи за државе источне Европе и Балкана које су се најчешће јављале као државе респонденти у наведеним случајевима. Суд је налазио повреду члана 14 у вези са чланом 3 и у материјалном и у процесном аспекту. Међутим, пракса показује да је много већи број пресуда у којима је суд нашао повреду процесног аспекта. Наиме, да би суд нашао повреду материјалног аспекта, треба доказати да је поступање државних органа према Ромима, које је супротно члану 3 Конвенције, мотивисано управо мржњом према Ромима и расистичким мотивима. Овакав субјективни однос оног ко врши насиље тешко је утврдити у поступку пред Европским судом за људска права. Наиме, у поступку пред овим судом се, по правилу, не изводе докази, те се суд ослања на резултате поступка које су спровели домаћи органи.

У државама у којима постоји системско негативно поступање према Ромима од стране полиције, најчешће се и не спроводе адекватни истражни поступци у којима би се овакви мотиви могли утврдити. Управо због тога, суд је заузео став да у случају постојања сумње да је третман супротан члану 3 расистички мотивисан, државе имају процедуралну обавезу да испитају такве мотиве. Уколико изостане испуњење такве обавезе, Суд ће констатовати повреду члана 14 у вези са чланом 3 у процесном аспекту.

10) Критички осврт на Закон о приватном обезбјеђењу Републике Србије наводи на закључак да је законодавац одређене ствари погрешно процијенио. Поједине радње није уопште прописао као прекршај, док

је одређене радње са високим степеном друштвене опасности прописао као прекршај умјесто као кривично дјело. Такође, прописујући новчане казне, законодавац је онемогућио примјену одређених поједностављених форми поступања у прекршајним стварима као што је прекршајни налог. Иако је учешће откривених прекршаја из области приватне безбједности занемарљиво, ипак су ови прекршаји у правном систему веома значајни због области којој су посвећени, а то је безбједност. Због тога радује чињеница да је проценат ријешености предмета пред прекршајним судовима добар и да је велики проценат осуђујућих пресуда, што указује на квалитетан рад на откривању прекршаја. Како би се унаприједило стање у области приватне безбједности, предлажу се сљедеће мјере: сагледати могућност инкриминације одређених радњи прекршаја као кривичног дјела ради побољшања заштите вриједности овог друштва, а то је безбједност; императивне норме које немају своју инкриминацију у казним одредбама или брисати или обезбиједити казнену одредбу; откривачку дјелатност полиције усмјеравати на основу извршених процјена и сталног праћења стања и тенденција у области приватне безбједности, те наставити спровођење прекршајних поступака што ажурније.

Уз то, учесници у дискусији након изложених реферата, а након свестране дискусије истичу:

1. Кривично законодавство Републике Српске, по запријећеним казнама, спада у ред строжих кривичних законодавстава, те је у том правцу потребно радити на усклађивању законодавне политике законодавца и судске казнене политике, без интервенција у Кривичном закону о том питању;

2. Потребно је проширити нормативну основу за могућност изрицања алтернативних кривичних санкција и створити фактичке могућности за њихову ширу примјену у пракси;

3. Новчаној казни, као кривичној санкцији, посветити већу пажњу у циљу њене шире примјене у пракси;

4. У примјени поједностављених форми поступања у кривичним стварима присутан је несклад између норме и праксе који је неопходно отклонити јер су ове форме кључни инструменат ефикасности рјешавања кривичних ствари као једног од основних циљева цјелокупног процеса реформе кривичног процесног законодавства Републике Српске;

5. У одређивању мјере притвора неопходно је посветити већу пажњу конкретизацији услова за примјену ове мјере и међународном правном стандарду о изузетности примјене мјере притвора и дати већи значај алтернативима мјери притвора;

6. Неопходно је донијети нови закон о малољетним учиниоцима кривичних дјела и кривичноправној заштити малољетника Републике Српске умјесто измјена и допуна постојећег закона.

**ЗАВРШНА РИЈЕЧ НА САВЈЕТОВАЊУ
„ОКТОБАРСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ“**

Поштовани правници,
Госпође и господо,

Ево завршавамо дводневни рад Деветнаестог међународног савјетовања „Октобарски правнички дани“.

Савјетовање се завршава очекиваним резултатима дводневног рада.

Подсјетићу вас на неке чињенице и резултате Савјетовања.

Прво Савјетовање одржали смо прије деветнаест година, и на њему је било нешто више од двије стотине учесника и 50 реферата. Сваке године је растао број реферата и број учесника, као и квалитет рада, а ове године готово је иста ситуација као на почетку, јер је број учесника ова два дана исти, са око 250 учесника и 43 реферата, са објављеним часописом „Правна ријеч“.

Такође, прве године штампали смо један том, са 45 реферата, а ових година штампали смо не само зборнике у два или три тома, већ смо имали и електронску обраду. Када бисмо све то сабрали, можемо рећи да смо за ових деветнаест година штампали више од 60 томова, преко 30.000 страница. У свим томовима „Правне ријечи“, или на дискети, стоји понешто што би сваки од нас желио наћи, као неки детаљ који нас интересује, било са теоријског или практичног становишта.

Почели смо као мало удружење, а данас смо најорганизованије удружење у Републици Српској, са девет подружница.

Почели смо као Удружење Републике Српске, а данас смо регионално и свјетски познато удружење, а и Савјетовање је израсло у значајан научни, теоријски и практични скуп правника, на коме се изграђује правна култура.

За успјешан рад Удружења и Савјетовања заслужни су суорганизаори и спонзори: предсједник Републике Српске, Влада Републике Српске са Министарством правде, затим правни факултети у Бањој Луци и Источном Сарајеву, Адвокатска комора Републике Српске, Но-

тарска комора Републике Српске, Републичка геодетска управа и Центар за едукацију судија и тужилаца и други.

Констатујемо да је овогодишње Савјетовање успјешно завршено, што се види и из квалитетних излагања у катедрама и закључака шефова катедри.

Дакле, овогодишњи уводни реферат, уводна излагања, излагања на катедрама и препоруке и закључци, показали су зрелост и виталност, што је гаранција да се наставља рад Савјетовања и излазак часописа „Правна ријеч“.

Закључујући ово савјетовање, свим учесницима и организаторима скупа, а посебно нашим гостима, захваљујемо се и желимо добро здравље и успјешан рад на радним мјестима.

Довиђења и срећно до наредног савјетовања, почетком октобра 2023. године.

Хвала!

**РАДОВИ АУТОРА СА
УПРАВНОПРАВНЕ КАТЕДРЕ**

УДК 341.231.14:35.077.2/.3
оригинални научни чланак

НОВИ ЗАКОН О УПРАВНИМ СПОРОВИМА ГАРАНЦИЈА ПРАВНЕ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА?!

Проф. др Борче Давитковски¹
Проф. др Елена Давитковска²
Проф. др Ивана Шумановска-Спасовска³

Апстракт

Управни спор један је од видова судске контроле над радом и актима органа управе. Предмет управносудске контроле су коначни управни акти које доносе јавне органе. Ова врста контроле посебно је значајна за остваривање начела владавине права, јер је циљ спречавање арбитрарног рада јавних органа и контрола остваривања начела законитости јавних органа приликом доношења конкретних, односно појединачних управних аката и предузимање административних радњи. Истовремено, управни спор има посебан значај за заштиту људских права, с обзиром на то да је грађанима законом загарантована могућност да оспоравају законитост управних аката којима је у управном поступку одлучено о њиховим правима, обавезама или интересима. Управносудска контрола у Републици Северној Македонији регулисана је посебним Законом о управним споровима. Наиме, у Македонији и као део федералног државног уређења пре 1991. године и након стицања независности, управносудска заштита била је регулисана посебним законом.

¹ Редовни професор Правног факултета „Јустинианус Примус“ у Скопљу, Универзитет „Св. Ћирил и Методиј“ у Скопљу

² Редовни професор Економског института, Универзитет „Св. Ћирил и Методиј“ у Скопљу

³ Редовни професор Правног факултета „Јустинианус Примус“ у Скопљу, Универзитет „Св. Ћирила и Методиј“ у Скопљу

Међутим, у Македонији као земљи која тежи придруживању Европској унији, постоји тенденција модернизације управног судства и усклађивања закона о управним споровима са европским принципима и стандардима који се односе на управни поступак и управно-судски поступак, а који су предвиђени бројним међународним актима, укључујући Европску конвенцију за заштиту људских права и препоруке које је усвојио Савјет министара. Имајући ово у виду, као и годишње извештаје Европске комисије, Стратегије за реформу јавне управе и Стратегије за реформу правосудног система, у Македонији су до сада предузете пре свега бројне нормативне и институционалне реформе, које у законској регулативи регулише ово питање у које су уграђени и међународни принципи који се односе на управно судство. Отуда је основна сврха истраживања у овом раду да се изврши позитивна правна анализа одредаба новог Закона о управним споровима, усвојеног 2019. године, као и да се изврши емпиријска анализа података из рада Управног суда, у циљу да се утврди да ли је овај закон не само нормативно, већ и у пракси права гаранција заштите људских права и да ли његовом доследном применом Управни суд може ојачати свој интегритет и вратити поверење грађана у управносудску заштиту, на начин на који ће грађани пружити ефикасну и ефективну управносудску заштиту.

Кључне речи: управни спор, управносудска заштита, управносудска контрола, Европска конвенција за заштиту људских права и слобода.

Увод

Предмет анализе у овом раду је практична примена новог Закона о управним споровима, који је почео да се примењује годину дана од његовог ступања на снагу, односно од маја 2020. године. Сврха истраживања је да се утврди како се нова законска решења, која су прописана *de lege lata*, примењују у пракси, односно *de lege ferenda*. Такође, и утврдити применљивост новина предвиђених Законом о управним споровима, односно да ли их Управни суд доследно примењује и какви су ефекти.

1. Правни оквир који регулише правну заштиту људских права и слобода

Остваривање судске заштите права и слобода грађана у Републици Северној Македонији (РСМ) загарантовано је уставом као највишим општим правним актом у нашој земљи, Законом о судовима, као и Законом о управним споровима.

Устав Републике Македоније гарантује заштиту основних слобода и права грађана, предвиђајући да се сваки грађанин може пред судовима и пред Уставним судом Републике Северне Македоније позвати на заштиту Уставом утврђених слобода и права у поступак заснован на принципима приоритета и хитности. Истовремено, гарантује се судска заштита законитости појединачних аката државне управе и других институција које врше јавна овлашћења.⁴

Устав РСМ предвиђа да судску власт врше судови, који су самостални и независни. Судови суде на основу Устава и закона и међународних уговора ратификованих у складу са Уставом. Уставом је предвиђено да се врсте, надлежност, оснивање, укидање, организација и састав судова, као и поступак пред њима, уређују законом, који се доноси двотрећинском већином гласова од укупног броја посланика.⁵

Тако је Законом о судовима предвиђено да судску власт врше судови у Републици Македонији, који су самостални и независни државни органи. Уједно, нормализовано је да судови суде и заснивају своје одлуке на основу Устава, закона и међународних уговора ратификованих у складу са Уставом, док судије у примени закона штите људске слободe и права. У односу на управносудску контролу значајна је одредба према којој је предвиђено да се пред судовима штите слободe и права човека и грађанина и права других субјеката у Републици Македонији, при чему се грађанима и другим правним субјектима гарантује судска заштита у односу на законитост појединачних аката органа државне управе или организација и других органа који врше јавна овлашћења. Закон о судовима садржи и одредбу којом се гарантује да свако има право на једнак

⁴ Члан 50 Устава РМ, <https://www.slvesnik.com.mk/content/Ustav%20na%20RM%20-%20makedonski%20-%20FINALEN%202011.pdf>

⁵ Члан 98 Устава, УСТАВ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА СО АМАНДМАНИТЕ НА УСТАВОТ I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI и XXXII <http://ustavensud.mk/wp-content/uploads/2017/09/Ustav-na-RM.pdf>

приступ пред судом у заштити својих права и законом заснованих интереса и право на правично и јавно суђење у разумном року пред независним и непристрасним судом основаним по закону.⁶

У односу на институционалну структуру, односно одређивање суда који је надлежан за вршење судске заштите у односу на законитост појединачних аката органа државне управе или организација и других органа који врше јавна овлашћења, у РСМ је одређено постојање посебног управног правосудја, где се као надлежни судови оснивају Управни суд, као надлежан за вођење првостепених управних судских поступака, који се покреће на основи поднете тужбе, и Виши управни суд као надлежан за вођење другостепеног управног судског поступка, који се покреће по жалби одлуке Управног суда. Оба суда оснивају се и врше судску власт на целој територији Републике Македоније. Законом о судовима дефинисана је и стварна надлежност Управног суда, према којој је он надлежан да одлучује:⁷

- о законитости појединачних аката донетих у изборном поступку и појединачних аката за избор, именовање и разрешење носилаца јавних функција, ако је то законом одређено, као и аката о именовању, назначењу и разрешењу раководних државних службеника, ако другачије није одређено законом,
- за спор настао из поступка за закључивање уговора о концесији, уговора о јавној набавци који су од јавног интереса и за сваки уговор у коме је једна од страна орган државне управе, организација са јавним овлашћењима, јавно предузеће, општине и град Скопље закључен у јавном интересу или ради вршења јавне службе,
- против појединачних аката органа државне управе, Владе, других државних органа, општина и града Скопља, организација основаних законом и правних и других лица у вршењу јавних овлашћења (носиоци јавних овлашћења), када се за другостепено решење против таквог акта не пружа никаква друга правна заштита и против било какве административне радње или пропуста управне радње ако странка тврди да су њена права или правни

⁶ Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/19).

⁷ Член 34 од Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/19).

интереси повређени том радњом или пропустом.

У односу на Виши управни суд као стварну надлежност, утврђено је да овај суд одлучује о жалбама на одлуке Управног суда; одлучује о сукобу надлежности између органа Републике, између општина и града Скопља, између општина града Скопља и по споровима који проистичу из сукоба надлежности између општина и града Скопља и носилаца јавних овлашћења, ако је то законом предвиђено, ако Уставом или законима није предвиђена друга судска заштита и обавља друге послове утврђене законом.⁸

2. Нови Закон о управним споровима из 2019. године гарант заштите људских права и слобода

У Закону о управним споровима из 2019. године посебна пажња посвећена је усклађивању Закона о управним споровима са чланом 6 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода и увођењу принципа правичног суђења. Према пракси суда у Стразбуру, из примене овог члана произлазе следећи елементи права на правично суђење: право на приступ суду; право на правну помоћ и савет; право на процесну равноправност (једнакост странака), право на јавно и контрадикторно суђење; право на правичну расправу или саслушање странака; право на доказивање; право на јавно изрицање пресуда; право на суд основан законом; право на независност и непристрасност у суђењу (непристрасност и независност); право на суђење у разумном року; право на ефикасно извршење судских одлука и забрану самовоље.⁹

Као резултат позитивне правне анализе одредаба Закона о управним споровима, можемо констатовати да су *de lege lata* скоро све недоследности из претходног закона детаљно уређене. Наиме, ради јаснијег разумевања о чему је реч, навешћемо све новине и указати на то шта је била суштина њиховог увођења.

Прво, у новом ЗУС-у промењена је сама намена или циљ закона. Овом новином Закон о управним споровима је заправо усаглашен са За-

⁸ Член 34-а, Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/19).

⁹ Alan Uzelac, *Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: nova praksa Europskog suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 60, No. 1, 2010, <https://hrcak.srce.hr/48828>, <https://hrcak.srce.hr/file/7527>, pristap na 7.6.2022

коном о општем управном поступку из 2015. године. Наиме, циљ новог закона је да се обезбеди судска заштита права и правних интереса физичких и правних лица од појединачних управних аката и радњи органа јавне власти у складу са овим законом. За разлику од сврхе Закона о управним споровима из 2006. године, која је била да се обезбеди судска заштита права и правних интереса физичких и правних лица и да се обезбеди законитост, док Управни суд у управним споровима одлучује о законитости аката органа државне управе, Владе, других државних органа, општине и града Скопље, организације основане законом и правна и друга лица која врше јавна овлашћења (носиоци јавних овлашћења), када одлучују о правима и обавезама у појединачним управним стварима, као и о актима донетим у прекршајном поступку.

Напомињемо да је новим Законом о управним споровима делокруг његове примене проширен и на пружање судске заштите права грађана када су повређена не само појединачним актом, већ и предузимањем или непредузимањем одређене радње јавних органа. Па тако, док се ЗУС из 2006. године примењивао само за контролу законитости конкретних аката, по новом закону управни спор се води и због контроле законитости управног акта органа јавне власти донети у поступку по приговору против реалних аката или њиховог пропуштања (контрола поступања органа јавне власти). Проширењем примене ЗУС-а, овај закон усклађује се и са Законом о општем управном поступку.

Друго, у ЗУС се први пут уводе основни принципи одлучивања у управносудском поступку. Тиме је Закон о управним споровима усаглашен са европским принципима и стандардима у области управносудске контроле, посебно са чланом 6 Европске конвенције за заштиту људских права. Дакле, начело законитости, начело саслушања странака, начело усмене расправе, начело контрадикторности и сразмерности и начело ефикасности, дати су као основна начела управносудског поступка. Такође, у делу који се односи на начела уграђена је обавеза сарадње са судом, као и обавеза судских одлука. Ова начела су заправо суштинска новина у управном спору, чијом се доследном применом очекује превазилажење свих досадашњих недоследности у погледу остваривања управносудске заштите права и интереса грађана и правних лица. Наиме, доследна примена ових принципа треба да директно одражава остваривање права на правично суђење у управном судском поступку. Када су у питању новине које су уграђене у начела ЗУС-а, издвојили бисмо

начело законитости које предвиђа да суд одлучује у управном спору на основу Устава Републике Македоније, закона и међународних уговора ратификованих у складу са Уставом Републике Македоније, водећи рачуна о доследности својих одлука, чиме се обезбеђује правна сигурност и једнака примена закона.¹⁰ По овом принципу обезбеђена је правна основа на којој управни судови делују и доносе одлуке. Из одредбе се види да ће суд примењивати не само домаће законодавство, већ и ратификоване међународне уговоре. Оно што је ново у овом принципу јесте део који се односи на доследност одлука које доноси суд. Овим чланом уводи се прецедентно право у управносудски поступак, при чему посебну пажњу треба обратити на уједначавање судске праксе, што није одлика нашег правног система. Одавде остаје отворено питање, да ли принцип законитости потенцира и судску праксу, с обзиром на то да се каже да ће судије водити рачуна о доследности својих одлука и равномерној примени закона? У погледу применљивости ове одредбе, током истраживања нису добијени подаци, с обзиром на то да на сајту Суда нису објављени ни збирке ни анализе судске праксе. Будући да се овај закон примењује тек две године, убудуће је неопходно спровести истраживање о доследној примени овог принципа, односно да ли и на који начин управни судови примењују судску праксу у управном спору. Ово с обзиром на то да у нашој земљи судска пракса не представља формални извор права на основу којег је суд дужан да заснива своје одлуке. Међутим, треба нагласити да брига о доследности одлука треба позитивно да утиче на предвидивост поступка, а уједно и да се не донесе потпуно различите одлуке (од стране два одвојена већа која одлучују о предмету који се заснива на истом правном основу и за исто чињенично стање).

Треће, ЗУС је први пут одредио рок у коме треба да се оконча управносудски поступак. Овим законским решењем очекује се превазилажење проблема предугог трајања управносудског поступка. Дакле, по принципу ефикасности, предвиђено је да суд води поступак брзо, без непотребних радњи и трошкова, и да одлуку донесе у разумном року, односно најкасније у року од девет месеци од дана достављања списка или стварања услова за одлучивање о тужби.¹¹ Међутим, ову одредбу треба посматрати са два гледишта, позитивног и негативног. Позитивно гледиште је чињеница да овом одредбом странке имају одређену предви-

¹⁰ Член 7 од Закон за управни спорови („Службен весник на РМ“ бр.96/2019).

¹¹ Член 11 од Закон за управни спорови (Службен весник на РМ, бр. 96/2019).

дљивост у погледу рока у коме треба да се оконча поступак, а такође се очекује смањење броја захтева поднетих Врховном суду у вези са остваривањем права на суђење у разумном року. С друге стране, негативно гледиште се огледа у могућности која се даје да се рок од девет месеци рачуна од момента подношења списа или стварања услова за одлучивање по тужбе. Наиме, остаје дискутабилно колико би овај рок могао да износи у пракси.

Четврто, предвиђена је могућност или овлашћење суда да органу, односно службенику који не достави списе предмета Управном суду, изрекне новчану казну. Оваквим законским решењем требало би да се превазиђе проблем са којим се Управни суд суочава у пракси, односно немогућност одлучивања о одређеном предмету због тога што тужени орган није доставио списе суду.¹² На ово се надовезује новина закона, која предвиђа обавезу јавног органа да достави документе и податке, према којој је сваки јавни орган дужан да, на захтев суда, у складу са законом, достави све документе и податке којима располаже, а који су од интереса за решавање конкретног случаја, у року који одреди суд. Ако јавни орган не поступи по овом захтеву, суд решењем изриче новчану казну у износу до 20% месечне зараде овлашћеном лицу, односно одговорном лицу у јавном органу који из неоправданих разлога није доставио документа, односно податке којима располаже.¹³

Пето, у односу на другостепени управни судски поступак, значајна новина која превазилази проблем подношења жалбе туженог органа и одуговлачења управносудског поступка је ограничење услова под којима се жалба може поднети Вишем управном суду. Нови ЗУС катего-

¹² Члан 33 Закона о управним споровима, Службени лист Републике Македоније, бр. 96/2019, (1) Тужбу са свим доказима суд ће доставити на одговор туженом и заинтересованом лицу, ако их има. (2) Суд ће одредити рок за одговор на тужбу, који не може бити краћи од осам, нити дужи од 30 дана од дана достављања тужбе. (3) У одговору на тужбу тужени треба да се изјасни о тужби и наводима тужбе и дужан је да у остављеном року достави сву документацију у вези са предметом. (4) Одговор на тужбу са свим предложеним доказима доставља се тужиоцу и заинтересованом лицу, ако постоји. (5) Ако тужени или други орган који располаже списима, по захтеву суда, не достави све списе са предметом у року који му одреди суд или изјави да их не може доставити, суд одлучује о случају без досијеа. (6) У случајевима из става (5) овог члана, када суд није у могућности да одлучује о предмету без списа, суд решењем изриче новчану казну у износу до 20% месечног износа плате лицу које је донело побијани акт, односно предузео оспорену радњу, или одговорном лицу, односно овлашћеном лицу у туженом, односно у органу који располаже списима који нису достављени из неоправданих разлога. Против решења дозвољена је жалба Вишем управном суду, у року од 15 дана, рачунајући од дана достављања решења туженом.

¹³ Член 36 од Закон за управни спорови (Службен весник на РМ, бр. 96/2019).

рички наводи да није дозвољена жалба против пресуде којом се појединачни управни акт поништава или оглашава ништавим и предмет враћа јавном органу на поновно поступање, као и против пресуде којом је суд наложио јавном органу да донесе појединачни акт који није донесен у утврђеном року.¹⁴ Овим законским решењем се решава проблем са могућношћу да тужени орган може да уложи жалбу на све одлуке Управног суда и на тај начин утиче на одлагање судске заштите.

Као шеста новина у ЗУС-у је спровођење усмене расправе као правилу у управносудском поступку, која је сагласно претходном законском решењу била предвиђена као изузетак. Ово подразумева да суд одлучује по подношењу тужбе, након одржаног рочишта, а изузетак од неодржавања усмене расправе дозвољен је само у случајевима предвиђеним овим законом.¹⁵ Као изузеци, када суд може одлучивати без одржавања рочишта, наводе се случајеви: када је одлука туженог органа донета у складу са већ израженим правним схватањем суда (узорак одлуке); ако тужилац оспорава примену материјалног права, а не утврђено чињенично стање; када суд одлучује решењем, осим у случајевима привремене мере и ако суд утврди да оспорени управни акт садржи такве битне недостатке који онемогућавају оцену законитости акта, због чега ће такав акт поништити.¹⁶

Следећа или седма новина је увођење спора пуне јурисдикције као правило у управном судском поступку, чиме се замењује претходно законско решење да се управни спор, по правилу, решава у спору о законитости. Наиме, садашње законско решење гласи: да ће суд, ако утврди да је побијани управни акт незаконит, пресудом усвојити тужбени захтев, поништити оспорени појединачни управни акт и сам решити управну ствар (пресуда у спору пуне јурисдикције), и при томе ова пресуда у потпуности замењује поништени појединачни акт. Истовремено, ако суд утврди да јавни орган није донео појединачни акт који је по прописима требало да донесе, пресудом ће усвојити тужбени захтев и сам решити управну ствар.¹⁷

У спору о законитости, у коме Управни суд може донети одлуку

¹⁴ Члан 69 Закон за управни спорови (Службен весник на РМ, бр. 96/2019).

¹⁵ Члан 37 Закон за управни спорови (Службен весник на РМ, бр. 96/2019).

¹⁶ Члан 38 Закон за управни спорови (Службен весник на РМ, бр. 96/2019).

¹⁷ Члан 60 Закон за управни спорови (Службен весник на РМ, бр. 96/2019).

којим се оспорени акт поништава, а предмет враћа на поновно одлучивање, Управни суд може донети одлуку само као изузетак, и то ако је тужени орган одлучио на основу слободне оцене или ако природа управне ствари не дозвољава одлучивање у пуне јурисдикције, односно не може у потпуности утврдити чињенице о битним питањима и стварно чињенично стање треба да се утврди у управном поступку.

Такође, ради веће ефикасности управносудског поступка, предвиђено је да поједине управне спорове решава судија појединац. Тако, према ЗУС-у, судија појединац одлучује у управном спору у првом степену у споровима чији предмет изражен у новчаној вредности не прелази износ од 10.000 евра у денарској противвредности или споровима у којима се оспоравају само процесне радње у поступку доношења управног акта.¹⁸

Друга специфичност новог законског решења је увођење модел одлуке или модел поступак.¹⁹ По новом ЗУС-у, „модел одлука“ је одлука Управног суда у случајевима када се тужбе подносе против више управних аката у којима се права и обавезе тужилаца заснивају на истом или сличном чињеничном стању и имају исту правну основу. Управни суд обавезно доноси модел одлуку након одржаног рочишта и објављује је као сентенцу судске праксе, док је „модел поступак“ поступак који спроводи Управни суд у случајевима када се тужбе подносе против више од 20 управних аката у којима се права и обавезе тужилаца заснивају на истом или сличном чињеничном стању и имају исти правни основ.²⁰

Проблем неизвршавања судских одлука планирано је да реши неколико одредаба новог ЗУС-а. Прво, ако суд поништи управни акт и предмет врати органу који је донео управни акт, у пресуди ће наложити туженом органу да донесе појединачни акт у року од 15 дана од

¹⁸ Члан 16 Закон за управни спорови (Службен весник на РМ, бр. 96/2019).

¹⁹ Члан 4 Закон за управни спорови (Службен весник на РМ, бр. 96/2019).

²⁰ Члан 49 (1) Ако су тужбе поднесене суду против више од 20 управних аката у којима су права или обавезе засноване на истом или сличном чињеничном стању и истом правном основу, суд може, по пријему одговора на тужбе, спровести модел поступак по једној од тих тужби, а остатак поступка обуставити. (2) Управни суд спроводи модел поступка у складу са начелима хитности и првенства уз обавезно одржавање рочишта. (3) Прије доношења рјешења о обустави поступка, суд ће дозволити тужиоцу да се изјасни у одговору на тужбу. (4) Против рјешења о обустави поступка због спровођења модела поступка није дозвољена посебна жалба. (5) У предметима о којима се одлучује у модел поступак, суд одлучује према временском приоритету. Члан 50 (1) По правноснажности одлуке донете у модел поступак, суд ће о прекинутим поступцима одлучивати без рочишта, ако ти поступци немају битне разлике у односу на чињеничну или правну природу на модел поступак и уколико је утврђено чињенично стање. (2) Приликом примјене одредбе из става (1) овог члана, суд може одлучити о свим тужбама једном пресудом ако споји поступак.

правноснажности пресуде. Истовремено, тужени орган је везан правним мишљењем суда у погледу примене материјалног права и његовим ставовима у вези са поступком. Ако одговорно или овлашћено лице из неоправданих разлога не поступи по решењу, суд ће на захтев тужиоца или по службеној дужности изрећи новчану казну у износу од 20% месечне зараде тог лица.²¹ Друго, за извршење пресуде којом је суд у пуној јурисдикцији одлучио за управну ствар, тужени орган је дужан да предузме радње утврђене, односно наложене пресудом, у року утврђеном пресудом. Када је пресудом поништен одређени акт туженог без решавања управне ствари, тужени ће поступити по изреци пресуде у року од 30 дана од дана достављања пресуде. Уколико тужени орган у остављеном року не поступи по пресуди, нити поштује правно мишљење и упутства суда, суд изриче новчану казну у износу до 20% месечне зараде овлашћеног, односно одговорно лице у органу јавне власти.²²

У ЗУС-у 2019. први пут се у процедуру уводе трошкови. Према овој новини, ако суд у управном спору одлучује о праву, обавези или правном интересу, о трошковима поступка одлучује према одредбама Закона о парничном поступку. Странка увек сноси трошкове које је проузроковала својом кривицом, као и трошкове који су настали случајно. Ако суд одбије или одбаци тужбу или се поступак обустави, свака странка сноси своје трошкове поступка.²³

Као посебну новину навели бисмо измену и допуну одредбе која се односи на ванредна правна средства. Као последица новог законског решења, предвиђено је понављање поступка као ванредни правни лек који странке могу употребити против правоснажне одлуке суда. Као један од разлога за понављање поступка истакли бисмо могућност да странка може да поднесе предлог за понављање поступка у случају да Европски суд за људска права правоснажном пресудом утврди повреду Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, или донетом одлуком на основу једностране изјаве државе којом је признала повреду Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.²⁴

²¹ Члан 60 Закон за управни спорови (Службен весник на РМ, бр. 96/2019).

²² Члан 88 Закон за управни спорови (Службен весник на РМ, бр. 96/2019).

²³ Члан 86 Закон за управни спорови (Службен весник на РМ, бр. 96/2019).

²⁴ Конкретно, за понављање поступка видети чланове 82 до 85 Закона о управним споровима, Службени лист Републике Македоније, бр. 96/2019.

3. Анализа примене неких нових законских решења садржаних у Закону о управним споровима из 2019. године.

Предмет анализе у овом поглављу јесте анализа емпиријских података из рада Управног суда до којих смо дошли анализом података објављених у годишњим извештајима о раду Управног суда за период од 2017. до 2021. године, као и податке до којих смо дошли на основу поднетог захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Сврха ове анализе је да се види колико се нових законских решења примењује, односно да ли се оно што је нормирано заиста и остварује у пракси.

У односу на примену одредбе која се односи на вођење усмене расправе у управносудском поступку, из анализе података можемо закључити да пре доношења ЗУС-а из 2019. године усмене расправе готово да није ни било, а шта је видљиво из података да је број одржаних усмених претреса незнатан, што указује на то да је Управни суд одлучивао на нејавним сједницама и то углавном на основу чињеничног стања утврђеног у управном поступку. Међутим, у 2020. и 2021. години видљиво је да је број одржаних усмених расправа у огромном порасту, што указује на то да Управни суд поштује и примењује нову одредбу, а део својих одлука заснива на претходно спроведеним усменим претресима. На овај начин можемо констатовати да се остварује начело контрадикторности (противречности) у управносудском поступку и јача активна улога странака у управносудском поступку.

Одржавање усмене расправе				
2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
43	7	7	454	2.736

Табела 1: Подаци добијени у Одговору на захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја

На питање које смо поставили Управном суду, а које се односило на број мериторних одлука, односно колико је суд одлука донео у спору пуне јурисдикције, нисмо добили одговор, односно одговор је да у АКМИС-у систему²⁵ Управног суда у врсти одлука не постоји поље које се односи на одлуке донете у спору пуне јурисдикције.

²⁵ АКМИС – Овлашћени (авторизирани) информациони систем за вођење предмета у судовима.

Имајући у виду вишегодишњи проблем који судови бележе у годишњим извештајима о свом пословању, а који се односи на недостављање списа од стране туженог органа, затражили смо од Управног суда податке о броју ургенције које су доставили туженом органу ради доставе списа у вези са спорним предметом, при томе нисмо добили никакву информацију јер, како је наведено у захтеву, у систему АКМИС-у Управног суда не постоји могућност избора да се ради за достављање ургенције. Надовезујући се на овај проблем, питали смо Суд и колико је казни изречено због недостављања списе, а одговор је да у анализираним периоду Суд није донео одлуку о новчаној казни изреченој за недостављање списе. Такав одговор би требало да значи да се Управни суд у пракси не суочава са овим проблемом, односно да тужени органи достављају списе Суду. Дакле, ако се убудуће у годишњим извештајима или у одлукама Суда назначи да орган није доставио списе, проблем је у неправилној примени одредаба ЗУС-а од стране судија, односно некоришћењу њиховог ауторитета који им даје закон да превазиђу такву недоследност.

Због чињенице да у јавности преовладава мишљење да су органи државне управе, када одлучују у управном поступку, неефикасни, односно да о захтевима странака не одлучују у законом предвиђеном року, затражили смо и од Управног суда податак колико је тужби поднето по основу ћутања администрације. Оно што је видљиво из података јесте да је број ових тужби незнатан, упркос томе што се из године у годину повећава. Као резултат овога, ови подаци могу указивати на две ствари, и то, прво, да се управни поступак (првостепени и другостепени) води у законом предвиђеном року, и друго, непознавање закона, тј., могућност странака да се тужба може поднети за покретање управног спора и када по њиховом захтеву или поднетом правном леку није донета одлука у законом предвиђеном року.

Тужба због ћутања администрације				
2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
/	2	8	12	33

Табела 2: Подаци добијени у Одговору на захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја

Оно на шта се дуго времена указивало и у теорији и у пракси јесте неефикасност Управног суда. Наиме, од свог оснивања до данас Управни суд стално има значајан број нерешених предмета који се из године у годину преносе. Да би се сагледала неефикасност управносудског поступка, у Табели 3 приказани су подаци о броју новопримљених предмета, укупном броју предмета у раду, решених и нерешених предмета. Подаци су преузети из годишњих извештаја о раду Управног суда, а предмет анализе је период од 2018. до 2021. године, који обухвата период пре и после доношења новог Закона о управним споровима.

Година	Новопримљени	Нерешени из претходних година	Укупно у раду	Решени	Остатак
2018.	7.398	7.579	15.277	9.157	6.120
2019.	6.789	6.120	13.135	8.097	5.038
2020.	6.627	5.038	11.815	7.426	4.389
2021.	10.698	4.353	15.007	9.467	5.540

Табела бр. 3 Ефикасност Управног суда

Извор: Годишњи извештаји о пословању Управног суда за период 2018, 2019, 2020. и 2021. године²⁶

²⁶ Извештај за работа на Управен суд за 2018. година, http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/usskopje/2a52d87f-cd29-4b16-8a31-f2768dfde6bd/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98+%D0%B7%D0%B0+%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0+%D0%BD%D0%B0+%D0%A3%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD+%D1%81%D1%83%D0%B4+%D0%B7%D0%B0+2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L088F0A1K8MT8K06H7-2a52d87f-cd29-4b16-8a31-f2768dfde6bd-liv6jve

Извештај за работа на Управен суд за 2019. година, http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/usskopje/e40a37c4-3ea2-40ba-9538-c3209fb5708c/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD+%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98+2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L088F0A1K8MT8K06H7-e40a37c4-3ea2-40ba-9538-c3209fb5708c-liv6jve,

Извештај за работа на Управен суд за 2020. година, http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/usskopje/1690c822-e64d-41db-9ac9-1234a2f933fe/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD+%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0j+%D0%B7%D0%B0+%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0+%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%BE%D1%82+%D0%B7%D0%B0+2020+%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L088F0A1K8MT8K06H7-1690c822-e64d-41db-9ac9-1234a2f933fe-liv6jve

Управен суд – Извештај за период: 1.2021–12.2021, http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/usskopje/9cf200b2-beab-4f66-8075-23915f34c1b5/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-2021.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L088F0A1K8MT8K06H7-9cf200b2-beab-4f66-8075-23915f34c1b5-liv6jve

Из података приказаних у Табели бр. 3 види се да Управни суд сваке године евидентира велики број нерешених предмета и да се суочава са остатком предмета који су пренети за рад у наредној години. Напомиње се и да је број новопрстиглих предмета највећи у 2021. години, што с једне стране може указивати на чињеницу да се физичка и правна лица све чешће обраћају Управном суду за судску заштиту својих права, а са друге стране може бити и због укидања двостепености у прекршајном поступку пред органима за прекршаје. Оно што бележимо јесте податак о броју решених предмета у 2021. години, што је за 2.041 предмет или 21,5 % више него у 2020. години.

Година	Вкупно во работа	Нерешени	Бр. на судии
2018.	15.277	7.579 – 49,6%	28
2019.	13.135	6.120 – 46,6%	32
2020.	11.815	5.038 – 42,6%	32
2021.	15.007	4.353 – 29%	
Вкупно	55.234	23.090	

Табела 4. Однос укупних предмета у раду и нерешених предмета

Анализирајући податке у Табели 4, долази се до закључка да Управни суд до ступања на снагу новог Закона о управним споровима сваке године евидентира преко 40% нерешених предмета, који је у 2021. години видно смањен за више од 10%, што указује на повећање ефикасности Управног суда.

Година	Ново примени	Решени	Број на судии
2018.	7.398	9.157 – 123,8%	28
2019.	6.789	8.097 – 119,3%	32
2020.	6.627	7.426 – 112,1%	32
2021.	10.698	9.467 – 88,5%	
Вкупно	31512	34147	

Табела 5. Однос између новопримљених предмета и нерешених предмета

Подаци приказани у Табели 5 указују на то да је број решених предмета највећи у 2021. години, што је период након доношења новог

закона о управним споровима. Али, с друге стране, претходних година је констатовано да Управни суд има капацитет да реши више предмета него што их је примио у текућој години и могао би бити 100% ефикасан суд ако не дође до пресигнирања предмета из претходних година. Међутим, 2021. године суд не успева да превазиђе ни прилив новопристиглих предмета. Такође, са скоро истим бројем судија, неке године се решавају више предмета, а неке године мање предмета.

Како бисмо потврдили чињеницу да новозаконским решењем садржаним у Закону о прекршајима из 2019. године са којем је укинута могућност подношења жалбе на решења комисија за прекршаје, утиче на ефикасност рада Управног суда, анализирали смо број новопристиглих предмета у Управном суду, што је потврдило наше мишљење да број нових предмета из области прекршајног поступка директно утиче на повећање броја новопристиглих предмета у Управном суду и поновну појаву неефикасности у његовом раду. Тако је 2021. године био 3.081 нови предмет из прекршајне области, 2020. године 462 предмета из области прекршаја, док је у 2019. години било 303 предмета, а у 2018. години 830 предмета.

Закључак

Нови Закон о управним споровима усвојен је 2019. године, са одложеном применом на годину дана, од маја 2020. године. Неки од разлога који су покренули потребу за новим законским решењем били су предуго трајање управносудског поступка, проблем недостављања списа од стране туженог органа, неефикасно и неефективно извршење судских одлука, потреба за усаглашавање Закона о управним споровима са Законом о општем управном поступку и потреба усаглашености са европским принципима и стандардима, односно са чланом 6 Европске конвенције за заштиту људских права и слобода.

Из емпиријске анализе можемо закључити да и даље постоји неефикасност у раду Управног суда, да Управни суд још увек не користи своја нова овлашћења и механизме које му је дало ново законско решење, те да би требало више опција бити додати у систем АКМИС, који ће омогућити добијање података за примену нових законских решења. Оно што се уочава јесте постојање тренда повећања броја одржаних усмених расправа, што указује на то да Управни суд своје одлуке заснива на претходно спроведеној усменој расправи, што је у складу са новим законом.

Меѓутим, остају отворена питања на који начин или којом методологијом ќе се утврди број извршених управносудских пресуда. Уколико се овај проблем настави, поставља се питање како ќе се оцјењивати ефикасност и дјелотворност управносудске заштите, што директно утиче на суштину ове врсте контроле над органима управе, а самим тим и на квалитет заштите и остваривања људских права и правних интереса у управносудској контроли и заштити истих.

Кориштена литература

1. Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, *Административно право – втор дел (процесно право)*, Скопје, 2019 https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf
2. Закон за управни спорови, Службен весник на РМ, бр. 96/2019,
3. Закон за управните спорови („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/06)
4. Закон за судовите („Службен весник на РМ“ бр.58/06).
5. Закон за изменување и дополнување на законот за судовите (Службен весник на РМ бр.150/2010).
6. Закон за изменување и дополнување на законот за управните спорови („Службен весник на РМ“ бр.150/2010).
7. Законот за општата управна постапка (Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година)
8. Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година, <https://rm.coe.int/action-plan-for-implementation-of-the-judicial-sector-for-the-period-2/16808c4383> , <https://rm.coe.int/action-plan-for-implementation-of-the-judicial-sector-for-the-period-2/16808c4383>
9. Aleš Galic: *Pravo na saslušanje i pravna pravila*, Zbornik PFZ, 56 (2-3) 479-500 (2006), <https://hrcak.srce.hr/file/8223>
10. Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, <https://www.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines>
11. Извештај за работа на Управен суд за 2018. година, <http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/usskopje/2a52d87f-cd29-4b16-8a31-f2768dfde6bd/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98+%D0%B7%D0%B0+%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0+>

NEW LAW ON ADMINISTRATIVE DISPUTES GUARANTEE OF LEGAL PROTECTION OF HUMAN RIGHTS ?!

Borche Davotkovski²⁷
Elena Davitkovska²⁸
Ivana Shumanovska-Spasovska²⁹

Abstract

Administrative dispute is one of the types of judicial control over the operation and acts of the administrative bodies. The subject of the administrative court control are the final administrative acts adopted by the public bodies. This type of control is particularly important for the realization of the principle of rule of law, because the goal is to prevent arbitrary operation of public bodies and control over the realization of the principle of legality by public bodies when adopting specific, ie individual administrative acts and taking administrative action. At the same time, the administrative dispute has a special significance for the protection of human rights, given that the citizens are guaranteed by law the opportunity to challenge the legality of the administrative acts that in the administrative procedure, decided on their rights, obligations or interests. Administrative judicial control in the Republic of North Macedonia is regulated by a special Law on Administrative Disputes. Namely, in Macedonia and as part of the federal state system before 1991 and after independence, administrative judicial protection was regulated by a special law. However, in Macedonia, as a country aspiring to join the European Union, there is a tendency for modernization of the administrative judiciary and harmonization of the law on administrative disputes with European principles and standards related to administrative procedure, which are provided by numerous international acts, including the European

²⁷ Fulltime Professor, Faculty of Law "Justinianus Primus"-Skopje, University "Ss. Cyril and Methodius" in Skopje, Republic of North Macedonia

²⁸ Fulltime Professor, Institute of Economics-Skopje, University "Ss. Cyril and Methodius", Republic of North Macedonia

²⁹ Fulltime Professor, Faculty of Law "Justinianus Primus"-Skopje, University "Ss. Cyril and Methodius" in Skopje, Republic of North Macedonia

Convention for the Protection of Human Rights and the recommendations adopted by the Council of Ministers. Having this in mind, as well as the Annual Reports of the European Commission and the Strategies for Public Administration Reform and the Strategies for Reform of the Judicial System, in Macedonia so far have been undertaken primarily normative and institutional reforms, which in the legal regulations regulates this issue are incorporated international principles relating to the administrative judiciary. Hence, the main purpose of the research in this paper is to perform a positive legal analysis of the provisions of the new Law on Administrative Disputes adopted in 2019, as well as conducting empirical analysis of data from the work of the Administrative Court in order to determine whether this law not only normatively, but also in practice is a real guarantee for the protection of human rights and whether with its consistent application the Administrative Court can strengthen its integrity and restore the trust of the citizens in the administrative judicial protection, in a way that the citizens will provide effective and efficient administrative judicial protection.

Keywords: administrative dispute, administrative court protection, administrative judicial control, European Convention for the Protection of Human Rights and Freedoms

Summary

The new Law on Administrative Disputes was adopted in 2019, with a one year delay of application, which means that it is applicable from May 2020. Some of the reasons that initiated the need for a new legal solution are the prolonged duration of the administrative court procedure, the problem with non-submission of documents by the respondent body, inefficient and ineffective execution of court verdicts, the need to harmonize the Law on administrative disputes with the Law on general administrative procedure and harmonization with European principles and standards.

Obviously, from the empirical analysis we can conclude that inefficiency still persisted in the work of the Administrative Court, that the Administrative Court still does not use its new powers and mechanisms given by the new legal solution and that more options should be added to the ACCMIS (Automated Court Case Management Information System – ACCMIS, АКМИС) system that will enable obtaining data for the application of the new legal solutions. What is noticeable is the existence of a trend of increased number of

oral hearings, which indicates that the Administrative Court bases its decisions on a previously conducted oral hearing, which is in line with the new law.

However, questions remain open as to the manner or methodology on which the number of executed administrative-court verdicts will be determined. If this problem persists, it is still questionable how the efficiency and effectiveness of the administrative-judicial protection will be assessed, which directly affects the essence of this type of control over the administrative bodies, and thus affects the quality of the protection and realization of human rights and legal interests in the administrative-judicial control and protection of the same.

НЕКА ПИТАЊА ДВОСТЕПЕНОСТИ УПРАВНОГ СУДОВАЊА*

Проф. др Предраг Димитријевић¹

Апстракт: У чланку се разматрају нека питања двостепености управног судства и указује на дилеме и отворена питања преко којих се прелази под неизбежним притиском увођења жалбе. Аутор сматра да ову „операцију“ треба учинити постепено и опрезно као и да је неопходно редизајнирати целокупан управни спор, а посебно у делу правних лекова. Брзоплетост може оставити последице на неефикасност и неделотворност управног судовања, а те појмове треба теоријски али и егзактно разликовати.

Кључне речи: управни спор, жалба, двостепеност управног спора, судска контрола управе, управно судство, организација управног судства.

Увод

Судска контрола управе спроводи се ради заштите права грађана, али и заштите јавног интереса и објективног правног поретка. Њоме се остварује начело законитости управе и владавина права. Организација управног судства може бити једноступена, двоступена или троступена, централизована и децентрализована. Управни судови могу бити судови опште надлежности² или специјализовани, могу се сматрати делом

¹ Правни факултет Универзитета у Нишу

²* Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. године.

управног система (француски или романски модел) или делом судске власти (германски модел).³

Циљ управног судовања је унапређење заштите права и правних интереса странака али и његове ефикасности. Иако се субјективни и објективни циљ управног спора остварују истовремено, елементи субјективне заштите права и правних интереса странака (тужиоца и туженог) врло су наглашени.⁴

Једноступена организација управног спора је ретка (Аустрија)⁵ и на мети је критике јер се сматра да не пружа потребну заштиту тужиоца у управном спору. Тужилац је странка која је незадовољна исходом управног поступка одлучила да покрене и води управни спор пред надлежним судом. Међутим, поставља се питање ефикасне и делотворне управносудске заштите у случају двоступеног управног спора, који би за странку значео четвороступени поступак. Друго, да ли је жалба једини могући делотворан правни лек и да ли се жалбом обезбеђује ефикасна судска заштита поводом одређене управне ствари.

Упркос овој реалној опасности да двостепеност или тростепеност у управном спору могу довести до четворостепености или чак петостепености одлучивања у вези са управном ствари, имајући у виду „ширу слику“, општи је и чини се „неизбежан“ тренд увођења жалбе као редовног правног лека, односно другог или чак трећег степена у организацији али и у функционисању управног судовања.

Иванчевић сматра да се модел у којем управу контролишу редовни судови може назвати и белгијским, јер је такав модел увела Белгија 1831. Velimir Ivančević, *Odlučivanje u upravnim sporovima nakon ustavne reforme*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 39(1), 1989: 6. Белгија и Италија које су кренуле тим путем после су одустале и прихватиле контролу управе путем посебних управних судова, тако да се данас говори о разликовању континентално европског и англосаксонског модела. Ana Pavlovska-Daneva, *Alternatives to Litigation Between Administrative Authorities and Citizens: Macedonian Experience*. Paper prepared for seminar on Administrative Justice and Inter-Ministerial Communication within Public Administration. Trieste, Italy: Venice Commission. Trieste, 14–18 March 2005.

³ Славољуб Поповић, *О управном спору*, Београд, 1955.

⁴ Ivan Koprić, *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu Zagreb, 2014, 1–21; Đorđije Blažić, *Upravno-sudski postupci Crne Gore*, Podgorica, FDES, 2010, 159.

⁵ У Аустрији још од 1876. о законитости управног акта и о हुтању управе у првом и последњем степену одлучује Управни суд у Бечу.

Управносудска заштита у већини европских држава успостављена је као двостепена (Италија, Финска, Пољска)⁶ или чак тростепена (Француска, Немачка)⁷ било да се ради о систему специјализованог управног судства, било о систему судова опште надлежности (англосаксонски систем) који решавају управне спорове (Мађарска, Словачка, Холандија, Румунија и Данска).⁸

1. Нека отворена питања

Питање двостепености је најпре организационо питање али њега треба посматрати и функционално јер двостепеност није само себи сврха. Двостепеношћу се спроводе сложени судски поступци, остварују одређени циљеви, троше одређена средства, ангажују високо стручни судски кадрови, па се оправдано постављају питања функционалности таквог система. Што се тиче организационог аспекта, двостепеношћу се организација усложњава и компликује, што је праћено додатним институционалним и кадровским захтевима. Што се тиче функционалног аспекта постоје два функционална циља. Први је правна заштита странака (тужиоца али и туженог – управе) и пуно остваривање концепта правне државе. То је и у сагласности са Уставом Србије, који прокламује да „свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на законом заснованом интересу” (чл. 36). Други функционални циљ двостепености је потенцијална и претпостављена ефикасност али и делотворност управног судства.

⁶ Двостепено управно судство у Италији је организовано тако да у првом степену одлучују регионални управни трибунали, а поводом жалбе на одлуку трибунала одлучује Државни савет. Сличан систем има и Финска са осам регионалних управних судова или Пољска са 14 регионалних судова. У другом и последњем степену одлучује Врховни суд Финске, односно Врховни управни суд Пољске. Детаљније: Dario Đerđa, Zoran Pičuljan, *Nastanak i temeljni instituti novog zakona o upravnim sporovima*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu Zagreb, 2014: 107.

⁷ Тростепени модел управног судства постоји у Француској са 37 првостепених управних судова (*tribunaux administratifs*). У другом степену одлучују осам жалбених управних судова (*cours administratives d'appel*), а на врху је Државни савет (*Conseil d'Etat*). Тростепени модел успостављен је и у Немачкој, где свака федерална јединица има један или више првостепених управних судова. О жалбама против њихових одлука одлучује Високи управни суд. Ако се у спору ради о примени неког савезног закона, жалба се упућује Савезном управном суду. Dario Đerđa, Zoran Pičuljan, *nav. delo*, 2014, 107.

⁸ Đerđa Dario. *Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 45 (1), 2008, 80–82.

Међутим, питање је да ли је двостепеност у функцији ефикасности управног суда. Свакако са двостепеношћу треба уредити и додатно подесити и неке друге параметре у управносудском поступку, а два су главна: усмена расправа и решавање у пуној јурисдикцији. Наиме, постоји интенција да спор пуне јурисдикције и одржавање усмене расправе у управносудском поступку постане правило а не изузетак. То је правац и за усаглашавање Закона о управним споровима и са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, која прокламује као основна начела: обавезну усмену расправу, суђење у разумном року и обавезну судску пресуду.⁹

У погледу организације управног судства, посебно су значајна два стандарда из Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, који се тичу: права на правично суђење и права на делотворни правни лек. Претходно и последње питање је да ли тај „делотворан“ правни лек мора нужно бити управносудска жалба. Ови су ЕУ стандарди релевантни и за организацију управног судства, које би, у складу са овим, требало да буде двостепено. Међутим, да ли „двостепеност“ управног спора подразумева једино управносудску жалбу или можда и неко „друго правно средство“.

Развијајући ову тему, отварају се неколико питања. Прво питање је шта значи двостепено управно судство и да ли се под тим нужно подразумева управносудска жалба или можда употреба и неког другог делотворног правног средства, као што је то случај у Србији (ЗУС) захтев за (ванредно) преиспитивање судске одлуке.

Законска допуштеност жалбе на одлуке првостепених управних судова значајна је из више разлога: због корекције незаконитог рада првостепених управних судова; заштите права и правних интереса странака и имплементације европских стандарда али не и због усклађивања са важећим уставом у Србији који предвиђа могућност и другог правног средства (чл. 36).

Актуелна реформа управног спора у Србији показује тенденцију увођења двостепеног управног спора посредством жалбе и то у чистом моделу специјализованог двостепеног управног суда. Сада се поново

⁹ Смаграмо да, како би се побољшао квалитет и ефикасност али и делотворност управног судства, законом треба посебно утврдити у којим случајевима ће суд донети пресуду у спору пуне јурисдикције на основу претходног саслушања и да се одреде временски стандарди за одлучивање у управном судском поступку (принцип суђења у разумном року).

кроз реформу управног спора враћамо на жалбу као једини лек који обезбеђује двостепеност. Да ли ће се увођењем жалбе добити ефикасност рада управног суда али и делотворније решавање управних ствари?

Треба подсетити да је један од главних аргумената за „једностепеност“ управног судства, односно изузимање управносудске жалбе са широком лезом разлога, био баш ефикасност управног судовања јер би поступак по жалби додатно продужио управни спор који ионако исувише дуго траје и створио би четворостепеност у одлучивању у управним стварима (ЗУС из 1977). Решење је код нас пронађено у захтеву за преиспитивање, који обухвата скоро све жалбене разлоге. Према важећем ЗУС-у (2009), против правоснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу Врховном касационом суду да поднесу захтев за преиспитивање одлуке у законом прописаним условима. Такође, постоји могућност подношења жалбе Уставном суду.

Не треба заборавити да заштита права странака губи смисао ако спор траје дуго. Формално увођење жалбене двостепености са циљем да се пружи процесна и материјална ефикасност може се у пракси претворити у своју супротност. Развлачење и одуговлачење спора са уметањем жалбене процедуре може доношење пресуде у управном спору учинити „немогућом мисијом“, посебно ако се има у виду реалност где судови не решавају, по правилу, са пуном јурисдикцијом, већ предмете враћају управи и то више пута.

Да ли ће жалбена двостепеност довести и до квалитетнијег правосуђа, остаје да се види али до тада и још важније пре свега, треба погледати светлу и тамну страну управносудске праксе „жалбеног“ двостепеног модела управног спора. У Србији заправо већ имамо двостепеност али у једном мешовитом и комбинованоаном смислу које обухвата првостепени специјализовани управни суд и другостепени – највиши редовни суд у држави (Врховни суд)¹⁰ која се активира подношењем захтева за преиспитивање судске одлуке (чл. 49–55 ЗУС РС).

Друго, проширење предмета управног спора (управни акти, радње и управни уговори) проузроковаће повећање броја предмета код управних судова. То је један од разлога за увођење још једне инстанце контроле путем другостепеног Управног суда, како би се обезбедила контрола

¹⁰ Управни суд у Републици Србији успостављен је као суд посебне надлежности, са седиштем у Београду и три одељења изван седишта суда, у Крагујевцу, Нишу и Новом Саду.

законитости и заштита странака у спору.¹¹ То отвара и питање да ли ће се жалба допустити код свих ових аката и радњи управе. Проширење позитивне енумерације одлучивања управног суда, свакако додатно оптерећује управно судство и одражава се на њену ефикасност. Ефикасност управних судова у том смислу може се обезбедити повећањем броја судова и кадрова у њима. Само на тај начин може да се спречи преоптерећеност управног судства, обезбеди решавање управних спорова у разумном року и ефикасна заштита права грађана.

Сагласни смо са идејом да треба основати већи број управних судова, али и бити опрезан у погледу увођења жалбене двостепености, с обзиром на процесну повезаност управног спора са управним поступком. Увођењем (опште или редовне) управносудске жалбе дошли би у ситуацију да се о правима и обавезама грађана у управним стварима решава у четири степена, што сигурно не може бити ефикасна правна заштита.

Двостепени управни поступак који се одвија по правилима сличним судском поступку доводи у питање потребу увођења двостепеног управног спора, ако се посматра са аспекта економичности и ефикасности заштите права грађана. Ако је управни поступак сличан судском, с правом на жалбу у сваком случају, двостепени управни спор довео би до могућности одлучивања у истом случају на четири инстанце, две у систему јавне управе, а две у систему управних судова. То доводи до предугог трајања поступака, продубљује стања конфликта, неекономичности решавања случајева и сл.¹²

С друге стране, двостепеност управног поступка не може да буде аргумент за једностепеност управног спора, али и обрнуто.¹³ Реч је о различитим поступцима, како у погледу органа који у њима одлучују, односно обима и предмета правне заштите, тако и циљева који се у њима остварују. Сматрамо да треба задржати као принцип да се о правима и обавезама грађана у управним стварима решава у три степена а четворостепеност треба допустити само изузетно и то онда ако је то у интересу странке и ефикасног судовања.

¹¹ Dario Đerđa, Zoran Pičuljan, nav. delo, 2014, 106–118.

¹² Ivan Koprić, *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu Zagreb, 2014, 1–21.

¹³ Постоји став да ће двоступени управни спор, од којег се практично „не може одустати“, након неког времена довести до искључења другог степена у управном поступку у значајном броју управних подручја и управних ствари. Ово што се сматра да ће двостепени управни спор обезбедити довољну правну заштиту. Ово се сматра трендом модернизације јавне управе. Ivan Koprić, nav. delo, 2014, 1–21.

Следеће питање је како формулисати жалбене разлоге. Управно-судска жалба се разликује у европским државама. У Италији, Белгији, Португалу, Естонији, Бугарској, Енглеској и Ирској, право на изјављивање жалбе је широко прихваћено, па се свака првостепена пресуда управног суда може оспоравати жалбом.¹⁴

Овај принцип „отворених врата” доприноси темељнијем преиспитивању рада управе. Међутим, да не би успорио управно судовање, законодавац при регулисању допуштености жалбе уводи разне моделе „филтера”, који „нису добри“ за странке јер им ускраћују право широког коришћења жалбе али јесу за управно судство јер доприносе његовој ефикасности, а што индиректно доприноси и странци.¹⁵

Неке европске државе не допуштају као жалбене разлоге оне који су већ били истакнути у првостепеном поступку (Литванија), а код других (Грчка) жалба је искључена у предметима мањег значаја у којима је првостепени управни суд касторно решио спор.¹⁶ Код трећих жалба је ограничено допуштена (Хрватска,¹⁷ Македонија¹⁸).

Право на жалбу у Хрватској није неограничено. Жалба се може поднети Високом управном суду само у случају да је првостепени управ-

¹⁴ ЗУС Хрватске (Закон о управним споровима Републике Хрватске, „Народне новине”, бр. 20/2010) прописао је и разлоге због којих се првостепена пресуда може побити жалбом. Тако се жалба може изјавити због битне повреде правила судског поступка, због погрешно или непотпуно утврђенога чињеничног стања у спору те због погрешне примене материјалног права (чл. 66). Тим разлозима су обухваћени сви случајеви незаконитости до којих може доћи у управном спору према узору на правила парничног поступка.

¹⁵ Уколико би се странкама оставила могућност улагања жалбе на првостепене судске одлуке по било ком основу, дошло би до злоупотребе жалбе и не би било могуће обезбедити ефикасност.

¹⁶ Dario Đerđa, Ante Galić, *Žalba u upravnom sporu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 51 (2), 2014, 339–362.

¹⁷ Законом о управним споровима 2010 (ступио на снагу 2012) у Хрватској је уведено право на жалбу, као редован правни лек, против пресуда али и решења првостепених управних судова. Иако важи правило о недопуштености жалбе против решења (разлог је ефикасност спора), посебна жалба против решења допуштена је само у случају прекида управног спора, обуставе управног спора и издавања привремених мера (чл. 67/1 ЗУС-а). Inga Vezmar Barlek, *Drugostupanjski upravni spor*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu Zagreb, 2014, 179–191.

¹⁸ Република Северна Македонија (Закон за управни спорови, Службен весник на РМ, бр. 96/2019) донела је ЗУС 2019. чији је *vacatio legis* био годину дана, којим је предвиђена жалба као редован лек. Међутим, она није дозвољена против пресуде којом се управни акт поништава или оглашава ништавим и предмет враћа јавном органу на поновно поступање, као и против пресуде којом је суд наложио јавном органу да донесе појединачни акт који није донесен у утврђеном року („хутање управе“). Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, *Административно право – втор дел (процесно право)*, Скопје, 2019 https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf

ни суд поништио управни акт, односно пресудом сам одлучио о праву, обавези или правном интересу странке – решио управну ствар (чл. 66/2),¹⁹ што се веома ретко дешава у пракси, као и у случају да је суд сам решио управну ствар у случају „ћутања управе”.²⁰ Намеће се утисак да селективност жалбених разлога жалбу као редовно правно средство чини ванредним у пракси. Ствари се усложњавају ако се користи и захтев за ванредно преиспитивање законитости правоснажне пресуде (чл. 78 ЗУС РХР) јер тада имамо тростепени управни спор. Овако богата законска процесна „понуда“ не доводи до ефикасне управносудске заштите али је можда чини делотворном јер „за свакога има понешто“.

2. Управносудска жалба у Југославији

У социјалистичкој Југославији мењао се правни режим жалбе. Према ЗУС-у из 1952, жалба је била допуштена против пресуде врховног суда републике, Врховном суду ФНРЈ, али само ако се „на правни однос има непосредно применити савезни пропис“ (чл. 18/2) и против неких његових решења о одбацивању тужбе. У управном спору се тада није могао изјавити захтев за заштиту законитости (чл. 60). Изменом ЗУС-а из 1965. промењен је режим жалбе и других правних лекова, тако што „против одлуке републичког врховног управног суда ... није допуштена жалба, ако посебним савезним законом у одређеним стварима није предвиђено да се жалба може изјавити“ (чл. 19).

Дакле, није постојала начелна допуштеност жалбе али је тадашњи законодавац конструисао нове ванредне правне лекове: заштита повреде Уставом утврђеног права самоуправљања или другог основног права или слободе грађана (чл. 20) и захтев за заштиту законитости (чл. 21), који је могао да изјави јавни тужилац, против одлуке републичког врховног суда донете у управном спору, Врховном суду Југославије ако је сматрао да је том одлуком учињена тежа повреда савезног закона.

У ЗУС-у из 1977. жалба у управном спору није прописана као опште допуштени редовни правни лек. Она је била допуштена против

¹⁹ Он то не може учинити ако је тужени орган решио управну ствар на основу дискреционе оцене односно ако природа ствари то не допушта (чл. 58/1). Првостепени управни судови користе овај нејасни стандард и враћају предмете туженим органима, чиме не доприносе ефикасној правној заштити. Ivan Koprić, nav. delo, 2014, 1–21.

²⁰ Dario Đerđa, Zoran Pičuljan, nav. delo, 2014, 106–118.

одлуке у управном спору само ако је „то предвиђено законом у одређеним стварима“ (чл. 19/1). Постојала су два деволутивна ванредна правна лека: захтев за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке и захтев за заштиту законитости. Први, захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке (чл. 20) могао се изјавити против одлуке суда у републици, Савезном суду, али само због повреде савезног закона, другог савезног прописа или општег акта. Други, захтев за заштиту законитости (чл. 21) могли су изјавити јавни тужиоци највишем суду у републици или Савезном суду ако су сматрали да је судском одлуком повређен закон, други пропис или општи акт.

3. Једноступено или двоступено управно судовање у Србији

Данашња организација управног судства у Србији резултат је дугог развоја, током кога је претрпела бројне промене.²¹ Она подразумева модел „једноступеног“ система управних судова који имају општу надлежност у погледу свог предмета али само у формалном смислу, односно ако се полази од става да једино управносудска жалба обезбеђује двоступеност спора (тзв. редовна или жалбена двоступеност)

Актуелна реформа управног спора поставља „двоступеност“ као један од својих циљева. Сматрамо да томе треба приступити опрезно и комплексно. Основна дилема је да ли би „првоступено“ специјализовано управно судство требало „надоградити“ са другоступеном специјализованом управносудском инстанцом у решавању управних спорова или не или само изузетно или задржати мешовити (комбиновани) систем специјализованог првоступеног управног судства и другоступеног редовног Врховног суда.

Устав Републике Србије из 2006. захтевао је новелирање ЗУС-а што је резултирало доношењем Закона о управним споровима 2009. године.²² Устав из 2006. године прописује као једно од људских права и слобода и „право на једнаку заштиту права и на правно средство“ које значи да „свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на законом заснованом

²¹ Marko Davinić, *Pravna sredstva u upravnom sporu*, 150 godina upravnog spora u Srbiji 1869–2019, Zbornik radova. Upravni sud Republike Srbije, Beograd, 2019, 227.

²² Vuk Cucić, *Strazburški standardi u upravnom sporu*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu 57 (2), 2009, 247–272.

интересу” (чл. 36). Важећи ЗУС (2009) је с разлогом изоставио жалбу као правно средство у управном спору, која је, са мањим или већим успехом, постојала у свим законима посвећеним управном спору још од 1921. године (чл. 7, ст. 2). Пресуде које доноси Управни суд имају карактер правоснажности, тако да се могу нападати само ванредним правним средствима (захтевом за преиспитивање судске одлуке и тужбом за понављање поступка). Врховни касациони суд је надлежан за одлучивање по ванредним правним средствима.

Према томе, у Србији само привидно и формално постоји једностепеност управносудског поступка, које значи „моменталну” правоснажност донетих одлука, односно одсуство жалбе. Суштински, двостепеност је одржана али не преко управносудске жалбе као редовног правног средства већ преко ванредних правних средстава, чиме је још више појачана селективност у преиспитивању судских одлука али и појачана одговорност управног суда. Наиме, иако судска жалба није предвиђена као правно средство, ЗУС РС предвиђа два ванредна правна средства. Тиме ЗУС није у колизији са Уставом јер, иако нема жалбе, постоји „друго правно средство“ за заштиту права. На тај начин, ЗУС није оставио незадовољну странку без правне заштите јер нуди захтев за преиспитивање судске одлуке и понављање поступка, са широком лепезом разлога, који замењује жалбу и у целини чини управни спор ефикасном и делотворном судском процедуром. Посебно је питање шта је делотворније и ефикасније по питању правне заштите, жалба или захтев за преиспитивање. Оно што управни спор чини неефикасним и спорим поступком није законски пакет правних лекова већ неефикасност самих судија тог суда.

Актуелну реформу управног спора у Србији прати аргументација да се мора обезбедити „логична“ двостепеност управног судовања са увођењем жалбе.²³ Приликом доношења ЗУС-а у Србији (2009) овај аргумент је био у другом плану. Идеја је била да се обезбеди ефикасност управног судовања јер кроз „ванредно” преиспитивање судске одлуке постижемо исту али ванредну правну заштиту, као и са жалбом, чак можда и са ширим кругом разлога. Тако, захтев за преиспитивање може се поднети: 1) када је то законом предвиђено; 2) у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији; 3) у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба. Захтев може да се поднесе због повре-

²³ Зоран Томић, *Белешке о југословенском управном спору (de lege ferenda)*, Управа у условима транзиције, Зборник радова, књига 2, 1995, 179.

де закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари (чл. 49, ЗУС).

4. Уместо закључка

Ширење предмета управносудске контроле, инсистирање на одржавању усмене контрадикторне расправе (приближавање управног спора парници), увођење двостепеног управног спора поводом жалбе и друге мере за осигурање приступа суду доводе до веће оптерећености управног суда, продужења времена до доношења правоснажне судске одлуке и до неефикасности управних судова а тиме и до неблаговремене управносудске заштите грађана од управних аката и целокупног управног деловања.²⁴

Наравно да двостепеност управног поступка не може да буде аргумент за једноступеност управног спора, јер су у питању различити поступци, како у погледу органа који у њима одлучују, тако и у погледу унутрашње логике и циљева којима се они руководе. Међутим, са аспекта странке и њених циљева заштите права и правних интереса, управни поступак и управни спор су комплементарни поступци, који се морају кумулативно посматрати када се анализира њихова ефикасност и делотворност. Друго, треба имати и у виду да двостепеност не обезбеђује само жалба јер постоје и „друга правна средства“ (захтев за преиспитивање судске одлуке) који обезбеђују двостепеност управног спора.

Европска упоредна решења двостепеног и тростепеног управног судства, која подразумевају жалбу, показују да оно прати територијално велике управне системе (Француска, Немачка и др.), који имају регионално дислоцирано првостепено управно судство, а што није случај са Србијом и Аустријом. У релативно малом управном простору жалба треба да прати мали број разлога (принцип селективности) и она треба да буде у функцији делотворности заштите странке (Хрватска).

У Србији тренутно постоји ванредна двостепеност (захтев за преиспитивање судске одлуке) у управном спору, која је по својој природи мешовита јер организационо спаја у првом степену специјализовани управни суд а у другом највиши редовни суд (Врховни суд). Међутим, и у оним земљама где постоји редовна двостепеност (жалба) њена могућ-

²⁴ Ivan Koprić, *nav. delo*, 2014, 1–21.

ност употребе је понегде толико исфилтрирана (Хрватска, Македонија) да је могућност њене употребе толико сужена и ограничена, да је *de facto* то „ванредна“ двостепеност. Та тзв. редовно ванредна двостепеност коју пружа жалба је по својим разлозима део већ постојећег ванредног правног лека – захтева за ванредно преиспитивање, чијом употребом странка улази у тростепену процедуру у управном спору, а у ширем смислу то је петостепени поступак од покретања управног поступка.

Да ли ико може говорити о ефикасности управносудске заштите и о жалби као делотворном правном леку ако се сагледа ова шира процесна слика? Генерално, сигурно не, али ако се посматра овако исфилтрирана жалба, која се с обзиром на мали број разлога веома ретко користи, сматрамо да се оваква селективна жалба у крајњој линији може сматрати можда не ефикасним али делотворним правним леком јер пружа правну заштиту странкама онда када је не могу наћи „на другом месту“ (Хрватска).

Делотворност и ефикасност су два различита принципа који могу доћи и у колизију. У том случају поставља се и питање чему дати предност. Сматрамо да ако се увођењу жалбе не можемо „одупрети“, онда захтев за преиспитивање треба да оде из ЗУС-а, чиме бисмо у понуди имали само два правна средства: жалбу и понављање управносудског поступка (спора). Остаје нам да проценимо из „новог угла“ евентуално уведене жалбе, односно жалбених разлога за које се законодавац буде определио, шта нам ваља чинити са ванредним лековима, како би управносудска заштита била рафинирана, прозрачна и заокружена.²⁵

Литература

1. Ana Pavlovska-Daneva, *Alternatives to Litigation Between Administrative Authorities and Citizens: Macedonian Experience*. Paper prepared for seminar on Administrative Justice and Inter-Ministerial Communication within Public Administration. Trieste, Italy: Venice Commission. Trieste, 14–18 March 2005.
2. Борче Давитковски, Ивана Шумановска-Спасовска, Елена Давитковска, *Спор пуне јурисдикције у управно-судском поступку – правило или изузетак*, Зборник радова „Право и вриједности“, Источно Сарајево 2019.

²⁵ Зоран Томић, нав. дело, 179.

3. Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, *Административно право – втор дел (процесно право)*, Скопје, 2019 https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf
4. Vuk Cucić, *Strazburški standardi u upravnom sporu*, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 57 (2), 2009.
5. Velimir Ivančević, *Odlučivanje u upravnim sporovima nakon ustavne reforme*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 39(1), 1989.
6. Dario Đerđa, Zoran Pičuljan, *Nastanak i temeljni instituti novog zakona o upravnim sporovima*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu Zagreb, 2014.
7. Dario Đerđa, Ante Galić, *Žalba u upravnom sporu*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 51 (2), 2014.
8. Đorđije Blažić, *Upravno-sudski postupci Crne Gore*, Podgorica, FDES, 2010.
9. Đerđa Dario, *Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2008, 45 (1).
10. Закон о управним споровима, “Сл. гласник РС”, бр. 111/2009.
11. Зоран Томић, *Белешке о југословенском управном спору (de lege ferenda)*, Управа у условима транзиције, Зборник радова (2), 1995.
12. Закон о управним споровима Републике Хрватске, „Народне новине”, бр. 20/2010
13. Inga Vezmar Barlek, *Drugostupanjski upravni spor*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu Zagreb, 2014.
14. Ivan Koprić, *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu Zagreb, 2014.
15. Marko Davinić, *Pravna sredstva u upravnom sporu*, 150 godina upravnog spora u Srbiji 1869–2019, *Zbornik radova. Upravni sud Republike Srbije*. Beograd, 2019.
16. Предраг Димитријевић, Јелена Вучковић, *Управно-судска жалба у уставно-правној традицији на простору србије и de lege ferenda*, Српска политичка мисао број 2/2021, 28. vol. 72.
17. Ратко Радошевић, *Организација управног судства*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2014.
18. Славољуб Поповић, *О управном спору*, Београд, 1955.

Prof. dr Predrag Dimitrijević
Faculty of Law, University of Nis

SOME QUESTIONS ABOUT THE TWO DEGREES OF ADMINISTRATIVE JUDGMENT

Abstract: The article discusses issues of the two-stage administrative judiciary and points to a number of dilemmas and outstanding issues that go beyond the inevitable pressure of introducing an appeal. It indicates the incrementality and vigilance of this operation as well as the need to redesign the entire administrative dispute, especially in the legal remedies section. Rashness can have lasting consequences on the inefficiency and inefficiency of administrative judgment, which should be theoretically and precisely distinguished.

Keywords: administrative dispute, appeal, two-stage administrative dispute, judicial control of management, administrative judiciary, organization of administrative judiciary.

УДК 35.07/.08:35.077.2
прегледни научни чланак

NOVA RJEŠENJA ZA PRUŽANJE USLUGA U JAVNOJ UPRAVI

Prof. dr Mladen Radivojević¹,
Prof. dr Milica Tepšić²

Sažetak

Javna uprava sada pravnim i fizičkim licima obezbjeđuje određene usluge na određenom mjestu i u određeno vrijeme. Nove tehnologije joj omogućavaju da obezbijedi samousluživanje i nuđenje usluga svojim korisnicima, bez obzira na mjesto i vrijeme. U ovom radu bavimo se neophodnim preduslovima koje javna uprava, ali i korisnici njenih usluga, moraju ostvariti da bi se moglo provoditi samousluživanje, a zatim i nuđenje neophodne usluge korisniku u pravo vrijeme i na pravom mjestu od strane javne uprave. Ovdje navodimo šta bi to trebalo da ima svaki korisnik da bi se mogao samouslužiti, šta bi trebalo da ima javna uprava da korisniku obezbijedi samousluživanje, a takođe i šta je neophodno da bi se novi koncept nuđenja i provođenja usluga, koji dolazi, mogao efikasno implementirati i koristiti. U radu će biti posebno naglašeno da javna uprava, pored podataka, mora imati i odgovarajuća znanja o svakom korisniku, mora znati koja mu usluga treba u određeno vrijeme i da mu je ponudi i ako je korisnik nije tražio. Analizira se na koji način da javna uprava dođe do neophodnih znanja da bi mogla ponuditi neophodnu uslugu određenom korisniku.

Ključne riječi: *javna uprava, samousluživanje, nuđenje usluga, skladišta podataka, inteligentni informacioni sistemi.*

¹ Univerzitet „Džemal Bijedić“ Mostar, email: radivojevicmladen60@gmail.com

² Banjaluka college Banja Luka, Miloša Obilića 30, email: milicatepsic@gmail.com

Uvod

U ovom radu pod javnom upravom podrazumijevamo: sistem organa, organizacija i tijela i međuzavisan skup nadležnosti, poslova i zadataka, specifično povezan i vođen sa ciljem primjene pravnih normi, organizacionih instrumenata, metoda upravljanja, procesa i procedura. Zbog usluga koje daju, ovdje ćemo pod javnom upravom podrazumijevati: organe uprave, upravne organizacije i jedinice lokalne samouprave (opštine i gradovi). Pod javnom uslugom podrazumijevamo usluge isporučene od strane javne uprave (ili javnog sektora) pravnim i fizičkim licima.

Da bi javna uprava mogla obezbijediti samousluživanje fizičkih i pravnih lica, neophodno je da u potpunosti automatizuje svoje uslužne i radne procese, te mnogo više i efikasnije koristi nove tehnologije, a da bi mogla ponuditi uslugu ili je za korisnika odraditi mora da efikasnije koristi znanja i mogućnosti poslovne inteligencije. Ona mora imati skladišta podataka sa svim neophodnim podacima i znanjima o korisnicima usluga, kako ponuditi neophodnu uslugu određenom korisniku u određeno vrijeme i na određenom mjestu.

Samousluživanje podrazumijeva da se obezbijedi korisniku mogućnost da neophodnu uslugu obezbijedi uz upotrebu računara, tableta ili pametnog mobilnog telefona. Na primjer, da student izvod iz knjige rođenih sam prosljedi na fakultet. Šta javna uprava mora da posjeduje, a kako korisnik treba da se identifikuje, može biti predmet jednog drugog rada.

Koncept nuđenja usluga podrazumijeva da javna uprava ponudi pravu uslugu određenom korisniku u pravom trenutku i u pravo vrijeme. Da bi javna uprava mogla ponuditi odgovarajuću uslugu, mora da u potpunosti poznaje korisnika i da zna koja mu usluga treba i kada, a i u kom obliku želi da ga usluži. Na primjer, svršenom studentu da ponudi uvjerenje o nekažnjavanju, koje mu je neophodno prilikom traženja posla, a u narednoj fazi da sama prosljedi organizaciji u kojoj on traži posao. Da bi to mogla ostvariti, javna uprava mora dobro poznavati korisnika i njegove potrebe. Ako javna uprava ima odgovarajuće skladište podataka i bazu znanja o korisnicima i uslugama koje daje, te ako ima inteligentni informacioni sistem koji u relnom vremenu³ može ponuditi uslugu, koncept nuđenja usluge može da zaživi u praksi elektronskog usluživanja.

³ Michael J. Ahn, Digital transformation toward AI-augmented public administration: The perception of government employees and the willingness to use AI in government, Government Information Quarterly, Volume 39, Issue 2, April 2022, 101664

1. Primjena novih tehnologija u javnoj upravi

Ovdje ćemo navesti četiri originalne i jedinstvene faze razvoja primjene novih tehnologija u javnoj upravi. Nove tehnologije i novi informacijski sistemi u svom razvoju kretali su se od automatizacije pojedinih uslužnih procesa do inteligentnog informacijskog sistema javne uprave u realnom vremenu, koji može obezbijediti nuđenje usluga svim korisnicima. Te faze su:

Faza jedan – Automatizacija pojedinih uslužnih procesa – omogućila je brže davanje određenih usluga nekim korisnicima.

Faza dva – Integrisanje uslužnih procesa javne uprave – omogućilo je povezivanje uslužnih procesa više učesnika u davanju određenih usluga.

Faza tri – Integrisanja oko korisnika u centru – ova faza bi trebalo da obezbijedi samousluživanje određenih korisnika koji raspolažu odgovarajućom opremom (računar, tablet ili pametni mobilni telefon) i pristupnim procedurama za samousluživanje. Banke su prve uvele samousluživanje svojim komitentima nudeći im bankomate, te elektronsko i mobilno plaćanje i poslovanje. Na taj način one su značajno unaprijedile svoje poslovanje i zadovoljile svoje komitente. Može li i javna uprava obezbijediti korisnicima uslugu samousluživanjem?

Faza četiri – Integracija svih javnih uprava – cilj implementacije integrisanja svih javnih uprava je da se osigura potpuna uslužna sinhronizacija svih uprava, upravnih organizacija, jedinica lokalne samouprave (opština i gradova), te svih drugih davaoca usluga kroz jedinstveno skladište podataka javne uprave. To jedinstveno skladište podataka i informacija javne uprave bilo bi osnova **Inteligentnog informacijskog sistema javne uprave u realnom vremenu**. Da bi se obezbijedilo nuđenje usluga svakom korisniku u realnom vremenu potrebno je provesti potpunu integraciju javne uprave u jedinstven sistem.

U ovom radu samo malo ćemo se baviti fazom tri, a puno više fazom četiri i nuđenjem usluga uz upotrebu inteligentnog informacijskog sistema u realnom vremenu, zasnovanog na jedinstvenom skladištu podataka. Takvo integrisano skladište podataka javne uprave treba da obezbijedi sve neophodne podatke, informacije i znanja za nuđenje usluga svim korisnicima.

2. Znanja i potencijali zasnovani na znanju

Nove tehnologije i znanja, te potencijali zasnovani na znanju čine osnovu moderne javne uprave⁴. Preovladava mišljenje da su znanja sa kojima zaposleni u javnoj upravi raspoložu puno veća nego što ih koriste u svom radu. Na ovim prostorima zbog neodgovarajućeg tretmana, znanja često stagniraju ili se gube u smislu daljnjeg učenja i povećanja kompetencija. Znanja se gube prilikom odlaska pojedinca iz javne uprave, te zbog nedovoljne saradnje i dokumentovanja procedura rada. Prelazak razvijenih zemalja i dijela zemalja u razvoju iz „industrijskog društva” u „digitalno društvo i društvo znanja” rezultiralo je povećanjem svijesti o značaju znanja kao ključnoj poluzi za nuđenje usluga.

Upravljanje znanjem neizostavni je element strategije uspješnih javnih uprava. Strategijske potrebe javne uprave su za kreiranjem i rekreiranjem novog znanja uz pomoć naprednih informaciono-komunikacionih tehnologija.

Problem može biti i taj što se zahtjevi za unapređenjem i nuđenje usluga moraju provesti u okviru limitiranih budžetskih sredstava i što se vjerojatno njegovo značajnije povećavanje ne očekuje ni u narednim godinama. Ako se želi omogućiti domaćim poslovnim sistemima ravnopravna utakmica na domaćem i lakši izlazak na svjetsko tržište, pred javnu upravu se postavlja obaveza da u što kraćem roku pojednostavi i ujednači svoje uslužne procese, unaprijedi programe upravljanja, dovrši investiranje u neophodnu informaciono-komunikacionu infrastrukturu sa krajnjim ciljem implementacije prakse e-m-i-Uprave (elektronske, mobilne i inteligentne uprave). Organi uprave, upravne organizacije i jedinice lokalne samouprave moraju stvoriti uslove građanima i poslovnim organizacijama da efikasnije i brže rade i da mogu efikasnije raditi, proizvoditi i izvoziti po jednostavnijim procedurama.

Implementacija inteligentnog informacionog sistema u realnom vremenu predstavlja izazov, neizvjesnost, neugodu, a ponekad i otpor određenih interesnih grupa. Otpor najčešće nastaje zbog nerazumijevanja korisnosti uvođenja inteligentnog sistema u javnu upravu, a to onda poništava već postignute rezultate⁵.

⁴ Valeriy Dovhan, Innovative Technologies for the Public Administration Transformation, Estudios de Economía Aplicada *Volumen:39-5 // ISSN: 1133-3197*, april 2021.

⁵ Aleksandra Monarcha-Matlak, Automated decision-making in public administration, ScienceDirect Available online at www.sciencedirect.com, *Procedia Computer Science* 192 (2021), 2077–2084

Prelaz iz industrijske ekonomije u ekonomiju zasnovanu na znanju do-
vodi do toga da znanje postaje najvažniji resurs, a informaciono-komunika-
cione tehnologije postaju osnovnom infrastrukturom.

Znanje se može definisati kao nematerijalni resurs, koji se sastoji od
intuicije, skupa ideja, iskustva, vještina, učenja, a ima potencijal stvaranja
nove vrijednosti⁶.

Nešto što čini organ uprave, upravnu organizaciju, ili jedinice lokal-
ne samouprave (opštinu ili grad) različitom i uspješnijom od druge može se
povezati sa znanjem koje posjeduje. Sposobnost javne uprave da širi nivo
znanja i dijeli to znanje sa svim zaposlenima i korisnicima usluga, smatra se
osnovom upravljanja znanjem.

Stalno generisanje novih ideja i stvaranje inovativnih usluga karakte-
ristika je uspješne javne uprave, a to je najčešće i dio njene strategije rada i
usluživanja. Sada, znanje zaposlenih, njihovo poslovno iskustvo, ideje, ino-
vacije, motivacija, spremnost za timski rad obogaćuje kulturu javne uprave i
unapređuju procese te omogućavaju stvaranje više novog znanja.

Uvođenje novih usluga i novih modela usluživanja zahtijeva i promjenu
u primjeni znanja. Neophodno je znati sve o koriscima, njihovim potrebama
za uslugama, neophodnim koracima za njihovo nuđenje i neophodnom zakon-
skom osnovom⁷. Na osnovu znanja do koga će moći doći iz efikasno kreiranog
jedinstvenog skladišta podataka, javna uprava će moći da određenim korisnici-
ma ponudi samousluživanje, a kasnije i da im ponudi određene usluge.

Rukovodni kadrovi u javnim upravama zemalja razvijenog svijeta ve-
liki dio svoga radnog vremena troše na učenje, od 15 pa sve do 40%. Uočav-
anje važnosti učenja utiče na sposobnost rukovodnog kadra u javnoj upravi
da mogu vrlo brzo prepoznati mogućnosti koje pružaju nove tehnologije u
davanju usluga.

Internet je sada nezaobilazna činjenica u svim segmentima rada javne
uprave. Brz razvoj interneta i njegove infrastrukture stvaraju nove dimenzije
koje znatno utiču na usluživanje savremene javne uprave. Prednosti interneta
sastoje se u savladavanju prostornih prepreka, ubrzavanju komunikacionih

⁶ Frappaolo, C., Knowledge management, Capstone Publishing, Oxford UK, 2002, str. 10.

⁷ Resolution of the Council of Ministers No 196 of 28 December 2020 establishing “The Policy for the Development of Artificial Intelligence in Poland from 2020 onwards” (M.P. 2021, item 23), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20210000023/O/M20210023.pdf>

procesa, brzom i efikasnom opskrbom odgovarajućim znanjem svih zaposlenih u javnoj upravi, kao i korisnika njenih usluga. Dolazi do afirmacije neopipljivih parametara kao što su ideje, inovacije, intelektualni kapital i znanje, te povezanost korisnika i davaoca usluga. Prednosti koje daje upotreba novih tehnologija sagledava se u puno lakšem i jednostavnijem dijeljenju znanja unutar i izvan javne uprave. Ove tehnologije obezbjeđuju sredstva koja omogućuju skupljanje i skladištenje znanja i stvaranje novih znanja neophodnih za samousluživanje i nuđenje usluga.

Vodeći stručnjak za intelektualni kapital, Leif Edvinsson, navodi da budućnost počiva na razmjeni znanja, jednako kao i na dijeljenju znanja.⁸ Novi slogan javne uprave trebalo bi da bude „znanje za usluživanje”, a svoj rad treba da usmjeravju prema korisnicima na način da im omoguće ne samo samousluživanje, nego i nuđenje neophodnih usluga.

Sada su nove tehnologije toliko moćne da se sa pravom pitamo zašto informacijski sistem zasnovan na znanju ne bi mogao da prepozna potrebu korisnika i sam informacijski sistem mu ponudi odgovarajuću uslugu? („rješenje bez zahtjeva”).

Ako problem posmatramo sa tehničke strane, postavku sistema zasnovanog za znanju predstavlja inteligentni informacijski sistem javne uprave ali u suštini potpuno drugačiji. Izvori za podatke i informacije takvog sistema su različiti, a dolaze iz organa uprave, upravnih organizacija, te jedinica lokalne samouprave i okoline⁹. U takvom sistemu podaci i informacije o korisnicima usluga, njihovim pravima i potrebom za uslugom su najznačajniji.

Posebno razmišljanje može se odnositi na to da li se nuđenjem usluga pojedine organizacione jedinice u organima uprave, upravnim organizacijama ili jedinicama lokalne samouprave jednostavno mogu „ugasiti”.

Može li se dogoditi da sve poslove preuzme neka „nova javna uprava” bazirana na inteligentnim informacijskim sistemima u realnom vremenu?

Kada će se desiti da korisnik dobije uslugu koju nije tražio, a treba mu?

⁸ Edvinsson, Leif., *Korporacijska longituda – navigacija ekonomijom znanja*, Differo, Zagreb, 2003.

⁹ Ekaterina Serbinenko, *The Practice of Digitalization of Public Administration in China*, Russian University of Transport (RUT-MIIT), 7 Pages Posted: 30 Jun 2022.

Može li znanje dobijeno pomoću inteligentnih informacionih sistema javne uprave zasnovano na jedinstvenom skladištu podataka obezbijediti tako drastične transformacije?

Mogu li nove tehnologije dovesti do jedne i jedinstvene javne uprave?

Oni koji se više bave zakonodavstvom znaju da se javna uprava mora prilagoditi samousluživanju i nuđenju usluga, a to je značajan izazov za pravnike.

3. Skladišta podataka

Javnoj upravi sada su više nego ikad ranije potrebni lako dostupni podaci i informacije predočeni tako da u isto vrijeme, precizno i sažeto daju prikaz cjelokupnog usluživanja kao i neophodne podatke o korisnicima usluga¹⁰. Međutim, složeni uslovi poslovanja generišu svakim danom sve veći broj poslovnih događaja u okviru javne uprave i izvan nje, a dobijeni podaci najčešće su pohranjeni u operativnim bazama podataka. Zbog veličine takvih baza nije ih moguće pretraživati u stvarnom vremenu, a kada se i dobije konačni odgovor na upit, obično su to izvještaji u dvodimenzionalnom obliku na velikom broju strana i predstavljaju selektivno prepisivanje podataka iz baze.

Sadašnji informacioni sistem treba da osigura ne samo podatke već i informacije i znanje čiji sadržaj, brzina pristupa i način prikaza odgovara trenutnim potrebama davaoca i korisnika usluga. Zbog toga se sada sve više koriste novi oblici organizovanja podataka u memorijama računara. Razvijena je nova generacija računarskih sistema koja se zasniva na konceptu skladištenja podataka. Skladište podataka sadrži podatke prikupljene iz različitih izvora, istorijske podatke o usluživanju javne uprave kao i sve podatke o korisnicima usluga. Treba da bude dizajnirano tako da omogućava pretraživanje podataka, *on-line* analitičku obradu, te podršku procesu rada i usluživanja¹¹. Po tehničkim zahtjevima i po sadržaju sasvim su drugačije od klasičnih baza i transakcionih sistema. Klasične (operativne) baze su njihova pretpostavka, ali se skladišta podataka u svom dizajnu oslanjaju na višedimenzionalni koncept.

¹⁰ Sorin Burlacu, *It Governance in public administration*, Bucharest University of Economic Studies, Romania

¹¹ Radulescu, C. V., Bodislav, D. A., & Burlacu, S. (2018). Demographic explosion and it governance in public institutions. *Managerial Challenges of the Contemporary Society. Proceedings*, 11(1), 18.

Izgradnja skladišta podataka javne uprave predstavlja kontinuirani proces planiranja, građenja i prikupljanja podataka iz različitih izvora te njegovog korišćenja, održavanja, upravljanja i stalnog unapređenja. U ovako kompleksnom procesu izgradnje bitno je posjedovanje vizije o tome šta se želi postići kreiranjem skladišta podataka javne uprave. Mora se imati u vidu da je implementacija skladišta podataka skupa investicija i da je to kontinuirani poslovni proces. Zbog toga je odluka o uvođenju jedinstvenog skladišta podataka javne uprave prije svega strateško pitanje i pitanje usluživanja, a ne pitanje tehnologije. Prije implementacije potrebno je identifikovati interes za izgradnjom i upotrebu skladišta podataka za potrebe pružanja usluga, razviti kriterijume za određivanje uslužne upotrebljivosti skladišta podataka, identifikovati izvore podataka i informacija za punjenje skladišta, odlučiti se za veličinu, utvrditi vrstu sa aspekta sadržaja, odrediti fizičku lokaciju, donijeti odluku o izgradnji ili kupnji neophodnog softvera, napraviti odabir najpovoljnijih alata i sistema za upravljanje skladištem podataka, riješiti pitanje zapošljavanja novih kadrova itd.

Osnovni cilj jedinstvenog skladišta podataka javne uprave je napraviti operativnim podatke i informacije koje su “zaključane” u operativnim bazama podataka i povezati ih sa podacima, informacijama i znanjima iz ostalih izvora. Javna uprava sve više traži dodatne podatke iz spoljnih izvora, kao što su npr. podaci o uslužnim kretanjima, zadovoljstvu korisnika usluga, zakonskom osnovom za davanje usluga, pravima pojedinih korisnika na uslugu, carinskim i poreskim tarifama u drugim zemljama i sl¹².

Ako želimo da skladište podataka ispuni svoj cilj i svrhu postojanja, mora ispuniti sljedeće preuslove:

- osiguravati pristup podacima i informacijama svim zaposlenima u javnoj upravi i svim korisnicima usluga javne uprave,
- mora sadržavati veliku količinu detaljnih podataka i informacija, to znači da sve transakcije relevantne za efikasno usluživanje moraju biti evidentirane u jedinstvenom skladištu podataka,
- ažuriranje jedinstvenog skladišta podataka novim podacima i informacijama mora biti kontinuirani proces,
- mora biti uvijek raspoloživo i oblikovano na način da može poslužiti svakoj svrsi koju ponekad nije moguće unaprijed predvidjeti,

¹² J. Lee *et al.* Developing and validating a citizen-centric typology for smart city services, Government Information Quarterly (2014)

- mora zadovoljavati odgovarajućim mjerama sistema zaštite tajnosti osjetljivih podataka.

U skladištu podataka, podaci i informacije o korisnicima usluga i njihovim potrebama prikupljaju se iz različitih izvora i ažuriraju se u odgovarajućem format.

4. Funkcije skladišta podataka

Novi jedinstveni inteligentni informacijski sistem u realnom vremenu organa uprave, upravnih organizacija i jedinica lokalne samouprave trebalo bi da sadrži jedinstveno skladište podataka.

Koristeći nove tehnike i alate (softvere) za otkrivanja znanja, iz jedinstvenog skladišta podataka bi osigurala stalno pronalaženje novih informacija i znanja zavisno od novonastalih uslova i zahtjeva¹³. Na taj način bi jedinstveno skladište podataka javne uprave postalo mjesto prikupljanja i pohranjivanja podataka i informacija, te izvor znanja neophodnog za nuđenje usluga.

Bitna funkcija jedinstvenog skladišta podataka javne uprave je prikupljanje podataka i informacija o potrebama korisnika za uslugama i zakonskoj osnovi o ispunjenosti uslova za dobijanje usluga, te stvaranje logički integrisanih i stalno usmjerenih znanja za nuđenje usluga. Treba ga oblikovati tako da se može na jednostavan način i brzo prilagođavati svim promjenama i zahtjevima uslužnog okruženja. Prilikom modeliranja skladišta podataka treba primjenjivati tehnike koje podržavaju predmetnu orijentaciju te osiguravaju dovoljnu prilagodljivost da bi se tokom vremena mogli integrisati i podaci iz dodatnih izvora. Jedinstveno skladište podataka treba da bude izvor odgovarajućih uslužnih znanja nezavisno od eventualnih tehnoloških promjena u uslužnim procesima i tehnologijama (računar, tablet, inteligentni mobilni telefon).

Izgradnje sistema jedinstvenog skladištenja podataka organa uprave, upravnih organizacija i jedinica lokalne samouprave podrazumijeva sljedeće faze:

- I – Utvrditi zajedničke elemente javne uprave.
- II – Utvrditi zakonske osnove za dobijanje usluga.
- III – Utvrditi koji podaci i koje informacije treba spremi u jedinstveno skladište podataka javne uprave.

¹³ I. Mergel et al., Defining digital transformation: Results from expert interviews, Government Information Quarterly (2019)

- IV – Četvrta faza podrazumijeva punjenje jedinstvenog skladišta podataka kao zasebnog sistema.
- V – Implementacija neophodnih softvera za analizu skladišta i nuđenje usluga.

Navedene su samo neophodne aktivnosti, a svaka od ovih faza, da bi se provela, potrebno je provesti puno aktivnosti do efikasno kreiranog i upotrebljivog jedinstvenog skladišta podataka javne uprave i inteligentnog informacionog sistema koji u realnom vremenu može obezbijediti nuđenje usluga.

Implementacijom jedinstvenog skladišta podataka javne uprave i njegovim „puštanjem u rad” završio bi se jedan veliki posao, ali to nije i sam kraj¹⁴. Zavšetkom implementacije prelazi se na korišćenje njegovih „usluga” u praksi, a pri tome se pojavljuju neka nova pitanja i zadaci sa pozitivnim i negativnim predznakom, koje će trebati rješavati.

Ovdje navodimo samo rješenje o nuđenju usluga korisnicima koji raspolažu s računarom, tabletom ili pametnim mobilnim telefonom. Šta sa onim korisnicima usluga javne uprave koji ne koriste ili nemaju ova tehnološka rješenja?

5. ZAKLJUČAK

U ovom radu bavili smo se novim konceptom davanja usluga koje javna uprava treba u budućnosti da obezbjeđuje pravnim i fizičkim licima. Nove tehnologije već sada omogućavaju javnoj upravi da ponudi samousluživanje i nuđenje usluga svojim korisnicima, bez obzira na mjesto i vrijeme. Posebno smo naglasili značaj jedinstvenog skladišta podataka koje može postati osnova novog inteligentnog informacionog sistema javne uprave u realnom vremenu. Novi softveri poslovne inteligencije i znanja koje može obezbijediti jedinstveno skladište podataka mogu obezbijediti savremeno nuđenje usluga. Predložili smo i neophodne faze implementacije koncepta takvog nuđenja usluga korisnicima od strane javne uprave.

¹⁴ Technological frames, CIOs, and Artificial Intelligence in public administration: A socio-cognitive exploratory study in Spanish local governments, 2022, Government Information Quarterly

CONCLUSION

In this paper, we dealt with the new concept of providing services that the public administration should provide to legal entities and individuals in the future. New technologies already enable public administration to offer self-service and offer services to its users, regardless of place and time. We especially emphasized the importance of a unique data bases that can become the basic of a new intelligent information system of public administration in real time. New business intelligence software and knowledge that can be provided by a unique data base can provide modern service offering. We also proposed the necessary stages of implementation of the concept of such offering of services to users by the public administration.

УДК 340.1:[331.109.423:004.7
прегледни научни чланак

УТИЦАЈ САВРЕМЕНИХ ИНФОРМАЦИОНИХ ТЕХНОЛОГИЈА НА ПРАВО

Проф. др Милица Тепшић¹
Проф. др Младен Радивојевић²

Апстракт:

Овај рад настао је као резултат настојања да се анализира проблематика утицаја информатике и информационих технологија на савремено право, посебно јер се стално касни са правном регулативом, а технологија се све брже развија. С правног гледишта морају се правовремено обликовати нови прописи, који произлазе из информационе технологије и повезани су с њеним коришћењем, да би се постигао правиан однос између посљедица располагања и коришћења информационе технологије и потребе за тим, да се уједно осигурају услови за остварење личне слободе избора и одлучивања појединаца, а истовремено се не смије ограничавати развој информационе технологије. Наиме, право мора омогућавати развој информационе технологије. Циљ увођења савремене технологије у област права је стварање ефикаснијих, рационалнијих и јефтинијих метода рада који ће одговорити захтјевима модерног времена.

Кључне ријечи: право, информационе технологије, рачунари, интернет.

¹ Вања Јука college Бања Лука, Милоша Обилића 30, e-mail: milicatepsic@gmail.com

² Универзитет „Демал Биједић” Мостар, e-mail: radivojevicmladen60@gmail.com

1. Увод

Вријеме у коме живимо представља интензивну фазу развоја и примјене савремених информационих технологија, чиме је човјечанство добило шансу квалитетнијег и бржег развоја на свим пољима дјеловања. То су, прије свега, технологије прикупљања, обраде, чувања, дистрибуције и преноса информација и знања. Оне укидају границе пословања и отварају неслућене могућности у стварању пословних и услужних релација, извођење, контролу и управљање пословним процесима и операцијама на ефикаснији и хуманији начин.

Рачунари, јединствени по својим карактеристикама и могућностима, као и интернет, web технологија и пословна интелигенција, све више улазе у наш живот и диктирају начин живота и рада.

Велики значај нових технологија јесте у њиховој могућности да ослободе човјека од заморних, једноставних, али и врло исцрпљујућих послова, те да појачају снагу његовог ума. Управљање новим технологијама, управљање информационом системима, управљање знањем постаје једна веома значајна дисциплина³.

Без нових научних приступа, нових метода и нових технологија немогуће је владати огромном количином информација, јер информација је, попут материје и енергије, постала кључни ресурс данашњице. О њој овиси сваки аспект свакодневног човјековог живота и рада. Стога се паралелно с појавом информационе кризе јављају нове научне дисциплине, нове технологије и техничка средства помоћу којих је могуће превладати поменуте проблеме. Зато треба истаћи посебну улогу информатике и других научних дисциплина које се баве проблемима од раста и развоја система, до проблема управљања, контроле, организовања, па комуницирања и информисања уз примјену метода и средства за обраду података⁴.

Међутим, информатизацијом права отварају се питања у вези са прилагођавањем традиционалних правних института и одговарајућих правних прописа који регулишу одређена подручја, као што су: заштита приватности грађана, међународни информациони токови, компјутерски криминалитет и слично.

³ М. Радивојевић, М. Тепшић и Б. Думоњић, *Пословна интелигенција*, Бесједа и БЛЦ, Бања Лука, 2011, ИСБН 978-99938-1-148-0

⁴ Ђ. Надрљански и М. Надрљански: *Кибернетика у образовању*, Универзитет Нови Сад, 2005.

2. Појам и дефинисање информационе технологије

Информациона технологија (*Information technology*) је научна дисциплина која се јавља крајем прошлог вијека, са преласком друштва из индустријског у информационо. Њена употреба се изузетно брзо развија и шири, са непрекидним појављивањем нових технологија и ствара огроман утицај на људско друштво у свим аспектима.

Информациона технологија је општи термин који описује технологију која помаже производњи, манипулацији, складиштењу, комуникацији и дистрибуцији информација. Настала је педесетих година прошлог вијека, појавом првих комерцијалних рачунара, спајањем микроелектронике, комуникационе и рачунарске технологије.

Новембра 1981. године, Џим Домсик из Мичигена први је употребио термин „информационе технологије“, а у то вријеме радио је као рачунарски менаџер у ауто-индустрији. Термин је употребио како би модернизовао до тада коришћени термин „обрада података“.

Појам информационе технологије описује машинску опрему (хардвер) и програме (софтвер) који омогућавају приступање, организовање, манипулисање и представљање информација електронским путем. Дакле, најважнији елемент информационих технологија су рачунари, иако информационе технологије често обухватају и знатно шире поље области технологије: све оне активности којима се стручњаци за информационе технологије баве, од инсталација апликативних програма до пројектовања сложених рачунарских мрежа и информационих система, инжењеринг рачунарског хардвера, дизајнирање софтвера и база података, као и управљање и администрирање информационим системом.

Иако је тешко дати егзактну дефиницију информационе технологије, можемо рећи да обухвата све облике технологија које се користе за креирање, чување и размјену информација у различитим видовима (пословни подаци, говор, звук, слике, мултимедија и др.).

Америчка асоцијација за информационе технологије (*Information Technology Association of America – ITAA*) дефинише информационе технологије као: „изучавање, дизајн, развој, имплементација и подршка или управљање рачунарским информационим системима, софтверским апликацијама и хардвером“. Информационе технологије користе рачу-

наре и рачунарске програме да конвертују, ускладиште, штите, обраде, безбједно шаљу и примају информације⁵.

3. Значај информационе технологије

Информационе технологије данас значајно утичу на развој модерног друштва, па се каже да живимо у информатичком (информационом) добу.

Виртуелни свијет човјека постаје све важнији дио живота и дјеловања појединаца, њихових организација и савремених друштвених заједница. Он ствара и стално унапређује непрекидни развој информационих технологија. То је нарочито изражено у посљедњих неколико деценија које су обиљежене свестраним повезивањем информационих технологија с телекомуникационим достигнућима и материјалним половањем људи. Настанком и ширењем интернета (глобалне информационо-комуникационе мреже) развијена је основна инфраструктура виртуелног свијета који повезује и спаја људе, интегрише економију, те шири културу и образовање човјечанства.

За разлику од стварног, тај свијет не познаје временска и просторна ограничења, подложен је сталним промјенама и технолошким иновацијама, а законодавна регулатива само је ограниченог домета. Штавише, претјерана законска ограничења, осим спречавања непожељног, могу спутавати и онемогућавати жељени информациони развој и слободну размјену података. На тај начин сталне технолошке иновације, разноликост и динамичност тог промјенљивог свијета неочекивано лако претварају прописана ограничења у сувишне, па и штетне мјере. Такав развој прате и нови облици задирања у приватност, па се и проблеми њене заштите помичу све више од физичке и просторне на подручје информационе и комуникационе приватности.

Успон и све већу сложеност тог „умреженог друштва“, како се тај процес уобичајено назива, прати и све већа потреба да се благовремено и свеобухватно правно регулише на начин који обезбјеђује несметано кретање информација и оптимално остваривање права и интереса човјека. Прелаз неке земље у информационо друштво захтијева непрекидно усклађивање законодавства те земље с промјенама у виртуелном свијету.

⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Information_technology

Развојем комуникационих медија са аспекта употребе рачунара, електронска пошта (*e-mail*) је постала један од најраспрострањенијих начина комуницирања. Представљање текста, слике и звука у облику веб страница велики је корак у развоју мултимедијалног презентовања података и информација. Брз развој и велика употреба мобилних телефона у технолошком смислу значи промоцију ширења рачунарских комуникација. Мобилни телефон није ништа друго него мини-рачунар опремљен радио-комуникационим уређајем, који преноси разговор у реалном времену. У посљедње вријеме пренос статичне и покретне слике коришћењем дигиталних камера постао је незаобилазан тренд. Камере су мини-рачунарски системи који се могу повезати са рачунаром или могу бити реализоване као саставне компоненте персоналних рачунара. Пренос покретне слике и тона у реалном времену саставни је дио телеконференција као новог комуникационог средства. У употреби је и велики број тзв. „паметних картица“, а најједноставнија од таквих картица је телефонска картица која на мини-рачунарским компонентама чува садржај преосталог броја импулса. Телефони који користе телефонске картице за наплату разговора примјери су мини-рачунарских система. Сложенији примјери примјене „паметних картица“ су кредитне картице које на себи чувају информације о кориснику рачуна потребне за вршење аутоматизованих финансијских трансакција. Интересантна примјена рачунарских система у посредовању информација је дигитални новац. Умјесто употребе новчаница, власник банковног рачуна може да пребаци одређени износ новчаних средстава на картицу и да са њом врши плаћања.

Виртуелна реалност је наредна генерација информационе технологије која максимално омогућава експериментисање на бази симулација и визуелизације. Она носи у себи огроман образовни потенцијал и вјероватно ће постати основа за симулације сљедеће технолошке генерације. Визуелизација и наставни амбијент, на бази виртуелне реалности, могли би да се употријебе за развој јединственог интерфејса за прилаз мултимедијима и телекомуникацијама. За образовање је то нарочито важно, пошто ни једна појединачна технологија не пружа комплетан наставни програм својим корисницима. Богатство постојећег дидактичког материјала, укључујући књиге, атласе, банке слика, база података, анимације, видео-филмове, слајдове и друго, може се интегрисати и бити на располагању технологији виртуелне реалности. Виртуелни човјек

свијет постаје све важнији дио живота и дјеловања појединаца, њихових организација и савремених друштвених заједница, а ствара га и стално унапређује убрзан развој информационе технологије. Настанком и ширењем интернета развијена је основна инфраструктура виртуелног свијета који повезује и спаја људе, интегрише привреду, те шири културу и образовање човјечанства.

За разлику од стварног, тај свијет не познаје временска и просторна ограничења, подложен је сталним промјенама и технолошким иновацијама, а правна регулатива само је ограниченог домета. Штавише, претјерана законска ограничења, осим спречавања непожељног, могу спутавати и онемогућавати жељени информациони развој и слободну размјену података. Успон и све већу сложеност тог „умреженог друштва“, како се тај процес уобичајено назива, константно прати и све већа потреба да се правовремено и свеобухватно правно регулише на начин који осигурава несметано кретање информација и оптимално остваривање човјекових права и интереса. Важну и све значајнију улогу у том развоју има одређивање и заштита човјекове приватности. Дијелом се она усмјерава и регулише активностима и инструментима међународних организација, а дијелом домаћег законодавства. Ма колико обухватна била, правна регулатива није довољан инструмент заштите приватности грађана. Како се тај свијет развија, истом брзином јављају се и нови облици задирања у приватност грађана које право тешко може на вријеме санкционисати. На тај начин брига и одговорност за приватност све више прелази у руке појединаца, о чијем знању и свијести овиси у коликој ће мјери свој лични живот сачувати за себе или га подијелити са другима.

Значај информационих технологија у праву је евидентан, али је кључни фактор успјеха човјек (правник) који примјењује методе, технике и процедуре у одговарајућим пословним процесима ради обезбјеђивања пословних и ширих друштвених циљева. Због тога су значајна наша настојања за стицањем основних знања из подручја информационих технологија, као основе за овладавањем новим знањима и све сложенијим технологијама, али знањима и технологијама које пружају готово неслућене могућности.⁶

⁶ М. Тепшић, И. Шушић, Е. Туркановић, *Правна информатика*, Правни факултет Универзитета за пословне студије, Бања Лука, 2017.

4. Утицај информационих технологија на право

Информационо-комуникационе технологије ушле су у све поре људског битисања у тој мјери да је човјекова зависност од њих постала веома висока, чак би се могло рећи и алармантна. То су најдоминантније технологије данашњице, које су промијениле многе аспекте начина на који живимо. Због тога се у њих много улаже и од њих се много очекује.⁷

Услјед убрзаног развоја и израз ‘информациона технологија’ добија током 80-их година ново значење. Израз обухвата све информационе технике које се односе на аутоматизацију логичких процеса, као и на организационе и научне методе и солуције. Ове технике се понекад јављају изоловано, али се све више уграђују у јединствену информациону мрежу (информациони систем, микропроцесори, нови медији, телекомуникације, кабловска телевизија, итд.). Примјена информационе технологије у праву може се разматрати у односу на поједина правна подручја, као што су правосуђе, законодавство и јавна управа. Оно што је овим подручјима заједничко, то је примјена информационе технологије и информационих система ради добијања правно релевантних информација.⁸

Правни систем се развија спорије и теже слиједи развој информационе технологије. Код заштите одређених права, коју са информационим технологијама не можемо осигурати, то чинимо са прописима, на примјер права интелектуалног власништва и ауторска права. То су подручја права која су била правно заштићена веома рано. Тако су заштићени сви програмски алати, оперативни системи, базе података и др. Другачије правни систем утиче на информационе технологије као формални систем, који је прихваћен и озакоњен у друштву и по којем морају поступати појединци, који користе и развијају информационе технологије.

Правни систем као комплексан систем треба стабилне носаче података, гдје су по тачно одређеним правилима подаци записани и чувани. Законодавни поступак захтијева развој алата, који ће омогућити највиши степен доступности потребној информацији и гдје ће бити осигурана хијерархија прописа. Законодавац мора бити растерећен рутинских по-

⁷ Тепшић, М., Радивојевић, М. и Новаковић, Н., *Информатика у јавној управи*, Бања Лука College и Бесједа, Бања Лука, 2013,

⁸ Lovro Šturm, *Interaction Between Information Tehnology and Law*, Adolf Malezinek, Aleksandra Kornhauser, Lovro Šturm: Technik und informationsgesellschaft – Information, Tehnology and Society, Referate dos 16. internationalen Symposiums „Ingenieurpedagogik '87“, 1987, str. 114–115.

слова те се посветити одлучивању, а право позива на систематизацију, како не би дошло до загушења прописима, исто тако жели успоставити добар систем доступности прописима разним алатима и услугама, специфичним за правно окружење, што се постиже правно оријентисаним web страницама с правним базама података.

Коришћење информационе технологије у законодавном процесу омогућава ефикасно проучавање постојећих правних односа на основу релевантних материјала, те омогућава да у правном систему не долази до неусклађености све бројнијих прописа, отклања разне термилошке не-прецизности и нејасноће. Помоћу информационе технологије отварају се широке могућности употпуњавања законодавне технике и систематизације законодавства као и могућности за упоредну анализу и проучавање норми ужих правних подручја (нпр. управног, радног, права осигурања итд.). Информационе технологије на подручју законодавства помажу при измјени, допуњавању, мијењању и ажурирању прописа, уједно је лакше пратити догађаје у друштву и тако одговарајуће законодавно, предузимати мјере довољно брзо, како не би дошло до злоупотреба.

Са сигурношћу можемо тврдити да се коришћење информационе технологије на подручју законодавства исказује управо у досљедном остварењу начела законитости, правне сигурности и остварења концепта правне државе⁹.

Поред тога, информационе технологије нуде брзе и поуздане претраживаче међу појединим прописима и унутар прописа, те поређење с другим прописима на националном и међународном нивоу. Њиховом примјеном постижемо висок степен јавности прописа. Тако, на примјер, законодавни поступак омогућава да пропис који на расправи кружи међу посланицима у електронском облику, по прихваћању буде одмах доступан преко мреже широј јавности.

Према П. Димитријевићу, информационим технологијама је могуће повјерити и само одлучивање, као и издавање управних аката, јер „у оваквим случајевима (управним стварима) у којима је на основу околности (фактичких и нормативних) могуће успоставити сталне критеријуме и правила за одлучивање, при чему су информације за одлучивање редовно одмах доступне и потпуне, рачунари се могу употријебити не

⁹ Тепшић, М., Шушић, И., Туркановић, Е., *Правна информатика*, Правни факултет Универзитета за пословне студије, Бања Лука, 2017.

само за формирање потребних информација, већ им се може повјерити и само одлучивање, тј. програмирано издавање управних аката“.¹⁰

Такође, информационе технологије представљају драгоценог савезника при извођењу разних послова и активности код утврђивања садржаја и прихваћања закона и других општих правних аката, првенствено при прикупљању, избору и доступности различитих радних материјала, статистичких и других података.

Можемо констатовати да се примјеном савремених информационо-комуникационих технологија у праву, ствара потпуно нови пословни амбијент, гдје некадашње ограничавајуће варијабле, мјесто и вријеме, губе на значају. Технолошки развој и грађанство које све више користи информационе технологије, отвара нове могућности и захтијева од управе и правосуђа многе нове, другачије, брже, квалитетније и јефтиније услуге. Већа економска међузависност и растући значај међународног повезивања и укључивања у Европску и свјетску заједницу захтијева стално прилагођавање законодавства, управе и правосуђа новим задацима. Јавна управа постаје не само извршилац закона већ и координатор, креатор и регулатор политике развоја у одређеним областима. Исто тако, морамо бити свјесни да је приступ новим технологијама још увијек далеко од стварности за огроман број људи, а посебно сеоско становништво и за одређене старосне групе. То је углавном посљедица одсуства основне комуникационе инфраструктуре, високих трошкова њене изградње и развоја, непознавања нових технологија, недовољног знања енглеског језика који преовладава на интернету, као и помањкаше свијести о користима које информационе технологије доносе у односу на свакодневне животне потребе.

Из свега наведеног произлази да су три компоненте информационих технологија међусобно неодвојиве: рачунари и комуникације немају никакву практичну вриједност без способности њихове употребе.

5. Повезаност права и информационе технологије

Важно је нагласити да „очекујемо већу повезаност и побољшања између права и информационе технологије, јер старе правне доктрине не могу се једноставно примијенити на нову технологију. (...) Неопходне

¹⁰ Димитријевић, П.. *Право информационе технологије: основи компјутерског права*, СБЕН, Ниш, 2009, стр. 77.

су нове концепције које се морају развијати, уз пажљиво прилагођавање старих – нови путеви правног резоновања постепено се јављају упоредо с новим законодавством и новом праксом¹¹.

До повезивања права и информационе технологије нужно долази због самог коришћења те технологије од стране правника у свакодневном раду, а да бисмо појаснили повезаност, прво ћемо дефинисати поједине системе и потражити везе и међусобне утицаје.

Према Правној енциклопедији: „Право је систем друштвених норми, које санкционише држава и које представљају вољу владајуће класе и имају циљ одредити друштвени ред те у крајњем случају одредити начин производње, који је у интересу владајуће класе“. Правни систем државе, односно право има све значајке великог и сложеног система, а унутар права као великог система можемо раздвојити поједине подсистеме (нпр. законодавни, управноправни, правосудни итд.), који сваки засебно опет твори свој систем. Елементи правног система су прописи, односно правна правила, прије свега устав као највиши акт државе, закони, подзаконски акти и други прописи, такође, одлуке судова и органа управе, надаље односи међу странкама, радње и стања, која се појављују у свакодневном животу.

У информационе технологије убрајамо било коју опрему, повезан систем или подсистем опреме, који се користи за аутоматско прихватање, чување, управљање, организовање, развој, надзор, приказивање, преклапање, измјењивање, упућивање или примање података или информација. Оне обухватају рачунаре, додатну опрему, програмску и машинску опрему и сличне поступке, услуге и припадајућа средства.

Информациона технологија је грана која се бави:

- истраживањем и коришћењем података који се односе на аутоматско захватање, чување, управљање, организовање, развој, надзор, приказивање, преклапање, измјењивање, упућивање или примање података или информација, те
- развојем и коришћењем рачунарске и програмске опреме, те поступцима повезаним с тим процесима.

¹¹ S.Wolk, W. Luddy, *Legal Aspects of Computer Use*, Prentice Hall, Engelwood Cliffs, NJ., 1986, str. 6.

Развој информационе технологије отвара захтјеве за промјенама у постојећим правним гранама, тако да традиционалне правне категорије, као што су уговори, власнички односи, ауторско и патентно право и њихова заштита, вођење службених евиденција и издавање јавних докумената и слично, одједном су се нашле у битно промијењеним околностима и у новом оквиру. С могућношћу електронског пословања, право је суочено с потпуно другачијим начином пословања, исто тако је са информационим технологијама успостављена заштита права новим облицима, као што су право приватности и заштита података.

Због великог утицаја информационих технологија на право, у свијету се појављују тежње и захтјеви да је потребно са продубљивањем и ширењем знања о информационим технологијама с уважавањем права остваривати нужне услове за садржајно обликовање потпуно нове, интердисциплинарне и динамичне правне дисциплине, с називом информационо право, која би обогативањем постојећих правних дисциплина новим теоријским спознајама и практичним достигнућима из тог подручја, не само поставила тежиште на правне погледе коришћења информационих технологија у праву, него и доприносила превазилажењу неразумијевања савремених токова и достигнућа права.

Наука која се бави проблематиком апликација, аутоматске обраде информација у области права, а посебно јавне управе и примјене управног права, правосуђа и привреде, односно која се бави процесима интеракције и интеграције права и информационе технологије, добила је назив правна информатика.¹² Као академски одговор изазову који информационе технологије представљају праву, упоредо са развијањем и проширивањем знања из правне информатике, стекли су се неопходни предуслови за садржајно уобличавање једне савремене, интердисциплинарне и динамичке правне дисциплине, под (тентативним) називом „право интернета“, односно „компјутерско право“, „право компјутерске технологије“, право информационих технологија¹³ и сл. – која би, обогативањем постојећих правних дисциплина најновијим теоријским сазнањима и практичним достигнућима из ове области, не само у потпуности ставила тежиште на правне аспекте примјене информационих технологија у праву, већ допринијела и преовладавању неразумијевања за савремене токове и достигнућа у праву.

¹² Шимундић С., *Правна информатика*, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту, 2007, стр. 26

¹³ Група аутора, *Право информационих технологија*, Правни факултет „Унион“, Београд, 2007.

6. Закључак

Савремене информационе технологије примјењују се у свим сферама друштвеног рада и живота и без њих се не би могао замислити савремени свијет. Доприњеле су да право више не можемо искључиво посматрати као „скуп норми“ које уз примјену државне принуде регулишу понашање појединаца и правних субјеката, већ и као информациони и комуникациони феномен, односно као могућност да се људско понашање предвиди и сврсисходно усмјери.

Информационе технологије у праву треба посматрати као дио нове и шире улоге права у развоју савременог друштва. Мора се тежити стварању новог и свеобухватног правног оквира и његовог технолошког окружења, а не само прилагођавати често крута правна рјешења новонасталим условима.

Због тога је потребно пратити брзе промјене које је изазвала примјена информационо-комуникационих технологија и дефинисати дугорочне циљеве и нове развојне политике, јер је настала нова правна култура која захтијева стицање нових знања.

Савремене информационе технологије оствариле су утицај на право у свим дијеловима правног система: у правној теорији, позитивном законодавству и правној пракси. Правницима дају низ нових могућности, почев од пречишћавања правног поретка, омогућавања компаративног приступа, лаког проналажења правних прописа, а модерни правни информациони системи, засновани на начелима вјештачке интелигенције, пружају знање за доношење квалитетних одлука, што доприноси остваривању принципа законитости, правне сигурности и реализације концепта правне државе.

6. Conclusion

Modern information technologies are applied in all spheres of work and life, and the modern world could not be imagined without them. They contributed to the fact that we can no longer view law exclusively as a “set of norms” that, with the application of state coercion, regulate the behavior of individuals and legal entities, but also as an information and communication phenomenon, that is, as an opportunity to predict and purposefully direct human behavior.

Information technologies in law should be seen as part of the new and broader role of law in the development of modern society. We must strive to create a new and comprehensive legal framework and its technological environment, and not just adapt the often rigid legal solutions to newly created conditions.

That is why it is necessary to monitor the faster changes caused by the application of information and communication technologies and to define long-term goals and new development policies, because a new legal culture has emerged that requires the acquisition of new knowledge.

Modern information technologies have had an impact on law in all parts of the legal system: in legal theory, positive legislation and legal practice. Lawyers provide a number of new opportunities, starting with the refinement of the legal order, enabling comparative access, easy finding of legal regulations, modern legal information systems, based on the principles of artificial intelligence, provide knowledge for making quality decisions, which contributes to the realization of the principles of legality, legal certainty and realization of the concept rule of law.

**MODELI FINANSIRANJA I SUFINANSIRANJA PROJEKATA
JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE – UPOREDNO I U
REPUBLICI SRPSKOJ**

**Prof. dr Nevenko Vranješ¹
Prof. dr Vladimir Đurić²**

***Rezime:** Republika Srpska prema važećoj teritorijalnoj organizaciji ima 64 jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu JLS), od čega 55 opština i devet gradova. Prema posljednjoj odluci Vlade Republike Srpske o klasifikaciji razvijenosti JLS, a prema kriterijima koje je usvojila Narodna skupština Republike Srpske, oko 54% JLS spada u kategoriju nerazvijenih i izrazito nerazvijenih (konkretnije 35 njih) što samo po sebi govori o ekonomskom stanju naše lokalne samouprave. Kako bi ove sredine potakli na razvoj i postigli izbalansiranu razvijenost te smanjili broj JLS koje su u stanju potrebe, neophodno je iznaći sredstva za finansiranje njihovih razvojnih programa i projekata. Jedan od izvora finansiranja mogli bi biti i različiti regionalni i međunarodni projekti koje finansiraju institucije Savjeta Evrope i/ili Evropska unija, kao i drugi međunarodni donatori.*

Rad analizira trenutni položaj i stanje razvijenosti jedinica lokalne samouprave Republike Srpske, uporedne modele finansiranja i sufinansiranja JLS i daje prejedloge za buduće aktivnosti relevantnih subjekata po ovom pitanju.

***Ključne riječi:** jedinice lokalne samouprave (JLS), finansiranje JLS, Evropska unija, razvojni prjekti i modeli finansiranja lokalne samouprave.*

¹ Fakultet političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci.

² Fakultet pravnih nauka Panevropskog univerziteta Apeiron, Banja Luka.

1. Uvod³

Evropske regionalne i lokalne politike bilježe trend izuzetnog razvoja i značaja. Primjera radi, za sedmogodišnji period 2014–2020. godina za Evropsku teritorijalnu saradnju namijenjeno je 10,2 milijardi evra, a dio koji pripada programu Interreg Europe, iznosi 359 miliona evra.⁴ Koliki je značaj investiranja u evropski regionalizam govori i činjenica da se danas na regionalnu politiku odvaja oko 35% budžeta Evropske unije, čime se ovaj segment nalazi na drugom mjestu po visini izdvojenih sredstava, odmah iza zajedničke poljoprivredne politike.⁵ U sklopu politika EU, JLS i jedinice središnje vlasti imaju tri modaliteta korišćenja sredstava: 1) kao nosioci lokalnog i regionalnog razvoja; 2) kao partneri centralnoj vlasti u oblikovanju politika prema institucijama EU i korišćenju sredstava iz fondova EU te 3) kao krajnji korisnici sredstava iz ESI fondova (evropski strukturni i investicijski fondovi).⁶

Svakako, zemlje aspiranti i potencijalni kandidati i zemlje kandidati za članstvo u Evropsku uniju nemaju pristup ili imaju djelimičan pristup raspoloživim fondovima Evropske unije ali imaju pretpristupnu pomoć (IPA fondovi, Horizont i dr.). Međutim, kako se kod nas radi o nerazvijenim i izrazito nerazvijenim JLS koje su potkapacitirane kako u smislu kadrova koji bi mogli nositi proces izrade, predlaganja i realizacije projekata tako i u smislu početnih i participativnih (sufinansirajućih) sredstava potrebno je iznaći institucionalno rješenje koje bi bilo održivo i funkcionalno u smislu pružanja finansijske podrške troškova izrade i sufinansiranja zajedničkih projekata JLS i inostranih finansijera kao i pružanja stručne pomoći na pisanju, vođenju i evaluaciji projekata.

JLS se suočavaju s brojnim preprekama kada je u pitanju učestvovanje u projektima koje finansira EU. Osim znanja i administrativnih kapaciteta

³ Rad je nastao kao rezultat Analize uspostavljanja Revolving fonda koju je Nevenko Vranješ izradio za potrebe Saveza opština i gradova Republike Srpske uz konsultacije, teorijski i stručni okvir dat od strane koautora Vladimira Đurića.

⁴ Podatak preuzet sa: <http://europski-fondovi.eu/program/interreg-europe>, pristupljeno: 30. 04. 2020. godine.

⁵ Nevenko Vranješ, *Lokalna samouprava, univerzitetski udžbenik*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka, 2020, str. 292.

⁶ Verdan Đulabić, *Lokalna i regionalna samouprava i korišćenje sredstava iz sredstava Evropske unije*, naučno-stručni skup pod nazivom Pametna lokalna samouprava, Pag, 2016, dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/314135116_Lokalna_i_regionalna_samouprava_i_koristenje_sredstava_iz_fondova_Evropske_unije, pristupljeno: 20.08. 2022. godine.

potrebnih za izradu prijava i upravljanje projektima, postoje i značajne finansijske prepreke, uključujući:

- *Prefinansiranje.* JLS moraju privremeno finansirati projektne aktivnosti iz vlastitih budžeta, jer se puni troškovi nadoknađuju tek naknadno. To je u suštini problem novčanog toka, koji se olakšava avansnim plaćanjima iz EU. Međutim, avansi variraju od 10% za neke programe do 90% za druge. Čak i u drugom slučaju može biti izazov pronaći posljednjih 10%, koji se nadoknađuju tek nakon završetka aktivnosti i odobrenja završnih izvještaja o projektu.
- *Sufinansiranje.* JLS moraju (trajno) finansirati dio troškova projekta iz vlastitog budžeta, jer EU generalno ne pokriva 100% troškova, a učešće domaćeg javnog i/ili privatnog sektora može biti nedovoljno da pokrije razliku. Potrebno državno sufinansiranje takođe varira između programa, iako je obavezno učešće za IPA finansiranje samo 15%. U nekim, ali ne svim slučajevima, JLS mogu dati svoje učešće kroz plate zaposlenih na projektu. Za veće projekte, sufinansiranje svakako ostaje izazov.
- *Troškovi pripreme projekta.* Za veće projekte, studije izvodljivosti itd. JLS mogu ispunjavati uslove za podršku iz EU programa. Ali generalno, troškovi izrade projektnih prijava, pripreme dokumentacije itd. ne mogu se nadoknaditi.

Jedna od izvjesnih ideja jeste i uspostavljanje fonda za pomoć projektima u Republici Srpskoj koji bi imao komponentu za prefinansiranje i sufinansiranje evropskih i drugih projekata iz međunarodnih sredstava. Ovaj fond bi raspolagao početnim sredstvima koja bi bila dodjeljivana onim lokalnim zajednicama koje bi ispoljile dokazanu projektnu aktivnost sa inostranim partnerima, a koje nemaju početna finansijska sredstva za izradu i sufinansiranje dogovorenih projekta. Samu ideju fonda izložićemo na kraju ovog rada, a nakon prethodno provedene analize.

2. Stanje razvijenosti JLS u Republici Srpskoj

Već duže vremena u Republici Srpskoj se vodi polemika oko kriterija na osnovu kojih JLS treba da se klasifikuju u pogledu njihove razvijenosti. Svi akteri se slažu oko činjenice da idealnih rješenja nema.

Klasifikacija JLS prema stepenu razvijenosti vrši se ne samo iz pukih statističkih potreba već i iz razloga državnog intervencionizma i

usmjeravanja sredstava podrške i pomoći ali i prioritizacije ekonomskih i investicionih projekata u ovim sredinama. U tom smislu, Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj, u okviru strateškog cilja „Ostvariti stabilnost finansiranja jedinica lokalne samouprave“, obuhvata i operativni cilj: „Unaprijediti sistem podrške nerazvijenim i izrazito nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave“, koji će se realizovati kroz aktivnosti: 1) analiziranje postojećih oblika materijalne i nematerijalne podrške nerazvijenim i izrazito nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave sa prijedlogom mjera i 2) razvijanje mehanizama dodatne materijalne i nematerijalne podrške nerazvijenim i izrazito nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave.⁷

U sklopu realizacije aktivnosti analize postojećih oblika materijalne i nematerijalne podrške nerazvijenim i izrazito nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave sa prijedlogom mjera, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave izvještava: „Na prijedlog Ministarstva Vlada Republike Srpske je dala saglasnost da se iz budžeta Ministarstva uprave i lokalne samouprave za 2018. godinu, izdvoje sredstva u iznosu od 300.000,00 KM za sufinansiranje projekata nerazvijenih i izrazito nerazvijenih jedinica lokalne samouprave. Cilj sufinansiranja JLS iz ovih sredstava, jeste dopuna njihovih vlastitih izvora finansiranja projekata, u procesu odobrenih finansijskih sredstava kod domaćih i međunarodnih organizacija, domaćih i stranih investicionih fondova koji finansiraju projekte jedinica lokalne samouprave. U tu svrhu donesen je Pravilnik kojim su propisani uslovi i kriterijumi za sufinansiranje projekata nerazvijenih i izrazito nerazvijenih jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj. Pravilnikom je definisano da se finansijska sredstva jedinicama lokalne samouprave dodjeljuju prioritarno za realizaciju projekata iz oblasti: proizvodnje i izvoza, poljoprivredne proizvodnje i ruralnog razvoja, zaštite životne sredine, izgradnje novih, rekonstrukcije i održavanja postojećih objekata komunalne infrastrukture, zdravstvene zaštite stanovništva i pomoći socijalno ugroženom stanovništvu, brige o mladima, obrazovanja i sporta, kulture i njegovanja kulturno-istorijske baštine i pomoći u izgradnji vjerskih objekata, civilne zaštite stanovništva i zaštite ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, turizma i druge oblasti koje su od značaja za lokalni razvoj. Takođe, Pravilnikom je definisano da se sredstva odobravaju bespovratno, a maksimalan iznos po jednom projektu je 30.000,00 KM. Ministarstvo je u toku 2018. godine zaprimilo 30 zahtjeva iz 22 jedinice lokalne samouprave i to devet zahtjeva iz nerazvijenih i 21 zahtjev iz izrazito

⁷ *Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2017–2021. godine*, Vlada Republike Srpske.

nerazvijenih jedinica lokalne samouprave. Od 30 zahtjeva za sufinansiranje projekata, 15 je ispunjavalo uslove, isti su prihvaćeni i finansirani u ukupnom iznosu od 277.288,80 KM. Obezbjedenjem sredstava za lično učešće opština u sufinansiranju projekata domaćih i stranih donatora osigurala se realizacija 15 projekata čija ukupna vrijednost iznosi 1.477.684,79 KM. Takođe, i u budžetu Ministarstva za 2019. godinu izdvojena su sredstva u iznosu od 300.000,00 KM, za sufinansiranje projekata nerazvijenih i izrazito nerazvijenih jedinica lokalne samouprave. Ministarstvo uprave i lokalne samouprave je u toku 2019. godine izdvojilo finansijska sredstva izrazito nerazvijenim opštinama, za nabavku materijalno-tehničke opreme u svrhu jačanja kapaciteta matičnih službi i poboljšanja kvaliteta javnih usluga za građane”.⁸ Iz navedenog citata možemo sagledati dosadašnje aktivnosti resornog ministarstva po tretiranoj problematici, uz konstataciju da je neophodno raditi značajno više, intenzivnije i sveobuhvatnije budući da je samo jedna trećina JLS bila obuhvaćena programom projektne podrške.

U pogledu realizacije mjere koja se odnosi na razvijanje mehanizama dodatne materijalne i nematerijalne podrške nerazvijenim i izrazito nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave, ne nalazimo indikatore uspjeha. U tom smislu, ovaj rad ima ambiciju da stvori pretpostavke za razvoj navedenih mehanizama.

Odlukom o utvrđivanju kriterijuma i metoda za ocjenu stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj, utvrđeni su sljedeći kriterijumi za ocjenu stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave:

- ostvareni ukupni prihodi registrovanih privrednih subjekata u prethodnoj godini na nivou jedinice lokalne samouprave po stanovniku;
- ostvareni budžetski prihodi (poreski i neporeski) u prethodnoj godini na nivou jedinice lokalne samouprave po stanovniku;
- stopa nezaposlenosti – procentualno učešće nezaposlenih lica u ukupnoj radnoj snazi na nivou jedinice lokalne samouprave;
- gustina naseljenosti;
- ukupan broj registrovanih vozila na području jedinice lokalne samouprave u odnosu na ukupan broj registrovanih vozila u Republici Srpskoj;

⁸ Informacija Ministarstva uprave i lokalne samouprave o realizaciji Strategije razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2017–2021. i Izvještaj o realizaciji Akcionog plana Strategije za 2018–2019. godinu, Banja Luka, 6. februar 2020. godine.

- broj učenika koji pohađaju osnovnu školu u odnosu na broj stanovnika na nivou jedinice lokalne samouprave;
- opšta stopa prirodnog priraštaja na nivou jedinice lokalne samouprave (razlika između stope nataliteta i stope mortaliteta);
- broj poslovnih subjekata na nivou jedinice lokalne samouprave u odnosu na ukupan broj poslovnih subjekata u Republici Srpskoj;
- vrijednost izvršenih radova prema vrsti građevinskih objekata i stambena izgradnja na nivou jedinice lokalne samouprave u odnosu na ukupnu vrijednost u Republici Srpskoj.

Stepen razvijenosti jedinica lokalne samouprave prema navedenim kriterijumima utvrđuje se metodom I-odstojanja. Metod I-odstojanja predstavlja razliku koja se definiše kao diskriminacioni efekat nekog obilježja za posmatrane parove podataka. Na osnovu navedenih kriterijuma, Vlada Republike Srpske do 30. septembra tekuće godine utvrđuje stepen razvijenosti jedinica lokalne samouprave za narednu godinu, a u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, a uz prethodno pribavljeno mišljenje Odbora za privredu i Odbora za lokalnu samoupravu Narodne skupštine Republike Srpske.⁹

Odlukom o stepenu razvijenosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj za 2022. godinu utvrđen je stepen razvijenosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj za 2022. godinu.¹⁰ Prema navedenoj odluci:

- 1) Razvijene jedinice lokalne samouprave su: Banja Luka, Bijeljina, Gacko, Gradiška, Derventa, Doboј, Zvornik, Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Laktaši, Mrkonjić Grad, Pale, Prijedor, Prnjavor, Stanari, Teslić, Trebinje i Ugljevik.
- 2) Srednje razvijene jedinice lokalne samouprave su: Bileća, Brod, Kozarska Dubica, Kotor Varoš, Milići, Modriča, Sokolac, Srbac, Foča i Čelinac.
- 3) Nerazvijene jedinice lokalne samouprave su: Bratunac, Višegrad, Vlasenica, Donji Žabar, Kostajnica, Ljubinje, Nevesinje, Novi Grad, Petrovac, Petrovo, Ribnik, Rogatica, Han Pijesak, Šamac i Šipovo.

⁹ Odluka o utvrđivanju kriterijuma i metoda za ocjenu stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 88/2019.

¹⁰ Odluka o stepenu razvijenosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj za 2022. godinu, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 94/2021.

- 4) Izrazito nerazvijene jedinice lokalne samouprave su: Berkovići, Vukosavlje, Istočni Drvar, Istočni Mostar, Istočni Stari grad, Jezero, Kalinovik, Kneževo, Krupa na Uni, Kupres, Lopare, Novo Goražde, Osmaci, Oštra Luka, Pelagićevo, Rudo, Srebrenica, Trnovo, Čajniče i Šekovići.

Kao što smo ranije naglasili, problem je u činjenici da u kategoriju nerazvijenih i izrazito nerazvijenih spada 35 jedinica lokalne samouprave. Ovakva situacija je svojevrsan alarm centralnim vlastima da se nešto sveobuhvatno treba preduzimati kako bi se ekonomski osnaživala lokalna samouprava u Republici Srpskoj te razvili posebni programi kako bi se smanjio broj opština koje se nalaze u stanju teške nerazvijenosti pa i siromaštva.

3. Analiza dosadašnjeg povlačenja projektnih sredstava

Trenutni projekti koje finansira EU, a u kojima učestvuju jedinice lokalne samouprave, mogu se uglavnom svrstati u tri široke kategorije.

Prva i daleko najveća kategorija je prekogranična i transnacionalna saradnja. Kao i u Crnoj Gori, ovo su relativno mali projekti (od oko 200.000 do dva miliona eura za sve partnere). Najpopularniji je program Interreg Hrvatska – BiH – Crna Gora. Ovdje su avansna plaćanja ograničena na 10%, što znači da je pretfinansiranje materijalno pitanje. Za IPA programe prekogranične saradnje (BiH – Srbija i BiH – Crna Gora) dostupna su veća avansna plaćanja (oko 50–75% u praksi prema dobijenim odgovorima). U oba slučaja, nacionalni uslov za sufinansiranje je 15%. Za program Interreg Hrvatska – BiH – Crna Gora to je takođe ključna prepreka, jer se troškovi zaposlenih ne mogu koristiti za sufinansiranje.

Drugo, nekoliko opština učestvuje u projektima koji se finansiraju iz IPA fondova, a implementiraju ih treće strane poput GiZ-a, ILO-a i UNDP-a. To su, na primjer, EU4 Business, EU4 Agri, EU4 Civil society i drugi, s iznosima koji se kreću između 100.000 do 200.000 evra. Često obuhvataju aktivnosti za poboljšanje poslovnog okruženja, pri čemu se najveći dio sredstava prosljeđuje u obliku bespovratnih sredstava krajnjim korisnicima, poput lokalnih malih i srednjih preduzetnika. Generalno se traži sufinansiranje od najmanje 10%, iako se u to mogu računati i troškovi zaposlenih. Pretfinansiranje se čini manje problemom s obzirom na znatne avansne uplate, odnosno, raspored plaćanja koji opštinama omogućuje fakturisanje prema rezultatima.

Treće, nekoliko opština učestvuje u programima EU koje direktno vodi Komisija EU u Briselu, a za koje IPA plaća „ulaznic“ za BiH. Tu je najpopularniji program *Europe for Citizens* (Europa za građane), koja finansira aktivnosti poput mreža gradova. Među ispitanicima vrijednost ovih projekata kreće se od oko 5.000 do 95.000 evra. Ne postoji definisana stopa sufinansiranja ali se od korisnika očekuje da podmire dio troškova, pri čemu se uplate od EU temelje na broju učesnika, uključenih zemalja i organizovanih događanja. Dostupna su avansna plaćanja do 70%.¹¹

Nadležne institucije za pretpristupne fondove i razvojnu pomoć EU poput Ministarstva za evropske integracije i međunarodnu saradnju Republike Srpske i Direkcije za evropske integracije BiH ne raspolažu tačnim podacima koliko je sredstava plasirano putem EU projekata u projekte na lokalnom nivou. Jedini dostupan podatak je onaj Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) koji se odnosi na generalnu razvojnu pomoć za Bosnu i Hercegovinu (ODA) i posljednja godina za koju su dostupni podaci jeste 2019.

Primici za Bosnu i Hercegovinu

	2017	2018	2019
Neto ODA (miliona USD)	440.5	355.9	464.5
Neto ODA/GNI (%)	2.4	1.8	2.3
Neto ODA (miliona USD)	601.6	521.3	696.0
Bilateralni udio (bruto ODA) (%)	50.0	56.9	44.0
Ukupno neto primici (miliona USD)	1,007.6	1,014.1	707.1
Za referencu			
	2017	2018	2019
Stanovništvo (miliona)	3	3	3
GNI po glavi stanovnika (Atlas USD)	5,110	5,740	6,150

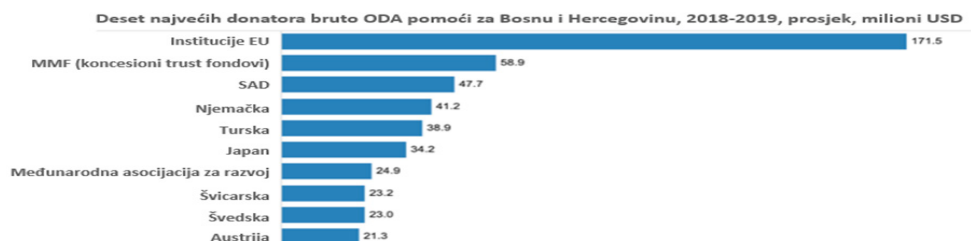
U 2019. godina je zvanična pomoć za razvoj (ODA) iznosila oko 464,5 miliona američkih dolara, u odnosu na 355,6 miliona u 2018. i 440 miliona dolara u 2017. godini. Bruto vrijednost zvanične pomoći za razvoj u tim godina je iznosila 696 miliona, 521 miliona, odnosno 601,6 miliona američkih dolara.¹² Primarni donatori i struktura zvanične pomoći za razvoj prikazani su niže i na grafikonu.

Najveći donatori zvanične pomoći za razvoj: Institucije EU su u

¹¹ Izvor podataka: Ministarstvo za evropske integracije i međunarodnu saradnju u Vladi Republike Srpske.

¹² https://public.tableau.com/views/OECCDACaidataglancebyrecipient_new/Recipients?%3Aembed=y&%3Adisplay_count=yes&%3AshowTabs=y&%3Atoolbar=no%3F&%3AshowVizHome=no, pristupljeno: 20. 08. 2022. godine.

periodu 2018–2019. u prosjeku obezbijedile 171 milion američkih dolara, slijede MMF (58,9 miliona dolara), SAD (47,7 miliona dolara), Njemačka (41,2 miliona dolara), Turska (38,9 miliona dolara), Japan (34,2 miliona dolara), IDA (24,9 miliona dolara), Švedska (23 miliona dolara) i Austrija (21,3 miliona dolara).



- Struktura zvanične pomoći za razvoj: 35,7% namijenjeno za drugu socijalnu infrastrukturu i usluge, 21,51% za obrazovanje, 22,47% za ekonomsku infrastrukturu i usluge, 7,63% kao multisektorska pomoć, 6,35% neraspoređena, 3,75% za proizvodnju, 1,9% za zdravstvo i stanovništvo i 1,24% za humanitarnu pomoć.

4. Uporedna analiza uvođenja fondova za sufinansiranje projekata i njihova efikasnost

Iako se čini da je ova oblast detaljno razrađena u mnogim zemljama Evrope, te da postoje brojni modaliteti za pretfinansiranje i sufinansiranje projekata, to je daleko od realnosti. Neki od razloga za ovu konstataciju leži u činjenici da su pojedini zemlje članice EU imale drugačiji put približavanja i pristupanja evropskoj zajednici i da nisu vodile duge i iscrpne pregovore. Drugi razlog nalazimo u činjenici da su se i evropski fondovi kao i pretpristupna pomoć osnivali i mijenjali tokom vremena u skladu sa stepenom integracije same Unije. Međutim, postoji nekoliko primjera dobre prakse koji se mogu istaknuti i koji mogu služiti kao primjer za Republiku Srpsku kako za finansiranje projekata tako i za stručnu podršku JLS za projektne cikluse.

Crna Gora

Crna Gora je 2019. godine osnovala Fond za podršku opštinama za pretfinansiranje donatorskih projekata koje finansiraju EU i drugi donatori. Presudnu ulogu imala je Zajednica opština Crne Gore u lobiranju za

uspostavljanje Fonda. Proces je trajao skoro tri godine, jer je prijedlog nailazio na otpor Ministarstva finansija koje je, pored nadležnosti za finansije, nadležno i za lokalnu samoupravu u Crnoj Gori. Jedina značajnija podrška bila je podrška Ministarstva za evropske integracije, pored Zajednice opština. Pravni osnov za Fond utemeljen je u članovima 20–25 novog Zakona o finansiranju lokalne samouprave¹³ i Pravilnika o načinu povlačenja sredstava i povrata sredstava Fondu za podršku opštinama za prefinansiranje donatorskih projekata koji je Ministarstvo finansija usvojilo u februaru 2019.¹⁴ Finansiranje Fonda vrši se iz budžeta. Primjera radi, taj iznos je 1,5 miliona evra za 2022. godinu. Funkcionisanje Fonda odvija se na način da opštine moraju sklopiti sporazum o implementaciji projekta s donatorom ili glavnim partnerom kako bi mogle aplicirati za sredstva. Za povlačenje sredstava, koja su u vidu beskamatnog kredita, iz Fonda potreban je dokaz o finansijskoj obavezi u vidu priznanice računa ili drugog dokaza. Opština je dužna nadoknaditi Fondu sredstva nakon što primi sredstva donatora, a najkasnije 12 mjeseci nakon povlačenja. U slučaju da se troškovi ne nadoknade, Ministarstvo finansija uskraćuje isplate iz zajedničkih prihoda ili fonda za poravnanje. U analizi do sada povučenih sredstava ovog Fonda najistaknutiji je *Interreg IPA* program prekogranične saradnje s Italijom i Albanijom. Plaćanja unaprijed iz EU za ovu vrstu programa (s uključenom članicom EU) ograničene su na 10-20%. U ovom slučaju, Fond za podršku ublažava ono što bi bilo privremeno ali značajno opterećenje za lokalne budžete. U nekoliko slučajeva, Fond je korišćen za program prekogranične saradnje Srbije i Crne Gore. Ovdje su značajna avansna plaćanja (do 90%) dostupna nakon potpisivanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava (grantova). Međutim, za manje opštine obično je potrebna pomoć prefinansiranja na kraju projekta, jer svi narativni i finansijski izvještaji moraju biti odobreni prije nego što se preostalih 10% nadoknadi. To može potrajati i do nekoliko mjeseci nakon završetka projektnih aktivnosti. U 2019. godini, pet crnogorskih opština je iskoristilo ukupno oko 760.000 evra iz ovog Fonda, te u Fond vratilo oko 63.000 evra.

Hrvatska

U Hrvatskoj, koja je članica Evropske unije od jula 2013. Godine, fokus je bio na pružanju pomoći lokalnim i regionalnim vlastima u sufinansiranju

¹³ *Službeni list Crne Gore*, br. 3/2019.

¹⁴ *Pravilnik o načinu povlačenja i povraćaja sredstava Fonda za podršku opštinama za prefinansiranje donatorskih projekata*, *Službeni list Crne Gore*, br. 10/19.

EU projekata. Fond za sufinansiranje djeluje od 2015. godine, a njemu je prethodio vladin program podrške za pripremu projekata i finansiranje. U početku je pravni temelj za Fond za sufinansiranje bio pravilnik Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije kojim su se utvrđivali uslovi i kriteriji za raspodjelu sredstava. Izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, za Fond je predviđeno 1,5% prihoda od poreza na dohodak. Nakon reforme sistema i donošenja Zakona o finansiranju jedinica lokalne i područne samouprave 2018. godine, Fond se finansira direktno iz državnog budžeta. Taj iznos prema dostupnim podacima Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije godišnje je u početku bio približno 300.000.000,00 kuna (oko 38,5 miliona evra). Sredstva se raspodjeljuju javnim pozivom sa unaprijed utvđenim kriterijumima na osnovu Odluke Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Mogući aplikanti za sredstva Fonda su lokalne i regionalne vlasti i pravne osobe i institucije u njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu koji su zaključili ugovore (projektne sporazume) o dodjeli bespovratnih sredstava za implementaciju EU projekata. Udio sufinansiranja kreće se između 50% i 80%, zavisno o indeksu razvoja opština i regija. Prema tome, opštine sa manjim indeksom razvijenosti imaju prava na veći udio u sufinansiranju.¹⁵ Na početku, predviđeni prihodi od poreza na dohodak premašili su isplate iz fonda zbog vremena potrebnog za organizovanje javnog poziva i potrebe poštovanja uslova i kriterijuma (posebno za potpisivanje projektnog sporazuma). U novije vrijeme potražnja daleko nadmašuje ponudu. U 2019. godini fond je u potpunosti rezervisan na prvi dan (prijave su čak trebale i tačnu vremensku oznaku pošte, pošto se sredstva dodjeljuju prema hronološkom redu datuma prijema).

Bugarska

Bugarska, koja se pridružila EU 2007. godine, iste godine osnovala je jedan od prvih fondova usmjerenih upravo na olakšavanje učestvovanja lokalnih vlasti u projektima koje finansiraju donatori. FLAG je fond revolving kredita u kojem savez opština ima ključnu ulogu. Znatno je veći od Fonda

¹⁵ Poređenja radi, rezultate javnog poziva za 2020. godinu pogledati na: https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Javni%20pozivi%20i%20natjecaji//Objava%20rezultata%20Javnog%20poziva%20za%20sufinanciranje%20provedbe%20EU%20projekata%20na%20regionalnoj%20i%20lokalnoj%20razini%20za%202020_16_2_2022.pdf, pristupljeno: 30.03. 2022. godine. Dodijeljena sredstva iznosila su 630 miliona kuna odnosno oko 80 miliona evra.

za podršku u Crnoj Gori, ali krediti nisu beskamratni, a procedure su slične onima za komercijalne kredite. Misija Fonda je da podrži bugarske opštine i javna preduzeća za proširenje i razvoj lokalne infrastrukture, pružanje javnih usluga i stvaranje održivih lokalnih vlasti. Fond se etablirao kao poželjan partner za uspješnu realizaciju infrastrukturnih projekata, ali i implementaciju programa lokalne samouprave.¹⁶ Iako osnovan 2007. godine, ovaj fond je rad započeo dvije godine kasnije, dakle 2009. godine. FLAG je osnovan vladinom odlukom kao samostalno pravno lice, i koji iako pod kontrolom vlade ima status komercijalnog društva. U početku se finansirao osnovnim kapitalom države i kreditima Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD). EBRD se kasnije povukla, a FLAG se sada finansira zaduživanjem kod komercijalnih banaka. Komercijalna banka (odabrana putem postupka javne nabavke) takođe je odgovorna za ocjenu zahtjeva za kredite opština. Kreditna sposobnost je ključni kriterij pri određivanju premije rizika. U početku FLAG je uspio ponuditi kamatne stope koje su za otprilike 3–4 % niže od onih koje su dostupne opštinama kod komercijalnih banaka. Dalja prednost bila je to da su se opštine mogle zaduživati kod FLAG-a bez provođenja postupka javne nabavke kredita. Te su prednosti dobrim dijelom nestale s ukupnim padom troškova zaduživanja, povećanom pažnjom poslovnih banaka prema opštinama i isključenjem kredita iz direktiva o javnim nabavkama. Glavna prednost FLAG-a danas nije u nižim kamatama ili pojednostavljenim procedurama, već u bogatoj istoriji zaduživanja i odnosu koji je razvio s opštinama. Nacionalni savez opština u Republici Bugarskoj (NAMRB) igrao je važnu ulogu u zalaganju za uspostavu FLAG-a. Predstavnik NAMRB-a obavlja funkciju izvršnog direktora i jedan je od sedam članova odbora direktora. EBRD je takođe bila prisutna u odboru tokom svog učestvovanja, što je pomoglo da se spriječi bilo kakvo političko miješanje u odluke o kreditu. Ostali članovi odbora predstavljaju ministarstva nadležna za različite operative programe koje finansira EU. Sve bugarske opštine (osim Sofije, koja je dovoljno velika da direktno pristupa tržištima kapitala) koristile su kredite FLAG-a. Većina kredita korišćena je za programe regionalnog razvoja (oko 46% do 2016), životna sredina (41%), prekogranične saradnje (8%) i ruralnog razvoja (4%). Prije 2007. Bugarska nije imala fond za pomoć u finansiranju projekata EU. Opštine su se uglavnom morale oslanjati na međuvladine dotacije i prihode iz vlastitih izvora. Podsticaj za stvaranje FLAG-a dijelom je proizašao iz proračuna (između ostalog od strane USAID-a) manjka finansijskih sredstava s kojim će se opštine suočiti nakon pristupanja.

¹⁶ <https://www.flag-bg.com/en/>, pristupljeno: 31.03. 2022. godine.

Republika Srbija

U Republici Srbiji, o ovoj problematici se razgovaralo na inicijativu Stalne konferencije gradova i opština ali ti razgovori do sada nisu odmakli dalje od Ministarstva finansija. Nešto konkretnija rješenja nalazimo u Autonomnoj pokrajini Vojvodini, gdje tamošnji Pokrajinski sekretarijat za finansije raspisuje javni poziv za sufinansiranje projekata EU. Tako je u 2019. godini dodijeljeno gotovo 100 miliona srpskih dinara (oko 850.000 evra), ne samo lokalnim vlastima, već i univerzitetima, nevladinim organizacijama, bolnicama i drugima.¹⁷ Pored toga, Razvojni fond Vojvodine raspisuje poziv za kratkoročne kredite za pretfinansiranje projekata EU i drugih projekata koji se finansiraju donatorskim sredstvima.¹⁸ To podrazumijeva kredite do 50 miliona srpskih dinara za period do 12 mjeseci, pri čemu su među korisnicima lokalne vlasti i organizacije čiji su oni osnivači. Kamata iznosi od 1% do 3%, zavisno o vrsti kredita i nivou razvoja.

Ostala iskustva

- U Albaniji, ideju o državnom revolving fondu za pomoć s pretfinansiranjem, odnosno, sufinansiranjem projekata EU izložilo je Ministarstvo za evropske integracije 2015. godine, a potom Ministarstvo Evrope i vanjskih poslova 2017. godine.
- U Rumuniji je bilo pokušaja da se ovo pitanje riješi ali se dosad nijedan pokušaj nije ostvario. Istovremeno, predsjednik Saveza opština član je komisije za lokalne kredite, koju je uspostavilo Ministarstvo javnih finansija.
- U Moldaviji, Kongres lokalnih vlasti utvrdio je postojanje sličnih problema i otpočeo razgovore s Vladom o državnom fondu kojem se opštine mogu prijaviti za pomoć s pretfinansiranjem ili sufinansiranjem.
- Sam NALAS upravlja revolving fondom za vlastite potrebe u projektima. On se temelji na bespovratnim sredstvima švajcarske Agencije za razvoj i saradnju u iznosu od milion švajcarskih franaka (oko 930.000 evra) za period od oktobra 2017. do decembra 2022. godine. Fond se koristi za pretfinansiranje i sufinansiranje, te je pomogao NALAS-u da do danas učestvuje u tri projekta koja je

¹⁷ Rezultati, javni pozivi i drugi dokumenti iz 2019. godine dostupni su na: <http://www.psf.vojvodina.gov.rs/rs/sufinansiranje-projekata-koji-se-fina/>. pristupljeno: 20.08. 2022. godine.

¹⁸ Dodatne informacije o pozivu dostupne su na: <https://www.rfapv.rs/files/konkursi/84/84.pdf>.

finansirala EU. Članice NALAS-a pitale su mogu li opštine pristupiti tim sredstvima; švajcarska vlada je to zasad odbila ali možda u budućnosti bude prilike za širenje. Odlučeno je da se Fond ne koristi za troškove pripreme projekata, jer bi to rezultiralo njegovim ranim iscrpljivanjem.

5. Fond za pretfinansiranje i sufinansiranje projekata u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srpskoj – prijedlog modela

Za razliku od domaćeg pravnog okvira, u uporednopravnom okviru za finansiranje projekata u jedinicama lokalne samouprave postoje budžetski i vanbudžetski fondovi.

Fond za pretfinansiranje i sufinansiranje projekata u jedinicama lokalne samouprave predstavljao bi značajan razvojni faktor i šansu za sve JLS u Republici Srpskoj, a naročito za izrazito nerazvijene i nerazvijene. Za njegovo uspostavljanje i funkcionalnost nesumnjivo je potrebno uložiti napor. Idejni nosilac i promoter uspostavljanja fonda bio bi Savez opština i gradova Republike Srpske koji bi na putu uspostavljanja fonda blisko saradivao sa Ministarstvom uprave i lokalne samouprave, Ministarstvom finansija, Ministarstvom za evropske integracije i međunarodnu saradnju ali i sa NALAS-om, Delegacijom EU u BiH, te drugim stranim organizacijama, partnerima i donatorima.

Bio bi to fond zasnovan na principima revolving sredstava. U uporednoj praksi se nameću tri rješenja pravnog i organizacionog određenja revolving fonda. Jedna od opcija je njegovo zakonsko utemeljenje u okviru Zakona o finansiranju lokalne samouprave. Poznato je da takav zakon u Republici Srpskoj ne postoji. Poređenja radi, u Crnoj Gori Zakonom o finansiranju lokalne samouprave propisano je postojanje Fonda za podršku opštinama za pretfinansiranje donatorskih projekata. Sredstva za rad ovog fonda obezbjeđuju se iz budžeta države i izdvajaju na poseban račun Ministarstva finansija, a izuzetno sredstva se mogu obezbjeđivati i uzimanjem kratkoročnih pozajmica iz budžeta države. Nadalje, propisuje se da pravo na povlačenje sredstava iz Fonda za podršku ima opština koja je zaključila ugovor o realizaciji projekta sa donatorom ili vodećim partnerom na projektu.¹⁹

Druga mogućnost je da takav fond bude u okviru nekog ministarstva u vladi. Kao što smo već napomenuli, takav fond u Hrvatskoj je u sastavu

¹⁹ Čl. 20–25 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, Službeni list Crne Gore, br. 3/2019.

Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Evropske unije. Moguće je njegovo pozicioniranje i o okviru ministarstva nadležnog za poslove lokalne samouprave ili čak ministarstva nadležnog za finansije.

Najzad, treća opcija jeste osnivanje fonda kao samostalne javne ustanove. Samostalnost fonda imamo u Bugarskoj.

Imajući u vidu da nije realno u Republici Srpskoj skorije očekivati zasebno zakonsko rješenje o finansiranju lokalne samouprave kao i složen postupak donošenja ovakvog jednog organskog i sistemskog zakonskog rješenja (nacrt, javna i stručna rasprava, prijedlog i usvajanje zakona uz izmjenu i dopunu i čitavog niza drugih zakona) te samu operativnost fonda, stanovišta smo da on bude formiran kao samostalan subjekat i to kao javna ustanova.

Realizator ideje bilo bi resorno nadležno Ministarstvo uprave i lokalne samouprave koje će u saradnji sa drugim relevantnim subjektima pred Vladu Republike Srpske iznositi konkretne rješenja.

6. Zaključak

Razvoj JLS u Republici Srpskoj preduslov je razvoja Republike Srpske ali i njenih demokratskih kapaciteta budući da je lokalna samouprava odraz ne samo decentralizacije već i demokratizacije vlasti.

Trenutno stanje razvoja JLS nije zadovoljavajuće. JLS u Republici Srpskoj nemaju dovoljno budžetskih sredstava niti dovoljno dotacija od centralne vlasti kako bi mogle zadovoljavati svoje potrebe dok se o strateškom razvoju u takvom ambijentu ne može ni govoriti.

Budući da je Bosna i Hercegovina, a samim tim i Republike Srpska, opredijeljena za evropske integracije, neophodno je koristiti sredstva Evropske unije koje kao zemlja potencijalni kandidat imamo kao i sredstva nekih drugih fondova. Za projektne aplikacije JLS nemaju ni kadrovske ni finansijske kapacitete. Potrebna im je pomoć i podrška.

Na osnovu uporedne analize zemalja okruženja i regiona stali smo na stanovište da je potrebno uspostaviti poseban subjekat u vidu Fonda za pretfinansiranje i sufinansiranje projekata u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srpskoj. Smatramo da bismo time značajno podstakli i pomogli JLS u njihovom razvoju.

Literatura:

1. <http://europski-fondovi.eu/program/interreg-europe>, pristupljeno: 30. 04. 2020. godine.
2. <http://www.psf.vojvodina.gov.rs/rs/sufinansiranje-projekata-kojise-fina/>.
3. https://public.tableau.com/views/OECDDACAidataglancebyrecipient_new/Recipients?%3Aembed=y&%3Adisplay_count=yes&%3AshowTabs=y&%3Atoolbar=no%3F&%3AshowVizHome=no.
4. https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Javni%20pozivi%20i%20natječaji//Objava%20rezultata%20Javnog%20poziva%20za%20sufinanciranje%20provedbe%20EU%20projekata%20na%20regionalnoj%20i%20lokalnoj%20razini%20za%202020_16_2_2022.pdf.
5. <https://www.flag-bg.com/en/>.
https://www.researchgate.net/publication/314135116_Lokalna_i_regionalna_samouprava_i_koristenje_sredstava_iz_fondova_Europske_unije.
6. <https://www.rfapv.rs/files/konkursi/84/84.pdf>.
7. *Informacija Ministarstva uprave i lokalne samouprave o realizaciji Strategije razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2017–2021. i Izveštaj o realizaciji Akcionog plana Strategije za 2018–2019. godinu*, Banja Luka, 6. februar 2020. godine.
8. Nevenko Vranješ, *Lokalna samouprava, univerzitetski udžbenik*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka, 2020.
9. *Odluka o stepnu razvijenosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj za 2022. godinu*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 94/2021.
10. *Odluka o utvrđivanju kriterijuma i metoda za ocjenu stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 88/2019.
11. *Pravilnik o načinu povlačenja i povraćaja sredstava Fonda za podršku opštinama za pretfinansiranje donatorskih projekata*, Službeni list Crne Gore, br. 10/19.
12. *Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2017–2021. godine*, Vlada Republike Srpske.

13. Verdan Đulabić, *Lokalna i regionalna samouprava i korišćenje sredstava iz sredstava Europske unije*, naučno-stručni slup pod nazivom Pametna lokalna samouprava, Pag, 2016.
14. *Zakon o finansiranju lokalne samouprave*, Službeni list Crne Gore, br. 3/2019.

Conclusion

FINANCING AND CO-FINANCING MODELS FOR THE PROJECTS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS - COMPARATIVE OVERVIEW AND IN THE RS

Nevenko Vranješ, Associate Professor

Faculty of Political Sciences, University in Banja Luka

Vladimir Đurić, Full Professor

Faculty of Law, Pan-European University Apeiron Banja Luka

The development of LGUs in the Republic of Srpska is a prerequisite for the development of the Republic of Srpska and its democratic capacities, since local self-government is a reflection not only of decentralization but also of the democratization of government.

The current state of LGU development is not satisfactory. LGUs in Republika Srpska do not have enough budget funds or enough subsidies from the central government to be able to meet their needs, while strategic development in such an environment cannot even be talked about.

Since Bosnia and Herzegovina, and therefore Republika Srpska, is committed to European integration, it is necessary to use the funds of the European Union, which as a potential candidate country had, as well as the funds of some other funds. LGUs have neither personnel nor financial capacity for project applications. They need help and support.

On the basis of a comparative analysis of neighboring countries and regions, we came to the point of view that it is necessary to establish a special entity in the form of a Fund for pre-financing and co-financing of projects in local self-government units in the Republic of Srpska. We believe that this would significantly encourage and help LGUs in their development.

УДК 35.077.2:341.231.14(497.11Крагујевац)
оригинални научни чланак

**ОГРАНИЧАВАЊЕ АКТА ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
КРОЗ ПОСТУПАК ПРЕД ОМБУДСМАНОМ СА ПОСЕБНИМ
ОСВРТОМ НА ПРАКСУ ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА
ГРАДА КРАГУЈЕВЦА**

**Др Зоран Јовановић¹
Јелена Миљивојевић²**

***Сажетак:** Аутори се у раду баве питањем односа између органа локалне самоуправе и омбудсмана као контролног органа власти. Акцентат ће бити, како на утврђивању незаконитости и неправилности у раду органа, тако и на мерама које се налажу за отклањање истих, али и овлашћења која у том циљу има омбудсман. Поступак пред омбудсманом на локалном нивоу подразумева иницирање истог од стране грађана чија су права повређена актима локалне администрације. На овај начин, аутори ће се у раду фокусирати на однос између органа локалне власти, али и заштиту људских и мањинских права, што је и примарни циљ поступања омбудсмана.*

***Кључне речи:** омбудсман, локална самоуправа, људска права, акти, препоруке.*

1. Уводна разматрања

Поступање омбудсмана на нивоу локалне самоуправе подразумева постојање једног независног и самосталног органа који кроз своје ак-

¹ Редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Јована Цвијића 1, e-mail: zjovanovic@jura.kg.ac.rs

² Докторанд на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, Локални омбудсман града Крагујевца, e-mail: jelenajovicickg@gmail.com

тивности утиче и на рад других органа у јединици локалне самоуправе.³ Постојање локалног омбудсмана условљено је факултативном нормом законодавца којом се предвиђа могућност, али не и обавеза његовог утврђивања.⁴ Када говоримо о факултативности, овде се мисли на случај нормирања од стране Закона о локалној самоуправи Републике Србије којим се, у само једном члану, предвиђа институција локалног омбудсмана.⁵ Наиме, чланом 97 Закона о локалној самоуправи⁶ предвиђено је да се у јединици локалне самоуправе може установити локални омбудсман који ће бити снабдевен овлашћењем да независно и самостално контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене акти-ма, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе.⁷ Као што се види из законског одређења, могућност установљења овог органа остављена је на одлучивање свакој јединици локалне самоуправе која ће својим нормативним уређењем дефинисати поступак и начин његовог рада.⁸ То су учиниле све веће јединице локалне самоуправе у Републици Србији које су, најпре својим статутима, као највишим правним актима, а потом и одлукама о локалним омбудсманима, установиле постојање овог органа и регулисале сва питања у вези са његовим радом.⁹

Једно од кључних питања јесте однос који постоји између локалних омбудсмана и других органа јединице локалне самоуправе.¹⁰ Тај

³ Димитријевић, П., Локални омбудсман, *Правни живот*, број 12/2006, Удружење правника Србије, Београд, 2006, стр. 322.

⁴ Ђорђевић, С., Јовановић, В., Ђулибрк, Д., *Закон о локалној самоуправи – годину дана после*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006, стр. 21.

⁵ Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 и 111/2021 – др закон.

⁶ Исто.

⁷ Исто.

⁸ Опширније вид. Јеринић, Ј., „Нова институција – грађански бранилац“, *Локална самоуправа – прописи и пракса и пракса*, број 1/05, Стална конференција градова и општина, Београд, 2005, стр. 60.

⁹ Свака јединица локалне самоуправе нормира посебним одлукама о локалном омбудсману поступак и начин рада истог. То је и проблем ако се има у виду факултативност нормирања ове установе. На предлог удружења локалних омбудсмана Републике Србије ради се на изради нацрта закона о локалним омбудсманима који би имао за циљ јединствено уређење овог питања у свим јединицама локалне самоуправе.

¹⁰ Вид. Теофиловић, П., „Локални омбудсмани у Србији – анализа положаја локалних омбудсмана у Србији са препорукама за њихово правилно устројавање и деловање“, у: Теофиловић, П., (ур.), *Савет за међунационалне односе и локални заштитник грађана у мултиетничким срединама*, Центар за истраживање етничитета, Београд, 2011, стр. 28, 35–36.

однос може се посматрати двојако. Са једне стране, омбудсман је орган који примарно контролише рад других органа локалне самоуправе и тиме представља својеврсног браниоца законитости и правилности аката истих. Са друге стране, омбудсман према органима локалне самоуправе иступа као самосталан и независан орган који штити права грађана и спроводи поступак по њиховим притужбама а ради заштите њихових права. Органи локалне самоуправе чији се рад контролише у поступку пред локалним омбудсманом су надлежне општинске/градске управе, али и већа као извршни органи власти на локалном нивоу. Овде се прави разлика, у зависности од тога да ли се иступа као првостепени или другостепени орган у поступку пред омбудсманом. Као резултат контролне функције омбудсмана може се иницирати измена одлука које доносе органи локалне самоуправе или наложити поступање истих по препорукама и предлозима који се дају тим поводом.¹¹

2. Основни принципи деловања локалног омбудсмана у јединицама локалне самоуправе

У јединицама локалне самоуправе које су својим статутима предвиделе постојање омбудсмана, дефинисани су и основни принципи по којима они делују у своме раду и иступању према другим органима локалне самоуправе. Ти принципи су: законитост, непристрасност, независност, неутралност и правичност. Принцип законитости, у најширем смислу, подразумева поступање свих на основу слова закона и у оквиру закона. Као гарант поштовања овог принципа, у већини јединица локалне самоуправе установљена је обавеза полагања заклетве приликом избора новог омбудсмана. Сматрамо да је то значајно, посебно имајући у виду да је његова примарна функција заштита људских и мањинских права на том подручју. Суштина деловања локалног омбудсмана јесте обезбеђење његове непристрасности и независности који се огледа кроз утицај и однос према органима извршне власти али и појединцима. Како локални омбудсман одговара за свој рад органу који га именује тј. бира, стога не можемо говорити да је апсолутно независан од законодавне власти, јер према њој има обавезу да подноси извештај о свом раду најмање једном годишње. Овде се мисли на однос према извршним органима власти као

¹¹ Опширније вид. Јанковић, С., „Локални омбудсмани у Србији“, *Локална самоуправа – прописи и пракса*, број 4/10, Стална конференција градова и општина, Београд, 2010, стр. 7.

органима који имају највише додирних тачака са грађанима због којих се и установљава постојање локалног омбудсмана. Елементи независности подразумевају непостојање било каквих притисака на омбудсмана, финансијску независност као и транспарентан избор и дужину трајања мандата. Принцип независности и непристрасности условљен је и транспарентношћу рада самог омбудсмана. Транспарентност се огледа кроз активности које спроводи у циљу промоција и трибина које организује а које се тичу људских права и аката којима исте могу бити повређене.¹² Правичност као принцип деловања локалног омбудсмана подразумева осигурање равноправности странака у поступку. Међутим, овде се намеће питање како гарантовати равноправност према органима јавне власти ако знамо да је наспрам грађана правно лице које иступа са позиције права јачега. Однос између грађана и органа јавне власти, свакако, трпи одређене последице са аспекта неравноправности.¹³ Ту се улога омбудсмана сматра изузетно важном јер на тај начин неутрално и непристрасно лице омогућава контролу или „баланс“ у односу према јавној управи. Положај омбудсмана директно је повезан са надлежностима која су му додељена као и са формом поступка који се пред њиме спроводе. Да би уопште могао да буде посредник у односу грађанин – орган јавне власти, претпоставка је постојање повређеног права или кршење истог. Један од посебних механизма контроле власти од стране омбудсмана свакако је и посредовање у решавању спорова мирним путем или медијација.¹⁴ Као нов појам или институт који се уводи у наш правни систем у пост-транзиционом периоду развоја државног и политичког система, медијација постаје изузетно значајан механизам заштите људских права, који је, нажалост, још увек у повоју. Однос позиције омбудсмана и медијације тесно је повезан, ако не и узајамно условљен. Да би се приступило медијацији потребно је да постоји повреда права или интереса, што је и претпоставка за деловање омбудсмана. Стога, бројне локалне самоуправе у својим одлукама дефинишу као једну од надлежности деловања омбудсмана управо и посредовање или медијацију. Ипак, медијација се

¹² Исто.

¹³ Упоредити: З. Вукелић (ур.), *Грађанско учешће на локалном нивоу – Анализа правног оквира и политике у Србији и другим европским земљама, истраживање постојећег стања*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006, стр. 57

¹⁴ У Републици Србији се користи термин посредовање у решавању спорова уместо термина медијација. Ипак, иста је још увек недовољно развијена због чега се сматра и занемарљивим утицајем на рад самог правосудног система у држави.

ограничава на спорни однос који постоји између грађанина и органа јавне власти чији је оснивач та локална самоуправа где је настала потреба за њеном применом.

Још један принцип на коме се темељи рад омбудсмана јесте и принцип самосталности у раду. Иако дефинисан у готово свим одлукама локалних самоуправа, често се занемарује из разлога недовољне обавештености како о функцијама омбудсмана тако и сфери његовог деловања. Самосталност у раду једна је од најважнијих ставки која је гарант не само независности него и делотворности одлука које доноси у поступку који се пред њиме спроводи. Са друге стране, самосталност је битна и са аспекта одлучивања о којим ће се питањима пред њим решавати. На основу овог принципа, омбудсману се даје на „слободу“ одлучивање о којим ће се питањима покренути поступак а нарочито уколико се ради о покретању поступка по сопственој иницијативи. Самосталност је повезана и кроз принцип неспојивости функције омбудсмана са другим јавним функцијама, чланством у политичким партијама и бављењем делатностима које могу утицати на његову независност у раду.¹⁵

3. Поступак пред локалним омбудсманом

Поступак пред локалним омбудсманом покреће се на два начина, и то: притужбом грађанина или по сопственој иницијативи.¹⁶ Притужбом се покреће поступак на захтев грађанина коме је повређено неко право актом, радњом или нечињењем органа, односно службе чији је оснивач локална самоуправа на чијем подручју омбудсман делује.¹⁷ Услов да се притужба поднесе је да су исцрпљена редовна правна средства или када против акта на који се притужба односи не постоје редовна правна средства, или би за подносиоца могла наступити велика и непоправљива штета ако би се сачекало окончање поступка по том правном средству. Као што се види из претходног, поступање омбудсмана на локалном нивоу претпоставља претходно решавање по уложеном правном средству. На овај начин се директно установљава узрочно-последични однос између органа локалне самоуправе и омбудсмана, чиме се, на извршан

¹⁵ Одлука о локалном омбудсману града Крагујевца, „Службени лист града Крагујевца“, бр. 37/2021 –пречишћен текст.

¹⁶ Члан. 17 Одлуке о локалном омбудсману града Крагујевца.

¹⁷ Исто.

начин, контролише не само првостепено поступање, већ и поступање након уложених правних средстава и одлучивања о истоме. Овде долази до изражаја контролна функција омбудсмана према органу локалне самоуправе. Та функција подразумева контролу законитости и целисходности аката које је донео у свом редовном поступку, као и у поступку по правном леку. Активну легитимацију за покретање поступка пред омбудсманом има свако лице које сматра да му је актом или радњом органа локалне самоуправе или пак службе, повређено неко право или на закону заснован интерес. Терет доказивања лежи на подносиоцу притужбе, који често уз исту доставља сва документа и податке којима располаже у вези са предметом. Ипак, поред предлога доказа које доставља сама странка, и сам омбудсман је снабдевен овлашћењима за прикупљање истих.¹⁸ У погледу самог покретања поступка пред омбудсманом на локалном нивоу, јако је значајно истаћи и чињеницу да се поступак не покреће по анонимним притужбама. Ово је у складу са начелом економичности и целисходности поступка, али рекли бисмо и правичности, јер само поступање подразумева и одређени степен ангажовања других органа и организација које су директно повезане са радом и поступањем омбудсмана, па се стога оваква одредница у одлукама јединица локалне самоуправе сматра изузетно значајном.

Када је упућена притужба, следећи корак је испитивање њене основаности. То подразумева обавезу на поступање омбудсмана у року од петнаест дана од дана подношења. У поступку по притужби, омбудсман је може одбацивати, усвојити или одбити.

Притужба се одбације у случајевима ако се, поступајући по њој, у поступку утврди да не садржи податке на основу којих се подносилац са сигурношћу може утврдити, не садржи друге прописане податке а подносилац не допуни притужбу ни у накнадно остављеном року, ако се односи на рад републичких органа односно служби, ако се односи на рад скупштине јединице локалне самоуправе или градоначелника или градског већа, да је поднета после рока за поступање, да се ради о поновљеној притужби или да нису искоришћена редовна правна средства као и у другим случајевима који су утврђени одлукама јединица локалне самоуправе.¹⁹

¹⁸ Члан 19 Одлуке о локалном омбудсману града Крагујевца.

¹⁹ Члан 25 Одлуке о локалном омбудсману града Крагујевца.

Ипак, омбудсман може одлучити да направи изузетак у појединим случајевима. То је онда када процени да би непокретање поступка довело до несразмерно великих трошкова и последица по подносиоца. У случају када се притужба одбаци, против одлуке о одбацивању притужбе није дозвољено правно средство.²⁰

У случајевима када не постоје основи за одбацивање притужбе, локални омбудсман покреће поступак и тада обавештава подносиоца притужбе, као и орган, односно службу на чије поступање се та притужба односи. У Одлуци о локалном омбудсману града Крагујевца, рок за покретање поступка је децидирано одређен као рок од петнаест дана од дана подношења притужбе.²¹ Када је поступак већ покренут, орган или служба дужни су да поступе и одговоре на захтев омбудсмана у року не краћем од осам и не дужем од петнаест дана од дана пријема обавештења о покретању поступка.

Међутим, на овом месту поставља се питање – шта ако орган, односно служба не поступи у датом случају. Да ли постоји неки механизам по којем ће бити на изванредан начин кажњен због таквог поступања? У оваквим ситуацијама, омбудсман има овлашћење да о томе обавести орган који врши надзор над његовим радом. На овакав начин се директно потврђује контролна функција омбудсмана према оранима јавне власти на локалном ниивоу.

У току самог поступка, орган односно служба дужни су да на захтев омбудсмана ставе на располагање све податке са којима располажу, као и да омогуће спровођење испитивања у вези са чињеницама које су од значаја за поступање омбудсмана по притужби. Осим увида, достављају се и копије документације која је од значаја за конкретан случај. Осим прикупљања документације, омбудсман има овлашћење и за узимањем изјава од изабраних, именованих и постављених лица, као и запослених у органу односно служби, а све у вези са случајем у коме поступа.²²

Приликом обраћања омбудсмана органу, односно служби, оставља се рок за достављање података, који не може бити дужи од петнаест дана. Ако орган, односно служба не поступи у остављеном року, онда се црпи овлашћење из контролне функције омбудсмана, а које се тиче обавештења надзорног органа о његовом непоступању.

²⁰ Исто.

²¹ Члан 26 Одлуке о локалном омбудсману града Крагујевца.

²² Члан 28 Одлуке о локалном омбудсману града Крагујевца.

У случајевима када се у току поступка пред омбудсманом утврди да нису повређена права грађана или да нема неправилности у раду органа, односно службе, доноси се одлука о обустављању поступка. Локални омбудсман може обуставити поступак у следећим случајевима: ако се утврди да је у току поступка орган односно служба отклонила повреду или недостатке на које се притужба односи, ако је подносилац притужбе задовољан одговором органа или службе, а у погледу предмета притужбе, ако подносилац одустане од притужбе или не покаже интерес или је након притужбе покренут други одговарајући поступак.²³

У случају када није обустављен поступак нити одбачена притужба, омбудсман доноси одлуку којом окончава исти. Одлука се доноси у форми мишљења, предлога и препоруке. Одлука се доноси искључиво у случајевима када је у току поступка омбудсман утврдио постојање повреде права грађана актима, односно радњама органа, односно служби органа јавне власти. Приликом доношења одлуке оставља се рок од петнаест дана да се по њој поступи, а ради отклањања утврђених неправилности.²⁴

У случајевима када се ни у остављеном року на отклоне неправилности у раду органа односно службе, о непоступању се обавештава орган који врши надзор над радом.²⁵

4. Правне последице одлука локалног омбудсмана и њихов значај у правном систему Србије

Одлуке локалног омбудсмана обавезујуће су за орган, односно службу локалне власти у вези са чијим радом је и настала притужба. У том смислу, у свом предлогу, мишљењу и препоруци, локални омбудсман може да предложи конкретно отклањање недостатака које су у вези са предлогом, предложи да се поново спроведе поступак ради исправљања недостатака, предложи покретање дисциплинског поступка као и одговарајућих поступака у случајевима кршења закона од органа, односно службеника који је поступао, предложи мере за унапређење односа и рада са грађанима.

²³ Члан 31 Одлуке о локалном омбудсману града Крагујевца.

²⁴ Члан 32 Одлуке о локалном омбудсману града Крагујевца.

²⁵ Исто.

Имајући у виду овакав начин поступања, закључујемо да је смисао постојања овог органа изузетно значајан, како са аспекта теорије о подели власти, тако и са аспекта односа двеју власти кроз призму контроле и утицаја једне на другу. Постојање институције омбудсмана значајно је, јер без њега се не би могла остварити контрола рада државних органа која је непосредно повезана са идејом остваривања и заштите људских права, а у циљу спречавања неправилности и незаконитости у раду управе према грађанима. Упоредноправно посматрано, постојање институције омбудсмана оправдава се тиме што се управо путем ове институције успоставља комбинација тзв. правне и политичке контроле органа управе. То је и разумљиво, с обзиром на чињеницу да је систем поделе власти успостављен са тежњом узајамне контроле органа власти и одржавања равнотеже власти међу њима. Стога, у анализи овог института, тежиште је на проучавању развоја институције омбудсмана као инструмента контроле која се остварује кроз покретање поступка по притужби грађана као и давањем препорука и мишљења органима јавне власти. На овај начин јасно се указује на чињеницу да, поред традиционалне судске и управне контроле управе, постоји потреба за увођењем и других инструмената контроле управе као што је институција омбудсмана. Бављење овом темом има за циљ да подстакне детаљнију нормативну уређеност овог питања.

Већина политиколога и конституционалиста говоре о три облика организације власти, или три система власти: председничком, парламентарном и мешовитом. Овакву поделу немогуће је замислити без претходног утврђивања представничке демократије, политичког либерализма и идеје владавине права. Кључно питање разматрања организације државне власти јесте питање односа и положаја законодавне и извршне власти. Овде се мисли на начин како једна власт утиче на другу и на тај начин постиже мању или већу равнотежу власти. Док се у председничком систему користи термин „кочница и равнотежа“, у полупредседничком и парламентарном систему се говори о „равнотежи“ органа државне власти. Неспорно је да за овакву улогу у политичком систему земље, законодавна и извршна власт морају имати одговарајуће инструменте за поступање у међусобном односу. Један од инструмената за контролу извршне власти, а који је настао и развијао се током деветнестог века, јесте институт омбудсмана или заштитника грађана.

У систему поделе власти, институција омбудсмана се јавља као независно и самостално тело са циљем вршења контроле и обезбеђења законитости у вршењу функција осталих органа власти. Институт омбудсмана први пут је установљен 1809. године у Шведској и од тада је доживео еволуцију како у функционалном смислу, тако и погледу проширења надлежности. Сама функција омбудсмана мењала се од „класичног“ до „мешовитог“, да би се на крају појавила и у форми „специјализованих“ омбудсмана.²⁶ Међутим, поред ове теорије о настанку и развоју институције омбудсмана, јако је занимљиво гледиште које заступа проф. Милков у свом раду „Настанак и развој институције омбудсмана“, а у коме износи став о „случајном“ настанку ове установе.²⁷ Наиме, како наводи проф. Милков, ова институција је настала услед „пуке случајности“, јер је тадашњи шведски краљ Карло Дванаести пребегао из земље услед рата са Русијом. Како није имао посебног изасланика за стање у ондашњој администрацији, одређује посебног краљевог представника, односно омбудсмана.²⁸

Класична форма омбудсмана подразумева првобитну форму у којој се овај институт развијао. Овде се мисли на институцију омбудсмана чија је примарна и једина надлежност контрола рада органа управе. Оваква форма омбудсмана настала је у скандинавским земљама и несумњиво је имала утицаја на даљи развој ове институције и уопштено конституисање у другим земљама. Мешовита или тзв. хибридна форма омбудсмана настала је током двадесетог века и као таква подразумева не само контролу носиоца државне управе, већ и инструмент за гаранцију и заштиту људских права од органа власти, при чему се не мисли само на управну власт.²⁹ Полазећи од оваквог одређења појма институције омбудсмана, посебно је од значаја утврђивање једне и друге форме са посебним освртом на предности и мане као и утицаја који и један и други модел имају на контролу органа управе у систему поделе власти. На овом месту, поставља се питање колико је ефикасан класичан, а колико

²⁶ Радиновић, Д., *Омбудсман и извршна власт – институција омбудсмана на почетку двадесетог века*, *Службени гласник*, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001, стр. 64–65.

²⁷ Милков, Д., *Настанак и развој институције омбудсмана*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2/2018, стр. 432–435.

²⁸ Исто.

²⁹ Лазаревић, М., *Различите форме хибридног модела омбудсмана са освртом на заштитника грађана у Србији*, *Политичка ревија*, бр. 4, Београд, 2017, стр. 119–136.

мешовити модел овог института. Са позиција надлежности, несумњиво је да се њеним сужавањем на контролну функцију постиже већа ефикасност. Но, вршење контролне функције подразумева и задирање у људска права, па се тиме оправдава и проширење надлежности, а тиме и постојање тзв. мешовитог модела института омбудсмана.

Поред питања надлежности омбудсмана у систему поделе власти, значајни су и услови за конституисање овог института, како на државном тако и на нивоу локалних самоуправа. Наиме, институт омбудсмана различит је од државе до државе. У већини држава уставновљен је државни или републички омбудсман, у појединим постоје и тзв. регионални омбудсмани, док су неке државе увеле и модел „локалног омбудсмана“. Кроз овакво одређење института омбудсмана одражава се и само државно уређење, или облик државног уређења, чиме се само потврђује веза овог института и самог система организације власти. Имајући у виду напред наведено, посебно је значајно анализирати положај и надлежност државног омбудсмана, тако и положај и надлежност регионалних и локалних омбудсмана.

Међутим, ако посматрамо првобитну функцију омбудсмана под којом се подразумева контрола органа управе, поставља се питање колико су у ствари форме специјализованих омбудсмана заиста омбудсмани, а у којој форми они представљају „искривљење“ ове установе.

Наиме, како је институт омбудсмана развијан специфичним редоследом од локалног до републичког нивоа, предмет истраживања подразумева и установљење и надлежности заштитника грађана Републике Србије, али и локалних омбудсмана. На овом месту посебно је значајно утврдити и односе између не само различитих форми већ и начина одређења ове установе на различитим нивоима власти, посебно однос између републичког и локалног заштитника или омбудсмана. У погледу односа локалног и републичког омбудсмана, значајно је да локални омбудсмани имају овлашћење на преусмеравање предмета из надлежности републичком заштитнику грађана. Ово се односи на притужбе које се тичу аката и поступања републичких органа или служби. Овакво овлашћење сматрамо веома значајним, јер се постиже већа економичност и ефикасност у раду, нарочито ако имамо у виду да тамо где је установљен локални омбудсман, грађани преко њега могу да посредним путем остваре заштиту својих права према органима јавне власти на републичком нивоу.

5. Закључна разматрања

Питање постојања омбудсмана на нивоу локалне самоуправе сматра се веома значајним са више аспеката. Прво, његовим установљењем јединица локалне самоуправе показује вољу ка јачању механизма заштите људских и мањинских права у односу на органе и службе чији је оснивач. Друго, актима и радњама омбудсмана даје се већи степен остваривања принципа контроле над радом извршних органа власти јер се управо кроз препоруке и мишљења утврђују неправилности и незаконитости као и механизми за њихово решавање. Контролна функција се у овом случају може посматрати као дуална. У првом степену се контролише рад органа, односно службе на коју је усмерена притужба грађана. У другом степену се приступа контроли од стране непосредно вишег органа, односно органа који врши надзор над њиховим радом. Да би се приступило овом начину реаговања, неопходно је претходно да се није испоштовала препорука или мишљење омбудсмана. Осим контролне функције, значај постојања ове институције огледа се и кроз његово одређење као „гаранта“ сигурности и заштите не само људских, већ и мањинских права на локалном нивоу. На овај начин, поступање омбудсмана сматра се важним чиниоцем у погледу сагледавања стања људских и мањинских права, које се посебно обрађује кроз годишњи извештај о раду омбудсмана. Овај извештај се подноси скупштини на одлучивање и објављује у средствима информисања, чиме се постиже и значајан степен транспарентности у раду ове установе.

Омбудсмани се у своме раду често сусрећу и са примерима кршења принципа родне равноправности, као и дискриминације у органима чији рад контролишу. У поступцима контроле рада органа управе, локални омбудсмани треба да се руководе и начелима родне равноправности због чега има одређена овлашћења у сврху организовања едукација, као и промоције примене прописа из ове области у свим облицима рада органа на нивоу локалне самоуправе.

Непристрасну и независну улогу имају сви локални омбудсмани у спровођењу поступака за утврђивање повреда права грађана. Доношењем препорука, предлога и мишљења даје се већи степен сигурности при заштити права грађана, јер таквим поступањем од стране омбудсмана обезбеђено је отклањање различитих незаконитости и неправилности у раду органа управе, чиме се унапређују права грађана према поступању у пословима из надлежности јединица локалне самоуправе.

LIMITATION OF THE LOCAL ADMINISTRATION BY THE ACT OF OMBUDSMAN WITH SPECIAL REFERENCE TO THE WORK OF THE LOCAL OMBUDSMAN IN KRAGUJEVAC

Zoran Jovanovic Ph.D.³⁰
Jelena Milivojevic

Summary: *The authors deal with the issue of the relationship between public administration and the local ombudsman. The emphasis will be on establishing illegality and irregularities in the work of the local administration. The main goal of this paper is to determine the connection between the proceedings before the ombudsman and the control of the work performed by the ombudsman. Proceedings before the ombudsman are initiated by a citizen's complaint that a human right has been violated. The authors will focus in this paper on the relationship between local government bodies and the protection of the human rights, which is the primary goal of the work of the ombudsman.*

Keywords: *ombudsman, local self-government, human rights, acts, recommendations*

ЛИТЕРАТУРА

1. Вукелић, З., *Грађанско учешће на локалном нивоу – Анализа правног оквира и политике у Србији и другим европским земљама, истраживање постојећег стања*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006.
2. Димитријевић, П., „Локални омбудсман“, *Правни живот*, бр. 12/2006, Удружење правника Србије, Београд, 2006.

³⁰ Full-time Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac, Serbia

3. Ђорђевић, С., Јовановић, В., Ћулибрк, Д., *Закон о локалној самоуправи – годину дана после*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006.
4. Јанковић, С., „Локални омбудсмани у Србији“, *Локална самоуправа – прописи и пракса*, број 4/10, Стална конференција градова и општина, Београд, 2010.
5. Јеринић, Ј., „Нова институција – грађански бранилац“, *Локална самоуправа – прописи и пракса и пракса*, број 1/05, Стална конференција градова и општина, Београд, 2005.
6. Лазаревић, М., *Различите форме хибридног модела омбудсмана са освртом на заштитника грађана у Србији*, Политичка ревија, бр. 4, Београд, 2017.
7. Милков, Д., *Настанак и развој институције омбудсмана*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2/2018.
8. Радиновић, Д., *Омбудсман и извршна власт – институција омбудсмана на почетку двадесетог века*, Службени гласник, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001.
9. Теофиловић, П., „Локални омбудсмани у Србији – анализа положаја локалних омбудсмана у Србији са препорукама за њихово правилно устројавање и деловање“, у: П. Теофиловић (ур.), *Савет за међунационалне односе и локални заштитник грађана у мултиетничким срединама*, Центар за истраживање етничитета, Београд, 2011, стр. 28, 35–36.
10. *Закон о локалној самоуправи*, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 и 111/2021– др закон. *Одлука о локалном омбудсману града Крагујевца*, „Службени лист града Крагујевца“, бр. 37/2021 – пречишћен текст.

УДК 35.077.2/3:316.334.2/4(4)
оригинални научни чланак

UČINCI EUROPEIZACIJE NA LOKALNU SAMOUPRAVU

Izv. prof. dr. sc. Dana Dobrić Jambrović¹

Sažetak: *Usprkos porastu utjecaja europskog zakonodavstva na lokalnu razinu vlasti i lokalne javne politike, lokalna je samouprava donedavno imala samo marginalnu ulogu u istraživanju europeizacijskih procesa. Stvaranjem jedinstvenog tržišta početkom devedesetih godina, proces europske integracije počeo je značajno utjecati na lokalne samouprave diljem Europe, a potom je razvoj europske regionalne i kohezijske politike imao za posljedicu prilagodbu političkih i upravnih struktura lokalnih jedinica država članica. No, utjecaj europske integracije nije jednosmjernan. Sustav višerazinskog upravljanja Europske unije i širenje utjecaja europeizacije na unutardržavne razine postavlja nove izazove europskim gradovima i lokalnim akterima te im omogućuje aktivno sudjelovanje i utjecaj na procese političkog odlučivanja na europskoj razini. U radu se najprije konceptualizira fenomen europeizacije, a nakon toga se identificiraju i obrađuju njezine dimenzije i mehanizmi u području lokalne samouprave. Naglasak je stavljen na provedbu europskog zakonodavstva od strane lokalnih vlasti te institucionalno i neinstitucionalno (posredno i neposredno) sudjelovanje lokalnih jedinica u europskom upravljanju. U pokušaju davanja odgovora na istraživačka pitanja autor je primijenio teorijske pristupe političkih znanosti, sociologije i međunarodnih odnosa te teleološku i lingvističku metodu.*

Ključne riječi: *vertikalna europeizacija, horizontalna europeizacija, lokalna samouprava, funkcionalne promjene, organizacijske promjene*

¹ Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Katedra za upravnu znanost, Hahlić 6, 51000 Rijeka, Hrvatska, e-mail: ddobric@pravri.hr.

1. Uvodno o europeizaciji

Europeizacija se kao aktualna tema obrađuje u okviru brojnih disciplina i u različitim kontekstima. Opravdano ju je okarakterizirati kao fenomen budući da joj se pripisuje veliki broj značenja te obuhvaća niz procesa. Prvo, europeizacija podrazumijeva pojavu *novih institucionalnih i funkcionalnih oblika europske vladavine*. U ovakvom tumačenju europeizacije naglasak je stavljen na Europsku uniju. Pritom se europeizacija ne smije shvatiti kao sinonim za proces europske integracije već se radi o pojmu koji obuhvaća načine na koje je taj proces redefinirao koncepcije vlasti na nacionalnoj i nadnacionalnoj razini. Radi se o stvaranju središta kolektivnog djelovanja koje bi uz to trebalo osigurati određeni stupanj koordinacije i koherentnosti. Europeizacija, stoga, predstavlja pojavu i razvoj političkih, pravnih i društvenih institucija na europskoj razini koje formaliziraju interakcije između različitih aktera, kao i pojavu *policy* mreža specijaliziranih za stvaranje mjerodavnih pravila Europske unije (Caporaso, 2007).

Drugo, europeizacija predstavlja *prilagođavanje nacionalnih institucionalnih struktura i procesa odlučivanja o javnim politikama* razvoju europske integracije, odnosno političkim i ekonomskim kretanjima na razini EU. Svaki višerazinski sustav upravljanja zahtijeva podjelu ovlasti i odgovornosti između različitih razina te mora, između ostalog, osigurati ravnotežu između jedinstva i različitost, središnju koordinaciju i lokalnu autonomiju (Olsen, 2002). Gledano s institucionalne perspektive, procesi eksperimentalnog učenja i kompetitivne selekcije ne polučuju uvijek savršene rezultate u smislu automatske, kontinuirane i precizne prilagodbe. Zahtjevi za prilagodbu često nisu dobro prihvaćeni od država članica ili se proces prilagodbe ne nadzire u mjeri koja je potrebna. Također, stupanj prilagodbe često nije u skladu sa stupnjem promjene kojoj bi institucije trebalo da se prilagode, a moguća je i situacija kada ne postoji nijedan optimalan institucionalni odgovor na promjene u okolini. Najčešći je slučaj da se iz postojećeg repertoara praksi odabere jedna koju bi se moglo iskoristiti. Upućene zahtjeve nacionalne vlasti interpretiraju i modificiraju u skladu s vlastitim tradicijama, institucijama, identitetima i resursima čime ograničavaju stupanj konvergencije i homogenizacije. U istraživanju europeizacije težište se stavlja upravo na utvrđivanje mjere konvergencije domaćih institucija i procesa odlučivanja europskom modelu. Ključno pitanje koje bi trebalo razriješiti jeste postiže li se konvergencija država

članica međudržavnim pregovaranjima ili preuzimanjem sve izgrađenijeg europskog modela.²

Treće, europeizacija također označava *podudarnost javnih politika*. U tom kontekstu do izražaja dolazi koncept izomorfizma (*isomorphism*) prema kojemu se organizacije „nose sa svojim okolišem na granicama i imitiraju okolišne elemente u svojim strukturama“ (Musa, 2014:44). U ovom smislu, razlikuju se izravna i neizravna europeizacija javnih politika. U prvom slučaju europeizacija se ostvaruje delegiranjem regulatornih ovlasti država članica na Europsku uniju, a u drugom slučaju, u različitoj mjeri međusobnim prilagođavanjem određenih javnih politika i/ili regulatornih okvira država članica (Harmsen i Wilson, 2000).

Uz to što proces europeizacije nameće niz problema nacionalnim političkim sustavima, može također otvoriti *nove mogućnosti glede odlučivanja o pitanjima koja se nalaze izvan nacionalnih okvira*. Vlade država članica moraju pronaći način za usklađivanje svih potencijalno kontradiktornih pritisaka koji dolaze s nacionalne i europske razine. Iako je jedno od načela politike EU-a zaštita temeljnih nacionalnih interesa, pojedine su države članice u određenim okolnostima primorane implementirati javne politike koje nemaju potporu unutar nacionalnog političkog sustava. U takvim slučajevima europeizacija predstavlja oblik vanjskog ograničenja domaćeg poretka. S druge strane, česta je situacija u kojoj vladajuća elita pod izgovorom zahtjeva koje upućuje te u skladu s vlastitim interesima nastoji implementirati određene politike koje na nacionalnoj razini inače ne bi uspjela nametnuti.

Vezano uz zemljopisno periferne i manje ekonomski razvijene države članice EU, europeizacija se može promatrati i kao *proces modernizacije* koji obuhvaća niz strukturalnih transformacijskih mjera. Takve se mjere provode u svrhu približavanja manje razvijenih zemalja ekonomskom i političkom modelu koji prevladava u naprednijim i utjecajnijim državama članicama. Strukturalne mjere usmjerene su općem smanjenju upravnog sustava,

² Europske institucije i proces odlučivanja različito se razvija unutar različitih institucionalnih sfera i područja javnih politika. Zbog toga postoje razlike u pritiscima za prilagodbu država članica kao i u njihovim odgovorima na te pritiske, odnosno načinima prilagodbe. Koliki će biti učinak pritisaka za prilagodbu u pojedinoj državi ovisi i o pravnom temelju promjene, radi li se o obvezujućim normama (*hard law*) ili neformalnim izvorima prava (*soft law*), zatim jesu li u određivanju konkretnih mjera sudjelovali i akteri koji treba da ih primijene, koliki je ekonomsko-financijski kapacitet pojedine države, itd. Također, važan je i stav nacionalnih vlasti prema europskim zahtjevima/pritiscima. Neke se države ponose svojim povijesnim dostignućima i nastoje zaštititi vlastite tradicije, dok se druge žele riješiti tereta prošlosti.

uključivanju dobrovoljnog, neprofitnog sektora u obavljanje javnih poslova i labavljenju veza u preostalim dijelovima sustava (odnosi se na političku i upravnu decentralizaciju, razdvajanje *policy* poslova od rutinskih, izvršnih zadataka, funkcionalnu neovisnost javnih službi i sl.).

Nadalje, europeizaciju možemo razmatrati u kontekstu *proširenja EU*. Državama se upućuju zahtjevi za usvajanjem pravne stečevine Unije, ispunjenjem političkih kriterija³ i upravnih standarda temeljem kojih se na godišnjoj razini procjenjuje njihov napredak. Prema Schimmelfennih i Sedelmeier (2017), do institucionalnih promjena najčešće dovodi model vanjskih poticaja temeljen na politici uvjetovanosti. Radi se o modelu u kojem je europeizacija pokrenuta od strane Unije uz „korištenje uvjetnih pozitivnih poticaja (u krajnjoj liniji članstva u EU) kao nagradu za države koje usvoje određena pravila specificirana od strane EU“.

Najširi pojam europeizacije odnosi se na *preoblikovanje identiteta* na europskoj razini na način da se relativizira važnost nacionalnog identiteta. Do promjena dolazi zbog dvodimenzionalnosti identiteta. Prva dimenzija je kumulativna i odnosi se na dispoziciju pojedinca da osjeća pripadnost više no jednoj skupini. Drugu karakterizira isključivost koja je izravna posljedica djelovanja nacionalnih političkih elita koje nastoje očuvati svoju moć i ovlasti donošenja odluka.

Konačno, europeizacija može označavati *transnacionalizam*⁴ i *kulturnu integraciju*. U ovom se kontekstu europeizacija odnosi na područja interakcije s kojima se građani Europe susreću svakodnevno. Takve međuljudske interakcije odraz su transnacionalnih i interkulturalnih odnosa koji jačaju usljed procesa globalizacije i europske integracije. Naglasak je stavljen na održavanje i prelaženje granica kako u smislu kulturnog i političkog identiteta, tako i glede pravnih, političkih i upravnih granica između država.

³ Četiri su skupine političkih kriterija: 1. kopenhaskim (1993) se zahtijeva izgradnja ili jačanje institucija koje će jamčiti demokraciju, vladavinu prava i ljudska prava, 2. madridski (1995) su usmjereni na prilagodbu upravnih i pravosudnih struktura, 3. luksemburški (1997) jačanju i unaprjeđenju institucija s ciljem postizanja veće pouzdanosti, i 4. Helsinški (1999) utvrđuju obvezu usvajanja vrijednosti i ciljeva iz osnivačkih ugovora (Cardona Peretó i Freibert, 2007).

⁴ Transnacionalizam je termin koji se najprije koristio u istraživanju migracija te se odnosio na aktivnosti migrantskih grupa koje su za posljedicu imale relativiziranje osnovnih značajka nacije–države. Danas se pojam transnacionalizma tumači vrlo ekstenzivno te obuhvaća niz multinacionalnih, nadsnacionalnih i transnacionalnih fenomena koji dovode do transformacije nacije–države. Transnacionalne aktivnosti prvenstveno provode neinstitucionalni akteri poput brojnih međunarodnih nevladinih organizacija koje svojim djelovanjem na globalnoj političkoj sceni umanjuju značenje granica nacija–država. Također, stvaraju eksteritorijalne zone u kojima je otežan pristup državnim institucijama (Božić, 2004).

Iako se navedene primjene pojma europeizacije prilično razlikuju jedne od drugih, svaka na svoj način pridonosi boljem razumijevanju EU i njegovog utjecaja na države članice. Također, ukazuju na različite aspekte političkih i društvenih promjena u suvremenoj Europi. Najjednostavnije rečeno, europeizacija označava ukupnost transformacija lokalnih, regionalnih, nacionalnih i međunarodnih struktura i odnosa vlasti, odnosno proces postajanja i bivanja sve više „europskim“. To se postiže promjenom načina djelovanja unutar i između pojedinih državnih tijela, odnosno, u širem smislu, djelovanja političara, državnih službenika, poduzetnika, poljoprivrednika, itd. (Harmsen i Wilson, 2000).

2. Konceptualizacija procesa europeizacije

Prvi pristup istraživanju fenomena europeizacije bio je usmjeren na ispitivanje utjecaja europske integracije na niže razine upravljanja, tj. na strukture, procese i javne politike u državama članicama (*top-down* pristup), dok su kasnije studije ukazale na važnost europeizacije prema gore, odnosno prenošenja ideja i praksi s država članica na nadnacionalnu razinu (*bottom-up* pristup) (Börzel i Risse, 2003). Unatoč evidentnom fokusiranju na istraživanje silaznog kauzaliteta (*downward causation*), opće je prihvaćeno stajalište o europeizaciji kao dvosmjernom procesu. Featherstone i Kazamias (2002) naglašavaju da države članice nisu samo pasivni primatelji europskih utjecaja. Interakcija između država članica i EU obuhvaća, s jedne strane, prenošenje preferencija lokalnih razina na europsku,⁵ a s druge, njihovu prilagodbu pritiscima s europske razine i implementaciju europskih javnih politika.

Nadalje, u istraživanju učinaka europeizacijskih procesa promjene u strukturi država članica moguće je identificirati u tri dimenzije: procesnoj (politički procesi; *politics*), funkcionalnoj (javne politike; *policy*) i strukturnoj

⁵ U ovom kontekstu Börzel ističe tri različite strategije koje države članice primjenjuju prilikom zastupanja nacionalnih interesa u natjecanju za europske politike. „Pace-Setting“ strategija uključuje aktivno oblikovanje europskih politika u skladu s domaćim preferencijama pojedine države članice. One na europsku razinu „izvoze“ domaće javne politike koje posljedično usvajaju ostale zemlje. Države članice koje odaberu primijeniti ovu strategiju, treba da imaju dovoljan kapacitet za uspješno pregovaranje i suprotstavljanje opoziciji država članica s divergentnim policy preferencijama. Druga je „Foot-Dragging“ strategija koja cilja opstruirati ili odugovlačiti uploading javnih politika drugih država članica kako bi se izbjegli troškovi implementacije. Konačno, „Fence-Sitting“ strategija je ambivalentna i usmjerena taktičkom sklapanju koalicija s prve dvije skupine država članica ili, pak, zauzimanju neutralnog položaja ovisno o problematici.

(političke strukture; *polity*).⁶ Razgraničenje tih dimenzija izvršeno je isključivo u analitičke svrhe, dok je u stvarnosti prisutna isprepletenost njihovih elemenata u međusobnom djelovanju.

Dimenzija političkih procesa vrlo je heterogeno područje u kojem nalazimo vezu između EU i domaćih političkih aktivnosti. Termin *politics* iznimno je široko određen te se najjednostavnije može definirati kao područje aktivnosti individualnih i kolektivnih aktera usmjerenih podržavanju ili osporavanju domaćih javnih politika te drugih aktivnosti, kao i izražavanju vlastitih interesa. Mnoge su forme provođenja takvih aktivnosti: glasanje na izborima i referendumu, ispitivanje javnog mišljenja putem anketa, društveni pokreti, interesne grupe, političke stranke, itd. (Ladrech, 2010). No, u usporedbi s akterima druge dvije dimenzije, prethodno spomenuti imaju slabu ili pak nikakvu formalnu interakciju s EU institucijama ili procesom odlučivanja na nadnacionalnoj razini. Dakle, utjecaj europeizacije na političke procese država članica je indirektan.

U dimenziji javnih politika najlakše je uočiti utjecaj EU. Zakonodavna djelatnost EU u najvećoj mjeri se odnosi na regulaciju unutarnjeg tržišta pa javne politike u pravilu obilježava ekonomski i regulatorni, a manje društveni i redistributivni karakter. Europska komisija pritom najčešće primjenjuje tradicionalnu metodu djelovanja koja se još naziva direktnom ili *hard* metodom. Obvezujuća regulativa donosi se temeljem prijedloga javnih politika koji su formulirani u skladu s ishodima međuvladinih pregovaranja. No, tradicionalna metoda se nadopunjuje tzv. otvorenom metodom koordinacije (*open method of coordination*, OMK) kao *soft* metodom. Države članice međusobnom suradnjom te razmjenom informacija i dobre prakse nastoje uskladiti nacionalne politike i osigurati ostvarenje ciljeva europskih politika, dok se Europska komisija pojavljuje kao savjetnik i promotor ideja. Ishodi takvih inicijativa nisu pravno obvezujući, već o državama članicama ovisi hoće li precizirati *policy* prijedloge i implementirati ih.

Dimenzija domaćih političkih institucija također je široko područje istraživanja koje obuhvaća nacionalne i lokalne političke institucije, njihove

⁶ Katenhusen i Lamping (2003) pod političkim procesima podrazumijevaju strukture oblikovanja, agregacije, posredovanja i zastupanja interesa te javni diskurs. Javne politike odnose se na političke sadržaje, instrumente i stilove te pristupe rješavanju problema. A u političke institucije ubrajaju politička pravila i postupke odlučivanja, pravne i upravne strukture, sustave teritorijalnog ustroja, nacionalnu tradiciju i identitet te gospodarstvo (Sošić, 2006).

međusobne odnose, središnju državnu upravu, odnose između zakonodavne i izvršne vlasti te pravosuđe. Promjene vidljive na razini središnjih vlasti su, primjerice, povećanje uloge predsjednika vlade, pojava novih koordinativnih tijela te organizacijskih jedinica unutar ministarstva nadležnih za EU *policy* poslove (Jurje, 2018). Također, europeizacijski procesi mogu se odnositi na ustavne izmjene u smislu ratifikacije temeljnih ugovora EU, promjenu prirode odnosa između središnje i lokalnih vlasti te formiranje odbora za EU poslove u okviru predstavničkih tijela. No, u istraživanju učinaka europeizacije fokus je stavljen na nacionalnu izvršnu vlast, nacionalno zakonodavno tijelo, nacionalne sudove i odnos između nacionalnih i lokalnih razina vlasti.

Glavni problem koji se javlja u istraživanju fenomena europeizacije je (ne)mogućnost određivanja mjerne jedinice kojom bi se objektivno mogla utvrditi mjera europeiziranosti država članica. U tom smislu Börzel (2005) nudi mjernu skalu s pet različitih odgovora koje države članice daju na adaptacijske pritiske. No, prije objašnjenja svakoga od njih potrebno je upozoriti da je vrlo zahtjevno definirati objektivna mjerila temeljem kojih bi se precizno razgraničio svaki od stupnjeva na mjernoj skali, u većini slučajeva potrebno je osloniti se na 'intuiciju i interpretativne vještine' istraživača (Radaelli i Pasquier, 2007).

Stupnjevi promjena kreću se od inercije i „ukopavanja“ (*retrenchment*) do apsorpcije, akomodacije i transformacije.⁷ Inercija podrazumijeva odsutnost promjene jer se države članice odupiru provođenju prilagodbe koja je potrebna da se udovolji europskim zahtjevima. U takvim slučajevima Europska komisija može pokrenuti sudski postupak protiv država članica što za posljedicu ima daljnje povećanje adaptacijskih pritisaka. Drugi je stupanj tzv. „ukopavanje“, a predstavlja situaciju u kojoj „otpor promjenama može imati paradoksalni učinak u smislu povećanja umjesto smanjenja nepodudarnosti između europske i domaće razine“ (Börzel, 2005). Apsorpcija predstavlja nizak stupanj prilagodbe pri čemu države članice usvajaju europske zahtjeve bez supstancijalnih promjena postojećih struktura i logike političkog ponašanja. Može se raditi, primjerice, o revidiranju strategija utvrđenih za postizanje određenih ciljeva ili o manjim institucionalnim promjenama usmjerenima redizajniranju načina na koje informacije vezane uz EU postaju prioritetno područje u zakonodavnom procesu. S druge strane, akomodacija

⁷ Budući da u prva dva slučaja ne dolazi do promjena domaćih struktura, pojedini analitičari ograničavaju mjernu skalu na tri točke: nizak (apsorpcija), umjeren (akomodacija) i visoki stupanj prilagodbe (transformacija).

je prilagođavanje postojećih procesa, institucija i politika bez promjene ključnih značajki i kolektivnih shvaćanja te označava umjereni stupanj prilagodbe. Adaptacijski pritisci su u ovom slučaju više izraženi. Najčešći način akomodacije je 'dodavanje' novih politika i institucija postojećima, ali bez mijenjanja potonjih. Primjerice, usvajanje europskih inicijativa o povećanju područja djelovanja određenog ministarstva kako bi se mogli usvojiti novi instrumenti usklađivanja javnih politika. Konačno, visoki stupanj prilagodbe postiže se transformacijom *policy* i sistemskih domaćih struktura. Transformacija može predstavljati potpuno zamjenjivanje postojećih s novim procesima, institucijama i politikama ili, pak, fundamentalno mijenjanje postojećih u pogledu njihovih ključnih značajki i/ili kolektivnih shvaćanja. Ladrech (2010) ističe da su fundamentalne promjene jako rijetke. Mogu se pojaviti u kriznim periodima kada EU intervenira u državu članicu u većoj mjeri nego što bi to činila u normalnim okolnostima. Osim toga, Börzel i Risse (2007) smatraju da do transformacije može doći ako *uploading* domaćih preferencija rezultira prijedlogom javnih politika koji će državama članicama olakšati namjeravano provođenje fundamentalnih promjena.

Sukladno različitosti sustava država članica varira stupanj utjecaja EU te intenzitet adaptacijskih pritisaka na svaku pojedinu od njih. Zbog toga je uvriježeno stajalište o izostanku konvergencije domaćih institucija, politika i procesa u odnosu na zajednički europski model. Međutim, istraživanja su također pokazala da EU nije izazvala ni divergenciju između država članica, tj. nije došlo do produblivanja razlika između njihovih institucija i politika (Börzel, 2005). Države članice koje se suočavaju sa sličnim pritiscima za prilagodbu, u pravilu, imaju i slične odgovore na te pritiske budući da u tom pogledu uče jedne od drugih. Stoga je moguće govoriti o konvergenciji u klasterima, odnosno skupinama u koje se države članice grupiraju prema sličnosti.⁸

⁸ Risse, Cowles i Caporaso (2001) ističu nekoliko razloga parcijalnosti konvergencije. Prvo, u Ugovoru o EZ je utvrđeno da se prilikom donošenja direktiva određuje samo ishod javne politike (*policy* ishod) koji se želi postići, a državama članicama se ostavlja na izbor na koji će način ostvariti ciljeve direktiva. Dakle, postupak implementacije europskog zakonodavstva obilježava diskrecija i fleksibilnost. Harmonizaciji i uniformnosti ne pridonosi ni načelo uzajamnog priznanja koje nalaže državama članicama da prihvate standarde drugih članica u cilju ostvarenja regionalne trgovine. Ovime je uspostavljen standard jednostrukog uvjetovanja u smislu da proizvodi moraju zadovoljiti kriterije samo jedne države. Drugo, europeizacija predstavlja kontinuiranu interakciju između uniformnosti sustava EU te različitosti i individualizma svake države članice. Iako sustav EU uvelike funkcionira prema pretpostavci o uniformnosti, tj. da se norme usvojene na europskoj razini uniformno primjenjuju u svim državama članicama, potrebno je njegovati i raznolikosti koje proizlaze iz različitih povijesnih i kulturnih tradicija država članica. Treći razlog parcijalne konvergencije treba tražiti u intervenirajućim faktorima koji posreduju između europskih

3. Utjecaj europeizacije na lokalne razine

Posljednjih četrdesetak godina europske zemlje su doživjele značajne promjene u odnosu između središnje i lokalnih vlasti. U tom smislu utjecaj europeizacije na države varira s obzirom na različitost njihovog teritorijalnog uređenja i sustava lokalne samouprave. Promjene su vidljive u nizu ograničenja, ali i novih mogućnosti djelovanja te načina ostvarenja utjecaja lokalnih jedinica. S jedne strane, EU dovodi u pitanje teritorijalnost koja je definirana tradicionalnim poimanjem države. Prijenosom ovlasti političkog odlučivanja s nacionalne na europsku razinu središnja vlast prestaje biti najviša vlast u okviru svojih granica. Zbog labavljenja hijerarhijskog odnosa između središnje i lokalnih vlasti dolazi do rekonfiguracije teritorijalnosti država članica. Lokalni akteri djeluju u političkom sistemu koji prelazi nacionalne granice i koji im omogućuje da ostvare svoje interese neovisno od središnje vlasti. Izravno mogu komunicirati s EU institucijama i surađivati sa lokalnim razinama drugih država članica.

S druge strane, europeizacijski procesi utječu na način na koji lokalne vlasti izvršavaju svoje funkcije. Pritom, najveću važnost ima regionalna politika EU te kohezijski i strukturni fondovi. Mogućnost prijavljivanja lokalnih jedinica za dobivanje sredstava iz fondova potaknula je njihovo sudjelovanje u aktivnostima lobiranja. Pojedine jedinice nastoje utjecati na proces donošenja odluka putem nacionalnih vlada, a ostale izravnim djelovanjem na europskoj razini, individualno ili u suradnji s drugim jedinicama. Dakle, regionalna politika EU povećala je mogućnosti sudjelovanja lokalnih aktera u *policy* procesu. Ovakva interakcija lokalne i europske razine vlasti obilježje je višerazinskog sustava upravljanja. Međutim, potrebno je istaknuti da je zapažena nejednakost u lokalnoj mobilizaciji kako između različitih država članicama, tako i unutar njih. U pravilu, kapacitetom jače lokalne jedinice više razine bolje su predstavljene na europskoj razini. Osim toga, namjera je Europske komisije osigurati sudjelovanje lokalnih vlasti u procesu oblikovanja i implementacije nacionalnih programa, što ne mora nužno utjecati na jačanje njihovog položaja spram središnje vlasti.

Europeizacija na lokalnoj razini također obuhvaća *download*, *upload* i horizontalnu komponentu (Crouch, 2018). Marshall (2005:7) definira *top down* europeizaciju lokalne samouprave kao promjene u politikama,

zahtjeva i ishoda domaćih promjena. Neovisno o stupnju adaptacijskih pritisaka svaka država raspolaže različitim institucijama i posredničkim faktorima koji olakšavaju ili ograničavaju implementaciju europskih politika što im onda daje nacionalno obilježje (*ibid.*).

djelovanju, preferencijama i sudionicima lokalnog sistema upravljanja koje su posljedica pregovaranja i implementacije EU programa. S druge strane, *bottom up* europeizacija predstavlja transfer inovativnih urbanih praksi na nadnacionalnu arenu u svrhu inkorporiranja lokalnih inicijativa u paneuropskim politikama i programima. Osim toga, gradovi su razvili različite instrumente za pojednostavljenje transfera najbolje prakse među sobom, što uvodi horizontalnu komponentu u proces europeizacije.

U prvom slučaju lokalne vlasti, kao dio hijerarhijski strukturiranog državnog sustava, implementiraju i provode europsku regulativu te nemaju izravnog utjecaja na proces političkog odlučivanja na razini EU. Stoga se na lokalnu samoupravu ne gleda kao na aktivni subjekt nego „zahvaćeni“ objekt. Za lokalne vlasti relevantna su tri područja regulirana europskim zakonodavstvom: unutarnje tržište, pravo okoliša i kohezijska politika (Bruszt i Vukov, 2017).⁹ Osim obvezujuće regulative, Europska unija u ovim područjima djeluje također putem različitih programa i financijskih instrumenata kako bi se ostvario što veći broj *policy* ciljeva.

Na *top down* europeizaciju lokalne razine vlasti odgovaraju premošćivanjem nacionalnih granica i ostvarenjem utjecaja u europskoj političkoj areni. Svoje ciljeve nastoje ostvariti lobiranjem institucija EU (posebice Odbora regija) i Vijeća Europe, čime se stvara izravna spona između lokalnih i nadnacionalne razine vlasti. Pojavom „vanjske politike“, pretežito gradova, i uključivanjem lokalnih aktera u transnacionalne prostore otvara se niz novih mogućnosti za njihovo djelovanje (Heinelt i Niederhafner, 2005).

Naposlijetku, do europeizacije lokalne samouprave može doći i bez sudjelovanja europskih institucija ili uz njihovu minimalnu, koordinativnu ulogu u procesu (primjerice, uloga Europske komisije u financiranju projekata putem fondova). Radi se o suradnji, izmjeni iskustva i najbolje prakse te pronalaženju inovativnih rješenja putem transnacionalnih mreža lokalnih jedinica (Guderjan, 2011). To uključuje i široki opseg koncepta poput povlačenje pouka (*lesson-drawing*) (Rose, 2005), prijenosa politika (*policy transfer*) (Bomberg i Peterson, 2000; Howell, 2004a; Evans, 2004) i konvergencije politika (*policy convergence*) (Holzinger i Knill, 2005; Musa, 2014). *Twinning* između lokalnih jedinica i formiranje transnacionalnih

⁹ Sbragia i Stolfi (2015) razrađuje ta područja kao politike izgradnje tržišta, poput unutarnjeg energetskog tržišta (*market-building policies*), politike ispravljanja neuravnoteženosti tržišta (*market-correcting policies*), politike ograničavanja neželjenih posljedica tržišta (*market-cushioning policies*) i netržišne politike, poput azila (*non-market policies*).

mreža lokalnih vlasti tvore novu dimenziju nastajanja „vanjske politike“ i paradiplomacije europskih gradova (Paquin, 2019: 55).¹⁰

3.1. Dimenzije europeizacije lokalnih razina

U analizi procesne dimenzije (*politics*) pažnja je najčešće usmjerena na političke stranke i interesne grupe. Glede političkih stranaka, EU nema izravne jurisdikcije nad njihovom organizacijom i aktivnostima, niti postoji njihovo izravno financiranje iz europskih sredstava koje bi ih motiviralo da ulože vlastite organizacijske resurse u preusmjeravanje djelovanja na europsku razinu. Iako se članovi političkih stranaka biraju u Europski parlament, njihovo je djelovanje i dalje primarno vezano uz domaću političku arenu, tj. izvršnu vlast i predstavničko tijelo. O europeizaciji političkih stranaka moguće je govoriti ukoliko, u tom smjeru, dolazi do promjene u njihovom programu, organizaciji, stranačkom natjecanju i povezivanja s europskim akterima, pri čemu je potrebno voditi računa da motiv promjene nije isključivo „domaće“ prirode. Istraživanja stranačkih programa pokazala su umjereni porast referiranja na EU te nešto slabije referiranje na specifične *policy* prijedloge (Ladrech, 2010). No, većina programa, u pravilu, sadrži poglavlje u kojem su izraženi stavovi stranke o položaju njihove države kao članice EU.

Jedna od posljedica europeizacije na organizacijsku strukturu političkih stranaka je povećanje stupnja autonomije vodstva. Također, može se uočiti umjereni rast broja unutarstranačkih položaja koji se bave EU pitanjima. Najčešće se, u tom pogledu, radi o sekcijama za međunarodne aktivnosti. Više je mogućnosti sudjelovanja stranačkog aparata na europskoj razini: (1) infiltriranje članova Europskog parlamenta u upravljačka tijela stranke, (2) uključivanje stranačkih predstavnika u transnacionalne stranačke federacije, (3) uključivanje predstavnika sekcija za međunarodne aktivnosti na europsku i svjetsku razinu, ili (4) izrada nacрта stranačkih manifesta i drugih *policy*

¹⁰ Koncept paradiplomacije odnosi se na međunarodne aktivnosti lokalnih vlasti koje se nalaze izvan kontrole njihovih središnjih vlada. Višerazinska priroda sustava EU omogućuje im uključivanje u javne politike izvan nacionalnih granica, primjerice putem odbora regija, kongresa lokalnih i regionalnih vlasti ili mreža lokalnih jedinica. Pored toga, paradiplomatske aktivnosti lokalnih aktera temelje se i na neformalnim kontaktima i personalnim mrežama koje je jako teško nadzirati te stoga pružaju dodatni impuls lokalnoj autonomiji. Time je izazvan dominantan položaj središnjih vlasti u procesu europskog odlučivanja i jer lokalni akteri „svojim izjavama ili akcijama ponekad čak dovode u pitanje službenu vanjsku politiku središnjih vlada“ (Kuznetsov, 2016: 3). Schulz (2003) naglašava da je participativni način upravljanja zamijenivši hijerarhijsko i kooperativno upravljanje doveo do značajnih promjena u logici utjecaja u europskom odlučivanju i triangulacije odnosa unutar europske zajednice.

dokumenata za europske parlamentarne izbore. Nadalje, eventualne promjene u stranačkom natjecanju može prouzročiti pojava euroskeptičnih ili antieuropskih političkih stranaka. Hoće li one imati utjecaja i izazvati promjene ovisi o broju glasova, tj. povjerenju koje će im biti ukazano na izborima. Konačno, proces europeizacije potiče uspostavljanje odnosa i uključivanje domaćih stranaka u transnacionalne federacije stranaka koje djeluju na europskoj razini (McCormick, 2011).

Za razliku od političkih stranaka, interesnim grupama nije primarni cilj zauzimanje vlasti iako podržavaju određenu stranku koja zastupa njihove interese. Također, interesne grupe ne ograničavaju svoje djelovanje isključivo na nacionalni politički sistem, kao što to čine političke stranke. Pored nacionalne arene mogu se aktivirati i na europskoj razini ukoliko je smatraju odgovarajućom političkom strukturom za ostvarenje svojih ciljeva. Europska komisija poziva domaće interesne grupe da pridonesu kreiranju europskih javnih politika putem pružanja informacija i davanja komentara na predloženu legislativu. Hoće li svoje djelovanje fokusirati na europsku razinu ovisi o isplativosti takvog angažmana u odnosu na nacionalnu razinu, a što se utvrđuje *cost-benefit* analizom. Stoga, smatra se da je europeizacija interesnih grupa prisutna ukoliko je došlo do preusmjerenja njihovih aktivnosti na nadnacionalnu razinu ili promjena u strategiji djelovanja u domaćoj areni. EU sustav višerazinskog upravljanja ključni je faktor motivacije nacionalnih interesnih grupa za stvaranje udruženja na europskoj razini i/ili izravno lobiranje EU institucija (Ladrech, 2005).

U istraživanju utjecaja europeizacije na domaće javne politike mora se obratiti pažnja na razlikovanje procesa *downloadinga* europske regulative koje su domaće strukture, uključujući lokalne vlasti, dužne implementirati u nacionalni pravni sustav od učinaka takve implementacije na domaće javne politike, uključujući lokalne. U prvom se slučaju može, primjerice, istraživati mjera podudarnosti između europskih i domaćih javnih politika te varijacije u mjeri podudarnosti između različitih zemalja. A kada su u pitanju učinci ili posljedice na javne politike, naglasak se u istraživanju stavlja na, primjerice, pronalaženje novih organizacijskih oblika formiranih u svrhu implementiranja EU politika, identificiranje promjena u postojećim nacionalnim politikama ili potpuno novih *policy* dimenzija koje do sada nisu postojale u domaćem sustavu (Ladrech, 2010: 11).

Dimenzija političkih institucija, između ostalog, obuhvaća i promjenu odnosa nacionalne i lokalnih razina vlasti. Proces europeizacije je lokalnim

vlastima otvorio nove mogućnosti djelovanja i kanale ostvarenja utjecaja. Jedna od posljedica redefiniranja državnosti država članica je aktiviranje lokalnih aktera u širem političkom sustavu koji prelazi nacionalne granice i u okviru kojega mogu razvijati i ostvarivati projekte neovisno od domaćeg kapitala. Regionalna politika EU, djelovanje Odbora regija EU i Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe te aktivnosti mreža lokalnih i regionalnih vlasti na europskoj razini mehanizmi su europeizacije koji lokalnim razinama omogućuju promoviranje svojih interesa i utjecaj na oblikovanje javnih politika.

3.2. Mehanizmi europeizacije lokalnih razina

Naposlijetku, potrebno je analizirati glavne mehanizme, odnosno aktere europeizacije lokalnih razina vlasti. Svrha analize je utvrđivanje načina i mogućnosti uključivanja lokalnih jedinica u europski integracijski proces i kreiranje europskih javnih politika. Osim utjecaja Europske unije, ključne su aktivnosti Vijeća Europe te mreža i udruženja lokalnih i regionalnih jedinica koje promiču njihove interese i participaciju u europskom upravljanju.

Europska unija nema isključive nadležnosti za reguliranje područja lokalne samouprave. Stoga, primarno i sekundarno zakonodavstvo EU ne uređuje to područje sustavno, već pojedinim odredbama. Takve se odredbe nalaze u aktima koji reguliraju druga područja i politike, i to u okviru onih pitanja koja mogu biti značajna i za lokalne vlasti. S druge strane, institucije EU usvojile su niz *soft-law* instrumenata, poput komunikacija, rezolucija i mišljenja, koji obrađuju različite tematike iz područja lokalne samouprave, ali ne proizvode pravne nego praktične učinke.

Osim propisima, EU utječe na lokalne razine regionalnom politikom te aktivnostima Odbora regija i Ureda za razvoj i suradnju. Doprinos regionalnom i lokalnom razvoju država članica daje Europska komisija. Naime, unutar Komisije ustrojena je Opća uprava za regionalnu politiku (*Directorate-General for Regional Policy*) čija je misija jačanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije regija i zemalja Europske unije.¹¹ Smanjenje razlika

¹¹ Teritorijalna kohezija postaje treća dimenzija kohezijske politike stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona (Protokol br. 28) i predstavljanjem strategije „Europa 2020“. Koncept teritorijalne kohezije gradi poveznice između ekonomske učinkovitosti, socijalne kohezije i ekološke ravnoteže stavljajući održivi razvoj različitih teritorija u središte kreiranja javnih politika (EC, 2008). Glavni su ciljevi ostvariti integrirani razvoj državnih područja, oblikovati javne politike prilagođene lokalnim potrebama i poticati suradnju između državnih područja u cilju jačanja europske integracije.

u stupnju razvoja postiže se ulaganjem u infrastrukturne projekte, izgradnju informacijskog društva, edukaciju i inovacije, održivi razvoj, razvoj novih proizvoda i proizvodnih metoda, energetska učinkovitost, itd., te poticanjem prekogranične suradnje. Na taj se način pomaže manje prosperitetnim državama ili onima koje se suočavaju sa strukturnim problemima poboljšanja kompetitivnosti i postizanja veće stope gospodarskog razvoja na održivi način (EC, 2008). Jedan je od ciljeva EU oblikovati učinkovitu i djelotvornu strukturnu politiku koja će biti od koristi europskim građanima i izravno pridonijeti stvaranju uvjeta za uspješno proširenje Europske unije u skladu s načelom razumnoga financijskog upravljanja (Bache, 2007). Regionalna politika je politika ulaganja, a njezino temeljno načelo financijska solidarnost koja se očituje u usmjeravanju financijskih sredstava kroz strukturne fondove. Njome se potiče stvaranje radnih mjesta, konkurentnost, gospodarski rast i poboljšanje kvalitete života.

Nadalje, Odbor regija predstavlja lokalne i regionalne interese država članica u procesu oblikovanja EU politika i zakonodavstva. Lisabonski ugovor ojačao je položaj Odbora naglašavajući obvezu EU institucija da ga konzultiraju glede novih prijedloga u područjima koja imaju utjecaj na regionalnu i lokalnu razinu upravljanja. Osim što svakodnevno surađuje s institucijama, održava kontakte sa svim ostalim dionicima koji predstavljaju lokalne i regionalne jedinice te civilno društvo.¹²

¹² Odbor regija održava odnose s različitim dionicima putem postupka konzultacija i strukturnog dijaloga. Konzultacije imaju za cilj uspostavljanje kontakata između izvjestitelja pojedine komisije i predstavnika različitih skupina dionika, poput udruženja lokalnih i regionalnih vlasti te lokalnih i regionalnih javnih službi. Dionici iznose svoja stajališta za koja će izvjestitelji odlučiti hoće li ih uzeti u obzir prilikom izrade nacrtu mišljenja. S druge strane, strukturni dijalog je novi oblik kontakta koji se primjenjuje pored postojećih metoda javnih i institucionalnih konzultacija s EU institucijama i čija je priroda nužno politička. Svrha je strukturnog dijaloga poboljšati zakonodavstvo EU uzimajući u obzir stajališta lokalnih i regionalnih udruženja prije nego započne formalni proces donošenja odluka, tj. u predzakonodavnoj fazi. Također se strukturnim dijalogom nastoji osigurati bolje razumijevanje *policy* smjernica, učiniti građanima funkcioniranje sustava EU transparentnijim i smislenijim te ojačati *policy* koordinacija između Europske komisije i lokalnih, odnosno regionalnih vlasti. Ideja o strukturnom dijalogu proizlazi iz Bijele knjige o europskoj vladavini (2001) u kojoj je naglašena potreba jačanja suradnje EU institucija s predstavnicima europskih regija i gradova. U skladu s time Europska komisija je usvojila „Komunikaciju o dijalogu s udruženjima lokalnih i regionalnih vlasti o oblikovanju EU politika“ u kojoj je naglašen trajni karakter i uključivanje Odbora regija u proces političkog odlučivanja. Dijalog može biti generalni ili tematski. U prvom se slučaju vodi s predsjednikom Europske komisije glede pitanja šireg interesa, poput godišnjeg programa rada EK-a. Tematski dijalog se, pak, vodi s pojedinim članom EK-a te se fokusira na specifično *policy* područje, primjerice komunikacijsku politiku, obrazovnu, energetska i sl.

Početkom 1990-ih godina Vijeće Europe započelo je s implementacijom programa pomoći i suradnje glede razvoja demokratske stabilnosti, tj. jačanja demokratskih institucija svojih država članica. U području lokalne demokracije programi su inspirirani Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi i pripremljeni u skladu s potrebama koje su izrazile nacionalne vlasti. Programi se financiraju iz proračuna Vijeća Europe te potporama Europske komisije i dobrovoljnim prilozima pojedinih članica Vijeća namijenjenih određenim projektima. Tri su temeljna strateška cilja programa povezana s implementacijom načela supsidijarnosti u pravni poredak država članica: (1) poticanje procesa decentralizacije, (2) potpora razvoju efektivne lokalne i regionalne samouprave i (3) ukorijeniti demokraciju na lokalnoj i regionalnoj razini. Pristup reformi lokalnih sustava vlasti obilježava uključivanje svih potencijalnih dionika i pripremanje nacionalnih planova za provođenje decentralizacije. Uz predloženu legislativu i institucionalne promjene oblikuju se i programi za jačanje kapaciteta što omogućuje integrativnu reformu lokalne samouprave. Sudjelovanje lokalnih i regionalnih vlasti u integracijskom procesu Vijeće Europe nastoji osigurati kroz aktivnosti Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, Centra izvrsnosti za dobro upravljanje, Europskog odbora za demokraciju i upravljanje te specijaliziranih ministarskih konferencija.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, kao savjetodavno tijelo Vijeća Europe, ima ulogu promovirati lokalnu i regionalnu demokraciju, unaprijediti lokalno i regionalno upravljanje, podupirati proces devolucije i regionalizacije te prekograničnu suradnju između gradova i regija. U tu svrhu usvojio je niz preporuka, rezolucija i mišljenja. U okviru Kongresa djeluje Odbor lokalnih vlasti čiji je rad usmjeren pretežno na praćenje lokalne demokracije u državama članicama, promatranje lokalnih izbora i podupiranje inicijativa koje promiču koheziju u europskim gradovima. No, nadležan je i za pitanja građanske participacije, interkulturalnog dijaloga, e-demokracije te poštivanje jednakosti i različitosti. O tim se pitanjima u Odboru vode rasprave i pripremaju nacrti preporuka i rezolucija koje se podnose na usvajanje Kongresu.

S Kongresom usko surađuje Centar izvrsnosti za dobro upravljanje. Izvršno je tijelo Vijeća Europe u području višerazinskog upravljanja koje daje potporu središnjim, regionalnim i lokalnim vlastima da poboljšaju svoje propise, institucionalne kapacitete i učinkovitost u pružanju usluga i ostvarivanju javne ovlasti. Svojim djelovanjem Centar nastoji državama članicama ukazati na važnost procesa decentralizacije te jačanja kapaciteta i uloge lokalnih vlasti. U tu svrhu nudi, u skladu s dobrom praksom

Europske unije, niz praktičnih programa i instrumenata iz različitih područja: upravljanje učinkom, sudjelovanje građana, obrazovanje i osposobljavanje, razmjena iskustva. Uz programe pravne pomoći važna inicijativa Centra je Strategija inovacije i dobrog upravljanja na lokalnoj razini koja je usvojena Deklaracijom iz Valencije iz 2007. godine.

Strategija se temelji na poukama i iskustvima država članica i njihove suradnje u okviru Vijeća Europe te sadrži dvanaest načela dobrog demokratskog upravljanja koja predstavljaju vodič javnim tijelima za poboljšanje kvalitete lokalnog upravljanja: (1) pravično vođenje izbornog postupka, predstavničke i participativne demokracije, (2) odazivnost lokalnih tijela, (3) efikasnost i efektivnost korištenja resursa, (4) otvorenost i transparentnost rada lokalne vlasti, (5) vladavina prava, (6) etičko ponašanje, (7) kompetentnost i kapacitet, (8) inovativnost i otvorenost promjenama, (9) održivost i orijentacija na dugoročnost, (10) kvalitetno financijsko upravljanje i (12) odgovornost. S obzirom na činjenicu da je lokalna razina građanima najbliža te da im pruža osnovne javne usluge, od iznimne je važnosti usvojiti načela dobrog lokalnog upravljanja. Stoga se pozivaju nacionalne i regionalne vlasti te udruženja lokalnih vlasti da se, u skladu sa svojim nadležnostima i ovlastima, obvežu svoje aktivnosti usmjeriti ostvarenju demokratskog upravljanja. Izrada akcijskog programa u tu svrhu predstavlja izraz javnog obvezivanja na poboljšanje kvalitete upravljanja i rada javnih službi (CDLR, 2007).

U okviru Vijeća Europe također djeluje Europski odbor za demokraciju i upravljanje koji ima četiri osnovna područja djelovanja. Prvo se područje odnosi na demokratsku participaciju i javnu etiku. Budući da učinkovitost demokracije ovisi o mogućnosti participacije građana u upravljanju nastoji se olakšati ostvarenje tog njihovog prava i povećati uloga u političkom odlučivanju i rješavanju lokalnih pitanja. Da bi se to postiglo, koriste se mjere poput povećanja transparentnosti, e-upravljanje, dobra komunikacija, promoviranje participacije među mladima, povećanje dostupnosti lokalnih političkih informacija i sl. Drugo područje obuhvaća institucionalnu strukturu i pravni okvir. Lokalne vlasti su ključni element europskog političkog sistema jer pružaju brojne usluge te su glavni akteri razvoja socijalnog i ekonomskog blagostanja građana. Odbor ispituje probleme vezane uz pravni i institucionalni okvir lokalnog upravljanja, strukturu lokalnih vlasti i djelovanje u različitim državama članicama te pronalazi načine za jačanje, harmonizaciju i unaprjeđenje sustava lokalne samouprave. Primjerice, nastoje se riješiti poteškoće na koje državne vlasti nailaze prilikom provođenja

teritorijalnih reformi ili se provodi institucionalni dijalog između različitih razina vlasti o pitanjima koja su im u zajedničkom interesu ili nadležnosti. U okviru trećeg područja, lokalne financije i javne službe, Europski odbor za lokalnu i regionalnu demokraciju nastoji osigurati dovoljno financijskih sredstava za obavljanje lokalnih poslova, kako bi lokalne i regionalne vlasti mogle građanima ponuditi što kvalitetnije i učinkovitije pružanje usluga. To se može postići ako vlasti imaju visoki stupanj autonomije u upravljanju vlastitim financijama, ako djeluju transparentno i imaju visoki stupanj odgovornosti. Naposljetku, četvrto područje uključuje prekograničnu suradnja. U tom smislu, promoviraju se mjere za jačanje povjerenja kako bi se unaprijedili dobrosusjedski odnosi i tolerancija, formiraju se prekogranična tijela za održavanje i unaprjeđenje prekograničnih odnosa te se povećava učinkovitost i djelatnost javnih usluga putem zajedničkih sadržaja i usluga.

Konačno, značajne su i aktivnosti transnacionalnih mreža u koje su okupljene europske lokalne i regionalne jedinice. Kao najaktivnije ističu se Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe (NALAS), Council of European Municipalities and Regions (CEMR), EUROCITIES, European Federation Local Authority Chief Executive Officer (UDiTE) and European Association for Local Democracy (ALDA). Većina njihovih aktivnosti usmjerene su proklamiranju implementacije načela dobrog lokalnog upravljanja u zemljama članicama (npr. supsidijarnost, participacija, transparentnost, odgovornost, održivost, kvaliteta i dostupnost javnih usluga i dr.) (Dobrić, 2016). Pored dokumenata koje usvajaju, tijela mreža izrađuju studije slučaja u svrhu dijeljenja najboljih praksi u oblikovanju (lokalnih) javnih politika, kao i izvješća o primjeni optimalnih mjera prema pojedinačnim potrebama i upitima članica. Na taj način mreže lokalnih jedinica također pridonose (horizontalnoj) europeizaciji država članica.

4. Umjesto zaključka

Mogućnosti sudjelovanja lokalnih jedinica u procesima upravljanja na europskoj razini povećavaju se usporedo s jačanjem procesa europske integracije koji za posljedicu ima labavljanje teritorijalnih političkih veza i raspodjelu regulatornih ovlasti između različitih institucionalnih razina. Dakle, proces europeizacije povećava broj relevantnih međunarodnih aktera, jača međunarodnu suradnju i prekogranični proces učenja. Sve veće ispreplitanje nacionalnih političkih sustava te nacionalnih i međunarodnih politika dovelo je do pojave višerazinskog upravljanja u Europi, u kojemu se lokalne vlasti

poimaju kao partneri u *policy* procesima. To znači da, osim implementacije europskih standarda (*downloading*), imaju mogućnosti prenositi (*uploading*) vlastite preferencije na nadnacionalnu razinu.

Iako se središnja, u prvom redu, izvršna vlast, i dalje smatra „glavnim partnerom“ europskih institucija, više faktora doprinosi jačanju položaja lokalnih razina vlasti u europskom okruženju. Radi se o različitim mehanizmima europeizacije lokalne samouprave, poput regionalne politike Europske unije, otvaranja predstavničkih ureda lokalnih jedinica u Briselu, djelovanje Odbora regija te Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, aktivnosti europskih mreža i udruženja lokalnih vlasti, i dr. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 2009. godine dodatno je ojačana uloga lokalne samouprave izričitim propisivanjem primjene načela supsidijarnosti na izvršavanje nadležnosti Europske unije. Osim toga, sastavni dio Lisabonskog ugovora čini i Protokol br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti u svim fazama zakonodavnog postupka.

Europeizacijski procesi potaknuli su reorganizaciju i promjene ustrojstva lokalnih jedinica, kao i primjenu strateškog i participativnog pristupa upravljanju. Unutarorganizacijske strukturne promjene obuhvaćaju ustrojavanje posebne organizacijske jedinice (odjela, ureda, službe) ili otvaranje novog radnog mjesta savjetnika (suradnika) nadležnog za poslove iz područja europskih integracija. Pored toga, kako bi se lokalne jedinice što bolje pripremile za korištenje sredstava iz europskih fondova, potrebno je da prihvate izazov strateškog planiranja razvojnih projekata.¹³ Takav pristup razvoju neophodna je prilagodba zahtjevima koje nameću europeizacijski (i globalizacijski) procesi. Naime, u kontekstu planiranja lokalnog razvoja Europska unija promiče načelo partnerstva, odnosno zajedničkog djelovanja teritorijalno i sektorski različitih aktera. U ovom slučaju načelo partnerstva implicira i participaciju svih koji u izradi i provedbi strategije razvoja mogu pronaći svoj interes.¹⁴ Pritom je moguće razlikovati horizontalnu i vertikalnu participaciju. Prvi oblik pretpostavlja sudjelovanje različitih sektora, društvenih skupina, proizvođača, trgovačkih društava, i dr., dok se vertikalna

¹³ Razvojni projekti sadrže strateške ciljeve i prioritete za njihovo ostvarenje. Prioriteti su konkretizirani strateškim mjerama u okviru kojih se određuju institucije odgovorne za provedbu projekta, predviđeno razdoblje provedbe, očekivani troškovi i izvori financiranja, nadzor provedbe, krajnji korisnici i konačne beneficije.

¹⁴ Naspram participativnog pristupa čije je glavno obilježje uključivanje građana u planiranje, tradicionalni se pristup sastoji u angažiranju vanjskih dionika (stručnjaka): međunarodnih organizacija, mreža, pojedinačnih poduzetnika, vlada drugih zemalja, i sl. (Stubbs, 2009: 155–156).

participacija odnosi na hijerarhiju između nacionalnih i lokalnih vlasti u procesu odlučivanja. Dakle, akteri u participativnom procesu mogu biti predstavnici lokalne i središnje vlasti, lokalno stanovništvo, organizacije civilnog društva, privatni sektor, znanstvene institucije, sponzori, itd. Konačno, posebnu ulogu u poticanju razvoja imaju lokalne razvojne agencije čije su ključne aktivnosti postizanje društvenog konsenzusa o strategiji razvoja te njezina izrada, poticanje umrežavanja i suradnje lokalnih jedinica, lokalnih poduzeća i građana. Krajnji je cilj njihove djelatnosti stvoriti privlačno okruženje za investitore i trgovinu.

THE EFFECTS OF EUROPEANIZATION ON LOCAL SELF-GOVERNMENT

Assoc. Prof. Dana Dobrić Jambrović¹⁵

Abstract: *Despite the increasing influence of European legislation on the subnational level of government and local public policy, until recently, the subnational level has played only a marginal role in exploring Europeanization processes. With the creation of the single market in the early 1990s, the process of European integration began to have a significant impact on local governments across Europe. Subsequently, the development of European regional and cohesion policy resulted in the adaptation of the political and administrative structures of the local units of the Member States. However, the impact of European integration is not one-sided. The European Union's multilevel governance system and the spread of the impact of Europeanization on interstate levels pose new challenges for European cities and local actors and enable them to actively participate and influence political decision-making processes at the European level. The paper first conceptualizes the phenomenon of Europeanization and then identifies and addresses its dimensions and mechanisms in the field of local self-government. Emphasis is placed on the implementation of European legislation by local authorities and the institutional and non-institutional (indirect and direct) participation of subnational units in European governance. In an attempt to provide answers to the research questions, the author used the legal analysis and the teleological and linguistic method.*

Keywords: *vertical Europeanization, horizontal Europeanization, local self-government, functional adjustments, organizational adjustments*

¹⁵ University of Rijeka, Faculty of Law, Chair of Administrative Science, Hahlić 6, 51000 Rijeka, Republic of Croatia, e-mail: ddboric@pravri.hr.

LITERATURA

1. Bache, Ian. 2007. "Cohesion Policy". U: Europeanization. New Research Agenda, ur. Paolo Graziano, Maarten P. Vink, 239-252. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
2. Bomberg, Elizabeth, John Peterson. 2000. "Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?". *Queen's Papers on Europeanisation* 2:1-15.
3. Božić, Saša. 2004. "Nacionalizam-nacija, 'transnacionalizam' – 'transnacija': mogućnosti terminološkog usklađivanja". *Revija za sociologiju* 3-4:187-203.
4. Börzel, Tanja A. 2005. "Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States". U: The Member States of European Union, ur. Simon Bulmer, Christian Lequesne, 45-70. Oxford: Oxford University Press.
5. Börzel, Tanja A., Diana Panke. 2010. "Europeanization". U: European Union politics, ur. Michelle Cini, Nives Perez-Solorzano Borragan, 405-417. Oxford: Oxford University Press.
6. Börzel, Tanja A., Thomas Risse. 2003. "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe". U: The Politics of Europeanization, ur. Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli, 57-82. Oxford: Oxford University Press.
7. Börzel, Tanja A., Thomas Risse, 2007. "Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics". U: Handbook of European Union, ur. Knud E. Jørgensen, Mark A. Pollack, Ben Rosamond, 483-504. London: Sage
8. Bruszt, Laszlo, Visnja Vukov. 2017. "Making states for the single market: European integration and the reshaping of economic states in the Southern and Eastern peripheries of Europe". *West European Politics* 4:663-687.
9. Caporaso, James. 2007. "The Three Worlds of Regional Integration Theory". U: "Europeanization. New Research Agenda", ur. P. Graziano i M.P. Vink (ur.) Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

10. Cardona Peretó, Francisco Anke Freibert. 2007. "The European Administrative Space and SIGMA Assessments of EU Candidate Countries". *Hrvatska javna uprava* 1:51-59.
11. Crouch, Graeme. 2018. "New Ways of Influence: 'Horizontal Europeanization in Southeast Europe". U: "Europeanization Revised: Central and Eastern Europe in the European Union", ur. Michał Matlak, Frank Schimmelfennig, Tomasz P. Woźniakowski, 38-54. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
12. Dobrić, Dana. 2016. "European good local governance standards in Croatia: An assessment". U: "Good Local Governance: Application of European Standards for Local Public Service in France and Croatia", ur. Didir Lhomme, Anamarija Musa, Stephan de La Rosa, 427-452. Bruylant-Larcier.
13. European Commission. 2008. Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength. A Green Paper. COM (2008) 616 final, 06.10.2008.
14. European Committee on Local and Regional Democracy. 2007. The Valencia Declaration. MCL-15 (2007) 5 final, 16.10.2007.
15. Evans, Mark. 2004. "Understanding Policy Transfer". U: Policy Transfer in Global Perspective, ur. Mark Evans, 10-44. Aldershot-Burlington: Ashgate.
16. Featherstone, Kevin, George Kazamias. 2000. "Introduction: Southern Europe and the Process of 'Europeanization'". *South European Society and Politics* 2:1-22, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13608740508539600?needAccess=true>
17. Goldsmith, Mike. 2003. "Variable geometry, multi-level governance: European integration and subnational government in the new millennium". U: The Politics of Europeanization, ur. Kevin Fetherstone, Claudio M. Radaelli, 112-133. Oxford: Oxford University Press.
18. Guderjan, Marius. 2011. "European Integration from a Local Government Perspective Theoretical Considerations". UACES Student Forum Conference, University of Surrey. June 30-July 1 2011.

19. Harmsen, Robert, Thomas M. Wilson. 2000. "Introduction: Approches to Europeanization". U: *Europeanization, Institutions, Identities and Citizenship*, ur. Robert Harmsen, Thomas M. Wilson, 13-26. Amsterdam-Atlanta: Rodopi.
20. Heinelt, Hubert, Stefan Niederhafner. 2005. „Cities and Organized Interest Intermediation in the EU Multi-level System". U: *Diskurs und Governance - Abschlussbericht der Forschungsabteilung „Zivilgesellschaft und transnationale Netzwerke“*, ur. Wolfgang van den Daele, Discussion Paper SP IV 2005-103, 76-88. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
21. Holzinger, Katharina, Christoph Knill. 2005. "Causes and conditions of cross-national policy convergence". *Journal of European Public Policy*, 12:775-796.
22. Howell, Kerry E. 2004. „Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches“. *Queen's Papers on Europeanisation* 3:1-13.
23. Jurje, Flavia. 2018. "Europeanization of New Member states: Effects on Domestic Political Structures". U: "Europeanization Revised: Central and Eastern Europe in the European Union", ur. Michał Matlak, Frank Schimmelfennig, Tomasz P. Woźniakowski, 55-71. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
24. Kuznetsov, Alexander S. 2016. *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*. London, New York: Routledge.
25. Ladrech, Robert. 2005. „The Europeanization of Interest Groups and Political Parties“. U: *The Member States of European Union*, ur. Simon Bulmer, Christian Lequesne, 317-337. Oxford: Oxford University Press.
26. Ladrech, Robert. 2010. *Europeanization and National Politics. The European Union Series: Palgrave Macmillan*.
27. Marshall, Adam J. 2005. "Europeanization at the urban level: local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction". *Journal of European Public Policy* 12:668-686.
28. McCormick, John. 2011. *Understanding the European Union: A Concise Introduction. The European Union Series: Palgrave Macmillan*.

29. Musa, Anamarija. 2014. *Agencijski model javne uprave*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
30. Olsen, Johan P. 2002. "The Many Faces of Europeanization". *Journal of Common Market Studies* 5:921-952.
31. Paquin, Stephane. 2019. "Paradiplomacy". U: "Global Diplomacy. An Introduction to Theory and Practice", ur. Thierry Balzacq, Frederic Charillon, Frederic Ramel, translated by William Snow, 49-62. Paris: Palgrave Macmillan.
32. Radaelli, Claudio M., Romain Pasquier. 2007. "Conceptual Issues". U: Europeanization. New Research Agenda, ur. Paolo Graziano, Maarten P. Vink, 35-45. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
33. Risse, Thomas, Cowles, Maria G., Caporaso, James. 2001. "Europeanization and Domestic Change: Introduction". U: Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, ur. Maria G. Cowles, James Caporaso, Thomas Risse, 1-20. Ithaca, London: Cornell University Press.
34. Rose, Richard. 2005. *Learning from Comparative Public Policy*. London-New York: Routledge.
35. Schimmelfennig, Frank, Ulrich Sedelmeier. 2017. "The Europeanization of Eastern Europe: The External Incentives Model Revisited". Paper for the JMF@25 conference, EUI, 22/23 June 2017.
36. Sbragia, Alberta, Francesco Stalfi. 2015. "Key Policies". U: The European Union: How does it work? ur. Daniel Kenealy, John Peterson, Richard Corbett, 97-117. Oxford: Oxford University Press.
37. Schulze, Claus J. 2003. "Cities and EU governance: policy-takers or policy-makers?" *Regional and Federal Studies* 13:121-147.
38. Sošić, Mario. 2006. "Europeizacija nacionalnih politika: concept i istraživački pristup". *Anali Hrvatskog politološkog društva* 3:229-246.
39. Stubbs, Paul. 2009. "Participacija, partnerstvo i/ili pomoć: unutarnji i vanjski dionici u održivom razvoju". U: Participativno upravljanje za održivi razvoj, ur. Željka Kordej-De Villa, 149-166. Zagreb: Ekonomski institut Zagreb.

УДК 347.91/.95:35.077.2/.3
оригинални научни чланак

НАДЛЕЖНОСТ ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ У ДРУГОСТЕПЕНОМ
УПРАВНОМ ПОСТУПКУ У ЈЕДИНИЦАМА
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Проф. др Дарко Голић¹⁶

The paper analyzes the needs and possible models of local government reform, in the part that refers to the jurisdiction for decision-making in the second-level administrative procedure in the area of original jurisdiction of local governments. In this regard, the backbone of this discussion is the strategic and planning documents that exist in Serbia. The basic dilemma stems from the existing solutions that foresee the decision-making of a purely political body, as a result of which it can be objected that this solution deviates from the need for depolitization and professionalization of local administration. On the other hand, the capacities of local self-government are not sufficient to easily introduce new bodies and expand the local civil service apparatus. Consideration of the organizational aspects of second-instance decision-making is based on the need for its depoliticization. This includes an analysis of the position and role of the local administration, the jurisdiction of the municipal council, the normative framework of inter-municipal cooperation, issues of employees in local self-government bodies, etc.

Keywords: *second instance decision-making, administrative procedure, local self-government.*

¹⁶ Ванредни професор, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, e-mail: g.darko83@gmail.com

Увод

Систем локалне самоуправе представља сложену и динамичну целину различитих елемената, детерминисаних многобројним ванправним факторима, чија проблематизација и континуирано преиспитивање представљају део јавне политике, која резултира усвајањем стратешких, планских и оперативних докумената у оквиру владе и надлежних министарстава, уз учешће бројних других релевантних субјеката који учествују у креирању јавних политика. Потребу преиспитивања оправдава недовољно стабилан друштвени, политички и економски амбијент у коме локална самоуправа обитава, посебно уколико је он оптерећен околностима које карактеришу државе бивше Југославије и уопште државе које су пролазиле тзв. транзицију.

Трагање за најбољим моделима система или најадекватнијим поретком његових елемената представља практично континуирану делатност још од 1990. године, када је новим Уставом успостављен и нов систем територијалне организације и локалне самоуправе у Србији, заснован на моделу који постоји и данас. Тај процес је резултирао и новим Уставом, мноштвом системских закона који су доношени, преиспитивани и мењани у међувремену. Организација власти унутар јединица локалне самоуправе, дистрибуција надлежности између нивоа власти и професионализација њеног службеничког апарата, испоставило се, представљају вечито актуелну (и политичкој проблематизацији склону) тему, са мноштвом иновација, креативности, „европских стандарда“ и реформи свега тога, али коначан ефекат није претерано значајан у неком смислу који би се окарактерисао као неспорно прогресиван и трајно одржив. Локална самоуправа, упркос њеном основном циљу, у свом функционалном аспекту још увек није „сервис грађана“, није институционални механизам за решавање њихових заједничких потреба и вршење квалитетних јавних служби, најисполитизованија је институција, иако јој то не би смела бити примарна одлика, она уместо решења и даље представља проблем, барем у већини јединица (што је све шири феномен), те предмет вечитих стратешких, планских и коначно законодавних реформских захвата. Чини се, понекад, да се документи о реформама по бројности и обиму не налазе у сразмери са стварним и мерљивим позитивним ефектима и користима, али то не умањује потребу да се они анализирају, те да се у оквиру постављених политичких циљева трага за бољим решењима, са ризиком да се остане на нивоу сумњи у погледу коначних ефеката овог политичког процеса.

У овом раду анализирају се потребе, могућности и могући модели реформе локалне управе, у делу који се односи на надлежност за одлучивање у другостепеном управном поступку у области изворних послова локалне самоуправе. С тим у вези. окосницу овог разматрања чине стратешки и плански документи који постоје у Србији. Основна дилема проистиче из постојећих решења која предвиђају одлучивање чисто политичког органа, услед чега се том решењу може приговорити да одступа од потребе деполитизације и професионализације локалне управе. С друге стране, капацитети локалне самоуправе нису довољни да би се олако уводили нови органи и ширио локални службенички апарат.

Стратешки и плански документи

Предмет овог рада одређен је циљевима који су утврђени одговарајућим стратешким и планским документима. Они произлазе из анализе стања у области система локалне самоуправе, идентификованих проблема и слабости институционалног оквира. Идући од најопштијих ка посебним и конкретним, сви ови документи имају амбицију да обезбеде ефикаснију локалну самоуправу, са добрим управљањем и квалитетним јавним услугама, које није могуће постићи без задирања у њен институционални аспект – систем њених органа и међусобних односа, првенствено у погледу изворних послова. Документи који су наведени не подразумевају промену концепта нити система локалне самоуправе, уосталом уставни оквир то не омогућава, али обухватају читав низ елемената система у погледу којих се предвиђају реформски захвати, од којих је предмет ове анализе првенствено питање другостепеног управног одлучивања.

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године¹⁷ дефинише циљ реформе система локалне самоуправе, а то је „изградња модерне, професионалне, ефикасне и одговорне локалне самоуправе која је способна да пружа квалитетне јавне услуге грађанима и привреди, да примењује начела доброг управљања у свом раду и да својим деловањем унапређује квалитет живота грађана и доприноси равномерном развоју Републике Србије.“ У Стратегији, као свеобухватном документу, наводи се да унапређен (говори се чак и о „новом“) систем локалне самоуправе подразумева редефинисање положаја

и значаја локалне самоуправе и примену принципа супсидијарности у управљању јавним пословима, пуно учешће грађана и локалне заједнице у процесу доношења одлука на локалном нивоу, даљи развој капацитета локалне самоуправе и реформисање и побољшање њене организације у складу са потребама локалне заједнице, стабилан и одржив систем финансирања локалне самоуправе који обезбеђује предвидљивост и доволност прихода локалне самоуправе, дугорочно планирање локалног развоја и подстицање локалног економског развоја, наставак реформе ефикасности рада локалне управе и локалних јавних служби и јачање квалитета и доступности њихових услуга према грађанима и привреди, унапређење међуопштинске сарадње и међусобних односа различитих нивоа јавне власти у заједничком управљању јавним пословима и развоју Републике Србије. Постизање ових циљева обухвата широк спектар елемената система, питања и мера које би требало предузети, а већи број њих се више или мање дотиче и питања који је предмет овог рада.

Програм за реформу система локалне самоуправе, као интегрални део Стратегије, представља политички и плански оквир за развијање система локалне самоуправе и за припрему других докумената јавних политика, закона, подзаконских аката и развојних пројеката чији је циљ „развој система локалне самоуправе у складу са усвојеном визијом, циљевима и мерама за реформу који су садржани у овом програму.“

Посебан циљ утврђен Стратегијом (циљ 8) представља општи циљ Програма реформе система локалне самоуправе, на основу кога су дефинисана четири посебна циља која треба да воде планираним исходима његовог спровођења. То су: 1. Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе; 2. Унапређење система финансирања локалне самоуправе; 3. Унапређење организације и капацитета локалне самоуправе; 4. Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа.

Акциони план за период од 2021. до 2023. године, који је саставни део Програма, апострофира елементе који би нужно требало да буду редефинисани. У делу који се односи на унапређење вертикалног и хоризонталног надзора у обављању изворних и поверених послова (мера 1.6) наводи се да квалитетан систем надзора над обављањем изворних и поверених послова јединица локалне самоуправе представља предуслов за квалитетно испуњавање надлежности локалне самоуправе. У том смислу предвиђа се његово унапређење, што подразумева измену прав-

ног оквира, као и јачање техничких и стручних капацитета у циљу квалитетнијег вршења надзора. Први ниво унапређења усмерен је на редефинисање процеса другостепеног одлучивања у области изворних послова и разматрање могућности за оснивање посебног локалног органа или међуопштинског органа који обавља ове послове како би се питање управног одлучивања изместило из општинског или градског већа, које је првенствено политички орган.

Разматрање питања организационих аспеката другостепеног одлучивања заснива се на потреби његове деполитизације.¹⁸ То подразумева анализу положаја и улоге општинске управе, надлежности општинског већа, нормативног оквира међуопштинске сарадње, првенствено у погледу изворних послова, питања запослених у органима локалне самоуправе, те одређених питања из Закона о општем управном поступку.

Позитивноправни аспект

Једностепена, монотипска локална самоуправа (са минималним одступањем у погледу градова), са модификованим скупштинским системом власти, те једностепеном локалном управом, представљају системске карактеристике локалне самоуправе у Србији.¹⁹ Законско уређивање организационе структуре не оставља велики простор за самоорганизовање, али он у постојећем оквиру није ни занемарљив, првенствено у погледу општинске управе. Организована у једном или више организа-

18 Централно питање је питање њене мере, односно одговарајућег односа између политичких и деполитизованих органа. Врањеш наводи да нема развоја нити напретка локалне самоуправе као и њене демократизације без успјешне деполитизације. Деполитизација, према његовом мишљењу, не значи потпуно одсуство политике у локалној самоуправи, она је неминовна у демократским друштвима, али политички утицај мора да буде сведен на пројектовање и реализацију прогресивних политика које се артикулишу у локалним представничким органима. Врањеш, Н. (2020). *Локална самоуправа*. Бањалука: Факултет политичких наука Универзитета, стр. 63.

19 Марковић, Р. (2015). *Уставно право* (20. осавремењено изд.). Београд: Правни факултет Универзитета – Центар за издаваштво и информисање и Досије студио, стр. 418.

ционих облика, за вршење управних (изворних и поверених), стручних и административних послова, функционално подређена општинском већу као надзорном органу и посредно скупштини као највишем општинском органу, општинска управа представља најосетљивији сегмент институционалног оквира локалне самоуправе. Имајући у виду да према Закону о локалној самоуправи²⁰ локална самоуправа поседује ограничено право да самостално уреди сопствену организацију, које је опет најшире баш у погледу локалне управе, са могућношћу да под одређеним условима (преко 50.000 ст.) оснује једну или више управа за различите области, те да путем међуопштинске сарадње организује заједничко вршење одређених послова, законска интервенција представља нужан инструмент реформе питања другостепеног одлучивања. Њиме се не мора нужно успоставити једнообразан институционални механизам за сваку јединицу.

Положај и улога извршних органа (председник општине и веће), те положај локалне управе указују на извесну модификацију скупштинског система, јер изузев права организационог карактера, према ком на предлог општинског већа доноси акт о организацији општинске управе, скупштина нема директне везе са радом локалне управе. Оправдање тог решења састоји се у потреби деполитизације управе, где одсуство изборних и надзорних овлашћења општинску управу ослобађа директног политичког утицаја скупштине, али не и других органа који су по својој природи политички, чак и више. Наиме, иако је идеја раздвајања и различитог организовања извршних органа за циљ имала јасније раздвајање управних и стручних од политичких послова, уочава се постојање значајних, суштинских овлашћења председника општине (градоначелника) и општинског (градског) већа према општинској (градској) управи. Председник општине усмерава и усклађује њен рад, наредбодавац је извршења буџета, а статутом или другим општим актом општине могу се утврдити и други послови које он обавља, а који су, по природи његове функције и општег делокруга локалне управе, са њом повезани. С друге стране, надзор над радом управе, који укључује и право да поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом општине, те посебно другостепено решавање у управним стварима из надлежности општине, као и постављење и разрешење начелника управе, прописивање унутрашњег

²⁰ Сл. гласник РС, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон

уређења врши општинско (градско) веће, оно решава сукоб надлежности између општинске управе и предузећа, организација и установа кад на основу одлуке скупштине општине одлучују о појединим правима грађана, правних лица или других странака, као и између општинских управа за поједине области, одлучује о изузећу начелника општинске управе итд. Нека од ових овлашћења нужна су за складно функционисање система и одговарају самој природи извршне функције и концепту одговорности, али се уочава и неусклађеност идеје деполитизације са неким од ових овлашћења, првенствено у погледу другостепеног решавања од стране чисто политичког органа.²¹

Имајући у виду да веће представља класичан политички орган, који је одраз скупштинске већине која га бира и којој је политички одговорно, његова овлашћења општинску управу не чине имуном на политичке утицаје, напротив. Њен деполитизован, професионалан и стручни карактер се, ипак, у већој мери обезбеђује (или може обезбедити) путем закона који уређује локални службенички систем – систем класификације, селекције, напредовања и награђивања њених кадрова.

Општинска управа такође извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини. Међутим, према Закону о локалној самоуправи надлежност општинског већа обухвата и старање о извршавању поверених послова. Уколико се има у виду да између општинског већа и органа државне (покрајинске) управе не постоје директни односи, нити одговорност, домаћај ове надлежности већа је упитан. Он се може односити на питања општег надзора над радом управе који веће врши, те евентуално посебних законских прописа којима се неки посао поверава, где се у вези с њим успоставља посебан однос, мимо онога који је уређен Законом о државној управи,²² који уређује општи режим надзора.

Из описаног положаја да се закључити да су, упркос идеји да се кроз концепт јединства власти мимо стандардних односа политичких органа, позиционира професионализована, деполитизована локална управа, у систем локалних органа у Србији уграђена одређена решења свој-

²¹ Блажић наводи да је деполитизација један од основних принципа Европске повеље о локалној самоуправи, који у основи значи забрану уплитања политике у начин запошљавања, одлучивања, доношења управних аката, као и у другим сферама функционисања локалне самоуправе. Блажић, Ђ. (2011). *Систем локалне самоуправе*. Подгорица: Факултет за државне и европске студије, стр. 111.

²² Сл. гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон.

ствена парламентарном систему, у којој је управа функционално чврсто повезана са извршном власти. Та чињеница не мора сама по себи бити лоша, нити је изузетак у упоредном праву.²³ Наиме, извршни органи генерално, како инокосни тако и колегијални, својим укупним (иницијативним, посредујућим, координишућим, надзорним) положајем и улогом, представљају основни извор кохезије у систему локалних органа и служби. У односу на локални управни апарат, извршни органи наступају у усмеравајућој и контролној улози. Дакле, њихова функција, како према представничком телу, тако и према локалној управи, доводи до тога да извршни органи постају суштински основни елеменат локалног система управљања.²⁴ Ипак, у функцији доследног спровођења концепта деполитизације, у најделикатнијем питању (другостепено решавање) његова улога могла би бити редуцирана.

Измештање другостепеног одлучивања из општинског већа могуће је кроз формирање посебног органа. Ипак, број послова таквог органа, упркос различитим областима у којима локална самоуправа располаже изворним надлежностима, није тако велики, иако природа тих послова подразумева и посебна знања. С друге стране, јединице локалне самоуправе поседују различите материјалне и персоналне капацитете, где велики број њих ионако има хроничан проблем са прекобројном администрацијом, оскудним ресурсима и недостатком средстава. Стога би се ти фактори морали узети у обзир приликом иновирања законских решења. Стратешки и плански документи у том погледу равноправно третирају питање образовања новог органа и међуопштинске сарадње.²⁵

²³ Примери градоначелника као политичког и нотара као професионалног руководиоца, у Чешкој веће и гувернер као политички и секретар-директор као професионални, у Словенији (градо) начелник и секретар, у Данској градоначелник и одбори као политички и секретари одељења као професионални итд. Више о томе у: Голић, Д, Матић, Д. (2021). Положај и организација локалне управе у Републици Србији и Републици Српској, *Правна ријеч*, Међународно саветовање Октобарски правнички дани, стр. 113–134.

²⁴ Влатковић, М., Голић, Д. (2021). *Право локалне самоуправе*. Нови Сад: Правни факултет за привреду и правосуђе, стр. 101.

²⁵ Вучетић међуопштинску сарадњу сматра обликом *територијалне реформе*, која се разликује од земље до земље према саставу, броју, врстама, надлежностима, институционализацији, степену демократског легитимитета. Вучетић, Д. (2009). Међуопштинска сарадња као вид територијалне реформе. *Правни живот: тематски број Право и време*, 58 (11), стр. 412.

Другостепени орган

Одредба Закона о локалној самоуправи (чл. 46, т. 5) према којој општинско веће решава у управном поступку у другом степену у стварима из надлежности општине, наведеним планским документима оцењена је спорном, са јасно назначеном потребом да буде промењена. Није спорно да је општинско веће политички орган, да је оно институционализовано по узору на владу, као интегративни, политички одговоран извршни орган. Такође, скупштински концепт власти, са професионалном управом како је уређена законом, у одређеној мери преплиће улогу председника и већа. Уз то, монотипски карактер јединица локалне самоуправе путем већа оптерећује капацитете малих и неразвијених јединица, те ствара простор за политичка намиривања и „поделу плена“ мимо стварне потребе локалних заједница. Ипак, постојање оваквих органа није ретко у упоредном праву, с тим да се негде он искључује у малим јединицама. Такође, упркос скоро стандардном решењу о професионалној локалној управи, њеном руковођењу и самосталности, политички органи, инокосног или колегијалног карактера, по правилу имају надзорна овлашћења, укључујући и одлучивање по жалби на акте локалне управе.

Имајући у виду да концепт деполитизоване, професионалне управе није доведен до краја, јер другостепено одлучивање поверава политичком органу, алтернатива постојећем решењу би била законско установљавање посебног другостепеног органа. Тај орган би се, хипотетички, могао организовати по узору на постојећу локалну управу, као њена друга компонента. Ипак, имајући у виду број и карактер његових могућих послова, да се он своди на само део онога што обухвата локална управа, а да су могућности за новим органима, кадровима и средствима лимитиране у већем броју јединица, а опет да је тај део послова са стручног аспекта деликатнији, да захтева постојање одговарајућих квалификација, чини се да би решење требало тражити на нешто једноставнијим, флексибилнијим формама. Једна од таквих форми која би могла послужити као узор јесте жалбена комисија установљена Законом о запосленим у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, која у другом степену одлучује о жалбама службеника. Свакако да ово питање захтева значајније законодавне интервенције, а као посебно релевантна питања постављају се: однос таквог органа са већем, састав

и избор његових чланова, њихов положај и пратећи стручни, технички и административни послови.²⁶

На основу општег положаја општинског већа, као интегративног и надзорног органа, са централном улогом у извршној компоненти органа локалне самоуправе, не мењајући његову генералну улогу спрема локалне управе, увођење новог органа овог типа требало би поставити спрема општинског већа као вишег органа.

Могући другостепени орган могао би се успоставити као самосталан, колегијални орган (комисија), чији број чланова би само оквирно требало одредити законом, док би општинско веће или евентуално скупштина одређивала број чланова, зависно од потреба сваке јединице. Чланове овог органа постављало би општинско веће. Другостепени орган би одлуке доносио у већу које би образовао руководилац овог органа, односно председник комисије, који би уједно био и на челу већа. Закон о локалној самоуправи (чл. 63) прописује да послове општинске управе који се односе на остваривање права, обавеза и интереса грађана и правних лица могу обављати лица која имају прописану школску спрему, положен стручни испит за рад у органима државне управе и одговарајуће радно искуство, у складу са законом и другим прописом, што би се свакако морало односити и на чланове другостепеног органа. По питању изузећа чланова већа могле би се нормирати одредбе сличне онима о изузећу чланова поменуте жалбене комисије (о изузећу председника комисије одлучује општинско веће), иако су примењиве и одредбе ЗУП-а (чл. 41, т. 2). Руководилац овог органа би за свој рад требало да одговара општинском већу, које би, сходно томе, имало одговарајућа овлашћења, укључујући и разрешење.

²⁶ Оснивање новог органа по правилу подразумева додатна средства, а број и карактер послова које би он требало да обавља то увек не оправдава. Илустрације ради, навели бисмо неколико података у погледу броја другостепених одлука у управном поступку из изворне надлежности локалне самоуправе у последње три године, а као репрезенти су узете две општине до 20.000 ст, једна до 50.000 и један град до 100.000 ст. У општини Жабалъ донете су свега четири другостепене одлуке (у свим је жалба одбијена), у општини Нова Варош донесена је четрдесет и једна другостепена одлука (29 усвојених жалби, 8 одбијених, 4 поводом ћутања управе). У општини Темерин тај број је четрнаест (12 одбијено), а у Зрењанину је број другостепених одлука седамдесет девет (42 жалбе одбијене, 37 усвојене, 3 жалбе због ћутања управе). Одлуке су углавном из области социјалне заштите, урбанизма, комуналних делатности, коришћења јавног простора, животне средине, пореза на имовину, закупа земљишта у градској својини, бесправног уселења, такси превоза, итд. Ни једна од њих нема заједничке међуопштинске органе са другим општинама. Извор: Министарство за државну управу и локалну самоуправу.

У вези са положајем чланова овог органа, генерално се поставља више могућих решења: 1) да се у њега распоређују (именују) лица из општинске управе; 2) да се избор чланова врши према правилима о попуњавању радних места Закона о запосленим у АП и јединицама локалне самоуправе;²⁷ 3) мешовити принцип (за руководиоца се примењују одредбе о попуњавању положаја, а остали се распоређују из локалне управе); 4) ангажовање спољних чланова. Без обзира на то које од ових решења би било прихваћено, услови које постављени чланови морају да испуњавају прописани поменути закон требало би да буду додатно наглашени. У случају да руководиоца овог органа (председник комисије и евентуално његов заменик) добије статус службеника, он би требало да буде одређен као положај (чл. 3 и 48 Закона о запосленим у АП и јединицама ЛС).

Поменути закон не одређује статус чланова жалбене комисије, чему се може наћи оправдање у природи посла који обавља, а који је ограничен само на питања положаја службеника (а против чијих одлука се иначе може покренути и управни спор, чл. 176). То нису лица са сталним запослењем (на сталном раду) у том органу. Ипак, за другостепено решавање у другим управним стварима и за све чланове оваква ситуација не би била најпожељнија, јер се тичу права и дужности грађана и других странака у управном поступку. Према Закону о општем управном поступку (чл. 39), овлашћено службено лице јесте лице које је распоређено на радно место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари, или само послови вођења поступка или предузимања појединих радњи у поступку, а уколико службено лице није одређено, решење у управном поступку доноси руководиоца органа, док колегијални орган може да овласти свог члана да води управни поступак и припрема одлуку.²⁸ Ипак, постојећа решења о надлежности општинског већа не одговарају наведеним решењима из ЗУП-а, али се темеље на изричитој норми посебног закона. Стога би и решења о новом другостепеном органу могла имати исто правно утемељење (заснивајући се на законској норми), у случају да чланови новог органа и не добију статус службеника.

²⁷ Сл. гласник РС, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 – др. закон

²⁸ Више о томе у: Лончар, З. (2015). Одлучивање у управном поступку. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, вол. 49, бр. 1, стр. 179–195.

Да ни чланови жалбене комисије нису политичка категорија потврђују одредбе о условима за постављење и о разрешењу (разлозима и правним средствима). Илустративна су правила о условима за постављење чланова жалбене комисије, која би се могла преузети приликом евентуалног успостављања другостепеног органа. Према Закону о запосленим у АП и јединицама локалне самоуправе (чл. 178) најмање два члана већа жалбене комисије морају да имају стечено високо образовање из научне области правне науке на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, са најмање пет година радног искуства у струци. Председник и чланови жалбене комисије именују се на пет година и могу да буду поново именовани. Чланови жалбених комисија имају право на накнаду за рад, чију висину одређује Веће.

Члан жалбене комисије разрешава се ако несавесно врши своје дужности или ако је осуђен на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности у жалбеној комисији. Председник жалбене комисије разрешава се дужности председника ако је несавесно или неуспешно врши. Против решења о разрешењу жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор. Иако су несавесност и неуспешност непрецизни појмови, са могућом арбитрерношћу и злоупотребом, они нису неуобичајени у терминологији службеничких односа.

Међуопштински орган

Равноправан модел промене надлежности за другостепено одлучивање јесте оснивање заједничког међуопштинског органа. Заједничко вршење послова из надлежности локалне самоуправе се у компаративном праву јавља у облику обавезне и факултативне међуопштинске сарадње, интегрисаног (који резултира заједничким међуопштинским организационим облицима) или неинтегрисаног типа (уговорно, без нових организационих облика). С тим у вези поставља се питање да ли се путем обавезног међуопштинског повезивања, овај пут у форми заједничког другостепеног органа, задире у Уставом и законом гарантовано право на

самостално уређивање сопствених органа. Устав у том погледу предвиђа да јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби (чл. 179). У том погледу је законом могуће предвидети обавезну сарадњу у обављању послова из изворне надлежности, јер Република не преузима никакву додатну улогу, то остају локални послови, где општине уређују у законском оквиру међуопштинске сарадње све елементе заједничког вршења интегрисаних послова и функционисања заједничких органа. Иако има обележја концентрације локалних послова, овим путем се не у задире гарантовано право на локалну самоуправу, уз услов да за такво решење постоји одговарајућа потреба. Наиме, Устав предвиђа да су јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се, на сврсиходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а у којима није надлежна Република Србија, што представља оквир и сугестију законодавцу у уређивању система локалне самоуправе.

Два су основна структурална одговора на питање величине локалних јединица: степеновање и повезивање.²⁹ Виши степени самоуправе постоје у већини држава у Европи, а у њима, уз самоуправне, неретко постоје и представници централних органа власти,³⁰ као надзорни. То представља успешан модел за обезбеђење ширих, првенствено регионалних потреба, почев од јавних служби, до инфраструктуре, али и просторног и развојног планирања, те бољег надзора и комуникације са државним нивоом (пример Француске, Пољске, Шпаније), али то у уставном систему Србије није изводљиво решење. Стога се међуопштинско повезивање може сматрати једним од могућих модела територијалне реформе, који би сачувао постојеће јединице, а унапредио управно-територијални систем.³¹ Она не задире у политичку димензију територијалне

²⁹ Ови облици се не искључују, обезбеђују, између осталог, делотворнији надзор. Пусић, Е., Иванишевић, С., Павић, Ж., Рамљак, М. (1988). *Управни системи*. Загреб: Народне новине, стр. 280.

³⁰ Данас је ређи случај да је виши ниво само административног карактера (Грчка), где његове функционере поставља државна власт, такве јединице немају самосталност, нормативна овлашћења, самостална финансијска средства. Више о томе у: Јовичић, М. (2006). *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама. Локална самоуправа* (Изабрани списи М. Јовичића, књ. 2). Београд: Службени гласник и Правни факултет, стр. 135–147.

³¹ Димитријевић наводи: „Јавне услуге траже јединствено обављање на већој територији да би се исплатиле. Отуда потреба за партнерским и функционалним интеграцијама локалних заједница кроз градове, округе, регионе и функционалне дистрикте у циљу остварења заједничких потреба које самостално не би могле да реализују.“ Димитријевић, П. (2005). Менаџмент локалне самоуправе. *Правни живот*, 54 (10), стр. 91.

организације, а може унапредити њен управни аспект, укључујући и питање које је предмет овог рада.³²

Законом о државној управи већ је уређена међуопштинска сарадња у повереним пословима, где је материјални услов немогућност ефикасног вршења. Орган државне управе може предложити органима две или више општина, односно органима општина и градова, да заједнички обезбеде извршавање одређених поверених послова пошто утврди да нису у могућности да те послове ефикасно извршавају. Њихови органи су дужни да се о предлогу изјасне у року од 30 дана. Уколико се прихвати овај предлог, министарству надлежном за локалну самоуправу се доставља споразум о сарадњи којим се уређује заједничко извршавање поверених послова. Сагласност за заједничко извршавање поверених послова даје Влада на предлог министарства надлежног за локалну самоуправу уз претходно прибављено мишљење министарства одговорног за извршавање поверених послова. Услови и начин заједничког извршавања поверених послова уређује Влада.

Потреба заједничког вршења послова који се односе на другостепено решавање у управним стварима произлази из броја тих послова, те ограничених ресурса и капацитета већег броја општина да организују самостално вршење тих послова. Сам карактер другостепеног решавања, уз слободу општина да уреде суштинска питања заједничког органа, омогућавају концентрацију тих послова и не доводе у питање чињеницу да то остаје децентрализовано одлучивање, штавише, унапређују га.

Закон о локалној самоуправи уређује најзначајнија питања из области међуопштинске сарадње, посебно оснивање заједничких органа. Сарадња је према постојећим решењима факултативна, потпуно добровољна, формализована, са више диспозитивних решења. Споразумом

³² Илустрације ради, у Немачкој постоје бројни примери интегрисаних форми. Асоцијације суседних локалних самоуправа (*Verbände*) углавном су једнонаменског карактера. Они су јавноправна лица са јавним овлашћењима, са кадровима, статутима и финансијским средствима. У повереним пословима постоји и обавезно удруживање малих општина. У Француској најзначајнији облици удруживања су синдикати, дистрикти и заједнице општина, са карактером полурегионалних нивоа. У Италији су то јавноправна удружења и планинске заједнице. Заједничко извршавање управних послова заступљено је и у Финској, Шпанији (*mancomunidades*), Холандији, Мађарској, Данској. Више о томе у: Голић, Д. (2019). Реформа управно-територијалне организације у Републици Српској, Бањалука: *Правна ријеч*, Међународно саветовање Октобарски правнички дани, стр. 221–241; Marčetić, G., Giljević, T. (2010). *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*. *Hrvatska javna uprava*, 10 (1), 67–79; Hulst, R., Van Montfort, A. (eds.) (2007). *Inter-Municipal cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.

о сарадњи јединица локалне самоуправе уређују се: назив и седиште заједничког органа, обим и начин обављања послова, начин финансирања, управљање и надзор над радом, приступање споразуму других јединица локалне самоуправе, поступак иступања односно одустајања од споразума, права и обавезе запослених као и друга питања од значаја за оснивање, рад и престанак рада. Јединица локалне самоуправе доставља министарству надлежном за локалну самоуправу споразум о сарадњи у року од 30 дана од дана закључења споразума. У случају оснивања заједничког органа, његове руководиоце постављају односно именују, разрешавају и о њиховој одговорности и престанку дужности одлучују надлежни органи јединице локалне самоуправе, оснивачи, што би у овом случају била општинска већа. Карактеристична је одредба према којој запослени своја права, обавезе и одговорности остварују у јединици локалне самоуправе у којој је седиште заједничког организационог облика који се оснива, у погледу које би се, зависно од одабира модела ангажовања чланова другостепеног органа (комисије), морала предвидети другачија решења (нпр. случај ангажовања чланова из општинских управа). Средства за финансирање рада заједничког органа обезбеђују се у буџетима јединица локалне самоуправе које су приступиле споразуму, сразмерно обиму послова које за њих заједнички орган обавља.

Одредба Закона која би се нужно морала мењати и допуњавати јесте она према којој је дозвољено само заједничко одлучивање у првом степену, односно у случају да заједнички орган одлучује о правима и обавезама грађана у управном поступку, надлежни органи јединица локалне самоуправе задржавају своју надлежност у другостепеном поступку, у складу са законом. Заједнички другостепени орган има и веће оправдање од заједничких првостепених, иако је интенција законодавца била другачија, а то је да надлежности политичких органа (општинског већа) не обухвата међуопштинском сарадњом, што је сада, очигледно, предмет разматрања.

Анализом броја и области другостепених одлука, са општом констатацијом о неуједначеним капацитетима и проблемима већег броја јединица, те потребом за рационалнијим локалним апаратом, да се извести закључак о потреби сарадње. Такође, у Србији је уочљиво да споразума о оснивању заједничких органа има јако мало или нема уопште, чему доприносе разлози неискуства, недостатка традиције, политичког неповерења и жеље општина да задрже све капацитете којим тренутно

располажу, макар и неуспешно. Стога би се за мање општине (до 50.000 ст. и(ли) оне које су рангиране као неразвијене нпр.) било пожељно предвидети обавезно интегрисање другостепеног одлучивања кроз стварање заједничког органа. Територијални основ није питање које се у потпуности може препустити аутономности локалних органа.³³ Имајући у виду потребу за рационализованим управним апаратом, те избегавањем политизације овог питања, територијални основ за образовање заједничког органа морао би имати одређене детерминанте, он би могао обухватати суседне општине и(ли) општине које спадају у исти управни округ, а у погледу тих питања, као промењивих, ближе услове би требало да прописује Влада.

Закључак

Локална самоуправа у Србији се већ деценијама сматра нестабилизованом, са потребом реформисања недовољно успешних „реформских захвата“, условљених различитим правним и ванправним факторима. Стратешки и плански документи из области локалне самоуправе предвиђају додатну деполитизацију у извршном аспекту, првенствено у питању надлежности за другостепено одлучивање у управном поступку. Сматра се да концепт деполитизоване, професионалне управе није доведен до краја, јер другостепено одлучивање поверава политичком органу. Алтернатива постојећем решењу била би законско установљавање посебног другостепеног органа. Тај орган би се, хипотетички, могао организовати по узору на постојећу локалну управу, као њена друга компонента. Равноправан модел промене надлежности за другостепено одлучивање јесте оснивање заједничког међуопштинског органа. Ипак, имајући у виду број и карактер његових могућих послова, да се он своди на само део онога што обухвата локална управа, а да су могућности за новим органима, кадровима и средствима лимитиране у већем броју јединица, а опет да је тај део послова са стручног аспекта деликатнији, да се односи на више области, да захтева постојање одговарајућих квалификација, чини се да би решење требало тражити на нешто једно-

³³ У контексту регионализације, али и сваког другог територијалног обједињавања, укрупњавања, а посебно повезивања Поповић говори о „усмереном простору“, његовом психолошком појму, међузависности простора, комплементарности и интегрисаности. Поповић, С. (1983). *Регионализација у свету и код нас: правни аспект*. Београд: Републички завод за јавну управу, стр. 15.

ставнијим, флексибилнијим формама. Једна од таквих форми би, према мишљењу аутора, могла бити жалбена комисија из Закона о запосленима у АП и у јединицама локалне самоуправе, са разматрањем могућности да се та два органа у будућности потенцијално интегришу. Ипак, постојећа решења свакако би требало унапредити, поготово у погледу састава могућег другостепеног органа и односа са општинским већем, као надзорним и интегришућим органом. Анализом броја и области другостепених одлука, са општом констатацијом о неуједначеним капацитетима и проблемима већег броја јединица, те потребом за рационалнијим локалним апаратом, да се извести закључак о потреби сарадње међу општинама која би резултирала заједничким другостепеним органом, у погледу којег би се морале извршити одговарајуће законске измене, јер постојећа решења искључују заједничке другостепене органе. Та сарадња би код малих јединица могла бити прописана као обавезна.

Литература:

1. Блажић, Ђ. (2011). *Систем локалне самоуправе*. Подгорица: Факултет за државне и европске студије.
2. Димитријевић, П. (2005). Менаџмент локалне самоуправе. *Правни живот*, 54 (10), стр. 89–109.
3. Влатковић, М, Голић, Д. (2021). *Право локалне самоуправе*. Нови Сад: Правни факултет за привреду и правосуђе.
4. Враћеш, Н. (2020). *Локална самоуправа*. Бањалука: Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци.
5. Вучетић, Д. (2009). Међуопштинска сарадња као вид територијалне реформе. *Правни живот: тематски број Право и време*, 58 (11), стр. 411–423.
6. Голић, Д. (2019). Реформа управно-територијалне организације у Републици Српској, Бањалука: *Правна ријеч*, Међународно саветовање Октобарски правнички дани, бр. 59, стр. 221–241.
7. Голић, Д, Матић, Д. (2021). Положај и организација локалне управе у Републици Србији и Републици Српској: *Правна ријеч*, Међународно саветовање Октобарски правнички дани, бр. 64, стр. 113–134.

8. Јовичић, М. (2006). *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама*. Локална самоуправа (Изабрани списи М. Јовичића, књ. 2). Београд: Службени гласник и Правни факултет.
9. Лончар, З. (2015). *Одлучивање у управном поступку*. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, вол. 49, бр. 1, стр. 179–195.
10. Марковић, Р. (2015). *Уставно право* (20. осавремењено изд.). Београд: Правни факултет Универзитета – Центар за издаваштво и информисање и Досије студио,
11. Марčetić, G., Giljević, T. (2010). Lokalna самоуправа u Njemačkoj i Francuskoj. *Hrvatska javna uprava*, 10 (1), 67–79.
12. Поповић, С. (1983). *Регионализација у свету и код нас: правни аспект*. Београд: Републички завод за јавну управу.
13. Пусић, Е., Иванишевић, С., Павић, Ж., Рамљак, М. (1988). *Управни системи*. Загреб: Народне новине.
14. Hulst, R., Van Montfort, A. (eds.) (2007). *Inter-Municipal cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, стр. 224; Голић, Д. (2014).

JURISDICTION FOR DECISION-MAKING IN SECOND INSTANCE ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN LOCAL SELF- GOVERNMENT UNITS

Conclusion: The paper analyzes the needs and possible models of local government reform, in the part that refers to the jurisdiction for decision-making in the second-level administrative procedure in the area of original jurisdiction of local governments. In this regard, the backbone of this discussion is the strategic and planning documents that exist in Serbia. The basic dilemma stems from the existing solutions that foresee the decision-making of a purely political body, as a result of which it can be objected that this solution deviates from the need for depoliticization and professionalization of local administration. On the other hand, the capacities of local self-government are not sufficient to easily introduce new bodies and expand the local civil service apparatus. Consideration of the organizational aspects of second-instance decision-making is based on the need for its depoliticization. This includes an analysis of the position and role of the local administration, the jurisdiction of the municipal council, the normative framework of inter-municipal cooperation, issues of employees in local self-government bodies, etc. Bearing in mind that the concept of depoliticized, professional administration has not been brought to an end, because second-instance decision-making is entrusted to a political body, an alternative to the existing solution would be the legal establishment of a special second-instance body. Hypothetically, that body could be organized according to the model of the existing local administration, as its second component. An equitable model of changing jurisdiction for second-instance decision-making is the establishment of a joint inter-municipal body. Nevertheless, bearing in mind the number and character of its possible tasks and jurisdiction, that it is reduced to only a part of what is included in the local administration, and that the possibilities for new bodies, staff and funds are limited in a larger number of local administrations, and yet that part of the tasks with from the professional aspect is more delicate, that it requires the existence of appropriate qualifications, it seems that the solution should be sought in somewhat simpler, more flexible forms. By analyzing the number and area of second-instance decisions, with a general statement about the uneven capacities and problems of a larger number of local administrations, and the need for a more rational local apparatus, a conclusion can be drawn about the need for cooperation.

УРЕЂИВАЊЕ ОДНОСА ИЗМЕЂУ ОСНОВНОГ МЕДИЈСКОГ ЗАКОНА И ПОСЕБНИХ МЕДИЈСКИХ ЗАКОНА

Др Милош Прица,¹

Апстракт: У чланку се разматра однос између основног (системског) медијског закона и других медијских закона у правном поретку Републике Србије. Саобразно уставном принципу јединства (јединственог) правног поретка, посебни (обични) медијски закони морају бити сагласни правним принципима и правним институтима основног (системског) медијског закона. С друге стране, посебни медијски закони подлежу примени основног медијског закона као општег закона — у питањима која нису регулисана посебним законима, следствено чему је важно утврдити домаћај примене општег медијског закона наспрам посебних медијских закона. У правној литератури није изложена разлика између различитих облика примене основног медијског закона, тако да у законодавству и свести наших правника не пребива став о критеријумима који би важили у погледу уређивања односа између медијских закона. Имајући ово у виду, у раду смо изложили смисао непосредне, супсидијарне и сходне примене основног медијског закона, при чему смо предочили и места са којих се увиђа значај међусобне усаглашености медијских закона у оквиру система медијског законодавства.

Кључне речи: основни (систематски) медијски закон, обични медијски закони, општи закон, посебан закон, непосредна, супсидијарна и сходна примена општег медијског закона

¹ ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу pricamilos@prafak.ni.ac.rs

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

У правном поретку Републике Србије заступљени су системски и обични (посебни) закони. Системски закони су они закони који на телеолошки заокружен (целовит) начин уређују једну област правног поретка, док обични (посебни) закони то не чине. Позитивноправно гледано, доктрина о разликовању системских и обичних (посебних) закона заслуга је Уставног суда Републике Србије (даље: Уставног суда) који је правни став о јединству правног поретка као уставном принципу утврдио у својој Одлуци ИУз-231/2009 од 22. јула 2010. године („Службени гласник РС”, број 89/10).² Правни став Уставног суда гласи: „Полазећи од одредбе члана 4 став 1 Устава која утврђује начело јединственог правног поретка, као један од основних принципа на којима почива уставноправни систем Републике Србије, Уставни суд указује да иако важећи правни систем у Републици не прави разлику између тзв. органских, основних или других закона који имају јачу правну снагу од осталих, ‘обичних’ закона, што има за последицу да, сагласно одредби члана 167 Устава, Уставни суд није надлежан да цени међусобну сагласност закона, уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима који се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду испоштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања.”³

Одавде произлази правно становиште Уставног суда да „уставно начело јединства правног поретка подразумева међусобну усклађеност свих правних прописа у оквиру правног система Републике Србије, што начелно искључује могућност да се законом којим се уређује једна правна област могу мењати, односно допуњавати поједина законска решења садржана у закону којим се уређује друга правна област“ (ИУз – 225/2005 од 19.4.2012). У предоченом значењу, јединство правног поретка у поступку оцене уставности може подразумевати систематско-телеолошко испитивање двају (системских) закона из различитих области правног

² У питању је правни предмет у којем је Уставни суд установио да је изменама и допунама Закона о јавном информисању („Сл. гласник РС“ бр. 71/09) наступила повреда јединства правног поретка на штету система законског уређивања привредних преступа који је уређен Законом о привредним преступима („Сл. гласник РС“ бр. 101/2005). ИУЗ-231/2009 од 22. 07. 2010. године.

³ ИУЗ-225/2005 од 19. 04. 2012. године. М. Прица, *Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка – Уједно излагање о унутрашњем правном систему*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 78/2018, стр. 103–126.

поретка, што је једна ситуација, док друга ситуација подразумева испитивање односа између системског (основног) закона који је уредио област правног поретка на целовит начин и закона који према системском стоји у односу посебног према општем. Посебан закон према општем закону може стајати у режиму правне подређености али и у режиму правне упућености, из чега произлази разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона. Један системски закон према другом системском закону може стајати у односу посебног закона према општем закону али само у смислу правне упућености и нипошто у режиму правне подређености. Наведене чињенице чине оправданим употребу трију израза за означавање правног карактера закона: (1) системски (основни) закон, (2) општи закон и (3) посебан закон.

Закон о јавном информисању и медијима („Сл гласник РС“, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016) системски (основни) је медијски закон у правном поретку Републике Србије. Осим основног медијског закона, који је на телеолошки заокружен (целовит) начин уредио област јавног информисања, у правном поретку постоје и посебни медијски закони, којима је регулисан правни режим појединих медија. Карактер посебних медијских закона имају Закон о електронским медијима („Сл гласник РС“, бр. 83/2014 и 6/2016) и Закон о јавним медијским сервисима („Сл гласник РС“, бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016), при чему ови медијски закони према Закону о јавном информисању и медијима стоје у односу правне упућености посебних закона на општи медијски закон. Али, пре него што пажњу посветимо расветљавању односа између основног (општег) медијског закона и посебних медијских закона, умесно је укратко изложити садржину јединства правног поретка као уставног принципа — у погледу односа између општег и посебних закона.

У погледу односа између закона из различитих области правног поретка, Уставни суд је, руководећи се уставним принципом јединства правног поретка утврђеног одредбама члана 4 став 1 и члана 194 став 1 Устава, испитивао однос одредаба члана 38а Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, 80/02 и 135/04) и правних правила Закона о основама својинскоправних односа („Сл. лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90, „Сл. лист СРЈ“ бр. 29/96 и „Службени гласник РС“, број 115/2005). У овом правном предмету поставило се питање о односу између двају законских система, имајући у виду да су утврђивање и наплата пореза на имовину, на целовит начин регулисани потпуно одвојено

предметним Законом о порезима на имовину, сагласно овлашћењу из чл. 97 тачка 6 Устава, према коме Република Србија уређује и обезбеђује порески систем, док су услови за стицање права својине и остала правила о преносу права својине на непокретностима уређена на систематски начин Законом о основама својинскоправних односа, којим се уређују својински односи, сагласно овлашћењу из члана 97 тачка 7 Устава. У овој правној ствари Уставни суд је установио повреду јединства правног поретка — одредбама једног системског закона на штету основних правних принципа и правних правила другог системског закона, са следећим образложењем: „На основу резултата целокупног поступка спроведеног пред Уставним судом утврђено је да се оспореном одредбом члана 38а Закона о порезима на имовину којом је прописано да се упис права на непокретности у земљишним, катастарским и другим јавним књигама не може вршити без доказа о плаћеном порезу на пренос апсолутних права, односно плаћеном порезу на наслеђе и поклон прописује, мимо услова прописаних Законом о основама својинскоправних односа, додатни услов за стицање права својине на непокретности и на тај начин ограничава Уставом зајемчено право на имовину утврђено одредбама члана 58 Устава. ...како је оспореном одредбом члана 38а Закона о порезима на имовину прописан још један услов који треба да се реализује у временском интервалу између закључења пуноважног уговора и уписа у јавне књиге – а то је плаћање пореза на пренос апсолутних права, Уставни суд оцењује да је таквим прописивањем ускраћено право купцу да изврши упис права својине у јавне књиге и тако постане власник предметне непокретности.“⁴

У погледу односа посебног закона према општем закону, Уставни суд је у више наврата разматрао режим правне подређености посебног закона према основном (општем) закону. Основно гледиште Уставног суда тим поводом гласи: „...да би одређени закон садржавао посебна правила и правне изузетке у односу на системске законе у одређеној области, законодавац са становишта Устава и правног поретка Републике Србије мора преиспитати у поступку прописивања тих посебних правила и правних изузетака испуњеност одређених предуслова. То је, пре свега, постојање оправдане потребе и легитимног циља на коме се

⁴ I Уз-225/2005, од 8.6.2012. године. Пажње је заслужно образложење Уставног суда у предмету оцене односа Закона о радиодифузији и Закона о заштити националних мањина: I Уз-27/2011, од 6.11.2013.

заснива одступање од општих, системских правних правила у одређеним успостављеним друштвеним односима у конкретној области. Даље, прецизно се мора сагледати да ли се посебна правила и правни изузеци у потпуности ослањају на системска правила, тако да се у целини посматрано општа правила из системског закона могу несметано применити на сва питања која нису обухваћена и посебно уређена на изузетан, посебан начин. И на крају, мора се сагледати и да ли су посебна правила и правни изузеци у складу са Уставом и целокупним правним системом Републике Србије. Само на тај начин може се успоставити однос тзв. системских закона и тзв. посебних закона који уређују посебна правила и изузетке на начин који не угрожава јединство правног поретка, правну сигурност и остваривање Уставом зајемчених права и слобода.⁵

Као веома важно у испитивању јединства правног поретка као уставног принципа, Уставни суд узима одредбе основног (општег) закона које допуштају могућност да се посебним законом поједина питања по природи ствари другачије уреде. То, међутим, не спречава Уставни суд да одредбе посебног закона не подвргне систематско-телеолошкој оцени наспрам правних принципа и градивних правних правила општег закона. Узимајући наведено у обзир, илустративан је извод из образложења једне одлуке Уставног суда: „Уставни суд је стао на становиште да, иако је чланом 1 став 2 Закона о државним службеницима прописано да се поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу посебним законом уредити и другачије ако то произлази из природе њиховог посла, оспорено решење из чл. 38 Закона не може представљати овакво законом допуштено одступање од системских решења, јер се, у конкретном случају не ради о одређеним правима и дужностима државних службеника која произлазе из специфичне природе посла државног органа у коме су запослени, већ о регулисању начина престанка рада на положају државних службеника у министарствима и посебним организацијама у одређеном временском периоду, без обзира на природу послова које обављају.“⁶

С тим у вези, Уставни суд је у једној одлуци обелоданио веома важан правни став везано за испитивање законског основа за доношење

⁵ ГУз-27/2011 од 6. 11. 2013. године. М. Прица, *Однос Закона о општем управном поступку и других закона*, Зборник радова: Изазови правном систему, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2021, стр. 148–179.

⁶ ГУз-920/2012 од 27.03.2014.

посебног закона: „...имајући у виду да уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду поштовани и у посебним законима, **па и у случају када је системски законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања**“ (подвукао М.П.); (I Уз-17/2011 од 25. јуна 2013. године).

Одавде произлази да Уставни суд у испитивању јединства правног поретка као уставног принципа не следи само језичко тумачење, већ преваходно користи систематско-телеолошку анализу дејства правних правила посебног закона у односу на правне принципе и градивна правила основног (општег) закона. Јединство правног поретка као уставни принцип властити смисао црпе из потребе обезбеђивања да различити системи законског права не угрозе уставност, једнакост пред законом и правне принципе владајуће у различитим областима правног поретка, што би требало да обезбеди очување правног поретка.

2. ОСНОВНИ МЕДИЈСКИ ЗАКОН И ПОСЕБНИ МЕДИЈСКИ ЗАКОНИ У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Медијско законодавство сачињавају основни (системски) медијски закон и посебни медијски закони. Како је већ поменуто, Закон о јавном информисању и медијима („Сл. гласник РС“, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016) је системски (основни) медијски закон у правном поретку Републике Србије, а карактер посебних медијских закона имају Закон о електронским медијима („Сл. гласник РС“, бр. 83/2014 и 6/2016) и Закон о јавним медијским сервисима („Сл. гласник РС“, бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016).

Основним (системским) медијским законом је на телеолошки заокружен (целовит) начин уређена област јавног информисања, за разлику од посебних медијских закона, којима је регулисан правни режим појединих медија, следствено чему је исправно важење режима правне упућености посебних закона на основни (општи) медијски закон.

Сви системски (основни) закони према својој садржини имају мешовит карактер, имајући у виду да садрже телеолошке правне ставове (правне принципе), системске правне ставове (организационе и процесне норме) и регулативне правне ставове (материјалноправне норме и

правне стандарде), док обични закони превасходно садрже регулативне правне ставове. Према нашем гледишту⁷, телеолошки правни ставови изражавају основне правне идеје и усмеравају правну свест у поретку правне државе, опредељујући тиме правни основ правних норми као регулативних правних ставова и правни основ делатности субјеката правног поретка. Системски правни ставови уређују међусобни однос градивних ентитета правног поретка те правно уређују ток, обим и домаћај правног уређивања и делатности субјеката правног поретка, док регулативни правни ставови непосредно правно уређују субјективна права и правне дужности субјеката правног поретка.⁸ Следствено наведеном, правне норме и правни принципи по својој унутарњој (правнолошкој) структури јесу правни ставови,⁹ али правни ставови различитог својства. Правни принципи представљају зрачеће телеолошке правне ставове, док се правне норме јављају као системски и регулативни правни ставови. Системски правни ставови искључиво имају облик општих правних норми са општим правним дејством, док се регулативни правни ставови јављају као правне норме са дејством *erga omnes* и правне норме са дејством *inter partes*.¹⁰ Правни принципи као основни телеолошки правни ставови имају општи правни карактер, при чему системско-телеолошка конкретизација писаног права исходује да се правни принципи развију као снопови општих и конкретизованих телеолошких правних ставова. У том смислу, правни принципи као телеолошки правни ставови опредељују правни основ правних норми као регулативних и системских правних ставова.¹¹

⁷ М. Прица, *Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и „унутрашњег правног система“*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 80/2018, стр. 135–180.

⁸ У нашој правној књижевности уобичајно се израз „норме о понашању“ (Р. Лукић, *Теорија државе и права, II. Теорија права*, Београд, 1995. стр. 84–85), при чему регулативни правни ставови немају у виду само понашање физичких лица, већ и делатност државних органа и других субјеката правног поретка.

⁹ Петровић вели: „Правни став (немачки: *Rechtssatz*) и правни акт представљају последње, коначне носиоце испољавања права. Све што се права тиче, у једном је или у другом, или је са њима повезано; с тим, што је правни став интенционалан израз правне статике (у њему право заправо правна мисао, 'стоји'), док је правни акт елемент правне динамике, правног живота и кретања“ (М. Петровић, *Правна везаност и оцена целисходности државни власти и органа*, Савремена администрација, Београд, 1981, стр. 75). Становиште о правној норми као правном ставу заступао је и Тома Живановић (Т. Живановић, *Систем синтетичке правне филозофије, синтетичка филозофија права I*, Београд, 1997. стр. 60; 65 ил.).

¹⁰ М. Прица, *Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и „унутрашњег правног система“*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 80/2018, стр. 135–180.

¹¹ *Ibidem*.

Одавде произлази да својство основног (системског) задобија закон који прописује: (1) основне правне принципе (телеолошке правне ставове) важеће у једној области правног поретка и (2) основне системске правне ставове којима се правно уређују ток, обим и домашај правног уређивања и делатности субјеката правног поретка у дотичној области правног поретка. Као што за устав кажемо да је основни закон правног поретка, имајући у виду да устав садржи превасходно телеолошке и системске правне ставове важеће у односу на правни поредак у целости, тако и системски закони јесу основни закони важећи за поједине области правног поретка.

Закон о јавном информисању и медијима основни (системски) је закон у области јавног информисања, будући су њиме уређени: (1) позитивноправни појам медија, (2) основни правни принципи јавног информисања, као и (3) општи правни режим (основни правни институти) јавног информисања као једне области правног поретка. Посебни медијски закони морају бити сагласни са основним медијским законом у делу основних правних принципа и основних правних института јавног информисања, што одговара уставном принципу јединства (јединственог) правног поретка. Јер, правни принципи као телеолошки правни ставови изражавају основне правне идеје и усмеравају правну свест у области јавног информисања, опредељујући тиме правни основ правних норми као регулативних правних ставова и правни основ делатности медија као субјеката правног поретка. Правне норме садржане у медијским законима правно уређују ток, обим и домашај правног уређивања и делатности појединих врста медија, као и овлашћења и правне дужности медија као субјеката правног поретка.

Закон о јавном информисању и медијима јемчи слободу јавног информисања и постојање јавне сфере као услова демократског друштва у поретку правне државе, штити медијски плурализам, јавни карактер података о медијима, слободу јавне критике носилаца јавних и политичких функција и прописује дужност новинарске пажње – с циљем безизузетног важења објективног, истинитог и непристрасног јавног информисања. Осим тога, основним медијским законом су спрам делатности јавног информисања посебно у обзир узети интереси и потребе одређених осетљивих субјеката територијалне заједнице, а то су малолетници, особе са инвалидитетом и припадници националних мањина. Кругу основних принципа јавног информисања треба придодати посебне

правне гаранције у оквиру јавног информисања – предвиђене основним медијским законом, као што су претпоставка невиности, забрана говора мржње, забрана јавног излагања порнографије, поштовање достојанства личности, приватности и приватне сфере појединца уопште. Поврх свега тога, основним медијским законом утврђени су основни циљеви у области јавног информисања, који са наведеним принципима јавног информисања сачињавају основну садржину јавног интереса – полазиште и темељ на којем би требало подићи зграду јавног информисања.¹²

Закон о јавном информисању и медијима као основни закон прописао је појам медија, и то методом еnumerације облика који потпадају и не потпадају под окриље позитивноправног појма медија. Битна карактеристика медија у позитивноправном значењу јесте редакцијски осмишљен склоп медијских садржаја, следствено чему унутарња организациона структура медија нужно подразумева однос између издавача медија, главних уредника и новинара, при чему унутарња организациона структура није иста код свих медија. За разлику од штампаних медија и већине електронских медија, код којих унутарње устројство

¹² Но, осим формалноправне прокламације, неопходно је да принципи о којима говоримо задобију и збиљску утемељеност у правном поретку, да би се могло говорити о слободном и на врлини заснованом јавном информисању. Примера ради, забрана медијског монопола је полазиште да се у правном поретку одистински развије плурализам (разноврсност) медијских садржаја. Поштовање садржине принципа о забрани медијског монопола у делу обједињавања власничких, оснивачких и управљачких права, није гаранција да ће збиљски постојати плурализам медијских садржаја и информација. Ово тим пре ако знамо да данас важи монопол крупног капитала у погледу оснивања медија. Утицај крупног капитала на сузбијање медијског плурализма белодано до изражаја долази у погледу свих питања код којих се види интерес крупног капитала. Рецимо, у последњих двадесет година на нашим медијима се уопште не поставља питање правичности банкарских кредита који се нуде грађанима (стамбених и других), иако би било у јавном интересу да се ови банкарски аранжмани у погледу услова јавно упореде са режима банкарских кредита у другим европским државама! Исто тако, било би од јавног значаја испитати и путем медија објавити однос између цене и квалитета прехранбених и других производа заступљених на нашем тржишту наспрам истих и сличних производа у европским државама. Даље, зашто на нашим медијима нема прилога о решавању стамбених питања, у смислу могућности да државни органи, органи јединица локалне самоуправе, универзитети и др. омогуће куповину станова по условима вишеструко повољнијим од оних који данас важе на нашем тржишту? Како, даље, проблем „купљених факултетских диплома“ није тема о којој би медији свакодневно упозоравали, ако знамо да су ове дипломе заступљене у стварности и да се њима грубо угрожава јавни интерес и опште добро. Белодано се у овим примерима види интерес крупног капитала. Према томе, то што су постављене границе утицаја конкретизованих власника крупног капитала на оснивање медија неће довести до медијског плурализма у садржинском смислу, ако су медијски садржаји збиљски детерминисани утицајем крупног капитала. Одавде произлази смисао изреченог става да формалноправна прокламација принципа јавног информисања представља полазиште, што по себи није довољно за збиљску утемељеност прокламованих циљева на којима почива систем јавног информисања. М. Прица, *Правна држава и медији — канони медијског права*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2021, стр. 324–332.

подразумева искључиво однос између издавача, одговорних уредника и новинара, републички и покрајински медијски сервис као електронски медији имају и органе (управни одбор, генералног директора и програмски савет), што доприноси њиховом засебном статусу. Друго, и правни режим контроле није исти код свих медија. Примерице, контролу над радом електронских медија врши Регулаторно тело за електронске медије, при чему је контролна делатност овога тела сведена на минимум код јавних медијских сервиса, а потпуно је искључена у односу на штампане медије. То значи да се медији у позитивноправном значењу разликују према правном режиму устројства, делатности и контроле, следствено чему се уочавају врсте медија. Закон о јавном информисању и медијима у односу на штампане медије није само основни – већ је и једини меродавни – закон, који у свему уређује њихов правни режим, за разлику од електронских медија чији је правни режим регулисан Законом о електронским медијима, док је правни режим јавних медијских сервиса као електронских медија уређен Законом о јавним медијским сервисима. Одавде произлази потреба постојања неколико правних режима медија и нужност међусобне правне повезаности медијских закона као посебних и општих закона, следствено чему би било важно утврдити критеријуме за успостављање система медијског законодавства – уређивањем односа између основног (општег) медијског закона и посебних медијских закона.

Закон о јавном информисању као основни медијски закон, осим појма медија и правних принципа, уредио је и основни правни режим који важи за све медије. Општи правни режим обухвата: (1) однос између издавача, одговорних уредника и новинара; (2) регистар медија; (3) основни подаци о медију (импресум, скраћени импресум и др.); (4) дистрибуцију и чување медијских садржаја; (5) одговор на информацију и исправку информације; (6) одговорност за штету и (7) суфинансирање пројеката у области јавног информисања.

Све одредбе Закона о јавном информисању и медијима непосредно се примењују на све медије, а посебним законима могу бити прописани посебни правни режими појединих медија, под условом да правни режими у питању буду усаглашени са одредбама Закона о јавном информисању и медијима. Таква два посебна правна режима медија у правном поретку Републике Србије установљена су у погледу електронских медија и јавних медијских сервиса, као једне врсте електронских медија.

Правни режим електронских медија разликује се од правног режима штампаних медија, преваходно по томе што у погледу статуса и делатности електронских медија регулативну и контролну делатност врши Регулаторно тело за електронске медије, као независан субјект у институционалном поретку Републике Србије. Ово тело је надлежно и за доношење решења о издавању дозвола и одобрења за оснивање електронских медија, осим у погледу оних електронских медија који се оснивају без дозволе и одобрења. Овде на видело излази разлика између регистрације својствене штампаним медијима и режима оснивања којем подлежу електронски медији, чиме се такође потврђује посебност правног режима електронских медија.

Електронски медији у органском смислу јесу пружаоци аудио и аудио-визуелних садржаја. Својство електронских медија у органском смислу — као пружаоци електронских медијских садржаја — имају: 1) установе јавног медијског сервиса у складу са Законом о јавним медијским сервисима; 2) комерцијални пружаоци електронских медијских садржаја; 3) пружаоци електронских медијских садржаја цивилног сектора. Функционално гледано, програмски садржаји емитовани путем електронских медија могу имати карактер: (1) општих медијских садржаја, који обухватају информативне, образовне, културне, научне, спортске, забавне и друге програмске садржаје; (2) специјализованих медијских услуга, које у целини обухватају истоврсне програмске садржаје (спортски, културни, музички, образовни, дечји, забавни или др.) и (3) рекламних садржаја — у целости посвећених телевизијској продаји или самопромоцији.

Имајући ово у виду, Закон о електронским медијима уређује оснивање електронских медија, њихов статус, делатност и контролу, а основно обележје правног режима електронских медија јесу јака овлашћења Регулаторног тела за електронске медије — које обавља регулативну, надзорну и квазисудску функцију.¹³ При томе, посебан правни режим

¹³ Регулаторно тело за електронске медије је независна организација, будући да не стоји под било каквим надзором од стране Владе и органа државне управе. Независни су они органи и тела која нису под надзором Владе и органа државне управе, при чему у поретку правне државе делатност независних тела може да буде предмет контроле судова и Народне скупштине. Самостални су они органи и тела који стоје под надзором Владе и у томе видимо разлику између независности и самосталности као двају својстава правног статуса органа и тела у правном поретку. Зачуђује околност да Закон о електронским медијима Регулаторно тело за електронске медије дефинише као „самосталну и независну организацију“, имајући у виду да су ови појмови

регулисан Законом о електронским медијима у свему би требало да буде сагласан са општим правним режимом предвиђеним Законом о јавном информисању и медијима.

Међу електронским медијима издвајају се тзв. јавни медијски сервиси, као медији са посебним правним статусом, који им је признат ради остваривања посебних циљева у области јавног информисања. Статус и делатност јавних медијских сервиса у нашем правном поретку уређени су Законом о јавним медијским сервисима („Сл. гласник РС“, бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016). Наведени закон има својство посебног закона наспрам Закона о јавном информисању и медијима, који има својство општег закона. Уз то, како су јавни медијски сервиси једна врста електронских медија, карактер општег закона у односу на Закон о јавним медијским сервисима има и Закон о електронским медијима.

Јавни медијски сервис је независан правни субјект који – обављањем своје основне делатности – омогућава остваривање посебних интереса у области јавног информисања и пружа опште и свеобухватне медијске услуге које подразумевају информативне, образовне, културне и забавне садржаје намењене свим деловима друштва.

С тачке гледишта правног статуса, јавни медијски сервиси разликују се од других електронских медија по томе што имају својство правног лица и статус имаоца јавних овлашћења. Други електронски медији немају својство правног лица нити статус имаоца јавних овлашћења. Статус имаоца јавних овлашћења имају субјекти територијалне заједнице који обављају делатност са наглашеним јавним интересом, што је

различити и међусобно се искључују, следствено чему једно тело не може да буде и независно и самостално. Према томе, законско одређење је противречно, као када бисмо рекли „хладна ватра“ или „дрвено гвозђе“. Овлашћења Регулаторног тела за електронске медије су у тој мери снажна да се слободно може констатовати да је Регулаторно тело за електронске медије субјект који врши регулативну, надзорну и квазисудску функцију, што је правни куриозитет. Регулаторно тело за електронске медије (регулатор) врши сталну контролну функцију над електронским медијима. Регулатор контролише рад пружалаца електронских медијских садржаја у погледу доследне примене и унапређивања начела на којима се заснива регулисање односа у области електронских медија, у погледу испуњавања услова за пружање медијских садржаја, као и у извршавању других обавеза које по одредбама овог закона и подзаконских аката имају пружаоци медијских садржаја, и предузима прописане мере без одлагања. Регулаторно тело за електронске медије дужно је да се посебно стара о томе да пружаоци медијских садржаја поштују обавезе које се односе на програмске садржаје предвиђене Законом о електронским медијима и услове под којима им је дозвола издата, што се посебно односи на врсту и карактер програма, с тим да Регулаторно тело за електронске медије има иницијативна и мериторна контролна овлашћења.

разлог да се субјектима у питању повере поједини прерогативи јавне власти. Будући на нису носиоци јавне власти, ови субјекти означавају се изразом: „имаоци јавних овлашћења“, што долази као последица тога да су „јавна овлашћења“ погодан израз за означавање прерогатива јавне власти. На овај начин се повлачи разлика између органа јавне власти и субјеката територијалне заједнице који нису носиоци јавне власти, што је исправно ако знамо да обављање делатности са наглашеним јавним интересом не представља вршење јавне власти. У нашој литератури није препознато да јавни медијски сервиси имају статус имаоца јавних овлашћења, што долази као последица конфузног гледишта о разлици између државне и недржавне управе. Дакле, у области јавног информисања статус ималаца јавних овлашћења имају Регулаторно тело за електронске медије и јавни медијски сервиси, за разлику од штампаних и других електронских медија који нису имаоци јавних овлашћења. При томе, и организациона структура јавних медијских сервиса разликује се од других електронских медија, по томе што јавни медијски сервиси имају органе које други електронски медији немају. Поврх тога и дубље гледано, јавне медијске сервисе од других електронских медија одваја степен учешћа јавности у конституисању организационе структуре и провођењу делатности јавних медијских сервиса. Закон о јавним медијским сервисима предвиђа одговорност јавног медијског сервиса наспрам јавности.¹⁴

Медији су субјекти територијалне заједнице са дужношћу објективног, непристрасног и истинитог обављања делатности јавног информисања, а јавно информисање припада општем добру, следствено чему сви медији, укључујући и комерцијалне, преваходно служе остваривању општих и јавних интереса. Сви медији подлежу јавном интересу, само се садржина јавног интереса разликује код појединих медија. Назив јавни медијски сервис стога је посве бесмислен, имајући у виду да сви медији јесу јавни сервиси подвргнути режиму јавног права и јавног интереса. Не може постојати медиј који стоји ван јавног интереса, само се садржина јавног интереса као регулативне детерминанте разликује у зависности од врсте медија. Уз то, сви медији су јавни сервиси, будући да обављају делатност од наглашеног јавног значаја. Имајући ово у виду, уместо назива „јавни медијски сервис“, који очевидно представља последицу некритичког преузимања страних речи и израза, било би ис-

¹⁴ М. Прица, *Правна држава и медији — канони медијског права*, наведено дело, стр. 388–393.

правније користити изразе „републички медијски сервис“ и „покрајински медијски сервис“.

У поретку правне државе заступљена су различита правна добра и правни интереси као динамички изрази правних добара.¹⁵ Својство правног добра у правном поретку имају индивидуална добра (слобода, приватна својина, достојанство људске личности и др.) припадајућа човеку—грађанину као субјекту правног поретка, с тим да својство правног добра има и опште добро, које има у виду државу као територијалну заједницу. Правни интереси су динамички изрази правних добара у правном поретку. Примерице, јавно здравље је клаузула општег добра, а спречавање ширења вируса COVID-19 представља пример општег интереса као динамичког интереса општег добра. С друге стране, здравље појединца је пример једног индивидуалног правног добра у правном поретку, а потреба појединца да његови лични подаци о властитом здравственом стању не буду доступни другима представља пример приватног интереса као динамичког изрази индивидуалног правног добра у поретку правне државе. Одавде произлази да у поретку правне државе постоје општи интереси као динамички изрази општег добра и приватни интереси као динамички изрази правних добара појединаца као субјеката правног поретка. Општи и приватни интереси су супстанцијалне категорије у поретку правне државе.

За разлику од општих и приватних интереса као супстанцијалних категорија, јавни интерес је релациона категорија. Јавни интерес је регулативна детерминанта у поретку правне државе, настала у следству потребе да се правно уреди однос између различитих правних добара и интереса. Јавни интерес у поретку правне државе обухвата и опште и приватне интересе, следствено чему јавни интерес није исто што и општи интерес и стога јавни интерес никако није основано поистовећивати са општим интересом. У горе наведеном примеру о јавном здрављу и здравственом стању појединца, јавни интерес у погледу јавног информисања подразумевао би успостављање равнотеже између права свих да буду упознати са информацијама о вирусу COVID-19 и права појединца да подаци о његовом здравственом стању не буду доступни другима.

Слобода медија такође има карактер правног добра у поретку правне државе. Слобода медија је у поретку правне државе укотвљена између:

¹⁵ М. Прица, *Управна ствар и управно-судска ствар*, Зборник радова: Право у функцији развоја друштва, Косовска Митровица, 2019, стр. 597–639.

општих и приватних интереса; општег добра и индивидуалних правних добара; интервенционизма органа државне власти и аутономије грађанског друштва те институционалног поретка јавне власти и институционалног поретка територијалне (просторне) заједнице. Медијско право представља систем састављен од телеолошких, системских и регулативних правних ставова, а јавно информисање засновано је на јавном интересу као регулативној, етичкој и демократској детерминанти у поретку правне државе, што значи да је делатност медија утемељена на писаном праву као регулативној детерминанти, јавности као демократској детерминанти и врлинама као етичкој детерминанти јавног интереса.

Постојање различитих правних режима појединих медија долази услед чињенице да се разликују циљеви које треба остварити у оквиру јавног информисања као области правног поретка, следствено чему правни режими уређени посебним медијским законима изражавају посебност садржине јавног интереса код појединих врста медија. Основна садржина јавног интереса под окриљем јавног интереса утврђена је основним медијским законом, а на темељу основне садржине јавног интереса из основног закона допуштено је развијати посебне правне режиме јавног информисања — делатношћу појединих медија. У том погледу, знаковити примери јесу јавни медијски сервиси и тзв. телевизије са целодржавном (националном) покривеношћу, као електронски медији који имају нарочите дужности у систему јавног информисања. Језгро јавног интереса у области јавног информисања утврђено је одредбама чл. 15 и 16 Закона о јавном информисању и медијима, што је полазиште за даље одређивање садржине јавног интереса, која ће према посебним прописима важити за телевизије са целодржавном (националном) покривеношћу и јавне медијске сервисе.

У погледу телевизија са целодржавном (националном) покривеношћу на снази је правни режим уређен одредбама Закона о електронским медијима и Правилника о минималним условима за пружање медијске услуге и критеријумима за одлучивање у поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса („Службени гласник РС“, број 46 од 13. маја 2016). У погледу програмских услова, поменутих правилником прописани су минимални услови које мора испунити телевизија која претендује да добије статус медија са целодржавном покривеношћу, а минимални услови у питању подразумевају обавезу емитовања: 1) информативног програма; 2) научно-об-

разовног програма; 3) културно-уметничког програма; 4) документарног програма; 5) дечијег програма и програма за малолетнике (члан 11 Правилника).¹⁶ Одавде произлази да су телевизије са целодржавном покривеношћу везане посебном садржином јавног интереса и стога имају знатно веће дужности од других телевизија, изузимајући јавне медијске сервисе чије су дужности највеће у области јавног информисања.

Основна делатност јавних медијских сервиса у функцији је остваривања посебних интереса у области јавног информисања кроз производњу, куповину, обраду и објављивање радио, телевизијских и мултимедијалних садржаја, нарочито информативних, образовних, културно-уметничких, дечијих, забавних, спортских, верских и других који су од јавног интереса за грађане и субјекте територијалне заједнице. Циљеви делатности јавних медијских сервиса знатно премашују оквире делатности других електронских медија,¹⁷ следствено чему би било исправно да јавни медијски сервиси представљају најшире оваплоћење јавног интереса у области јавног информисања. Телевизије са целодржавном покривеношћу и јавни медијски сервиси обављају и комерцијалну де-

¹⁶ У погледу телевизија са целодржавном покривеношћу, данашња ситуација у Републици Србији посве је несрећна, имајући у виду да ниједна од четири комерцијалне телевизије са целодржавном (националном) покривеношћу (Пинк, О2, Хепи и Прва) није емитовала свих пет обавезних програмских жанрова (информативни, дечји, научно-образовни, документарни и културно-уметнички), како је прописано меродавним правилником. Као показатељ несрећне медијске ситуације у Србији може послужити податак о порасту ријалити програма у структури медијских садржаја телевизија са целодржавном покривеношћу. Примерице, током 2018. и 2019. године удео информативног и ријалити садржаја на телевизијама Пинк и Хепи износио је 65,97, односно 74,86 одсто. Пораст информативног и ријалити програма по природи ствари значи и смртну болест за културу и уметност под окриљем телевизије, чему је верни показатељ околност да су документарни, научно-образовни и дечји програм на телевизијама са целодржавном покривеношћу, у периоду од 2012. до 2020. године, били на нивоу статистичке грешке – од 0,03 до 0,54 одсто, док културно-уметнички програм на ТВ Пинк није добио ни минут времена од 2013. године до данас. М. Прица, *Правна држава и медији - канони медијског права*, наведено дело, стр. 381–384.

¹⁷ Реч је о следећим циљевима: 1) развој медијске писмености становништва; 2) производња домаћег документарног и играног програма; 3) благовремено обавештавање о актуелним збивањима у свету и о научним, културним и осталим цивилизацијским достигнућима; 4) унапређивање општег образовања, здравственог образовања и образовања у вези са заштитом животне средине; 5) развијање културе и уметничког стваралаштва; 6) неговање хуманих, моралних, уметничких и креативних вредности; 7) задовољавање забавних, рекреативних, спортских и других потреба грађана; 8) информисање наших грађана у иностранству, као и припадника српског народа који живи ван територије Републике Србије; 9) представљање културног наслеђа и уметничког стваралаштва у земљи и иностранству и 10) информисање иностране јавности о догађајима и појавама у Републици Србији.

латност, али би комерцијална делатност требало да представља споредни елемент садржине јавног интереса делатности јавног информисања које обављају.

Одавде произлази да је смисао посебних медијских правних режима у ствари продубљено и проширено остваривање општег правног режима јавног информисања, следствено чему би идеално било остварити кружно повезивање посебних правних режима са општим правним режимом у систему медијског законодавства, путем потпуне усклађености свих медијских закона.

3. УРЕЂИВАЊЕ ОДНОСА ИЗМЕЂУ ОСНОВНОГ (ОПШТЕГ) МЕДИЈСКОГ ЗАКОНА И ПОСЕБНИХ МЕДИЈСКИХ ЗАКОНА

Посебан закон према општем закону може стајати у режиму правне подређености али и у режиму правне упућености, из чега произлази разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона. У правној литератури није изложена разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона, тако да у законодавству и свести наших правника не пребива став о разликовању сходне и супсидијарне примене општег закона. Наш став је да сходна примена није исто што и супсидијарна примена општег закона. Јер, сходна примена означава примену општег закона саобразно природи односа између правног режима и материје правног уређивања, док би супсидијарна примена подразумевала примену општег закона у целости – у свим питањима која нису уређена посебним законом.¹⁸ Имајући ово у виду, основни медијски закон морао би утеловити разлику између супсидијарне и сходне примене властитих одредаба наспрам посебних медијских закона.

Примена јединства правног поретка као уставног принципа није довољна за уређивање односа између закона у свим областима правног поретка, имајући у виду да супсидијарна примена основног (општег) закона премаша обухват примене јединства правног поретка као уставног принципа, дочим сходна примена општег закона не мора подразумевати примену јединства правног поретка као уставног принципа. Општи закон не укључује примену јединства правног поретка као уставног принципа када је посреди упућивање једног системског закона на при-

¹⁸ М. Прица, *Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 91/2021, стр. 97–116.

мену другог системског закона, чиме се успоставља однос између једног системског закона као посебног закона и другог системског закона као општег закона. То значи да правни принципи установљени системским законом у једној области правног поретка не могу бити надређени правним принципима установљеним системским законом у другој области правног поретка, следствено чему је искључена могућност постојања правне подређености и супсидијарне примене једног системског закона наспрам другог системског закона. С друге стране, у погледу односа између системског закона и посебних закона у истој области правног поретка — требало би да важи непосредна и супсидијарна примена основног (општег) закона, чиме се премаша обухват примене јединства правног поретка као уставног принципа.¹⁹

Закон о јавном информисању не регулише однос властитих одредаба са одредбама других медијских закона, што је крупан недостатак у погледу система медијског законодавства. Основни медијски закон требало би да садржи правни основ за доношење посебних медијских закона, а одредбе основног медијског закона треба да одреде границе и домашај правних режима који ће се установити посебним законом.²⁰ Уз то, неопходно је да основним медијским законом буде регулисана могућност одступања од властитих одредаба, у делу општег медијског режима и правних института уређених основним медијским законом. Смисао основног (системског) закона јесте у уобличавању могућности развијања правних режима у оквиру области правног поретка коју системски регулише, а не само то да основни закон служи као општи закон у питањима који није уредио посебан закон.

Посебан медијски закон у области јавног информисања треба да буде конкретизација правних принципа и правних норми основног медијског закона као општег закона, тако што ће се посебним законом нормирати посебни случајеви испољавања правних института садржаних у основном (општем) закону. При томе, посебним законима могу се предвидети и нова решења у односу на решења општег закона, под условом да решења у питању нису несагласна са одредбама општег закона. Овде

¹⁹ М. Прица, *Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку*, наведено дело, стр. 97–116.

²⁰ Једина одредба Закона о јавном информисању и медијима која говори о односу са другим законима садржана је у члану 67, у ком је предвиђена сходна примена Законика о кривичном поступку — везано за забрану дистрибуције.

није посреди конкретизација правних института општег закона, већ је реч о посебним одредбама посебног закона, које су језички и системско-телеолошки посве усаглашена са општим законом. С друге стране, одступања од правних норми у одредбама посебних закона морају имати правни основ у основном (општем) закону, што одговара својству основног (општег) закона са непосредном применом.²¹

Закон о јавном информисању и медијима као системски закон уређује правне институте тако што поставља основне правне норме као системске правне ставове који ће обезбедити да правни институти на општи начин важе у свим гранама јавног информисања, што не значи да треба искључити могућност одступања од општег режима правних института у одредбама посебних закона. Али, за допуштеност таквих одступања мора постојати правни основ у општем медијском закону, тако што ће Закон о јавном информисању и медијима изречно установити могућа одступања и њихове границе. На описани начин обезбедиће се да све одредбе посебних закона имају правни основ у општем медијском закону, чиме ће Закон о јавном информисању и медијима уистину задобити својство системског и општег закона. То ће јамачно значити да се у области јавног информисања примарно примењују одредбе посебног закона које су усаглашене са Законом о јавном информисању и медијима, а Закон о јавном информисању и медијима ће се супсидијарно (у целости) применити на сва питања која нису уређена посебним законом.

Закон о електронским медијима не регулише правоваљано однос властитих одредаба према основном медијском закону²², а уопште не уређује однос властитих одредаба према Закону о јавним медијским сервисима, док Закон о јавним медијским сервисима – у питањима која не регулише – упућује без разлике и ближег одређења на истовремену при-

²¹ М. Прица, *Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку*, наведено дело, стр. 97–116.

²² Члан 3 Закона о електронским медијима: „Одредбе овог закона тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, у складу са начелима Устава Републике Србије, закона којим се уређује област јавног информисања и важећим међународним стандардима у области људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.“ Уместо наведене формулације, исправно је било предвидети превасходство и непосредну примену Закона о јавном информисању и медијима — у свим питањима која нису регулисана Законом о електронским медијима, посебно имајући у виду да Закон о електронским медијима јасно регулише однос према неким другим законима (Законом о радиодифузији у члану другом, Законом о општем управном поступку у члану 41 и Законом о управним споровима у члану 42).

мену основног медијског закона и Закона о електронским медијима!²³ Имајући ово у виду и узимајући у обзир да ни Закон о јавном информисању не регулише однос својих одредаба са другим медијским законима – не би се могло закључити да у правном поретку Републике Србије постоји систем медијског законодавства, чему као белодани доказ може послужити чињеница да медијским законима није јасно уређен однос између различитих субјеката у области јавног информисања. У питању је однос између Народне скупштине, министарства у чијем су делокругу послови јавног информисања, Регулаторног тела за електронске медије и јавних медијских сервиса.

Најпре, делатност електронских медија не може бити предмет контроле од стране ресорног министарства и Владе, али су електронски медији подвргнути јакој контроли коју врши Регулаторно тело за електронске медије. Будући да је Регулаторно тело за електронске медије по свом статусу независан субјект, надзор над његовим радом може вршити искључиво Народна скупштина, а разуме се и надлежни судови у погледу правних аката. Поврх тога, јавни медијски сервиси за разлику од осталих електронских медија нису подвргнути јакој контроли Регулаторног тела за електронске медије, при чему и стицање статуса јавних медијских сервиса стоји ван одлучивања Регулаторног тела за електронске медије.²⁴ Ово долази у следству чињенице да су јавни медијски сервиси независни субјекти, подређени контроли од стране Народне скупштине, што важи и за Регулаторно тело за електронске медије. То значи да и јавни медијски сервиси и Регулаторно тело за електронске медије имају статус независних ималаца јавних овлашћења, а независни субјекти подлежу контроли Народне скупштине и судова, али не и

²³ Члан 52 Закона о јавним медијским сервисима: „На питања која се односе на јавни медијски сервис а која нису регулисана одредбама овог закона, примењују се одредбе закона којим се регулише област јавног информисања и електронских медија.“ Једнака примена двају медијских закона није исправна, нити је могућа. У односу на јавне медијске сервисе правољано је било предвидети супсидијарну примену основног медијског закона и сходну примену Закона о електронским медијима.

²⁴ Без обзира на то што је у природи ствари да јавни медијски сервиси не подлежу контроли од стране Регулаторног тела за електронске медије, овлашћења Регулаторног тела за електронске медије према јавним медијским сервисима остварују се у погледу конституисања управног одбора јавних медијских сервиса, што доводи до неодвојиве повезаности јавних медијских сервиса и Регулаторног тела за електронске медије. При томе, Закон о електронским медијима (чл. 28) предвиђа сужена контролна овлашћења Регулаторног тела за електронске медије према јавним медијским сервисима, при чему су дотична овлашћења неразумна и непримењива, ако знамо да је посреди однос између двају независних субјеката.

контроли других органа јавне власти.²⁵ Међутим, контролна овлашћења Народне скупштине нису јасно одређена, следствено чему овај облик контроле постоји као траг у песку, а талас самовоље Регулаторног тела за електронске медије не допушта да се у Републици Србији постави темељ на коме ће се подићи зграда просвећеног јавног информисања. Овде додајмо да није уређен ни однос између ресорног министарства у чијем су делокругу послови јавног информисања, Регулаторног тела за електронске медије и јавних медијских сервиса, што се види и у погледу надзора над спровођењем медијских закона, имајући у виду да министарство у чијем су делокругу послови јавног информисања врши надзор над спровођењем одредаба Закона о јавном информисању и медијима и Закона о јавним медијским сервисима, али не врши надзор над спровођењем Закона о електронским медијима.

Једино исправно је да се одредбама Закона о јавном информисању и медијима уреде контролна овлашћења и међусобни однос Народне скупштине, Регулаторног тела за електронске медије, јавних медијских сервиса и ресорног министарства, а да се даље одредбе основног медијског закона конкретизују путем посебних медијских закона. Уз то, мишљења смо да у области јавног информисања влада институционална неравнотежа између независних субјеката јавног информисања. Будући да контрола Народне скупштине над радом независних тела још увек није задобила јасан правни облик, корак у правцу успостављања институционалне равнотеже у области јавног информисања било би установљавање повереника за јавно информисање. Повереника би из реда угледних медијских посленика бирала Народна скупштина, а поступање повереника састојало би се у праћењу рада свих медија и других субјеката јавног информисања. Повереник не би имао овлашћење да непосредно задире у рад медија, али би праћење медија, Регулаторног тела за електронске медије и других субјеката јавног информисања, омогућило поверенику да субјектима територијалне заједнице обелодањује своја запажања, а да Народној скупштини упућује предлоге у вези са унапређивањем рада субјеката јавног информисања. Поступање повереника јавног информисања служило би одстрањивању самовоље Регулаторног тела за електронске медије и успостављању институцио-

²⁵ Имајући ово у виду, Закон о јавним медијским сервисима предвиђа да РТС и РТВ једном годишње подносе Народној скупштини, ради разматрања и одлучивања, а Савету Регулаторног тела за електронске медије ради информисања, Извештај о раду и пословању за претходну годину, са извештајем независног овлашћеног ревизора.

налне равнотеже, а допринело би и развијању контролне парламентарне функције, што су неопходни услови за успостављање медијског права као система телеолошких, системских и регулативних правних ставова заснованих на усклађености медијских закона.

Литература

1. Лукић, Р., *Теорија државе и права, II. Теорија права*, Београд, 1995.
2. Живановић, Т., *Систем синтетичке правне филозофије, синтетичка филозофија права I*, Београд, 1997.
3. Петровић, М., *Правна везаност и оцена целисходности државни власти и органа*, Савремена администрација, Београд, 1981.
4. Прица, М., *Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка – Уједно излагање о унутрашњем правном систему*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 78/2018, стр. 103–126.
5. Прица, М., *Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и „унутрашњег правног система“*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 80/2018, стр. 135–180.
6. Прица, М., *Управна ствар и управно-судска ствар*, Зборник радова: Право у функцији развоја друштва, Косовска Митровица, 2019. стр. 597–639.
7. Прица, М., *Правна држава и медији – канони медијског права*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2021.
8. Прица, М., *Однос Закона о општем управном поступку и других закона*, Зборник радова: Изазови правном систему, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2021, стр. 148-179.
9. Прица, М., *Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 91/2021, стр. 97–116.

УЧЕШЋЕ ПРВОСТЕПЕНОГ ОРГАНА У ДРУГОСТЕПЕНОМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Доц. др Милица Торбица¹

Сажетак: *Законом о општем управном поступку Републике Србије прописана је обавеза првостепеног органа да приликом слања жалбе са списима предмета другостепеном органу као надлежном за одлучивање, обавезно достави одговор на жалбу. Одговор на жалбу мора да садржи аргументовано правно мишљење са анализом свих чињеница и доказа наведених у жалби и поновним поткрепљењем разлога доношења ожалбеног првостепеног решења и мора бити достављен у прописаном року. На овај начин првостепени орган учествује у раду другостепеног органа, олакшавајући његов рад, са једне, и вршећи контролу свог акта, са друге стране. Позитивни ефекти овог законског решења су више-струки и огледају се у убрзању и олакшавању рада другостепеног органа, повећању професионалности, стручности, одговорности, савесности првостепеног органа, као и усаглашавању рада органа управе. У односу на овлашћено лице, квалитетно, професионално и компетентно писање одговора на жалбу може утицати на добар резултат у вредновању рада државног службеника.*

Кључне речи: *првостепени орган, жалба, контрола управног акта, одговор на жалбу, другостепени орган.*

¹ Универзитет Привредна академија, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, Република Србија, Бачки Јарак, Марка Орешковића 60 milica.office1@gmail.com, +381 64 308 4565

УВОД

Један од основних циљева доношења Закона о општем управном поступку у Републици Србији 2016. године јесте унапређење овог системског закона, економично и целисходно вођење управних поступака као и усаглашавање рада органа управе.² Органи управе, у складу са начелима прописаним за вршење свих управних делатности,³ своју делатност треба да врше самостално, одговорно, стручно и непристрасно. Странкама мора бити дата могућност да своја права и интересе остваре брзо и делотворно,⁴ са акцентом на ефикасности. Од мноштва различитих делатности управе,⁵ поступањем у управним стварима и доношењем управних аката од стране органа управе директно се, на ауторитативан начин, изазивају промене у правима и обавезама странака.⁶ Поред странака, адресата, управни акт производи правно дејство и према органу који га је донео, као и према трећим лицима.⁷ Приликом доношења законитог и правилног управног акта, једнаку важност имају прописане јасне и прецизне правне норме по којима органи управе спроводе управни поступак, како оне које се односе на општи тако и оне које се односе на посебне управне поступке, као и способност, професионалност и знање државних службеника који непосредно одлучују о правима и обавезама странака.

Сходно томе, а ради потпуне заштите права странака, утврђивања њихових обавеза, заштите и остварења јавног интереса,⁸ неопходно је постојање контроле управног акта како од стране непосредно више инстанце, односно другостепеног органа кроз поступак по жалби, тако и од самог органа који је управни акт донео. Право на жалбу незадовољне

² Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији: 9/2014-4, 42/2014-11 (исправка), 54/2018-4, www.pravno-informacionisistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2014/9/1/reg

³ Закон о државној управи, „Сл. гласник РС“, број: 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – други закон, чл. 7–11.

⁴ П. Вучетић, Делотворност процесних решења у првостепеном управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет, Ниш, 91/2021, 75-96, стр. 77–78.

⁵ П. Димитријевић, Управно право: општи део, *Медивест КТ*, Ниш, 2021, стр. 160.

⁶ Д. Милков, *Управно право II – управна делатност*, Центар за издавачку делатност, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад, 2017, стр. 43.

⁷ Вид: Исто, стр. 44.

⁸ С. Лиљих, *Жалба и приговор у нацрту Закона о општем управном поступку Србије*, Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије, књига IV, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 11–28, стр. 16 и 17.

странке је право које је гарантовано Уставом Републике Србије,⁹ такође представља једно од основних начела управног поступка Републике Србије и редован је вид контроле управног акта. Рад првостепеног органа по жалби увек је био регулисан правним нормама, али сада важећим законом први пут је предвиђена обавеза првостепеног органа да, уколико жалбу са списима предмета треба да достави другостепеном органу као надлежном за одлучивање, изврши контролу управног акта који је донео, као и да то посебно образложи. На овај начин не само да се убрзава рад другостепеног органа, имајући у виду да им се доставља предмет и жалба са одговором првостепеног органа на све жалбене наводе и написаном анализом свих чињеница из жалбе са правном аргументацијом, већ се утиче и на усаглашавање рада органа управе, повећање степена одговорности државног службеника те економично и целисходно вођење управног поступка. Током непуних шест година примене Закона о општем управном поступку, неспорно се развила одређена пракса и показале манљивости у примени ове законске новине, на које је такође неопходно указати у овом раду.

ЖАЛБА И РАД ПРВОСТЕПЕНОГ ОРГАНА ПО ЖАЛБИ

Странка, као и други активно легитимисани субјекти¹⁰ који нису задовољни решењем, имају право да изјаве жалбу. Жалба представља редовно правно средство, а њеним изјављивањем покреће се поступак инстанционе контроле законитости,¹¹ односно целисходности¹² решења које је донео орган ниже инстанце, првостепени орган, код органа више инстанце, другостепеног органа.¹³ Жалба се изјављује у прописаном ро-

⁹ „Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се решава о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу“, Вид: Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, број 98/06, 115/21, чл. 36 став. 1.

¹⁰ П. Димитријевић, *Управно право: општи део*, стр. 317.

¹¹ Повреда законитости може се односити на било коју повреду формалног и материјалног закона. Вид: Д. Милков, *Правна средства у управном поступку*, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 2/2006, 125–154, стр. 128.

¹² Повреда целисходности односи се на управне акте који се доносе на основу дискреционе оцене и то у делу саме слободне оцене, ако јавни интерес није на најбољи начин заштићен. Вид: Исто, стр. 128.

¹³ Д. Васиљевић, *Жалба као редован правни лек по новом Закону о општем управном поступку Републике Србије*, *Правни живот*, бр. 10/2018, 229–244, стр. 229.

ку,¹⁴ чијим пропуштањем странка губи право на њено изјављивање.¹⁵ У том случају решење постаје коначно и извршно, као и правоснажно, јер се управни спор може водити само ако је изјављена допуштена жалба.¹⁶

Жалба, као и сваки поднесак у управном поступку, мора испуњавати одређене формалне услове. Законом је прописан минимум обавезне садржине жалбе,¹⁷ а у складу са начелом помоћи странци, не мора посебно да се образлаже, довољно је да жалилац наведе у ком погледу је незадовољан решењем.¹⁸ У жалби се, поред обавезних елемената, могу износити и нове чињенице и докази,¹⁹ али је жалилац дужан да образложи из ког разлога их није изнео током трајања првостепеног поступка.²⁰ Ова обавеза жалиоца прописана је како би се спречиле злоупотребе и намерно одуговлачење поступка од стране странака.²¹

Жалба се предаје првостепеном органу, а подноси се другостепеном.²² Уколико је жалба предата непосредно другостепеном органу, он је дужан да је одмах пошаље првостепеном, а жалба која је у року преда-та другостепеном органу сматра се благовременом.²³ Странка у таквом случају не може бити оштећена. По пријему жалбе, првостепени орган приступа утврђивању постојања формалних претпоставки за решавање

¹⁴ Општи рок за изјављивање жалбе је 15 дана од дана обавештавања странке о решењу. Вид: Закон о општем управном поступку, чл. 153. Рокови за изјављивање жалбе могу бити краћи у посебним поступцима. Вид: Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова, „Сл. гласник РС“: број 41/18, 95/18 – аутентично тумачење, 31/19, 15/20“, чл. 42.

¹⁵ Уколико је странка пропустила да изјави жалбу у року, има право да тражи повраћај у пређашње стање уколико испуни услове предвиђене законом. Вид: Закон о општем управном поступку, чл. 82, 83.

¹⁶ Д. Милков, *Правна средства у управном поступку* (Зборник радова ПФНС) 2/2006, 125–154, стр. 130.

¹⁷ У жалби се мора навести решење које се побија, назив органа који га је донео, број и датум решења. Вид: Закон о општем управном поступку, чл. 159 став 1.

¹⁸ З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку, Службени Гласник*, Београд, 2017, стр. 175.

¹⁹ У поступку који се води пред катастром непокретности и водова ово правило је прецизирано у корист ефикасности и експедитивности, с обзиром на то да се у највећем броју случајева ради о једностраначком поступку, па је предвиђено да странка може у току поступка и уз жалбу достављати нове исправе и доказе, с тим што се исправе и докази на основу којих се цени основаност захтева могу накнадно достављати само ако су настали до момента подношења захтева. Вид: Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова, чл. 28 ст. 2.

²⁰ Закон о општем управном поступку, чл. 159 став 2.

²¹ Д. Милков, *Правна средства у управном поступку*, стр. 132.

²² П. Димитријевић, *Управно право: општи део*, стр. 322.

²³ Закон о општем управном поступку, чл. 160.

по жалби, односно да ли је она благовремена, изјављена од стране овлашћеног лица и допуштена.²⁴ Уколико било шта од наведеног недостаје, првостепени орган доноси одлуку којом жалбу одбацује²⁵ и тиме се губи могућност да се о жалби суштински расправи у првостепеном поступку.²⁶ Уколико првостепени орган жалбу не одбаци, он се у одређеном смислу упушта у њене наводе, с тим да нема могућност да жалбу одбије као неосновану.

У поступку који следи изјављеној жалби, првостепени орган има значајна овлашћења. У смислу одлучивања, поред одбацивања жалбе која није испунила формалне услове, првостепени орган може да поништи побijано решење и удовољи жалбеном захтеву²⁷ као и да замени жалбено решење.²⁸ Против свих одлука које првостепени орган доноси у поступку по жалби, може да се изјави жалба која се предаје другостепеном органу који о њој одлучује.²⁹

Првостепени орган поништава своје решење уколико оно садржи неки од разлога за поништавање: ако је решење донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку, ако би се његовим извршењем могло проузроковати кривично дело, ако његово извршење уопште није могуће, ако је решење донето без захтева странке а странка накнадно није изричито или прећутно пристала на решење, ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи, ако садржи неправилност која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости. У свим овим случајевима решење првостепеног органа је тако незаконито

²⁴ Исто, чл. 162 став 1.

²⁵ Против решења којим је жалба одбачена може да се изјави жалба у року од осам дана од обавештавања странке о решењу. Жалба се предаје другостепеном органу који, ако сматра да је жалба основана, истовремено одлучује и о жалби која је била одбачена. Вид.: Закон о општем управном поступку, чл. 162 став. 2. Овде се ради о жалби ради заштите права на жалбу јер се штити процесно право странке на жалбу чиме се онемогућава првостепени орган да због евентуалне грешке или злоупотребе онемогући странку да заштити своја права пред другостепеним органом. Вид: З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, стр. 177.

²⁶ Д. Милков, *Правна средства у управном поступку*, стр. 133.

²⁷ Закон о општем управном поступку, чл. 163.

²⁸ Исто, чл. 165.

²⁹ У обе ситуације је првостепени орган донео решење о управној ствари као главној ствари у поступку о којој је већ раније донето првостепено решење. Вид: З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, стр. 176–177.

да се сматра као и да није настало, дакле сматра се правно непостојећим актом.³⁰

Првостепени орган може да замени своје решење и удовољи жалбеном захтеву уколико нађе да је жалба основана, а да није потребно спроводити нов испитни поступак. Овакву могућност првостепени орган има у ситуацији када нађе да је првостепени поступак непотпун, а да је то могло бити од утицаја на решавање управне ствари. У том случају, првостепени орган може допунити поступак и удовољити жалбеном захтеву.³¹

Законом је предвиђена могућност странке да у жалби износи нове чињенице и доказе³² који би могли бити од утицаја на другачије решење ствари или ако је жалиоцу морала бити дата могућност да учествује у поступку који је претходио доношењу решења, па му та могућност није била дата, или му је дата па је пропустио да је користи али је у жалби оправдао пропуштање. У свим наведеним случајевима, првостепени орган може, према резултату допуњеног поступка, али у границама захтева странке, управну ствар решити другачије и новим решењем заменити решење које се жалбом понижава. Уколико првостепени орган, након што је поступак допуњен, одлучи да нема основа за замену првостепеног решења новим, предмет доставља другостепеном органу као надлежном за поступање по жалби.

Дакле, првостепени орган има могућност да отклони грешке које је учинио у првостепеном поступку, односно може да донесе само позитивну одлуку по жалби. Овакво законско решење директно испуњава захтев за ефикасан и економичан управни поступак, посебно из разлога што првостепени орган, уочавајући да је учинио грешку или пропуст због чега ће му другостепени орган свакако поништити решење, то чини сам и тиме убрзава поступак. Првостепени орган може жалбу да усвоји само у целости, одлучујући о свим наводима жалбе. Односно, тако може да поступи само уколико утврди да је жалба у целини основана.³³ Незадовољна странка на ово решење има право на жалбу која се предаје

³⁰ П. Димитријевић, *Управно право: општи део*, стр. 324.

³¹ Основ за допуну поступка постоји у ситуацији када жалилац доводи у питање утврђено чињенично стање или правилну примену правила поступка. Након допуне поступка, првостепени орган одлучује да ли има основа за замену решења или не. Вид: З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, стр. 179.

³² Закон о општем управном поступку, чл. 159, став 2.

³³ Делимично усвајање жалбе само би довело до нове жалбе против новог решења и ово

другостепеном органу јер је првостепени већ два пута одлучивао у истој управној ствари, чиме се онемогућава злоупотреба овлашћења од стране првостепеног органа.³⁴

Сходно наведеном, потпуно је јасно да је смисао одредаба којима је прописано поступање првостепеног органа по жалби тај да се првостепени орган максимално посвети жалби, њеним наводима, садржини и да искористи све могућности које има да би првостепени поступак био окончан законитим и правилним решењем. Очигледно је да у сваком случају мора да цени наводе жалбе, и то све, осим, наравно, када одбацује жалбу због процесних недостатака. Мада, и у таквим случајевима, уколико је жалба неблаговремена, а постављен је захтев за враћање у пређашње стање³⁵, првостепени орган мора да оцени оправданост тих разлога и њихову доказаност, па да и о томе донесе одлуку. Међутим, пракса је показала да се првостепени орган слабо, готово никако није користио својим правом и обавезом, односно да је, без да се упуштао у садржину жалбе, уколико је она испунила све формалне услове, исту прослеђивао на други степен на даље одлучивање.³⁶

ОДГОВОР ПРВОСТЕПЕНОГ ОРГАНА НА ЖАЛБУ

У поступку по изјављеној жалби, орган управе је и према раније важећем закону, био у обавези да оцени све наводе жалбе, односно да изврши својеврсну контролу својих аката. То је требало да чини независно од тога да ли поништава своје решење донето у првостепеном поступку, замењује га новим, допуњује првостепени поступак и на основу тога мериторно одлучује по жалби, или пак доставља жалбу са списима предмета другостепеном органу на даље одлучивање. Поступање првостепеног органа по изјављеној жалби је увек, а и сада, представљало посебан вид управне контроле управе. Разлика од редовне инстанционе контроле³⁷ коју врши орган другог степена (друге инстанце), у овом

овлашћење би изгубило смисао. П. Димитријевић, *Управно право: општи део*, стр. 324.

³⁴ З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, стр. 179.

³⁵ Закон о општем управном поступку, чл. 83.

³⁶ D. Milovanović, M. Davinić and V. Cucić, *Efficiency of the Administrative Appeal (The Case of Serbia)*, in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 37, 2012 (95-111), str. 103.

³⁷ Д. Милков, *Управно право III – контрола управе*, Центар за издавачку делатност, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад, 2019.

случају првостепени орган контролише сам себе.³⁸ Сходно томе, жалба у оваквим случајевима, када првостепени орган користи своја жалбена овлашћења, поприма значај ремонстративног правног средства. Из деволутивног правног средства³⁹ трансформише се у ремонстративно правно средство, али тако да то никако не угрожава правни интерес странке. Напротив.

Међутим, пракса је показала да су првостепени органи често паушално слали жалбе са списима предмета другостепеном органу, понекад ни не проверивши да ли је жалба испунила формалне услове да би се по њој поступало. Могући разлози за такво поступање првостепеног органа су недовољно знања и обучености, непажња или пак закључивање да пропуст није учињен и да нема потребе за његовом интервенцијом. Са друге стране, изостајала је, односно није ни била предвиђена, санкција за такво поступање односно непоступање, па ни у том смислу првостепени орган није био мотивисан. Практично, готово увек се чекало на одлуку другостепеног органа.⁴⁰

Дакле, до доношења новог Закона о општем управном поступку првостепени орган није био санкционисан уколико није извршио самоконтролу свог акта по изјављеном правном леку. Односно, у неком смислу, санкција за незаконито и неправилно поступање првостепеног органа огледала се у поништају његовог решења од стране другостепеног органа и враћања првостепеном органу на поновно одлучивање. Међутим, реалне последице несавесног поступања првостепеног органа, који се није упуштао у наводе жалбе и применио сва овлашћења у поступку по жалби како би већ тада, у првостепеном поступку, била донета законита и правилна одлука, трпеле су странке и другостепени орган. Странке, зато што им се управни поступак пролонгирао и одлагао се моменат коначног одлучивања по њиховом захтеву, а другостепени орган, зато што је оптерећиван поступцима који су законито и правилно могли бити решени на првом степену.

³⁸ Самоконтрола је, концептуално посматрано, у великој мери у супротности са општим појмом контроле, имајући у виду да је за остваривање контроле потребно постојање најмање два различита субјекта која су међусобно независна и самостална, али њен учинак у пракси се ипак не може довести у питање. Вид: С. Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 417.

³⁹ Д. Милков, *Управно право II – управна делатност*, стр. 234.

⁴⁰ Д. Милков, *Правна средства у управном поступку*, стр. 134.

Новином у Закону о општем управном поступку, односно прописивањем обавезе првостепеног органа да благовремено у сваком случају приликом слања жалбе са списима предмета другостепеном органу пошаље и свој одговор на жалбу, стављен је акценат на обавезу првостепеног органа да по изјављеној жалби заправо и стварно преконтролише своје решење као и да то формално и образложи. Не само што је писање одговора на жалбу прописано као обавеза, законодавац је отишао и корак даље и прописао новчану казну⁴¹ у износу од 5.000 динара до 50.000 динара за овлашћено службено лице које не проследи жалбу са одговором на све наводе жалбе, као и ако их не достави благовремено другостепеном органу у року од 15 дана од пријема жалбе, или евентуално 30 дана, у случају ако је жалба послата на одговор супротној странци, када се ради о вишестраначком управном поступку.⁴²

УЧЕШЋЕ ПРВОСТЕПЕНОГ ОРГАНА У ДРУГОСТЕПЕНОМ ПОСТУПКУ И ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ДАВАЊА ОДГОВОРА НА ЖАЛБУ

Писањем одговора на жалбу, првостепени орган још једном врши самоконтролу донетог акта, одговара на све наводе жалбе, поново аргументовано потврђује сопствено решење и тиме, посредно, учествује у раду другостепеног органа. Односно, како редовно правно средство иницира покретање поступка контроле управног акта од стране више инстанце, првостепени орган се ставља у улогу другостепеног и сам контролише управни акт који је донео у границама жалбених навода. Затим, писањем одговора на жалбу првостепени орган утиче на скраћење трајања другостепеног поступка, што се опет може сматрати његовим учешћем у поступку више инстанце, овај пут у домену експедитивности и ефикасности.

Дакле, увођење овакве новине у наше управно законодавство производи значајне последице којима се постиже већи број различитих циљева са позитивним ефектом на рад целокупне управе. Наиме, због постојања обавезе писања одговора на жалбу, првостепени орган мора сваку жалбу пажљиво да прочита, да јој се посвети и оцени све њене

⁴¹ Закон о општем управном поступку, чл. 208.

⁴² З. Лончар, Правна средства у новом Закону о општем управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 4/2017, 1505–1523, стр. 1513.

наводе. То отвара могућност препознавања учињене грешке у првостепеном поступку, како у процесноправном тако и у материјалноправном смислу, и мериторног решавања по жалби од стране првостепеног органа, у складу са његовим овлашћењима. Странка свакако и на ново решење има право на жалбу, односно не може бити ускраћена да се жали уколико и са њим није задовољна, а поступак је убрзан. Такође, овим се растерећује други степен зато што ће предмет доспети на вишу инстанцу тек уколико странка и другим решењем првостепеног органа не буде задовољна.

Затим, писањем одговора на жалбу првостепени орган и по други пут потврђује своју првобитну одлуку и нуди додатне аргументе у прилог донетог решења. На тај начин се олакшава рад другостепеног органа.⁴³ Надаље, уколико жалилац у жалби изнесе нове чињенице и доказе, првостепени орган у сваком случају мора да оцени да ли је странка учинила вероватним разлоге због којих је пропустила то да изнесе током трајања првостепеног поступка као и да ли те нове чињенице и докази могу довести до другачијег решења (самостално или у вези са већ изведеним доказима). Уколико процени да је првостепени поступак био непотпун, може га допунити и према резултату допуњеног поступка, а у границама захтева странке, управну ствар решити другачије и новим решењем заменити решење које се жалбом побија. Уколико, пак, сматра да изнете нове чињенице и околности не би довеле до другачијег решења, или утврди да постоји кривица жалиоца што те чињенице и докази нису изнети у току трајања првостепеног поступка, доставља жалбу другостепеном органу на даље одлучивање. Писање аргументованог одговора на жалбу са давањем правно мишљења и анализом свих чињеница и доказа из жалбе од стране првостепеног органа у оваквим случајевима, не само што значајно убрзава рад другостепеног органа, већ и умањује могућност касније злоупотребе ванредног правног средства понављање поступка од стране овлашћеног подносиоца. Наиме, понављање поступка⁴⁴ као ванредно правно средство се, између осталог, може захтевати из разлога сазнања за нове чињенице или стицања могућности да се изведу нови докази који би, сами или у вези са раније изнетим чињеницама или

⁴³ З. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*, стр. 180.

⁴⁴ З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, стр. 187–193.

изведеним доказима, могли да доведу до другачијег решења.⁴⁵ Уколико се ради о чињеницама и доказима који су наступили после доношења коначног решења, не може доћи до понављања управног поступка, оне представљају основ за вођење новог управног поступка.⁴⁶ Дакле, правилна оцена првостепеног органа која се тиче нових чињеница и доказа изнетих у жалби представља добру основу за касније одлучивање о евентуалном захтеву за понављање поступка. На тај начин се опет убрзава рад другостепеног органа, имајући у виду да је за одлучивање по захтеву за понављање поступка надлежан онај орган који је донео коначно решење, а то би увек био другостепени орган уколико је мериторно решио по жалби или је пак одбацио.

Затим, аргументовано и квалитетно писање одговора на жалбу, од носно давање правног мишљења, од стране државних службеника у континуитету може представљати основ за добар резултат⁴⁷ у вредновању⁴⁸ њиховог рада.⁴⁹ Као и супротно, уколико изостављају да дају одговор или цене наводе жалбе погрешно⁵⁰ и неквалитетно.⁵¹ Такође, иако у праву Републике Србије управна пракса не представља формални извор права,⁵² начело предвидивости⁵³ обавезује органе да у истим или сличним стварима поступају на исти или сличан начин. Управа, сходно томе, треба

⁴⁵ З. Лончар, Понављање управног поступка, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, (Зборник радова ПФНС) 1/2020, 195–214, стр. 199.

⁴⁶ Д. Милков, *Управно право II – управна делатност*, стр. 250.

⁴⁷ Уредба о вредновању радне успешности државних службеника, „Службени гласник Републике Србије“, број: 2/19, 69/19, 20/22, чл. 6.

⁴⁸ Вредновање радне успешности државних службеника је формалан, структуриран и систематски процес за вредновање, процену и подстицање пожељног понашања и резултата рада државног службеника ради делотворног обављања посла и континуираног јачања кључних вредности државних органа у Републици Србији и успешне реализације планских циљева. Вид: Б. Богичевић Миликић, И. Петровић, *Приручник за вредновање радне успешности државних службеника*, ГИЗ, Пројекат подршке реформи јавне управе у Србији, Београд, 2020, стр. 12.

⁴⁹ Поред могућности награђивања државног службеника, циљ вредновања радне успешности је обезбеђивање остварења свих организационих циљева државног органа, достизање радног понашања и очекиваних вредности у раду у складу са компетенцијама, мотивација, учење и развој државних службеника. Вид: Закон о државним службеницима, „Службени гласник Републике Србије“, број: 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09, 157/20, чл. 87а и 82.

⁵⁰ З. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*, стр. 180.

⁵¹ Закон о државним службеницима, чл. 84–86.

⁵² Д. Милков, Р. Радошевић, Начело предвидивости у управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 1/2020, 1–19.

⁵³ Закон о општем управном поступку, чл. 5.

да буде доследна и предвидива за странке, што свакако треба да утиче и на повећање правне сигурности.⁵⁴ Управо се, кроз давање одговора на жалбу, може закључити да ли првостепени органи поступају сагласно утврђеној управној пракси за одређене случајеве, или не.⁵⁵ То свакако представља сигнал руководиоцу органа управе да евентуално спроведе одређене обуке државних службеника или им, пак, укаже на постојање управне праксе за појединачне случајеве.

Законом прописана новина која се тиче писања одговора на жалбу односи се на све органе који поступају по овом редовном правном средству. Дакле, не прави се разлика између органа који поступају у општим и посебним управним поступцима. Имајући у виду да правила свих посебних управних поступака⁵⁶ морају бити усаглашена са правилима Закона о општем управном поступку,⁵⁷ то подразумева да ова обавеза постоји и за органе управе који поступају по правилима прописаним за посебне управне поступке. Законима којима се прописују правила таквих поступака, следствено томе, ова новина не мора ни бити посебно прописана,⁵⁸ као што то и јесте случај у већини таквих закона.⁵⁹ Са друге стране, органи управе немају препреку прописивања овакве одредбе у подзаконским актима које доносе, посебно када се узме у обзир да су последице њене примене многоструко значајне за дугорочно формирање праксе и начина понашања првостепених органа у примени својих законских овлашћења.⁶⁰

⁵⁴ П. Димитријевић, *Управно право: општи део*, стр. 31.

⁵⁵ Примери уједначавања управне праксе у посебном управном поступку који се води пред катастром непокретности и давања упутства органа како треба поступати у конкретним ситуацијама. Вид.: Катастарско-правна пракса, доступно на <https://www.rgz.gov.rs/dokumenta/katastarsko-pravna-praksa>, приступљено 16.07.2022. Вид.: Расписи, доступно на <https://www.rgz.gov.rs/dokumenta/raspisi>

⁵⁶ З. Лончар, *Посебни управни поступци* (Зборник радова ПФНС) 4/2016, 1231–1249, стр. 1235.

⁵⁷ Закон о општем управном поступку, чл. 214.

⁵⁸ Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова, „Сл. гласник РС“: број 41/18, 95/18 – аутентично тумачење, 31/19, 15/20, чл. 43.

⁵⁹ Закон о пореском поступку и пореској администрацији, „Службени гласник Републике Србије“, број 80/2002, 84/2002 – испр., 23/2003 – испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 – др. закон, 62/2006 – др. закон, 63/2006 – испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 – др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 – испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 – аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019 и 144/2020, чл 44.

⁶⁰ Један од примера добре праксе свакако је Пословник о раду жалбене комисије Града Новог Сада, доступно на <https://www.novisad.rs/sites/default/files/attachment/poslovnik.pdf>, приступљено 17.07.2022.

У пракси, међутим, првостепени органи ретко дају правно мишљење кроз одговор уз жалбу. Односно, чак иако образложе своју одлуку, то не раде на начин да квалитативно оцене све наводе жалбе. Одговор првостепеног органа је чисто формалан, без суштинског објашњења, често представља и преписано образложење ожалбеног решења. Са друге стране, неретко се ова одредба тумачи на начин да се она односи на пропратни акт уз жалбу којим орган потврђује да жалба испуњава процесне претпоставке и да се као таква доставља другостепеном органу на даље одлучивање. Овим се директно дезавуише поента новоуведеног законског решења чији је циљ да се терет у поступку по изјављеној жалби пренесе на првостепени орган. Иако је Закон о општем управном поступку у примени већ непуних шест година, чињеница је да је неопходно инсистирати на доследном поштовању ове одредбе како би се растеретио рад другостепеног органа, а права странака заштитила брже и ефикасније. Значајну улогу у том смислу могле би имати управне инспекције које би, у складу са својим надлежностима, требало да воде рачуна и о суштинској садржини одговора на жалбу првостепеног органа, не само о формалном постојању тако названог акта у списима предмета.

ЗАКЉУЧАК

Давањем одговора на жалбу првостепени орган посредно учествује у другостепеном поступку и ставља се у улогу другостепеног органа, а ефекти прописивања ове обавезе су вишеструки. Првостепени орган је, прописивањем ове законске одредбе, у ситуацији да мора да се посвети свакој изјављеној жалби на своје решење и да оцени све њене наводе. Дакле, у сваком случају, па и када одбацује жалбу због формалних недостатака, првостепени орган мора поступку који уследи након изјављене жалбе да приступи професионално, одговорно и стручно. Последично, првостепени орган ће другостепеном органу благовремено достављати искључиво оне предмете које по жалби није могао да реши у складу са својим надлежностима, уз извршену допуну поступка уколико је такав захтев произлазио из жалбе, као и правним мишљењем и аргументованом анализом свих чињеница и околности утврђених како у поступку који је претходио доношењу ожалбеног решења тако и у допуњеном поступку. Надаље, уколико су у жалби изнете нове чињенице и докази, а првостепени орган сматра да оне не би довеле до другачијег решења,

или утврди да постоји кривица жалиоца што те чињенице и докази нису изнети у току трајања првостепеног поступка, правилним и аргументованим одговором на жалбу умањује се могућност за евентуално понављање поступка као ванредног правног средства.

Такође, чињеница да првостепени орган, односно овлашћено лице, по жалби поступа професионално, стручно и савесно, те у континуитету кроз одговоре на жалбу показује своја правничка знања и компетенције, представља основ за добар резултат у вредновању рада државних службеника. Поред тога, на овај начин се утиче на усаглашавање управне праксе, и лако се препознају проблеми у раду и примени права првостепених органа, што представља сигнал руководиоцу органа управе да спроведе одређене обуке државних службеника или пак укаже на постојање управне праксе за појединачне случајеве.

Међутим, у пракси, првостепени органи ретко сачињавају одговор на жалбу на начин како то произлази из суштине ове законске одредбе. То са собом повлачи, поред противзаконитог поступања, и све друге негативне последице оличене у непрофесионалности и тромости управе. Стога, а како је законом предвиђена новчана казна за овакво непоступање првостепених органа, значајан утицај могле би имати управне инспекције у спровођењу поступка из своје надлежности.

CONCLUSION

By giving an answer to the appeal, the first-instance authority indirectly participates in the second-instance procedure and puts itself in the role of the second-instance authority, and the effects of prescribing this obligation are multi-layered. By prescribing this legal provision, the first-instance authority is in a situation where it has to deal with every appeal filed against its decision and evaluate all its allegations. Thus, in any case, even when it rejects the appeal due to formal deficiencies, the first-instance authority must approach the procedure that follows the appeal in a professional, responsible and professional manner. As a result, the first-instance authority will deliver to the second-instance authority in a timely manner only those cases that it could not resolve in accordance with its competences, alongside the supplement regarding the procedure if such a request arose from the appeal, as well as a legal opinion and reasoned analysis of all the facts and circumstances determined as in the procedure that preceded the adoption of the appeal

decision as well as in the amended procedure. Furthermore, if new facts and evidence are presented in the appeal, and the first-instance authority considers that they would not lead to a different decision, or determines that there is the appellant's fault that those facts and evidence were not presented during the duration of the first-instance procedure, with a proper and reasoned response to the appeal the possibility of the reopening the procedure as an extraordinary legal remedy is reduced.

Moreover, the fact that the first-instance authority, i.e. the authorized person, acts professionally, expertly and conscientiously on the appeal, and continuously demonstrates his legal knowledge and competence through the answers to the appeal, is the basis for a good result in evaluating the work of civil servants. In addition, in this manner, the harmonization of administrative practice is being influenced, and the problems in the work and application of the rights of executive bodies are easily recognized, which is a signal to the head of the administrative body to conduct certain trainings of civil servants or indicate the existence of administrative practice for individual cases.

However, in practice, the first-instance authorities rarely prepare a response to the appeal in the manner that follows from the essence of this legal provision. This entails, in addition to illegal actions, all other negative consequences embodied in the unprofessionalism and sluggishness of the administration. Therefore, and as the law stipulates a fine for such non-action by the first-instance authorities, the administrative inspections could have a significant influence in the implementation of the procedure under their jurisdiction.

Keywords: first-instance authority, appeal, administrative act control, response to appeal, second-instance authority

ИЗВОД ИЗ ЛИТЕРАТУРЕ

1. Богичевић Миликић. Биљана, Петровић Ивана, *Приручник за вредновање радне успешности државних службеника*, ГИЗ, Пројекат подршке реформи јавне управе у Србији, Београд, 2020.
2. Васиљевић. Драган, Жалба као редован правни лек по новом Закону о општем управном поступку Републике Србије, *Правни живот*, бр. 10/2018, 229-244.

3. Вучетић. Предраг, Делотворност процесних решења у првостепеном управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет, Ниш, 91/2021, 75–96.
4. Димитријевић, Предраг, *Управно право: опити део*, Медивест КТ, Ниш, 2021.
5. Dobrosav Milovanović, Marko Davinić and Vuk Cucić, *Efficiency of the Administrative Appeal (The Case of Serbia)*, in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 37, 2012, (95-111).
6. Закон о државној управи, „Сл. гласник РС“, број: 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47//18 и 30/18 – други закон.
7. Закон о општем управном поступку, „Сл. гласник РС“, број 18/16, 95/18 – аутентично тумачење.
8. Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова, „Сл. гласник РС“: број 41/18, 95/18 – аутентично тумачење, 31/19, 15/20.
9. Закон о пореском поступку и пореској администрацији, „Службени гласник Републике Србије“, број 80/2002, 84/2002 – испр., 23/2003 – испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 – др. закон, 62/2006 – др. закон, 63/2006 – испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 – др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 – испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 – аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019 и 144/2020.
10. Закон о државним службеницима, „Службени гласник Републике Србије“, број: 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09, 157/20.
11. Катастарско-правна пракса, доступно на <https://www.rgz.gov.rs/dokumenta/katastarsko-pravna-praksa>, приступљено 16.07.2022.
12. Лилић, Стеван, *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, *Службени гласник*, Београд, 2008.
13. С. Лилић, *Жалба и приговор у нацрту Закона о општем управном поступку Србије*, Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије, књига IV, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 11–28, стр. 16 и 17.

14. Лончар Зоран, Правна средства у новом Закону о општем управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 4/2017, 1505–1523.
15. Лончар, Зоран, Посебни управни поступци, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 4/2016, 1231–1249.
16. Лончар Зоран, Понављање управног поступка, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 1/2020, 195–214.
17. Милков Драган, *Управно право II – управна делатност*, Центар за издавачку делатност, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад, 2017.
18. Милков Драган, *Управно право III – контрола управе*, Центар за издавачку делатност, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад, 2019.
19. Милков Драган, Правна средства у управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 2/2006, 125–154.
20. Милков Драган, Радошевић Ратко, Начело предвидивости у управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 1/2020, 1–19.
21. Пословник о раду жалбене комисије Града Новог Сада, доступно на <https://www.novisad.rs/sites/default/files/attachment/poslovnik.pdf>, приступљено 17.07.2022.
22. Расписи, доступно на <https://www.rgz.gov.rs/dokumenta/raspisi>, приступљено 16.07.2022.
23. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији: 9/2014-4, 42/2014-11 (исправка), 54/20184, www.pravnoinformacionisistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2014/9/1/reg, приступљено 23.07.2022. године.
24. Томић, Зоран, *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*, Службени гласник, Београд, 2019.

25. Томић Зоран, Миловановић Добросав, Цуцић Вук, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Службени гласник, Београд, 2017.
26. Уредба о вредновању радне успешности државних службеника, „Службени гласник Републике Србије“, број:2/19, 69/19,20/22.
27. Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, број 98/06, 115/21.

UTICAJ PRAKSE EVROPSKOG SUDA NA ODREĐIVANJE PREDMETA UPRAVNOG SPORA

Prof. dr Goran Branković¹

***Sažetak:** Zakonodavna nadležnost Evropskog parlamenta i Savjeta Evropske unije, s jedne strane, i veoma aktivna uloga Suda pravde evropskih zajednica u stvaranju prava, s druge strane, jasno nagovještavaju da u Evropskoj uniji nastaje jedan specifičan, mješoviti pravni sistem državne regulative. Evidentno je da u kontinentalnu Evropu, posredstvom komunitarnog prava, i posebno kroz praksu evropskih sudova, postepeno prodiru pravna pravila iz angloameričkog područja. Svjedoci smo konvergencije različitih pravnih sistema i postepene denacionalizacije prava koja treba da dovede do višeg stepena pravnog jedinstva, a po mišljenju mnogih autora i do stvaranja novog *ius commune europaeum*. Posebnu ulogu u harmonizaciji prava mogli bi imati Evropski sud za ljudska prava i Sud pravde evropskih zajednica. Praksa ovih sudova mogla bi da posluži kao orijentir nacionalnim sudovima koji se suočavaju sa mnogim problemima koji se prvenstveno tiču implementacije komunitarne tekovine koja se odvija prebrzo i sa dalekosežnim poslasticama po pravnu, ekonomsku i socijalnu stabilnost mnogih država, pa i same Evropske unije.*

***Ključne riječi:** Evropsko pravo, nadnacionalni sudovi, unifikacija, harmonizacija, presude, sudska praksa.*

¹ Prof. dr Goran Branković, Fakultet pravnih nauka, Univerzitet za poslovne studije Banjaluka, goranb06@gmail.com

Uvod

Evidentno je da u kontinentalnu Evropu, posredstvom komunitarnog prava, i posebno kroz praksu evropskih sudova, postepeno prodiru pravna pravila iz angloameričkog područja. Već sada se mogu jasno uočiti elementi zakonskog prava, svojstvenog kontinentalnoj Evropi i sudskog prava koje je karakteristično za Englesku i druge države angloameričkog pravnog područja.

Uzajamno zbližavanje evropskog kontinentalnog i angloameričkog prava, a u tom kontekstu i jačanje pozicije nadnacionalnih sudova, otvaraju mnoga pitanja. Prije svega nejasno je kakvo će biti buduće evropsko upravno sudsko pravo. Da li će preovladavati opšte pravne norme sadržane u zakonima, ili će dominantnu ulogu imati pravila stvorena od strane nadnacionalnih sudova. Ovo je prouzrokovalo određene probleme sa kojima se naročito suočavaju sudovi u istočnoevropskim zemljama u periodu tranzicije. Prije svega, riječ je o implementaciji komunitarne tekovine (*acquis communautaire*) koja se odvija prebrzo i sa dalekosežnim posledicama po pravnu, ekonomsku i socijalnu stabilnost mnogih država, pa i same Evropske unije. Prihvatanje visokih, i često objektivno neostvarivih pravnih standarda stvara sve veći raskorak između normativnog i stvarnog. Pravna nesigurnost raste, a sa njom i nepovjerenje u državne institucije, uključujući i sudove koji imaju posebnu odgovornost za stvaranje novog pravnog ambijenta.

1. Jačanje uloge nadnacionalnih sudova

Do sada stvoreno nadnacionalno evropsko (komunitarno) pravo još uvijek nema obilježja cjelovitog pravnog sistema, mada se sastoji od nekoliko desetina hiljada regulativnih akata. U odsustvu pune normative nadležnosti, regulisani su samo pojedini dijelovi pravno relevantne materije. I ta fragmentarna (sektorska) regulativa često je nepotpuna i neprecizna. Zbog toga Sud pravde evropske zajednice (Court of Justice of the European Communities) ima veoma velik uticaj na pravni život Unije.

Kao što je poznato, toj instituciji je povjereno autentično tumačenje komunitarnog prava. Sud u preliminarnom postupku, na zahtjev pravosudnih organa država članica, određuje koji je pravi smisao konkretnog pravila. Osim toga, on ponekad treba da utvrdi da li određeni propis uopšte važi. To ovlašćenje na prvi pogled djeluje zbunjujuće čak i za istočnoevropske pravnike koji nisu navikli na potpuni sklad domaćeg zakonodavstva. I u zvaničnim izvještajima Evropske komisije, međutim, konstatovano je da je

komunitarna regulativa preobimna, nesistematizovana, nesređena i da u njoj ima propisa koji su odavno prestali da važe, a da to nije na odgovarajući način ozvaničeno. Povrh svega toga, Sud pravde ima moć stvaranja prava. „On sve progresivnije razvija pravo zajednice, kako širokom interpretacijom osnovnih normi ugovora, tako i stvaranjem novog pravnog poretka. Na brojne načine Sud djeluje kao fino podešen zakonodavac, a tvorci Ugovora su baš to i htjeli, kaže jedan švajcarski analitičar srpskog porekla (Šiđanski, 2002)². No, zašto su se kreatori novog poretka opredijelili za takav metodološki pristup?

Jedan od razloga vjerovatno leži u činjenici da sud kao manji organ sa strogo profesionalnim kadrom, može efikasnije uticati na to da se pravni sistem razvija u željenom pravcu, nego, na primjer, parlament s velikim brojem članova, u kome se prelamaju različiti nacionalni politički, ekonomski i drugi interesi. Jednostavnije rečeno, mnogo je lakše donijeti sudsku odluku nego zakon. Najzad, ne treba odbaciti ni druge razloge. Povjeravanje tako značajne uloge sudu vjerovatno je motivisano i potrebom da se stvori model pravnog sistema koji bi predstavljao kompromis između evropskog kontinentalnog i angloameričkog prava.

2. Uticaj prakse Evropskog suda na određivanje predmeta upravnog spora

Predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti upravnog akta. Uvijek je u pitanju pojedinačni upravni akt kojim se autoritativno odlučuje o pravu ili obavezi određenog subjekta. Pri ocjeni zakonitosti zadatak je suda utvrditi da li je u konkretnom slučaju zakon, odnosno drugi propis ili opšti akt, pravilno primijenjen u materijalnom i formalnom smislu. Upravni se spor može voditi protiv upravnog akta, ali ne i svakog drugog akta uprave, jer nisu svi akti podložni sudskoj kontroli. U našoj zemlji, na primjer, upravni se spor može voditi samo protiv upravnog akta, a upravnim se aktom smatra akt kojim državno tijelo ili pravna osoba s javnim ovlaštenjima u vršenju javnih ovlaštenja, rješava o određenom pravu ili obavezi određenog pojedinca ili organizacije u određenoj upravnoj stvari. U pravu Zajednice stvar nije toliko jasna. Kako član 230 nigdje izričito ne navodi protiv koje se vrste akata može pokrenuti postupak sudske kontrole zakonitosti, ovo pitanje treba proanalizirati tumačeći odredbe Ugovora o Evropskoj zajednici te uzevši u obzir praksu

² Šiđanski, Dušan (2002). *U traganju za novim evropskim federalizmom*, Beograd: Gutenbergova galaksija.

Evropskog suda. Navedeni je član od mogućnosti sudskog nadzora izričito izuzeo preporuke i mišljenja, dakle pravno neobavezujuće akte. S druge strane, dopustio je sudsku kontrolu nad “aktima Evropskog parlamenta s pravnim učinkom prema trećim licima”. Može se, dakle, zaključiti kako bi akt podložan sudskom nadzoru trebalo da ima pravni učinak, tj. biti obavezujući. U prilog ovoj tezi ide i gledište Evropskog suda u slučaju *Commission v. Council* poznatijem kao *ERTAcase* iz 1971. godine.³ Sud je ovdje naveo: “Kako su od stavljanja izvan snage na zahtjev država članica i institucija isključene samo preporuke i mišljenja – koje u skladu sa zadnjom tačkom člana 189 nemaju obavezujući karakter – prema članu 173 aktom podložnim sudskom nadzoru smatra se svaka pravna mjera donesena od institucija s ciljem pravnog obavezivanja”.⁴ Štaviše, i Evropski sud je u odluci slučaja *Parliament v. Council* poznatijem kao *Lomé Convention case* iz 1994. godine,⁵ utvrdio kako je predmet sudskog nadzora svaki akt institucija koji ima pravni učinak, čak i bez obzira na to je li usvojen u skladu s odredbama Ugovora. Može se zaključiti kako se sudski nadzor zakonitosti može dopustiti samo nad aktima s pravnim učinkom, dakle uredbama, smjernicama i odlukama, od kojih su u kontekstu upravnog spora najbitnije odluke kao pojedinačni akti institucija Evropske zajednice.

Pravni teoretičar Aviani navodi kako su odluke u pravu Zajednice pravni akti koji obavezuju u cijelosti one subjekte kojima su upućeni, odnosno koji su njima imenovani. U tom smislu odluka pravno uređuje konkretni pravni odnos. Što se tiče pravne prirode odluke, on navodi kako odluka u pravu Zajednice načelno odgovara pojmu upravnog, dakle pojedinačnog akta u nacionalnom pravu. Takve se odluke, koje su po svojoj pravnoj prirodi upravni akti, donose u onim slučajevima kada su odgovarajuća tijela Zajednice nadležna za neposrednu primjenu bilo primarnih bilo sekundarnih izvora prava. Međutim, Aviani ujedno ističe da prema shvaćanju Evropskog suda i odluka može djelovati *erga omnes* i kao takva imati opšti (“kvazizakonski”) karakter.⁶ U pravu zajednice nerijetko se postavlja pitanje da li je neki akt

³ Case 22/70, *Commission v. Council (ERTA)*, *European Court Review*, 263/1971.

⁴ Član 230 Ugovora o Evropskoj zajednici u Ugovoru o Evropskoj ekonomskoj zajednici nosio je numeraciju 173.

⁵ Case 316/91, *Parliament v. Council (Lomé Convention)*, *European Court Review*, I-6250/1994.D. Đerđa, *Upravni spor u evropskoj zajednici*. Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 27, br. 2, 913-938 (2006) 921.

⁶ Aviani, Damir, *Pojam i izvori upravnog prava Europske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, vol. 15, 2002, str. 242.

institucije odluka u materijalnom smislu, tj. ima li taj akt pravni učinak ili ne. Hartley ističe kako akt ima pravni učinak ako mijenja pravni položaj neke osobe. Pravni položaj osobe ukupan je zbir njenih subjektivnih prava i obaveza, a da bi akt imao pravni učinak, on mora proizvesti promjenu prava i obaveza neke osobe. Hartley tako navodi da "...ako pravni akt samo potvrđuje prethodni akt, on ne mijenja ničiji pravni položaj. On nema nikakve pravne učinke. To, međutim, ne vrijedi ako kasniji akt mijenja prvi i stvara nova prava i obaveze, ili ako je nakon donošenja prvog akta došlo do bitnih promjena okolnosti, tako da su pravni učinci prvog akta izmijenjeni. Nadalje, to će biti slučaj kada presuda suda obavezuje vlast da ponovo razmotri prvi akt".⁷ Pravnim učinkom akta institucija Zajednice bavio se i Evropski sud. Tako je ovo pitanje Sud detaljno analizirao u slučaju Noordwijks Cement Accord iz 1967. godine.⁸ Ovdje se postavilo pitanje da li je "dopis" protiv kojeg je pokrenut postupak sudskog nadzora samo "mišljenje" ili on ima svoj pravni učinak. Evropski sud je zauzeo mišljenje da je učinak dopisa ukidanja trgovačkom društvu imuniteta od kažnjavanja propisanog člankom 15 stavak 5. *Pravilnika 17* te stoga ima pravni učinak na interese preduzetnika. Kako se njihov pravni položaj uskraćivanjem navedenog imuniteta dijametralno mijenja, "dopis" je za njih obavezujući. Stoga se u ovom slučaju radilo o aktu s pravnim učinkom – dakle odluci, a ne samo o mišljenju, pa je postupak sudskog nadzora zakonitosti bilo moguće pokrenuti. Sud je utvrdio da akt koji ima interni pravni učinak ipak ne podliježe sudskom nadzoru te ne može biti predmet upravnog spora. Drugim riječima, ako akt utiče samo na unutrašnji sistem ili djelovanje institucije koja ga je usvojila, treće stranke ga ne mogu pobijati. Međutim, ovdje valja napomenuti da nije uvijek jednostavno povući granicu između čisto internog akta i onog koji utiče na treće stranke.

Do velikih problema u praksi može doći kada institucija donese akt koji je obavezuje u pogledu njenog djelovanja u budućnosti. S obzirom da se na taj način može lišiti nekog ovlaštenja – konkretno ovlaštenja da djeluje drugačije – to može uticati na pravni položaj onih koji bi imali koristi od izvršavanja ovlaštenja. Pitanje je, međutim teško, s obzirom na to da institucija može i opozvati akt. Pa ipak, ako je institucija vezana aktom sve dok ga ne opozove, vjerovatno treba smatrati, drži Hartley, da akt podliježe sudskom nadzoru te

⁷ Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, COLPI, Rijeka, 1999, str. 344 i 346.

⁸ Joined cases 8-11/66, Noordwijks Cement Accoord, European Court Review, 75/1967. D. Đerđa, *Upravni spor u europskoj zajednici* 922 Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 27, br. 2, 913–938 (2006).

da može biti predmetom upravnog spora.⁹ Iz navedenog se može zaključiti da akt protiv koga se pokreće upravni spor mora biti odluka. U slučaju da pobijani akt nije odluka, fizička i pravna lica neće moći postaviti pitanje ocjene njegove zakonitosti prema članu 230 Ugovora o Evropskoj zajednici, jer pojedinac ne može pokrenuti postupak sudskog ispitivanja zakonitosti opšteg akta niti se protiv takvog akta može voditi sudski spor. Međutim, u praksi Evropske zajednice u više se navrata dogodilo da se akt koji je po pravnoj prirodi odluka tretira kao “uredba”. Stott i Felix, pozivajući se na sudsku praksu u slučajevima *Federation European de las Sante Animale v. Council* i *Government of Gibraltar v. Council*¹⁰ smatraju kako je odluka u formi uredbe otvorena za sudsko ispitivanje te stoga može biti predmetom upravnog spora. Zbog toga je bitno proanalizirati pitanje kako razlikovati uredbu od odluke donijete u formi uredbe. Ovo iz razloga jer iz navedenog jasno proizlazi da je upravni spor moguće pokrenuti i protiv akta koji je odluka po svojoj prirodi, bez obzira na formu u kojoj je donesena. Stott i Feliks ujedno smatraju da bi se ovdje trebalo primijeniti isti kriterijumi kao i pri određivanju ima li neki pravni akt pravni učinak ili ne.¹¹ U slučaju *Confederation Nationale des Producteurs de Fruits et Legumes v. Council* iz 1962. godine,¹² Evropski je sud utvrdio da pojam “odluka” sadržan u članu 230 ima isto značenje kao i “odluka” u članu 249 stav 4 Ugovora o Evropskoj zajednici. Kako član 249 stav 2 određuje uredbu kao “obavezujuću u cijelosti”, a odluku kao “obvezujuću za one kojima je upućena”, može se zaključiti da postoji razlika jer uredba ima opštu primjenu na sve pravne subjekte, dok se odluka primjenjuje samo na adresata akta.¹³ Dok je uredba opšta, tj. normativni akt, odluka je pojedinačni

⁹ O tome u Hartley, op. cit., str. 347.

¹⁰ Case 298/89, *Government of Gibraltar v. Council*, *European Court Review*, I-3605/1993.

¹¹ Stott, David, Felix, Alexandra, *Principles of Administrative law*, Cavendish, London, 1997, str. 295.

¹² Joined Cases 16 and 17/62, *Confédération Nationale des Producteurs de Fruits and Others v. Council*, *European Court Review*, 471/1962.D. Đerđa, *Upravni spor u evropskoj zajednici*, Zb. Prav. fak. Sveuč. rij. (1991) v. 27, br. 2, 913–938 (2006) 923-

¹³ Evropski sud je u istom slučaju utvrdio: “... uredba treba imati opštu primjenu i treba biti direktno primjenjiva u svim državama članicama, dok odluka treba biti obavezna samo za one osobe na koje se odnosi. Kriterij razlikovanja mora se tražiti u opštoj primjeni ili drugim mjerama koje su u pitanju. Bitna obilježja odluke proizlaze iz ograničenja broja osoba kojima je upućena, dok se uredba, koja je u biti zakonodavne naravi, primjenjuje ne na ograničeni broj osoba, određenih ili odredivih, već na skupine osoba uzetih apstraktno i u cijelosti. Stoga, da bi se u spornim slučajevima utvrdilo da li je riječ o odluci ili o pravilniku, nužno je ustanoviti odnosi li se mjera o kojoj je riječ pojedinačno na određene osobe. U tim okolnostima, ako mjera kojoj je njezin tvorac dao naziv uredba sadrži odredbe koje se mogu ne samo neposredno već i pojedinačno odnositi na određene fizičke ili pravne osobe, mora se dopustiti – bez prejudiciranja odgovora na pitanje da li je ispravno mjeru u cijelosti nazvati uredbom – da svakako te odredbe nemaju obilježje uredbe i stoga ih te osobe ne mogu pobijati na temelju drugog

akt. Stoga u određivanju da li je akt prema pravnoj prirodi odluka ili uredba, pažnju treba usmjeriti na okolnost odnosi li se akt na pojedinačnu osobu ili ima opštu primjenu.

Navedeni slučajevi ukazuju na nerijetko odstupanje naziva akta od njegove pravne prirode, što onda dovodi do dilema o mogućnosti vođenja upravnog spora protiv takvih akata. Međutim, valja naglasiti da, iako je Sud spreman zauzeti mišljenje da akt koji prema obliku nije odluka, prema sadržaju to jest, do sada nije krenuo suprotnim pravcem i odlučio da je akt koji je odluka prema svom obliku, prema prirodi neka druga vrsta pravnog akta.¹⁴

Zaključak

Prije svega, nejasno je kakvo će biti buduće evropsko upravno sudsko pravo. Da li će preovladavati opšte pravne norme sadržane u zakonima, ili će dominantnu ulogu imati pravila stvorena od strane nadnacionalnih sudova. U svakom slučaju, gotovo je izvjesno da će to biti mješovit pravni sistem. To bi trebalo da znači da će nadnacionalni sudovi imati sve šira ovlašćenja na polju stvaranja prava. Ako se ništa ne promijeni, nekoliko sudija iz razvijenih zapadnoevropskih zemalja i nekoliko delegiranih sudija iz Istočne Evrope (koji takođe žive, rade i primaju plate na zapadu) stvaraće pravna pravila u skladu sa pravnim standardima koji važe u Zapadnoj Evropi. Koliko će te norme biti daleko od istočnoevropske stvarnosti i da li će nacionalni sudovi u siromašnim državama moći da ih dosljedno primenjuju ako se bude insistiralo na jednoobraznosti suđenja?

Kulturne i ekonomske razlike nameću potrebu za razlikama u oblasti prava. To je realnost svijeta i vremena u kome živimo.

Literatura:

1. Aviani, D., *Pojam i izvori upravnog prava Europske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, vol. 15 (2002), str. 242.
2. Case 298/89, *Government of Gibraltar v. Council*, European Court Review, I-3605/1993.

stava člana 173” (sada četvrtog stava člana 230 – op. a.).

¹⁴ Hartley, op. cit., str. 363. D. Đerđa, *Upravni spor u europskoj zajednici* 924 Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 27, br. 2, 913–938 (2006).

3. Đerđa, D., *Joined Cases 16 and 17/62, Confédération Nationale des Producteurs de Fruits and Others v. Council*, *European Court Review*, 471/1962. Upravni spor u europskoj zajednici, *Zb. Prav. fak. Sveuč. rij.* (1991) v. 27, br. 2, 913–938 (2006) 923
4. Đerđa, D. *Joined cases 8-11/66, Noordwijks Cement Accoord*, *European Court Review*, 75/1967., Upravni spor u europskoj zajednici 922 *Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij.* (1991) v. 27, br. 2, 913-938 (2006).
5. Đerđa, D., *Case 316/91, Parliament v. Council (Lomé Convention)*, *European Court Review*, I-6250/1994. Upravni spor u europskoj zajednici, *Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij.* (1991) v. 27, br. 2, 913-938 (2006) 921
6. *Case 22/70, Commission v. Council (ERTA)*, *European Court Review*, 263/1971.
7. Član 230 Ugovora o Evropskoj zajednici u Ugovoru o Evropskoj ekonomskoj zajednici nosio je numeraciju 173.
8. Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, COLPI, Rijeka (1999), str. 344 i 346.
9. Stott, D., Felix, A., *Principles of Administrative law*, Cavendish, London (1997), str. 295.
10. Šidanski, D., *U traganju za novim evropskim federalizmom*, Beograd: Gutenbergova galaksija (2002).

**ПРЕГЛЕД РЕФЕРЕНАТА И РЕФЕРАТА НА
ДЕВЕТНАЕСТОМ САВЈЕТОВАЊУ
“ОКТОБАРСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ”**

ДРЖАВНОПРАВНА КАТЕДРА

1. АКАДЕМИК ПРОФ ДР РАЈКО КУЗМАНОВИЋ –
**ДЕЈТОНСКИ СПОРАЗУМ, ГАРАНЦИЈА МИРА И
СТАБИЛНОСТИ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ**
2. ПРОФ. ДР СИНИША КАРАН – **УСТАВНИ ПРИНЦИПИ И
ФЕДЕРАЛНИ ОДНОСИ У БИХ**
3. ПРОФ. ДР МИЛОРАД ЋУПУРДИЈА – **ПРАВНЕ
ПРЕТПОСТАВКЕ СУЗБИЈАЊА КОРУПЦИЈЕ У
КОНТЕКСТУ ПРИЈАВЕ НЕПРАВИЛНОСТИ И
ЗАШТИТЕ ПРИЈАВИТЕЉА НЕПРАВИЛНОСТИ У
РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ**

УПРАВНОПРАВНА КАТЕДРА

1. ПРОФ. ДР БОРЧЕ ДАВИТКОВСКИ, ПРОФ. ДР ЕЛЕНА
ДАВИТКОВСКА, ПРОФ. ДР ИВАНА ШУМАНОВСКА-
СПАСОВСКА – **НОВИ ЗАКОН О УПРАВНИМ
СПОРОВИМА ГАРАНЦИЈА ПРАВНЕ ЗАШТИТЕ
ЉУДСКИХ ПРАВА?**
2. ПРОФ. ПРЕДРАГ ДИМИТРИЈЕВИЋ – **НЕКА ПИТАЊА
ДВОСТЕПЕНОСТИ УПРАВНОГ СУДОВАЊА**
3. ПРОФ. ДР МЛАДЕН РАДИВОЈЕВИЋ, ПРОФ. ДР МИЛИЦА
ТЕПШИЋ – **НОВА РЈЕШЕЊА ЗА ПРУЖАЊЕ УСЛУГА У
ЈАВНОЈ УПРАВИ**
4. ПРОФ. ДР МИЛИЦА ТЕПШИЋ, ПРОФ. ДР МЛАДЕН
РАДИВОЈЕВИЋ – **УТИЦАЈ САВРЕМЕНИХ
ИНФОРМАЦИОНИХ ТЕХНОЛОГИЈА НА ПРАВО**
5. ПРОФ. ДР НЕВЕНКО ВРАЂЕШ , ПРОФ. ДР
ВЛАДИМИР ЂУРИЋ – **МОДЕЛИ ФИНАНСИРАЊА
И СУФИНАНСИРАЊА ПРОЈЕКТА ЈЕДИНИЦА
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ – УПОРЕДНО И У
РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ**
6. ДР ЗОРАН ЈОВАНОВИЋ, ЈЕЛЕНА МИЛИВОЈЕВИЋ
– **ОГРАНИЧАВАЊЕ АКТА ОРГАНА ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ КРОЗ ПОСТУПАК ПРЕД**

**ОМБУДСМАНОМ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ
НА ПРАКСУ ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА ГРАДА
КРАГУЈЕВЦА**

7. ИЗВ. ПРОФ. ДР СС. ДАНА ДОБРИЋ ЈАМБРОВИЋ
– УЧИНЦИ ЕУРОПЕИЗАЦИЈЕ НА ЛОКАЛНУ
САМОУПРАВУ
8. ПРОФ. ДР ДАРКО ГОЛИЋ – НАДЛЕЖНОСТ ЗА
ОДЛУЧИВАЊЕ У ДРУГОСТЕПЕНОМ УПРАВНОМ
ПОСТУПКУ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ
9. ПРОФ. ДР МИЛОШ ПРИЦА – УРЕЂИВАЊЕ ОДНОСА
ИЗМЕЂУ ОСНОВНОГ МЕДИЈСКОГ ЗАКОНА И
ПОСЕБНИХ МЕДИЈСКИХ ЗАКОНА
10. ДОЦ. ДР МИЛИЦА ТОРБИЦА – УЧЕШЋЕ
ПРВОСТЕПЕНОГ ОРГАНА У ДРУГОСТЕПЕНОМ
УПРАВНОМ ПОСТУПКУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
11. ПРОФ. ДР ГОРАН БРАНКОВИЋ – УТИЦАЈ ПРАКСЕ
ЕВРОПСКОГ СУДА НА ОДРЕЂИВАЊЕ ПРЕДМЕТА
УПРАВНОГ СПОРА

РАДНОПРАВНА КАТЕДРА

1. ПРОФ. ДР СС. МАРИНКО УЧУР – КОНВЕНЦИЈУ МОР-а
БР. 190 (2019) О ИСКОРЈЕЊИВАЊУ НАСИЉА И
УЗНЕМИРАВАЊА ТРЕБА РАТИФИЦИРАТИ
2. ПРОФ. ДР СС. ИВО РОЗИЋ – “СТАКЛЕНИ СТРОП” У
БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ
3. ДР РАЈКО КЛИЧКОВИЋ – РЕФЛЕКСИЈЕ ЗАКОНА О
ИЗМЈЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О РАДУ НА
СИСТЕМ ПЛАТА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ, СА
ОСВРТОМ НА УРЕЂЕНОСТ ПЛАТА У ЈАВНОМ
СЕКТОРУ
4. НЕДЕЉКО З. МИЛАКОВИЋ – ДРУГО СТРУЧНО
МИШЉЕЊЕ

ГРАЂАНСКОПРАВНА КАТЕДРА

1. ПРОФ. ДР ГОРДАНА СТАНКОВИЋ – ПРОЦЕСНЕ ФУНКЦИЈЕ СУДА У ПОСЕБНИМ ПОРОДИЧНИМ ПАРНИЧНИМ ПОСТУПЦИМА
2. ПРОФ. ДР ИЛИЈА БАБИЋ – ПРЕКИД ПОСТУПКА РАСПРАВЉАЊА ЗАОСТАВШТИНЕ
3. ПРОФ. ДР БРАНКО МОРАИТ – РЕФОРМА ГРАЂАНСКОГ ПРОЦЕСНОГ ПРАВА У БиХ, СУЂЕЊЕ ИЛИ ПАРНИЧЕЊЕ

ПРИВРЕДНОПРАВНА КАТЕДРА

1. АКАДЕМИК ПРОФ. ДР МИРКО ВАСИЉЕВИЋ – „БЕРМУДСКИ ТРОУГАО“ КОМПАНИЈСКОГ, СТЕЧАЈНОГ И ПРАВА ПРЕУЗИМАЊА АКЦИОНАРСКИХ ДРУШТАВА
2. ПРОФ. ДР ЗОРАН ВАСИЉЕВИЋ – НАЧЕЛА КОД ПОСЛОВАЊА БАНАКА СА ДОКУМЕНТАРНИМ АКРЕДИТИВИМА
3. ДР СТРАХИЊА Д. МИЉКОВИЋ – РАЗРЕШЕЊЕ НЕДОУМИЦА О ПРЕДМЕТУ, УГОВОРНИМ СТРАНАМА И ЗАКЉУЧЕЊУ УГОВОРА О ФРАНШИЗАМА

МЕЂУНАРОДНОПРАВНА ОБЛАСТ

1. АКАДЕМИК ПРОФ. ДР ВИТОМИР ПОПОВИЋ, АКАДЕМИК ПРОФ. ДР РАДОВАН ВУКАДИНОВИЋ – КАРАКТЕРИСТИКЕ РЈЕШАВАЊА ИНВЕСТИЦИОНИХ СПОРОВА
2. АКАДЕМИК ПРОФ. ДР БОРИС КРИВОКАПИЋ – АЗИЛ У УНУТРАШЊЕМ И МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ
3. ПРОФ. ДР АЛЕКСАНДАР ЋИРИЋ – О РАСКИДУ УГОВОРА О МЕЂУНАРОДНОЈ ПРОДАЈИ РОБЕ У РЕЖИМУ БЕЧКЕ КОНВЕНЦИЈЕ

4. ПРОФ. ДР ДРАГАН БОЛАНЧА, ПРОФ. ДР СИЛВИЈА ПЕТРИЋ – УГОВОР О НАУТИЧКОМ ВЕЗУ КАО НОВИ УГОВОР ХРВАТСКОГ ПРАВА
5. ПРОФ. ДР ДРАГО Љ. ДИВЉАК – ИЗМЕНЕ УГОВОРА О КОНЦЕСИЈИ У ПРАВУ СРБИЈЕ
6. ДР САНДРА ФИШЕР ШОБОТ – ОБАВЕЗА КУПЦА ДА ПРЕУЗМЕ ИСПОРУКУ КОД УГОВОРА О МЕЂУНАРОДНОЈ ПРОДАЈИ РОБЕ
7. ПРОФ. ДР ГЕНЦ ТРНАВЦИ – ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРУКТУРА И ОДЛУЧИВАЊЕ У СВЈЕТСКОЈ ТРГОВИНСКОЈ ОРГАНИЗАЦИЈИ

КРИВИЧНОПРАВНА ОБЛАСТ

МАТЕРИЈАЛНО КРИВИЧНО ПРАВО

1. ПРОФ. ДР ДРАГАН ЈОВАСHEВИЋ – УСЛОВНИ ОТПУСТ КАО АЛТЕРНАТИВНА МЕРА У САВРЕМЕНОМ КРИВИЧНОМ ПРАВУ
2. АКАДЕМИК ПРОФ. ДР МИОДРАГ Н. СИМОВИЋ – ДРУШТВЕНО КОРИСТАН РАД КАО ОБЛИК ВАНИНСТИТУЦИОНАЛНЕ РЕАКЦИЈЕ НА КРИМИНАЛИТЕТ
3. ПРОФ. ДР МИЛЕ ШИКМАН – КРИМИНАЛИТЕТ МАЛОЉЕТНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ У ПЕРИОДУ 2015–2021.
4. ПРОФ. ДР МАРИНА М. СИМОВИЋ, ПРОФ. ДР ВЛАДИМИР М. СИМОВИЋ – СУЗБИЈАЊЕ ЗЛОУПОТРЕБЕ ОПОЈНИХ ДРОГА У ПРАВУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ
5. ДОЦ. ДР ИГОР ПЕТКОВИЋ – ОБАВЕЗНО ИЗРИЦАЊЕ МЈЕРЕ БЕЗБЈЕДНОСТИ ЗАБРАНА ВРШЕЊА ПОЗИВА, ДЈЕЛАТНОСТИ ИЛИ ДУЖНОСТИ

КРИВИЧНО ПРОЦЕСНО ПРАВО

1. ПРОФ. ДР МЛАДЕНКА ГОВЕДАРИЦА – **ПРАВО СВЈЕДОКА ДА НЕ ОДГОВАРА НА ПОЈЕДИНА ПИТАЊА ПРЕМА ИЗМЈЕНАМА ЗКП РС**
2. ДР РАДЕНКО ЈАНКОВИЋ – **ПОВЛАЧЕЊЕ ОПТУЖНИЦЕ**

ОСТАЛЕ КРИВИЧНОПРАВНЕ НАУКЕ

1. ПРОФ. ДР ЉУБИНКО МИТРОВИЋ, ЈЕЛЕНА МИТРОВИЋ, МСР – **ГАШЕЊЕ ПРЕКРШАЈНОГ КАЖЊАВАЊА**
2. ПРОФ. ДР ДАРКО ДИМОВСКИ, ЛУКА АНЂЕЛКОВИЋ, ДРАГАНА МИЛОВАНОВИЋ – **РОМИ КАО ЖРТВЕ ПОВРЕДЕ ЧЛАНА 14 У ВЕЗИ СА ЧЛАНОМ 3 КОНВЕНЦИЈЕ О ЗАШТИТИ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА**
3. БРАНКО ЛЕШТАНИН, ПРОФ. ДР ЖЕЉКО НИКАЧ – **ПРЕКРШАЈНА ОДГОВОРНОСТ У ОБЛАСТИ ПРИВАТНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У СРБИЈИ**

ПРИЛОЗИ

П О З И В

**ПРАВНИЦИМА НА ДВАДЕСЕТО САВЈЕТОВАЊЕ
„ОКТОБАРСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ“**

**УДРУЖЕЊЕ ПРАВНИКА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ,
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У БАЊОЈ ЛУЦИ,
АДВОКАТСКА И НОТАРСКА КОМОРА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ,
ЦЕНТАР ЗА ЕДУКАЦИЈУ СУДИЈА И ТУЖИЛАЦА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ И
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У
ИСТОЧНОМ САРАЈЕВУ**

О Б А В Ј Е Ш Т А В А Ј У

**ПРАВНИЧКУ И ДРУГУ НАУЧНУ И СТРУЧНУ ЈАВНОСТ
ДА ОРГАНИЗУЈУ ДВАДЕСЕТО САВЈЕТОВАЊЕ
„ОКТОБАРСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ“ У БАЊОЈ ЛУЦИ**

**Савјетовање ће се одржати 6. и 7. октобра 2023. године,
са почетком рада у 10.00 часова
на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци**

Општа тема Савјетовања је:

„ИЗГРАДЊА И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ПРАВНОГ СИСТЕМА“

Области које ће бити обухваћене на Савјетовању су:

1. Државноправна област,
2. Грађанскоправна област,
3. Привредноправна област,
4. Кривичноправна област,
5. Управна и радноправна област,
6. Међународноправна област.

Позивамо све заинтересоване учеснике да се пријаве за Савјетовање најкасније до 30. септембра 2023. године.

Котизација за учесника износи 200,00 КМ и уплаћује се на жи-ро-рачун Удружења правника Републике Српске 562-099-00016144-77 код НЛБ Развојне банке а.д., Бања Лука. Изузетно, котизација се може уплатити и директно на благајни Удружења правника Републике Српске прије почетка рада Савјетовања.

У цијену котизације урачунат је материјал за Савјетовање и организовање Правничке вечери за учеснике.

Пријаве учесника могу се послати поштом или предати непосредно у Удружење правника Републике Српске, 78000 Бања Лука, Улица Веселина Маслеше бр. 28/І, директно на телефон/факс: **051/212-320** или путем е-mail: **info@ud-pr.org**

За све информације посјетите интернет страницу Удружења правника Републике Српске (**www.udruzenjpravnikars.org**)

ИНСТРУКЦИЈЕ ЗА ПИСАЊЕ РАДА ЗА САВЈЕТОВАЊЕ „ОКТОБАРСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ“

Савјетовање „Октобарски правнички дани“ одржава се у првој недјељи октобра мјесеца, уколико не постоје оправдани разлози за промјену термина његовог одржавања, на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци. Организатори Савјетовања су Удружење правника Републике Српске и Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, а суорганизатори су: Адвокатска комора Републике Српске, Нотарска комора Републике Српске, Центар за едукацију судија и тужилаца Републике Српске и Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву.

Стална и општа тема Савјетовања је „Изградња и функционисање правног система“.

Савјетовање ради у шест катедри:

- 1) ДРЖАВНОПРАВНА
- 2) ГРАЂАНСКОПРАВНА
- 3) ПРИВРЕДНОПРАВНА
- 4) КРИВИЧНОПРАВНА
- 5) УПРАВНОПРАВНА И РАДНОПРАВНА И
- 6) МЕЂУНАРОДНОПРАВНА КАТЕДРА

Реферат је потребно доставити најкасније до 30. јула, а у изузетним случајевима, најкасније до 20. августа текуће године.

Радови аутора, након двије рецензије и одлуке Редакције и Организационог одбора, објављују се у Часопису за правну теорију и праксу „Правна ријеч“ – зборнику радова.

Рад треба да испуњава сљедеће формалне услове:

- да је откуцан у фонту Times New Roman (Arial) величином од 12 pt, изабрано на икони за језике Serbian (cyrilic или latin) или Croatian;

- да структура рада садржи: наслов рада, име и презиме аутора, научна афилација (назив и адресу институције аутора и адресу електронске поште); сажетак односно апстракт (100–250 ријечи), кључне ријечи (до десет ријечи) преведено на енглески језик; излагање суштине рада; литературу и на крају чланка резиме (до 500 ријечи). Извори (литература) се наводе у фуснотама, а извод из литературе на крају рада.
- да је обим рукописа ограничен до једног ауторског табака 10–16 картица, а картица – 30 редова, јер се радови дужи од 16 страница неће објављивати.

Рукопис се може послати у штампаној форми, уз прилог одговарајућег CD-а, поштом на адресу: Удружење правника Републике Српске, 78 000 Бања Лука, Ул. Веселина Маслеше 28/1 или у електронској форми на e-mail: info@ud-pr.org

За потребне информације можете се обратити на тел./факс 051/212-320.

Издавач:
Удружење правника Републике Српске

За издавача:
Академик проф. др Рајко Кузмановић

Лектор и коректор:
Татјана Атлагић Остојић

Припрема за штампу:
Драган Балабан

Штампа:
 **ГРАФОМАРК**
ЛАКТАШИ

За штампарину:
Јелена Милинчић

Тираж:
100 примјерака

Министарство просвјете и културе Републике Српске је својим Рјешењем број 6-01-4741/04 од 24.09.2004. године утврдило да је часопис „Правна ријеч“, у издању Удружења правника Републике Српске, публикација из члана 33, став 1, тачка 9 Закона о акцизама и порезу на промет, те не подлијеже опорезивању.

ПРИЈАВА
ЗА ДВАДЕСЕТО САВЈЕТОВАЊЕ ПРАВНИКА
„ИЗГРАДЊА И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ПРАВНОГ СИСТЕМА“

1. Име и презиме

2. Установа/предузеће у којој сте запослени

3. Адреса установе, предузећа или становања

4. Контакт телефон/факс или e-mail

5. Пријављујем се за област:

1) са рефератом

2) као учесник без реферата

Напомена:

Пријаву учесника за Савјетовање потребно је доставити најкасније до 30.септембра 2023. године на адресу: Удружење правника Републике Српске, Ул. Веселина Маслеше бр. 28/1, 78000 Бања Лука; или на телефон/факс: 051/212-320; или на e-mail: **info@ud-pr.org**

