

ISSN 0350-6630

# **PRAVNI ZBORNIK**

**ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU**

**1/2023**



**UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE**



**PRAVNI ZBORNİK**  
**Law reports –**  
**journal for legal theory and practice**

Izdavač – publisher

**UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE**  
Association of jurists of Montenegro

**Glavni i odgovorni urednik**

Chief editor

Prof. dr Branislav Radulović

**Zamjenik glavnog urednika**

Assistant editor in chief

dr Nikola Dožić

**Uređivački odbor**

Associate editors

*akademik Mijat Šuković,*

dr Čedomir Bogičević, dr Marko Dokić, dr Maja Kostić-Mandić,  
dr Drago Radulović, dr Vladimir Savković, dr Snežana Miladinović,  
dr Mladen Vukčević, dr Miloš Vukčević, dr Gordana Paović-Jeknić,  
dr Ivana Jelić, dr Milan Marković

**Inostrana redakcija**

Foreign Editorial Board

akademik Igor Leonidovic Trunov, dr Christa Jessel-Holst,  
dr Rainer Arnold, dr Miha Juhartt, dr Charles Dillon,  
dr Vasilka Sancin

**Sekretarijat Redakcije**

# **PRAVNI ZBORNİK**

## **časopis za pravnu teoriju i praksu**

Časopis „Pravni zbornik“ počeo je sa izlaženjem  
01-vog jula 1933. godine

### **Dosadašnji Glavni i odgovorni urednici:**

Božidar S. Tomović (1933-1941)  
Božo Vujošević (1960-1970)  
Stojan Đuranović (1970-1980)  
Prof. dr Slobodan Blagojević (1980-1990)  
Dr Čedomir Bogićević (1993-2003)  
Željko Tomović (2003-2008)  
Dr Branislav Radulović (2008 - )

Časopis je ISSN brojem 0350-6630 klasifikovan u  
međunarodni sistem za serijske publikacije (ISDS).  
Mišljenjem Ministarstva kulture Crne Gore,  
broj 03-1377/2 od 02.12.1996. god.  
časopis je oslobođen poreza na promet.

### **Adresa / Address**

Udruženje pravnika Crne Gore  
ul. Novaka Miloševa b.b. (stara zgrada SDK)  
81.000 Podgorica

### **Žiro račun / Bank account**

550-3675-19 Crnogorska komercijalna banka a.d. - Podgorica

### **Štampa / Print**

„Pobjeda“ a.d. - Podgorica

### **Tiraž / Circulation**

300

**PRAVNI ZBORNİK**  
**ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU**

br. 1 /2023  
Podgorica, maj 2023

**S A D R Ź A J**

**ČLANCI**

**Kompanijsko pravo**

Prof. dr Vuk RADOVIĆ

**POLAZNE OSNOVE I KONCEPCIJSKE NOVINE OPŠTEG  
DELA PREDNACRTA ZAKONA O PRIVREDNIM DRUŠTVIMA  
CRNE GORE ..... 17**

Prof. dr Branislav RADULOVIĆ

Marija DRAGOJEVIĆ

**POSTUPAK REGISTRACIJE PRIVREDNIH I DRUGIH  
SUBJEKATA U CENTRALNI REGISTAR  
I NJEGOV POLOŽAJ U SISTEMU ..... 47**

**Radno pravo**

Prof. dr Vesna SIMOVIĆ - ZVICER

**NOVINE U OPŠTEM KOLEKTIVNOM UGOVORU ..... 79**

**Krivično pravo**

Prof. dr Vesna RATKOVIĆ

**ALTERNATIVNE KRIVIČNE SANKCIJE  
- dvije decenije iskustva ..... 101**

Dr Andreja MIHAILOVIĆ  
**TAMNI VILAJET DIGITALNE FORENZIKE**  
– prikupiti ili ne prikupiti elektronske dokaze ..... 123

Valentina PAVLIČIĆ  
**PRAVNI PUT KA DJELOTVORNOM ODUZIMANJU**  
**IMOVINSKE KORISTI STEČENE KRIMINALNOM**  
**DJELATNOŠĆU** ..... 141

### **Međunarodno pravo**

Prof. dr Maja KOSTIĆ-MANDIĆ  
**UTICAJ PRAKSE MEĐUNARODNIH SUDOVA NA RAZVOJ**  
**MEĐUNARODNOG PRAVA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE**  
– slučaj procjene uticaja na životnu sredinu ..... 161

### **Izorno pravo**

Dr Nikola MUGOŠA  
**IZBORNA REFORMA U EVROPSKOJ UNIJI**  
– korak ka dubljoj integraciji ..... 181

### **Pravna istorija**

Prof. dr Sonja TOMOVIĆ ŠUNDIĆ  
**PRAVNA I POLITIČKA MISAO VOJVODE**  
**GAVRA VUKOVIĆA** ..... 203

### **OGLEDI**

Angelina ŠARANOVIĆ  
**NOVI OBLIK NASILJA NAD ŽENAMA**  
– sajber nasilje ..... 227

## PRILOZI

Mr Matija S. VUČIĆEVIĆ <b>PRAVO NA IZMJENU KONAČNOG ILI PRAVOSNAŽNOG POJEDINAČNOG AKTA U KONTEKSTU NEDOREČENOSTI ČLANA 152 USTAVA CRNE GORE</b> .....	259
--	-----

Mr Danilo ĐIKANOVIĆ <b>POLITIČKO - PRAVNA OSNOVA ODRŽIVOG RAZVOJA</b> .....	277
--	-----

Mr Sandra MILIĆEVIĆ <b>EVROPSKI ISTRAŽNI NALOG</b> .....	301
---	-----

Mr Anja STRIKOVIĆ <b>AD HOC TRIBUNALI U MODELU EKSPERIMENTALNO - INSTRUMENTALNE PRIMJENE PRAVILA MEĐUNARODNOG KRIVIČNOG PRAVA</b> .....	319
--	-----

Nina PERIŠIĆ <b>PREDNOST U PRIMJENI MEĐUNARODNOG PRAVA I PRAVA EU NA PRIMJERU FRANCUSKE</b> .....	359
--	-----

## PROMOCIJE

**Govori na promociji knjige „Knjaz Nikola i Valtazar  
Bogišić”** autora akademika Zorana Rašovića

Prof. dr Ivan KOPRIĆ .....	381
Prof. dr Branislav RADULOVIĆ .....	385
Prof. dr Dalibor ČEPULO .....	389
Prof. dr Tatjana JOSIPOVIĆ .....	395
Akademik Zoran RAŠOVIĆ .....	399

## PRIKAZI

Prof. dr Biljana DAMJANOVIĆ

Prikaz **“Komentara Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore“**  
**autora Mladena Vukčevića i Snežane Armenko** ..... 413

Prof. dr Branislav RADULOVIĆ

Prikaz **reprint izdanja knjige: „Sula Radov u svom**  
**vremenu“ autora Vukote B. Radulovića** ..... 419

\*

Doc. dr Nikola DOŽIĆ

**PRAVNE KLINIKE NA UNIVERZITETU CRNE GORE:**  
**U SLUŽBI RANJIVIH GRUPA I STUDENATA PRAVNOG**  
**FAKULTETA** ..... 425



**LAW REPORTS**  
**JOURNAL FOR LEGAL THEORY AND PRACTICE**

**No. 1 / 2023**  
**Podgorica, may 2023**

**C O N T E N T S**

**ARTICLES**

**Company law**

Prof. dr Vuk RADOVIĆ  
**BASIS AND CONCEPTUAL NOVELTIES OF THE GENERAL  
PART OF THE DRAFT LAW ON BUSINESS COMPANIES OF  
MONTENEGRO..... 17**

Prof. dr Branislav RADULOVIĆ  
Marija DRAGOJEVIĆ  
**REGISTRATION PROCEDURE OF BUSINESS AND OTHER  
ENTITIES IN THE CENTRAL REGISTER AND ITS POSITION  
IN THE SYSTEM..... 47**

**Labour law**

Prof. dr Vesna SIMOVIĆ - ZVICER  
**NOVELTIES IN THE GENERAL COLLECTIVE  
AGREEMENT..... 79**

**Criminal law**

Prof. dr Vesna RATKOVIĆ  
**ALTERNATIVE CRIMINAL SANCTIONS  
- two decades of experience..... 101**

Dr Andreja MIHAILOVIĆ  
**IN THE CLOUD OF DIGITAL FORENSIC – chasing for the  
legal admissibility of electronic evidence..... 123**

Valentina PAVLIČIĆ  
**LEGAL PATH TOWARDS EFFECTIVE CONFISCATION OF  
PROPERTY GAINS OBTAINED THROUGH CRIMINAL  
ACTIVITY ..... 141**

#### **International law**

Prof. dr Maja KOSTIĆ-MANDIĆ  
**THE INFLUENCE OF THE PRACTICE OF INTERNATIONAL  
COURTS ON THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL  
ENVIRONMENTAL LAW – the case of environmental impact  
assessment..... 161**

#### **Election law**

Dr Nikola MUGOŠA  
**ELECTIONS REFORM IN THE EUROPEAN UNION  
- a step towards deeper integration..... 181**

#### **Legal history**

Prof. dr Sonja TOMOVIĆ ŠUNDIĆ  
**LEGAL AND POLITICAL THOUGHT OF  
DUKE GAVRO VUKOVIĆ..... 203**

#### **VIEWS**

Angelina ŠARANOVIĆ  
**A NEW FORM OF VIOLENCE AGAINST WOMEN  
– cyber violence ..... 227**

## CONTRIBUTIONS

Mr Matija S. VUČIĆEVIĆ <b>THE RIGHT TO AMEND A FINAL OR BINDING INDIVIDUAL ACT IN THE CONTEXT OF IMPAIRMENT OF ARTICLE 152 OF THE CONSTITUTION OF MONTENEGRO .....</b>	<b>259</b>
Mr Danilo ĐIKANOVIĆ <b>POLITICAL - LEGAL BASIS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT .....</b>	<b>277</b>
Mr Sandra MILIĆEVIĆ <b>EUROPEAN INVESTIGATION ORDER .....</b>	<b>301</b>
Mr Anja STRIKOVIĆ <b>AD HOC TRIBUNALS IN THE MODEL OF EXPERIMENTAL - INSTRUMENTAL APPLICATION OF THE RULES OF INTERNATIONAL CRIMINAL LAW .....</b>	<b>319</b>
Nina PERIŠIĆ <b>ADVANTAGE IN THE APPLICATION OF INTERNATIONAL LAW AND EU LAW ON THE EXAMPLE OF FRANCE .....</b>	<b>359</b>

## PROMOTIONS

### **Speech of the author at the promotion of the book "Knjaz Nikola i Valtazar Bogišoić – Zagreb 2023**

Prof. dr Ivan KOPRIĆ .....	<b>381</b>
Prof. dr Branislav RADULOVIĆ .....	<b>385</b>
Prof. dr Dalibor ČEPULO .....	<b>389</b>
Prof. dr Tatjana JOSIPOVIĆ .....	<b>395</b>
Akademik Zoran RAŠOVIĆ .....	<b>399</b>

## Reviews

Prof. dr Biljana DAMJANOVIĆ

Prikaz: **“Komentar Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore“  
autora Mladena Vukčevića i Snežane Armenko ..... 413**

Prof. dr Branislav RADULOVIĆ

Prikaz: **reprint izdanje knjige: „Sula Radov u svom  
vremenu“ autora Vukote B. Radulovića ..... 419**

\*

Doc. dr Nikola DOŽIĆ

**LEGAL CLINIC AT THE UNIVERSITY OF MONTENEGRO:  
IN SERVICE OF VULNERABLE GROUPS AND STUDENTS  
OF THE FACULTY OF LAW UOM..... 425**

## **Riječ urednika**

Poštovani čitaoci,  
Uvažene kolege,

Prvo izdanje „Pravnog zbornika“, časopisa za pravnu teoriju i praksu, u 2023. godini, koji se štampa u izdanju Udruženja pravnika Crne Gore i koje izlazi u godini jubileja 90 – godina od pokretanja časopisa i izlaska prvog broja, crnogorskoj pravničkoj publici, u novom majskom izdanju, donosi ukupno 23 rada.

Redakcijski odbor časopisa, u ovom broju „Pravnog zbornika“, opredjelio se za publikovanje devet članaka, jedan ogled i pet priloga. Takođe, novo, izdanje „Pravnog zbornika“ sadrži i dva prikaza novih izdanja i pet izlaganja učesnika na promociji knjige „Knjaz Nikola i Valtazar Bogišić“ na Pravnom fakultetu u Zagrebu.

Autori članaka i drugih radova su ugledni crnogorski pravници, profesori sa dva crnogorska Univerziteta, ali i mlađi autori koji na ovaj način unapređuju svoje pravničke karijere.

Sa izlaženjem ovog broja „Pravnog zbornika“, dodaje se još jedna godina uspješnog rada, u dosadašnjih 90 godina trajanja časopisa i Udruženja pravnika Crne Gore, kao izdavača.

"Pravni zbornik", u novom izdanju, štampan je na preko 400 strana i u tiražu od 300 primjeraka.

Časopis se komercijalno ne distribuira, već se besplatno dostavlja autorima, bibliotekama, sudovima, fakultetima itd.

Štampanje ovog broja „Pravnog zbornika“ svojom donacijom pomogla je Privredna komora Crne Gore.

Namjera da časopis za pravnu teoriju i praksu „Pravni zbornik“ i u budućnosti ostane „riznica crnogorske pravne baštine“ ostvarljiva je samo ako se i dalje nastavi uspješna saradnja sa uvažanim autorima, kojima se ovom prilikom posebno zahvaljujemo.

Udruženje pravnika Crne Gore, kao izdavač, nije u mogućnosti za autorske radove opredjeliti honorar, međutim, bez obzira na to, uvjereni smo da će dosadašnji kao i budući autori svojim narednim člancima doprinjeti nastavku izlaženja i podizanju kvaliteta najstarijeg crnogorskog pravnog časopisa.

Autori svoje radove za naredno izdanje mogu slati na e-mail adresu Udruženja pravnika Crne Gore [upcg.cg@gmail.com](mailto:upcg.cg@gmail.com) ili kontaktirati Glavnog i odgovornog urednika „Pravnog zbornika“ na telefon 00-382-69-028-038.

Podgorica, maj 2023. godine

Glavni i odgovorni urednik

**Prof. dr Branislav Radulović**



UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE  
ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU  
„PRAVNI ZBORNIK”

# ČLANCI





**Prof. dr Vuk RADOVIĆ** <sup>1</sup>

**POLAZNE OSNOVE I KONCEPCIJSKE NOVINE  
OPŠTEG DELA PREDNACRTA  
ZAKONA O PRIVREDNIM DRUŠTVIMA CRNE GORE**

**Uvodna razmatranja**

Crna Gora je 2020. godine usvojila Zakon o privrednim društvima,<sup>2</sup> a njegovim stupanjem na snagu prestao je da važi Zakon o privrednim društvima iz 2002. godine.<sup>3</sup> Poređenjem ova dva propisa može se nesporno konstatovati da važeći zakon sadrži neuporedivo kvalitetnija i modernija rešenja.<sup>4</sup>

Jula 2022. godine Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma Crne Gore je obrazovalo Radnu grupu za izradu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o privrednim društvima, koja se sastojala od 19 članova.<sup>5</sup> Zadatak grupe je bio da se važeći Zakon o privrednim društvima uskladi sa novim izvorima kompanijskog prava Evropske unije, kao i da se uvažavaju sugestije i kritike koje su u međuvremenu pristizale od akademske zajednice, sudova, privrednika i drugih zainteresovanih pojedinaca.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

<sup>2</sup> Zakon o privrednim društvima – ZOPD CG, Službeni list CG, br. 65/2020.

<sup>3</sup> Službeni list RCG, br. 6/2002, Službeni list CG, br. 17/2007, 80/2008 i 36/2011.

<sup>4</sup> Više vid. Vladimir Savković, „Osvrt na Nacrt Zakona o privrednim društvima Crne Gore“, Pravni zbornik, br. 1/2019, str. 31-66.

<sup>5</sup> Rješenje o obrazovanju radne grupe za izradu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o privrednim društvima, br. 008-323/22-9895.

<sup>6</sup> Za neke kritike više vid. Mirko Vasiljević, „Zakon o privrednim društvima Crne Gore i trendovi korporativnog upravljanja“, Pravni zbornik, br. 1/2021, str. 77-111; Vuk Radović, „Zakon o privrednim

Krajem 2022. godine Radna grupa je usaglasila tekst novog prednacrtu Zakona o privrednim društvima, premda je izvorni zadatak Radne grupe bio da sačini izmene Zakona o privrednim društvima, zbog obima promena to nije bilo moguće sprovesti u formi izmena.

Prednacrt u trenutnoj verziji sadrži 620 članova, koje ne uključuju kaznene odredbe i prelazne i završne odredbe. Podeljen je u 12 delova, od kojih je jedan deo potpuno nov, a odnosi se na regulativu grupa privrednih društava, koja je u aktuelnom zakonu potpuno izostala.

Prednacrt u odnosu na važeći Zakon sadrži brojne novine, unapređenja i preciziranja. No, koncepcijski posmatrano, predloženi tekst je u osnovi zasnovan na postojećem propisu. Praktično to će značiti da novi tekst, ako bude *pro futuro* usvojen, neće za privrednike predstavljati neku veliku novinu. Ideja nije bila u tome da se pošto-poto menjaju važeća rešenja, pogotovu imajući u vidu da su mnoga od tih rešenja već zasnovana na kompanijskom pravu Evropske unije. Promene su bile motivisane sledećim razlozima:

- prvo, potrebom da se crnogorsko kompanijsko pravo dalje usaglašava sa komunitarnim pravom, a imajući u vidu da je u međuvremenu doneto nekoliko novih direktiva, među kojima se posebno izdvajaju izmene Direktive o pravima akcionara iz 2017. godine,<sup>7</sup> Direktiva o prekograničnim konverzijama, spajanjima i podelama iz 2019. godine<sup>8</sup> i Direktiva o unapređenju

---

društvima Crne Gore – izazovi i dileme“, Pravni zbornik – časopis za pravnu teoriju i praksu, br. 1/2022, str. 17-40.

<sup>7</sup> Directive (EU) 2017/828 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 amending Directive 2007/36/EC as regards the encouragement of long-term shareholder engagement – SRD II, OJ L 132, 20.5.2017. Za prikaz ovih rešenja vid. Mijat Jocović, „Direktiva o pravima akcionarima iz 2017. godine – dometi i ograničenja“, Liber Amicorum prof. dr Mirko Vasiljević (ur. Dušan V. Popović), Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd 2021, str. 87-103.

<sup>8</sup> Directive (EU) 2019/2121 of the European parliament and of the Council amending Directive (EU) 2017/1132 as regards cross-border conversions, mergers and divisions, OJ L 321, 12.12.2019.

rodne ravnopravnosti među direktorima kotiranih društava iz 2022. godine;<sup>9</sup>

- drugo, praksa je u odnosu na postojeći tekst istakla brojne primedbe i sugestije, zbog čega je Radna grupa poseban akcenat stavila na to da se otklone nedostaci koji su uočeni u dvogodišnjoj primeni zakona;
- treće, mnoge novine u tekstu su uvedene sa željom da se liberalizuju pojedine forme privrednih društava, koje su bile opterećene prekomerno složenim pravilima (ovde se prevashodno misli na društvo sa ograničenom odgovornošću);
- četvrto, važeći zakon je kod mnogih pravnih instituta uredio samo određena pitanja, ostavivši brojne teme nepokrivene, zbog čega je bilo potrebno dopuniti te odredbe;
- peto, imajući u vidu da je postojeći zakon u mnogim aspektima kontradiktoran, prilikom pisanja teksta Prednacrta posebno je vođeno računa o konceptijskoj usklađenosti svih delova zakona, što se ispoljava kako na terenu jedinstvene terminologije, tako i na terenu uzajamno podudarnih supstancijalnih pravila.

U daljem tekstu će se prikazati neke od najznačajnijih novina predloženog Prednacrta Zakona o privrednim društvima sadržanih samo u opštem delu.

### **Najznačajnije novine opšteg dela prednacrta Zakona o privrednim društvima**

U daljem tekstu će biti prikazane najznačajnije novine opšteg dela prednacrta novog Zakona o privrednim društvima Crne Gore.

---

<sup>9</sup> Directive (EU) 2022/2381 of the European parliament and of the Council of 23 November 2022 on improving the gender balance among directors of listed companies and related measures, OJ L 315, 7.12.2022.

1) *Jedinstven pojam člana privrednog društva.* U opštem delu zakona uveden je jedinstven pojam člana, koji obuhvata ortake ortačkog društva, komplementare i komanditore komanditnog društva, članove društva sa ograničenom odgovornošću i akcionare akcionarskog društva. Poznato je da teoretičari kompanijskog prava umesto termina „vlasnik“ (na primer, vlasnik udela ili vlasnik akcija) preferiraju izraz „član“ (tako je, na primer, član ortačkog društva ortak). Interesantno je primetiti da važeći crnogorski zakon ne definiše pojam člana, kao imaoca udela, odnosno akcija. Međutim, na mnogo mesta u zakonu je iskorišćen upravo pojam „član“. Prema tome, ovaj genusni pojam poznaje i postojeći Zakon o privrednim društvima Crne Gore. Kako on nigde nije definisan, u praksi bi se mogao desiti spor da li je ovde zakonodavac mislio samo na članove društva sa ograničenom odgovornošću ili je mislio na sve imaoce udela ili akcija. Kao primer se može navesti član 50 Zakona, prema kome pravo na podnošenje direktne tužbe ima „član društva“. Takođe, može se primetiti da u članu 51 umesto akcionar stoji „svaki član akcionarskog društva“. Uvođenjem jedinstvenog pojam „člana“ omogućava se zakonopiscu da onda kada se istovetna pravila primenjuju na sve imaoce udela, odnosno akcija koristi termin „član“.

2) *Cilj privrednog društva.* Određenje cilja privrednog društva se doktrinarno smatra jednim od najkompleksnijih pitanja kompanijskog prava.<sup>10</sup> Zakonodavci i teoretičari su se uglavnom kretali između dve suprotstavljene teorije: 1) akcionarske teorije, koja akcenat stavlja na to da je cilj privrednog društva da stvara profit za svoje akcionare, odnosno članove,<sup>11</sup> i 2) multi-interesna (stejkholderska) teorija,

---

<sup>10</sup> Više vid. Vuk Radović, „Cilj privrednog društva sa osvrtom na aktuelnu pandemiju“, Revija Kopaoničke škole prirodnog prava, br. 2/2021, str. 25-58; Borko Mihajlović, „Cilj poslovanja privrednog društva – samo sticanje dobiti ili još nešto?“, Pravo i privreda, br. 4-6/2017, str. 140-157.

<sup>11</sup> „...postoji jedna i samo jedna socijalna odgovornost biznisa – da koristi svoje resurse i obavlja delatnosti u cilju povećanja profita sve dok se poštuju pravila igre...“ Milton Friedman, „The Social

koja zagovara tezu prema kojoj se cilj privrednog društva ne može svesti samo na akcionare, odnosno članove, već i na zaštitu interesa drugih nosilaca interesa poslovanja privrednog društva (stejkholdera).<sup>12</sup> Poslednjih godina su u uporednom pravu prisutne brojne aktivnosti u pravcu popularizacije stejkholderskih teorija. Sve veći broj zakonodavstva na različite načine uključuje socijalne komponente kao integralni deo objašnjenja ciljeva privrednih društava. U skladu sa ovim idejama, predloženo je rešenje prema kome je cilj privrednog društva u Crnoj Gori dugoročno uvećanje sopstvene vrednosti i održivo poslovanje.<sup>13</sup> Uvećanjem sopstvene vrednosti i održivim poslovanjem štite se različiti interesi. Nesporno je da se na ovaj način štite i članovi, odnosno akcionari društva, ali i brojni drugi nosioci rizika poslovanja. Ne treba smetnuti sa uma da je ovakav način određenja cilja privrednog društvu i u opštedruštvenom interesu.

3) *Javno privredno društvo*. Važeći crnogorski Zakon o privrednim društvima poznaje pojam društva od javnog interesa (čl. 4), koji obuhvata društva kapitala koja emituju hartije od vrednosti ili druge finansijske instrumente koji su uključeni u trgovanje na regulisanom tržištu u Crnoj Gori i inostranstvu.<sup>14</sup> Odredba je modifikovana u tri pravca. Prvo, u terminološkom smislu je došlo do promene, tako da se sada ova društva zovu „javna privredna društva“, umesto „društva od javnog interesa“. Drugo, važeće rešenje omogućava da javna

---

Responsibility of Business is to Increase Its Profits“, The New York Times Sunday Magazine, 13.9.1970., str. 32.

<sup>12</sup> Pre svih vid. E. Merrick Dodd, Jr., „For Whom are Corporate Managers Trustees?“, Harvard Law Review, 6p. 45/1932; Colin Mayer, Prosperity: Better Business Makes the Greater Good, Oxford, 2018; Alex Edmans, Grow the Pie: How Great Companies Deliver Both Purpose and Profit, Cambridge University Press, 2020.

<sup>13</sup> Upor. Paul Krüger Andersen, et al., European Model Company Act (EMCA) (September 1, 2017), First Edition, 2017, Nordic & European Company Law Working Paper No. 16-26, dostupno na: <https://ssrn.com/abstract=2929348> (15.2.2023), str. 29-30.

<sup>14</sup> Za kritiku više vid. V. Radović, „Zakon o privrednim društvima Crne Gore – izazovi i dileme“, str. 25-26.

društva budu samo društva kapitala, što je pogrešan koncept, jer potencijalno svako privredno društvo može biti javno društvo, pod uslovima koje propiše zakon koji uređuje tržište kapitala. Treće, prema sadašnjem konceptu, javno društvo je i ono privredno društvo čije su hartije od vrednosti ili finansijski instrumenti uključeni u trgovanje na regulisanom tržištu u inostranstvu. Crnogorsko pravo treba da uređuje samo crnogorska javna privredna društva, a to su ona čije su hartije od vrednosti ili drugi finansijski instrumenti uključeni u trgovanje na regulisanom tržištu u Crnoj Gori.

4) *Dejstva registracije prema trećim licima.*<sup>15</sup> U opšti deo zakona je uveden i jedan novi institut pod nazivom „dejstva registracije prema trećim licima“. Predmet ovog člana su građanskopravne (privatnopravne) posledice objavljivanja, odnosno neobjavljivanja podataka od strane privrednog društva. Zavisno od toga da li je informacija objavljena, pravi se razlika između dve vrste građanskopravnih posledica: negativnih i pozitivnih.

a) Negativne posledice obuhvataju dejstva propuštanja objavljivanja određene informacije.<sup>16</sup> Drugim rečima, one odgovaraju na pitanje šta se dešava ako privredno društvo ne poštuje svoju obavezu objavljivanja podataka i dokumenata. Osnovne funkcije propisivanja posledica neobjavljivanja su u tome da se, sa jedne strane, zaštiti poverenje trećih lica u istinitost i potpunost objavljenih informacija, a sa druge, da se podstakne privredno društvo da blagovremeno objavljuje informacije, kako bi obezbedilo dejstvo tih činjenica prema trećim licima i izbeglo stroge pravne posledice.<sup>17</sup> Prema tome,

---

<sup>15</sup> Deo rada o dejstvima registracije prema trećim licima je značajnim delom preuzet iz: Vuk Radović u: Mirko Vasiljević, Vuk Radović, Tatjana Jevremović Petrović, Kompanijsko pravo Evropske unije, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2012, str. 103-106.

<sup>16</sup> Mirjana Radović u: Nebojša Jovanović, Vuk Radović, Mirjana Radović, Kompanijsko pravo – pravo privrednih subjekata, 3. izdanje, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd 2023, str. 80.

<sup>17</sup> Mirjana Marković, „Negativan publicitet registra privrednih subjekata“, Pravo i privreda, br. 1-4/2008, str. 138-139.

ta pravila treba da budu u interesu trećih savesnih lica, a uperena protiv subjekta objavljivanja.

Prema prvom pravilu, ne postoji pretpostavka da treće lice zna za informacije koje nisu objavljene, bez obzira što one materijalnopravno postoje. Ovo pravilo proizlazi iz principa po kome se društvo kapitala može prema trećim licima osloniti samo na podatke koji su valjano objavljeni. „U pravnom prometu treća lica mogu da se oslone na registarsko stanje (objavljene informacije, prim. aut.), čak i kada je ono nepotpuno, odnosno ne sadrži podatke koje bi po zakonu trebalo da sadrži. Osnovna pravna posledica primene negativnog publiciteta se sastoji u tome da se pod određenim uslovima registarsko (objavljeno, prim. aut.), a ne materijalnopravno stanje smatra istinitim. Otuda će pravna činjenica koja je materijalnopravno nastala, ali nije registrovana u registru privrednih subjekata (objavljena, prim. aut), u slučaju ispunjenosti uslova za primenu negativnog publiciteta biti tretirana kao da ne postoji.“<sup>18</sup>

Prema drugom pravilu, treće lice može uvek da se pouzda u činjenice koje su nastale, ali koje još uvek nisu upisane u registar. Treće lice u tom pogledu ima pravo izbora između objavljenih podataka i stvarnog stanja stvari.<sup>19</sup> Prema tome, trećem savesnom licu nije nametnuta obaveza da se oslanja samo na objavljene podatke. Ovo pravilo se primenjuje samo u slučaju da objavljivanje (registracija) ima deklaratorni karakter. Samo se tada može opravdati oslanjanje trećeg lica na stvarno stanje stvari. Ako je objavljivanje konstitutivnog karaktera, pravna činjenica još uvek ne proizvodi pravne posledice, tako da se treća lica nemaju u šta pouzdati.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> M. Marković, str. 138.

<sup>19</sup> O granicama slobode izbora trećeg lica više vid.: M. Marković, str. 148-149.

<sup>20</sup> „Kod konstitutivnog upisa u registar nije moguć raskorak između stvarnog (materijalnopravnog) i registrovanog stanja, jer činjenica materijalnopravno nastaje činom njene registracije.“ Mirjana Marković, „Pozitivan publicitet registra privrednih subjekata“, Pravo i privreda, br. 5-8/2008, str. 359.

Treće pravilo je korigujućeg karaktera, jer uvodi koncept savesnosti trećeg lica. Naime, društvo može da dokazuje da je treće lice bilo upoznato ili moralo biti upoznato sa dokumentima društva i podacima o društvu i pre njihove registracije.

b) Pod pozitivnim posledicama objavljivanja informacija podrazumevaju se pravne posledice objavljivanja određene informacije prema trećim licima.<sup>21</sup> Za razliku od negativnih posledica neobjavljivanja, koje štite poverenje trećih lica u nepostojanje činjenica koje nisu objavljene, pozitivne posledice objavljivanja se odnose na dejstva onoga što je objavljeno. Drugim rečima, one odgovaraju na pitanje koje pravne posledice nastupaju ako društvo kapitala ispoštuje svoju obavezu objavljivanja podataka i dokumenata.

Nakon registracije društvo može da se pouzda u to da su treća lica upoznata sa registrovanim činjenicama. Zbog toga je uvedeno pravilo prema kome se smatra da su treća lica upoznata sa registrovanim podacima od dana objavljivanja na internet stranici nadležnog organa za registraciju, u skladu sa zakonom o registraciji. Na taj način se ruši poverenje trećih lica u podatke koje saznaju mimo registra.<sup>22</sup> Osnovno je pitanje da li je ova pretpostavka nesavesnosti oborivog ili neoborivog karaktera. Predloženo je kompromisno rešenje, koje štiti interese kako trećih lica, tako i društva. Shvativši da postoje situacije u kojima je opravdano i poželjno uvesti oborivu pretpostavku nesavesnosti trećih lica, trećim licima je omogućeno da dokazuju svoju savesnost u roku od 15 dana od dana objavljivanja. Drugim rečima, u kratkom periodu od 15 dana nakon objavljivanja informacija pretpostavlja se nesavesnost trećeg lica, pri čemu to lice može dokazivati da je

---

<sup>21</sup> Više o pojmu i vrstama pozitivnog publiciteta registra vid. M. Marković, „Pozitivan publicitet registra privrednih subjekata“, str. 359-360; M. Radović u: N. Jovanović, V. Radović, M. Radović, str. 77-80.

<sup>22</sup> M. Marković, „Pozitivan publicitet registra privrednih subjekata“, str. 360.



za njega bilo nemoguće da se tokom perioda od 15 dana od dana objavljivanja podataka upozna sa njima.<sup>23</sup> Na taj način se trećim licima ostavlja kratak rok u kome se moraju upoznati sa sadržinom objavljenih podataka i dokumenata. Protekom roka od 15 dana od dana objavljivanja pretpostavka nesavesnosti postaje neoboriva.<sup>24</sup>

5) *Ugovor članova*. Svako privredno društvo mora da ima barem jedan, a neke forme i više internih akata. Akti društva obavezuju društvo, njegove organe i članove. Neki među njima su konstitutivnog karaktera, što znači da društvo bez njih ne može nastati (na primer, ugovor o osnivanju), dok su drugi fakultativnog karaktera, i njima se uređuju brojna pitanja od značaja za rad društva i njegovih organa (na primer, pravilnik o radu odbora direktora). Od internih akata treba razlikovati ugovore koje zaključuju između sebe dva ili više članova istog privrednog društva. Kod ortačkog društva se ovaj ugovor naziva ugovor ortaka, kod komanditnog društva i društva sa ograničenom odgovornošću ugovor članova, a kod akcionarskog društva ugovor akcionara. Ove ugovore poznaje postojeći crnogorski Zakon o privrednim društvima, ali nema nijedno specifično pravilo koje se na njih primenjuje. Zbog toga je u opštem delu predloženo da se uvede jedan član koji pojmovno definiše ove ugovore („ugovor koji zaključuju dva ili više članova istog privrednog društva, a kojim uređuju pitanja od značaja za njihove međusobne odnose u vezi sa društvom“) i naglašava njihovo interno (privatnopravno) dejstvo („proizvodi dejstvo isključivo između članova društva koji su ga zaključili“). Korporativna praksa pokazuje da su ugovori

---

<sup>23</sup> Directive (EU) 2017/1132 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 relating to certain aspects of company law, OJ L 169, 30.6.2017, Art. 16(6).

<sup>24</sup> „Pošto pretpostavka nesavesnosti otežava položaj trećih lica, a olakšava položaj subjekta registracije u eventualnom sporu, ona posredno podstiče privredne subjekte da izvrše tačnu registraciju činjenica koje se odnose na njihovo poslovanje kako bi iskoristili prednosti ovog vida publiciteta.“ M. Marković, „Pozitivan publicitet registra privrednih subjekata“, str. 360.

članova veoma značajan mehanizam rešavanja odnosa između članova jednog društva, a kod društava sa ograničenom odgovornošću su postali pravilo. Iz tog razloga je bilo neophodno da se zakonodavac makar na apstraktan način osvrne na njih.

6) *Odgovornost za obaveze pre registracije društva.* Pitanje odgovornosti za obaveze preuzete u postupku osnivanja, a pre registracije privrednog društva, uređeno je postojećim crnogorskim zakonom.<sup>25</sup> Prema važećem rešenju, za te obaveze solidarno i neograničeno odgovaraju osnivači i lica koja su te obaveze preuzela. Takođe, predviđeno je i da ako nakon registracije privredno društvo preuzme te obaveze, osnivači i lica koja su ih preuzela se oslobađaju od odgovornosti.<sup>26</sup> Prihvaćeno rešenje je modifikovano u tri pravca. Prvo, jasno je precizirano da se obaveze moraju preuzeti u ime budućeg društva, jer samo u tom slučaju primena ovog instituta ima smisla. Drugo, zadržano je pravilo da za te obaveze odgovaraju lica koja su ih preuzela, ali je dodato da drugačije može biti predviđeno prilikom preuzimanja obaveze. Na ovaj način se primat daje slobodi ugovaranja, jer nema razloga zbog kojih bi trebalo zabranjivati isključenje odgovornosti lica koja su preuzela obaveze u ime budućeg društva na ugovornoj osnovi. Prihvatajući ugovor takve sadržine treće lice je prihvatilo i rizik koji taj ugovor nosi sa sobom, a to je da potencijalno neće imati dužnika. Uostalom, istovetno pravilo predviđa i kompanijsko pravo Evropske unije.<sup>27</sup> Treće, ako društvo nakon registracije preuzme obaveze, osnivači i lica koja su ih preuzela se oslobađaju odgovornosti, osim ukoliko drugačije nije određeno prilikom preuzimanja obaveze. Kao i u prethodnom slučaju, omogućeno je ugovornim stranama da se drugačije dogovore, tj. da lica

---

<sup>25</sup> ZOPD CG, čl. 9.

<sup>26</sup> Za komentar ovog člana više vid. Vladimir Savković, Komentar Zakona o privrednim društvima, Pravni ekspert, Podgorica 2022, str. 68-70.

<sup>27</sup> Directive (EU) 2017/1132, Art. 7(2).

koja su preuzela obaveze u ime budućeg društva odgovaraju i nakon preuzimanja obaveza od strane društva.

7) *Probijanje pravne ličnosti*.<sup>28</sup> Probijanje pravne ličnosti je jedan od najznačajnijih instituta prava društava kapitala. On ima dvostruku ulogu. S jedne strane, njime se garantuje da članovi društva kapitala koji su uneli svoje uloge u društvo po pravilu neće odgovarati za obaveze privrednog društva. S druge strane, ovaj institut određuje granice ograničene odgovornosti članova društva sa ograničenom odgovornošću i akcionara akcionarskog društva, i to tako što uspostavlja određene uslove koji kada se ispune član, koji inače ne odgovara za obaveze društva, postaje lično odgovoran za te obaveze. Probijanje pravne ličnosti poručuje da ograničena odgovornost članova društva kapitala ima i svoju cenu. Naime, pravo od tih članova očekuje da se ponašaju tako da poštuju pravni subjektivitet društva, kao nešto što je odvojeno i različito od njih samih, kao i da ne zloupotrebjavaju okolnost da nisu odgovorni za obaveze društva. Upravo je takvo pravilo sadržano i u važećem crnogorskom Zakonu o privrednim društvima (čl. 12(1)). Međutim, problem je u sledećem stavu istog člana, u kome se navodi šta se smatra zloupotrebom ograničene odgovornosti (na primer, član iskoristi društvo za postizanje cilja koji mu je zabranjen ili koristi društvo ili njegovu imovinu na štetu poverilaca društva, itd.). Ako u ovom trenutku zanemarimo sadržinu tih konkretizovanih vidova zloupotreba, dikcija člana ukazuje na to da se zloupotreba ograničene odgovornosti iscrpljuje u četiri zakonom definisana slučaja. Upravo se u ovoj okolnosti ogleda manjkavost važećeg crnogorskog rešenja.

Predloženo je pravilo da se pod zloupotrebom pravila o ograničenoj odgovornosti podrazumeva svaki vid izigravanja, odnosno neuvažavanja subjektiviteta društva od člana ili sa

---

<sup>28</sup> Više o ovom institutu vid. Marko Radović, *Probijanje pravne ličnosti u stečajnom postupku*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd 2018.

njim povezanog lica, na osnovu kojeg se bilo kroz mešanje imovine, njeno umanjeње, nepravilnosti u upravljanju, poslovanje protivno ciljevima društva, zanemarivanje identiteta, oštećenje poverilaca i/ili drugih radnji, stvara opšti utisak njegovog poistovećivanja sa privrednim društvom. Prikazano rešenje je neuporedivo fleksibilnije. Ono pokazuje da je suština primene ovog instituta u tome da član društva ne uvažava odvojeni subjektivitet društva. U parničnom postupku sudija treba da utvrdi da li je stvoren opšti utisak o poistovećivanju člana i privrednog društva. Na koji način će se doći do takvog zaključka je činjenično pitanje, na koje će sudija dati odgovor nakon što stranke u parničnom postupku iznesu sve svoje argumente. U predloženom rešenju je navedeno nekoliko radnji koje mogu da dovedu do takvog zaključka (na primer, mešanje imovine člana i društva ili zanemarivanje identiteta privrednog društva od strane člana). Spisak radnji nije konačan, a pomenute radnje su navedene samo *exempli causa*. Svaka radnja, bez obzira da li je pravna ili faktička, može biti relevantna za primenu instituta probijanja pravne ličnosti.

8) *Adresa za prijem pošte i adresa za prijem elektronske pošte*. Važećim zakonom su u crnogorsko pravo uvedeni instituti adrese za prijem pošte i adrese za prijem elektronske pošte (čl. 14). Registracija prve adrese je fakultativna, dok je registracija druge adrese obavezna. Predloženim rešenjem ovi koncepti nisu promenjeni. Međutim, rešenja su unapređena na sledeći način. Ako privredno društvo ima adresu za prijem pošte, dostavljanje se vrši na tu adresu, umesto na adresu sedišta društva. Na ovaj način je precizirano u čemu se sastoji značaj registracije posebne adrese za prijem pošte. Postojeće rešenje omogućava da se dostavljanje vrši kako na adresu sedišta društva, tako i na adresu za prijem pošte, pod uslovom da je registrovana. Ovakvo rešenje je nepraktično, i postavlja se logično pitanje zbog čega bi društvo registrovalo adresu za prijem pošte, ako se dostava može vršiti i na adresu sedišta.

Takođe, uvedeno je i pravilo prema kome ako je bila bezuspešna dostava pismena društvu putem preporučene pošiljke na adresu za prijem pošte, odnosno na adresu sedišta društva ako društvo nema registrovanu adresu za prijem pošte, smatraće se da je dostava te pošiljke uredno izvršena istekom roka od osam dana od dana drugog slanja te pošiljke, pod uslovom da je između ta dva slanja proteklo najmanje 15 dana. Na ovaj način se vrši pojednostavljivanje dostavljanja pismena privrednom društvu. Ovim rešenjem se ne dira u pravila o dostavljanju u drugim postupcima (na primer, u sudskom, upravnom i poreskom), jer se oni sprovode u skladu sa posebnim propisima (na primer, dostavljanje u parničnom postupku se vrši na način kako je to predviđeno zakonom koji uređuje parnični postupak).

9) *Poslovno ime*. Poslovno ime je jedan od osnovnih elemenata individualizacije privrednog društva. To je ime pod kojim privredno društvo posluje i učestvuje u pravnom prometu. U odnosu na važeći zakon, regulativa je višestruko unapređena.

Prvo, umesto termina naziv, sada se koristi termin poslovno ime. No, ovo ne znači da je naziv izbačen. Naprotiv, on je zadržan, ali ovoga puta kao najznačajniji element poslovnog imena. Naziv je i definisan kao karakterističan deo poslovnog imena po kome se privredno društvo razlikuje od drugih privrednih društava.

Drugo, važeći propis ništa ne govori o jeziku poslovnog imena. Može li se u crnogorskom pravu registrovati privredno društvo na arapskom ili kineskom jeziku? Da li su poslovna imena na crnogorskom jeziku pravilo ili nisu? Odgovore na ova pitanja ne nalazimo u zakonu. U ovom momentu po strani ostavljamo tehničke (ne)mogućnosti CRPS-a da vrši ovakve i slične upise u registar. Da bi se uneo red u ovu oblast, uvedeno je osnovno pravilo da poslovno ime mora biti na crnogorskom jeziku, latiničnog ili ćiriličnog pisma. No, imajući u vidu da danas u Crnoj Gori postoje brojna društva čija su

poslovna imena na drugim jezicima (mahom engleskom jeziku), uveden je i jedan veliki izuzetak od pravila da poslovno ime mora biti na crnogorskom jeziku. Naime, naziv poslovnog imena može biti napisan i na nekom stranom jeziku. Prema tome, naziv može biti na bilo kom jeziku, ali ostali obavezni elementi poslovnog imena (pravni oblik privrednog društva i sedišta), moraju biti na crnogorskom jeziku. Ovakvim rešenjem se poštuje domaći jezik, ali se ne ograničava preduzetnička sloboda.

Treće, uvedena je mogućnost za privredna društva da registruju jedan ili više prevoda poslovnog imena na strani jezik. Prevedeno poslovno ime se koristi zajedno sa poslovnim imenom na crnogorskom jeziku. Ovo je posebno korisno za ona privredna društva koja dominantno posluju sa privrednim subjektima iz određene države, odnosno sa privrednim subjektima koji posluju na određenom govornom području.

Četvrto, postojećim propisom nije uvedena nikakva obaveza upotrebe poslovnog imena. Zbog toga je predloženo da se uvede obaveza za privredno društvo da upotrebljava poslovno ime u formi i sadržini u kojoj je upisano u registar, kao i da je svako privredno društvo dužno da istakne svoje poslovno ime na svakoj poslovnoj prostoriji.

Peto, predloženim tekstom Zakona o privrednim društvima je uvedena i mogućnost rezervacije naziva. Svako fizičko i pravno lice ima pravo da zahteva od organa nadležnog za registraciju da izvrši rezervaciju naziva u korist podnosioca zahteva. Naziv se rezerviše u korist podnosioca zahteva na rok od 90 dana od dana registracije naziva. Istekom ovog roka rezervisani naziv se briše iz registra po službenoj dužnosti i smatra se slobodnim. Dalja razrada pravila o rezervaciji naziva je prepuštena zakonu koji uređuje registraciju.

Šesto, važećim crnogorskim Zakonom o privrednim društvima je uvedena zabrana prenosa naziva privrednog društva. Izuzetno, ovaj prenos je dozvoljen u slučaju sprovođenja statusne promene spajanja privrednih društava.

Novim rešenjem je zadržano osnovno pravilo (zabrana prenosa), ali je značajno promenjen izuzetak. Naime, nejasno je zbog čega zakonodavac dozvoljava prenos naziva samo u slučaju statusne promene spajanja. Zbog čega to ne bi bilo dozvoljeno, na primer, i kod statusne promene pripajanja? Upravo je zbog toga predloženo da se primena pomenutog izuzetka proširi na svaku statusnu promenu. Međutim, u isto vreme je izvršeno i dodatno sužavanje primene ovog izuzetka, jer je napomenuto da društvo sticalac može da preuzme naziv od društva prenosioca samo pod uslovom da društvo prenosilac statusnom promenom prestaje da postoji. Pored pomenutog izuzetka, uveden je i drugi izuzetak, prema kome se naziv društva može preneti na drugo društvo u slučaju prenosa preduzeća ili bitnog dela preduzeća (imovinske celine). Reč je modernom rešenju, koje daje više slobode privrednim subjektima, a da se pri tom javnost ne dovodi u zabludu.

Sedmo, predloženim zakonom su predviđena dva vida zaštite poslovnog imena: zaštita poslovnog imena od strane nadležnog organa za registraciju i sudska zaštita poslovnog imena. U odnosu na važeći propis dodata je zaštita od strane nadležnog organa za registraciju, gde je jasno naznačeno kakav naziv ne sme da bude, kao i da u slučaju da su podnete dve prijave poslovnog imena, čiji nazivi su istovetni ili slični, zbog čega može doći do zamene društava od strane učesnika u pravnom prometu, u registar se upisuje ono poslovno ime koje je ranije prijavljeno. Kada je reč o sudskoj zaštiti, koncept je ostao isti uz dve male dopune: 1) zainteresovano lice koje podnosi tužbu može pored promene naziva da zahteva i naknadu štete i 2) izričito je rečeno da odredbe o sudskoj zaštiti ne utiču na prava zainteresovanog lica po osnovu propisa o nelojalnoj konkurenciji i propisa o zaštiti intelektualne svojine.

10) *Zastupanje privrednog društva.* U materiji zastupanja privrednog društva, najznačajnije novo pravilo je ono koje se odnosi na dejstva ograničenja ovlašćenja zakonskih i

statutarnih zastupnika. Naime, prvo je propisano da je zastupnik privrednog društva dužan da zastupa društvo u granicama ovlašćenja za zastupanje utvrđenim zakonom, osnivačkim aktom ili statutom društva. Nakon toga je dodato da se ograničenja ovlašćenja zastupnika obavezno upisuju u registar, kao i da je zastupnik koji prekorači granice ovlašćenja odgovoran privrednom društvu za štetu nastalu prekoračenjem ovlašćenja. Najznačajnije je poslednje pravilo, prema kome se ograničenja ovlašćenja zastupnika ne mogu isticati prema trećim licima, osim ukoliko su ta lica znala za ograničenja. Pri tom, treba imati u vidu da se upisom u registar ne pretpostavlja da je treće lice znalo za ograničenja ovlašćenja. Pravilo o nedejstvu internih ograničenja ovlašćenja prema trećim licima derivira iz prava Evropske unije.<sup>29</sup>

Uveden je detaljnije razrađen koncept zajedničkog zastupanja dva ili više zastupnika. Od posebnog značaja je pravilo prema kome se registrovana ograničenja ovlašćenja zastupnika u vidu zajedničkog zastupanja mogu isticati prema trećim licima, bez obzira da li je ono znalo ili nije znalo za ograničenje. Prema tome, zajedničko zastupanje (obavezan supotpis) je izuzetak od gorepomenutog nedejstva internih ograničenja ovlašćenja zastupnika prema trećim licima.<sup>30</sup>

Konačno, u materiji zastupanja je uređeno i pitanje potpisivanja. Tako je svaki zastupnik i prokurista privrednog društva dužan da prilikom potpisivanja dokumenata u ime društva uz svoj potpis navede svoju funkciju u društvu. Suprotno postupanje nema uticaja na punovažnost potpisanog dokumenta.

11) *Dužnosti (obaveze) prema privrednom društvu.* Kada je reč o dužnostima prema privrednom društvu treba istaći da je u osnovi zadržan isti koncept, jer se prvo definišu lica sa dužnostima i povezana lica, a nakon toga se uređuje pet konkretnih dužnosti, od kojih je jedna dužnost pažnje, a četiri

---

<sup>29</sup> Directive (EU) 2017/1132, Art. 9(2).

<sup>30</sup> Upor. Directive (EU) 2017/1132, Art. 9(3).



se podvode pod dužnost lojalnosti privrednom društvu. No, i pored načelno istog „kostura“, unutar ove glave zakona je bilo brojnih i velikih novina. Neke su nastale kao posledica usaglašavanja crnogorskog prava sa pravom Evropske unije, dok su drugima unapređena *de lege lata* rešenja i oklonjeni brojni nedostaci.

a) *Lica sa obavezama*. Kada je reč o licima koja imaju dužnosti prema privrednom društvu izvršeno je nekoliko značajnih promena. Prvo, revizor više nije lice koje ima dužnosti prema privrednom društvu.<sup>31</sup> Ova promena je opravdana, jer dužnosti imaju samo ona lica koja imaju kompanijskopravnu vezu sa privrednim društvom. Odnos revizora i privrednog društva je uređen vankompanijskim propisima. Uvođenjem revizora u krug lica sa dužnostima opravdano se postavlja pitanje zbog čega u ovaj krug ne bi ušli i advokati, poreski savetnici ili javni beležnici. Kako se na ovo pitanje ne može dati smislen odgovor, jasno je da isključivanje revizora predstavlja najlogičnije rešenje.

Drugo, prema važećem zakonu, kao lica sa dužnostima su navedeni i zastupnici. Ovakva odredba je podložna različitim tumačenjima, jer se termin zastupnik može shvatiti na različite načine. Novim rešenjem je predloženo da se ova dilema otkloni, tako da se pod zastupnicima smatraju samo tzv. statutarni zastupnici, ili terminologijom zakona „ostali zastupnici“, koji obuhvataju lica koja su osnivačkim aktom ili statutom ovlašćena da zastupaju društvo. Zakonske zastupnike nije bilo potrebno navoditi, jer su oni nesporno obuhvaćeni drugim pravilima.

Treće, najveću novinu predstavlja proširenje lica sa dužnostima prema društvu. Naime, predloženo je da obaveze prema društvu imaju još dve kategorije lica: 1) lica koja preduzimaju radnje iz nadležnosti organa uprave, a koja pri tom nisu imenovana na tu funkciju i 2) lica u skladu sa čijim

---

<sup>31</sup> Za kritiku ovog rešenja važećeg zakona više vid.: V. Radović (2022), str. 33-34.

nalozima i instrukcijama redovno i u dužem periodu postupaju članovi uprave. Ovakvim rešenjem su među lica sa dužnostima uključeni i tzv. faktički direktori i direktori iz senke, što predstavlja izuzetno moderno rešenje.

b) *Terminologija*. Crnogorski zakon, poput nekih drugih zakona u regionu (na primer, srpskog zakona) koristi termin dužnost, pa se tako govori o dužnosti pažnje, dužnosti prijavljivanja ličnog interesa itd. Termin dužnost je ušla u naše pravne sisteme bukvalnim prevođenjem sa engleskog jezika reči „*duty*“. Međutim, našem jeziku je mnogo prirodnija reč „obaveza“ od reči „dužnost“.<sup>32</sup> Otuda se predlaže da pomenute dužnosti sada nose nazive „obaveza dužne pažnje“, „obaveza prijavljivanja poslova i radnji u kojima postoji lični interes“, „obaveza izbegavanja sukoba interesa“, „obaveza čuvanja poslovne tajne“ i „obaveza poštovanja zabrane konkurencije“.

c) *Obaveza dužne pažnje*. Obaveza dužne pažnje, koja se ponekada tretira i kao krovna dužnost, je u sadašnjem crnogorskom zakonu postavljena na pomalo nejasan način. Naime, teško je ustanoviti kakav je odnos između same sadržine ove dužnosti i pravila poslovnog prosuđivanja. Zbog toga se predloženim tekstom pokušava precizirati ovaj odnos. Veliku novinu predstavlja odredba prema kojoj se oborivo pretpostavlja da je lice postupalo sa obavezom dužne pažnje, te da ne odgovara za štetu koja je nastala kao rezultat njegovih poslovnih odluka. Na ovaj način se predlaže uvođenje oborive pretpostavke neodgovornosti direktora u crnogorsko pravo. Lice koje želi da učini direktora odgovornim mora da dokaže da direktor nije postupao sa obavezom dužne pažnje.

d) *Obaveza prijavljivanja poslova i radnji u kojima postoji lični interes*. Ova dužnost je morala da pretrpi značajne, mada

---

<sup>32</sup> Upor. Jelena Lepetić, Kompanijskopравни režim sukoba interesa – dužnost lojalnosti, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2015, str. 96. O odnosu pojmova „dužnost“ i „obaveza“ više vid. Borko Mihajlović, Dužnost lojalnosti prema privrednom društvu, doktorska disertacija, Univerzitet u Kragujevcu – Pravni fakultet, Kragujevac 2018, str. 47-48.

ne i fundamentalne promene, kako bi se crnogorsko pravo usaglasilo sa izmenama Direktive o pravima akcionara iz 2017. godine.<sup>33</sup> No, za razliku od drugih pravila ove Direktive, koja su veoma precizna i konkretna, pravila o pravnim poslovima sa povezanim licima (engl. *related party transactions*) su maglovita i predstavljaju samo načelne smernice oko načina uređivanja ove tematike. Očigledno je da u ovom domenu države članice nisu dosegle zavidan stepen usaglašenosti, jer odredbe Direktive omogućavaju raznolikost nacionalnih rešenja. Zbog toga je i Crna Gora mogla da bira između različitih rešenja koja postoje u uporednom pravu, kako bi ispoštovala i usaglasila se sa odredbama ove Direktive.<sup>34</sup> U daljem tekstu će biti prikazana tri najznačajnija novouvedena pravila.

- Prvo, postojećim zakonom su propisana tri izuzetka od obaveze pribavljanja odobrenja za pravni posao u kome postoji lični interes. Predloženo je proširenje liste sa još šest novih izuzetaka. Među novim izuzecima posebnu pažnju treba skrenuti na dva, koja se po svom opsegu izdvajaju. Prema prvom izuzetku odobrenje nije potrebno u slučaju zaključivanja pravnog posla ili preduzimanja pravne radnje, ako vrednost predmeta pravnog posla, odnosno pravne radnje iznosi najviše 5% knjigovodstvene vrednosti ukupne imovine privrednog društva iskazane u poslednjem godišnjem bilansu stanja. Prema drugom izuzetku, odobrenju ne podležu pravni poslovi i pravne radnje koji spadaju u redovno poslovanje privrednog društva i sadrže uobičajene tržišne uslove, osim ukoliko privredno društvo osnivačkim aktom ili statutom ne odluči drugačije. Za potrebe utvrđivanja ovog izuzetka, odbor

---

<sup>33</sup> SRD II, Art. 9c. Za analizu ovih odredbi više vid. Borko Mihajlović, „Promene u pravnom regulisanju dužnosti prijavljivanja poslova i radnji u kojima postoji lični interes“, Glasnik prava, godina IX, br. 2/2018, str. 53-66.

<sup>34</sup> Paul L. Davies et al., Implementation of the SRD II Provisions on Related Party Transactions (September 22, 2020), Law Working Paper N° 543/2020, dostupno na: <https://ssrn.com/abstract=3697257> (19.2.2023).

direktora, odnosno nadzorni odbor treba da utvrdi interni postupak unutar koga će periodično ispitivati da li su ispunjeni uslovi za njegovu primenu, pri čemu u tom postupku ne sme učestvovati lice koje u izuzetom pravnom poslu, odnosno pravnoj radnji ima lični interes. Oba izuzetka su preuzeta iz Direktive iz 2017. godine, s tim da je drugi u celosti uređen Direktivom, dok je operacionalizacija prvog u potpunosti prepuštena državama članicama.

- Drugo, uvedeno je posebno pravilo u slučaju da vrednost predmeta pravnog posla, odnosno pravne radnje iznosi najmanje 10% knjigovodstvene vrednosti ukupne imovine privrednog društva iskazane u poslednjem godišnjem bilansu stanja. U tom slučaju, odbor direktora, odnosno nadzorni odbor je dužan da izvrši procenu da li je pravni posao, odnosno pravna radnja fer i razumna iz ugla akcionarskog društva i njegovih akcionara koji nemaju lični interes. Ovaj izveštaj se sačinjava samo kod akcionarskih društava i obavezno se dostavlja organu koji odobrava pravni posao, odnosno pravnu radnju, i to pre donošenja odluke o odobrenju zaključenja pravnog posla, odnosno pravne radnje u kojoj postoji lični interes.

- Treće, u skladu sa izmenama Direktive iz 2017. godine usvojena su i detaljna pravila o objavljivanju pravnog posla, odnosno pravne radnje u kojoj postoji lični interes. Prema njima, akcionarsko društvo je dužno da odmah po donošenju odluke kojom se odobrava pravni posao, odnosno pravna radnja, istu objavi na svojoj internet stranici. Objavljivanje se mora izvršiti najkasnije na dan zaključenja pravnog posla, odnosno preduzimanja pravne radnje. Za razliku od akcionarskih društava, koja imaju obavezu objavljivanja, druga privredna društva ovu obavezu mogu da uvedu osnivačkim aktom.

e) *Obaveza čuvanja poslovne tajne.* Ova obaveza je u osnovi ostala ista. Jedino je izvršeno dodatno preciziranje pojma poslovne tajne, jer postojeće rešenje puno toga navodi u

pojmu, ali je odnos između zakonskih elemenata pomalo nejasan. Tako je sada poslovna tajna definisana kao određena informacija, koja nije opštepoznata, niti lako dostupna licima koja se uobičajeno bave dotičnom vrstom informacija, ima tržišnu vrednost, a u vezi sa kojom društvo primenjuje odgovarajuće razumne mere zaštite u cilju očuvanja njene tajnosti.

f) *Obaveza poštovanja zabrane konkurencije.* Ova obaveza je u važećem crnogorskom zakonu preširoko postavljena. Širina se ispoljava u dva pravca: subjektivnom (lica koja imaju ovu obavezu) i objektivnom (šta ova obaveza sve obuhvata). Ova obaveza se odnosi na sva lica sa obavezama prema privrednom društvu, osim člana društva sa ograničenom odgovornošću i člana akcionarskog društva koji imaju značajno učešće u osnovnom kapitalu. Predloženo je da se subjektivan domen primene ove obaveze dodatno suzi, tako da ne obuhvata članove nadzornog odbora u dvodomnom sistemu upravljanja, odnosno neizvršne direktore u jednodomnom sistemu upravljanja.

Kada je reč o obuhvatu obaveze poštovanja zabrane konkurencije, predloženo je ukidanje dve zabrane: zabrane zaposlenja u konkurentskom društvu i zabrane da lice sa obavezama bude na drugi način angažovano u konkurentskom društvu. Umesto njih je uvedena zabrana da lice sa obavezama obavlja pripremne aktivnosti za samostalno obavljanje konkurentске delatnosti.

12) *Derivativna tužba.* Aktuelna regulativa derivativne tužbe je u osnovi dobro postavljena, zbog čega postojeća pravila nisu značajnije menjana.<sup>35</sup> Međutim, uvedena su i neka dodatna pravila, kako bi regulativa derivativne tužbe bila kompletnija i sadržajnija. Ideja nekoliko novina je da omoguće lakše i češće korišćenje ove tužbe u praksi.

---

<sup>35</sup> Za analizu tih rešenja više vid. Vladimir Savković, „Derivativna tužba u crnogorskom kompanijskom pravu od 2002. do 2020. godine – uporedna analiza tri rješenja“, Pravni zbornik, br. 1/2020, str. 39-56.

Prva novina se odnosi na produženje roka za odlučivanje po prethodnom zahtevu sa postojećih 30 na 60 dana od dana podnošenja zahteva. Rok od 30 dana je prekratak. Od uprave se ne može očekivati da u ovako kratkom roku donese odluku o prethodnom zahtevu, tj. da li samo društvo da podnese tužbu protiv lica koje je prekršilo obaveze prema društvu. Rok od 60 dana je realniji.

Drugu veliku novinu predstavlja odredba prema kojoj pravo na podnošenje derivativne tužbe kod jednočlanog društva sa ograničenom odgovornošću i jednočlanog akcionarskog društva ima i svaki poverilac društva. Na ovaj način je odstupljeno od pravila da pravo na podnošenje derivativne tužbe imaju samo članovi društva. Poverioci ovim rešenjem dobijaju efikasan način da štite interese društva, jer su u faktičkom smislu kod jednočlanih privrednih društava oni jedina zainteresovana lica. Takođe, podnošenje derivativne tužbe se može posmatrati kao alternativa probijanju pravne ličnosti.<sup>36</sup>

Važeće rešenje ne govori o tome kome se podnosi prethodni zahtev, niti propisuje minimalnu sadržinu zahteva. Oba pitanja su od velikog praktičnog značaja, kako za podnosioca zahteva, tako i za samo privredno društvo. Zbog toga se treća novina odnosi na to da se prethodni zahtev podnosi licu ili organu društva koji je ovlašćen da podnese tužbu u ime društva, a obavezno sadrži: označenje podnosioca prethodnog zahteva, organ ili lice kojem se zahtev upućuje, zahtev koji se ističe, odnosno šta bi društvo trebalo da zahteva u formi direktne tužbe i činjenično obrazloženje zahteva.

Četvrta novina se odnosi na jednu specifičnu situaciju, a to je kada se derivativna tužba podnosi protiv likvidacionog upravnika. U tom slučaju je predloženo uvođenje pravila

---

<sup>36</sup> Više o poveriocima kao potencijalnim podnosiocima derivativne tužbe vid. Jovana Veličković, Derivativna tužba, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd 2022, str. 203-212.

prema kome prethodni zahtev nije uslov za podnošenje derivativne tužbe.

U postupku po derivativnoj tužbi se posebno može problematizovati mogućnost podnošenja protivtužbe po opštim pravilima Zakona o parničnom postupku. Od tri vrste protivtužbe koje postoje (koneksna, prejudicijelna i kompenzaciona) ne bi trebalo dozvoliti koneksnu i kompenzacionu, jer bi se one ticale pravnog odnosa između tuženog i privrednog društva, odnosno između člana društva i tuženog. Ako tuženi podnese neku od ovih vrsta protivtužbe, sudija treba istu da odbaci kao nedozvoljenu. Suprotno tome, prejudicijelna protivtužba bi pod određenim uslovima mogla biti dozvoljena.<sup>37</sup> Imajuću sve ovo u vidu, predviđeno je pravilo prema kome je protivtužba u postupku po derivativnoj tužbi dozvoljena samo ukoliko se odnosi na pitanja od kojih zavisi pravo na vođenje spora.

Šestom novinom je uvedena zabrana preinačenja derivativne tužbe, koja bi se sastojala u promeni istovetnosti tužbenog zahteva, povećanju postojećeg ili isticanju drugog zahteva uz postojeći, ukoliko bi se time bitno odstupilo od sadržine prethodnog zahteva. Takođe, nije dozvoljeno ni preinačenje derivativne tužbe kojim se umesto prvobitno tuženog tuži drugo lice. Sud ovakva preinačenja neće dozvoliti, bez obzira na eventualni pristanak tuženog. Ova pravila su veoma korisna, jer se njima zahteva postojanje subjektivnog i objektivnog identiteta između prethodnog zahteva i naknadno podnete derivativne tužbe.

Konačno, poslednja novina se odnosi na dejstva presude donete u postupku po derivativnoj tužbi. Nije sporno da presuda deluje prema strankama u postupku, što je u teoriji poznato kao *inter partes* dejstvo presude. Međutim, važećim zakonom nigde nije rečeno da se dejstva presude protežu i na samo privredno društvo, odnosno na njegove članove koji nisu bili stranke, niti umešači u postupku. Zbog toga je i predloženo

---

<sup>37</sup> Više vid. J. Veličković, str. 456-457.

uvođenje pravila prema kome presuda doneta u postupku po derivativnoj tužbi deluje prema strankama u postupku, društvu i članovima društva.<sup>38</sup>

13) *Osnovni kapital*. Važeći crnogorski Zakon o privrednim društvima osnovni kapital definiše kao novčanu vrednost svih upisanih i u skladu sa zakonom registrovanih uloga članova društva (čl. 53(1)). Iz navedene definicije se uočava da se osnovni kapital izračunava preko novčane vrednosti upisanih uloga. Predložena je promena ove definicije, i to tako što je vrednost osnovnog kapitala jednaka zbiru nominalnih vrednosti udela, odnosno akcija. Na prvi pogled razlika nije suštinska, jer član (akcionar) za udeo (akcije) određene nominalne vrednosti daje ulog. Međutim, nije svejedno da li se osnovni kapital definiše preko nominalne (računovodstvene) vrednosti udela, odnosno akcija ili preko vrednosti uloga, jer ne mora biti reč o istim vrednostima. Naime, ulogi u društvo moraju biti najmanje jednaki nominalnoj vrednosti udela, odnosno akcija, što znači da mogu biti i veći (tzv. premijska emisija). Iz navedenog proizlazi da crnogorski pojam osnovnog kapitala može biti i veći od ukupne nominalne vrednosti udela, odnosno akcija, pod uslovom da je društvo izvršilo barem jednu premijsku emisiju. Praksa nije prihvatila ovu zakonodavnu promenu, jer se i dalje osnovni kapital shvata kao ukupna nominalna vrednost svih udela, odnosno akcija društva.<sup>39</sup> Zbog toga je predloženo vraćanje na uobičajen pojam osnovnog kapitala, kao zbira nominalnih vrednosti svih udela, odnosno akcija društva.

14) *Ulozi u privredno društvo*. Tematika uloga u privredno društvo je u važećem Zakonu o privrednim društvima uređena relativno skromnim brojem članova (čl. 54-60). Premda su ti članovi u skladu sa kompanijskim pravom Evropske unije, bilo je dosta prostora za njihovo unapređenje.

---

<sup>38</sup> Više o dejstvu presude u postupku po derivativnoj tužbi vid. J. Veličković, str. 489-492.

<sup>39</sup> Više o osnovnom kapitalu vid. V. Radović u: N. Jovanović, V. Radović, M. Radović, str. 457-459.



Novine su predložene prevashodno u delu koji se odnosi na procenu nenovčanih uloga u privredno društvo. Osnovna odredba postojećeg zakona je ona kojom su definisana dva načina utvrđivanja procene vrednosti nenovčanih uloga: sporazum svih članova i procena od strane ovlašćenog procenjivača. Za akcionarska društva, društva sa ograničenom odgovornošću i uloge komanditora u komanditno društvo vrednost nenovčanog uloga se utvrđuje isključivo putem procene od strane ovlašćenog procenitelja.<sup>40</sup> Kada je reč o akcionarskim društvima, ova odredba je neupitna, jer ovakvu obavezu sadrži i pravo Evropske unije.<sup>41</sup> Međutim, komunitarno pravo ne dotiče ovu temu za društva sa ograničenom odgovornošću i komanditno društvo. Imajući navedeno u vidu, predložena je promena važećeg rešenja, i to tako da se procena od strane ovlašćenog procenitelja traži samo kod nenovčanih uloga u akcionarsko društvo. Drugim rečima, nenovčani ulogi u društvo sa ograničenom odgovornošću i komanditno društvo se mogu procenjivati i sporazumom svih članova. Ova promena je uvedena sa idejom liberalizacije unošenja uloga u fleksibilnije forme privrednih društava, i stavljanje akcenta kod ovih društava na autonomiju članova. Pravilo koje je trenutno na snazi zbog visokih troškova destimuliše članove društva sa ograničenom odgovornošću da unose nenovčane uloge. Obaveznost angažovanja procenitelja je još neobičnija ako se sagleda kroz simboličnu vrednost osnovnog kapitala.

Kao što je već rečeno, alternativa proceni od strane procenitelja je sporazum svih članova društva. Međutim, zakonom nije predviđeno u kojoj formi se ovaj sporazum zaključuje, ni kakva mu je minimalna sadržina. Zbog toga je predloženo da je ovo pisani sporazum, koji mora biti potpisan od strane svih članova društva. Kada je reč o sadržini,

---

<sup>40</sup> Za opravdanje ovakvog rešenja više vid. V. Savković, Komentar Zakona o privrednim društvima, str. 187.

<sup>41</sup> Directive (EU) 2017/1132, Art. 49.

sporazum članova mora da sadrži iste elemente kao i izveštaj ovlašćenog procenitelja, osim opisa korišćenog metoda procene.

Imajući u vidu da je novim pravilima značajno proširen domen primene sporazuma članova kao način procene vrednosti nenovčanih uloga, bilo je potrebno uvesti i određene zaštitne mehanizme. Tako je predloženo da se dâ pravo poveriocu društva da zahteva da nadležni sud u vanparničnom postupku utvrdi vrednost nenovčanog uloga u vreme unošenja tog uloga, pod uslovom da društvo nije u mogućnosti da izmiruje svoje obaveze u redovnom toku poslovanja. Ako se u postupku utvrdi da je vrednost nenovčanog uloga bila manja od sporazumno utvrđene, sud će naložiti članu društva koji je uneo taj nenovčani ulog da razliku do sporazumno utvrđene vrednosti tog uloga isplati društvu i da solidarno sa društvom snosi troškove sudskog postupka.

*De lege lata* nije uređeno pitanje ko bira procenitelja koji treba da proceni vrednost nenovčanog uloga člana. Predloženo je da ovlašćenog procenitelja prilikom osnivanja biraju sporazumno članovi društva, a u ostalim slučajevima to čini odbor direktora, odnosno nadzorni odbor. U skladu sa principom autonomije, osnivačkim aktom, odnosno statutom može biti drugačije određeno.

Najveću novinu predstavljaju pravila kojima se uvode izuzeci od obavezne procene nenovčanih uloga. Ova pravila se primenjuju samo kod akcionarskih društava. Činjenica je da su troškovi sastavljanja izveštaja o proceni visoki, kao i da ne postoji potpuna garancija da procenjena vrednost predstavlja i realnu vrednost nenovčanih uloga.<sup>42</sup> Zbog toga je kompanijsko pravo Evropske unije uvelo izuzetke od obavezne procene.<sup>43</sup> Procena nenovčanih uloga ne treba da bude obavezna u svim onim slučajevima kada postoji jasan oslonac za utvrđivanje

---

<sup>42</sup> Report of the High Level Group of Company Law Experts on a Modern Regulatory Framework for Company Law in Europe, 4.11.2002, str. 83.

<sup>43</sup> Directive (EU) 2017/1132, Art. 50-51.

vrednosti uloga, a u crnogorskom pravu su identifikovane tri takve situacije.<sup>44</sup>

1) *Postojanje tržišne cene.* Prvi izuzetak se odnosi samo na serijske hartije od vrednosti i instrumente tržišta novca kojima se trguje na regulisanom tržištu, odnosno multilateralnoj trgovačkoj platformi, pod uslovom da je kao njihova vrednost označena ponderisana prosečna cena po kojoj se njima trgovalo u periodu od četiri nedelje koji prethodi danu utvrđivanja ove vrednosti. Uslov za primenu ovog izuzetka je da je u tom periodu ostvareni obim prometa hartija od vrednosti, odnosno instrumenata tržišta novca čija se vrednost utvrđuje, iznosio najmanje 0,5% njihovog ukupno izdatog broja i da se u istom periodu trgovalo više od 1/3 trgovačkih dana na mesečnom nivou. Navedeni izuzetak od obaveznosti procene u praksi dovodi do značajnih ušteta i pojednostavljivanja, a njegov domen primene je dominantno vezan za razmenu akcija.<sup>45</sup>

2) *Procena kao sastavni deo ispitanih finansijskih izveštaja.*<sup>46</sup> Vrednost nenovčanog uloga, osim prenosivih hartija od vrednosti i instrumenata na tržištu novca, utvrđena u finansijskim izveštajima sačinjenim za prethodnu poslovnu godinu, predstavlja pouzdan oslonac njene realne vrednosti, pod uslovom da su ti izveštaji bili predmet revizije, sa pozitivnim mišljenjem revizora.

3) *Nedavna nezavisna procena.*<sup>47</sup> Ako je predmet nenovčanog uloga ranije već procenjen, ponovno angažovanje ovlašćenog procenitelja bi u mnogim slučajevima predstavljalo

---

<sup>44</sup> Deo o izuzecima od obavezne procene nenovčanih uloga je u značajnoj meri preuzet iz: V. Radović u: N. Jovanović, V. Radović, M. Radović, str. 507-508.

<sup>45</sup> Silja Maul, Erich Eggenhofer, Georg Lanfermann, „Deregulierung der EU-Regelung zur Kapitalaufbringung und -erhaltung“, BetriebsBerater 16/2004, str. 6.

<sup>46</sup> O nedostacima ovog izuzetka više vidi: Mario Notari, „The Appraisal Regime of Contribution in Kind in the Light of Amendments to the Second EEC Directive“, European Company and Financial Law Review 1/2010, str. 72-79.

<sup>47</sup> O nedostacima ovog izuzetka više vidi: M. Notari, str. 67-72.

nepotrebno rasipanje sredstava i gubitak vremena. Jedna ista procena se može koristiti u različite svrhe (na primer, za dokazivanje u sudskim postupcima, plaćanje poreskih obaveza, i dr). Procenitelj mora da stoji iza datog izveštaja, bez obzira za koje namene se on koristi.<sup>48</sup> Zakon je domašaj ovog izuzetka ograničio na sledeći način: prvo, on se ne odnosi na serijske hartije od vrednosti i instrumente tržišta novca, jer je za njih predviđen poseban izuzetak; drugo, procena uloga mora biti izvršena u određenom periodu pre planiranog unosa nenovčanog uloga u društvo (izveštaj o proceni ne sme biti stariji od šest meseci); treće, procenu mora da izvrši ovlašćeni procenitelj; i četvrto, procena treba da bude izvršena u skladu sa opšteprihvaćenim standardima procenjivanja u Crnoj Gori.

Za primenu sva tri izuzetka je neophodno da se u međuvremenu nisu desile okolnosti koje značajno menjaju vrednost uloga. Zaštita akcionara se ostvaruje u vanparničnom postupku, jer oni imaju pravo da pod određenim uslovima zahtevaju sudsku procenu nenovčanog uloga. Pravo na pokretanje sudskog postupka imaju akcionari koji poseduju najmanje 5% osnovnog kapitala akcionarskog društva.

U svim slučajevima kada se donese odluka da akcionari ulažu uloge u stvarima i pravima bez procene, postoji obaveza predsednika odbora direktora, odnosno upravnog odbora, da izda potvrdu sa odgovarajućom sadržinom. Ova potvrda se obavezno registruje i objavljuje.

---

<sup>48</sup> Eddy Wymeersch, „Reforming the Second Company Law Directive“, Financial Law Institute, Working Paper Series, WP 2006-15, 2006, <http://ssrn.com/abstract=957981> (15.11.2012), str. 15.

## **Rezime**

Krajem 2022. godine je okončan prvi deo posla radne grupe formirane za pisanje novog Zakona o privrednim društvima Crne Gore, tako što je Prednacrt teksta ovog zakona sačinjen i poslat Vladi Crne Gore. Prednacrt sadrži brojne novine i unapređenja u odnosu na važeći zakon. U ovom radu se prikazuju i analiziraju nove odredbe i promene koje se predlažu, ali samo u opštem delu Prednacrt. Od posebnog praktičnog značaja se izdvajaju novine kod sledećih instituta: probijanja pravne ličnosti, dejstva registracije prema trećim licima, odgovornosti za obaveze pre registracije društva, ugovora članova, poslovnog imena, zastupanja, obaveza prema privrednom društvu, derivativne tužbe, osnovnog kapitala i uloga u privredno društvo.

## **Summary**

In December 2022 Working group for writing the new Law on Business Organizations has ended its task by creating the pre-draft of this Law and by sending the text of the new law to the Government of Montenegro. The pre-draft contains a number of novelties and improvements in comparison with the existing law. In this article the author explains and analyses the new provisions and changes that have been proposed, but only in the general part of this pre-draft. The following topics can be emphasized given their great practical importance: piercing the corporate veil, legal consequences of registration towards third persons, liability for pre-incorporation contracts, agreements between members, business name, representation, directors duties, derivative suit, share capital and contribution to the company.



**Prof. dr Branislav RADULOVIĆ** <sup>1</sup>

**Marija DRAGOJEVIĆ** <sup>2</sup>

**POSTUPAK REGISTRACIJE PRIVREDNIH I DRUGIH  
SUBJEKATA U CENTRALNI REGISTAR  
I NJEGOV POLOŽAJ U SISTEMU**

**Uvodna razmatranja**

Uređen, jedinstven i pojednostavljen postupak registracije privrednih i drugih subjekata predstavlja jedan od najvažnijih segmenata uređenog poslovnog ambijenta, jer ukoliko je praktičan za korisnike i transparentan povoljno utiče na stvaranje adekvatnog poslovnog okruženja i dobre poslovne i investicione klime.

Ranija međunarodna i domaća istraživanja koja su se bavila ovom temom u svojim rezultatima pokazala su da postojeći parametri ovog procesa i sa stanovišta normative i sa stanovišta institucionalne organizacije nijesu pozitivni za Crnu Goru, i ukazuju da po ovom pitanju poslovni ambijent u Crnoj Gori zaostaje čak i za drugim zemljama regiona. Evropska komisija kroz Izvještaj o napretku redovno prati stanje u ovoj oblasti i zahtijeva potpuno usklađivanje sa EU direktivama uz obezbjeđivanje potpune elektronske registracije, pa je u okviru toga i registracija privrednih i drugih subjekata dio

---

<sup>1</sup> Profesor na Univerzitetu „Mediterran“ i predsjednik Udruženja pravnik Crne Gore

<sup>2</sup> konsultantkinja za pravna pitanja u Sekretarijatu Savjeta za konkurentnost

izvještavanja u Programu ekonomskih reformi (u daljem tekstu PER)<sup>3</sup>.

Navedno stoga nedvosmisleno ukazuje da je veoma važno razumjeti kompleksnost i značaj registracionog postupka i u tom smislu značaj položaja CRPS-a u pravnom i privrednom sistemu Crne Gore, te je stoga za sprovođenje uspješne reforme koja se već godinama najavljuje, neophodno po ovom pitanju pristupiti sistemski uz neizostavan dijalog sa privrednim subjektima i asocijacijama kao zainteresovanim stranama.

Crna Gora je svoj prvi Zakon o privrednim društvima usvojila 2002. godine, kada je i uspostavljen Centralni registar Privrednog suda. Registraciju su obavljali sudije-registratori, a postupak registracije je bio sudski (vanparnični). Značajnije izmjene u normativnom smislu, kada je u pitanju registracija privrednih društava, desile su se stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o privrednim društvima iz 2011. godine. Ključna izmjena odnosila se na reorganizaciju i promjenu statusa samog registarskog organa, koji je iz organizacione jedinice Privrednog suda u Podgorici transformisan u organizacionu jedinicu Uprave prihoda i carina (tada Poreske uprave) Crne Gore. Ovom izmjenom zakona, izmijenjen je i status registra, odnosno vrsta postupka registracije na način da je postupak registracije koji je do tada bio sudski (vanparnični) i vođen od strane sudija-registratora, postao upravni postupak i vode ga službenici Centralnog registra privrednih subjekata (u daljem tekstu: CRPS), dok je za odlučivanje po žalbama nadležno Ministarstvo finansija.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Programom ekonomskih reformi za Crnu Goru 2023-2025 uspostavljanje potpune elektronske registracije preduzeća prepoznato je kao prioritarna reformska mjera br. 7

<sup>4</sup> Analiza stanja u oblasti registracije preduzeća sa mjerama za unapređenje, jun 2019. godine



## **Zakon o privrednim društvima i registracioni postupak**

Važeći Zakon o privrednim društvima Crne Gore (u daljem tekstu: ZOPD), nakon višegodišnjeg usaglašavanja i usklađivanja, donijet je 03. jula 2020. godine, a počeo je da se primjenjuje 11. jula iste godine<sup>5</sup>. Zakon sadrži 333 člana koja su podijeljena u 11 djelova. Usvajanjem ovog Zakona, prestao je da važi Zakon o privrednim društvima iz 2002. godine<sup>6</sup>.

ZOPD je sistemski zakon koji na sveobuhvatan način uređuje 5 osnovnih vrsta privrednih subjekata u Crnoj Gori: preduzetnika i četiri forme privrednih društava (ortačko društvo, komanditno društvo, društvo sa ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo). Dodatno, rješenja iz ZOPD-a primjenjuju se i na sva tzv. specijalizovana privredna društva (kao npr. banke, akcionarska društva za osiguranje i investiciona društva). Sagledavajući domen primjene zakona, jasno je da se nije krenulo putem osmišljavanja nekih novih i posebnih formi privrednih društava, već se zakonopisac odlučio za četiri opšteprihvaćene forme, sa standardnim osnovnim rješenjima, što je praktično i teorijski potpuno opravdan pristup.<sup>7</sup>

Međutim, ono što predstavlja priličnu novinu u odnosu na prethodni zakon jeste što se „napustio“ anglosaksonski pristup kompanijskom pravu, koji se u praksi nije pokazao kao dobar i prešlo se na model koji je sličniji kontinentalnom, odnosno evropskom pravu. To je s jedne strane gledišta bilo i neizbježno imajući u vidu potrebu da se zakon kontinuirano usaglašava sa kompanijskim direktivama EU. U tom smislu, važeći ZOPD je znatno obimniji (333 člana) u odnosu na prethodni (98 članova) i nedvosmisleno kvalitetniji, ali ipak je

---

<sup>5</sup> Službeni list CG, br. 065/20 i 146/21

<sup>6</sup> "Službeni list RCG", br. 6/02 i "Službeni list CG", br. 17/07, 80/08 i 36/11).

<sup>7</sup> Pravni zbornik br. 1/2022, prof. dr Vuk Radović – „Zakon o privrednim društvima Crne Gore- izazovi i dileme“

jedna od glavnih karakteristika samog ZOPD-a – podnormiranost. Ta podnormiranost bi se mogla posmatrati sa dva aspekta: potpuna neuređenost pojedinih instituta i nedovoljna uređenost drugog seta instituta koji su se našli u zakonu.

Jedan od ključnih instituta koji je ostao nedovoljno uređen zakonom, tj. podnormiran je registracija privrednih subjekata. Dakle, iako je novi zakon predstavljao prilično inovativno rješenje u odnosu na prethodni, kada je u pitanju registracija privrednih subjekata, zadržan je suštinski isti koncept postupka registracije. Čak je po mišljenju dijela zainteresovane javnosti, dio odredbi koje se odnose na registraciju bio bolje definisan prethodnim zakonom.

Umjesto da se, na osnovu dosadašnjeg institucionalnog iskustva, išlo u pravcu formiranja samostalnog (regulatornog) organa (agencija, ustanova ili poseban organ uprave), kompanijski registar je sveden na odsjek u Upravi prihoda i carina i na taj način zadržana su postojeća, neodgovarajuća rješenja.<sup>8</sup>

Dodatno, Državna revizorska institucija (DRI) je u svom Izvještaju konstatovala da „postojeća regulativa, procedure i tehnička rješenja ne daju adekvatan okvir za rješavanje postojećih problema i evidentno je da će biti potrebna unapređenja kako bi se implementirale najbolje evropske prakse, a to podrazumijeva potrebu objedinjavanja registara na istoj platformi, čime bi se definisali primarni i sekundarni javni registri, njihovi međusobni odnosi i automatska razmjena podataka. Treba uzeti u razmatranje i mogućnost formiranja agencije, naznačeno je u Analizi stanja u oblasti registracije preduzeća sa mjerama za unapređenje, jun 2019. godine.“<sup>9</sup>

Vrhovna državna revizija je navela i da je evidentno da je „usljed nedostatka internih procedura, kao i zbog nedovoljno

---

<sup>8</sup> Analiza Nacrta zakona o privrednim društvima – IPER, mart 2019. godine

<sup>9</sup> „Revizija uspjeha - Efikasnost upravljanja jedinstvenim registrom privrednih subjekata – CRPS”, mart 2021. godine

razrađene i veoma razučene regulative koja u pojedinim djelovima nije bila potpuno izričita, došlo do neujednačene prakse po pitanju upisa i mijenjanja podataka o statusu privrednih subjekata u jedinstvenoj informacionoj bazi CRPS“. Stoga je jasno da postojeći statusi nepotpuno i nedovoljno sugestivno odražavaju određene postupke i promjene koje se registruju u CRPS, a koje su veoma važne za zainteresovane strane, pa je upitno da li se o istim može govoriti kao o registarskim podacima u pravom smislu te riječi.

Napomene radi, važećim Zakonom o privrednim društvima, dio Devet se odnosi na Registraciju (6 članova)<sup>10</sup>, dok se kroz ostali tekst Zakona registracija i način registracije pominje u velikom broju odredbi. Postupak registracije je dodatno razrađen Pravilnikom o postupku registracije, bližoj sadržini i načinu vođenja Centralnog registra privrednih subjekata<sup>11</sup>, dok je visina naknada koje se plaćaju za registraciju uređena Pravilnikom o određivanju kriterijuma i visini naknade za registraciju privrednih subjekata u Centralnom registru privrednih subjekata.<sup>12</sup>

Pritom, potrebno je dodatno napomenuti da i Zakon i podzakonski akti sadrže ozbiljne nedostatke u dijelu regulisanja kako položaja CRPS-a, tako i postupka registracije privrednih subjekata. Ipak, nesporno je da i ZoPD i Pravilnik predstavljaju značajno unapređenje u odnosu na ranija rješenja, ali je neupitno da je neophodno nastaviti rad na unapređenju ove oblasti.

Navedene konstatacije dodatno su potvrđene i u jednom od ključnih dokumenata za planiranje ekonomske politike zemlje i upravljanje reformama - Programu ekonomskih reformi za Crnu Goru 2023-2025, gdje se navodi da je „postupak registracije privrednih subjekata prepoznat kao jedna od regulatornih barijera koji je komplikovan i

---

<sup>10</sup> ZOPD – dio DEVETI – Registracija – čl. 319-325

<sup>11</sup> ("Sl. list Crne Gore", br. 098/20 i 115/20)

<sup>12</sup> ("Službeni list Crne Gore", br. 098/20)

podrazumijeva uključivanje nekoliko institucija (zavisno od vrste privrednog subjekta koji se registruje), od kojih je najvažnija Uprava prihoda i carina, odnosno Centralni registar privrednih subjekata (CRPS), koji vrši registraciju<sup>13</sup>.

### **Centralni registar privrednih subjekata danas**

Kao što je i u uvodnom dijelu navedeno, jednostavan i brz registracioni postupak je od velikog značaja za kreiranje povoljnog poslovnog ambijenta i dobre investicione klime. Kako bi se isto omogućilo, potrebno je da CRPS u organizacionom i statusnom smislu ima odgovarajuće mjesto u sistemu.

Proces registracije se obavlja po pravilima upravnog postupka, uz pojedinosti definisane odredbama Zakona o privrednim društvima, dok se određenim posebnim propisima dodatno definišu pitanja od značaja za registraciju. Trenutno, CRPS funkcioniše kao Odsjek u Sektoru za usluge i registraciju, u sklopu Uprave prihoda i carina i ima (oko) 20 zaposlenih i u poziciji je prvostepenog organa dok je drugostepeni organ u postupku Ministarstvo finansija. U CRPS-u se, pored ZoPD-om predviđenih oblika (ortačko društvo, komanditno društvo, akcionarsko društvo, društvo sa ograničenom odgovornošću, preduzetnik i dio stranog društva (preduzetnik i dio stranog društva obavljaju privrednu djelatnost ali nemaju svojstvo pravnih lica)<sup>14</sup> vrši registracija sljedećih (drugih) pravnih subjekata:

- NVO (Zakon o nevladinim organizacijama, član 29 predviđa upis, interni akt predviđa registraciju);
- ustanove:
  - o javne ustanove u državnom vlasništvu i vlasništvu jedinica lokalne samouprave (JU

---

<sup>13</sup> PER 2023-2025

<sup>14</sup> Članom 3 ZoPD propisano je da se Zakon primjenjuje i na privredna društva koja su osnovana u skladu sa posebnim zakonom i drugim propisom.

Službeni list Crne Gore, JU Zanatska komora, domovi zdravlja (oko 24), hitna medicinska pomoć, predškolske ustanove, škole (oko 240)) – ustanove koje se finansiraju iz budžeta države i jedinica lokalne samouprave;

- privatne ustanove (auto-škole, privatne zdravstvene ustanove i apoteke, privatne obrazovne ustanove-univerziteti (2), privatni vrtići).
- komore (ljekarska, stomatološka, fizioterapeutska, inženjerska) – u CRPS-u nijesu registrovane sljedeće komore: advokatska, notarska, komora stečajnih upravnika, Privredna komora);
- zadruge („stare“ zadruge, stambene zadruge, omladinske/studentске, zanatske) i kooperative (zemljoradničke zadruge);
- ostali oblici obavljanja djelatnosti (turističke agencije i druge agencije, instituti, ostalo štedno kreditno poslovanje, sportski klubovi, regulatorne agencije, itd...);
- investicioni fondovi (otvoreni i zatvoreni).

Dodatno u skladu sa Zakonom o stečaju u Odsjeku za Centralni registar privednih subjekata se vodi registar stečajne mase<sup>15</sup> i u skladu sa Zakonom o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma - registar stvarnih vlasnika<sup>16</sup>. Način vođenja ova dva registra su bliže uređena pravilnicima i to Pravilnikom o bližem načinu upisa i vođenja registra stečajnih masa<sup>17</sup> i Pravilnikom o načinu vođenja registra stvarnih vlasnika, prikupljanju, unosu i rokovima unosa i ažuriranju

---

<sup>15</sup> član 155a, stav 5 Zakona o stečaju – „Sl. list CG“ br. br. 001/11, 053/16, 032/18, 062/18 i 001/22

<sup>16</sup> član 21a Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma – „Sl. list CG“ br. 033/14, 044/18 i 073/19, 070/21

<sup>17</sup> ("Službeni list Crne Gore", br. 028/23 od 10.03.2023)

podataka koji se vode u registru i načinu pristupa tim podacima.<sup>18</sup>

CRPS u svom radu primjenjuje i veći broj drugih zakonskih i podzakonskih propisa, koji se tiču načina rada, odnosno postupka registracije ili upućuju na CRPS, u smislu da je:

- za otpočinjanje obavljanja djelatnosti potrebna registracija u CRPS, ili
- po upisu u poseban registar potrebno subjekat registrovati i u CRPS<sup>19</sup>.

Ovaj segment rada CRPS-a je veoma bitan, iz razloga što će u određenom trenutku biti potrebno donijeti odluku da li CRPS da vodi registre koji se odnose na razne subjekte, odnosno da li je potrebno formirati Centralni državni registar.

Kako bi se na pravi način razumio značaj CRPS-a (kako u smislu samog registracionog postupka tako i u smislu njegovog položaja), potrebno je naročito imati u vidu da se u CRPS ne registruju samo privredni već i subjekti koji ne obavljaju privrednu djelatnost, ali im je posebnim propisom predviđena obaveza registracije u CRPS. Posebno treba uzeti u obzir broj propisa koji u svom radu službenici CRPS-a primjenjuju, kao i činjenicu da se CRPS smatra evidencijom, iako se pred CRPS vodi (upravni) postupak i odlučuje po zahtjevima, odnosno registracionoj prijavi.

Sve prethodno navedeno nedvosmisleno ukazuje da je za uspješan, efikasan i ažuran Centralni registar potrebno mnoga pitanja ili po prvi put urediti ili postojeća rješenja bolje/dodatno urediti, počev od regulative koja se odnosi na CRPS i registraciju privrednih subjekata, preko tačnosti i transparentnosti podataka i dokumenata u CRPS-u, uspostavljanja potpune elektronske registracije, pa sve do pitanja organizacionog statusa CRPS-a.

---

<sup>18</sup> ("Službeni list Crne Gore", br. 127/20 od 29.12.2020)

<sup>19</sup> Spisak zakona nalazi se u Aneksu 1 članka

## **Izrada prvog Zakona o registraciji privrednih i drugih subjekata u Crnoj Gori - formiranje Radne grupe**

Od stupanja na snagu Zakona o privrednim društvima, primjena ovog propisa je naišla na dosta prepreka, a pojedine odredbe izazvale su dosta oprečnih mišljenja i suprotnih tumačenja i u javnom i u privatnom sektoru. U tom smislu, uprkos brojnim novinama i prednostima koje je Zakon donio u odnosu na prethodni, moglo bi se reći da je već u prvoj godini primjene bilo jasno da će se vrlo brzo ući u izmjene ovog propisa. Pored rješavanja određenih konceptijskih nedostataka, podnormiranosti, terminoloških nedoumica i unutrašnjih neusaglašenosti, ali i dalje potrebe usaglašavanja sa EU propisima<sup>20</sup>, pitanje uređenja postupka registracije se vrlo brzo nametnulo kao veoma važno pitanje, koje je potrebno sistemski riješiti.

Kako je oko ovih pitanja postignuto saglasje između javnog i privatnog sektora, a naročito imajući u vidu da je registracija privrednih i drugih subjekata važan aspekt kompanijskog prava, nakon formiranje Radne grupe za izradu izmjena i dopuna ZoPD-a<sup>21</sup>, na sjednici Savjeta za konkurentnost održanoj 11. marta 2022. godine, donijet je zaključak da se formira Radna grupa sa ciljem da se po prvi put u Crnoj Gori pristupi izradi propisa o registraciji privrednih i drugih subjekata. Radnom grupom je koordinirao Sekretarijat Savjeta za konkurentnost i brojala je 18 članova, predstavnika javnog i privatnog sektora, uključujući i Udruženje pravnika Crne Gore.

Krajem prethodne godine, urađena je Radna verzija Zakona o registraciji privrednih i drugih subjekata, kao i Pravilnik o bližem sadržaju registracione prijave i dokumentaciji potrebnoj za registraciju privrednih i drugih

---

<sup>20</sup> Pravni zbornik br. 1/2022, prof. dr Vuk Radović – „Zakon o privrednim društvima Crne Gore - izazovi i dileme“

<sup>21</sup> Imajuću u vidu obim izmjena i dopuna do kojih je došlo tokom rada, donijeta je odluka da se pristupi izradi novog teksta ZOPD-a.

subjekata, stvarnih vlasnika i stečajne mase u Centralnom registru privrednih i drugih subjekata. Radna verzija Zakona ima 48 članova, odnosno 7 poglavlja i to: (I) Osnovne odredbe, (II) Postupak registracije, (III) Podaci iz CRPS-a, (IV) Naknade za registraciju, (V) Nadzor, (VI) Kaznene odredbe i (VII) Prelazne i završne odredbe.

Glavni cilj autora novog zakonskog teksta je da se zaokruži postupak registracije u smislu definisanja samih pravila postupka, rokova, potrebne dokumentacije i načina dostavljanja iste, kako bi postupak bio unificiran i ne bi se ostavljalo prostora za različita tumčenja i pravne praznine. Usaglašavanje sa EU regulativom, a najviše u dijelu podizanja transparentnosti podataka i dokumenata, kao i stvaranja pretpostavki za kompletnu elektronsku registraciju, je takođe važan cilj<sup>22</sup>.

### **Koncepcijske novine u postupku registracije**

Kao što je i ranije u tekstu pomenuto, proces registracije privrednih subjekata trenutno je uređen kroz jednu glavu ZoPD-a (šest članova) i Pravilnik o postupku registracije, bližoj sadržini i načinu vođenja Centralnog registra privrednih subjekata<sup>23</sup>. Jasno je da se kroz šest članova koji se odnose na funkcionisanje i postupak registracije ne mogu uspostaviti

---

<sup>22</sup> PER 2023-2025: Proritetna reformska mjera 7: Elektronska registracija preduzeća podrazumijeva da se cjelokupan proces osnivanja preduzeća (od rezervacije imena do momenta kada preduzeće može da obavlja pravne radnje), odvija elektronski i time učini efikasnijim. Mjera predstavlja odgovor na preporuku broj 4, kao i broj 5 sa ministarskog dijaloga u dijelu koji se odnosi na digitalizaciju javnog sektora i razvoj transakcionih usluga elektronske uprave kao prioriteta, kako bi se ubrzao i poboljšao ekonomski oporavak. Očekivanja su da će realizacija mjere doprinijeti ostvarivanju ciljeva prepoznatih Digitalnom Agendom za Zapadni Balkan. Potpuna elektronska registracija preduzeća je moguća tek nakon uspostavljanja razmjene podataka između svih organa koji učestvuju u ovom procesu, odnosno omogućavanjem da njihovi registri razmjenjuju podatke putem JISERP-a.

<sup>23</sup> ("Službeni list Crne Gore", br. 098/20, 115/20)



jasna pravila registracionog postupka, dok je fokus Pravilnika na dokumentaciji koja se dostavlja u CRPS.

Jedna od prvih, najočiglednijih novina odnosi se na sam **naziv Zakona**, odnosno Registra. Kako je i ranije u tekstu pojašnjenje, u CRPS bi „po pravilu“ trebalo da se registruju privredni subjekti, tj. subjekti koji obavljaju privrednu djelatnost. Međutim, imajući u vidu da se registruju i subjekti koji ne obavljaju privrednu djelatnost (tu se prije svega misli na javne ustanove, a onda i na stvarne vlasnike i na stečajnu masu), postojala je potreba da se izmijeni i naziv samog Registra u Centralni registar privrednih i drugih subjekata, s tim što bi skraćenica ostala ista (CRPS) iz praktičnih razloga.

Pored toga, uvedena su načela registracije, javnost podataka i uvid u CRPS, objavljivanje registrovanih podataka u CRPS. Po prvi put je jasno **definisana odgovornost** za istovjetnost, odnosno za vjerodostojnost i tačnost podataka.

U radnoj verziji Zakona, članom 9 propisana je odgovornost nadležnog organa za registraciju za istovjetnost podataka koji su upisani u CRPS sa podacima iz registracione prijave, koji su mu dostavljeni od strane podnosica registracione prijave. S druge strane, podnosilac registracione prijave odgovoran je za vjerodostojnost i tačnost podataka i dokumenata koje dostavlja nadležnom organu za registraciju i propisana je njegova obaveza da potpiše da je krivično i materijalno odgovoran za vjerodostojnost dostavljenih podataka i dokumenata. Dakle, važno je razdvojiti odgovornost zaposelnih u registru, odnosno ograničiti je do nivoa odgovornosti za istovjetnost dok će podnosilac registracione prijave biti odgovoran za istinitost tj. vjerodostojnost i tačnost podataka i dokumenata koji se podnose nadležnom organu za registraciju.

Predloženo rješenje je značajno unapređenje u odnosu na postojeće stanje imajući u vidu da je pitanje odgovornosti službenika u CRPS u odnosu na podnosioca registracione

prijave, bilo često problematizovano. Na ovaj način, napravljena je jasna distinkcija u dijelu odgovornosti.

Veoma važnu novinu predstavlja **uvođenje statusa** aktivan/nektivan/neažuran za privredne i druge subjekte. Status privrednih i drugih subjekata se prije svega uvodi sa ciljem dodjeljivanja statusa u slučaju neispunjavanja zakonskih obaveza, kako bi svako zainteresovano lice uvidom u bazu imalo informaciju da konkretno društvo ne posluje redovno/aktivno/ažurno. Ovo je od naročitog značaja imajući u vidu da je važan segment rada i uloge CRPS-a, a koji je razrađen i direktivama EU, transparentnost, dostupnost, ažurnost i tačnost podataka. Iako je to standard u drugim zemljama, CRPS na svom sajtu ne pruža informacije o ukupnom broju privrednih subjekata u bazi, ne razvrstava ih na aktivne i neaktivne i stoga upitno je utvrđivanje tačnog broja privrednih subjekata u Crnoj Gori. Postojeći sajt CRPS-a ne daje podatke o finansijskim izvještajima za konkretne privredne subjekte (na sajtu postoji link koji upućuje na sajt Uprave prihoda i carina gdje su prikazani svi finansijski izvještaji)<sup>24</sup>. CRPS nema informacija o statističkim podacima i dodatnim analizama koje se odnose na privredne subjekte koji se registruju u CRPS.

Tako je kroz tri člana Radne verzije Zakona, na jasan način propisano u kojim slučajevima se privrednim i drugim subjektima dodjeljuje status neaktivan, odnosno neažuran i u kojim slučajevima se status može „reaktivirati“ Članom 18 propisano je da se status „neaktivan“ privrednim i drugim subjektima dodjeljuje po službenoj dužnosti kada, po isteku kalendarske godine u kojoj je bio dužan da dostavi godišnji finansijski izvještaj, isti ne dostavi nadležnom organu. Takođe je propisana obaveza nadležnog organa da objavi spisak neaktivnih privrednih i drugih subjekata zaključno sa 31. januarom na zvaničnoj internet stranici CRPS-a. Članom 19 propisano je da se status „neažuran“ privrednom i drugom

---

<sup>24</sup> [www.crps.me](http://www.crps.me)

subjektu dodjeljuje po službenoj dužnosti, ako ne dostavi u roku od 30 dana, od isteka zakonom propisanog roka, izmjenu podatka, koje je bio dužan dostaviti radi njegove registracije u CRPS. Takođe je propisana obaveza nadležnog organa da objavi spisak neažurnih privrednih i drugih subjekata zaključno sa 30. septembrom na zvaničnoj internet stranici CRPS-a. Član 20 propisuje da se status „aktivan“ ponovo može dodijeliti privrednom i drugom subjektu sa statusom neaktivan ili neažuran, ako ispuni obavezu propisanu u članu 18 i 19 ovog zakona i o tome obavijesti nadležni organ za registraciju, u roku od 3 radna dana.<sup>25</sup>

Usvajanjem novog zakona sa ovakvim rješenjem CRPS-u bi se dao dobar osnov za „čišćenje baze“ koja je trenutno u zabrinjavajuće lošem statusu, imajući u vidu da ne prepoznaje razliku između aktivnih privrednih i drugih subjekata i onih koja godinama ne posluju u skladu sa propisima, tj ne ispunjavaju zakonske obaveze koje se odnose na proces registracije. Dodatno, Direktiva 2019/1151 Evropskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive (EU) 2017/1132 u pogledu upotrebe digitalnih alata i postupaka u pravu društava predviđa da bi podaci o statusu društava trebalo biti besplatno dostupni u registru.

Jednu od novina predstavlja i **podizanje transparentnosti**, odnosno obima podataka koji se objavljuju na internet stranici CRPS-a, a koji je u značajnoj mjeri povećan, kao i odredba, da u slučaju odstupanja između dokumenata i podataka upisanih i objavljenih na internet stranici CRPS i podataka i dokumenta koji se koriste u pravnom prometu, prednost imaju dokumenta i podaci upisani i objavljeni u CRPS (član 8), što ukazuje da se ide u pravcu jačanja uloge CRPS-a.

---

<sup>25</sup> Radna verzija Zakona o registraciji privrednih i drugih subjekata

Potreba za jasnijim **definisanjem podnosioca registracione prijave** bio je i jedan od zahtjeva privatnog sektora. U Radnoj verziji, napravljena je razlika između podnosioca registracione prijave za privredne, odnosno druge subjekta, ali je i definisano ko je podnosilac registracione prijave za stečajnu masu i za stvarne vlasnike, s obzirom da se ovi registri takođe vode u CRPS.

Tako je članom 26 propisano ko se smatra licem ovlašćenim za podnošenje registracione prijave za privredne subjekte, kao i za dio stranog društva, kao i ko je lice ovlašćeno za podnošenje registracione prijave u slučaju pokretanja likvidacije odnosno stečaja. Dodatno, propisano je da podnosilac registracione prijave za privredne subjekte može ovlastiti drugo fizičko lice da registracionu prijavu dostavi organu nadležnom za registraciju i to lice odgovara podnosiocu registracione prijave za eventualnu štetu. Po istom principu je i u članu 27 definisano ovlašćeno lice za podnošenje registracione prijave za druge subjekte, kao i da podnosilac registracione prijave za druge subjekte može ovlastiti drugo fizičko lice da registracionu prijavu dostavi organu nadležnom za registraciju i to lice odgovara podnosiocu registracione prijave za eventualnu štetu. Članom 27 i 28 propisano je ko može biti podnosilac registracione prijave za stvarne vlasnike i stečajnu masu, u zavisnosti od obavljanja djelatnosti ili statusa privrednog subjekta, kao što su stečaj i likvidacija.<sup>26</sup>

Novinu u Radnoj verziji Zakona o registraciji predstavlja i objedinjavanje odredbi koje se odnose na registar stečajne mase i registar stvarnih vlasnika. Iako je posebnim propisima predviđeno da se ovi registri vode u CRPS, sada su po prvi put kroz definiciju CRPS-a i pobrojavanje registara koje sadrži, uključena i ova dva registra. Pored toga, kroz Radnu verziju Pravilnika o bližem sadržaju registracione prijave i dokumentaciji potrebnoj za registraciju privrednih i drugih

---

<sup>26</sup> Radna verzija Zakona o registraciji privrednih i drugih subjekata

subjekata, stvarnih vlasnika i stečajne mase u Centralnom registru privrednih i drugih subjekata (kako i sam naziv ukazuje), obuhvaćena su pravila koja se odnose na dokumentaciju potrebnu za registraciju u ova dva registra (dok je kao što je već pomenuto, Radnom verzijom Zakona o registraciji propisano ko su podnosioci registracione prijave za registar stečajne mase, odnosno registar stvarnih vlasnika). Treba imati u vidu da Radnim verzijama novih propisa nisu previđeni ranije pomenuti Pravilnik o bližem načinu upisa i vođenja registra stečajnih masa i Pravilnik o načinu vođenja registra stvarnih vlasnika, prikupljanju, unosu i rokovima unosa i ažuriranju podataka koji se vode u registru i načinu pristupa tim podacima, već su određene odredbe preuzete iz pomenutih pravilnika i prenijete u Radnu verziju Zakona, odnosno u Radnu verziju Pravilnika o bližem sadržaju registracione prijave i dokumentaciji potrebnoj za registraciju privrednih i drugih subjekata, stvarnih vlasnika i stečajne mase u Centralnom registru privrednih i drugih subjekata. U tom smislu, u prelaznim i završnim odredbama Radne verzije Pravilnika predviđeno je da stupanjem na snagu tog Pravilnika prestaju da važe Pravilnik o bližem načinu upisa i vođenja registra stečajnih masa i Pravilnik o načinu vođenja registra stvarnih vlasnika, prikupljanju, unosu i rokovima unosa i ažuriranju podataka koji se vode u registru i načinu pristupa tim podacima.

Dakle, ideja je bila da se pravila registracije kao i dokumentacija potrebna za registraciju za sve registre koji se vode u CRPS i u normativnom smislu objedine, što upravo ide u prilog i jednom od ciljeva cijelog procesa reforme registracionog postupka, a to je pojednostavljenje postupka registracije. Radna verzija Zakona tretira i druga pitanja od značaja za postupak registracije poput: pokretanja postupka registracije, ispitivanje uslova za postupanje po registracionoj prijavi, ispravka podataka, žalba na rješenje, podaci i dokumenta koji se upisuju i objavljuju na internet stranici

CRPS-a, itd. Pored donošenja pravilnika koji se odnosi na sadržaj registracione prijave i dokumentaciju koja je potrebna za registraciju, Radna verzija Zakona predviđa i donošenje pravilnika koji se odnosi na naknade koje se plaćaju za registraciju u CRPS. Ovo rješenje ne predstavlja novinu per se, jer trenutno je na snazi Pravilnik o određivanju kriterijuma i visini naknade za registraciju privrednih subjekata u Centralnom registru privrednih subjekata. Međutim, ono o čemu bi trebalo voditi računa prilikom izmjena i dopuna ovog akta, ili u slučaju donošenja novog pravilnika jeste da je jedan od zahtjeva Direktive 2019/1151 da naknade koje se naplaćuju moraju odgovarati stvarnim administrativnim troškovima.<sup>27</sup> Takođe, potrebno je predvidjeti naknade za elektronsku registraciju, pri čemu bi bilo poželjno promovisati elektronsku registraciju i u tom smislu propisati niže naknade prilikom elektronske registracije, naročito kada se ima u vidu da nema troškova štampe ili slanja putem pošte. Na kraju, pored naknada za registraciju, pravilnikom treba propisati i naknade za: izdavanje izvoda i potvrda u elektronskom obliku, vršenje uvida u podatke i registarske spise privrednih i drugih subjekata po zahtjevu podnjetom od strane ovlašćenog lica, izdavanje kopija spisa predmeta po zahtjevu podnjetom od strane ovlašćenog lica.

Treći podzakonski akt koji predviđa Radna verzija Zakona, odnosi se na akt kojim će se bliže urediti sadržaj identifikacionog broja i način vođenja šifrnika. Ovaj akt neće biti od tolikog značaja za privredu, odnosno za privatni sektor, ali je od izuzetnog značaja za CRPS. Ovim aktom bi se po prvi put uredio način vođenja šifara privrednih i drugih subjekata koji se registruju u CRPS, što bi značajno doprinijelo kreiranju kvalitetne baze registra. Važno je napomenuti da bi se ovakav akt donio po prvi put.

---

<sup>27</sup> Član 16a, stav 2 Direktive 2019/1151: Naknade koje se obračunavaju za dobijanje dokumenata i informacija iz člana 14 putem sistema povezivanja registara ne premašuju administrativne troškove njihovog dobijanja, uključujući troškove uspostavljanja i održavanja registara.

## **Usaglašavanje se EU regulativom**

Jedan od važnih segmenata radnog teksta Zakona se odnosi na usaglašavanje sa pravom EU. Konkretno, usaglašavanje je rađeno sa Direktivom 2019/1151 Evropskog Parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive (EU) 2017/1132 u pogledu upotrebe digitalnih alata i postupaka u pravu društava. Jedan od najvažnijih zahtjeva direktive jeste omogućavanje osnivanja društava putem interneta i obezbjeđivanje što veće transparentnosti podataka i dokumenata koje se registru dostavljaju u postupku osnivanja, izmjene i brisanja. Dakle, važan segment rada i funkcije CRPS-a, a koji je razrađen i direktivama EU, su transparentnost, dostupnost, ažurnost i tačnost podataka. Novina je i da shodno odredbama Direktive podaci i dokumenta moraju biti dostupni u registru, odnosno moraju se objavljivati na stranici registra, a ne u Službenom listu kako je to do sada bio slučaj. Iako je to standard u drugim zemljama, CRPS do sada na svojoj zvaničnoj internet stranici nije pružao informacije o ukupnom broju privrednih i drugih subjekata, razvrstavao ih na aktivne i neaktivne, obezbjeđivao informacije o statističkim podacima i dodatnim analizama koje se odnose na privredne i druge subjekte koji se registruju u CRPS. Novim Zakonom je sve navedeno predviđeno.

Konkretno, u Radnoj verziji je članom 39 propisano da CRPS upisuje i objavljuje na svojoj internet stranici podatke iz Registracione prijave. Dodatno, u Radnoj verziji Zakona predviđeno je da se pored podataka iz prijave na stranici CRPS-a objavljuje i registraciona prijavu (na crnogorskom i engleskom jeziku), pravila o osnivanju privrednih društava, pravilnik o bližem sadržaju registracione prijave i dokumentaciji potrebnoj za registraciju privrednih i drugih subjekata, stvarnih vlasnika i stečajne mase u CRPS, pravilnik o određivanju kriterijuma i visini naknade za registraciju privrednih subjekata, stvarnih vlasnika i stečajne mase u

CRPS, pravilnik o bližem sadržaju identifikacionog broja i šifrnika, odluka o osnivanju i statut, odluka o izmjeni statuta, imenovanje, prestanak obavljanja funkcije i promjene podataka o licima u privrednom i drugom subjektu, podatak o državljanstvu osnivača (ortaka u ortačkom društvu, komplementara i komanditora u komanditnom društvu, članova u društvu sa ograničenom odgovornošću i akcionara u akcionarskom društvu), promjene sjedišta privrednog i drugog subjekta, podatak o tome da li je ovlaštenje za zastupanje pojedinačno ili kolektivno, da li je ovlaštenje za zastupanje ograničeno ili neograničeno, iznos upisanog osnovnog kapitala, finansijski iskaz za svaku finansijsku godinu, započinjanje i okončanje postupka likvidacije ili stečaja privrednog i drugog subjekta, sudsku odluku kojom je utvrđena ništavost osnivačkog akta privrednog i drugog subjekta, imenovanja likvidatora odnosno stečajnog upravnika, podatke o njima i njihovih ovlaštenja, osim ako ta ovlaštenja izričito i isključivo proizlaze iz zakona ili statuta privrednog i drugog subjekta, uslovi za člana upravnog odbora, nadzornog odbora, odbora direktora, zabilježbe, druge podatke od značaja za postupak registracije<sup>28</sup>.

Dakle, radi se o čitavom setu novih podataka koji će se ne samo upisivati već i objavljevati na interent stranici CRPS, a sve sa ciljem da CRPS bude registar sa tačnim, ažurnim i javno dostupnim podacima koji će se u trenutku pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji moći povezati sa drugim registrima i razmjenjivati vjerodostojne podatke i dokumenta. Na taj način, daje se doprinos lakšoj integraciji Crne Gore u unutrašnje tržište Evropske unije, međusobnom povjerenju i rastu stranih investicija, tj. različitih kompanija iz država članica u Crnoj Gori.

---

<sup>28</sup> Radna verzija Zakona o registraciji privrednih i drugih subjekata



## **Elektronska registracija**

Uspostavljanje elektronske registracije nije potpuna novina (elektronska registracija jednočlanog d.o.o. sa osnivačem rezidentom je omogućena i funkcioniše u praksi), niti je to novi zahtjev u smislu usklađivanja sa pravom EU. Međutim, činjenica je da postoji nedostatak potpune i funkcionalne elektronske registracije koja još uvijek nije uspostavljena, za šta isključivi razlog nije nedostatak regulatornog okvira. Jedan od najvažnijih zahtjeva Direktive 2019/1151 Evropskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive (EU) 2017/1132 u pogledu upotrebe digitalnih alata i postupaka u pravu društava, jeste omogućavanje osnivanja društava putem interneta i obezbjeđivanje što veće transparentnosti podataka i dokumenata koje se registru dostavljaju u postupku osnivanja, izmjene i brisanja.

Pored toga što je Radnom verzijom Zakona propisana obaveza većeg obima podataka dokumenata koje će CRPS objavljivati na svojoj internet stranici (član 39), mogućnosti podnošenja elektronske registracione prijave (član 23), dostavljanja rješenja o registraciji elektronskim putem (član 31), još jedan od zahtjeva koji je prenijet u Radnu verziju Zakona odnosi se na stvaranje uslova koji će omogućiti uspostavljanje **elektronske registracije**. Konkretno, u članu 5 propisano je da će dokumenta i podatke koji su podnešeni u štampanom obliku, CRPS u najkraćem roku konvertovati u elektronski oblik. Takođe, članom 15 Radne verzije Zakona propisano je da za privredne subjekte registarski broj mora sadržati i evropski jedinstveni identifikator (EUID) koji će biti zajednički, kako bi se preko sistema interkonekcije registara privrednih subjekata nesporno moglo ustanoviti da su ista registrovana u Crnoj Gori. Dakle, u Radnoj verziji težište je stavljeno na uspostavi elektronske registracije, odnosno stvara se regulatorni okvir da se elektronska registracija i formalno i suštinski funkcionalno uspostavi.

Međutim, to nije dovoljno, jer je to kompleksan proces koji zahtijeva aktivno učešće velikog broja institucija koje saradaju i razmjenjuju podatke sa CRPS-om, uvezivanje registara i na kraju prihvatanje elektronskog dokumenta koji je izdala jedna institucija od strane druge institucije (što sada nije slučaj). Dakle, potrebno je uvezivanje cijelog sistema, odnosno interoperabilnost svih registara, od kojih CRPS prikuplja podatke, odnosno ka kojima CRPS šalje podatke.

Novim zakonskim rješenjem je svakako učinjen korak naprijed ka uspostavljanju elektronske registracije ali je i na drugim institucijama sistema da zajednički sa CRPS-om uspješno sprovedu ovu mogućnost, što očekujemo da će i biti realizovano u najkraćem roku, s obzirom da je, kao što je već pomenuto, uspostavljanje elektronske registracije prepoznato kao prioritetna reformska mjera u Programu ekonomskih reformi 2023-2025.

### **Modaliteti organizovanja CRPS-a**

#### **a) Postojeće rješenje – CRPS Odsjek u okviru Uprave prihoda i carina**

Imajući u vidu značaj i kompleksnost registracionog postupka, ali i samog Registra i podataka i dokumenata koji se nalaze u njemu, kao i činjenicu da u Regionu, a naročito u zemljama Evropske unije ne postoji praksa da se Registar nalazi u okviru Uprave prihoda i carina, možemo konstatovati da je neophodno detaljno analizirati postojeće rješenje i adekvatno ga izmijeniti.

Današnje rješenje egzistira od 2012. godine kada je registracioni postupak prestao biti sudski-vanparnični i prešao u upravni. Dakle, ovo rješenje funkcioniše uz brojne izazove koji u praksi prepoznaju i javni i privatni sektor, a o kojima je govoreno u prethodnim poglavljima. U krajnjem slučaju, ukoliko ne bude postojala politička volja da se status CRPS-a

unaprijedi, moguće je zadržati i postojeće rješenje. Usvajanje novog Zakona o registraciji i pratećih podzakonskih akata, u tom slučaju ne bi uticalo na samu poziciju CRPS-a u javnom sistemu, ali bi svakako usvajanje Zakona unaprijedio proces registracije, ojačao ulogu, efikasnost i kapacitete CRPS-a.

#### **b) CRPS kao organ državne uprave**

Ukoliko se donese odluka da se CRPS organizuje kao poseban organ državne uprave, nije potrebno donositi novi propis koji će uređivati rad tog organa jer to reguliše Zakon o državnoj upravi. Prvi korak bi bio izmijeniti Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave<sup>29</sup> kako bi se uveo novi organ. Svakako, usvajanjem Zakona o registraciji bio bi definisan postupak registracije za privredna društva predviđena ZoPD-om i ostale oblike koji se registruju u CRPS-u, a osnivaju se u skladu sa posebnim zakonima (ustanove, zadruge itd.). S obzirom da CRPS vodi i registar stečajne mase i registar stvarnih vlasnika, taj dio je takođe obuhvaćen Radnom verzijom Zakona o registraciji. Radnom verzijom Pravilnika o sadržaju jedinstvene registracione prijave i dokumentacije potrebne za registraciju privrednih i drugih subjekata, stvarnih vlasnika i stečajne mase u CRPS propisana je dokumentacija koja se dostavlja u CRPS prilikom registracije za sve subjekte koji se tamo i registruju.

Usvajanjem navedenih propisa stvaraju se dobri normativni preduslovi da se i pozicija CRPS-a u sistemu podigne na viši nivo. Neupitno je da bi se jačanjem položaja samog Registra unaprijedio i postupak registracije i ubrzala digitalizacija cjelokupnog postupka i elektronska registracija svih oblika koji se registruju.

---

<sup>29</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 049/22, 052/22, 056/22, 082/22, 110/22, 139/22

**c) Osnivanje pravnog lica kome će biti povjereni poslovi registracije**

Osnivanje pravnog lica kome bi bili povjereni poslovi registracije je nešto što bi u budućnosti (poželjnije skorijoj nego daljoj) bila dobra solucija za Crnu Goru, a upravo ovo rješenje praktikuju i pojedine zemlje Regiona (Srbija, Slovenija, Sjeverna Makedonija), ali i zemlje Evropske unije (Estonija, Italija itd.). Neke od prednosti osnivanja agencije:

- znatno bi se doprinijelo posvećenosti reformi i unapređenju ovog procesa,
- uspostavio bi se princip „sve na jednom mjestu”,
- dostupnost informacija i olakšan pristup podacima koji su bitni za ukupno sagledavanje poslovanja društva,
- najveći potencijal za razvoj u samostalni samoodrživi organ,
- kreirali bi se novi izvori prihoda kroz razvoj analitike i naprednog izvještavanja.

U ovom slučaju bilo bi potrebno pristupiti izradi propisa kojim bi se osnovalo pravno lice (agencija ili dr.) i bilo bi potrebno urediti način funkcionisanja, nadležnosti, upravljanje, finansiranje itd. Ono što je dobro jeste da je procesni propis, odnosno Zakon koji uređuje postupak registracije već izrađen (kao i podzakonski) akt, pa taj dio ne bi bilo potrebno dodatno uređivati, već eventualno samo prilagoditi/uskladiti.

**Komparativna analiza**

Kao što je u tekstu već više puta naznačeno, da bi s obzirom na značaj CRPS-a isti trebalo da ima i adekvatno mjesto u sistemu, u nastavku teksta, dat je kratak pregled

kako su zemlje u okruženju riješile pitanje registra i postupka registracije privrednih subjekata.<sup>30</sup>

## **Slovenija**

Privredni registar Slovenije (AJPES) ima četiri glavne funkcije: vođenje evidencije; pribavljanje, obrada i objava godišnjih izvještaja; statistička istraživanja i prikupljanje podataka i operacije kreditnog rejtinga i druge komercijalne aktivnosti, s tim što postupak registracije vodi sud. Registracija privrednih društava je u Sloveniji regulisana Zakonom o privrednim društvima<sup>31</sup> koji ima 709 članova i u potpunosti je usklađen sa EU propisima. Slovenija je članica EU pa je Registar uvezan sa EU registrima, što omogućava korisnicima brojne prednosti u smislu dostupnosti podataka o društvima sa EU tržišta.

U AJPES-u se mogu naći privredna društva i potrebni podaci, s tim što neke od podataka AJPES pribavlja od drugih institucija, jer su sistemi uvezani. Imajući u vidu da je Slovenija članica Evropske unije, u Privrednom registru se mogu naći: Slovenački poslovni registar i Evropski poslovni registar.

**Slovenački poslovni registar (Registar)** je centralna baza podataka koja sadrži podatke o svim poslovnim subjektima koji se bave profitnom ili neprofitnom djelatnošću, čije se glavno sjedište poslovanja nalazi na teritoriji Republike Slovenije, kao i podatke o njihovim podružnicama i druge jedinice privrednih subjekata koji obavljaju djelatnost na teritoriji Republike Slovenije.

---

<sup>30</sup> Primjer Hrvatske nije predstavljen imajući u vidu da je donijeta odluka da se Crna Gora neće vraćati na raniji model kada je registar bio pri Privrednom sudu.

<sup>31</sup> (Companies Act-Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 65/09 - official consolidated text, 33/11 , 91/11 , 32/12 , 57/12 , 44/13 - US decisions, 82/13 , 55/15, 15/17 , 22/19 - ZPosS, 158/20 - ZIntPK-C in 18/21)

Za većinu privrednih subjekata Registar služi kao primarni registar, jer u njemu registruju svoju djelatnost samostalni preduzetnici, privredna društva, fizička lica - zakupodavci. Za sve ostale privredne subjekte (društva, sindikate, političke stranke i druga fizička lica koja se bave registrovanom djelatnošću) Registar služi kao sekundarni registar jer se ovi privredni subjekti prvo upisuju u odgovarajući primarni registar ili službenu evidenciju kod drugog matičnog organa, a zatim ih AJPES registruje u Registar.

O upisu podataka koji po zakonu podliježu upisu u sudski registar odlučuju registarski sudovi. AJPES donosi rješenja o upisu podataka u Registar o preduzetnicima (od 1.7.2005. godine) i fizičkim licima - zakupodavcima koji izdaju sobe (od 21.1.2008. godine).

AJPES obezbjeđuje javnost podataka iz Registra tako što:

- omogućava pristup podacima iz Registra putem e-PRS aplikacije;
- pruža izvode podataka iz Registra;
- obezbjeđuje podatke iz Registra za ponovnu upotrebu.

**Evropski poslovni registar (EBR)** je informacioni sistem preko kojeg države članice pružaju podatke i određene usluge iz svojih nacionalnih poslovnih registara. Informacioni sistem EBR-a omogućava brz i jednostavan pristup podacima i informacijama o privrednim subjektima sa sjedištem u državama članicama EBR, kao i određenim dokumentima koji se odnose na poslovanje privrednih subjekata.<sup>32</sup>

## **Sjeverna Makedonija**

Sjeverna Makedonija je jedan od predvodnika kad je u pitanju brzina registracije privrednih društava i razvili su jednošalterki sistem i ova država je svoj model bazirala na

---

<sup>32</sup> [www.ajpes.si](http://www.ajpes.si)

norveškom modelu.<sup>33</sup> Registar Sjeverne Makedonije sadrži 11 registara. Registracija privrednih društava propisana je Zakonom o privrednim društvima Sjeverne Makedonije.<sup>34</sup> Takođe, S. Makedonija ima i Zakon o Centralnom registru S. Makedonije<sup>35</sup> i Zakon o one-stop-shop sistemu i održavanju trgovinskog registra i registra pravnih lica.<sup>36</sup> Pravilnikom o obliku i sadržini obrazaca za upis u Privredni registar i registar drugih pravnih lica<sup>37</sup> je regulisan sadržaj i forma za registraciju u trgovinskom registru i registru pravnih lica.

Izmjenama zakonskih propisa proces otpočinjanja biznisa pojednostavili su i registracioni agenti, funkcija koju mogu da vrše i advokati iz bilo kog mjesta zemlje bez dolaska u sjedište Registra u Skoplju. S. Makedonija trenutno raspolaže sa 450 agenata i 650 advokata koji su završili neophodne obuke za registraciju privrednih subjekata. Registracija privrednih društava propisana je Zakonom o privrednim društvima Sjeverne Makedonije (617 članova) kojim je propisano da se dokumenta privrednih subjekata čuvaju i u štampanoj i elektronskoj formi, dok se način vođenja uređuje propisom koji donosi ministar pravde.

Ono što bi bilo interesantno izdvojiti jeste da je S. Makedonija još 2006. godine započela proces „čišćenja baze“ registra i taj proces je podrazumijevao akciju cijele države i besplatnu preregistraciju svih subjekata. Ukratko, firme koje se nisu preregistrovale u zakonskom roku, dobile su status „neaktivan“, registar bi pokrenuo postupak prinudne likvidacije, objavio oglas za povjerioce koji je trajao i do godinu dana i nakon toga bi se društvo brisalo iz registra.

Kada je u pitanju elektronska registracija, putem sajta je omogućena elektronska registracija svih oblika društva, kao

---

<sup>33</sup> [www.crm.com.mk](http://www.crm.com.mk).

<sup>34</sup> „Sl. list Republike Makedonije broj 28/2004, 84/2005 i 25/2007

<sup>35</sup> „Sl. list Republike Makedonije“ br. 50/2001, 49/2003 i 109/2005

<sup>36</sup> „Sl. list Republike Makedonije br. 84/2005, 13/2007, Odluka Ustavnog suda od 12.09.2007. godine, br 150/2007.

<sup>37</sup> „Sl. list Republike Makedonije“ br. 115/2005

i elektronsko podnošenje godišnjih izvještaja. U ovom momentu registracija privrednih društava je 100% elektronska i zakon ne prepoznaje druge načine registracije.

### **Republika Srbija**

Srbija je 2004. godine osnovala Agenciju za privredne registre (APR), a uspostavljena je Zakonom o Agenciji za privredne registre<sup>38</sup>. Srbija je svoj model bazirala na irskom modelu.<sup>39</sup> Postupak registracije je uređen Zakonom o postupku registracije u Agenciji za privredne registre.<sup>40</sup> Određene pojedinosti vezane za postupak registracije uređene se podzakonskim aktima (Pravilnik o sadržini Registra privrednih subjekata i dokumentaciji potrebnoj za registraciju - „Sl. glasnik RS“ br. 42/2016).

Osnivanjem Agencije izvršeno je usklađivanje zakonodavstva prema evropskim standardima. U Agenciji se vodi čak 21 registar i ono što je prepoznato kao prednost osnivanjem Agencije u Srbiji je:

- administrativne barijere prema građanima uklonjene su konstituisanjem jedne institucije kao nosioca poslova registracije i vođenja jedinstvene, centralne baze podataka, čime je ustanovljen princip racionalizacije administrativnih funkcija države („svi registri na jednom mjestu”);
- u pravni sistem Republike Srbije po prvi put uveden je princip „ćutanja administracije od pet dana” čime je uspostavljen princip efikasnosti javne administracije;
- agencija za privredne registre nije na budžetu Republike Srbije čime je uspostavljen princip samoodrživosti javnih funkcija i to kroz naplatu naknada za pružene usluge (sredstva iz budžeta su obezbijeđena za osnivanje Agencije);
- visina naknada za pružene usluge usklađuje se prema principu jeftinog pružanja usluga javnog servisa;

---

<sup>38</sup> „Sl. glasnik RS“ br. 99/11, 83/14, 31/19 i 105/21)

<sup>39</sup> [www.apr.gov.rs](http://www.apr.gov.rs)

<sup>40</sup> „Sl. glasnik RS”, br. 99/2011, 83/2014, 31/2019 i 105/2021



- broj zaposlenih i angažovanih lica u sjedištu Agencije u Beogradu i 13 organizacionih jedinica zamjenjuje zaposlene koji su prethodno obavljali ove poslove u Trgovinskim sudovima, lokalnim samoupravama, organizacionim jedinicama Ministarstva unutrašnjih poslova i dr., i umjesto nekadašnjih 1.500 zaposlenih u različitim institucijama, ovaj posao u Agenciji vodi oko 400 zaposlenih i angažovanih lica, čime je uspostavljen princip racionalizacije zaposlenih u javnoj administraciji.<sup>41</sup>

### **Zaključak**

Uzimajući u obzir sadašnje normativno uređenje registracionog postupka (dio Deveti Zakona o privrednim društvima i Pravilnik kojim se propisuje dokumentacija potrebna za registraciju) nameće se zaključak da je unapređenje u ovoj oblasti zaista neophodno, ako ne i urgentno. To je prepoznato i od predstavnika javnog i privatnog sektora u Crnoj Gori, ali i od partnera iz međunarodne zajednice uključujući EU, Svjetsku banku, EBRD itd. Unapređenje mora da krene od regulative kako bi se prije svega:

- omogućio brz, jednostavan i efikasan registracioni postupak,
- kreirao tačan, ažuran i transparentan Registar, a onda i
- uspostavila potpuna elektronska registracija (od osnivanja do prestanka pravnog subjekta).

Tek nakon što se normativno unaprijedi ova oblast, što je i jedan od zahtjeva regulative EU sa kojom se kontinuirano usaglašavaju propisi, biće moguće govoriti o unapređenju položaja tj CRPS-a u crnogorskom javnom sistemu. Kada se govori o reformama i značajnim unapređenjima u određenim

---

<sup>41</sup> Analiza stanja u oblasti registracije preduzeća sa mjerama za unapređenje, jun 2019. godine

oblastima, poželjno je analizirati komparativna rješenja i uzeti najbolje primjere iz prakse i prenijeti ih, uz određena prilagođavanja, u sopstveni sistem. S obzirom da pozicija crnogorskog CRPS-a u organizacionom smislu nije prepoznata nigdje u Regionu, ali ni šire, bilo bi dobro razmisliti da se u narednom periodu pronađe adekvatnije rješenje koje će bolje funkcionisati u praksi. Ipak, ono što je preduslov jeste bolje normativno uređenje ove oblasti.

Postupak registracije privrednih i drugih subjekata je kompleksan i u tom smislu je važno propisati jasna pravila ovog postupka (koja se razlikuju od upravnog postupka) kako bi se stekla pravna sigurnost, a time obezbijedilo jedinstveno postupanje u praksi umjesto da se zbog nepostojanja jasnih pravila postupanje u praksi razlikuje zavisno od tumačenja pojedinaca ili zainteresovane strane.

Dva nova zakonska teksta (Nacrt zakona o privrednim društvima i Nacrt zakona o registraciji privrednih i drugih subjekata) donose priličan broj novina, ne samo u dijelu registracionog postupka već u odnosu na cjelokupno kompanijsko pravo, a dobar regulatorni okvir je najvažniji preduslov za dalja unapređenja u ovoj oblasti koja je u svim ključnim domaćim i međunarodnim dokumentima prepoznata kao prioritetna. Usvajanje pomenute regulative koja se odnosi na registraciju zajedno sa novim ZoPD bi predstavljao reformsko unapređenje kompanijskog prava u Crnoj Gori i značajno unaprijedio poslovni ambijent, transparentnost poslovanja, digitalizaciju procesa.

**Aneks 1 - Spisak zakona koje CRPS primjenjuje u svom radu**

1. Zakon o privrednim društvima ("Sl. list CG", br. 065/20, 146/21)
2. Zakon o kreditnim institucijama ("Sl. list CG", br. 072/19, 082/20, 008/21)
3. Zakon o tržištu kapitala ("Sl. list CG", br. 001/18)
4. Zakon o nevladinim organizacijama ("Sl. list CG", br. 039/11, 037/17)
5. Zakon o zadrugama ("Sl. list SRJ", br. 041/96, 012/98, "Sl. list CG", br. 073/10 od 10.12.2010)
6. Zakon o stambenim zadrugama ("Sl. list CG", br. 073/10, 040/11)
7. Zakon o kooperativama ("Sl. list CG", br. 043/15)
8. Zakon o investicionim fondovima ("Sl. list CG", br. 054/11, 013/18)
9. Zakon o osiguranju ("Sl. list CG", br. 078/06, 019/07, "Sl. list CG", br. 053/09, 073/10, 040/11, 045/12, 006/13, 055/16, 146/21)
10. Zakon o turizmu i ugostiteljstvu ("Sl. list CG", br. 002/18, 004/18, 013/18, 025/19, 067/19, 076/20, 130/21)
11. Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Sl. list CG", br. 003/16, 039/16, 002/17, 044/18, 024/19, 024/19, 082/20, 008/21)
12. Zakon o visokom obrazovanju ("Sl. list CG", br. 044/14, 052/14, 047/15, 040/16, 042/17, 071/17, 055/18, 003/19, 017/19, 047/19, 072/19, 074/20, 104/21)
13. Zakon o upravnom postupku („Sl. list CG", ne Gore", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17)
14. Zakon o poreskoj administraciji ("Sl. list RCG", br. 065/01, 080/04, 029/05, "Sl. list CG", br. 073/10, 020/11, 028/12, 008/15, 047/17, 052/19, 145/21)
15. Zakon o klasifikaciji djelatnosti ("Sl. list CG", br. 018/11)
16. Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja ("Sl. list CG", br. 029/13, 016/16)
17. Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma ("Sl. list CG", br. 033/14, 044/18, 073/19, 070/21)
18. Zakon o notarima ("Sl. list RCG", br. 068/05, "Sl. list CG", br. 049/08, 055/16, 084/18)
19. Zakon o ovjeri potpisa, rukopisa i prepisa ("Sl. list CG", br. 085/18)
20. Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju ("Sl. list RCG", br. 064/02, 031/05, 049/07, "Sl. list CG", br. 004/08, 021/09, 045/10, 073/10, 040/11, 045/11, 036/13, 039/13, 044/13, 047/17, 059/21, 076/21, 146/21)
21. Zakon o finansijskom lizingu, faktoringu, otkupu potraživanja, mikrokreditiranju i kreditno-garantnim poslovima ("Sl. list CG", br. 073/17, 044/20)
22. Zakon o željeznici ("Sl. list CG", br. 027/13, 043/13)

23. Zakon o platnom prometu ("Službeni list Crne Gore", br. 062/13, 006/14)
24. Zakon o morskome ribarstvu i marikulturi ("Sl. list CG", br. 056/09, 040/11, 047/15)
25. Zakon o hidrometeorološkim poslovima ("Sl. list CG", br. 026/10, 040/11, 030/12)
26. Zakon o hidrografskoj djelatnosti ("Sl. list CG", br. 026/10, 040/11, 030/12)
27. Zakon o sredstvima za zaštitu bilja ("Sl. list CG", br. 051/08, 040/11, 018/14)
28. Zakon o duvanu ("Sl. list CG", br. 048/08, 076/08, 040/11, 042/15)
29. Zakon o genetički modificovanim organizmima ("Sl. list CG", br. 022/08, 040/11)
30. Zakon o sjemenskom materijalu poljoprivrednog bilja ("Sl. list RCG", br. 028/06, ""Sl. list CG", br. 073/10, 040/11, 061/11, 048/15)
31. Zakon o sadnom materijalu ("Sl. list RCG", br. 028/06, "Sl. list CG", br. 073/10, 040/11, 061/11, 048/15)
32. Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu ("Sl. list CG", br. 080/05, "Sl. list CG", br. 073/10, 040/11, 059/11, 052/16)
33. Zakon o poreskim savjetnicima ("Sl. list RCG", br. 026/07, 034/07, Sl. list CG", br. 073/10, 047/19)
34. Zakon o komunalnim djelatnostima ("Sl. list CG", br. 055/16, 074/16, 002/18, 066/19)
35. Zakon o spoljnoj trgovini naoružanjem i vojnom opremom ("Sl. list CG", br. 040/16)
36. Zakon o upravljanju otpadom ("Sl. list CG", br. 064/11, 039/16)
37. Zakon o poštanskim uslugama ("Sl. list CG", br. 057/11, 055/16, 055/18)
38. Zakon o slatkovodnom ribarstvu i akvakulturi ("Sl. list CG", br. 017/18)
39. Zakon o sigurnosti pomorske plovidbe ("Sl. list CG", br. 062/13, 006/14, 047/15, 071/17, 034/19, 077/20)
40. Zakon o vazdušnom saobraćaju ("Sl. list CG", br. 030/12, 030/17, 082/20)

## **Rezime**

Potreba za reformisanjem procesa registracije privrednih i drugih subjekata je neupitna i podržana od strane javnog i privatnog sektora. Sa tim ciljem je i formirana Radna grupa koja je u periodu od marta 2022. godine do januara 2023. godine izradila Radne verzije Zakona o registraciji privrednih i drugih subjekata i Pravilnika o bližem sadržaju registracione prijave i dokumentaciji potrebnoj za registraciju privrednih i drugih subjekata, stvarnih vlasnika i stečajne mase u CRPS, i uputila ih resornim institucijama na dalji postupak. Radna verzija Zakona o registraciji predstavlja iskorak u ovoj oblasti jer se po prvi put propisuju pravila registracionog postupka. Posebno važne novine u Radnoj verziji odnose se na: sam naziv Registra, propisivanje odgovornosti za istovjetnost, odnosno vjerodostojnost i tačnost podataka, uvođenje statusa aktivan/neaktivan/neažuran, jasnije definisanje podnosioca registracione prijave, podizanje transparentnosti, odnosno propisivanje cijelog seta podataka i dokumenata koji se objavljuju na internet stranici CRPS-a, itd.

Tek nakon što se normativno unaprijedi ova oblast, što je i jedan od zahtjeva regulative EU sa kojom se kontinuirano usaglašavaju propisi, biće moguće govoriti o unapređenju položaja tj CRPS-a u crnogorskom javnom sistemu.

Usvajanje pomenute regulative koja se odnosi na registraciju zajedno sa novim Zakonom o privrednim društvima bi predstavljao reformsko unapređenje kompanijskog prava u Crnoj Gori i značajno unaprijedio poslovni ambijent, transparentnost poslovanja, digitalizaciju procesa.

## **Summary**

The need to reform the process of registration of business and other entities is unquestionable and supported by the public and private sectors. With this goal in mind, a Working Group was formed which, in the period from March 2022 to January 2023, drafted the Working Versions of the Law on the Registration of Business and Other Entities and the Rulebook on the Detailed Content of the Registration Application and the Documentation Required for the Registration of Business and Other Entities, Beneficial Wwners and Bankruptcy Estate in CRBE, and submitted them to relevant institutions for further proceedings. The working version of the Law on Registration represents a step forward in this area because it is the first time that the rules of the registration procedure are prescribed. Particularly important novelties in the Working version refer to: the name of the Registry itself, the prescription of responsibility for the identity, credibility and accuracy of data, the introduction of the active/inactive/out-of-date status, a clearer definition of the applicant for registration, increasing transparency, meaning, the prescription of the entire set of data and documents that are published on the CRBE website, etc.

Only after this area is normatively improved, which is one of the requirements of the EU regulation, with which regulations are continuously harmonized, it will be possible to talk about improving the position of CRBE in the Montenegrin public system.

The adoption of the aforementioned regulation related to registration, together with the new Company Law would represent a reform improvement of company law in Montenegro and significantly improve the business environment, transparency of business, digitization of processes.

**Prof. dr Vesna SIMOVIĆ-ZVICER**<sup>1</sup>

## **NOVINE U OPŠTEM KOLEKTIVNOM UGOVORU**

Kolektivni ugovori predstavljaju najvažnije autonomne izvore radnog prava,<sup>2</sup> a neki autori nazivaju i profesionalnim izvorima prava.<sup>3</sup> Postoje brojne definicije kolektivnih ugovora. Jedna od najprihvatljivijih je određenje kolektivnog ugovora kao opšteg pravnog akta specifične pravne prirode koji se zaključuje u pisanoj formi između poslodavca ili reprezentativnih udruženja poslodavaca, na jednoj strani i reprezentativnih sindikata ili udruženih reprezentativnih sindikata, na drugoj strani, a kojem se, u skladu sa zakonom i drugim propisima, uređuju prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa, postupak izmjena i dopuna kolektivnog ugovora, međusobni odnosi učesnika kolektivnog ugovora i druga pitanja od značaja za zapošljene i poslodavce.<sup>4</sup>

Značaj kolektivnih ugovora kao izvora radnog prava prepoznat je i u međunarodnim dokumentima. Tako Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima u članu 23 prepoznaje mogućnost organizovanja sindikata kao temeljno ljudsko pravo. Osim toga, Deklaracija Međunarodne organizacije rada o osnovnim principima

---

<sup>1</sup> Vanredna profesorica na Univerzitetu Crne Gore.

<sup>2</sup> Autonomni izvori su oni propisi koje usvajaju socijalni partneri i oni mogu biti: kolektivni ugovori; tripartitni sporazumi; tripartitni dogovori; opšti akti poslodavca (statut, pravilnici, kodeks profesionalne etike, odluke opšteg karaktera i sl.). Međutim, podjela izvora radnog prava domaćeg porijekla na autonomne i heteronomne izvore je relativna. Ovo iz razloga što autonomni propisi svoj osnov imaju u aktima koje donosi država. Osim toga, u stvaranju pojedinih autonomnih izvora prava učestvuje i država (npr. kod kolektivnih ugovora koji se zaključuju na nacionalnom nivou i u onim djelatnostima – na nivou grana će se javlja u ulozi poslodavca).

<sup>3</sup> M. Ućur, Vrela radnoga prava i promjene u radnim odnosima, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 1996, str. 287 i dr.

<sup>4</sup> Viđeti: R. Kosanović, S. Paunović, Kolektivno pregovaranje, Beograd, 2010, str. 14.

i pravima na rad u tački 2(a) određuje da su „sloboda udruživanja i djelotvorno priznavanje prava na kolektivno pregovaranje“ osnovna prava radnika.

Zako o radu, koji je stupio na snagu 07.01.2020. godine u članu 216 je predviđao da će se Opšti kolektivni ugovor u skladu sa ovim zakonom zaključiti u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu ovog zakona. Kako ovaj rok nije mogao biti ispoštovan, zbog nepostojanja saglasnosti oko nekih pitanja koja su od posebnog značaja za zapošljene i poslodavce u Crnoj Gori, Zakon o radu je u ovom dijelu mijenjan dva puta, tako da je rok za zaključivanje novog Opšteg kolektivnog ugovora produžavan dva puta: prvo do 31.12.2021. godine, a zatim do 31.12.2022. godine. Konačno, Vlada je sa socijalnim partnerima potpisala novi Opšti kolektivni ugovor (u daljem tekstu: OKU), koji je stupio na snagu dana 30.12.2022. godine, a čije novine će biti analizirane u nastavku ovog rada.

Ključne riječi: kolektivni ugovor, personalni i teritorijalni domen primjene, načelo najveće povoljnosti

### **Predmet kolektivnog pregovaranja**

Zakon o radu u članu 181 definiše šta može biti predmet kolektivnog pregovaranja. Tako, iz navedenog člana proizlazi da kolektivni ugovor ima dvije vrste normi, odnosno da njegovu sadržinu čini tzv. obligacioni i tzv. normativni dio.

Normativni dio kolektivnog ugovora čine norme kojima se regulišu uslovi rada, odnosno prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa. Upravo ove norme kolektivnog ugovora predstavljaju izvor radnog prava, jer djeluju *erga omnes*, odnosno obavezujući je za sve zapošljene i poslodavce. Pitanja koja se uređuju kolektivnim ugovorom su ista, nezavisno od nivoa kolektivnog pregovaranja. Međutim, nivo na kojem se zaključuju kolektivni ugovori određuje i opseg samog ugovora. Kolektivni ugovori koji se zaključuju na nižem nivou su sadržajno bogatiji, određeniji i povoljniji za zapošljene. To znači



da oni mogu predviđati veći obim prava i povoljnije uslove za njihovo ostvarivanje u odnosu na kolektivne ugovore koji se zaključuju na višem nivou. Drugim riječima, odnos između kolektivnih ugovora koji se zaključuju na različitim nivoima određen je klauzulom *in favorem laboratories*, ili klauzulom najveće povoljnosti za zapošljene. Ova klauzula znači da će se u situacijama kada postoje različita rješenja u dva kolektivna ugovora koja su u hijerarhijskom odnosu primijeniti ono rješenje koje je povoljnije za zapošljene (npr. kolektivni ugovor kod poslodavca mora biti usklađen s kolektivnim ugovorom na nivou grane, a ovaj s Opštim kolektivnim ugovorom). U skladu sa Zakonom o radu, Opštim kolektivnim ugovorima se mogu urediti sljedeća pitanja: dužina trajanja i način sprovođenja probnog rada; slučajevi u kojima se može aneksom izmijeniti ugovor o radu (pored onih koji su predviđeni u članu 47 ZOR-a); dodatni slučajevi u kojima se ne može zaključiti sporazum između Agencije i korisnika (pored onih koji su predviđeni u članu 54, stav 4 ZOR-a); trajanje pripravnosti i visina uvećanja zarade po tom osnovu (u skladu s članom 60, stav 3 ZOR-a); može se predviđeti maksimalno trajanje prekovremenog rada na godišnjem nivou od 250 časova (član 64, stav 8 ZOR-a); preraspodjela radnog vremena može da traje godinu dana, a maksimalno trajanje radnog vremena u toku sedmice od 54 časa sedmično, odnosno do 60 časova sedmično na sezonskim poslovima, dok preraspoređeno radno vrijeme može da traje duže od ugovorenog radnog vremena najduže šest mjeseci, ako je tako predviđeno kolektivnim ugovorom i uz ispunjenje drugih uslova koji su predviđeni u članu 68 ZOR-a; broj dana godišnjeg odmora utvrđuje se u skladu s kolektivnim ugovorom, jer ZOR u članu 79 predviđa minimalno trajanje godišnjeg odmora, a kolektivnim ugovorom se mogu predviđeti kriterijumi i način uvećanja broja dana godišnjeg odmora (član 81 ZOR-a); trajanje odsustva s rada zbog dobrovoljnog davanja krvi, tkiva i organa (u skladu s članom 90 ZOR-a); vrijeme trajanja i slučajevi u kojima zapošljeni ima pravo na

neplaćeno odsustvo s rada ( u skladu s članom 88 ZOR-a); drugi izvori kojima se obezbjeđuju troškovi stručnog osposobljavanja (osim sredstava poslodavca, u skladu s članom 93, stav 2 ZOR-a); rokovi za isplatu zarade; radne obaveze zapošljenih, koje u skladu s članom 145 ZOR-a mogu biti teže i lakše; način uvećanja zarade za prekovremeni rad, minuli radi, rad noći i rad u dane dane praznika i drugi osnovi uvećanja zarade; drugi slučajevi u kojima se može ugovorom o radu utvrditi ugovorena zarada (u skladu s članom 100 ZOR-a); visina naknade zarade; zarada za pripravnika; druga primanja zapošljenih (osim zarade i naknade zarade), kao što su: pravo na jubilarnu nagradu, troškovi prevoza, otpremnina; razne vrste pomoći zapošljenima i sl.; teritorijalno važenje zabrane konkurencije; mogućnost isplate naknade zarade i otpremnine u većem iznosu u odnosu na onaj koji je utvrđen zakonom; rezultati rada – čije neostvarivanje u skladu s članom 172, stav 1, tačka 1 može imati za posljedicu otkaz ugovora o radu, kao i drugi razlozi za otkaz (pored onih koji su utvrđeni zakonom); uslovi i sredstva za rad sindikata; odsustvo za rad i naknada zarade za ovlašćenog sindikalnog prestavnika zbog obavljanja sindikalnih aktivnosti.

Obligacioni dio kolektivnog ugovora reguliše prava i obaveze između njegovih potpisnika, odnosno sadži odredbe koje djeluju *inter partes*, kao što su odredbe koje se odnose na: trajanje kolektivnog ugovora, postupak izmjena i dopuna kolektivnog ugovora, način mirnog rješavanja kolektivnih sporova. U ovom dijelu može biti sadržan veći broj klauzula koje mogu imati za cilj obezbjeđivanje privilegija za sindikat koji je potpisnik kolektivnog ugovora, održavanje socijalnog mira ili afirmaciju mirnih metoda za rješavanje radnih sporova<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Opširnije videti: Lubarda, Branko, Kolektivni ugovori o radu, Beograd, 1990. godine, str. 92 i sl.

## **Teritorijalni i personalni domen primjene Opšteg kolektivnog ugovora**

U skladu s članom 182, stav 2 Zakona o radu, kolektivni ugovori mogu biti zaključeni na tri nivoa, pa razlikujemo: opšti, posebni i kolektivni ugovor kod poslodavca. Pri tome, kolektivni ugovori zaključeni na određenom nivou pregovaranja važe za sve zapošljene i poslodavce na tom nivou organizovanja, bez obzira da li su članovi reprezentativnih organizacija koje su ih zaključile. S tim u vezi, Opšti kolektivni ugovor zaključuje se za teritoriju Crne Gore i primjenjuje se na sve zapošljene i poslodavce. OKU u članu 2 dalje precizira teritorijalnu i personalnu primjenu, na način što predviđa kao takav primjenjuje se na sve zapošljene i poslodavce na teritoriji Crne Gore. Teritorijalno važenje OKU-a podrazumijeva njegovu primjenu na teritoriji Crne Gore, ali pravi izuzetak da se može primjenjivati van teritorije Crne Gore samo u slučaju da se radi o zapošljenima koji su upućeni na rad u inostranstvo od strane poslodavca koji je registrovan sa sjedištem u Crnoj Gori, ako posebnim zakonom nije drugačije uređeno.<sup>6</sup> Osim zapošljenih u tzv. opštem režimu radnih odnosa (na koje se uglavnom primjenjuje Zakon o radu), OKU se odnosi i na zapošljene u tzv. „posebnom režimu radnih odnosa“, kao što su zapošljeni u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i javnim službama. Takođe, OKU se

---

<sup>6</sup> Zakon o zaštiti građana Crne Gore na radu u inostranstvu („Sl. list RCG“, br. 11/2004 i „Sl. list CG“, br. 73/2010, 40/2011, 35/2013 i 24/2019) predviđa obavezu poslodavca koji upućuje zapošljene na privremeni rad u inostranstvo da, najkasnije 15 dana prije upućivanja, obavijesti MRSS (član 17). Osim toga, poslodavac je dužan da kolektivnim ugovorom, drugim aktom, odnosno ugovorom o radu utvrdi: 1) uslove pod kojima se, izuzetno, na privremeni rad u inostranstvo može uputiti zapošljeni koji zasniva radni odnos na određeno vrijeme; 2) slučajeve kad zapošljeni može odbiti upućivanje na privremeni rad u inostranstvo; 3) način izbora zapošljenog za rad u inostranstvu, raspoređivanje zapošljenog i trajanje rada u inostranstvu, pitanje zamjene zapošljenog koji radi u inostranstvu i njegovog raspoređivanja po povratku u zemlju; 4) raspored radnog vremena, početak i završetak radnog vremena, slučajeve kad je zapošljeni dužan da radi duže od punog radnog vremena i korišćenje slobodnih dana i godišnjeg odmora (viđeti: član 16 zakona).

primjenjuje i na zapošljene strance koji rade kod poslodavca na teritoriji Crne Gore, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Na kraju, u pogledu personalnog domena primjene, OKU precizira da se njegove odredbe odnose i na preduzetnika, pri čemu određuje i pojam "preduzetnika", u skladu sa Zakonom o privrednim društvima, pa se tako pod ovim pojmom podrazumijeva da su kumulativno ispunjena dva uslova: 1) da se lice bavi privrednom djelatnošću radi sticanja dobiti; 2) da djelatnost obavlja za svoj račun, a ne za račun drugoga.<sup>7</sup>

Kako je navedeno, teritorijalno važenje OKU-a precizirano je kao u članu 181 Zakona o radu, tako i u članu 2 OKU-a. S druge strane, Zakon o radu predviđa da se kolektivno pregovaranje može odvijati na tri nivoa: na nivou države, na nivou grane i na nivou poslodavca. Nadalje, Zakon o radu je u članu 6, stav 5 regulisao princip neposrednosti, odnosno posrednosti u primjeni kolektivnog ugovora. Naime, prvo se primjenjuje kolektivni ugovor koji je najbliži odnosu koji se uređuje, a to je kolektivni ugovor kod poslodavca. Ukoliko nema kolektivnog ugovora kod poslodavca primjenjuje se granski kolektivni ugovor, a ukoliko nema ni njega, direktno se primjenjuje opšti kolektivni ugovor. Zakon o radu nije precizira odnos između kolektivnih ugovora koji su zaključeni na različitim nivoima kolektivnog pregovaranja, pa je to precizirano u članu 3 OKU-a, koji definiše da se međusobni odnos kolektivnih ugovora koji su zaključeni na različitim nivoima kolektivnog pregovaranja zasniva na načelu *in favorem laboratoris* ili načelu najveće povoljnosti za zapošljene. To znači da kolektivni ugovor koji se zaključuje na nižem nivou kolektivnog pregovaranja može sadržati samo povoljnije odredbe u odnosu na kolektivni ugovor koji je zaključen na višem nivou kolektivnog pregovaranja. U slučaju različitih rješenja u kolektivnim ugovorima zaključenim na različitim nivoima kolektivnog pregovaranja, na konkretnu pravnu situaciju (radno-pravni odnos) primijenice se rješenja iz

---

<sup>7</sup> Pojam i registracija preduzetnika uređeni su u članu 5 Zakona o privrednim društvima („Sl. list RCG“, br. 6/2002 i „Sl. list CG“, br. 17/2007, 80/2008, 40/2010, 36/2011 i 40/2011)

kolektivnog ugovora koji je povoljniji za zapošljenog. Dakle, da rezimiramo, pod pojmom „usklađenost s Opštim kolektivnim ugovorom“ podrazumijeva se da kolektivni ugovori zaključeni na nižem nivu pregovaranja ne mogu predviđati manji obim prava ili nepovoljniji uslovi rada u odnosu na OKU. S druge strane, „usklađenost sa Opštim kolektivnim ugovorom“ neće biti dovedena u pitanje ako predviđaju veći obim prava i povoljnije uslove rada u odnosu na OKU. Pod povoljnijim uslovima rada podrazumijeva se uslovi za ostvarivanje prava iz radnog odnosa, mada ovaj termin može imati i šire značenje, pa se može odnositi i na neka druga prava koja nijesu regulisana u OKU-u, a mogu biti predviđena u aktima koji imaju manju pravnu snagu (npr. pitanje isplate zimnice, pomoći zapošljenima i sl.).

Klauzula in favorem laboratoris važi i za odnos između kolektivnog ugovora i opšteg akta poslodavca, ukoliko se pojedina pitanja uređuju opštim aktom poslodavca (u slučajevima u kojima na to upućuje Zakon o radu), taj akt ne može sadržati manji obim prava u odnosu na kolektivni ugovor- nezavisno od toga na kom novou je taj kolektivni ugovor zaključen. Isto važi i za ugovor o radu. Kada je u pitanju ugovor o radu, on mora biti usklađen i sa zakonom i kolektivnim ugovorom. Posljedice neusklađenosti su ništavost odredbi ugovora o radu.<sup>8</sup> U konkretnom slučaju, definisane su posljedice neusklađenosti sa zakonom i kolektivnim ugovorom, a postupak za utvrđivanje ništavosti vodi se pred nadležnim sudom, u skladu sa Zakonom o parničnom postupku.<sup>9</sup>

Jedna od dilema koja se javila u praksi nakon potpisivanja OKU odnosila se na član 35, koji predviđa da će se granski

---

<sup>8</sup> Opširnije videti: V. Simović-Zvicer, Komentar Zakona o radu, Centar za radno i poslovno pravo, Podgorica, 2020, str. 55.

<sup>9</sup> U skladu s članom 1 Zakona o parničnom postupku („Sl. list RCG“, br. 22/2004, 28/2005 i 76/2006 i „Sl. list CG“, br. 47/2015, 48/2015, 51/2017, 75/2017, 62/2018, 34/2019 i 42/2001), ovim zakonom određuju se pravila postupka na osnovu kojih sud raspravlja i odlučuje u sporovima iz ličnih i porodičnih odnosa, iz radnih odnosa, kao i iz imovinskih i drugih građanskopravnih odnosa fizičkih i pravnih lica, osim ako su neki od navedenih sporova posebnim zakonom stavljeni u nadležnost drugog državnog organa.

kolektivni ugovori usaglasiti s ovim kolektivnim ugovorom u roku od godinu dana od dana njegovog stupanja na snagu, dok će se kolektivni ugovori kod poslodavca usaglasiti s ovim kolektivnim ugovorom i granskim kolektivnim ugovorom u roku od šest mjeseci od dana donošenja granskih kolektivnih ugovora. Stoga se u praksi postavilo pitanje: Da li se u navedenim periodima moraju primjenjivati odredbe OKU-a, ukoliko postoje granski kolektivni ugovori, a posebno onda kada su odredbe granskih kolektivnih ugovora i kolektivnih ugovora kod poslodavca manje povoljne u odnosu na OKU? Mišljenja sam da se ova dilema može riješiti s pozivom na član 6 Zakona o radu, koji, kako je prethodno navedeno, odnos između kolektivnih ugovora koji su zaključeni na različitom nivou uređuje shodno principu *in favorem laboratoris*. To znači da se u periodu do zaključivanja novog granskog, odnosno kolektivnog ugovora kod poslodavca, može nastaviti s primjenom postojećih ugovora, ali samo u onom dijelu u kojem su odredbe važećih kolektivnih ugovora povoljnije u odnosu na OKU. Dakle, ukoliko važeći kolektivni ugovori predviđaju manje povoljnija rješenja u odnosu na OKU, primjenjivaće se odredbe OKU-a, od dana njegovog stupanja na snagu (tj. od 30.12.2022. godine, kada je OKU objavljen u "Službenom listu Crne Gore"). S druge strane, rok za usklađivanje granskih kolektivnih ugovora i kolektivnih ugovora kod poslodavca koji je sadržan u članu 35 OKU je tzv. "instrukcioni rok", koji ima za cilj da podstakne učesnike kolektivnog ugovora da pregovaraju, a nikako da im odredi rok u kojem moraju zaključiti kolektivni ugovor. To znači da nezaključivanje kolektivnih ugovora neće imati pravne posljedice po vazeće kolektivne ugovore u onom dijelu koji predviđa povoljnija rješenja u odnosu na OKU, jer se trajanje i način prestanka kolektivnog ugovora uređuje u tzv. obligacionom dijelu konkretnog kolektivnog ugovora. S druge strane, propuštanjem ovog roka neće prestati obaveza usklađivanja sa OKU-om. Osim toga, treba napomenuti da su strane u kolektivnom ugovoru dužne da pregovaraju, ali ne i da zaključe kolektivni ugovor - jer je za to potrebna saglasnost svih potpisnika kolektivnog ugovora.

## **Sadržina Opšteg kolektivnog ugovora**

Ako bismo upoređivali novi OKU sa ranije važećim, može se zaključiti da je novi OKU daleko "siromašniji" u sadržinskom smili, jer reguliše mnogo manji broj prava u odnosu na OKU koji je zaključen 2014. godine. Razlog za to se može naći i u činjenici da je Zakon o radu koji je usvojen krajem 2019. godine preuzeo značajan dio odredbi koje su bile predmet OKU, kao što su odredbe koje se odnose na postupak zasnivanja radnog odnosa, probni rad, rad pripravnika, aneks ugovora o radu, otkaz ugovora o radu, postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti i uslovi za rad sindikata.

Najveći broj odredbi novog OKU-a odnosi se na utvrđivanje zarade zapošljenog. S tim da, za razliku od prethodno važećih rješenja, novi OKU nije zadržao lošu praksu "prepisivanja" odredbi iz Zakona o radu, već su njime precizirana rješenja na koja upućuje Zakon o radu. Tako se najprije precizira vrijeme u kojem je poslodavac dužan da isplati zaradu zapošljenima - a to je do 15. u mjesecu, za prethodni mjesec. Osim toga utvrđena je obračunska vrijednost koeficijenta (što je u skladu s članom 195, stav 3 Zakona o radu predmet kolektivnog pregovaranja). Obračunska vrijednost koeficijenta za prosječno 174 časa na mjesečnom nivou utvrđena je u iznosu 90,00 € bruto. Osim toga, ugovorne strane su se obavezale da do 31. decembra tekuće godine za narednu kalendarsku godinu preispitaju i usaglase obračunsku vrijednost koeficijenta koja je utvrđena OKU-om, a kako bi se olakšalo buduće pregovaranje oko obračunske vrijednosti koeficijenta OKU precizira parametre koje treba uzeti u obzir prilikom pregovaranja. To su: opšti nivo zarada u zemlji; rast stope inflacije; kretanje minimalne potrošačke korpe; troškovi života i promjene u njima; ekonomski faktori, uključujući i zahtjeve privrednog razvoja, nivo produktivnosti i potreba da se dostigne i odredi visok nivo

zapošljenosti<sup>10</sup>. Kako bi se preduprijedila problemi u slučaju da potpisnici OKU-a ne postignu saglasnost oko obračunske vrijednosti koeficijenta, u članu 9, stav 3 je predviđeno da će se u tom slučaju primjenjivati obračunska vrijednost koeficijenta u iznosu od 90,00€, u bruto iznosu.

U cilju usklađivanja sa programom „Evropa sad“, OKU je predvidio značajno veće iznose koeficijenta složenosti poslova u odnosu na ranije važeći OKU. Koeficijenti se razrađuju granskim kolektivnim ugovorom i kolektivnim ugovorom kod poslodavca. Pri tome treba voditi računa da je u članu 10 OKU-a precizirano na koji način se utvrđuju koeficijenti složenosti poslova, a to je: zavisno od nivoa obrazovanja, složenosti poslova, uslova rada pod kojima se ti poslovi pretežno obavljaju, obima posla, odgovornosti za posao i drugih elemenata bitnih za vrednovanje određenog posla. Primjećujemo da se, za razliku od ranije važećih rješenja, prilikom utvrđivanja koeficijenta složenosti poslova kao kriterijum uzima i obim posla.

OKU u članu 12 predviđa jednu značajnu novinu. Naime, predviđeno je da granskim kolektivnim ugovorom ili kolektivnim ugovorom kod poslodavca obračunska vrijednost koeficijenta i koeficijent složenosti poslova mogu biti utvrđeni u drugom iznosu od iznosa utvrđenih ovim kolektivnim ugovorom, s tim što osnovna zarada zapošljenog po grupi poslova utvrđena na taj način ne može biti niža od zarade dobijene kao proizvod obračunske vrijednosti koeficijenta i koeficijenta složenosti poslova utvrđenih ovim kolektivnim ugovorom.

OKU u članu 12, stav 2 predviđa još jednu zaštitnu klauzulu, a to je da se kolektivnim ugovorom na nižem nivou pregovaranja (na nivou grane i na nivou poslodavca) ne može utvrditi obračunska vrijednost koeficijenta koja je manja od

---

<sup>10</sup> OKU u članu navodi da će strane u kolektivnom pregovaranju „naročito“ uzeti u obzir navedene parametre, što znači da pored njih mogu biti uzeti u obzir i drugi parametri.



obračunske vrijednosti koeficijenta utvrđene u skladu sa ovim kolektivnim ugovorom. Ovđe se može postaviti sljedeće pitanje: Mogu li se granskim kolektivnim ugovorom ili kolektivnim ugovorom kod poslodavca predviđeti manji koeficijenti u odnosu na one koje predviđa OKU, a da se sa druge strane predvidi veća obračunska vrijednost koeficijenta složenosti poslova? Ako imamo u vidu odredbu člana 12, stav 1, mišljenja sam da takva mogućnost postoji, ukoliko osnovna zarada, koja bi se dobila na ovaj način za pojedine grupe poslova nije manja u odnosu na osnovnu zaradu koja se dobija množenjem obračunske vrijednosti koeficijenta i koeficijenta složenosti poslova koji su utvrđeni u OKU-u. Sa druge strane, može se postaviti pitanje: Ako granski kolektivni ugovor ili kolektivni ugovor kod poslodavca predvide manje koeficijente u odnosu na OKU, da li je takvo rješenje suprotno klauzuli *in favorem laboratoris*, imajući u vidu odredbu člana 3, stav 2 OKU-a da granski kolektivni ugovor i kolektivni ugovor kod poslodavca ne mogu predviđeti manji obim prava u odnosu na OKU? Ako imamo u vidu da je koeficijent složenosti poslova jedan od elemenata za utvrđivanje osnovne zarade, te da OKU u članu 12, stav 1 takvu mogućnost dozvoljava, mišljenja sam da u primjeni navedene odredbe treba početi od prava na zaradu, koja na nivou grane i kod poslodavca ne smije biti predviđena u manjem obimu u odnosu na rješenja iz OKU-a, što znači da iznos osnovne zarade nikako ne bi mogao biti manje povoljan na nižem nivou pregovaranja.

Kada je u pitanju uvećanje osnovne zarade, pored standardnih osnova za uvećenje koji su bili predviđeni i u ranijem OKU-u, novi OKU predviđa i neke nove. Naime, uvećanja koja su bila predviđena i ranijim OKU-om su: uvećanje po osnovu radnog staža, rada noću, prekovremenog rada i rada u dane praznika. Novi OKU, za razliku od ranijih rješenja predviđa da se osnovna zarada uvećava za svaku navršenu godinu radnog staža (dok se po ranije važećem OKU-u zarada uvećavala za svaku započetu godinu radnog staža).

Pri tome se ne precizira o kom radnom stažu se radi, tj. da li je to samo radni staž kod tog poslodavca ili ukupni radni staž, pa u tom slučaju ovu odredbu treba tumačiti na način da se zarada uvećava za svaku navršenu godinu ukupnog radnog staža zapošljenog. U pogledu uvećanja osnovne zarade za rad noću, prekovremeni rad i rad u dane državnih i vjerskih praznika nema novina u odnosu na ranije važeći OKU, tako da se zarada uvećava po čašu za rad noću<sup>11</sup> i prekovremeni rad<sup>12</sup> najmanje 40% , dok se za rad u dane državnih i vjerskih praznika<sup>13</sup> uvećava najmanje 150% po času. Pri tome, kao i u

---

<sup>11</sup> Rad noću , u skladu s članom 70, stav 1 ZOR-a, podrazumijeva rad koji se obavlja u vremenu od 22 časa do šest časova narednog dana.

<sup>12</sup> Prekovremeni rad, u smislu člana 64, stav 1 Zakona o radu, podrazumijeva rad koji je duži od ugovorenog radnog vremena. To znači zapošljeni ima pravo na uvećanje zarade za svaki sat rada koji je duži od broja sati za koje je zapošljeni zaključio ugovor o radu. To znači da će zapošljeni imati pravo na uvećanja zarade po osnovu prekovremenog rada i u slučaju da je zaključio ugovor o radu s nepunim radnim vremenom, npr. na 20 sati, za svaki sat u toku sedmice za koji radi duže od tih 20 sati. Pri tome, nije od značaja to da li je poslodavac donio odluku o uvođenju prekovremenog rada. To je potvrdio i Vrhovni sud CG u svojoj presudi: Rev 556/2015 od 10. 06. 2015. godine, u kojoj je navedeno da zaposlenom pripada naknada na ime neisplaćenog uvećanja zarade po osnovu ostvarenih časova prekovremenog rada, a bez značaja je činjenica da poslodavac nije donio odluku o uvođenju prekovremenog rada kada je utvrđeno da je taj rad obavljen.

<sup>13</sup> U skladu sa Zakonom o državnim i drugim praznicima („Sl. list RCG“, br. 27/2007 i „Sl. list CG“, br. 36/2013 i 145/21), državni praznici Crne Gore su: 21. maj – Dan nezavisnosti i 13. jul – Dan državnosti i 13. novembar - Njegošev dan, crnogorski praznik kulture, dok su (drugi) praznici u Crnoj Gori su : 1. januar – Nova godina i 1. maj – Praznik rada . Državni i drugi praznici praznuju se dva dana i to na dan praznika i narednog dana. Praznični dani su neradni. Pri tome, ukoliko je praznični dan neđelja, neradna su dva naredna dana, a ukoliko je drugi praznični dan neđelja, neradni je prvi naredni dan. Izuzetak od ovog pravila predviđen je za 13. novembar - Njegošev dan, crnogorski praznik kulture, koji se praznuje jedan dan, dok se 20. septembar – Dan Ekološke države praznuje radno.

U skladu sa Zakonom o svetkovanju vjerskih praznika („Sl. list RCG“, br. 56/93 i 27/94), pravo na plaćeno odsustvo, radi svetkovanja vjerskih praznika, pripada: pravoslavcima za Badnji dan, Božić (dva dana), Veliki petak, Vaskrs (drugi dan) i krsna slava; rimokatolicima za Badnji dan, Božić (dva dana), Veliki petak, Uskrs (drugi dan) i Svi Sveti; muslimanima za Ramazanski bajram (tri dana) i Kurbanški bajram (tri dana); Jevrejima za Pashu (dva dana) i Jom Kipur (dva dana).

ranijem kolektivnom ugovore, ne precizira se da li je u pitanju započeti ili navršeni čas rada, pa se iz formulacija „po času“ može zaključiti da je cilj potpisnika kolektivnog ugovora bio da se zarada uvećava po „navršenom“ času rada. Osim ovih, predviđena su i tri nova osnova za uvećanje osnovne zarade i to: za dvokratni rad, rad neđeljom i pripravnost.

Kada je u pitanju dvokratni rad<sup>14</sup>, predviđeno je uvećanje osnovne zarade od 10% po času, s tim što je predviđen izuzetak za zapošljene čije se radno vrijeme određuje na osnovu fonda časova, u skladu s posebnim zakonom, što se prvenstveno odnosi na zapošljene u obrazovanju.

Za rad neđeljom predviđeno je uvećanje osnovne zarade za 80%. Izuzetak je predviđen za zapošljene koji rade u turnusima, tj. na radnim mjestima čija priroda posla zahtijeva neprekidan proces rada (tj. 24 sata rada), kao i za zapošljene koji rade u hotelijerstvu i javnom prevozu putnika<sup>15</sup>. Kada je u

---

<sup>14</sup> Dvokratni rad, je jedan od manifestacionih oblika radnog vremena, koji se utvrđuje odlukom o rasporedu radnog vremena. U smislu člana 71, stav 2 Zakona o radu, dvokratni rad podrazumijeva da zapošljeni dnevni fond sati ne obavlja u kontinuitetu, već sa (jednim) prekidom, pri čemu je radno angažovan na istim poslovima i istom radnom mjestu.

<sup>15</sup> Zakonom o radnom vremenu i pauzama tokom radnog vremena mobilnih radnika i uređajima za evidentiranje u drumskom prevozu („Sl. list CG“, br. 75/2010, 40/2011 i 17/2019) predviđeno je da sedmični odmor: može biti redovni (u trajanju od najmanje 45 časova) i skraćeni (u trajanju od najmanje 25 časova). Pri tome, vozač mora da, tokom dvije uzastopne sedmice, ima najmanje dva redovna odmora, odnosno jedan redovni i jedan skraćeni sedmični odmor, u trajanju od najmanje 24 sata. Predviđeno je da se nadoknada skraćenog sedmičnog odmora mora da se koristi na način što će se dodati drugom periodu odmora od najmanje devet sati neprekidno. Ako je vozač koristio skraćeni sedmični odmor, preostali dio sedmičnog odmora mora da iskoristi najkasnije do kraja treće sedmice, počev od sedmice u kojoj je koristio skraćeni sedmični odmor. Sedmični odmor započinje najkasnije po isteku šest perioda u trajanju od po 24 sata, počev od kraja prethodnog sedmičnog odmora. Pri tome, sedmični odmor koji započinje u jednoj sedmici i traje tokom naredne sedmice, računa se samo u jednoj od tih sedmica.

Odmori zapošljenih u željezničkom saobraćaju regulisani su Zakonom o bezbjednosti, organizaciji i efikasnosti željezničkog saobraćaja („Sl. list CG“, br. 1/2014 i 6/2014), dok je minimalno vrijeme odmora pomoraca predviđeno Zakon o sigurnosti pomorske plovidbe („Sl. list CG“, br. 62/2013, 6/2014, 47/2015, 71/2017 i 34/2019). Radno vrijeme, vrijeme leta i odmora članova posade vazduhoplova i kontrolora letjenja regulisano je Zakonom o vazdušnom

pitanju rad u turnusima, primjena ove odredbe u praksi može dovesti do brojnih nedoumica. Ovo prije sve što OKU ne precizira šta je rad u turnusima, već samo sadrži odrednicu da su to radna mjesta čija priroda posla zahtijeva neprekidan rad. Definiciju pojma „rad u turnusu“ ne sadrži ni Zakon o radu, mada „turnus“ kao pojam podrazumijeva utvrđen red po kome više lica, jedno za drugim, obavljaju neki posao. Definisiju rada u turnusu u našem pravnom sistemu sadrži jedino Zakon o carinskom službi ("Službeni list Crne Gore", br. 03/16 i 80/17), koji u članu 84, stav 4 rad u turnusu definiše kao rad carinskog službenika prema utvrđenom radnom vremenu koji carinski službenik obavlja naizmjenično tokom sedmice ili mjeseca u smjenama od po 12 sati dnevno u ciklusima 12-24-12-48 (tj. 12. sati rada, pa 24 odmora, pa 12 sati rada pa 48 sati odmora i tako u krug). Iz ove definicije proizlazi da je razlika između rada u turnusu i rada u smjenama u tome što kod rada u smjenama radno vrijeme u toku smjene iznosi osam časova, a kod rada u turnusima to radno vrijeme je 12 sati. Razliku između rada u turnusu i rada u smjenama ne pravi ni Direktiva EU 2003/88/EC o pojedinim vidovima organizacije radnog vremena, koja sadrži samo definiciju pojma „rad u smjenama“, pod kojim se podrazumijeva: „svaki oblik organizacije rada u smjenama, pri čemu se radnici smjenjuju na istom radnom mjestu prema određenom rasporedu, koji može biti prekinut ili neprekinut, uključujući rotacijski raspored, tako da moraju raditi u različito vrijeme tokom određenog dnevnog ili sedmičnog perioda“. Dakle, iz ove definicije se može zaključiti da Direktiva EU 2003/88/EC ne precizira maksimalan broj sati rada u smjenama, već stavlja akcenat na odgovarajući raspored u toku sedmice ili u toku mjeseca, što podrazumijeva obavezu poslodavca da zapošljenom obezbijedi odgovarajuće odmore, a posebno odmor

---

saobraćaju („Sl. list CG“, br. 30/2012 i 30/2017). Opširnije videti: V. Simović-Zvicer, Komentar Zakona o radu, Centar za radno i poslovno pravo, Podgorica, 2020, str. 211 i sl.

između dva radna dana<sup>16</sup> i sedmični odmor<sup>17</sup>. Zbog navedenih nepreciznosti, a u cilju sprečavanja zloupotreba, mišljenja sam da rad u turnusima treba da se odnositi na poslodavce sa specifičnim tehnološkim procesima ili kod poslodavaca koji obavljaju djelatnost od javnog interesa, koja zahtijeva kontinuirani i neprekidan rad, koji se, zbog specifičnosti posla ne može obezbijediti radom u smjenama.

OKU u članu 37 predviđa da se uvećanje osnovne zarade za rad neđeljom neće odnositi na zapošljene u oblasti medija u periodu od šest mjeseci od dana zaključenja OKU-a. Dakle, ovo ograničenje primjene uvećanja zarade za rad neđeljom za zapošljene u oblasti medija vremenski je ograničeno, što znači da ukoliko u periodu od šest mjeseci od dana stupanja na snagu OKUa- ne bude zakluče kolektivni ugovor za oblast medija, odredba koja se odnosi na uvećenje zarade za rad neđeljom primjenjivaće se i na zapošljene u oblasti medija. Ipak, primjećuje se da OKU u članu 37 ostavlja pravnu prazninu, jer ne uređuje situaciju u kojoj je zaključen granski kolektivni ugovor za oblast medija, ali tim kolektivnim ugovorom nije predviđeno uvećenja zarade za rad neđeljom. Razlog za nedostatak ovakvog rješenja možemo naći u pretpostavci da će granskim kolektivnim ugovorom ovo pitanje biti uređeno. No, i u slučaju da se to ne desi, tj. da granski kolektivni ugovor za oblast medija izostavi uvećanje zarade za rad neđeljom, mišljenja sam da bi se u tom slučaju, polazeći od ciljnog tumačenja odredi člana 37 OKU-a svakako primjenjivale odredbe iz OKU-a koje predviđaju uvećanje zarade za rad neđeljom<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> U skladu s članom 75 Zakona o radu, odmor između dva radna dana ne može biti kraći od 12 časova neprekidno.

<sup>17</sup> U skladu s članom 76 Zakona o radu, zapošljeni ostvaruju pravo na sedmični odmor u trajanju od najmanje 24 sata neprekidno, s tim što se na sedmični odmor dodaje odmor između dva radna dana, u trajanju od 12 časova, tako da ukupno vrijeme odmora koje je poslodavac dužan da obezbijedi zapošljenom na ime sedmičnog odmora, u kontinuitetu, iznosi 36 časova.

<sup>18</sup> Kada je u pitanju rad neđeljom, ukazuje se potreba da podsetim da Zakon o radu u članu 76 predviđa da se sedmični odmor koristi u trajanju od najmanje 36 časova u kontinuitetu, te da zakon precizira da se ovaj odmor koristi neđeljom i u danu koji prethodi ili slijedi neđelji (dakle, to može biti subota –

U pogledu uvećanja zarade po osnovu pripravnosti<sup>19</sup> OKU pravi razliku između uvećanja zarade koje se odnosi na period pripravnosti za koji zapošljeni nije bio angažovan i uvećanja zarade za vrijeme koje je zapošljeni u toku pripravnosti bio angažovan, po pozivu poslodavca. U prvom slučaju predviđeno je uvećanje za svaki čas proveden u pripravnosti u visini 10% cijene časa utvrđene prema osnovnoj zaradi tog zapošljenog. U ovom dijelu OKU je terminološki neprecizan, jer ne govori o uvećanju osnovne zarade, već procenat od 10% vezuje za "cijenu časa" koja je utvrđena prema osnovnoj zaradi zapošljenog. Može se zaključiti da se u konkretnom slučaju radi o terminološkoj neusklađenosti, jer "cijena časa" nije prepoznata ni u Zakonu o radu (koji u članu 98 predviđa uvećanje osnovne zarade), ni u OKU-u. Ako je zapošljeni u toku pripravnosti radno angažovan predviđeno je uvećanje zarade u istom procentu kao i u slučaju prekovremenog rada, tj. 40% po času rada.

Osim uvećanja zarade u toku pripravnosti, OKU upućuje da se slučajevi kojima se određuje pripravnost za zapošljene u javnom sektoru utvrđuju aktom Vlade Crne Gore, a za zapošljene u tzv. "privatnom sektoru" aktom poslodavca ukoliko drugačije nije utvrđeno granskim kolektivnim ugovorom, kolektivnim ugovorom kod poslodavca ili aktom Vlade Crne Gore. Osim

---

neđelja ili neđelja – ponedjeljak). Zakon o radu predviđa izuzetak od ovog pravila, u slučajevima kada priroda posla i organizacija rada kod poslodavca onemogućava obezbjeđivanje prava na sedmični odmor u neđelju (npr. za zapošljene koji rade u lukama, hotelijerstvu i sl.), u kojim slučajevima je poslodavac je dužan da odredi drugi dan, odnosno dane u toku sedmice kao dane sedmičnog odmora. Opširnije videti: V. Simović-Zvicer, Komentar Zakona o radu, Centar za radno i poslovno pravo, Podgorica, 2020, str. 210.

<sup>19</sup> Pripravnost u smislu člana 60 Zakona o radu podrazumijeva vremenski period u kojem je zapošljeni dužan da se odazove pozivu poslodavca, zbog potrebe procesa rada, ali se u tom periodu zapošljeni ne nalazi na svom radnom mjestu, niti na drugom mjestu koje je odredio poslodavac. Međutim, ukoliko zapošljeni u vremenskom periodu u kojem je bio pripravan bude angažovan, po pozivu poslodavca, odnosno ovlašćenog lica kod poslodavca, taj period će se računati kao radno vrijeme. Osim toga, u ovom slučaju će se u radno vrijeme računati i period koji je zapošljenom potreban za put od mjesta stanovanja do mjesta rada. Opširnije videti: V. Simović-Zvicer, Ibidem, str. 180.

toga, OKU u članu 16, stav 2 predviđa i ograničenje pripravnosti na najviše 10 dana u toku mjeseca, s tim što ostavlja mogućnost da se trajanje pripravnosti drugačije uredi granskim kolektivnim ugovorom, kolektivnim ugovorom kod poslodavca ili aktom Vlade Crne Gore. Ova odredba je kontradiktorna i može ostaviti neke nedoumice. Najprije se postavlja pitanje: Ako je cilj odredbe iz člana 16, stav 1 OKU-a bio da zaštiti zaposljene u pogledu broja dana za koje mogu biti pripravnici, da li se kolektivnim ugovorima koji su zaključeni na nižem nivou pregovaranja, odnosno aktom poslodavca mogu predviđeti manje povoljna rješenja za zaposljene u odnosu na OKU? Ako se ima vidu odredba člana 3, stav 2 OKU-a, koja predviđa da se granskim kolektivnim ugovorom, kolektivnim ugovorom kod poslodavca, opštim aktom poslodavca i ugovorom o radu ne može utvrditi manji obim prava u odnosu na OKU, mišljenja sam da se drugim aktima na koje upućuje OKU može predviđeti samo manji broj dana u toku mjeseca za koje se zaposljenima može odrediti pripravnost. Zbog toga je i odrednica: "ukoliko drugačije nije utvrđeno granskim kolektivnim ugovorom, kolektivnim ugovorom kod poslodavca ili aktom Vlade Crne Gore" ne samo suvišna, već je i problematična sa aspekta zakonitosti akata koji su donijeti na nižem nivou u odnosu na OKU.

OKU u članu 15, stav 5 precizira da u slučaju da su se stekli uslovi za uvećenje osnovne zarade po više osnova, procenti uvećanja zarade se sabiraju. Tako npr. ako je neki zaposljeni radio prekovremeno u neđelju 1.januara, u periodu do 23 sata imaće pravo na uvećanje zarade od 310% (80% za rad neđeljom + 150% za rad u dane praznika + 40% za rad noću + 40% za prekovremeni rad).

Ono što je posebno važno naglasiti jeste da uvećanja osnovne zarade, osim uvećanja po osnovu minulog rada (radnog staža) i u slučaju pripravnosti u skladu s članom 15, stav 4 OKU-a ne ulaze u minimalnu zaradu. Navedeno rješenje predstavlja značajnu novinu, jer se po prvi put precizira da uvećanje zarade za rad noću, rad u dane praznika, rad

neđeljom i dvokratni rad ne ulaze u minimalnu zaradu. Ipak, ovđe treba naglasiti da se shodno navedenim procentima uvećava "osnovna zarada", a ne "minimalna zarada". Npr. ako je zapošljeni ostvarivao zaradu od 450,00€, bez uvećanja, a nakon toga je radio neđeljom, njemu će se procenat uvećanja 80% odnositi na osnovnu zaradu, a iznos koji bude tako dobijen biće dodat na iznos od 450,00€. Na ovaj način je omogućeno da minimalna zarada kao socijalna kategorija isplaćuje samo za najjednostavnije poslove, za radu toku dana i u uobičajenom periodu obavljanja poslova ne samo kod tog poslodavca, već i na nivou države. Kada je u pitanju uvećanja zarade po osnovu pripravnosti, proizlazi da uvećanje zarade u slučaju pripravnosti ulazi u minimalnu zaradu. To nije sporno kada je u pitanju period pripravnosti za koji zapošljeni nije bio angažovan. Međutim, dilema u praksi može nastati zbog odredbe u stavu 3, člana 16 u kojoj se kaže da za period pripravnosti za koji je zapošljeni angažovan, osnovna zarada će biti uvećena kao prekovremeni rad. Ako imamo u vidu odredbu člana 60, stav 4 Zakona o radu koji predviđa da se vrijeme za koje zapošljeni radno angažovan u toku pripravnosti (kao i vrijeme koje mu je potrebno da dođe od mjesta stanovanja do mjesta rada) računa u radno vrijeme, te odredbu člana 16, stav 3 da mu se taj period plaća kao prekovremeni rad, mišljenja sam da uvećanje zarade po osnovu pripravnosti neće ulaziti u minimalnu zaradu samo ukoliko zapošljeni nije radio duže od ugovorenog radnog vremena. Da zaključim, minimalna zarada isplaćuje se zapošljenom čija osnovna zarada sa minulim radom iznosi manje od 450,00€, dok se uvećanje osnovne zarade po drugim osnovana, izuzev uvećanja po osnovu pripravnosti za koju nije bio radno angažovan, dodaje na iznos minimalne zarade od 450,00€.

Jedan od važnih nedostataka OKU-a je što je u potpunosti izostavio odredbe koje se odnose na iznos nakanade zarade koju zapošljeni ostvaruje u slučajevima na koje je uputio Zakon o radu. Naime, Zakon o radu u članu 102 predviđa slučajeve u kojima zapošljeni ima pravo na naknadu



zarade, te upućuje da će se iznos utvrditi kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu. Za razliku od ranije važećeg OKU-a, novi OKU je izostavio da reguliše ovo pravo, pa ostaje da se iznos naknade zarade uredi kolektivnim ugovorima na nižem nivou pregovaranja ili ugovorom o radu.

Osim prava na zaradu, OKU uređuje i neka druga primanja koja zapošljeni ostvaruje pored zarade su: otpremnina prilikom ostvarivanja prava na penziju i pomoć u slučaju zapošljenog ili člana njegove uže porodice. Otpremnina prilikom odlaska u penziju se isplaćuje u visini od tri minimalne neto zarade. Iako OKU to ne precizira, podrazumijeva se da se radi o minimalnoj zaradi na nivou Crnoj Gori. Takođe, podrazumijeva se da se ova otpremnina isplaćuje u slučaju da je zapošljenom prestao radni odnos zbog ostvarivanja prava na starosnu penziju (bilo da mu je radni odnos prestao po sili zakona ili na lični zahtjev - u situacijama kada u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju može ostvariti pravo na penziju i prije navršene starosne granice koja je predviđena za prestanak radnog odnosa po sili zakona) ili zbog ostvarivanja prava na invalidsku penziju<sup>20</sup>. Ova otpremnina se isplaćuje danom prestanka radnog odnosa ili najkasnije u roku od 30 dana od dana prestanka radnog odnosa.

Osim navedene neusklađenosti, primjećujemo da postoji i neusaglašenost s Direktivom o pomirenju profesionalnih i porodičnih obaveza (broj 2019/1158), koja predviđa pravo oca na odsustvo u slučaju rođenja djeteta u trajanju od 10 radnih dana. Međutim, OKU u ovom slučaju predviđa plaćeno odsustvo u trajanju od tri radna dana.

---

<sup>20</sup> Zapošljenom koji izgubi radnu sposobnost radni odnos prestaje po sili zakona danom dostavljanja pravosnažnog rješenja o utvrđivanju gubitka radne sposobnosti, a rješenje o prestanku radnog odnosa je deklaratorne prirode. Pri tome, u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, gubitak radne sposobnosti može biti potpun ili djelimičan (invalidnost utvredena u procentu od 75%). Ovđe je važno naglasiti da bez obzira na stepen invalidnosti, radni odnos će prestati po sili zakona danom dostavljanja pravosnažnog rješenja. Opširnije videti: V. Simović-Zvicer, *Ibidem*, str. 381.

OKU sadrži neka rješenja koja su bila predviđena i u ranijem kolektivnom ugovoru, kao što su odredbe koje se odnose na naknadu povećanih troškova zapošljenih (dnevnice za službena putovanja u zemlji i u inostranstvu, naknada troškova benzina u slučaju upotrebe privatnog automobila u službene svrhe), odredbe koje se odnose na lakše i teže povrede radnih obaveza i na uslove za rad sindikata. Međutim, kod uslova za rad sindikata predviđena su i neka nova rješenja. Naime, za razliku od ranije važećeg kolektivnog ugovora koji je pravo na odsustvo sa rada zbog obavljanja sindikalnih aktivnosti (povodom prisustvovanja sindikalnim sastancima, seminarima, kursevima, kongresima i konferencijama u zemlji i inostranstvu) predviđao samo na za sindikalnog predstavnika, novi OKU precizira da se ovo pravo odnosi na imenovanog, odnosno izabranog predstavnika sindikata, koji je u tom slučaju dužan da poslodavcu uz obavještenje dostavi i poziv organa, odnosno organizacije koja organizuje događaj zbog kojeg treba da odsustvuje i drugu dokumentaciju koja potvrđuje potrebu njegovog odsustva sa rada. Zaključujem da je ovo rješenje mnogo povoljnije i u odnosu na Zakon o radu, koji pravo na plaćeno odsustvo zbog sindikalnih aktivnosti predviđa samo za ovlašćenog sindikalnog predstavnika<sup>21</sup>.

Osim navedene novine, OKU sadrži još jednu novinu koja se odnosi na sindikalno organizovanje. Naime, kao i u ranije važećem kolektivnom ugovoru, poslodavac je dužan da obezbijedi da se sredstva, koja zapošljeni koji su članovi sindikata od zarade, odnosno naknade zarade, izdvajaju za sindikalnu članarinu uplaćuju na račune sindikata na odgovarajućem nivou, u skladu sa normativnim aktima sindikata. Osim toga, OKU precizira da u slučaju kad se zapošljeni koji je angažovan preko agencije za privremeno ustupanje zapošljenih, opredijeli za sindikalno organizovanje kod poslodavca kome je ustupljen (korisnik),

---

<sup>21</sup> U skladu s članom 5, stav 1, tačka 4 Zakona o radu, ovlašćeni sindikalni predstavnik je zapošljeni koji je upisan u registar sindikalnih organizacija kao ovlašćeno lice za zastupanje i predstavljanje.

agencija ima obavezu uplate sredstava na račune sindikata na odgovarajućem nivou.

Pored iznosa naknade zarade, OKU ne sadrži ni odredbe kojima bi se detaljnije uredili pojedini pravni instituti, a na koju mogućnost upućuje Zakon o radu. Tako, ne predviđa ni jedan novi slučaj u vezi s kojim se može ponuditi aneks ugovora o radu, kao ni dodatne slučajeve u kojima se može ugovorom o radu predvidjeti ugovena zarada. Jedno od pitanja za koje je bilo očekivano da se nađe u OKU jeste i preraspodjela radnog vremena. Naime, Zakon o radu u članu 68 precizira da je maksimalno trajanje radnog vremena u ovom slučaju, tako što je ograničen ne samo referentni period, već i trajanje radnog vremena u toku perioda u kojem je to vrijeme duže od vremena za koje je zapošljeni zaključio ugovor o radu. Naime, u skladu sa stavom 6 ovog člana, radno vrijeme u tom periodu ne može biti duže od 48 časova sedmično. Pri tome, preraspoređeno vrijeme u periodu u kojem traje duže od ugovorenog radnog vremena može da traje najduže četiri mjeseca. Od naprijed navedenih pravila se dozvoljavaju se dva izuzetka, koja mogu biti predviđena kolektivnim ugovorom (opštim, granskim i kod poslodavca) i koji se mogu odnositi na sljedeće:

- 1) Kolektivnim ugovorom se može predvidjeti referentni period od godinu dana, uz obezbjeđivanje mjera zaštite i zdravlja na radu.
- 2) Kolektivnim ugovorom se može predvidjeti da preraspoređeno vrijeme u periodu u kojem traje duže od ugovorenog radnog vremena može da traje najduže šest mjeseci.
- 3) Kolektivnim ugovorom se može predvidjeti da radno vrijeme tokom perioda u kojem traje duže od punog radnog vremena može da traje najduže do 54 časa sedmično, odnosno do 60 časova sedmično na sezonskim poslovima<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Viđeti: V. Simović-Zvicer, Komentar Zakona o radu, Centar za radno i poslovno pravo, Podgorica, 2020, str. 197.

### **Rezime**

Opšti kolektivni ugovor zaključen je nakon skoro tri godine kolektivnog pregovaranja Vlade i socijalnih partnera. Iako je Zakon o radu uputio na bliže uređivanje velikog broja instituta kroz kolektivno pregovaranje, novi Opšti kolektivni ugovor reguliše samo neke od njih, stavljajući akcenat na zarade i druga novčana primanja. Ipak, može se zaključiti da OKU ima neka neprecizna rješenja (kao što je rad u turnusima), kao i neka kontradiktorna rješenja (koja se odnose na uređivanje instituta pripravnosti), koja mogu stvarati probleme u praksi. S druge strane, neki važni instituti, kao što je naknada zarade nijesu regulisani Opštim kolektivnim ugovorom, tako da se ovo pitanje mora urediti kolektivnim ugovorima na nižim nivoima pregovaranja ili ugovorom o radu.

### **Summary**

The General Collective Agreement was concluded after almost three years of collective bargaining between the Government and social partners. Although the Labor Law directed a closer regulation of a large number of institutes through collective bargaining, the new General Collective Agreement regulates only some of them, emphasizing wages and other monetary benefits. Nevertheless, it can be concluded that General Collective Agreement has some imprecise solutions (such as working in shifts), as well as some contradictory solutions (related to the arrangement of the readiness institute), which can create problems in practice. On the other hand, some important institutes, such as salary compensation, are not regulated by the General Collective Agreement, so this issue must be regulated by collective agreements at lower levels of negotiation or by a labor contract.

Key words: collective agreement, personal and territorial domain of application, the principle of the most advantageous

**Prof. dr Vesna RATKOVIĆ**<sup>1</sup>

## **ALTERNATIVNE KRIVIČNE SANKCIJE - dvije decenije iskustva**

Sadržinu rada čine nekoliko pitanja od kojih se prvo odnosi na uvodne napomene i kriminalno-političke razloge koji opravdavaju normiranje i primjenu alternativnih krivičnih sankcija, te ukazuju na njihove prednosti u poređenju sa kaznom kratkotrajnog zatvora. Druga grupa pitanja posvećena je stručno-kritičkoj analizi i prikazu normativnog regulisanja vanzavodskih kazni u Crnoj Gori sa akcentom na kaznu rada u javnom interesu i kaznu zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (Krivični zakonik i relativno nova rješenja koja se odnose na izvršenje i nadzor navedenih alternativa kazni zatvora). Treći dio odnosi se na primjenu pomenutih alternativnih krivičnih sankcija od strane suda i učešću ove vrste kazne u ukupnom broju izrečenih kazni. U radu će biti prikazano u kojoj mjeri su alternativne sankcije zastupljene u zakonodavstvu i u praksi crnogorskih sudova, na koji način se izvršavaju, te kakav je uticaj alternativnih sankcija i mjera na jačanje sistema krivične pravde u Crnoj Gori i vladavine prava uopšte. Cilj rada je da doprinese unaprjeđenju i promociji sistema alternativnih sankcija, u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom.

Ključne riječi: propisivanje, izricanje, primjena alternativnih krivičnih sankcija- kazna rada u javnom interesu i kazna zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, garancija zaštite ljudskih prava licima kojima se izriče ova vrsta sankcija.

---

<sup>1</sup> Pravni fakultet, Univerzitet "Mediterran", Podgorica, Crna Gora

Smisao krivičnog prava je da štiti najvrijednija dobra čovjeka: život, slobodu, čast, dostojanstvo, i dr, od ponašanja koja ih povrjeđuju ili ugrožavaju, ali i da svojim sankcijama upravo ta dobra bez kojih on i nije čovjek ograničava ili uskraćuje. U dugom procesu razvoja društva ostvarivanje i zaštita prava čovjeka u stalnom su procesu ohrabrenja i sumnje, tako da i početkom trećeg milenijuma ljudsko društvo pokušava da premosti protivuriječnosti koje su prepreka mirnom i bezbijednom življenju, a uspostavljeni sistemi prava čovjeka i mehanizmi njihove zaštite još uvijek predstavljaju izazov i težnju, sa promjenljivim ishodima.

Kriminalitet je svojstven ljudskom društvu od najstarijih vremena do danas, ali su isto tako kontinuirani i naponi društva da negativna ponašanja pojedinaca spriječe ili svedu na prihvatljive okvire. Tokom razvoja društva bilježena su i regresivna kretanja u mnogim oblastima, pa i u naporima društva da se kažnjavanjem suprostavi kriminalitetu. Ipak, se može reći da je tokom dugog perioda razvoja društva prisutna težnja da se prilikom kažnjavanja učinilaca krivičnih djela prevaziđu i eliminišu, prije svega surovost i arbitrarnost, ali i naponi da se primjenjuju humaniji i pravedniji načini kažnjavanja koji sve više dobijaju na važnosti kako se bližimo savremenom dobu.

Iako, primijenjujući po sadržini različite forme kažnjavanja: u pretklasnom periodu- privatna reakcija, a periodu od postanka države- javnopravna reakcija, društvo je uvijek reagovalo na nedozvoljena ponašanja i kažnjavanjem, te je tim najjačim instrumentom prisile štitilo najvažnije vrijednosti i dobra- prije svega kaznom, ali i drugim krivičnim sankcijama. Krivične sankcije su jedno od sredstava odbrane društva od kriminaliteta kao negativne društvene pojave i predstavljaju reakciju društva prema učinocima krivičnih djela. To su mjere društvenog reagovanja koje se preduzimaju protiv učinilaca krivičnih dijela i imaju cilj da zaštite važna dobra zajednice i pojedinaca od zabranjenih opasnih

ponašanja. Te mjere mogu biti različite, tako da se mogu primijenjivati na širokom društvenom planu preventivno ili pak prema učiniocima krivičnih djela kada imaju prinudni karakter i u krivičnim zakonodavstvima su propisane u dijelu koji se odnosi na sistem krivičnih sankcija. Inače, krivične sankcije su jedno od osnovnih pitanja krivičnog zakonodavstva svake države i centralna su preokupacija kriminalne politike, jer se krivičnim sankcijama označavaju sami zadaci i ciljevi krivičnog prava, kao i kaznenopravna sredstva kojima oni treba da budu ostvareni.

Uspijeh u primijeni kazne i ostalih krivičnih sankcija i njihov uticaj na smanjenje kriminalnih ponašanja je predmet stalnog ocijenjivanja i preispitivanja nauke i javnosti i ne može se posmatrati bez učinka drugih mjera koje društvo preduzima protiv kriminaliteta, a posebno onih socijalnih koje bi trebalo da preduprije vršenje krivičnih djela.

U savremenom dobu najvažnija očekivanja od krivičnog prava i krivičnog pravosuđa u suzbijanju kriminaliteta odnose se na bezkompromisno suzbijanje njegovih najtežih oblika (delikti nasilja, organizovani kriminal, ali i suzbijanje povrata čiji se procenat kontinuirano povećava) primjenom najtežih kazni, prije svih kazne lišenja slobode koja je i dalje glavni oslonac za ostvarivanje ciljeva krivičnog prava. Navedeno, samo u slučajevima *ultima ratio* koji su nužni i opravdani i koji se sprovede u demokratskoj proceduri. Međutim, kada je riječ o lakšim ili nekada i srednjim teškim oblicima kriminaliteta, savremeni odgovor krivičnog zakonodavstva najčešće se nalazi u propisivanju alternativnih krivičnih sankcija ili inovirane novčane kazne, npr. novčana kazna u dnevnim iznosima.<sup>2</sup> Ipak, postavljanje legitimnih granica krivičnog prava i ostvarivanje principa koji je danas samo deklarativno usvojen tj. krivično pravo kao poslednja mjera zaštite, odnosno *ultima ratio*, ostaju i dalje ciljevi koje tek treba potpuno ostvariti u budućnosti.

---

<sup>2</sup> Z. Stojanović, Krivično pravo, CID, Podgorica, 2008, str. 281-284.

Iako je kazna zatvora jedna je od najmlađih kazni, ona je istovremeno i danas dominantna krivičnopravna sankcija. Ova kazna je i dalje ostala osnovni stub sistema krivičnih sankcija u savremenom sistemu krivičnih sankcija, iako se alternative kazni lišenja slobode pokazuju sve više kao neophodne, mada ima i kritika na račun ove vrste sankcija, npr. problemi na planu izvršenja, kontrola izvršenja, kao i opasnost da učinioци kojima je izrečena ova kazna u kontaktu sa ranjivim kategorijama, ne ponove isto ili drugo krivično djelo.

Međutim, brojniji su razlozi koji daju prednost izricanju ove vrste kazni za određenu vrstu krivičnih i prekršajnih djela. Koncept sankcija i mjera pod okriljem društvene zajednice, podrazumijeva propisivanje i alternativnih sankcija, kako bi se ciljevi kažnjavanja u krivičnom pravu mogli ostvariti i u manje restriktivnim uslovima za osuđeno lice. Opravdanost alternativnih krivičnih sankcija najzastupljenije se izražava u kritičkim stavovima na račun kazni lišenja slobode, posebno onih u vremenskom trajanju do šest mjeseci tzv. kratkotrajne kazne zatvora<sup>3</sup> (stigma od strane društva, gubitak zaposlenja, negativni uticaj drugih osuđenih lica, pretrpanost zatvora u kojima je nemoguće primjeniti ozbiljne tretmane u kratkom roku, i dr). Težnja ka preventivnoj umjesto retributivnoj komponenti kazne lišenja slobode, dolazi do izražaja i ogleda se u negativnim efektima zatvorske kazne u odnosu na osuđeno lice, ali i njegovu porodicu i društvenu zajednicu u cjelini. Međutim, razlozi za opravdanost propisivanja i izricanja alternativnih kazni lišenja slobode polaze i od principa humanizacije kazne, kao oblika društvene reakcije na kriminalne aktivnosti, posebno imajući u vidu njegove lakše i srednje teške oblike.

---

<sup>3</sup> P. Novoselec i I. Bojanić, *Opći dio Kaznenog prava*, Zagreb, 2013, strana 389. „Neka zakonodavstva imaju izričitu odredbu čija je svrha svesti kratkotrajne kazne zatvora samo na one slučajeve kada je zaista neizbježna.“ Njemački Krivični zakonik- „Kratka kazna samo u izuzetnim slučajevima“, & 47; KZ Austrije, & 37; KZ Švajcarske, član 41.



Zatim, prednost alternativnih krivičnih sankcija i mjera prepoznaje se i u tome što se sprovode u društvenoj zajednici i zasnovane su na pretpostavci da se ciljevi kažnjavanja u velikoj mjeri mogu postići i u uslovima koji su manje restriktivni od kazne zatvora, što ukazuje na potrebu većeg učešća društva u funkcionisanju kaznenog sistema. Navedeno, posebno kod uključivanja učinilaca krivičnih ili prekršajnih djela u razne vrste tretmana i potrebe njihove reintegracije, a time i umanjenja mogućnosti da dođe do ponavljanja kažnjivih radnji, posebno kod mladih učinilaca koji se prvi put javljaju kao izvršioци krivičnih djela. Alternativne krivične sankcije pružaju veću mogućnost za rehabilitaciju i reintegraciju nego kazna zatvora, čime se značajno doprinosi generalno govoreći i većoj bezbjednosti cjelokupnog društva. Dakle, cilj primjene alternativnih sankcija nije da one u potpunosti zamijene kaznu lišenja slobode, već da se njihovom primjenom i korigovanjem uočenih slabosti u njihovoj primjeni, doprinese efikasnijem suzbijanju kriminaliteta, posebno kod lakših ili u nekim slučajevima i srednje teškim oblicima kriminalnog djelovanja.

Nadalje, jedno od obilježja savremenog krivičnog zakonodavstva je širenje i zaoštavanje krivičnopravne represije, dok potpuna ili djelimična dekriminalizacija kojom se sužavaju krivičnopravni eksapnzionizam i represija ne dolaze do izražaja. Ova činjenica predstavlja razlog više za primjenu alternativnih krivičnih sankcija, posebno zbog toga što su brojna krivična zakonodavstva propisala alternativne krivične sankcije, uz istovremeno zadržavanje kazne lišenja slobode koja je i dalje ostala osnovni oslonac sistema krivičnih sankcija. Dakle, i sam zakonodavac je prepoznao važnost alternativnih krivičnih sankcija propisujući ih u savremeno krivično zakonodavstvo, iako su na planu njihovog izvršenja prepoznate mnogobrojne teškoće koje se najčešće objašnjavaju ograničenim resursima krivičnog pravosuđa i ustanova za

izvršenje kazne lišenja slobode.<sup>4</sup> U tom smislu su i kod nas relativno skorije donijeti novi zakoni o izvršenju krivičnih sankcija i kontroli izvršenja, koji se odnose i na kaznu rada u javnom interesu i kaznu zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje.

Dosadašnja praksa u normiranju i primjeni alternativnih krivičnih sankcija i mjera, za punoljetne ili maloljetne učinioce<sup>5</sup>, kod nas, ali i u državama regiona pokazuje da ova vrsta sankcija samo u slučajevima adekvatnog normiranja (zavisi od pravne tradicije, cjelokupnog zakonodavnog i pravosudnog sistema) i odgovarajuće primjene tih normi, imaju svoj puni smisao i opravdanje. Navedeno, posebno kada je riječ o kreiranju adekvatne normativne osnove za praktičnu primenu alternativnih krivičnih sankcija, što se pokazalo dugoročno problematičnim, zbog čega se to pitanje pojavljuje kao konstantni dio procesa reforme krivičnih zakonodavstva i izvršenja krivičnih sankcija. Što se tiče normiranja zakonodavac je u Crnoj Gori upravo prateći savremene tendencije krivičnoga prava i kroz proces reformi u pravosuđu propisao alternativne krivične sankcije u Krivični zakonik Crne Gore, te je kroz izmjene i dopune (rad u javnom interesu) unaprijeđivao uslove za primjenu i sadržaj ove kazne, radi adekvatnije primjene i potpunijeg ostvarenja svrhe ove vrste kazne. Upravo od pitanja koja su se postavila kao sporna u praktičnoj primjeni ove vrste krivičnih sankcija, te od načina njihovog rješavanja i unaprjeđenja zavisi i dalji stepen primjene i realizacije postavljenih ciljeva kada je riječ o alternativama kazni zatvora. Dakle, pitanje adekvatnog normiranja postavlja se kao preduslov za odgovarajuću primjenu normi koje se odnose na alternativne krivične sankcije, te od usklađenosti zakonodavnog normiranja i adekvatne praktične primjene (izricanje, izvršenje i nadzor) od

---

<sup>4</sup> Z. Stojanović, predgovor „Kazna zatvora i njene alternative“, autorka V. Ratković, „Obod“ AD, Cetinje, 2010. g.

<sup>5</sup> Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, "Službeni list Crne Gore", br. 64/11, 1/18.

strane nadležnih državnih organa zavisi i uspješnost borbe protiv kriminaliteta u jednom društvu.<sup>6</sup>

Kada je riječ o teškim krivičnim djelima, uspješnost borbe protiv kriminaliteta nezamisliva je bez postojanja i primjene kazne lišenja slobode. Međutim, da se ova kazna ne bi svela samo na elemente kažnjavanja neophodno je uvesti njene različite modalitete, bez obzira na dosadašnje iskustvo ograničene mogućnosti resocijalizacije. Prilikom izvršenja kazne lišenja slobode u svim oblicima moguće je i opravdano težiti ponovnoj integraciji osuđenog lica u društvo. Međutim, naše materijalno i procesno krivično zakonodavstvo sadrži mogućnosti da se pod određenim uslovima ne vodi krivični postupak, koji bi se završio kaznom zatvora, što takođe treba imati u vidu. Brojna rješenja u stranom zakonodavstvu, kao i predlozi nauke govore u prilog još širih mogućnosti na ovom planu, iako je očigledno da ni postojeće mogućnosti nijesu dovoljno iskorišćene (sudska praksa je veoma skromna kada je riječ o izricanju novčane kazne u dnevnim iznosima), mada se mora reći da su najčešći prigovori ipak na planu izvršenja alternativnih krivičnih sankcija. Iz navedenoga proizilazi zaključak da je neophodno istovremeno sa uvođenjem novih mogućnosti, obezbijediti adekvatne uslove i otkloniti prepreke za primjenu postojećih krivičnih sankcija, uključujući i alternative kazni zatvora.

U prikazu normativnog regulisanja vanzavodskih sankcija u Crnoj Gori sa akcentom na kaznu rada u javnom interesu i kaznu zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, biće dat osvrt na odredbe Krivičnog zakonika i relativno nova rješenja koja se odnose na izvršenje i nadzor navedenih alternativnih sankcija. Zbog svega navedenog, kao i shvatanja kojem se sve više teži da se krivično pravo primjenjuje po principu "*ultima ratio*" i da izricanje kazne

---

<sup>6</sup> S. Bejatović i I. Jovanović, urednici, "Alternativne krivične sankcije"- (regionalna krivična zakonodavstva, iskustva u primeni i mere unapređenja), strana 5, Beograd, 2018. godina.

lišenja slobode treba svesti na najmanju mjeru, odnosno da treba primjenjivati i alternative kazni zatvora, učinili su da je u Krivični zakonik Crne Gore<sup>7</sup> propisana kazna rada u javnom interesu, koja je od svih alternativa kazni lišenja slobode prethodno imala najviše uspjeha kod brojnih evropskih zakonodavstava.<sup>8</sup>

Inače, prije nekoliko decenija nove forme kažnjavanja, nazvane alternativne sankcije, rad u javnom interesu ili „*intermediate sanctions*“ našle su primjenu u krivičnim zakonodavstvima, a zadnjih tridesetak godina njihovo zakonodavno regulisanje zastupljeno je u državama Jugoistočne Evrope. Posebno značajan doprinos ovim nastojanjima dale su aktivnosti preduzete od strane međunarodnih organizacija, a posebno Savjeta Evrope, koji je na čitavom konvencija, komiteta i preporuka nastojao da ukaže na prednosti koje pružaju alternativne kaznama, a posebno alternative kratkotrajnim kaznama zatvora. Savjet Evrope je svojim preporukama, konvencijama, deklaracijama i drugim dokumentima znatno uticao na izmjene krivičnog zakonodavstva i njihov savremeni oblik, naročito, kada je u pitanju sistem krivičnih sankcija, taj najdinamičniji dio krivičnog prava (ukidanje smrtne kazne, zalaganje za alternativne kazni zatvora i dr). Polazište za navedene preporuke nalazi se u savremenom shvatanju o važnosti i značaju zaštite ljudskih prava i sloboda.<sup>9</sup>

Kazna rada u javnom interesu, u našem sistemu krivičnih sankcija, jedna je od četiri propisane kazne, što je mali broj u poređenju sa brojnim drugim zakonodavstvima. To

---

<sup>7</sup> Krivični zakonik RCG, "Službeni list RCG", broj 70/03, član 33.

<sup>8</sup> V. Ratković, „Kazna zatvora i njene alternative“, strana, 254, „Obod“ AD, Cetinje, 2010.g, „Zadnjih nekoliko decenija ova vrsta kazne pokazala je izvjesne ohrabrujuće rezultate, i kao takva čini dio krivičnih sankcija u brojnim evropskim zakonodavstvima (Engleska i Vels, Francuska, Irska, Italija, Švajcarska, Španija, Portugal, i dr). Sve države regiona su propisale kaznu rada u javnom interesu.

<sup>9</sup> V. Ratković, „Kazna zatvora i njene alternative“, str. 263-264, „Obod“ AD, Cetinje, 2010.g.

je posljedica odnosa kazni i mjera bezbijednosti, s obzirom na to da neka zakonodavstva sankcije kao što su npr. zabrana vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti; zabrana upravljanja motornim vozilom, svrstavaju u kazne. Kazna rada u javnom interesu prema Krivičnom zakoniku Crne Gore može se izreći kao glavna kazna, kao i kazna zatvora, što ne mijenja njen cilj da bude alternativa kazni zatvora, a od važnosti je za međusobni odnos ovih kazni prilikom njihovog izricanja.<sup>10</sup> Ipak, propisivanjem kazne rada u javnom interesu obogaćen je sistem kazni u našem krivičnom zakonodavstvu, odnosno proširena mogućnost da sudije za lakše oblike kriminalnog ponašanja učinocima mogu izreći i ovu vrstu kazne. Inače, u savremenim krivičnim zakonodavstvima prisutna je tendencija širenja i drugih alternativnih mogućnosti: npr. neplaćeni rad (u javnom interesu i vremenu provjeravanja) i posredovanju, pomirenje i poravnanje sa oštećenim i dr.

Propisivanjem rada u javnom interesu kao nove vrste kazne Krivični zakonik Crne Gore pridružio se modernim krivičnim zakonodavstvima koja pored ostalih sankcija sadrže i rad u javnom interesu kao alternativu kazni zatvora, iako je o mogućnostima propisivanja ove kazne bilo diskusija i tokom prethodnih reformi 90-tih godina XX vijeka. Međutim, i u ovom slučaju se pokazalo da su nova zakonodavna rješenja vrlo važan korak, ali i da često predstavljaju samo prvi i nužni preduslov za efikasnu primijenu novih riješenja, što se pokazalo i u slučaju nove kazne rada u javnom interesu, koju dugi niz godina sudije u Crnoj Gori nijesu mogle izricati, zbog nedostatka uslova za njeno realizovanje, koje je podrazumijevalo aktivnost i koordinaciju brojnih državnih struktura<sup>11</sup>. Takođe, najnovija alternativna kazna zatvora koja se izvršava u

---

<sup>10</sup> Z. Stojanović, "Krivično pravo", strana 273, CID, Podgorica, 2008.g.

<sup>11</sup> Izvještaj VDT RCG za 2006. godinu: [www.tuzilastvocg.cg.yu](http://www.tuzilastvocg.cg.yu) „Izrečena je samo jedna kazna rada u javnom interesu, i to za krivično djelo nedozvoljena trgovina, član 284“. Izvršenje ove kazne započeto je 2008. god.

prostorijama za stanovanje (kućni zatvor)<sup>12</sup> počela se primjenjivati tek poslije pet godina od propisivanja, zbog nedostatka tehničkih uslova (digitalni nadzor) za njeno izvršenje.

Različite su klasifikacije alternativnih krivičnih sankcija, zavisno od njihovog sadržaja i cilja koji se njihovom primjenom želi postići. Sada važeća odredba koja se odnosi na kaznu rada u javnom interesu propisana je članom 41 Krivičnoga zakonika i može se izreći za krivična djela za koja je propisana novčana kazna ili zatvor do pet godina. Prethodno je bilo propisano do tri godine zatvora, ali se željela proširiti mogućnost primjene ove kazne, pa je granica povećana za još dvije godine. U pogledu minimuma i maksimuma dužine ove vrste kazne, propisano je da ne može biti kraća od 60 niti duža od 360 časova u vremenskom okviru od 30 dana do šest mjeseci. Iz već pomenutoga razloga i u pogledu dužine ove vrste kazne, granica je sa povećana sa 40 na 60 časova, odnosno sa 240 na 360 časova. Važno je istaći da je zakonodavac propisao da se ova kazna može izreći uz pristanak učinioca krivičnog djela, istovremeno vodeći računa o vrsti učinjenog djela i ličnosti učinioca, te da je prilikom opredjeljenja vrste rada osuđenom licu potrebno ponuditi onu vrstu rada u najvećoj mjeri prilagođenu njegovoj ličnosti, koja bi ga opredijelila da da svoj pristanak, te da izvršenje ove alternativne kazne ne bude izbjegavano, odnosno kasnije zamijenjeno za kaznu zatvora, čime alternativa gubi smisao i kompromituje ciljeve koje se očekuje da postigne. Na početku izricanja ove vrste alternativne sankcije, kod situacije da izbor vrste rada nije bio raznovrstan, ovo je bio jedan od problema koji je uticao da relativno visok broj kazni rada u javnom interesu bude zamijenjen kaznom zatvora (2017, 2018. g). Pored navedenog, treba takođe imati u vidu da je rad u javnom interesu vrsta

---

<sup>12</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore, "Službeni list Crne Gore", broj: 40/13, član 59.

kazne na koju se primjenjuju opšta pravila o odmjeravanju kazne.

Kazna rada u javnom interesu ne može biti duža od 60 časova u toku jednog mjeseca, a sami rad u javnom interesu određen je izvršnim zakonom, kao: *“svaki onaj društveno koristan rad kojim se ne vrijeđa ljudsko dostojanstvo i koji se ne vrši se u cilju sticanja dobiti”*.<sup>13</sup> Prilikom izricanja ove kazne sud vodi računa o vrsti učinjenog krivičnog djela, ili prekršaja,<sup>14</sup> kao i o ličnosti učinioca, što opredijeljuje i vrstu rada za opšte dobro na koju osuđeni dobrovoljno pristaje. Zakonodavac je propisao mogućnost da sud zatraži od Ministarstva pravde da sačini izvještaj o procjeni rizika za lice protiv koga se pred sudom vodi krivični postupak. Ukoliko učinilac ne izvršava kaznu rada u javnom interesu, ova kazna će se prema Krivičnom zakoniku zamijeniti kaznom zatvora, tako što će svakih započelih 60 časova rada u javnom interesu zamijeniti kaznom zatvora u trajanju od jednog mjeseca, mada postoje i prijedlozi za proširenje mogućnosti izricanja alternativne kazne tj. novčane kazne, a ne samo kazne zatvora što je sadašnje rješenje, ukoliko učinilac ne izvršava kaznu rada u javnom interesu. Navedeno, i zbog mogućnosti<sup>15</sup> u koliko nije naplaćena novčana kazna u iznosu do 2.000 Eura, da se, umjesto kazne zatvora, zamijeni kaznom rada u javnom interesu, uz pristanak osuđenog lica. Zamjena se vrši na način

---

<sup>13</sup> Zakon o izvršenju uslovne osude i rada u javnom interesu, „Službeni list Crne Gore“, br. 32/14 od 30.07.2014, i 17/19 od 19.03.2019. g, bliže određenje prirode društvenog rada propisano je članom 18, stav 1, gdje je precizirano da se kazna rada u javnom interesu izvršava: „... kod pravnog lica koje se bavi djelatnošću od javnog interesa (humanitarna, socijalna, komunalna, zdravstvena, poljoprivredna, ekološka ili druga slična djelatnost) ili neprofitabilne organizacije čija djelatnost je vezana za humanitarne, ekološke i druge slične“.

<sup>14</sup> Zakon o prekršajima, „Službeni list Crne Gore“, br. 1/2011, 6/2011, 32/2014, 43/2017. Čl. 22 st. 4- Vrste prekršajnih kazni i Čl. 26- rad u javnom interesu.

<sup>15</sup> Krivični zakonik, „Službeni list RCG“, br. 70/03, 13/04 - ispr, 47/06; „Službeni list Crne Gore, br. 40/08, 25/10, 32/11, 64/11 - dr. zakon, 40/13, 56/13 - ispr, 14/15, 42/15, 58/15 - dr. zakon, 44/17, 49/18, 3/20, član 39, stav 7.

što se za svakih započelih 250 Eura novčane kazne određuje osam časova rada u javnom interesu, pri čemu rad u javnom interesu ne može biti duži od 360 časova.

Prema Krivičnom zakoniku propisano je da ako se učiniocu krivičnog djela izrekne kazna zatvora do šest mjeseci, sud može istovremeno odrediti da će se ova kazna izvršiti tako što će je osuđeni izdržavati u prostorijama u kojima stanuje, ukoliko se s obzirom na ličnost učinioca, njegov raniji život, njegovo držanje poslije učinjenog djela, stepen krivice i druge okolnosti pod kojima je djelo učinio, može očekivati da će se i na taj način ostvariti svrha kažnjavanja. Na ovaj način se omogućava modifikacija izvršenja kazne lišenja slobode, van zavodskih uslova.

Osuđeni smije napuštati prostorije u kojima stanuje, osim u slučajevima propisanim zakonom kojim se uređuje izvršenje kazne zatvora i drugih sankcija.<sup>16</sup> Ukoliko osuđeni jednom u trajanju preko šest časova ili dva puta u trajanju do šest časova samovoljno napusti prostorije u kojima stanuje, sud će odrediti da ostatak kazne zatvora izdržava u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija. Imajući u vidu svrhu kažnjavanja, vrstu učinjenog krivičnog djela, ličnost učinioca, osuđenom za krivično djelo protiv braka i porodice koji živi sa oštećenim u istom porodičnom domaćinstvu ili porodičnoj zajednici ne može se odrediti izvršenje kazne zatvora u prostorijama za stanovanje sa njegovom porodicom. Istovremeno, zakonom je propisana nadležnost Ministarstva pravde (Direkcija za uslovnu slobodu) za izvršenje ove kazne, odnosno instaliranje digitalnog uređaja za praćenje osuđenog i kontrolu izvršenja kazne kroz praćenje kretanja osuđenog i njegov položaj u prostoru. Sam način izvršenja ove mjere detaljnije je regulisan podzakonskim aktom koji je donijelo Ministarstvo pravde.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Zakon o izvršenju kazne zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, "Službeni list Crne Gore", br. 36/2015, 18/2019, 145/2021 i 3/2023.

<sup>17</sup> Pravilnik o bližem načinu izvršenja kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, "Službeni list Crne Gore", broj, 65/15.



Iako je kazna zatvora koja se izvršava u prostorijama za stanovanje u naš krivičnopravni sistem propisana 2013. g, Ministarstvo pravde je krajem 2017. godine bilo u prilici da obavijesti javnost da će oko 100 osuđenih na ovu kaznu zatvora moći istu i da započnu sa izvršenjem, jer su uspostavljeni tehnički preduslovi za elektronski sistem nadzora, što treba, pored ostalih prednosti, da doprinese i rasterećenju zatvorskih kapaciteta. Naime, pored ostalih pozitivnih efekata, primjena alternativa kazni zatvora vodi smanjenju zatvorske populacije i budžetskih troškova, što omogućava uspješnije ostvarivanje stručnog rada i kvalitetnijih tretmana, primjene specijalizovanih programa, i dr, kako bi pozitivne promene za osuđeno lice bile efikasnije i trajne, a rizik od ponavljanja krivičnog djela smanjen ili eliminisan.

Pored navedenih izmjena i dopuna u Krivičnom zakoniku, tek je donošenjem novih zakona<sup>18</sup> kojim se bliže reguliše izvršenje krivičnih sankcija i kontinuirano praćenje primjene ovih krivičnih sankcija doprinijelo značajnijoj primjeni kazne rada u javnom interesu i kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje. Takođe, od značaja je pomenuti i primjenu programa preduzimanje mjera u cilju reintegracije i readaptacije osuđenih lica u zajednici, a koji su dio obaveza koje proizilaze iz Akcionog plana za poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava), Strategije izvršenja krivičnih sankcija za period 2017 - 2021. god, kao i analizu institucionalnog okvira za izvršenje alternativnih krivičnih sankcija i u kojoj mjeri primjena novih zakonskih rješenja

---

<sup>18</sup> Zakon o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu, "Službeni list Crne Gore", br. 32/14 i 17/19; Zakon o izvršenju kazne zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti, "Službeni list Crne Gore", br. 36/2015, 18/2019, 145/2021 i 3/2023. "Kazna zatvora i kazna dugotrajnog zatvora izvršavaju se u organu uprave nadležnom za izvršenje krivičnih sankcija, osim ako je pravosnažnom odlukom suda određeno da se kazna zatvora izvršava u prostorijama u kojima osuđeni stanuje." Član 7.

može doprinijeti efikasnijem i djelotvornijem suzbijanju kriminaliteta. Navedene zakonodavne aktivnosti i realizovanje pomenutih strateških dokumentata doprinijeli su da se na osnovu sopstvenog iskustva u primijeni alternativa kazni zatvora može ići ka njihovoj adekvatnoj primjeni, daljem razvoju i prilagođavanju potrebama našeg krivičnog pravnog sistema.

Važno je istaći da je Zakonom o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu precizirano da se izvršenje ovih alternativnih sankcija odnosi na sankcije koje su izrečene u krivičnom i prekršajnom postupku. Izvršenje alternativnih sankcija, kao i nadzor nad uslovno otpuštenim osuđenim licem propisano je da vrši Ministarstvo pravde (novoosnovana Direkcija za uslovnu slobodu) u saradnji sa organima državne uprave, jedinicama lokalne samouprave, naučnim i drugim ustanovama i drugim organizacijama i institucijama. Izvršenju alternativne sankcije pristupa se kad odluka kojom je ta sankcija izrečena postane pravosnažna i kada za izvršenje nema zakonskih smetnji. Po ispunjenju uslova za izvršenje alternativnih sankcija, Ministarstvo pravde preduzima potrebne radnje da se njihovo izvršenje sprovede odmah. Poštovanje ljudskog dostojanstva i zabrana diskriminacije određena je za sve građane Ustavom (član 8), a osuđenome kome je izrečena alternativna sankcija Zakonom o izvršenju uslovne osude i kazne rada u javnom interesu (čl. 5 i 6), jemči se poštovanje ljudskog dostojanstva, osnovnih prava i slobode i privatnost osuđenih, uz istovremenu zabranu i kažnjivanje ukoliko je osuđeno lice bilo podvrgnuto bilo kakvom obliku mučenja, zlostavljanja ili ponižavanja, kao i zdravstvenim i naučnim eksperimentima. Direkcija za uslovnu slobodu je obavezna da ovaj princip poštuje u svom radu, kao i da kroz praćenje izvršenja pojedinih alternativnih sankcija nadzire i postupanje drugih subjekata, posebno kada je riječ o izvršenju kazne rada u javnom interesu i poštovanja prava osuđenog lica od strane pravnih lica i državnih organa kod kojih se i izvršava

ova alternativna sankcija. Istovremeno, zabranjena je diskriminacija lica kome je izrečena alternativna sankcija, po bilo kom osnovu, što predstavlja i dio mandata Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

U dijelu koji se odnosi na pregled broja izrečenih kazni rada u javnom interesu i zastupljenosti ove vrste kazne kao alternative kazni zatvora u ukupnom broju osuđujućih presuda, obuhvaćen je period od 2018-2022. g, prema podacima Sudskog savjeta iz godišnjih izvještaja o radu.<sup>19</sup>

Pregled izrečenih kazni rada u javnom interesu; procenat učešća u ukupnom broju izrečenih kazni

2018. g.		2019. g.		2020. g.		2021. g.		2022. g.	
222	7,15%	257	7,75%	203	6,65%	165	5,8%	137	6,12%

Iz navedene tabele evidentan je porast broja izrečenih kazni rada u javnom interesu tokom 2018. i 2019 g, da bi tokom perioda pandemije Covid 19 bio zabilježen značajan pad broja ove vrste izrečenih kazni, kao i ukupnog broja riješenih predmeta u sudovima. Dakle, 2019. g. broj izrečenih kazni bio je 257, sa najvećim učešćem od 7,75% od svih izrečenih kazni, što je ujedno i najveći zabilježeni procenat do sada. Upoređujući navedene podatke sa prethodnim petogodišnjim periodom 2013-2017. g, broj izrečenih kazni rada u javnom interesu imao je stalnu tendenciju rasta, tako su 2013- 24 izrečene kazne (0,60%), a 2017- 287 (6,9%). Do 2013. g. izrečen je zanemarljivo mali broj kazni rada u javnom interesu,

<sup>19</sup> Izvještaji Sudskog savjeta dostupni su na sajtu: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/6PnQ> Inače, podaci o izvršenju kazne rada u javnom interesu dio su i godišnjeg izvještaja o radu Ministarstva pravde, kao i Uprave za izvršenje krivičnih sankcija. Uporedni podaci iz tri navedena izvora se ne poklapaju, jer se sudski odnose na izrečene kazne tokom jedne kalendarske godine, a početak izvršenja ove kazne zavisi od vremena pravnosnažnosti presude i procedura kod Ministarstva pravde. Međutim, navedeni podaci se dopunjuju i daju potpuniju sliku o kvantitativnom izricanju i izvršenju ove alternativne kazne, kao i problemima koji se javljaju u svim fazama postupanja nadležnih organa.

dominantno zbog sporosti u stvaranju uslova za izvršenje ove vrste alternative kazni zatvora, ali i zbog nerazumijevanja suštine i ciljeva koji se njenim izricanjem mogu postići.

Prema podacima godišnjeg izvještaja o radu Ministarstva pravde za 2017. g.<sup>20</sup>, bilo je 272 predmeta izvršenja kazne rada u javnom interesu (obavljeni razgovori, zaključeni ugovori o realizaciji kazne rada u javnom interesu i izrađeni individualni programi radnih aktivnosti za osuđena lica na ovu kaznu), dok je izvršeno 212, a za 34 predmeta kazne rada u javnom interesu dostavljen je izvještaj nadležnim sudovima, radi zamjene ove kazne u kaznu zatvora, pri čemu su kao glavni razlozi navedeni: osuđena lica su odbila potpisivanje ugovora; nijesu izvršavala obaveze u skladu sa zakonom; neopravdano odsustvo sa rada, i sl). Poređenja radi, prema izvještaju Ministarstva za 2021. g. Direkciji za uslovnu slobodu je dostavljena radi izvršenja 261 kazna rada u javnom interesu, od čega su uspješno izvršene 282 kazne rada u javnom interesu, računajući i predmete koji su prenijeti iz ranijih godina. Sprovedeno je 120 kontrola izvršenja kazne rada u javnom interesu, na način što je izvršena neposredna provjera kod pravnih lica ili organizacija kod kojih osuđena lica izvršavaju kaznu. Dakle, bilježi se stalni porast broja izrečenih kazni rada u javnom interesu, sa sve manjim brojem zamjene ove vrste kazne, kaznom zatvora, čemu je svakako doprinijelo usvajanje i primjena dva zakona o izvršenju sankcija, te razvoj i poboljšani kapaciteti Direkcije za uslovnu slobodu, kao i bolja saradnja i izgradnja povjerenja brojnih državnih organa koji imaju dio nadležnosti u primjeni, odnosno izvršenju ove alternativne kazne.

Kada je riječ o podacima za izrečenu kaznu zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, tokom 2018. g.<sup>21</sup> sudovi su izrekli 105 kazni, dok je u visokom procentu, tj. u 20

---

<sup>20</sup> Podaci prema Izvještajma o radu Ministarstva pravde za period 2017-2022. g. [www.https://wapi.gov.me](http://www.https://wapi.gov.me)

<sup>21</sup> Ibid.

predmeta ova kazna zamijenjena kaznom zatvora. Sledeće godine izrečeno je znatno veći broj kazni kućnog zatvora, 198, uz istovremeno manji broj predmeta, 17 u kojima je ova kazna zamijenjena za kaznu zatvora. Tokom 2020. g. i perioda pandemije Corona 19 nastavljen je trend povećanja broja izrečenih predmeta, npr. sudovi su Direkciji za uslovnu slobodu dostavili 242 predmeta za prvih osam mjeseci, dok je broj izvršenja bio niži, 52.

Trend porasta izrečenih kazni zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje i dalje je nastavljen, te je Direkciji za uslovnu slobodu tokom 2021. g. dostavljeno radi izvršenja 317 kazni zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, od kojeg broja je navedenu kaznu izvršilo je 281 osuđeno lice, računajući i predmete prenijete iz prethodnih godina. Iz podataka za 2022. god. evidentno je da je Direkciji za uslovnu slobodu dostavljeno radi izvršenja izvršenja 295 predmeta u kojima je izrečena kazna zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, a u 249 predmeta osuđena lica su upućena na izvršenje kazne (predmeti primljeni u 2022. godini i ranije). Podaci pokazuju da se poslije obezbjeđenja tehničkih mogućnosti od strane Ministarstva pravde, bilježi kontinuirani rast u izricanju i izvršenju kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje čime se ostvaruju efekti kao i kod kazne kratkotrajnog zatvora, ali bez negativnih posljedica svojstvenih za kazne zatvora do šest mjeseci. Navedena praksa potvrđuje cilj zakonodavca da ova kazna može biti zaista uspješna alternativa kratkotrajnoj kazni zatvora, što zahtijeva dalji razvoj ljudskih i tehničkih kapaciteta za efikasno sprovođenje ove alternative kazni zatvora.

### **Zaključci**

Poslednih decenija teorija krivičnog prava i krivično zakonodavstvo ulažu intenzivne napore da iznađu još adekvatnije načine kažnjavanja učinilaca krivičnih djela, nego

što kažnjavanje kaznom lišenja slobode omogućava. Ovdje naročito ističemo probleme koji se ispoljavaju tokom izvršenja kazne lišenja slobode, od kojih se najčešće pominju: negativni efekti na ličnost osuđenoga koji su posljedica njegovog izdvajanja iz zajednice, gubitak zaposlenja, porodičnih i društvenih kontakata, stigmatizacija, dolazak u dodir sa drugim učiniocima krivičnih djela, neuspjeh resocijalizacije, teškoće pri povratku u zajednicu, recidivizam i dr. Ovi napori za adekvatnije kažnjavanje učinilaca, posebno lakših i nekih oblika srednje teških krivičnih djela u najvećem broju slučajeva odnose se na primjenu alternativnih sankcija kojima se zamjenjuje kažnjavanje kratkotrajnim kaznama zatvora. Takvi inovativni predlozi često utiču na zaoštavanje reakcije društva prema učiniocima krivičnih djela. Kazna lišenja slobode i dalje je veoma važna vrsta kazne i glavni je oslonac u sistemu krivičnih sankcija. Međutim, alternativne sankcije postale su dio sistema krivičnih sankcija čija primjena dobija sve više na zamahu, posebno u zoni kažnjavanja lakših i nekih oblika srednje opasnih krivičnih djela.

Smatramo da je uvođenje alternativnih sankcija jedno od najvažnijih dostignuća u kažnjavanju u poslednjih nekoliko decenija. Danas, alternative kazni zatvora poznaju skoro sva savremena zakonodavstva. Odredbe o alternativama kazni zatvora, omogućavaju osuđenom da se ne izlazeći iz zajednice lakše prilagodi normalnom životu u njoj, bez institucionalnog zatvaranja. Praksa i prema čovjeku usmjerena naučna dostignuća pravdaju postojanje i primjenu alternativnih sankcija. Posebno značajan doprinos ovim nastojanjima dale su aktivnosti preduzete od strane međunarodnih organizacija, a posebno UN i Savjet Evrope. Tumačenje pravila i preporuka ove dvije međunarodne organizacije koje govore o alternativnim sankcijama usmjerenim prema čovjeku i koje imaju želju da pomognu, smatramo da treba prihvatiti. Poželjne su sankcije u korist zajednice, koje pružaju mogućnost uključivanja i javnosti u kontrolu državne moći i njene eventualne

arbitrarnosti i zloupotrebe kada je riječ o kažnjavanju. Ono što alternativne sankcije čini različitim od klasičnih, ogleda se u drugačijem shvatanju učinilaca krivičnog djela, žrtve učinjenog krivičnog djela, društvene zajednice i kažnjavanja uopšte. Nove, alternativne sankcije, zauzele su stabilno mjesto u sistemu krivičnih sankcija tokom 80-tih godina prošloga vijeka i u stalnom su razvoju i kada je riječ o zakonodavstvu i njihovoj primjeni do danas.

Što se Crne Gore tiče može se reći da je sprovedena zakonodavna i institucionalna reforma u poslednjoj dekadi bila intezivna i uspješna. Polazeći od prednosti alternativnih krivičnih sankcija kada su u pitanju lakši i srednji oblici kriminalnih aktivnosti, ukazano je na prednosti kazne rada u javnom interesu i kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, kao rješenja koja su u funkciji efikasnije primjene krivičnog prava i afirmacije alternativnih krivičnih sankcija u smislu njihove adekvatnije primjene. Međutim, istovremeno sa uvođenjem novih mogućnosti, potrebno je obezbijediti i stalno unaprijeđivati kadrovske i tehničke uslove (digitalno doba), kao primjenu najboljih praksi EU-e u oblastima popravnih i probacionih servisa. Takođe je neophodno otkloniti još uvijek postojeće prepreke za još efikasniju primjenu alternativnih krivičnih sankcija i mjera, svestrano analizirajući njihove efekte i uticaj na smanjenje kriminaliteta. Kroz strateški planirani nastavak reformi neophodno je dalje razvijati nadležnosti Ministarstva pravde u dijelu izvršenja alternativnih sankcija, ali prije svega staviti fokus na primjenu zakonskih rješenja i navedenih instituta u skladu sa osnovnim načelima izvršenja krivičnih sankcija, sa posebnim fokusom na individualizaciji krivičnih sankcija.

## **Rezime**

Savremeno krivično pravo polazi od osnovnih pretpostavki o funkcijama krivičnog prava i kriminalne politike koje u bitnome opredjeljuju ciljeve kažnjavanja, i odnose se na: isključenje odmazde, preventivnu orijentaciju koja uključuje i elemenat pravdenosti, poštovanje dostojanstva i integriteta ličnosti, zabranu okrutnih i nehumanih postupaka. Dakle, navedeni principi odnose se na garantovanje i poštovanje osnovnih ljudskih prava i sloboda. Polazeći od brojnih prednosti alternativnih krivičnih sankcija kada su u pitanju lakši i srednji oblici kriminalnih aktivnosti, ukazano je na zakonodavna i druga rješenja kod nas, koja su u funkciji efikasnije primjene krivičnog prava i afirmacije alternativnih krivičnih sankcija u smislu njihove adekvatnije primjene. Alternativne sankcije predstavljaju koncept sankcija i mjera uz učešće društvene zajednice, čije je ishodište u pretpostavci da se ciljevi kažnjavanja mogu postići i u manje restriktivnim uslovima. Alternativne sankcije se mogu posmatrati kao kazne u kojima se osuđena lica ne upućuju na izdržavanje kazne u zatvor, čime se izbjegavaju negativni efekti te kazne, a primjenom alternativne sankcije uspješno se kažnjavaju za učinjena krivična djela. Zakonodavna i institucionalna reforma koja je sprovedena u poslednjoj dekadi u Crnoj Gori bila je intezivna i uspješna. Polazeći od prednosti alternativnih krivičnih sankcija kada su u pitanju lakši i srednji oblici kriminalnih aktivnosti, ukazano je na konstantno povećanje broja predmeta kada je riječ o izricanju ili izvršenju kazne rada u javnom interesu i kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje, kao rješenja koja su u funkciji efikasnije primjene krivičnog prava i afirmacije alternativnih krivičnih sankcija u smislu njihove adekvatnije primjene. Međutim, istovremeno sa uvođenjem novih mogućnosti, potrebno je obezbijediti i stalno unaprijeđivati kadrovske i tehničke uslove



kao i primjenu najboljih praksi EU-e u oblastima popravnih i probacionih službi.

### **Summary**

Modern criminal law starts from basic assumptions about the functions of criminal law and criminal policy, which essentially determine the goals of punishment, and refer to: the exclusion of retaliation, a preventive orientation that includes the element of justice, respect for the dignity and integrity of the person, the prohibition of cruel and inhumane actions. Therefore, the stated principles refer to guaranteeing and respecting basic human rights and freedoms. Starting from the numerous advantages of alternative criminal sanctions when it comes to light and medium forms of criminal activities, legislative and other solutions in our country were pointed out, which are in the function of more effective application of criminal law and affirmation of alternative criminal sanctions in terms of their more adequate application. Alternative sanctions represent the concept of sanctions and measures with the participation of the social community, the origin of which is the assumption that the goals of punishment can be achieved in less restrictive conditions. Alternative sanctions can be seen as punishments in which convicted persons are not sent to prison, which avoids the negative effects of that punishment, and by applying alternative sanctions, they are successfully punished for crimes committed. The legislative and institutional reform that was carried out in the last decade in Montenegro was intensive and successful. Starting from the advantages of alternative criminal sanctions when it comes to light and medium forms of criminal activities, it was pointed out a constant increase in the number of cases when it comes to the imposition or execution of the sentence of community service and imprisonment in the premises where the convicted person

lives, as solutions that serve the purpose of more efficient application of criminal law and affirmation of alternative criminal sanctions in terms of their more adequate application. However, simultaneously with the introduction of new opportunities, it is necessary to ensure and constantly improve personnel and technical conditions, as well as the application of EU best practices in the areas of correctional and probation services.

**Dr Andreja MIHAILOVIĆ**<sup>1</sup>

**TAMNI VILAJET DIGITALNE FORENZIKE  
– prikupiti ili ne prikupiti elektronske dokaze?**

**Visokotehnološki/računarski kriminal**

Plima blagodeti informaciono - komunikacionih tehnologija, donijela je osjeku bezbjednosti na svim nivoima (od lične, preko organizacione, nacionalne pa sve do globalne bezbjednosti). Ključni razlog tome je što su protektivni mehanizmi, kako regulatorni, tako i operativni, nemoćni da odgovore diktatu njihovog eksplozivnog razvoja. Rapidna invazija informacionih i komunikacionih tehnologija (IKT) i paralelni rast kompjuterskog kriminaliteta nedvosmisleno ukazuje na potrebu za daljim normativnim aktivnostima na planu modernizacije postojećeg okvira za procesuiranje ovih djela.

Imajući u vidu izrazitu heteronomnost pojava oblika kompjuterskog kriminaliteta gotovo je nemoguće odrediti univerzalnu definiciju. U najširem smislu visokotehnološki kriminal možemo definisati i kao „kriminalnu aktivnost počinjenu korišćenjem računara i Interneta“. Nešto preciznija određenja dali su brojni autori definišući ga kao: “oblik kriminalnog ponašanja, kod koga se korišćenje kompjuterske tehnologije i informatičkih sistema ispoljava kao način izvršenja krivičnog djela, ili se kompjuter upotrebljava kao sredstvo ili cilj izvršenja, čime se ostvaruje neka, u krivično pravnom smislu relevantna, posljedica”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Saradnik u nastavi na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore.

<sup>2</sup> Živojin Aleksić, Milan Skulić, Kriminalistika, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Javno preduzeće „Službeni glasnik“, Beograd, 2007.

Na isti način, obzirom na brojna semantička razilaženja teško je utvrditi i jedinstvenu terminologiju te izrazi: „visokotehnološki/računarski kriminal“, „sajber kriminal“, „mrežni kriminal“, „informatički kriminalitet“, „tehnokriminalitet“ i eKriminal, egzistiraju kao sinonimi. Konvencija Savjeta Evrope koristi izraz „sajber kriminal“<sup>3</sup>, dok je u regionalnom zakonodavstvu odomaćena upotreba „visokotehnološki/računarski kriminal“, dok izvjesna semantička opredeljenja inkliniraju i ka izrazu „kibernetički kriminal“.

Za razliku od tradicionalnih formi, računarski kriminal se odlikuje izrazito niskom stopom rizika, što ga čini veoma atraktivnim za potencijalne učinioce krivičnih djela, budući da se jednom uspostavljena matrica funkcionisanja može izuzetno dugo koristiti sa istovjetno niskim rizikom od otkrivanja. Ovom govori u prilog i Izvještaj globalnih rizika Svjetskog ekonomskog foruma (WEF)<sup>4</sup> koji ukazuje da organizovane kriminalne grupe udružuju snage u online kriminalnim aktivnostima, dok je vjerovatnoća njihovog otkrivanja i krivičnog gonjenja procijenjena na manje od 1% u SAD. Druge karakteristike računarskog kriminala su: specifičan ambijent djelovanja, profil učinilaca i zaštitni objekat (računarski podatak, program ili sistem), rastuća kompleksnost, visoka sposobnost generisanja novih formi, snažna dinamika, brzina širenja na geografska područja, težina i spontana multiplikacija posljedica, transnacionalni karakter, neuhvatljiva tamna brojka<sup>5</sup> uz izraženu disproporciju mogućnosti za otkrivanje i dokazivanje u odnosu na arsenal alata sajber prestupnika.

Kada govorimo o najrasprostanjenijim formama

---

<sup>3</sup> Convention on Cybercrime (Budapest Convention), European Treaty Series no 185, Available at: <https://rm.coe.int/1680081561>

<sup>4</sup> World Economic Forum, The Global Risk Report 2020, Available at: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risk\\_Report\\_2020.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf)

<sup>5</sup> Slobodan R. Petrović, „Kompjuterski kriminal“, Bezbednost, Beograd, 2000, vol. 42, br. 3, str. 384-387

visokotehnološkog kriminala na globalnom nivou dominantne su dvije kategorije - aktivni i pasivni kompjuterski kriminal.

Aktivni kompjuterski kriminal se odnosi na situacije kada se računar koristi kao objekt izvršenja krivičnog djela, te najčešće uključuje pristup tuđem računaru ili sistemu računarskom okruženju bez ovlašćenja (hakovanje), krađu, izmjenu ili uništenje podataka. Kao neki od tipičnih primjera su računarska prevara, sabotaza, unos virusa, prijeteći i spam mail-ovi, krađa identiteta, sajber pornografija, povreda prava intelektualne svojine i sl., dok su u kontekstu ugrožavanja nacionalne bezbjednosti sve prisutniji sajber terorizam, sajber ratovanje i sajber špijunaža. Sa druge strane, pasivni kompjuterski kriminalitet podrazumijeva sve one situaciju u kojima se računar koristi kao sredstvo izvršenja nekog krivičnog djela, tj. izvođenje ili podržavanje nezakonitih aktivnosti, npr. upotreba uređaja za nedozvoljenu trgovinu oružja, narkotika i drugo.

Iz tog razloga je bitno je apostrofirati da su pored krivičnih djela protiv bezbjednosti računarskih podataka imanentno karakterističnih za virtuelno okruženje, mnoge konvencionalne forme organizovanog kriminala migrirale u kibernetički prostor, zbog čega danas preovlađuju hibridne forme, te je sve manji je krug krivičnih djela koja ne uključuju upotrebu savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija i digitalnih dokaza, kao neizostavnih atributa. Bitno je istaći da hakeri više ne predstavljaju izolovane primjere pojedinaca koji djeluju u nekom paralelnom udaljenom prostoru sa limitiranim djelovanjem na određene računare ili računarske sisteme, budući da se stimulisani finansijskim interesima, sve više udružuju u cilju efikasnijeg izvršavanja svojih kriminalnih djelatnosti, uključujući i generisanje novih formi koje predstavljaju simbiozu

konvencionalnih oblika organizovanog kriminala sa visokotehnološkim kriminalom.<sup>6</sup>

### **Međunarodni okvir**

Prvi multilateralni instrument obavezujućeg karaktera koji tretira zloupotrebe u kibernetičkom prostoru je „Konvencija o sajber kriminalu“ (Budimpeštanska konvencija)<sup>7</sup> usvojena 2001. godine u Strazburu sa ciljem harmonizacije nacionalnog zakonodavstva i snaženja kooperacije u istražnim operacijama visokotehnološkog kriminala. Konvencija je izradjena od strane Savjeta Evrope, uz aktivnu podršku posmatrača iz Japana, Južne Afrike i Kanade i SAD-a i zvanično je stupila na snagu 2004. godine. Do sada je ratifikovalo 67 država, pri čemu su je dvije države (Irska i Južna Afrika) potpisale, ali jos uvijek bez ratifikacije.

Bitno je naglasiti da uprkos velikom značaju, konvencija nema univerzalni karakter jer nije usvojena od strane svih zemalja, npr. Rusija se protivi njenom usvajanju uz argumentaciju da bi cin usvajanje narušilo ruski suverenitet zbog čega najčešće odbija saradnju u prekograničnim istragama u vezi sa kompjuterskim kriminalom, dok su Indija i Brazil inicijalno odbile usvajanje iz razloga sto nisu učestvovala u njenoj izradi.

Glavni cilj konvencije, naveden u preambuli, je sprovođenje zajedničke kriminalne politike u cilju zaštite društva od sajber kriminala, sto obavezuje zemlje koje su joj pristupila na izradu i usvajanje zakonodavnih instrumenata neophodnih za uspostavljanje ovlašćenja u dijelu istražnih operacija i efikasnog procesuiranja krivičnih djela počinjenih posredstvom ili u vezi sa računarima, uz naglasak na

---

<sup>6</sup> Jelena Matijašević, „Viskotehnološki kriminal u funkciji organizovanog kriminaliteta“, Organizovani kriminalitet izazov XXI veka, Novi Sad, 2012.

<sup>7</sup> Council of Europe, Budapest Convention on Cybercrime, European Treaty Series, No. 185, dostupno na linku: <https://rm.coe.int/1680081561> (17.03.2023.)

omogućavanju efikasnog i brzog rezima međunarodne saradnje. Konvencija inkorporira princip proporcionalnosti i poziva se na obavezu poštovanja odredbi o zaštiti ljudskih prava i sloboda, koja proizilaze iz Evropske konvencije o ljudskim pravima, Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima i drugim opšteprihvaćenim međunarodnim instrumentima.

Polazeći od potrebe za suzbijanjem sve većeg broja krivičnih djela koji imaju obilježja rasizma i ksenofobije, 1. marta 2006. godine stupio je na snagu Dodatni protokol uz Konvenciju o sajber kriminalu<sup>8</sup> kojim se od država koje ga ratifikuju zahtijevalo da unutar nacionalnog okvira kriminalizuju širenje rasističkog i ksenofobičnog materijala putem kompjuterskih sistema, kao i prijetnje i uvrede motivisane rasizmom ili ksenofobijom.

Posljednja intervencija u ovom domenu uslijedila je tačno dvije decenije nakon njenog stupanja na snagu, usvajanjem Drugog protokola<sup>9</sup> 2021. godine koji ima za cilj da poboljša operativne kapacitete istražnih organa obezbeđivanjem pravne osnove za efikasnu razmjene digitalnih dokaza i jačanje saradnje u prekograničnim istragama za sva krivična djela putem interneta.

Sama konvencija razlikuje četiri kategorije krivičnih djela u kibernetičkom prostoru: krivična djela protiv poverljivosti, integriteta i dostupnosti računarskih podataka i sistema, u čiji sastav ulaze nezakoniti pristup, nezakonito presrijetanje, ometanje i zloupotreba uređjaja (proizvodnja, prodaja, uvoz, distribucija), programa loziniki); djela u vezi računara, kod kojih su falsifikovanje i krađe podataka najučestaliji tipovi napada; djela u vezi sadržaja koja se odnose

---

<sup>8</sup> European Council, Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, ETS No. 189

<sup>9</sup> European Council, Second Additional Protocol to the Convention on Cybercrime on enhanced co-operation and disclosure of electronic evidence (CETS No. 224)

na posjedovanje, distribuciju, transmisiju, čuvanje ili činjenje dostupnim i raspoloživim ovih materijala, njihova proizvodnja radi distribucije i obrada u kompjuterskom sistemu ili na nosiocu podataka, kao i djela vezana za povredu intelektualne svojine u online prostoru (autorskih i srodnih prava koji obuhvataju reprodukovanje i distribuciju neautorizovanih primjeraka dela kompjuterskim sistemima).

Uprkos što i dalje nema univerzalan karakter, Budimpeštanska konvencija i njeni protokoli predstavljaju moćne mehanizme zaštite osnovnih sloboda, sprečavanje dispariteta između jurisdikcija i promovisanje koordinisane politike u međunarodnom sprovođenju digitalnih istraga. Iako države članice EU imaju dugogodišnje iskustvo u saradnji u krivičnim postupcima, novi izazovi poput 5G mreže i Cloud baza nalažu uspostavljanje novih kooperativnih mehanizama na globalnom nivou kako bi se umanjile posljedice postojeće regulatorne polarizacije i tehničko-tehnološke asimetrije u borbi protiv sajber kriminala.

### **Nacionalni okvir**

Crna Gora je Konvenciju o sajber kriminalu potpisala 2005. godine, a ratifikovala je četiri godine kasnije donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije, paralelno sa ratifikacijom i dodatnog Protokola o rasizmu i ksenofobiji i Konvencijom o zaštiti djece od seksualne eksploatacije i seksualnog zlostavljanja (CETS 201).

Na nacionalnom nivou krivična djela protiv bezbjednosti računarskih podataka propisana su u Glavi XVIII<sup>10</sup> Krivičnog zakonika. Prvo u nizu ovih krivičnih djela odnosi se na Oštećenje računarskih podataka i programa i podrazumijeva

---

<sup>10</sup> Krivični zakonik Crne Gore ("Sl. list RCG", br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i "Sl. list CG", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020)



neovlašćeno brisanje, izmjenu, oštećenje, prikrivanje, kao i sve druge načine na koje se računarski podatak ili program može učiniti neupotrebljivim. Propisani kazneni rasponi se kreću od novčane ili zatvorske kazne do jedne godine za osnovni oblik, do tri, odnosno pet godina za kvalifikovane obliku u zavisnosti od visine pričinjene štete. Zakonodavac kategoriše računarski podatak ili program kao pokretnu stvar, pri čemu se pod računarskim podatkom smatra svako izlaganje činjenica, podataka ili koncepata u obliku koji je pogodan za obradu u računarskom sistemu, uključujući tu i programe pomoću kojih računarski sistem vrši svoje funkcije, dok se pod terminom „program“ smatra se skup uređenih računarskih podataka na osnovu kojih računarski sistem vrši svoje funkcije.

Drugo u nizu ove kategorije krivičnih djela odnosi se na ometanje računarskog sistema, tj. računarsku sabotazu kojim se inkriminiše unos, uništenje, brisanje, izmjena, oštećenje ili prikrivanje sa namjerom za ometanjem rada računarskog sistema. Sam termin „računarski sistem“ KZ određuje kao „svaki uređaja ili grupu međusobno povezanih ili uslovljenih uređaja, od kojih jedan ili više njih, u zavisnosti od programa, vrši automatsku obradu podataka“. Ono što je cjelishodno naglasiti je da kvalifikovani oblik ovog djela podrazumijeva podatke i programe koji su od značaja za državne organe, javne službe, ustanove, privredna društva ili druge subjekte.

Sledeće krivično djelo se odnosi na pravljenje i unos računarskog virusa, podrazumijevajući pod tim terminom svaki „računarski program koji ugrožava ili mijenja funkcije računarskog sistema i mijenja, ugrožava ili neovlašćeno koristi računarske podatke“. Za ostvarenje svih elementa bića ovog krivičnog djela dovoljno je samo kreiranje računarskog virusa u namjeri njegovog unošenja u tuđ računarski sistem, a ukoliko je do unošenja došlo i time prouzrokovana materijalna ili nematerijalna šteta, propisana je novčana, odnosno, kazna zatvora do dvije godine.

Crnogorski KZ inkriminiše i računarsku prevaru u vidu unosa, izmjene, propusta unosa tačnog podatka, njegovog prikriivanja, tj. lažnog prikazivanja izmijeni ili ometanja rada računarskog sistema kojim se utiče na rezultat elektronske obrade, prenosa podataka i funkcionisanja računarskog sistema sa namjerom pribavljanja protivpravne imovinske koristi i prouzrokovanja štete. Ono što je karakteristično za ovo djelo je predviđenost isključivo zatvorske kazne u slučaju da je radnjom izvršenja prouzrokovana šteta, pri čemu se kazneni raspon kreće od šest mjeseci do dvanaest godina u zavisnosti od visine prouzrokovane štete.

Posljednja u grupi krivičnih djela protiv bezbjednosti računarskih podataka predstavljaju neovlašćeni pristup računarskom sistemu, neovlašćeno presrijetanje računarskih podataka i zloupotreba uređaja i programa.

Pored toga, zakonodavac propisuje novčanu, odnosno kaznu zatvora do jedne godine i za samo posjedovanje uređaja, računarskih programa, računarske šifre ili sličnih podataka putem kojih se može pristupiti računarskom sistemu, a koji su projektovani ili prilagođeni u cilju izvršenja nekog od prethodno navedenih djela.

### **Uloga i značaj digitalne forenzike**

Problematizovanje ovih pitanja neizostavno nas vodi na teren elektronskih dokaza i digitalne forenzike, kao kritično važnih, a istovremeno najosporavanijih mehanizama u borbi protiv sajber kriminala. Digitalna forenzika predstavlja nauku koja objedinjava informatiku i klasičnu forenziku, najjednostavnije shvaćenu kao proces prikupljanja digitalnih dokaza sa elektronskih uređaja.

Digitalna forenzika (često poznata i kao računarska forenzika) je grana forenzičke nauke koja obuhvata identifikaciju, izvođenje, ispitivanje i analizu materijala

pronađenog u cilju olakšavanja i unapređenju rekonstrukcije događaja koji su predstavljali kriminalne aktivnosti.<sup>11</sup>

Termin "digitalna forenzika" prvobitno je korišćen kao sinonim za kompjutersku forenziku<sup>12</sup>, ali se proširio na istraživanje svih uređaja koji mogu da skladište digitalne podatke, te je u najširem smislu možemo razložiti na forenziku baza podataka računarskih sistema, forenziku mobilnih uređaja i forenziku računarske mreže (u koju spada i Internet). Kao zvaničan datum „rođenja“ digitalne forenzike kao naučne discipline uzima se 1991. godina kada je održano zasjedanje Međunarodne asocijacije računarskih specijalista na kojem je zaključeno da su elektronski dokazi ravnopravni sa fizičkim predmetima, odnosno dokazima prikupljenim na tradicionalan način.<sup>13</sup> Na taj način, putem konfirmacije digitalnih dokaza kao adekvatnih za upotrebu pred sudovima, računarska forenzika se konstituisala kao zaseban segment forenzičke nauke, u čijem je fokusu prikupljanje i obrada legalno pribavljenih dokaza uskladištenih na računarima, kao i drugima digitalnim uređajima za skladištenje podataka.

Važno je istaći da je danas preko 90% informacija modernog društva stornirano u računarskim sistemima ili Cloud (oblak) bazama tako da su sve ređa krivična djela koja se ne mogu dokazati elektronskim dokazima, budući da gotovo iza svake ljudske aktivnosti današnjice ostaje „trag“ u formi digitalnog zapisa. Sa druge strane, inherentna fluidnost digitalnih zapisa i transnacionalni karakter kompjuterskog kriminaliteta postavljaju velike izazove u dijelu njihovog prikupljanja.

Kako se u Drugom dodatnom protokolu uz Konvenciju o kompjuterskom kriminalu eksplicitno navodi „dokazi o bilo

---

<sup>11</sup> Brian Carrier, "Defining digital forensic examination and analysis tools". International Journal of Digital Evidence, vol. 1, 2003.

<sup>12</sup> Mark Reith, Clint Carr, Gregg Gunsch, "An examination of digital forensic models". International Journal of Digital Evidence, vol. I, 2002, str. 4.

<sup>13</sup> IACS, Zasjedanje International Association of Computer Specijalists, Portland, 1991.

kom krivičnom djelu sve više storniraju u elektronskom obliku na kompjuterskim sistemima u stranim, višestrukim ili nepoznatim jurisdikcijama, zbog čega su potrebne dodatne mjere da bi se zakonito pribavili takvi dokazi u cilju omogućavanja djelotvornog odgovora krivičnog pravosuđa i podrške vladavini prava. Iz tog razloga svrha usvajanja Protokola je u razvoju mehanizama za unapređenje saradnje u oblasti kompjuterskog kriminala i prikupljanja dokaza u elektronskoj formi za bilo koje krivično djelo za potrebe konkretnih krivičnih istraga ili postupaka putem dodatnih alata koji se odnose na efikasniju uzajamnu pomoć i druge oblike saradnje između nadležnih organa, saradnju u hitnim situacijama i direktnu saradnju nadležnih organa i pružalaca usluga i drugih subjekata koji posjeduju ili kontrolišu relevantne informacije.<sup>14</sup>

Pored toga, često se dovodi u pitanje dokazna snaga elektronskih dokaza iz razloga visokog potencijala za manipulacije činjeničnog supstrata koji dovodi u sumnju njihovu vjerodostojnost, povjerljivost, integritet i stabilnost. Iako mogućnost kompromitacije dokaznog materijala nije ograničena na digitalne dokaze, daleko je jednostavnije izmijeniti i uništiti dokaze u digitalnom nego u fizičkom obliku (npr, veoma lako je promijeniti vrijeme prijema ili sadržinu poruke, emaila i sl.). Problem sa prikupljanjem dokaza dodatno je izražen kod podataka koji su u statusu enkripcije (data encryption), budući da sve veći broj kriminalnih organizacija koristi šifrovane komunikacione alate, što nameće istražnim organima posebne izazove u iznalaženju načina za legalan pristup ovim podacima.

---

<sup>14</sup> European Council, Second Additional Protocol to the Convention on Cybercrime on enhanced co-operation and disclosure of electronic evidence (CETS No. 224)

## **Elektronski dokazi i pravo na privatnost**

Problematizovanje prava na privatnost pojedinca u eri Interneta inteziviralo se paralelno sa ekspanzijom društvenih mreža, dominantno *Facebooka* kao jedne od najvećih, čije je uspostavljanje 2006. godine prouzrokovalo talas sličnih platformi. Njihova popularnost i eksponencijalni rast korisnika koji ih koriste za plasman velike količine ličnih podataka na dnevnom nivou, skrenuli su pažnju EU na potrebu za ažuriranjem regulatornog okvira zaštite ličnih podataka, što je uslovalo donošenje Opšte Uredbe za zaštitu podataka 2016/679 (General Data Protection Regulation - GDPR).<sup>15</sup>

Bitno je istaći da pravo na zaštitu podataka nije prepoznato Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP), te se ono tretira u okviru prava na privatnost. Opšta Uredba za zaštitu podataka stupila je na snagu 2018. godine sa zahtjevom da sve organizacije budu usklađene sa njenim odredbama, obzirom da detaljno definiše niz pravnih termina kao što su lični podaci, obrada podataka, kontrola podataka, procesor podataka itd.

Osnovni principi se mogu sažeti na sljedeće: zakonitost, pravičnost i transparentnost; ograničavanje svrhe; smanjenje, odnosno minimiziranje količine podataka; tačnost; integritet i povjerljivost. Uredba afirmiše transparentnost i odgovornost, ali pažnju međunarodne zajednice je u najvećoj mjeri privukla odredbama o ekstra teritorijalnoj važnosti. Naime, čl. 45, st. 1 GDPR-a predviđa da se prijenos ličnih podataka trećoj zemlji ili međunarodnoj organizaciji u pravilu može realizovati pod uslovom da Komisija odluči da treća zemlja osigurava adekvatnu zaštitu.<sup>16</sup> Iz tog rada je njeno donošenje praćeno brojnim navodima o potencijalnom ugrožavanju slobode govora i dramatičnim najavama da će GDPR dovesti do sloma Google-

---

<sup>15</sup> General Data Protection Regulation (EU) 2016/679, dostuono na: <https://gdpr-info.eu> (20.03.2023).

<sup>16</sup> Arben Murtezić, „Konvencija 108: aktuelni značaj i primjena“, Strani pravni život, god. LXIV, br. 3/2020, str. 101.

a i Facebook-a. Iako donošenje GDPR nije rezultirao krahom ovih platformi, više puta su bile na meti kažnjavanja zbog povreda njenih odredbi, od kojih je posljednja u nizu uslijedila od strane Irske komisije za zaštitu podataka (DPC) u januaru 2023. kojim je kompanija Meta Platforms (vlasnik Facebook-a i Instagram-a) kažnjena novčanom kaznom od 390 miliona evra.<sup>17</sup>

Novi podsticaj žustrim debatama o pravu na privatnost u kibernetičkom prostoru uslijedio je u u februaru 2021. godine, velikom istražnom operacijom, sprovedenom od strane policija Belgije, Francuske i Holandije, u kooperaciji sa EUROPOL-om i EUROJUST-om kojom su dekodirani tajni kanali kriptovanih komunikacija „Sky ECC“-a. Ovo je rezultiralo prikupljanjem ključnih informacija o preko stotinu planiranih kriminalnih operacija velikih razmjera, sprečavajući potencijalne situacije opasne po život i moguće žrtve. Raspoloživi podaci ukazuju da je na platformi sveukupno bilo oko 170 000 korisnika razmjenjivalo koji su putem nje razmjenjivali oko tri miliona poruka dnevno. Centralni infrastrukturni i aplikativni djelovi sistema su bili smješteni u Vankuveru odakle se i upravljalo sistemom sve do njenog gašenja od strane FBI-a. Šifrovane poruke su se za kratko vrijeme pozicionirale kao jezgro dokaza u brojnim predmetima, uključujući i najteže slučajeve organizovanog kriminala, rasplamsavši žustre debate o njihovoj vjerodostojnosti.

Otvaranje „Sky ECC“ Pandorine kutije, dotadašnjeg sredstva sigurne komunikacije među kriminalnim krugovima, proizvelo je seriju hapšenja i zaplijena širom Evrope, ali sa još uvijek neizvjesnim sudskim epilogom. Pitanje koje se otvorilo pred evropskim sudovima je da li bi ovaj svojevrsni dokazni gejzir treba i na koji način biti uzeti u razmatranje obzirom na njihov problematičan način pribavljanja u smislu povrede

---

<sup>17</sup> CNBC, Meta fined over \$400 million by top EU regulator for forcing users to accept targeted ads, dostupno na linku: <https://www.cnbc.com/2023/01/04/meta-fined-more-than-400-million-in-ireland-over-eu-privacy-breaches.html> (30.03.2023.)

prava na privatnost i potkrijepljenosti sudskim nalozima. Dok su pojedini sudovi odložili donošenje presuda sa zahtjevom za dodatnim pojašnjenjima u pogledu zakonitosti akvizicije, sudovi u Berlinu, Zvoleu, Utrehtu i Leuwardenu, su ih nedavno odbacili uz obrazloženje da Sky transkripti mogu predstavljati samo istražni operativan podatak, ali ne i kao validan osnov za zasnivanje presude. I dok apologete „Sky ECC“ vjerodostojnosti oštro kritikuju njihovo odbacivanje zbog protežiranje forme nad suštinom, tj. proceduralne korektnosti nauštrb potrebe za utvrđivanjem istine, ono je svoje uporište nalazi u u čvrstom moralnom argumentu da se suzbijanje kriminaliteta ne može sprovoditi njegovom proizvodnjom, tj. povredom prava privatnosti optuženih u postupku. Kao pravni osnov te argumentacije često se navodi odluka Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) u slučaju Dragojević protiv Hrvatske<sup>18</sup> iz 2015. godine, koji je proglasio nezakonitim dokaze pribavljene „nedovoljno obrazloženim“ sudskim nalogom za sprovođenjem mjera tajnog nadzora.

Međutim, teško je zanemariti dokaznu snagu Sky dokaza i njihovo izuzimanje u nekim slučajevima neodoljivo podsjeća na poznati knjiški primjer o izuzimanju dokaza u slučaju iznuđenja iskaza o mjestu zakopanog leša. Naime, u slučaju iznuđenog iskaza okrivljenog, ekskluzijsko pravilo nalaže izuzimanje, a samim tim i zabranu pretresa mjesta označenog u iskazu. To dalje znači da se leš koji bi u posmatranom primjeru predstavljao nezakonito pribavljeni dokaz, ne bi mogao uzeti u razmatranje, tj. smatrati da ne postoji, te u nedostatku drugih dokaza „očigledno krivog okrivljenog treba osloboditi optužbe što je u suprotnosti sa elementarnim osjećajem pravde kod ljudi.“<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Dragojević protiv Hrvatske, br. 68955/11 od 15.01.2015.

<sup>19</sup> Ištan Feješ, „Sistem izuzetaka od primjene teorije plodova otrovnog drveta“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br.2, Novi Sad, 2015, 523. Andreja Mihailović, „Probatio diabolica „plodovima otrovnog drveta“, Primena prava i pravna sigurnost, Zbornik radova 34. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava, tom I, Beograd 2021, 602.

Naravno da potreba za utvrđivanjem istine ne može biti opravdanje za povrede temeljnih ljudskih prava, zbog čega je krivični postupak često na meti gotovo nepomirljivo suprostavljenih zahtjeva – za utvrđivanjem istine i za zaštitom prava okrivljenih u postupku. Njegovu ambivalenciju je možda je najbolje ilustrovaao sudija Apelacionog suda Guido Calabresi ističući da: „ako postoji lakmus papir za razlikovanje takozvanih liberala od takozvanih konzervativaca onda je to definitivno pitanje nezakonitih dokaza.

Više od stava prema abortusu, više od pogleda na pravo i ekonomiju (...) stanovište prema nezakonitim dokazima je sasvim pouzdan indikator kojoj strani neko pripada.

Za liberala ono predstavlja stub prava na privatnost, od suštinskog značaja za zaštitu od predatorstva policije.<sup>20</sup> Za konzervativce, ono je apsurd kroz koji se provlače opasni kriminalci i jasan pokazatelj da sudovi preferiraju tehnikalije umjesto istine.“<sup>21</sup>

## **Zaključak**

Imajući u vidu da su mnoga tradicionalna krivična djela organizovanog kriminala migrirala u kibernetički prostor, evidentno je da je riječ o novom žarištu kriminalnih aktivnosti. Zato je opravdana konstatacija da su kriminalci današnjice postali digitalni domoroci, obzirom da sprovodeći aktivnosti na različitim lokacijama, prolaze kroz „praznine“ u pravnoj infrastrukturi razlicitih jurisdikcija koje im obezbjedjuju bezbjedan opstanak „ispod radara“ pravosudnih organa.

---

<sup>20</sup> Yale Kamisar, „Comparative Reprehensibility and the Fourth Amendment Exclusionary Rule“, Michigan Law Review, 86/1, Michigan, 1987, 43-45.

<sup>21</sup> Guido Calabresi, „The Exclusionary Rule“, Harvard Journal of Law & Public Policy, Harvard Society for Law & Public Policy. vol. 26, no. 1, 2003, 111.



Uzimajući u obzir da je preko 90% informacija modernog društva stornirano u računarskim sistemima ili Cloud bazama, jednostavno je izvesti zaključak da su sve ređa krivična djela koja se ne mogu dokazati elektronskim dokazima, budući da gotovo iza svake ljudske aktivnosti današnjice ostaje „trag“ u formi digitalnog zapisa. Međutim, dok digitalni zapisi sa jedne strane predstavljaju moćan dokazni resurs, sa druge strane je riječ o najranjivijem dokaznom sredstvu zbog visoke mogućnosti manipulacije koji bitno devalvira njihov dokazni potencijal.

Razmatrajući njihove imanentne razlike od tradicionalnih formi materijalnih dokaza, zaključuje se da aktuelni zakonski instrumenti nisu dorasli svim izazovima sprovođenja istražnih operacija koji uključuju njihovu obradu. Na taj način rapidna invazija informacionih i komunikacionih tehnologija (IKT) i paralelni rast kompjuterskog kriminaliteta nedvosmisleno ukazuje na potrebu za daljim normativnim aktivnostima na planu modernizacije postojećeg okvira za procesuiranje ovih djela.

Uprkos svom instrumentalnom karakteru, krivični postupak je više od procedure jer odvajajući nevine od krivih, predstavlja vjerovatno najvjerodostojnije otjelotvorenje civilizacijske težnje za pravdom. Budući da svoj legitimitet crpi iz proceduralne korektnosti koja je vrlo podložna koliziji sa načelom efikasnosti, ne iznenađuju kritike da je, uprkos plemenitim aspiracijama, „procesni puritanizam“ savremenosti zasjenio čak i potrebu za utvrđivanjem istine u krivičnom postupku.

Još manje iznenađuje činjenica da je u aktuelnom mozaiku užarenih pitanja vjerodostojnosti Sky ECC dokaza, tematika nezakonitih dokaza zauzela centralno mjesto kao ugaoni kamen strukturalne napetosti između nacionalnih bezbjedonosnih imperativa suzbijanja kriminala i zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda optuženih.

Iz tog razloga bi se pri tematizovanju vjerodostojnosti elektronskih dokaza bilo cjelishodno zamisliti se, u duhu izjave B. Frenklina, da društvo koje nije spremno da se odrekne malo slobode zarad malo bezbjednosti možda zaista ne zaslužuje ni slobodu ni bezbjednost.

### **Summary**

The exponential growth of information and communication technologies (ICTs) and the accompanying increase in computer criminality showcase indisputably the demand for electronic evidence in order to address and prevent illegal activities on the web. Alongside offenses involving the utilization of computers, the recent phenomenon is that many conventionally organized criminal activities have migrated into cyberspace. While examining the authenticity of digital data, it is essential to take into account who generated the evidence, the techniques and equipment that were being employed, and the chain of custody along the whole lifetime of the digital evidence.

By analyzing the current national and international legislation, with a focus on the Budapest Convention and its additional protocols, the paper comes to the conclusion that, due to their shortcomings in addressing all questions regarding the legal treatment of electronic evidences, there is a critical demand for additional normative activities in terms of harmonizing all contemporary requirements in processing cybercrime with the rapid development of ICTs.



**Valentina PAVLIČIĆ**<sup>1</sup>

**PRAVNI PUT KA DJELOTVORNOM ODUZIMANJU  
IMOVINSKE KORISTI STEČENE KRIMINALNOM  
DJELATNOŠĆU**

**Postizanje zlatne niti između javnog interesa društva  
kao cjeline i individualnih ljudskih prava**

Brojni su povodi koji su me opredijelili da ponovo skrenem pažnju na dobro poznatu krivičnopravnu maksimu da niko ne može zadržati imovinsku korist stečenu krivičnim djelom, budući da savremeni, organizovani i teški oblici privrednog kriminaliteta, kao i krivična djela sa elementima korupcije imaju za cilj sticanje imovinske koristi i moći. Kao što nam je poznato, pojam oduzimanja imovinske koristi doseže do najranijih dana stvaranja, kako prava, tako i pravne države, ali njegov naglašeni normativni značaj sveprisutniji je zadnjih decenija prošlog vijeka, kao i u sadašnjem trenutku. Ukoliko ovaj pojam posmatramo sa aspekta sudske prakse, uvidjećemo da su pravni praktičari (ovo se naročito odnosi na nosioce tužilačke i sudske vlasti) veći značaj posvećivali ostvarivanju norme da se počinio organizovanog i koruptivnog kriminala pravično i odgovarajuće krivično kazne, dok je oduzimanje imovine, koja proističe iz tih krivičnih djela ili za koju ne postoji adekvatan zakonski osnov „ostavljano po strani“ ili se koristilo prilikom ocjene okolnosti, koje utiču na odmjeravanje kazne.

---

<sup>1</sup> Zastupnica Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu

Savremeni oblici kriminaliteta pokazali su da su glavna nit i cilj u involviranje i pripadništvo određenoj kriminalnoj grupi isključivo vezani za stvaranje finansijske i materijalne moći, koja se dalje koristi za podmićivanje i koruptivno djelovanje nosilaca javnih ovlašćenja, a posebno onih koji imaju karakter odlučivanja ili su nosioci vlasti.

Naš nacionalni pravosudni sistem nije ostao izvan ovakvog oblika djelovanja, već je suočen sa složenim i teškim oblicima kriminaliteta, koji kako po svojoj sadržini, tako i po formi prevazilazi nacionalne granice i obuhvata sve elemente organizovanog, privrednog, finansijskog, ali i kriminaliteta sa elementima korupcije, sa jednim istim ciljem jačanje pozicije u materijalnom smislu i sticanje imovinske koristi velikih razmjera.

U tom smislu, pitanje oduzimanja imovinske koristi nezakonitog porijekla, kako za državu i njen aparat, tako uopšte za zdravo i demokratsko društvo, predstavlja izuzetno značajnu i najdjelotvorniju alatku za uspješno suprotstavljanje i borbu protiv ovih oblika kriminala, jer ukoliko obezbijedimo djelotvoran, a ne kvazi formalan sistem oduzimanja imovinske koristi, osiguraće se sa jedne strane povratak jednakosti u distribuciji materijalnih dobara u društvu, dok će se sa druge strane pojedinci i kriminalne organizacije lišiti osnovne poluge koja ih pokreće za izvršenje novih krivičnih djela. Jednostavno rečeno, na ovaj način državni sistemi nastoje ponovno uspostaviti poredak prije izvršenja krivičnog djela.

Procjene i istraživanja sa međunarodnog nivoa ukazuju na veoma značajnu finansijsku odnosno materijalnu korist, koja se ostvaruju ovim putem, a samo jedan mali dio uspije da se identifikuje, a još manji dio da se, bilo privremeno, bilo trajno oduzme u određenoj vrsti postupka (specifičnost navedenog postupka zavisi od pravnog sistema zemlje u kojoj se provodi). Procenat tako identifikovane i oduzete imovinske koristi kreće se oko jednocifrenog, što ukazuje da imamo veliki jaz i disproporciju između ostvarene imovinske koristi koja sa

sobom nosi karakter nezakonitosti u njenom pribavljanju i njenog dijela koji se identifikuje, sa jedne strane i onoga što se uspije oduzeti, sa druge strane.

Od ovoga nije izuzeto ni naše društvo niti pravni sistem i svjedoci smo da u dosadašnjoj sudskoj praksi nemamo baš zapažene rezultate, stoga je neophodno uložiti, kako intelektualne i stručne, tako i kadrovske napore, kako bismo se približili državama koje imaju uređene i djelotvorne pravne i praktične sisteme za oduzimanje ove vrste imovinske koristi. U tom smislu, potrebno je raditi na preduzimanju brojnih aktivnosti koje će najprije unaprijediti zakonski i procesni sistem do nivoa potrebnog kvaliteta, a potom i usavršiti ga, bez obzira na razlike i tumačenja koja postoje, kako u pravnoj prirodi samog instituta, njegovom zakonskom uređenju, prisutnim i već postojećim modalitetima dokazivanja postojanja imovinske koristi nezakonitog porijekla. U tom smislu, države su razvile određene modele i oblike u pogledu pristupa oduzimanju imovinske koristi nezakonitog porijekla. Koji će oblik određena država uspostaviti i izabrati u nacionalnim okvirima za primjenu, isključivo je diskreciono pravo same države i njenog nacionalnog zakonodavstva. Upravo na to nam ukazuje bogata sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: „Evropski sud“ ili „Sud“) „države imaju široku slobodnu procjenu (margin of appreciation) prilikom sprovođenja politika za borbu protiv organizovanog kriminala, uključujući i oduzimanje nezakonito stečene imovine“. <sup>2</sup>

### **Restorativna pravda**

Pravni standard restitutio in integrum, prisutan još od rimskog doba i dalje je veoma zastupljen u radu i praksi u većini država zapadne demokratije. Ukoliko kao evropska

---

<sup>2</sup> Arcuri i drugi protiv Italije (odl.), predstavka br. 52024/99, 05. jul 2001. godine

država, koja pretenduje da ostvari svoj glavni spoljnopolitički cilj - da se pridruži porodici modernih demokratija, gdje je vladavina prava u fokusu i u osnovi svega - institucije, u čijoj su nadležnosti ova pravna pitanja, ne mogu ostati nijeme i tolerisati da ostvarena materijalna korist, koja je nastala ili nastaje kao rezultat teških oblika privrednog i finansijskog kriminaliteta, ostane onima koji su je na taj način i pribavili. Potrebno je obezbijediti kvalitetan pravni sistem, normativno usklađen sa ustavnim okvirom, a nakon toga obezbijediti njegovu praktičnu primjenu na svim nivoima. Institut restitutio in integrum dolazi do izražaja isključivo dosljednom primjenom, a to je da niko ne može zadržati bilo koju „imovinu“ ili „korist“ koju ostvari nekom vrstom „neprava“ odnosno kršenjem zakona.<sup>3</sup>

Kada dođe do ugrožavanja nekog prava izvršenjem krivičnih djela, državne institucije nastoje da u najvećoj mjeri postignu situaciju vraćanja stvari na stanje koje je postojalo prije nego je došlo do kršenja zakona i nastupanja štetnih posljedica sa jedne strane, a stvaranja nezakonite dobiti ili koristi, sa druge. Ovo je osnova savremenog, modernog i evropskog prava, u skladu sa moralnim - etičkim shvatanjima većine demokratski uređenih država, jer sa obezbjeđivanjem i ostvarivanjem ovog cilja uticaće se i na prevenciju ove vrste kriminaliteta.

Kako i na koji način vršiti prevenciju?

Počinioci se opredjeljuju da vrše krivična djela, ukoliko im se ukaže da je imovina i korist do koje dolaze na taj način, višestruko veća od rizika i posljedica sa kojima se mogu suočiti, ako budu na neki način otkriveni. Ukoliko se potrudimo i stvorimo najprije zakonski ambijent, a potom obezbjedimo njegovu djelotvornu primjenu u praksi i sprovedemo u realnost situaciju da je korist koja se postiže kriminogenim ponašanjem mnogo manja, zasigurno ćemo

---

<sup>3</sup> Johan Boucht, *The Limits of Asset Confiscation: On the Legitimacy of Extended Appropriation of Criminal Proceed*, Book 2017



doprinijeti smanjenju broja tako počinjenih kriminalnih ponašanja, a posljedično i smanjenju obima tako stečene nezakonite dobiti. U javnim diskusijama, kako od strane stručne, tako i laičke javnosti, veoma često čujemo da kriminalce treba „pogoditi“ tamo gdje su najranjiviji i gdje se osjećaju najviše povrijeđenima, a to je svakako njihova ostvarena imovinska korist. Državne institucije u čijoj se nadležnosti nalazi primjena ovih i ovakvih zakonskih odredbi, odlučno, jasno i realno moraju staviti u izgled, da će se prema svakom ko je na nezakonit način došao do određene imovinske koristi, postupati na isti način i nezakonito stečena imovinska dobit oduzeti, uz staru latinsku maksimu *La legge è uguale per tutti*. Na ovaj način, doprinijeće se demotivaciji za kriminalnim ponašanjem i poslaće se snažna poruka da će takva imovina biti oduzeta. Kao dugogodišnji, krivični sudija smatram da se na ovaj način šalje mnogo jači, djelotvorniji efekat od same krivičnopravne sankcije koja sleduje nakon pravično sprovedenog krivičnog postupka. Dakle, u centru pažnje je oduzimanje imovinske koristi koja je stečena ili je u vezi sa kriminalnim radnjama ili se njeno porijeklo ne može dokazati.

Mjera oduzimanja imovine i imovinske koristi koja proističe iz nezakonitih djelatnosti ima karakteristiku da djeluje i u pravcu generalne, ali i specijalne prevencije. Treba imati na umu da se radi o mjeri koja se ne može podvesti pod krivične sankcije, ali na poseban, specifičan i efikasan način ima u određenom smislu istu svrhu koju imaju i krivične sankcije. Svojom preventivnom svrhom, država uz sve proceduralne zaštitne mjere iz sudske prakse Evropskog suda, može uticati da oduzeta imovina neće moći biti korištena kod budućih kriminalnih radnji. Na ovaj način će se djelotvorno uticati na smanjenje učešća u kriminalnim aktivnostima pojedinaca, a i na samu atraktivnost za učešće u istim.

Kada govorimo o pojmu imovine i imovinske koristi u krivičnopravnom smislu, treba imati u vidu, da kada je u pitanju određenje ovih mjera, kako u pravnoj teoriji, tako i u

praksi, predstavljaju veoma sporno pitanje. Sa jedne strane, radi se o pravnoj, ali i o ekonomskoj kategoriji koja ima svoju knjigovodstvenu vrijednost. Tako se kod većine država oduzimanje imovine poistovjećuje sa imovinskopравnim zahtjevom oštećene strane i praktično su nekada identična. U tom smislu, dolazi do izražaja i kompenzacijski karakter ove mjere. U određenim situacijama, u zavisnosti od nacionalnog zakonodavnog okvira, postoje situacije da se nakon sprovedenog krivičnog postupka, oduzima imovina i njena vrijednost preusmjerava ka kompenzaciji imovinskopравnog zahtjeva, a katkada se preusmjerava u fondove za obeštećenje žrtava oštećenih krivičnim djelima. Pravni sistemi koji su razvili ovaj model, upravo na taj način uvode posredni i neposredni kompenzacijski karakter ove mjere. Takođe, veoma je prisutna praksa da se sredstva dobijena na ovaj način stavljaju na raspolaganje i korišćenje društvenoj zajednici odnosno, pravosudnim, tužilačkim, policijskim ili socijalnim ustanovama.

Nadalje, kada je riječ o lepezi krivičnih djela gdje je imovinska šteta koja je njime napravljena jedno od obilježja bića samog krivičnog djela ili imovinska korist koja je pribavljena nucleus kriminogenog ponašanja, po zahtjevima krivičnog postupka koji su izuzetno formalni, potrebno je utvrditi na jasan i precizan način visinu tako pribavljene koristi. Ovo ponekad predstavlja poteškoću, jer se pod korist ubraja i nagrada za izvršeno djelo koju je u određenim slučajevima otežano utvrditi, pa se dešava da se određeni učesnici za ostvarivanje određenog imovinskopравnog zahtjeva upućuju na građanski postupak. Navedene situacije, posmatrano sa stanovišta zaštite prava pojedinaca, mogu od strane Evropskog suda biti okarakterisane kao pretjerani formalizam ili pretjerani teret, koji se nameće određenoj strani u postupku, posebno oštećenoj strani odnosno žrtvi krivičnog dje

## **Karakter i pravna priroda mjere oduzimanja imovinske koristi pribavljene krminogenim ponašanjem**

Posmatrajući pravnu prirodu instituta oduzimanja imovine u zemljama članicama Savjeta Evrope uočavaju se različiti pristupi. Prije svega, pristup u nacionalnim okvirima zavisi od niza faktora, ali ono što je zajedničko za uspješniji efekat u praksi, jeste odlučnost i sinergija nacionalnih organa da se izbore sa ovom vrstom devijantnog ponašanja i smanje ukupnu prisutnost nezakonite dobiti u društvenom dohotku. Dakle, neophodna je čvrsta politička volja, stabilne, kredibilne državne institucije, kako bi se pozitivni efekti ostvarili na praktičnom nivou. Niz međunarodnih institucija, među kojima i Parlamentarna skupština Savjeta Evrope, pozvale su sve države da, između ostalog, obezbijede oduzimanje imovine nezakonitog porijekla i mimo odredbi krivičnog zakonodavstva.

Transnacionalni uticaj organizovanog kriminala i korupcije, koja se odvija kroz do sada nezabilježen i u velikoj mjeri rasprostranjen novi vid komunikacije, u okviru operacija EncroChat, Sky ECC i ANOM1, predstavlja alarm za nacionalne države da shvate da sa dosadašnjim konvencionalnim načinima i sredstvima nije moguće dati kvalitetan odgovor na sve veće generisanje imovine nezakonitog porijekla. Upravo posebne istražne/dokazne tehnike predstavljaju i posebnu vrstu odgovora na ove oblike kriminala i sastavni su i nužni dio krivičnog pravnog odgovora, koji države u tom smislu koncipiraju kao reakciju.

Polazeći od premise da je „pravno nedopustivo, nepravedno i nemoralno da bilo ko zadrži ono što je stekao izvršenjem krivičnog djela, uključujući i ono što je dobio za izvršenje djela“, imamo države koje su u svojim nacionalnim krivičnim zakonodavstvima ovaj institut podvele pod posebnu krivičnopravnu sankciju. Zakonodavni koncept kakav je bio na snazi u državama regiona (koje potiču iz istog pravnog miljea), među kojima je i naša država, bazirao se na ovom principu, ali

je isti napušten i modifikovan u zavisnosti od zemlje do zemlje i uglavnom je zadržan krivičnopravni aspekt, koji podrazumijeva postojanje pravosnažne krivične osude određenog lica. Tako imamo, da se uz osnovnu krivičnopravnu sankciju za pojedina krivična djela kao obavezna izriče i ova vrsta mjere, koja poprima na taj način karakter krivičnopravne sankcije. Nadalje, primjer tretiranja ovog pravnog instituta postoji u francuskom pravnom sistemu već vjekovima i mjera oduzimanje imovinske koristi može se izreći uz kaznu zatvora ili uz novčanu kaznu, ali postoji mogućnost njenog izricanja i samostalno. Kako i na koji način će se ista primijeniti, zavisi od vrste i oblika krivičnih djela, pa tako imamo confiscation generale des biens kod npr. organizovanog kriminala, krivičnih djela u vezi sa zloupotrebom droga, trgovine ljudima, pranja novca. Oduzimanje imovine će se sprovesti bez obzira da li se radi o imovini koja je proistekla izvršenjem tog krivičnog djela, već će se oduzeti i sva imovina osobe koja je optužena, a za koju nije moguće dokazati zakonito porijeklo. Kada se desi situacija da je protivzakonita imovina nedostupna, zakon je predvidio mogućnost da se prema tom licu odredi novčana kazna u iznosu koji odgovara visini pribavljene dobiti. Ovaj način koji reguliše unutrašnje zakonodavstvo ne ostavlja mnogo mogućnosti da bilo ko može zadržati ono što je nezakonito stekao.

Dakle, jedan dio država je ovu mjeru vezao za sam krivični postupak i postojanje pravosnažne sudske presude, pa ukoliko se pravosnažno dokaže i osudi određeno lice onda se prema njemu po sili zakona može primijeniti mjera oduzimanja imovinske koristi. U ove pravne sisteme spada i crnogorski pravni sistem koji je najprije kroz Zakonik o krivičnom postupku 2009. godine, a potom 2015. godine donošenjem posebnog zakona uveo odredbe koje se tiču oduzimanja imovine proistekle iz krivičnog djela. Međutim, ukoliko se posmatra efekat primjenjivosti u praksi ovog zakona (djelimično izmijenjen 2019. godine), složićemo se da isti nije

ostvario zapažene rezultate. U tom smislu, u crnogorskoj sudskoj praksi riješeno je svega par slučajeva, gdje je došlo do oduzimanja imovine nezakonitog porijekla, što je sa jedne strane rezultiralo time da se na nacionalnom nivou vode široke rasprave, kako laičke, tako i stručne javnosti u vezi predloženih izmjena i dopuna ovog zakona, koji je od strane Vlade upućen skupštinskoj većini.

Kao što sam prethodno navela, u evropskom pravnom sistemu ne postoji istovjetan i jedinstven pristup ovom pravnom pitanju, odnosno koja će se vrsta postupka ispitivanja i oduzimanja imovine nezakonitog porijekla sprovesti. Sa tog aspekta oduzimanje imovine u zavisnosti od države do države sprovodi se u:

1) krivičnom postupku, na osnovu osuđujuće presude ili pak u okviru proširenog oduzimanja, kada se imovina izvršioca ili drugih lica oduzima na osnovu pretpostavke da proističe iz krivičnog djela. Ovaj model je prisutan kako u našem nacionalnom pravnom sistemu, tako i u zemljama okruženja.

2) administrativnom postupku, primjenom mjera preventivnog karaktera, „*misure di prevenzione patrimoniale*”<sup>4</sup>, posebno u cilju borbe protiv organizovanog kriminala. Država koja se po ovom modelu prepoznaje je Italija, s obzirom na to da je u cilju što boljih rezultata na polju borbe protiv mafije uvela tzv. Rognoni - La Torre legge.

3) Konačno, određene jurisdikcije, poput Ujedinjenog Kraljevstva i Irske imaju građanskopravni model oduzimanja, koji se ne zasniva na postojanju krivice određenog izvršioca, pa u vezi sa tim i oduzimanja imovine, već je postupak usmjeren na porijeklo imovine. (in rem)

Kada je u pitanju italijanski model, koji je u pravnoj teoriji i praksi poznat kao model usmjeren protiv mafije, valja

---

<sup>4</sup> La materia delle misure di prevenzione, oggetto di molteplici interventi normativi nel corso degli anni, è stata raccolta ed armonizzata nel c.d. Codice antimafia (d.lgs. n. 159/2011), oggetto di recenti modifiche per mezzo del d.l. 18 febbraio 2015, n. 7 (conv. con modd. dalla l. 17 aprile 2015, n. 43) e, da ultimo, della legge 7 ottobre 2017, n. 161.

Podsjetiti da je isti nastao kao odgovor italijanskih vlasti u borbi protiv sve većeg oblika rasprostranjenosti djelovanja mafije, ne samo na jugu Italije, već njeno sve zastupljenije širenje u preostalom dijelu zemlje. Ovakav način postupanja opravdan je činjenicom da se nakon Drugog svjetskog rata zemlja susrela sa naglim porastom i rasprostranjenošću uticaja mafije i organizovanog kriminala i tražili su model koji će im na praktičnom nivou donijeti najviše rezultata i kao takvog ga razvijali još od šezdesetih godina prošlog vijeka. Prvenstveno su otpočeli sa ličnim/personalnim mjerama, koje su imale preventivan karakter, a nakon toga su im dali i karakter konfiskacije. U tom smislu, u septembru 1982. godine donijet je zakon, koji je nazvan po njegovom inicijatoru za donošenje, italijanskom poslaniku i visoko pozicioniranom predstavniku komunističke partije Italije Piu la Torre, koji je i sam postao žrtva mafije, s obzirom na to da je ubijen u aprilu 1982. godine. O značaju primjene ovog zakona, već četiri decenije u nacionalnom pravnom sistemu Italije najbolje govori njegova praktična primjena. Prilikom donošenja ovog zakona, ali i tokom njegove primjene, već skoro četrdest godina, Italija je uspjela da proizvede zakonske norme koje su „the country was hit in the heart, producing legislation that does not seem written 40 years ago“<sup>5</sup>. Upravo ovo ukazuje da je obezbijedena velika sinergija unutar nacionalnih institucija odnosno Vlade, pravosudnog sistema i civilnog društva u borbi protiv mafije kao preduslova postizanja značajnih efekata na praktičnom nivou. Uspostavljanje specijalizovanih tijela kao što su National Anti-Mafia i Anti-Terrorism Directorate (DNAA) svakako su doprinijeli uspješnoj praktičnoj primjeni, dok se administrativan pristup za oduzimanje imovine nezakonitog porijekla odvija kroz ustanovljavanje jedne vrste finansijske policije, kao posebnog organa - Guardia di Finanza, koja ima ovlašćenja da može postaviti i zatražiti dokaz o porijeklu određene robe ili imovine, bez prethodnog razloga. Valja istaći

---

<sup>5</sup> Antonio Balsamo, the President of the Court of Palermo, 2022

da kao prethodan uslov za primjenu ovih mjera jeste postojanje dovoljne - razumne sumnje da je određena imovina nezakonita, odnosno da se njeno porijeklo ne može dokazati ili da postoji očigledna nesrazmjera između zakonitih prihoda i postojeće imovine koju neko lice posjeduje. Koju mjeru će preduzeti, opredjeljuje tužilački organ koji u samom početku procjenjuje šta je efektivnije i efikasnije za dobijanje rezultata u pozitivnom smislu. Navedeni način oduzimanja imovine nije nepoznat Evropskom sudu, koji je ispitujući administrativan karakter oduzimanja imovine u nekoliko svojih presuda potvrdio njegovu mogućnost i ispravnost u primjeni.

Vrijedno je pomenuti još jedan pristup koji se može naći u određenim državama, kada je u pitanju pravna priroda instituta oduzimanja imovinske koristi, gdje se ovaj institut tretira posebnom krivičnopravnom mjerom, koja je izdvojena iz sistema krivičnih sankcija. Na ovaj način države svojom reakcijom nastoje primijeniti restorativan karakter, to jest da se oduzimanjem nezakonite dobiti i imovine koja nema svoje zakonito porijeklo uspostavi imovinskopravno stanje, kakvo je bilo prije nego što je to lice ili grupa počinila kriminogena ponašanja. Dakle, svrha je uspostavljanje pređašnjeg stanja i po tome se ova mjera sui generis razlikuje od sankcije. Kada su u pitanju krivične sankcije, imamo situaciju da se one odnose na ličnosti i izriču se nakon osuđujućih presuda, a u ovoj situaciji institut oduzimanja imovine nezakonitog porijekla primjenjuje se i na druga lica (tzv. institut proširenog oduzimanja imovine) protiv kojih se ne vodi postupak. Dakle, postupak je usmjeren prema imovini - in rem, stvarima koje se mogu dovesti u vezu sa krivičnim djelima, a ne prema ličnostima. Ovo je jedna vrsta sui generis, mješovitog instituta koji ima i krivičnopravni i građanskopravni karakter, jer se dijelom povezuje sa građanskim normama. Cilj koji se želi postići je onemogućiti i zabraniti stvaranje bogatstva nezakonitim radnjama, ako do toga dođe onda uspostaviti - vratiti imovno stanje koje je postojalo prije navedenog

ponašanja. Dakle, osim postojećeg i do sada predviđenog oduzimanja imovine nezakonitog porijekla u krivičnom postupku, koji je bio uslovljen donošenjem pravosnažne krivične presude, te proširenog oduzimanja imovinske koristi, takođe u krivičnom postupku koji predstavlja jednu vrstu prelaznog modela u procesu oduzimanja imovine, pojedine države su uvele još jedan vid, a to je trajno oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću - krivičnim djelom, koji se ne temelji na osuđujućoj presudi za krivično djelo (non-conviction based confiscation), već se njeno oduzimanje sprovodi u građanskom postupku.

Kada govorimo o ovom vidu postupka, kako sa normativnog, tako i sa aspekta praktične primjene, koristim priliku da istaknem da građanskopravni model oduzimanja imovine nije nepoznanica Evropskom sudu, koji je ispitujući prirodu ovog modela oduzimanja imovine, u svojim odlukama potvrdio mogućnost, valjanost i opravdanost njegove primjene i kroz svoju praksu ukazao na relevantne standarde. Pritužbe u ovim predmetima, Evropski sud je uglavnom ispitivao kroz prizmu potencijalne povrede zaštite imovine (član 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju), povrede pretpostavke nevinosti (član 6 stav 2 Konvencije) i zabrane retroaktivne primjene prava (član 7 stav 1 Konvencije).

Ono što je bitno istaći jeste, da Evropski sud uvijek naglašava široko polje slobodne procjene država članica odnosno slobodu svake države da sama uredi svoje nacionalno zakonodavstvo i odabere odgovarajući model oduzimanja imovinske koristi, koji u skladu sa društveno-političkim stanjem i okolnostima u datoj državi, može iznjedriti najbolje rezultate. Implementacija u praksi određenog modela oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću i njeni rezultati zavisice umnogome od spremnosti i volje same države i njenih organa da se uhvate u koštac sa različitim oblicima kriminaliteta i oduzmu ono što je za njih najvrijednije,



a to je nelegalno stečena imovinska korist i time obezbijede da se kriminal ne isplati.

Dakle, upravo je na kreatorima nacionalnih politika, da kroz strukturnu analizu do sada primjenjivih pravnih normi iz ove oblasti sagledaju praktične efekte njihove primjene, proklamuju da je državni cilj da se pitanje oduzimanja imovine nezakonitog porijekla proširuje kroz zakonodavne mogućnosti njenog oduzimanja i u građanskom postupku, koji bi bio u skladu sa međunarodnim standardima procesnih garancija učesnika tog postupka. Kada se ima u vidu sistem građanskog oduzimanja imovine postoji niz prednosti ove vrsta postupka, a glavne prednosti su:

- budući da krivična osuda nije uslov, građanskopravno oduzimanje imovine ne može da bude spriječeno postojanjem imuniteta, nemogućnošću ekstradicije, nedostupnošću osumnjičenog i nedovoljnim dokazima po krivičnom standardu dokazivanja;
- građanskopravno oduzimanje imovine omogućava oduzimanje imovine u slučajevima gdje zbog smrti i bjekstva osumnjičenog/ih i postojanja drugih okolnosti koje trajno isključuju krivično gonjenje konfiskacija i oduzimanje nijesu mogući;
- građanskopravno oduzimanje imovine omogućava trajno oduzimanje, kada je okrivljeni oslobođen u suđenju pred krivičnim sudom, npr. zbog toga što dokazi, nijesu ispunili krivični standard dokazivanja (standard „izvan svake razumne sumnje“ - „beyond a reasonable doubt“);
- tužbe u građanskopravnom smislu za ovu vrstu postupka tretiraju se po nižem, građanskopravnom standardu dokazivanja (standard veće vjerovatnoće), a ne standardu „izvan svake razumne sumnje“.

Konačno, sistem građanskopravnog oduzimanja imovine komplementaran je u odnosu na sistem konfiskacije nakon krivične osude okrivljenog i sa uvođenjem u nacionalni pravni okvir, države bi zaokružile sveobuhvatan pristup povraćaju

imovine, koja ima nezakonito porijeklo i tako pravno uređeni sistemi ne bi ostavili prostor da van okvira zakona izmakne bilo kakva imovina, koja je stečena, a za koju ne postoji jasan zakonski osnov, već ista sa sobom nosi primjesu nezakonitosti. Drugi par rukava je primjena, sposobnost, stručnost, organizovanost, kohezija svih aktera koji učestvuju u ovom procesu, jer ovo nije postupak koji se tiče samo organa policije, tužilaštva ili suda, ovo je postupak koji se tiče sinergije svih državnih organa, jer isti mora biti cilj državne politike u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. Dakle, do promjene na ovom polju neće doći samo po sebi, ukoliko ne postoji čvrsta politička volja kako bi se obezbijedilo da oduzimanje imovinske koristi predstavlja cilj državne politike.

Ukoliko dođe do uvođenja mogućnosti u zakonodavni okvir oduzimanja imovine bez osuđujuće krivične presude, po mom mišljenju, kao pravnom praktičaru i poznavacu međunarodnih standarda, isto bi predstavljalo veliki iskorak našeg nacionalnog zakonodavstva, jer se njime omogućava ciljani i usmjereni pristup oduzimanju imovine nezakonitog porijekla, bez neophodnosti dokazivanja krivice u procesno zahtjevnom krivičnom postupku. Kod ove vrste postupaka dovoljno je dokazati postojanje veze između imovine čije se zakonito porijeklo ne može dokazati i opšteg kriminalnog ponašanja, prema mnogo nižem standardu „veće vjerovatnoće“, a ne standardu „van svake razumne sumnje“ kakva se zahtijeva u krivičnom postupku i bez neophodnosti utvrđivanja nečije krivice pravosnažnom krivičnom presudom.

Na samom startu, kod građanskog oduzimanja imovine, teret dokazivanja je na tužilačkoj organizaciji, jer je upravo taj organ nadležan za sprovođenje finansijske istrage, uz koju eventualno može da vodi i krivičnu istragu i na njemu su prvi koraci za prikupljanje dokaza i činjenica, koji ukazuju na postojanje očigledne nesrazmjere između vrijednosti imovine lica u odnosu na kojeg je usmjeren postupak, dok se u kasnijoj fazi teret dokazivanja prebacuje na tuženog, koji je dužan da

ukoliko ospori tvrdnje nadležnog tužilaštva dostavi dokaze za isto.

Po mom razumijevanju prava i postupaka, svakako da se ovim postupcima ne mogu baviti svi nosioci pravosudnih institucija, već se treba ići na usko specijalizovane, edukovane i osposobljene pojedince u pravnim institucijama, koji su u toku sa svim međunarodnim i pravnim standardima, kao i sudskom praksom Evropskog suda, kada je ova tema u pitanju. Na osnovu svih analiza i razmatranja za sprovođenje ove vrste postupaka, neophodno je posjedovanje znanja za primjenu posebnih dokaznih radnji, u kom smislu je neophodno obezbijediti izgradnju, kako na personalnom, tako i na stručnom nivou. Ukoliko bi se odabir i primjena posebnih dokaznih radnji za identifikaciju i oduzimanje ove vrste imovine vršila shodno svakom pojedinačnom slučaju (važan je izbor adekvatnih mjera i radnji) smanjilo bi se vrijeme na najkraću moguću mjeru, koje je potrebno za uspješno okončanje postupaka. Svakako, od krucijalnog značaja je uspostavljanje mehanizma za brzu međunarodnu saradnju, koja se ukaže potrebnom za sprovođenje, naročito kada je u pitanju privremeno zamrzavanje - blokiranje imovine.

Evropski sud, ovu vrstu postupaka ispituje kroz tzv. tri (3) filtera, kojih se nacionalni organi moraju pridržavati od samog početka do okončanja cjelokupnog postupka.

Dakle, oduzimanje i zaplijena imovinske koristi stečene krivičnom djelatnošću, koje nije zasnovano na osudi, biće u skladu sa Evropskom konvencijom, ukoliko je to miješanje u pravo na zaštitu imovine<sup>6</sup>:

- zakonito
- teži legitimnom cilju
- proporcionalno – srazmjerno

---

<sup>6</sup> James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, predstavka br. 8793/79, 21. februar 1986. godine

Dok prva dva uslova najčešće nijesu sporna (budući da je većina ovih mjera sprovedena na osnovu zakona, sa legitimnim ciljem suzbijanja kriminala), treći uslov - postojanje neophodne srazmjernosti, kompleksnije je pitanje u pravcu kojeg se ispituje da li je predmetna mjera bila srazmjerna legitimnom cilju i da li je bila neophodna u demokratskom društvu.

Primjera radi, da ne idemo dalje, zemlje iz okruženja imale su već postupke pred Evropskim sudom u ovoj oblasti i upravo treba na njihovom iskustvu da učimo, kako naši postupci koji će možda završiti pred Evropskim sudom, ne bi bili okarakterisani kao kršenje ljudskih prava odnosno imovinskih prava lica.

Evropski sud je u određenom broju predmeta ispitivao pravnu prirodu i stepen zakonitosti kada je u pitanju zaštita imovine, poput predmeta Vekić protiv Hrvatske<sup>7</sup>, Džinić protiv Hrvatske<sup>8</sup>, Aktiva DOO protiv Srbije<sup>9</sup>, Ulemek protiv Srbije<sup>10</sup> itd.

Kada su u pitanju odluke Evropskog suda koje se odnose na predmete Džinić i Vekić, Sud je utvrdio da nije postojao spor oko toga da je određena nepokretna imovina vlasništvo tog lica, te je donošenje i izricanje privremene mjere radi osiguranja oduzimanja imovinske koristi predstavljalo miješanje u pravo podnosioca predstavke na mirno uživanje imovine i da je primjenljiv član 1 Protokola broj 1 uz Konvenciju. Počev još od predmeta Borzhonov protiv Rusije<sup>11</sup>, te East West Alliance Limited protiv Ukrajine<sup>12</sup>, Sud je utvrdio

---

<sup>7</sup> Vekić protiv Hrvatske, predstavka br. 68477/17, 22. april 2021. godine

<sup>8</sup> Džinić protiv Hrvatske, predstavka br. 38359/13, 17. maj 2016. godine

<sup>9</sup> Aktiva DOO protiv Srbije, predstavka br. 23079/11, 19. januar 2021. godine

<sup>10</sup> Ulemek protiv Srbije (odl.), predstavka br. 41680/13, 11. mart 2021. godine

<sup>11</sup> Borzhonov protiv Rusije, predstavka br. 18274/04, § 58, 22. januar 2009. godine

<sup>12</sup> East West Alliance Limited protiv Ukrajine, predstavka br. 19336/04, § 187, 23. januar 2014. godine

da je primjena određivanja privremenih mjera osiguranja u okviru sudskog postupka, a koje su usmjerene na osiguranje mogućeg oduzimanja imovinske koristi u „javnom interesu“ društva i zajednice, ali da mora postojati i razuman odnos srazmjernosti između korištenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti bilo kojim mjerama koje države primjenjuju, uključujući i mjere koje su predviđene da kontrolišu upotrebu imovine pojedinca. Pojam „pravične ravnoteže“ mora biti uspostavljen između zahtjeva javnog/opšteg interesa zajednice i zahtjeva zaštite osnovnih prava pojedinca. U ovim konkretnim predmetima, Evropski sud utvrdio je da su privremene mjere koje su bile određene, određene bez ispitivanja srazmjernosti istih u odnosu na navodno protivpravno stečenu imovinsku korist, te da su predstavljale prekomjerni teret za podnosioc predstavlke. Stoga, važno je voditi računa o srazmjernosti, ali i procesnim garancijama zaštite lica, čija se imovina ispituje, dok veoma važnu ulogu takođe ima i adekvatno obrazloženje opravdanosti i srazmjernosti mjera u nacionalnim sudskim odlukama, kao i dostupnost djelotvornog pravnog sredstva, uključujući pristup sudu, putem kojeg podnosilac može osporiti primijenjenu mjeru.

Na kraju osvrnula bih se i na predmet Ulemek protiv Srbije, s obzirom na to da se radi o predmetu u kome su zauzeti određeni pravni standardi, koji se mogu ticati i dijela postupaka koji se vode pred našim sudovima ili će se voditi. U konkretnom predmetu, Evropski sud se bavio konceptom kazne u smislu člana 7 stav 1 Konvencije, te donio odluku kojom je predstavku proglasio neprihvatljivom i konstatovao da je član 7 stav 1 Konvencije neprimjenljiv, jer nalog za trajno oduzimanje imovine, koji je izdat u odnosu na podnosioca predstavke ne predstavlja kaznu u smislu tog člana, pa je uslijed standarda *ratione materiae* odbačen prigovor podnosioca predstavke. Tumačeći i analizirajući predmetni zahtjev sa stanovišta člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju,

Evropski sud je ovaj dio predstavke odbacio kao očigledno neosnovan, konstatujući da miješanje u pravo na uživanje imovine nije bilo nezakonito, težilo je legitimnom cilju i nije bilo nesrazmjerno, potvrdivši da je navedena mjera imala karakter restorativne pravde, jer su prema tada važećem nacionalnom zakonodavstvu Srbije, nacionalni sudovi bili ovlašćeni da oduzetu imovinu dodijele žrtvama zločina, koji su počinili oni od kojih je ta imovina oduzeta. Predmet je razmatran u okviru konteksta organizovanog kriminala i u tom smislu „je naročito važno da se zna da je akumulacija finansijskih sredstava od suštinskog značaja za funkcionisanje kriminalne mreže. Udar na sredstva kriminalnih grupa i osiguranje da kriminalci ne dođu do profita od nezakonitih aktivnosti je ključno pitanje za sprječavanje kriminala. Mjera trajnog oduzimanja imovine u predmetnom slučaju izvršena je u skladu sa opštim interesom da se osigura da upotreba predmetne imovine ne obezbijedi bilo kakvu prednost po podnosioca predstavke, a na štetu zajednice...”. Ovo je standard koji se nalazi i u predmetima Raimondo protiv Italije<sup>13</sup> i Gogitidze i drugi protiv Gruzije<sup>14</sup>.

### **Zaključna razmatranja**

Oblast koju tema oduzimanja imovine nezakonitog porijekla zauzima svakako je u fokusu, kako nacionalnih, tako i međunarodnih pravnih eksperata. Analiza nacionalne i međunarodne prakse sudskih instanci, u koje u svakom slučaju u prvom redu spadaju odluke Evropskog suda, predstavlja vrlo važan segment i napor da se ova oblast sveobuhvatno i detaljno istraži kako bi se stručna javnost mogla kontinuirano upoznavati sa svim što se postiže na praktičnom nivou, a u skladu je sa principima i standardima međunarodnog karaktera. Sam Evropski sud je kroz svoje

---

<sup>13</sup> Raimondo protiv Italije, predstavka br. 12954/87, § 30, 22. februar 1994. godine.

<sup>14</sup> Gogitidze i drugi protiv Gruzije, predstavka br. 36862/05, § 94, 12. maj 2015. godine

odluke, prepoznao značaj oduzimanja imovine stečene kriminalnom djelatnošću - zasnovanog na krivičnoj osudi ili ne, kao jedne od najdjelotvornijih mjera u borbi protiv organizovanog kriminala, koja obezbjeđuje da se kriminal „ne isplati“.

Visoke strane ugovornice imaju široko polje slobodne procjene da same urede sistem oduzimanja imovine stečene kriminalnom djelatnošću na način koji najbolje odgovara njihovim pravnim sistemima, društvenom kontekstu i slično, tako da se u zavisnosti od država oduzimanje imovine može sprovesti u krivičnom, građanskom ili administrativnom postupku, ili pak može biti u primjeni određeni hibridni - komplementarni režim.

Međutim, svaki okvir konfiskacije mora da ispuni tri kriterijuma koje je Evropski sud razvio kroz svoju praksu: zakonitost, neophodnost i srazmjernost. Mjere oduzimanja imovine moraju biti sprovedene u skladu sa standardima razvijenim u praksi Evropskog suda i uz puno poštovanje osnovnih ljudskih prava i sloboda. Osim navedenog, Evropski sud vodi računa da lica od kojih se oduzima imovina imaju obezbijeđene procesne garancije i mogućnost da djelotvorno ospore odluku o oduzimanju imovine u postupku pred domaćim sudovima.

Pored utvrđivanja zakonitosti mjere i postojanja legitimnog cilja, koji kriterijumi u većini odluka Evropskog suda nijesu sporni, posebno se vodi računa da mjere koje države preduzmu budu srazmjerne njihovom legitimnom cilju, odnosno da postoji „pravična ravnoteža“ između mjera koje su preduzete u javnom interesu i zaštite prava podnosilaca predstavke. Pravična ravnoteža neće biti postignuta, ukoliko je podnosilac predstavke prema kome je primijenjena mjera oduzimanja imovine, morao da snosi prekomjeran teret. Upravo, Evropski sud kroz svoje odluke uspostavljanjem ravnoteže između preduzetih mjera u cilju zaštite opšteg interesa i prava

pojedinaca, može se posmatrati kao zlatna nit koja se proteže u ovoj vrsti predmeta.

### **Summary**

States have a wide margin of appreciation in the course of conducting the policies for fighting against the organized crime, including the confiscation of the proceeds of crime. However, a strong political will, along with stable, credible state institutions are necessary, for the purpose of achieving the positive effects at the practical level, since this is not the procedure which only concerns the police authorities, prosecution and court bodies, but it also involves the synergy of all state bodies.

The confiscation and the seizure of the property gains obtained through criminal activities, which is not conviction-based, will be aligned with the European Convention on Human Rights, if such an interference into the right to protection of property is based on the law, pursuing a legitimate aim and in accordance with the principle of proportionality.

Apart from determining the lawfulness of the measure and the existence of the legitimate aim, a particular attention has to be paid to the fact that measures taken by states shall be proportionate to the legitimate aim pursued, namely, „the just balance” shall be put in place between the measures taken in the public interest and the protection of applicants' rights.

Keywords: Convention, European Court of Human Rights, illicit profits, freezing and confiscation of the proceeds of crime, asset recovery, seizure, effective mechanism to ensure that crime does not pay.



**Prof. dr Maja KOSTIĆ-MANDIĆ**<sup>1</sup>

**UTICAJ PRAKSE MEĐUNARODNIH SUDOVA NA RAZVOJ  
MEĐUNARODNOG PRAVA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE  
- slučaj procjene uticaja na životnu sredinu**

**Uvod**

Međunarodno pravo zaštite životne sredine, kao relativno mlada grana prava zasniva se, u velikoj mjeri, na međunarodnim ugovorima koji su, u najvećem broju, globalnog karaktera, jer su usvajani pod okriljem Ujedinjenih nacija. U ovoj oblasti su od velikog značaja i instrumenti regionalnog karaktera, a u prvom redu pravo Evropske unije. U toku svog razvitka određeni postulati i instituti zaštite životne sredine su postajali i dio međunarodnog običajnog prava, bilo na osnovu određenih međunarodnih instrumenata "mekog" prava (kao što su deklaracije) ili na osnovu činjenice da su postali opšteprihvaćeni u zakonodavstvu i praksi nacionalnih država. Upravo od samih začetaka sveobuhvatnog regulisanja zaštite životne sredine na globalnom planu, koji se vezuje za održavanje konferencije Ujedinjenih nacija o životnoj sredini u Rio de Žaneiru 1992. godine,<sup>2</sup> pojavljuje se stav da postoji opšta dužnost država da preventivno djeluju u cilju zaštite životne sredine, kao i da na nacionalnom planu treba vršiti ocjenjivanje uticaja na životnu sredinu za određene

---

<sup>1</sup> Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Podgorici.

<sup>2</sup> Na konferenciji u Rijju su usvojeni: Deklaracija o životnoj sredini i razvoju (Deklaracija iz Rija), Okvirna konvencija o klimatskim promjenama, Konvencija o biodiverzitetu, Agenda 21 i Principi o šumama. Prethodno, na prvoj konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini koja je održana u Stokholmu 1972. usvojena je Deklaracija o čovjekovoj sredini (Deklaracija iz Stokholma). Vidi više: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>.

aktivnosti koje mogu imati značajan štetan uticaj na okolinu.<sup>3</sup> U duhu principa br. 14 Deklaracije iz Rija, kao i principa br. 21 Deklaracije iz Stokholma posebnu pažnju treba posvetiti i zaštiti životne sredine u prekograničnom kontekstu. A prethodno, na nivou tadašnje Evropske zajednice, Jedinistvenim evropskim aktom iz 1987. godine, osnivački, Rimski ugovor je dopunjen i u pogledu oblasti životne sredine pa je navedeno da je politika životne sredine Zajednice utemeljena na principima predostrožnosti, prevencije, suzbijanju zagađenja na izvoru štete i principu zagađivač plaća.<sup>4</sup>

Vremenom, iz već postojećih postulata pozitivnog prava formulisani su i brojni drugi principi zaštite životne sredine pa su opšteprihvaćeni u međunarodnom i u uporednom pravu, uz već navedene, postali i princip: održivog razvoja; integralnog pristupa zaštiti životne sredine; očuvanja prirodnih resursa; saradnje; korisnik plaća; obaveznog osiguranja; supsidijarne odgovornosti; primjene podsticajnih mjera; pristupa informacijama i učešća javnosti, pravne zaštite prava na zdravu životnu sredinu i dr.<sup>5</sup>

S obzirom na osnovnu temu ovog rada, od posebnog praktičnog značaja je princip prevencije, koji podrazumijeva da svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena na način da prouzrokuje najmanju moguću promjenu u životnoj sredini, odnosno da predstavlja najmanji mogući rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi, kao i da se spriječi ili ograniči uticaj na životnu sredinu na samom izvoru zagađenja. Ovaj princip, koji se obično povezuje sa principom predostrožnosti, podrazumijeva zaštitu životne sredine vremenski prije nastanka zagađenja koje prouzrokuje štetu, i prostorno na

---

<sup>3</sup> Vidi članove 15 i 17 Rio deklaracije o životnoj sredini i razvoju, <https://dokumen.tips/documents/deklaracija-o-zivotnoj-sredini.html?page=2>

<sup>4</sup> Član 174 Jedinistvenog evropskog akta.

<sup>5</sup> Zakon o životnoj sredini, "Službeni list Crne Gore," br. 52 /2016, član 5, dostupno na: <https://epa.org.me/wp-content/uploads/2017/12/zakon-o-zivotnoj-sredini.pdf>

izvoru mogućeg zagađenja. Još u fazi planiranja i donošenja odluka treba računati na mogućnost nastupanja štete po životnu sredinu i nastojati da se ta opasnost preduprijedi ili smanji na najmanju moguću mjeru. Uz brojne druge instrumente<sup>6</sup> u savremeno doba princip prevencije sprovodi se i primjenom instrumenata procjene uticaja i strateške procjene uticaja na životnu sredinu.

### **Procjena uticaja na životnu sredinu kao instrument zaštite životne sredine**

Kada se govori o pojmu procjene uticaja na životnu sredinu obično se polazi od definicije koju je dalo Međunarodno udruženje za procjenu uticaja, po kojoj ona predstavlja “proces identifikacije, predviđanja, evaluacije i ublažavanja biofizičkih, društvenih i drugih relevantnih efekata predloga razvojnih projekata prije donošenja odluka.”<sup>7</sup> Time se osigurava da se pitanja od značaja za zaštitu životne sredine razmatraju i da budu sastavni dio postupka odlučivanja o razvojnim projektima, a promoviše se održivi razvoj. Procjena uticaja predstavlja i sastavni dio strateške

---

<sup>6</sup> Vođenjem evidencije izvora zagađivača (katastri zagađivača voda, vazduha i zemljišta); utvrđivanjem limita tolerancije zagađenja kao uslova za izdavanje dozvole; izdavanjem dozvola (vodoprivredna dozvola i saglasnosti za one djelatnosti koje prouzrokuju ispuštanje opasnih ili štetnih materija u vodu, vazduh ili zemljište); kontrolom izdatih dozvola i njihovim ukidanjem za slučaj prekoračenja limita; fiskalnim zakonodavstvom (poreskim rasterećenjima za one potencijalne zagađivače koji su ulagali u otklanjanje rizika ili su se preorijentisali na proizvodnju koja ne predstavlja opasnost po životnu sredinu; subvencionisanjem ekološki zdrave proizvodnje, podnošenjem “ekološke tužbe” i dr. Vidi: Jožef Salma, Načela i sistem ekološkog prava, u: Osnovi ekološkog prava, zbirka tekstova, izbor tekstova: Rakić-Vodinelić, Vučinić, Pravni fakultet Podgorica, 1998, str. 33 i dalje.

<sup>7</sup> International Association for Impact Assessment, Principle of Environmental Impact Assessment Best Practice, 1999, p. 2, <https://www.iaia.org/uploads/pdf/Principles%20of%20IA%2019.pdf>

procjene uticaja na životnu sredinu koja se odnosi na planove, programe, strategije, politike i zakonodavne predloge.<sup>8</sup>

Iz samog određenja pojma procjene uticaja na životnu sredinu proizilazi da je ona, u osnovi, preventivna mjera zaštite životne sredine zasnovana na izradi studija i sprovođenju konsultacija uz učešće javnosti. Ona obuhvata i analizu alternativnih mjera da bi se mogli predvidjeti štetni uticaji određenih projekata, koji ispunjavaju propisane uslove, iz oblasti industrije, rudarstva, energetike, saobraćaja, turizma, poljoprivrede, šumarstva na život i zdravlje ljudi, floru i faunu, zemljište, vodu, vazduh, klimu i pejzaž, materijalna i kulturna dobra i dr. i da se predlože mjere kojima se štetni uticaji mogu spriječiti, smanjiti ili otkloniti. Svrha procjene je da osigura da donosioci odluka uzmu u obzir uticaje na životnu sredinu kada odlučuju da li da nastave sa projektom ili ne, što znači prije nego što odluka bude donijeta, i dok još postoji mogućnost razmatranja alternativnih rešenja, u slučaju da se određeni projekat ne može, zbog svog uticaja na životnu sredinu, sprovesti kako je prvobitno planirano.

Sadržaj i odvijanje postupka procjene uticaja na životnu sredinu se razlikuje od zemlje do zemlje, ali mogu se izdvojiti određene faze u složenijim slučajevima. Tu spadaju: priprema, predlog projekta, skrining (analiza projekta u pogledu uticaja na životnu sredinu), utvrđivanje obima procjene uticaja da bi se identifikovala ključna pitanja i izbor alternative za koje treba odraditi procjenu uticaja; izrada izvještaja; učešće javnosti; stručna analiza koja treba da dovede do nacрта odluke, konačna odluka i monitoring (u toku i nakon procesa, koji je u praksi često i najproblematičniji).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Strateška procjena uticaja na životnu sredinu može se definisati kao proces za identifikovanje i rješavanje ekoloških dimenzija efekata i posledica na životnu sredinu, a koji mogu proizići iz programa, planova, politika i drugih inicijativa na visokom nivou (npr. strategija). Vidi više: Barry Dalal-Clayton, Barry Sadler, Strategic Environmental Assessment, Earthscan, London, 2005.

<sup>9</sup> Vodič za dobro upravljanje u oblasti životne sredine, ur. Steiner, Martonakova i Guziova, UNDP, Beograd, str. 191-192,

Začetci razvoja ovog instituta se vezuju za Sjedinjene Američke Države i donošenje Zakona o nacionalnoj politici u oblasti životne sredine iz 1969. godine. Ovaj zakon predviđa da su federalne agencije dužne da pripreme javno dostupnu “detaljnu izjavu” uz svaki predlog zakona ili za svaku značajnu aktivnost na nivou SAD-a koja utiče na životnu sredinu, a Zakon precizira i njen sadržaj. “Detaljna izjava,” između ostalog, mora da sadrži informacije o uticaju predložene aktivnosti na životnu sredinu, neizbježne negativne uticaje predloga i alternative predloženoj radnji.<sup>10</sup>

Značaj ovog pravnog instrumenta je prepoznala i Evropska unija, pa je regulisanje procjene uticaja na životnu sredinu postalo jedan od prvih djelova *acquis*-a u oblasti životne sredine. Prvobitna Direktiva iz 1985.<sup>11</sup> i njene tri izmjene kodifikovani su 2011. godine Direktivom 2011/92/EU o procjeni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu<sup>12</sup> koja uz izmjene usvojene na osnovu Direktive 2014/52/EU<sup>13</sup> čini pozitivno pravo Evropske unije u ovoj oblasti.

Na osnovu prethodno navedenog vidimo da je normativno regulisanje procjene uticaja na životnu sredinu veoma zastupljeno u uporednom pravu, ali je značajno ukazati i na uticaj odluka najznačajnijih međunarodnih sudskih instanci na primjenu i razvoj ovog instrumenta zaštite životne

---

<https://dokumen.tips/documents/steiner-vodic-za-dobro-upravljanje-u-oblasti-zivotne-sredine.html?page=1>

<sup>10</sup> NEPA (član 102)(2)(c), <https://www.epa.gov/sites/default/files/2014-05/documents/us-eia-experience.pdf>

<sup>11</sup> Direktiva 85/337/EEC.

<sup>12</sup> Direktiva 2011/92/EU. Vidi više:

[https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-assessments/environmental-impact-assessment\\_en](https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-assessments/environmental-impact-assessment_en)

[\[comm.eu/EU\\\_Legislation\\\_on\\\_Environmental\\\_Assessments/part\\\_1/part\\\_1\\\_4.html\]\(https://www.era-comm.eu/EU\_Legislation\_on\_Environmental\_Assessments/part\_1/part\_1\_4.html\)](https://www.era-</a></p></div><div data-bbox=)

<sup>13</sup> Direktiva 2014/52/EU o izmjeni Direktive 2011/92/EU o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0052&from=EN>

sredine, pa u nastavku ukazujemo na praksu Međunarodnog suda i Evropskog suda za ljudska prava.

### **Praksa Međunarodnog suda<sup>14</sup> i procjena uticaja na životnu sredinu**

U svojoj dosadašnjoj praksi<sup>15</sup> Međunarodni sud je, uglavnom, rješavao sporove između država o: pomorskim i graničnim sporovima, upotrebi sile, nemiješanju u unutrašnje stvari država, diplomatskim odnosima, pravu na azil, državljanstvu, ekonomskim pravima, kao i zaštiti životne sredine, a u novije doba odlučivao je i u tužbama za genocid. S obzirom na relativno mali broj slučajeva koje su države povjerile ovom sudu na odlučivanje bitno je istaći da se značajan broj sporova odnosi upravo na zaštitu životne sredine.<sup>16</sup> U širem smislu, i značajan broj drugih slučajeva koji se odnose na razgraničenje na moru, ribarenje, upotrebu morskih resursa, aktivnosti na kopnu i drugo spadaju u slučajeve koji se odnose na životnu sredinu. Značaj odluka Suda ogleda se u činjenici da iako one formalno obavezuju samo strane u pojedinačnim sporovima, a ne sve zemlje, Sud faktički tretira svoje prethodne odluke kao precedent. U izlaganjima koja slijede osvrnućemo se na dva slučaja, koja su

---

<sup>14</sup> Međunarodni sud (International Court of Justice (ICJ)) sa sjedištem u Hagu, kao glavni sudski organ Ujedinjenih nacija koji rješava sporove između država pri odlučivanju primjenjuje međunarodno pravo kao što je predviđeno članom 38 Statuta ovog suda. Naime, Sud primjenjuje međunarodne konvencije, međunarodne običaje kao dokaz opšte prakse priznate za pravo, opšta pravna načela priznata od civilizovanih nacija, a kao pomoćno sredstvo za određivanje pravnih pravila može se pozivati na sudske odluke i doktrinu najpozvanijih stručnjaka iz oblasti javnog prava raznih naroda.

<sup>15</sup> Svi slučajevi su dostupni na sajtu Suda: <https://www.icj-cij.org/list-of-all-cases>

<sup>16</sup> U značajnije slučajeve, koji su doprinijeli razvoju međunarodnog prava, pored onih o kojima će biti riječi u nastavku spada i slučaj Brane na Dunavu (Mađarska protiv Slovačke), Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia) Judgment of 25 September 1997, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/92/7377.pdf>;

postavila temelje shvatanju procjene uticaja na životnu sredinu kao instituta međunarodnog prava.

Slučaj koji je u centar pažnje postavio procjenu uticaja na životnu sredinu je *Mlinovi za proizvodnju celuloze na rijeci Urugvaj (Argentina protiv Urugvaja)*.<sup>17</sup> Međunarodni sud, po prvi put tretira ovaj pravni instrument kao dio opšteg međunarodnog prava, s obzirom na to u kojoj mjeri je postala uobičajena praksa, opšteprihvaćena među državama, da se preduzima procjena uticaja na životnu sredinu kada postoji rizik da predložena industrijska aktivnost može imati značajan negativan uticaj u prekograničnom kontekstu, posebno na zajednički resurs. Sud je ukazao na značaj i drugih opštih principa međunarodnog prava zaštite životne sredine, u prvom redu kroz obavezu država da postupaju sa dužnom pažnjom, gdje dolazi do izražaja primjena principa predostrožnosti i prevencije. Samim tim, bez vršenja procjene uticaja na životnu sredinu ne može se govoriti o sprovođenju ovih principa.

U pogledu sadržaja procjene uticaja Sud je ukazao da svaka država svojim nacionalnim zakonodavstvom ili u samom postupku odobravanja projekta određuje specifičan sadržaj procjene uticaja na životnu sredinu koja se zahtijeva u svakom slučaju i on zavisi od prirode i obima predloženog projekta i njegovog mogućeg negativnog uticaja na životnu sredinu. Tom prilikom svaka država ima obavezu posvećivanja dužne pažnje sprovođenju tog postupka.

Sud je ukazao i na značaj pitanja vremena sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu. Naime, ona se mora sprovesti prije nego što dođe do realizacije planiranog projekta. A nakon početka rada, kada je to potrebno, tokom cijelog trajanja projekta vrši se kontinuirano praćenje njegovih uticaja na životnu sredinu.

---

<sup>17</sup> Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Summary of the Judgment of 20 April 2010  
<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/135/15895.pdf>, str. 18-19 (stavovi 203-219).

Stavovi Međunarodnog suda iz navedenog slučaja su našli svoju razradu u objedinjenim slučajevima *Određene aktivnosti Nikaragve u graničnom području (Kostarika protiv Nikaragve) i Izgradnja puta u Kostariki duž rijeke San Huan (Nikaragva protiv Kostarike)*.<sup>18</sup>

Sud se pozvao na svoj zaključak u predmetu *Mlinovi za proizvodnju celuloze na rijeci Urugvaj (Argentina protiv Urugvaja)*, da se može smatrati zahtjevom prema opštem međunarodnom pravu da se izvrši procjena uticaja na životnu sredinu kada postoji rizik da predložena industrijska aktivnost može imati značajan negativan uticaj u prekograničnom kontekstu, posebno na zajednički resurs, i proširuje ga i na druge slučajeve koji se ne odnose samo na industrijsko zagađenje, već na sve predložene aktivnosti koje mogu imati značajan negativan uticaj u prekograničnom kontekstu. Sud ponavlja obavezu dužne pažnje i da sadržina procjene uticaja na životnu sredinu zavisi od specifičnih okolnosti svakog slučaja. I u ovom slučaju Sud posebno stavlja naglasak na obavezu sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu prije implementacije projekta, kako bi se osiguralo da će dizajn i izvođenje projekta smanjiti rizik od značajne prekogranične štete, a ponavlja i stav iz odluke u *predmetu Mlinovi za proizvodnju celuloze na rijeci Urugvaj* o potrebi kontinuirane obaveze sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu. Međutim, Sud primjećuje da se pozivanje na domaće pravo u pogledu sadržine procjene uticaja ne odnosi na pitanje da li treba izvršiti procjenu uticaja na životnu sredinu.

Dakle, činjenica da po nacionalnom pravu zbog vanredne situacije postoji izuzeće od obaveze sprovođenja procjene uticaja ne utiče na obavezu države prema međunarodnom pravu da izvrši procjenu uticaja na životnu

---

<sup>18</sup> Certain activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica) Summary of the Judgment of 16 December 2015, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/152/18870.pdf>, str. 5 (stavovi 101-112).



sredinu.<sup>19</sup> Novi momenat koji unosi ova odluka a tiče se obaveze dužne pažnje države odnosi se na obavezu informisanja i konsultacija sa potencijalno pogođenom zemljom, u situaciji kada procjena uticaja ukaže na postojanje rizika od značajne prekogranične štete.

Interesantno je navesti i stav sudije *Owada* da je sprovođenje procjene uticaja na životnu sredinu jedan važan sastavni element procesa koji proizilazi iz međunarodne obaveze država da postupaju sa dužnom pažnjom kako bi izbjegle ili ublažile značajnu prekograničnu štetu, a ne iz zasebne i nezavisne obaveze koja postoji prema opštem međunarodnom pravu.<sup>20</sup>

I na osnovu sumarnog pregleda stavova Međunarodnog suda u navedena dva slučaja vidi se da se procjena uticaja na životnu sredinu sada tretira kao pravni instrument koji je dio opšteg međunarodnog prava, a da kroz obavezu država da postupaju sa dužnom pažnjom, dolazi do izražaja primjena principa predostrožnosti i prevencije. I, iako sadržaj i postupak procjene uticaja na životnu sredinu zavisi od nacionalnog zakonodavstva, ona se mora sprovesti prije nego što dođe do realizacije planiranog projekta, a treba voditi računa o njenim nalazima, kao i vršiti dodatne analize, po potrebi, tokom cijelog trajanja projekta. Takođe, potvrđuje se i obaveza informisanja i konsultacija sa potencijalno pogođenom zemljom koja je predviđena i u Konvenciji Ujedinjenih nacija o procjeni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu iz 1991. godine.

---

<sup>19</sup> U obrazloženju ovog stava Sud ukazuje da smatra da Kostarika nije pokazala postojanje vanredne situacije koja je opravdala izgradnju puta bez sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu i Sud zaključuje da Kostarika nije ispoštovala svoju obavezu prema opštem međunarodnom pravu da izvrši procjenu uticaja na životnu sredinu u vezi sa izgradnjom puta. Isto, str. 9-10.

<sup>20</sup> Isto, str. 15.

## **Praksa Evropskog suda za ljudska prava i procjena uticaja na životnu sredinu**

Iako Evropska konvencija o ljudskim pravima ne predviđa posebno pravo na zdravu životnu sredinu, Evropski sud za ljudska prava ima dugu tradiciju suđenja u predmetima u vezi sa životnom sredinom, jer ozbiljno zagađenje životne sredine može da utiče na ostvarivanje drugih prava iz Konvencije. Ranije presuđeni slučajevi u ovoj oblasti pokazuju da se uspješne predstavke pozivaju prvenstveno na kršenje prava na život (član 2) i prava na privatn i porodičan život (član 8), ali takođe mogu spadati u djelokrug zabrane diskriminacije (član 14), i prava na pravično suđenje i pravo na djelotvorni pravni lijek (članovi 6 i 13 Konvencije). Do sada, Sud je donio odluke u više od 300 predmeta vezanih za životnu sredinu.<sup>21</sup> U ovoj oblasti dolazi do izražaja primjena koncepta po kome Konvenciju treba tumačiti u svjetlu današnjih okolnosti u državama članicama, kao “živi instrument.” Ovakav pristup omogućava Sudu da proširi opseg prava koje Konvencija štiti uprkos tome što zaštita tih prava nije bila predviđena prvobitnim tekstom. Pri ovakvom postupanju Sud se poziva na zakonodavstvo i praksu država ugovornica, pa i trećih država, kao i praksu međunarodnih tijela za zaštitu ljudskih prava.<sup>22</sup>

Obaveza dužne pažnje je našla svoju razradu u praksi Evropskog suda za ljudska prava kroz koncept „pozitivne obaveza države.” Ova obaveza može da se javi u različitim oblicima, ali uvijek podrazumijeva aktivno djelovanje države. Najčešće se sastoji u zaštiti prava pojedinaca predviđenih Evropskom konvencijom za ljudska prava u hitnim slučajevima; u obavezi uspostavljanja pravnih i

---

<sup>21</sup> Vidi bazu podataka sudske prakse Suda, HUDOC, kao i Guide to the case-law of the European Court of Human Rights, Environment, ECtHR, 2022, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Environment\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Environment_ENG.pdf).

<sup>22</sup> Vidi: <http://www.bgcentar.org.rs/praksa-evropskog-suda-za-ljudska/pojmovnik-evropske-konvencije/konvencija-kao-zivi-instrument/>

administrativnih okvira za zaštitu prava iz Konvencije; u pružanju informacija pojedincima za zaštitu prava iz Konvencije; i obezbjeđenju obeštećenja za kršenje prava iz Konvencije.<sup>23</sup> U slučajevima koji se odnose na životnu sredinu kako ne bi prekršile svoju pozitivnu obavezu da osiguraju ljudska prava na život i, naročito, porodični i privatni život od štetnih uticaja npr. industrijskog zagađenja, države moraju preduzeti sve adekvatne i odgovarajuće mjere. Sud je u više slučajeva primjenjivao član 8 Konvencije u kontekstu izvršavanja pozitivne obaveze države i u okviru toga primjene procjene uticaja na životnu sredinu. A zajedničko za sve slučajeve je da je Sud utvrdio da se član 8 primjenjuje kada su opasna dejstva aktivnosti, kojima će dotični pojedinci vjerovatno biti izloženi, utvrđeni u postupku procjene uticaja na životnu sredinu na način da se utvrdi dovoljno bliska veza sa privatnim i porodičnim životom u smislu člana 8 Konvencije.

Interesantno je napomenuti da se u čak tri slučaja radilo o dozvolama za rad rudnika zlata (i srebra) koji koriste proces cijanizacije.<sup>24</sup> U slučaju *Taşkın protiv Turske*<sup>25</sup> pozivajući se na svoju poznatu odluku u slučaju *López Ostra protiv Španije*<sup>26</sup> Sud podsjeća da se član 8 Konvencije primjenjuje na ozbiljno zagađenje životne sredine koje može uticati na dobrobit pojedinaca i spriječiti ih da uživaju u svojim domovima na takav način da to negativno utiče na njihov privatni i porodični život, a da međutim, ozbiljno ne ugrožava njihovo zdravlje. Isto važi i kada su opasni učinci aktivnosti kojima će dotični pojedinci vjerovatno biti izloženi utvrđeni u okviru postupka procjene uticaja na životnu sredinu na način da se uspostavi

---

<sup>23</sup> Vidi: <https://www.legalcheek.com/lc-journal-posts/we-need-to-give-more-attention-to-positive-obligations-under-human-rights-law/>

<sup>24</sup> Cijanoza se definiše kao ispiranje srebra i zlata iz ruda rastvorom natrijum ili kalijum cijanida uz prođuvavanje vazduhom, vidi: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=11807>

<sup>25</sup> Predstavka br. 46117/99, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67400, st. 113>.

<sup>26</sup> Predstavka br. 16798/90, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-10606>

dovoljno bliska veza sa privatnim i porodičnim životom u smislu člana 8 Konvencije. Ovdje Sud izjednačava vjerovatni budući događaj koji može dovesti do ozbiljnog zagađenja, a na koji ukazuje procjena uticaja na životnu sredinu sa već postojećim ozbiljnim zagađenjem.

U slučaju *Öçkan protiv Turske*<sup>27</sup> Sud je našao da odluka nadležnog turskog organa o odobrenju eksploatacije rudnika zlata nije zakonita, s obzirom na to da je nacionalni sud poništio odluku o davanju odobrenja na osnovu studije uticaja na životnu sredinu i da nije donesen neki drugi akt na osnovu pozitivnih propisa. Dakle, bez adekvatne procjene uticaja i dozvole zasnovane na njoj nema sprovođenja ove aktivnosti.

Posebno značajna odluka je u slučaju *Tatar protiv Rumunije*<sup>28</sup> gdje je Sud ukazao na to da sama činjenica da je izvršena procjena uticaja na životnu sredinu (i održana javna rasprava) ne znači da je obaveza izvršena, ukoliko nalazi te procjene uticaja nisu poslužili za dobijanje dozvole za obavljanje određene aktivnosti. Takođe, u kontekstu pozitivnih obaveza koje proizilaze iz člana 8 Konvencije, ukazao je na značaj prava javnosti da bude informisana, a to se naročito odnosi na informacije o procjeni uticaja na životnu sredinu na osnovu kojih će svaki pojedinac imati informaciju o procjeni opasnosti kojoj je izložen.<sup>29</sup> Jer iako je procjena uticaja obavljena prije izdavanja dozvole, Sud je naveo da u spisu nema ničega što bi ukazalo da su rumunske vlasti raspravljale o rizicima koje je, prema studiji procjene uticaja, predmetna industrijska aktivnost predstavljala za životnu sredinu i zdravlje stanovništva. Sud je dalje primijetio da nalazi studije uticaja, koja je predstavljala osnovu za izdavanje dozvole, nisu objavljeni, kao i da je održana javna rasprava, ali da nikakva studija uticaja nije predstavljena učesnicima.

---

<sup>27</sup> Predstavka br. 46771/99, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72910>, st. 27.

<sup>28</sup> Predstavka br. 67021/01, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90909>, st. 61, 101 i st. 110-119.

<sup>29</sup> Vidi Taşkın, st. 119, i Giacomelli, st. 83.

Sud je ukazao i na to da je opasnost po životnu sredinu i dobrobit stanovništva u ovom slučaju bila predvidiva, jer je na tom području već dolazilo do kontaminacije životne sredine teškim metalima i podsjetio je, u duhu principa br. 21 Deklaracije iz Stokholma i br. 14 Deklaracije iz Rija, na opštu dužnost vlasti da preventivno djeluju u cilju sprečavanja prenosa supstanci u druge države koje uzrokuju ozbiljne štete po životnu sredinu.

U slučaju *Giacomelli*<sup>30</sup> Sud je ustanovio da iako je postojala obaveza sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu po pozitivnom pravu Italije, dozvola za rad, kao i odobrenje za detoksikaciju industrijskog otpada su dobijeni bez prethodnog sprovođenja odgovarajuće studije procjene uticaja ili drugog istraživanja. Štaviše, vlasti su od operatera zatražile da sprovede studiju uticaja tek sedam godina nakon što su operacije detoksikacije započele. Nadalje, organi uprave nisu naredili zatvaranje pogona iako je domaći sud kojem se obratio podnosilac predstavke utvrdio da njegove aktivnosti nemaju pravni osnov i da se te aktivnosti moraju odmah prekinuti sve dok se ne usklade sa propisima o zaštiti životne sredine. Imajući u vidu gore navedeno, i bez obzira na polje slobodne procjene ostavljeno tuženoj državi, Sud je zauzeo stav da država nije uspjela da uspostavi pravičnu ravnotežu između interesa zajednice da ima postrojenje za tretman toksičnog industrijskog otpada, sa jedne strane i potrebe da se omogući da podnosilac predstavke nesmetano uživa u svom pravu na poštovanje njenog privatnog i porodičnog života, sa druge strane.

Kao što se vidi iz navedenih slučajeva Evropski sud za ljudska prava je u svojoj praksi kroz koncept „pozitivne obaveze države“ davao smjernice u vezi sa procjenom uticaja na životnu sredinu i u više slučajeva primijenio član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Zajedničko za ove

---

<sup>30</sup> Predstavka br. 59909/00, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77785>, stavovi 94-97, 137.

slučajeve je da je Sud utvrdio da se član 8 primjenjuje kada su opasna dejstva aktivnosti kojima će dotični pojedinci vjerovatno biti izloženi utvrđeni u postupku procjene uticaja na životnu sredinu na način da se uspostavi dovoljno bliska veza sa privatnim i porodičnim životom u smislu člana 8 Konvencije. Procjena uticaja na životnu sredinu treba da bude adekvatna i da prethodi donošenju odluke o projektu. Sud je ukazao i na to da sama činjenica da je izvršena procjena uticaja na životnu sredinu (i održana javna rasprava) nije dovoljna, ukoliko njeni nalazi nisu poslužili za dobijanje dozvole za obavljanje određenih aktivnosti. Takođe, u kontekstu pozitivnih obaveza koje proizilaze iz člana 8 Konvencije, ukazao je na značaj prava javnosti na informacije, a naročito na one koje se odnose na procjenu uticaja na životnu sredinu na osnovu kojih će svaki pojedinac imati informaciju o procjeni opasnosti kojoj je izložen.

### **Značaj procjene uticaja na životnu sredinu za Crnu Goru**

U Crnoj Gori, procjena uticaja na životnu sredinu je prvobitno bila regulisana istoimenim zakonom iz 2005, a nakon više izmjena danas je na snazi Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu iz 2018. godine,<sup>31</sup> koji je prema Nacionalnoj strategiji za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine Evropske unije u oblasti životne sredine u potpunosti usaglašen sa Direktivom 2011/92/EU. S obzirom na navedeno, u pravu Crne Gore procjena uticaja na životnu sredinu je pravno regulisana na sličan način kao u zemljama Evropske unije, a definicija ovog koncepta se faktički sastoji u nabranjanju faza u samom postupku koji obuhvata: pripremu elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu, učešće zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, postupak

---

<sup>31</sup> Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu, „Službeni list Crne Gore“ br. 75/18.

ocjene elaborata i donošenje odluke o davanju saglasnosti, odnosno odbijanju davanja saglasnosti, kao i obrazloženje značajnih uticaja projekta na životnu sredinu na kojem se odluka zasniva, uzimajući u obzir rezultate javnih konsultacija.<sup>32</sup> Procjena uticaja vrši se za projekte<sup>33</sup> iz oblasti industrije, rudarstva, energetike, saobraćaja, turizma, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, komunalnih djelatnosti i projekte koji se planiraju u zaštićenom prirodnom dobru i lokalitetu nepokretnog kulturnog dobra.<sup>34</sup>

S obzirom na to da je pravo Crne Gore u ovoj oblasti u potpunosti usaglašeno sa pravom Evropske unije, kratko ćemo se osvrnuti na rezultate studije<sup>35</sup> o kaznenoj politici i sudskoj praksi u vezi procjene uticaja na životnu sredinu. Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu predviđa prekršajnu odgovornost širokog kruga lica za različite prekršaje i to: pravnog lica koje je nosilac projekta, odgovornog lica u pravnom licu, preduzetnika i fizičkog lica kao i odgovornog lica u organu uprave i organu lokalne uprave.<sup>36</sup> Od 2018. godine, sudovi za prekršaje, rješavajući u prekršajnim postupcima donijeli su 23 sudska rješenja. U 18 slučajeva, sudovi su izrekli novčane kazne okrivljenima, u četiri slučaja, donijeli su oslabadajuće presude, dok je u jednom slučaju postupak obustavljen.<sup>37</sup> Interesantan je podatak da su u značajnom

---

<sup>32</sup> Član 2 Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu.

<sup>33</sup> Inače, procjena uticaja vrši se za projekte za koje je obavezna izrada elaborata procjene uticaja i za one za koje se može zahtijevati izrada elaborata. Sam postupak procjene uticaja obuhvata odlučivanje o potrebi izrade elaborata za projekte za koje se može zahtijevati izrada elaborata; određivanje obima i sadržaja elaborate i odlučivanje o davanju saglasnosti na elaborat. Vidi članove 7 i 9 Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu.

<sup>34</sup> Član 4 stav 2 Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu.

<sup>35</sup> Eko tim, Projektna procjena uticaja na životnu sredinu, (Analiza zakonodavnog okvira i primjene kaznene politike), februar 2023, Podgorica. Autorka se posebno zahvaljuje Eko timu i g-dinu Miliji Čabarkapi na ustupljenim rezultatima studije koji još nisu objavljeni.

<sup>36</sup> Članovi 35 i 36 Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu.

<sup>37</sup> Eko tim, Projektna procjena uticaja na životnu sredinu (Analiza zakonodavnog okvira i primjene kaznene politike), februar 2023, Podgorica, str. 24.

broju slučajeva sudovi izrekli minimalne kazne, uz mogućnost plaćanja 2/3 kazne u roku od 15 dana, dodatno umanjujući visinu kazne, što za velike investicione projekte i planirane profite (kao npr. u slučaju hotela, postrojenja za proizvodnju betona itd), predstavlja zanemariv trošak za nosioca projekta, a čak su izrekli kazne niže od Zakonom propisane minimalne kazne.<sup>38</sup>

Navedeno može ukazivati i na činjenicu da sudije nisu dovoljno edukovane da bi razumjele negativne uticaje pojedinih projekata na životnu sredinu, pa se nadamo da će radovi koji se bave pravnim aspektom procjene uticaja na životnu sredinu i relevantnom praksom međunarodnih sudova doprinijeti i promjeni prakse u ovoj oblasti.

### **Rezime**

Procjena uticaja na životnu sredinu kao emanacija poštovanja principa prevencije iz međunarodnog prava zaštite životne sredine je instrument koji poznaju međunarodni izvori prava, nacionalna zakonodavstva, kao i pravo Evropske unije. Sadržaj ovog instrumenta može da se razlikuje u nacionalnim pravima, ali činjenica da osnovne postavke daje pravo Evropske unije čini da u Evropi u velikoj mjeri postoji usaglašenost nacionalnih prava po ovom pitanju. Navedeno se odnosi kako na zemlje članice, tako i zemlje kandidate za članstvo u Evropskoj uniji.

Odluke međunarodnih sudova su u velikoj mjeri oblikovale naše današnje shvatanje o procjeni uticaja planiranih projekata na životnu sredinu. Međunarodni sud je u slučaju Mlinovi za proizvodnju celuloze na rijeci Urugvaj eksplicitno ukazao da je ovaj pravni instrument dio opšteg međunarodnog prava, a da kroz obavezu država da postupaju sa dužnom pažnjom, dolazi do izražaja primjena principa

---

<sup>38</sup> Isto, str. 25.



predostrožnosti i prevencije. U pogledu sadržaja procjene uticaja Sud navodi da svaka država svojim nacionalnim zakonodavstvom ili u samom postupku odobravanja projekta određuje specifičan sadržaj procjene uticaja na životnu sredinu koja se zahtijeva u svakom slučaju, a naglašava se da se ona mora sprovesti prije nego što dođe do realizacije planiranog projekta.

Evropski sud za ljudska prava je u svojoj praksi kroz koncept „pozitivne obaveze države“ davao smjernice u vezi sa procjenom uticaja na životnu sredinu i u više slučajeva primijenio član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Zajedničko za ove slučajeve je da je Sud utvrdio da se član 8 primjenjuje kada su opasna dejstva aktivnosti kojima će dotični pojedinci vjerovatno biti izloženi utvrđeni u postupku procjene uticaja na životnu sredinu na način da se uspostavi dovoljno bliska veza sa privatnim i porodičnim životom u smislu člana 8 Konvencije. Procjena uticaja na životnu sredinu treba da bude adekvatna i da prethodi donošenju odluke o projektu. Sud je ukazao i na to da sama činjenica da je izvršena procjena uticaja na životnu sredinu (i održana javna rasprava) nije dovoljna, ukoliko njeni nalazi nisu poslužili za dobijanje dozvole za obavljanje određenih aktivnosti. Takođe, u kontekstu pozitivnih obaveza koje proizilaze iz člana 8 Konvencije, ukazao je na značaj prava javnosti na informacije, a naročito na one koje se odnose na procjenu uticaja na životnu sredinu na osnovu kojih će svaki pojedinac imati informaciju o procjeni opasnosti kojoj je izložen.

U Crnoj Gori pravni okvir je u potpunosti usklađen sa pravom Evropske unije u ovoj oblasti. Međutim, implementacija propisa, a naročito kaznena politika i njeno sprovođenje treba da budu dodatno unaprijeđeni.

Ključne riječi: procjena uticaja na životnu sredinu, Međunarodni sud pravde, Evropski sud za ljudska prava, Crna Gora

## **Summary**

Environmental impact assessment as an emanation of the principle of prevention from international environmental law stems from the international agreements, national legislation, as well as the law of the European Union. The content of this instrument may differ in national laws, but there is to a large extent the harmonization of national laws on this matter in Europe, both in member states and candidate countries for membership in the European Union.

The decisions of international courts have largely shaped our understanding of environmental impact assessment. The International Court of Justice in the case of Pulp Mills on the Uruguay River explicitly indicated that this legal instrument is part of general international law, and that through the obligation of states to act with due care, the application of the principle of precaution and prevention comes to the fore. With regard to the content of the impact assessment, the Court states that each country, through its national legislation or in the project approval process itself, determines the specific content of the environmental impact assessment that is required in each case, and it is emphasized that it must be carried out before the planned project is realized.

In its practice, the European Court of Human Rights, through the concept of "positive obligations of the state", gave guidelines regarding environmental impact assessment and in several cases applied Article 8 of the European Convention on Human Rights. Common to these cases is that the Court found that Article 8 applies when the dangerous effects of the activities to which the individuals concerned are likely to be exposed have been established in the environmental impact assessment procedure in such a way as to establish a sufficiently close connection with private and family life within the meaning of Article 8 of the Convention. Environmental

impact assessment should be adequate and precede the decision-making procedure for the project.

The Court pointed out that the mere fact that an environmental impact assessment was carried out (and a public hearing was held) does not suffice, if its findings were not used to obtain a permit to carry out certain activities. Also, in the context of the positive obligations arising from Article 8 of the Convention, the Court focused on the importance of the public's right to information, especially those related to the assessment of the impact on the environment, on the basis of which each individual will have information on the assessment of the danger to which he is exposed.

In Montenegro, the legal framework is fully harmonized with the law of the European Union in this area. However, the implementation of regulations, and especially the penal policy and its implementation, should be further improved.

Key words: environmental impact assessment, International Court of Justice, European Court of Human Rights, Montenegro



**Dr Nikola MUGOŠA** <sup>1</sup>

## **IZBORNA REFORMA U EVROPSKOJ UNIJI – KORAK KA DUBLJOJ INTEGRACIJI?**

### **Uvodna razmatranja**

Demokratija je jedan od osnovnih principa na kojima je utemeljena Evropska unija. Iako u početku dominantno ekonomska integracija, važeći ugovori prepoznaju demokratiju kao jedno od načela Unije precizirajući da se njeno funkcionisanje zasniva na predstavničkoj demokratiji. Ugovor predviđa da su građani neposredno predstavljeni u Evropskom parlamentu, dok države članice u Evropskom savjetu predstavljaju šefovi država ili vlada.

U Evropskoj uniji na djelu je kontinuirani pokušaj izborne reforme sa ciljem veće „evropeizacije“ izbora. Naime, iako su posljednji održani izbori za Evropski parlament 2019. godine donijeli najveću izlaznost u posljednjih 20 godina i ove izbore pratile su određene pojave i prakse koje su hronično vezane za problem „demokratskog deficita Unije“. U biti ovakve pojave može se identifikovati manjak svijesti prosječnog građanina Evropske unije da prilikom glasanja za Evropski parlament glasa za nadnacionalno predstavničko tijelo svih 28 država članica. Umjesto toga, ovim izborima i dalje dominiraju debate koje se odnose na nacionalne političke arene.

Upravo izborna reforma služi kao novi pokušaj uspostavljanja mehanizma koji bi na relativno uniforman način uredio određena pitanja. Naime, važeći evropski izborni propisi nameću određene opšte principe i regulišu samo fragmente zajedničkog izbornog sistema, dok je veći dio

---

<sup>1</sup> dr Nikola Mugoša, predsjednik Državne izborne komisije

izbornih pravila regulisan nacionalnim zakonodavstvom pojedinačnih država članica. Ovaj pokušaj nije nov, prva faza odigrala se 2015. godine što je rezultiralo donošenjem akta koji još uvijek nije stupio na snagu upravo zbog otvorenih pitanja šta reforma donosi Uniji.

Pomenuti pokušaj izborne reforme iznjedrio je pitanja koja već neko vrijeme dominiraju evropskom javnom sferom. Sa jedne strane, pristalice reforme saglasne su u ocjeni da bi ove promjene doprinijele većoj integraciji u samoj Uniji i većem osjećaju pripadništva evropskom građanskom korpusu, dok skeptici naglašavaju da bi ovaj proces za ishod imao približavanje ideji evropskog demosa odnosno udaljavanju od nacionalnog identiteta u korist jačanja evropskog supranacionalnog sentimenta.

Ono što je sigurno je da ukoliko bude postojalo nedvosmisleno opredjeljenje za realizaciju pomenute agende u inovaciji izbornog okvira Evropske unije, potrebna je suštinska promjena evropskog političkog sistema koji će nesumnjive refleksije imati prije svega u odnosu na političke partije koje igraju značajnu ulogu kao mostovi između javnosti i javnih politika na nivou Unije.

### **Izborni okvir u Evropskoj uniji**

Izbori za Evropski parlament od 1979. godine održavaju se na način da građani Evropske unije direktno biraju svoje predstavnike. Izbori se sprovode na osnovu nacionalnih izbornih procedura koje u određenoj mjeri moraju biti komplementarne standardima koje propisuje pravo Unije.

Ugovor o Evropskoj uniji u članu 14 pored ostalog propisuje da je Evropski parlament sastavljen od predstavnika građana Unije, te da njihov broj ne smije biti veći od sedam stotina pedeset, ne računajući predsjednika.<sup>2</sup> Dalje se navodi

---

<sup>2</sup> Ugovor o Evropskoj uniji, prečišćena verzija, Službeni list Evropske unije, C202/13

da je zastupljenost građana degresivno proporcionalna, a minimalni prag je šest članova iz svake države članice, dok se nijednoj državi članici ne dodjeljuje više od 96 mjesta. Takođe, Evropski savjet na inicijativu Evropskog parlamenta i uz njegovu suglasnost, jednoglasno usvaja odluku kojom se utvrđuje sastav Evropskog parlamenta, dok se članovi Evropskog parlamenta biraju na razdoblje od pet godina slobodnim i tajnim glasanjem na opštim i neposrednim izborima.<sup>3</sup>

Odredbe vezane za izbore u pravnom sistemu Evropske unije sadržane su i u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije. Saglasnom ovom ugovoru svaki građanin Unije koji boravi u nekoj državi članici čiji nije državljanin, ima u toj državi članici aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima, pod jednakim uslovima kao i državljani te države.<sup>4</sup> Dalje se navodi da se navedeno pravo ostvaruje saglasno detaljnim aranžmanima koje Savjet, odlučujući jednoglasno u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Evropskim parlamentom donosi.<sup>5</sup> Ipak, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije predviđa da navedeni aranžmani mogu predviđati odstupanja ako tako nalažu okolnosti svojstvene određenoj državi članici. Takođe, svaki građanin Unije koji boravi u nekoj državi članici čiji nije državljanin, ima u toj državi članici aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Evropski parlament, pod jednakim uslovima kao i državljani te države. I ovdje se navodi da se navedeno pravo ostvaruje saglasno detaljnim aranžmanima koje Savjet, odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja sa Evropskim parlamentom donese, te da aranžmani mogu predviđati

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, Službeni list Evropske unije, C202/47

<sup>5</sup> Ibid.

odstupanja ako tako nalažu okolnosti svojstvene određenoj državi članici.<sup>6</sup>

Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije data su i proceduralna pravila kada je u pitanju usvajanje izbornih propisa u Uniji. Članom 223 Ugovora propisano je da Evropski parlament izrađuje prijedlog za utvrđivanje odredaba potrebnih za izbor svojih članova opštim neposrednim izborima prema jedinstvenom postupku u svim državama članicama ili u skladu sa načelima koja su zajednička svim državama članicama. Saglasno Ugovoru, Savjet, odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i uz prethodnu saglasnost Evropskog parlamenta koji odlučuje većinom svojih članova, utvrđuje potrebne odredbe.<sup>7</sup> Te odredbe stupaju na snagu nakon što ih sve države članice odobre u skladu sa svojim ustavnim procedurama. Nakon što zatraži mišljenje Komisije i uz odobrenje Savjeta, Evropski parlament uredbama, na vlastitu inicijativu u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom, utvrđuje pravila i opšte uslove kojima se uređuje obavljanje dužnosti njegovih članova. Sva pravila i uslove koji se odnose na oporezivanje članova ili bivših članova Savjet utvrđuje jednoglasno.

Akt o izborima donesen 1976. godine, koji je je kasnije i izmijenjen sadržao je 16 članova kojima su bili regulisani opšti izborni principi za sprovođenje neposrednih izbora.<sup>8</sup> Njime se propisuje da je mandat predstavnika u Evropskom parlamentu pet godina i da uživa imunitet i izvjesne privilegije. Već ovim aktom predviđeno je da predstavnici u Evropskom parlamentu glasaju u skladu sa sopstvenim uvjerenjima i da prilikom glasanja nisu vezani bilo kakvim instrukcijama čime se upućuje na slobodan mandat. Kada je u pitanju kompatibilnost predstavničke funkcije iz tog perioda i drugih

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage, Official Journal L 278 , 08/10/1976 P. 0005 - 0011



funkcija, navodi se da je predstavnička funkcija kompatibilna sa poslaničkom funkcijom na nacionalnom nivou, ali je propisan i niz ograničenja.<sup>9</sup> Pored ograničenja sa drugim javnim funkcijama, navodi se nekompatibilnost predstavničke sa funkcijama članova vlada država članica, kao i člana Komisije tadašnjih evropskih zajednica.<sup>10</sup> Takođe, ovim aktom uvedena je zabrana dvostrukog glasanja na evropskim izborima i uspostavljen četvorodnevni izborni period za glasanje koji traje od četvrtka do nedjelje, kao i procedura popune upražnjenih poslaničkih mjesta tokom trajanja mandata.

Nakon usvajanja ovog akta, bilo je više pokušaja izborne reforme u Evropskoj uniji koje su za cilj imale da harmonizuju pravila u vezi održavanja evropskih izbora. Ipak, sve inicijative, ostale su na nivou pokušaja sve do 2002. godine kada je Savjet donio Odluku 2002/772 kojom je navedeni akt izmijenjen. Iako ni ova odluka, kao ni Odluka Savjeta 2018/994 iz 2018. godine koja još nije stupila na snagu, nisu ustanovile jedinstvene izborne procedure, učinjeni su izvjesni pomaci kada je u pitanju izborni sistem Evropske unije.

U Odluci Savjeta iz 2002. godine navodi se da Akt iz 1976. godine treba izmijeniti kako bi se omogućilo da članovi koji se biraju na direktnim izborima budu izabrani u skladu sa principima zajedničkim državama članicama.<sup>11</sup> U preambuli se navodi da se prepušta državama članicama da primijene nacionalno zakonodavstvo u dijelu koji nije regulisan ovom odlukom. Ovom odlukom došlo je i do određenih terminoloških usklađivanja imajući u vidu razvoj evropske zajednice naroda. Tako je termin „predstavnik“ zamijenjen sa „član Evropskog parlamenta“. Odlukom je predviđeno da će u svakoj državi

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Council decision amending the act concerning the election of representatives of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Decision 76/87/ECS, EEC, Euratom, 2002/772/EC, Euratom

članici, članovi Evropskog parlamenta biti birani saglasno proporcionalnom sistemu, koristeći sistem izborne liste ili „single transferable vote“.<sup>12</sup> Državama članicama daje se mogućnost upostavljanja glasanja saglasno preferencijalnom sistemu u skladu sa nacionalnim izbornim procedurama koje same odrede. Izbori se sprovode neposrednim glasanjem i slobodni su, a glasanje je tajno. Kada su u pitanju izborne jedinice predviđeno je da države članice iste mogu odrediti posebno prilikom glasanja za Evropski parlament ili dodatno podijeliti postojeće izborne jedinice uz ograničenje da to ne smije ugroziti proporcionalni izborni sistem. Cenzus za dodjelu mandata može biti ustanovljen, a predviđeno je ograničenje da isti ne može biti veći od 5%.<sup>13</sup> Za razliku od rješenja iz 1976. godine kojim je bilo propisano da je funkcija predstavnika u Evropskom parlamentu kompatibilna sa poslaničkom u zemljama članicama, ovom odlukom uvodi se ograničenje izričito propisujući da su od izbora 2004. godine dualne poslaničke funkcije za Evropski i nacionalne parlamente nedozvoljene. Takođe, izmijenjena je i odredba u kojoj su nabrojane funkcije koje su nekompatibilne sa poslaničkom funkcijom u Evropskom parlamentu. Pored ostalog, propisano je da su u pitanju članovi borda direktora Evropske centralne banke, kao i Ombudsman. Izmijenjena je i odredba kojom je bilo propisano da brojanje glasova u državi članici ne može početi sve dok se ne zatvore biračka mjesta na način da se propisuje da javno objavljivanje glasanja se ne može sprovoditi dok nisu zatvorena biračka mjesta u ostalim državama članicama.<sup>14</sup> Takođe, promijenjen je i član 12 Akta kojim je samo bila propisana opšta procedura popune upražnjenog poslaničkog mjesta navodeći da će države članice propisati način popune. Ovom odlukom, pored ostalog, propisano je da je poslaničko mjesto upražnjeno kada se mandat člana

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

Evropskog parlamenta okonča njegovom ostavkom, smrću ili povlačenjem mandata, te su uspostavljene preciznije odredbe kada je u pitanju ova procedura.

Iako je Odlukom Savjeta iz 2002. godine napravljen izvjesni pomak u harmonizaciji određenih elemenata izbornog sistema, ostale su značajne razlike između država članica kada je u pitanju sprovođenje izbora za zajedničko predstavničko evropsko tijelo. Tako je nekoliko država glasanje propisalo kao obavezno, dok druge države ne nameću tu obavezu. Takođe, razlike postoje i kada je u pitanju određenje kada građanin stiče pasivno biračko pravo odnosno pravo da bude biran, pa zakonska rješenja u tom pogledu variraju između 18 i 25 godina. Na izborima 2019. godine nije postojala ni ujednačena praksa kada je u pitanju cenzus za dodjeljivanje mandata pa se isti kretao od maksimuma do 5% i najnižeg 1,8% na Kipru, dok 14 država članica nisu predvidjele postojanje cenzusa. Većina država članica dozvoljava neki vid preferencijalnog glasanja, dok manji broj država članica koristi zatvorene izborne liste. Ipak, među tim državama su neke od najvećih članica Francuska, Njemačka i Španija.

Lisabonski ugovor kao najsnažniji integrativni akt Evropske unije donio je izvjesne promjene u funkcionisanju koje su bile poligon za razmatranje nastavka izborne reforme u pravcu dalje harmonizacije. Jedna od najznačajnijih „posljedica“ Lisabonskog ugovora je svakako produbljivanje odnosa između građana Evropske unije i Parlamenta. Naime, članom 189 Ugovora o evropskim zajednicama bilo je predviđeno da su narodi država članica predstavljeni u Evropskom parlamentu. Sa druge strane, nakon usvajanja Lisabonskog ugovora, članom 10 Ugovora o Evropskoj uniji propisano je da su u Evropskom parlamentu predstavljeni građani Unije.<sup>15</sup> Iako bi se moglo tumačiti da se radi o pukoj terminološkoj reviziji prethodnih odredbi, ova formulacija poslužila je kao dodatni

---

<sup>15</sup> Ugovor o Evropskoj uniji, prečišćena verzija, Službeni list Evropske unije, C202/13

impuls potrebi da novi pravni i institucionalni aranžman prati i izborni okvir u Evropskoj uniji.

U postlisabonskom periodu postojalo je više inicijativa za promjenu izbornih propisa. Engleski parlamentarac Endrju Daf pokušao je u više navrata predložiti rješenja koja bi vodila daljoj harmonizaciji izbornih pravila.<sup>16</sup> Prva dva izvještaja koja je predstavio nijesu imala očekivani epilog budući da je drugi izvještaj koji je bio unaprijeđena verzija prvog povučen zbog procjene da ne postoji politička volja za njegovo usvajanje. Naime, njime je bila predviđena strukturna promjena propisa u vezi sprovođenja izbora koja je podrazumijevala ustanovljavanje panevropske izborne jedinice iz koje bi se birali poslanici na transnacionalnim izbornim listama sastavljenim od predstavnika svih tadašnjih država članica. Ipak, ovakvi prijedlozi činili su se radikalnim i kod određenih političkih grupacija doveli su do skepse da se na taj način „pokazuju trendovi federalizacije evropske politike“. Njegov treći izvještaj usvojen je ali se mora naglasiti da je u većoj mjeri tetirao tehničke aspekte izbornog procesa.<sup>17</sup> Ipak, njime su inaugurisane izvjesne promjene koje su dodatno unaprijedile prethodna rješenja.

Odluka Savjeta 2018/994 iz 2018. godine donesena na osnovu pomenutog izvještaja upravo je kao jednu od promjena propisala da članovi Evropskog parlamenta postaju predstavnici građana Unije.<sup>18</sup> Kada je u pitanju cenzus, koji je već prethodno bio ograničen na 5%, ovom odlukom biva dodatno određen na način da su zemlje članice koje biraju više od 35 članova dužne da odrede minimalni cenzus koji ne smije biti manji od 3%. Takođe, navodi se da u onim državama u kojima je određen rok za predaju kandidatura, isti treba biti

---

<sup>16</sup> European Union Electoral Law, Current situation and historical background, European parliamentary Research Center, 2019.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Council decision amending the act concerning the election of representatives of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Decision 76/87/ECS, EU, Euratom, 2018/994

najmanje tri nedjelje prije održavanja izbora za Evropski parlament.<sup>19</sup> Države članice obavezane su i da odrede vlasti zadužene za razmjenu podataka o biračima kao i da preduzimaju odgovarajuće mjere protiv duplog glasanja, ali im se daje mogućnost da biračima ponude mogućnost glasanja unaprijed, kao i korišćenje mobilnog glasanja, ali i elektronskog glasanja pod uslovom obezbjeđivanja pouzdanosti rezultata.<sup>20</sup>

Tekst ove odluke usvojio je saglasno proceduri Evropski parlament još 2015 godine, a Savjet tri godine kasnije uz izmjenu dvije značajne stavke kada je u pitanju prvobitni tekst. Jedna od najznačajnijih razlika između ova dva teksta odnosi se na činjenicu da Odluka koju je donio Savjet ne prepoznaje obavezu nominacije *spitzenkandidaten*.<sup>21</sup> Ovaj proces saglasno predlogu Parlamenta podrazumijevao je obavezu političkih subjekata koji se kandiduju za izbore da predlože svoje kandidate za predsjednika Komisije i to 12 nedjelja prije početka izborne kampanje. Ovakav predlog oslanjao se na ojačanu ulogu Evropskog parlamenta koji je ova institucija dobila Lisabonskim ugovorom, gdje je pored ostalog članom 17 Ugovora o Evropskoj uniji propisano da Evropski savjet kvalifikovanom većinom i nakon sprovedenih konsultacija predlaže Evropskom parlamentu predsjednika Komisije. Upravo postojanje odredbe da se prilikom predloga vodi računa o rezultatima izbora za Evropski parlament doprinijelo je dodatnom legitimitetu evropskih izbora i uspostavljanju tješnje veze između Parlamenta i Komisije. Ideja postojanja nosioca izborne liste izazvala je značajna mimoilaženja među pristalicama i oponentima ovog koncepta. Oni koju su ga favorizovali naglašavali su da bi ovaj proces doprinio većoj demokratičnosti cijelog postupka kao i poboljšanju vizibilnosti koju javnost može da ima u odnosu na

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> European Union Electoral Law, Current situation and historical background, European parliamentary Research Center, 2019.

izbor najviših evropskih zvaničnika. Takođe, ovakvo rješenje trebalo je da doprinese široj platformi za debatu među samim kandidatima i time unaprijedi ne samo transparentnost i politički legitimitet pozicije predsjednika Komisije već i da se reflektuje na učešće i razvijanje svijeti evropskog građanina o značaju procesa. Sa druge strane, kao negativni aspekti isticani su da bi ovakav način nominacije dodatno ovu proceduru učinio elitističkom kao i da bi to doprinijelo da proces bude dodatno usloženjen odnosno teži za razumijevanje građanima Unije.<sup>22</sup> Oni koji su sporili *spitzenkandidaten* koncept isticali su i da bi isti doprinio predimenzioniranoj politizaciji uloge predsjednika Komisije, kao i da bi to u konačnom dovelo do pomjeranja u institucionalnom disbalansu u smislu dovođenja u pitanje nadležnosti Evropskog savjeta koji saglasno ugovorima je institucija koja je nadležna da predloži predsjednika Komisije.<sup>23</sup>

Druga značajna razlika, odnosno novina koju je bio predvidio Parlament a u konačnom tekstu Odluke izostavio Savjet odnosi se na formiranje posebne evropske izborne jedinice u kojoj bi se partije iz svih zemalja članica borile za mandate.<sup>24</sup> Na taj način u evropski izborni sistem bile bi uvedene transnacionalne izborne liste koje bi doprinijele tješnjoj političkoj saradnji između politički srodnih subjekata iz različitih država članica. Ova panevropska izborna jedinica trebalo je da obezbijedi 25 posebnih poslaničkih mjesta koji bi bili zastupljeni iz najmanje jedne trećine država članica. Ovaj predlog dobio je podršku određenog broja država članica, a Evropska komisija smatrala je ovaj predlog prilikom za stvaranjem dodatnog prostora za javnu debatu. Ipak, ovo pitanje donijelo je i izvjesne kontraverze na način što se spekulisalo šta bi ovakvo rješenje imalo za posljedicu i da li je

---

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

paneuropska izborna jedinica trojanski konj dalje (ne)željene integracije.

### **Aktuelni legislativni predlog**

Iako ni Odluka iz 2018. godine još uvijek nije stupila na snagu, to nije obeshrabrilo donosiocice odluka u Evropskoj uniji da nastave sa daljim razmatranjima i predlozima kada je u pitanju izborna reforma. Predlog najnovijih promjena koje je pripremio Evropski parlament učinjen je sa ciljem sveobuhvatne reforme Akta o izborima koji je trenutno na snazi a kojim su kao što je navedeno definisani opšti izborni principi održavanja izbora u Evropskoj uniji. Ovaj predlog akta kojim su predviđene značajne promjene bi trebalo da stupi na snagu prije narednih izbora za Evropski parlament koji će se održati 2024. godine. Ipak, da bi to toga došlo ovaj predlog saglasno proceduri treba da bude potvrđen od strane Savjeta koji ima pravo i da predloži izmjene, nakon čega mora biti odobren od strane Parlamenta i ratifikovan od strane nacionalnih parlamenata država članica.

Iako najnoviji predlog predstavlja i najveći iskorak kada je u pitanju izborna reforma Evropske unije, ne može se reći da se istim mijenjaju temeljne karakteristike na kojima počivaju izbori za Evropski parlament.<sup>25</sup> Suštinski, evropski izbori saglasno aktuelnom predlogu Parlamenta i dalje bi bili zasnovani na direktnom i univerzalnom pravu glasa po proporcionalnom izbornom sistemu, pri čemu bi najrelevantniji elementi izbornog sistema bili saglasni nacionalnim rješenjima država članica. Ipak, došlo bi do značajne harmonizacije određenih elemenata izbornih procedura za Evropski parlament, dok bi najveća promjena svakako se odnosila na konačno uvođenje posebne izborne jedinice odnosno

---

<sup>25</sup> Towards new rules for European elections?, EPRS | European Parliamentary Research Service, 2022.

transnacionalnih izbornih lista, koji prilikom prethodnih pokušaja nijesu dobili dovoljnu podršku.

U članu 12 dokumenta naslovljenom sa „izborni sistem“ navodi se da su izbori jednaki, slobodni i tajni.<sup>26</sup> Pri tome svaki građanin Unije ima pravo da glasa dva puta za Evropski parlament, jednom u okviru nacionalne i jednom u slučaju izbora za zajedničku izbornu jedinicu. Kada je u pitanju način izbora, predviđa se da će članovi Evropskog parlamenta biti birani saglasno nacionalnom sistemu odnosno proporcionalnom koji je najčešće i korišten od strane država članica. U zajedničkoj izornoj jedinici Unije članovi će se birati na zatvorenim izbornim listama.<sup>27</sup>

Izbori za Evropski parlament saglasno ovom zakonodavnom predlogu održavali bi se 9. maja tokom posljednje godine mandata. Na taj način data je i simbolička nota imajući u vidu značaj ovog datuma za evropsko jedinstvo i istorijsku vrijednost koju baštini. Tokom otvaranja biračkih mjesta i pola sata prije toga zabranjena je svaka politička aktivnost na biračkom mjestu ili u blizini istog.

Kada je u pitanju pravo glasa nacrt izbornog akta predviđa ustanovljavanje minimalne starosne granice od 16 godina kada je u pitanju aktivno biračko pravo odnosno pravo da se bira. Izuzetak od ovog rješenja važio bi za države članice koje su svojim ustavima definisale minimalnu starosnu granicu od 17 ili 18 godina.<sup>28</sup> U namjeri da se pravo glasa efektivno ostvaruje odnosno u cilju olakšavanja mogućnosti građanima Unije da isto koriste, naglašava se obaveza država članica da osiguraju pravo glasa za Evropski parlament građanima Unije koji žive u trećim državama, onima koji nemaju stalno prebivalište, onima koji žive u zatvorenim

---

<sup>26</sup> Draft legislative act of European parliament for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, repealing Council Decision (76/787/ECSC, EEC, Euratom) and the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage annexed to that decision, 2022.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.



objektima, kao i beskućnicima i građanima koji služe kaznu zatvora ili su u pritvoru. Sa istim ciljem, nameće se i obaveza obezbjeđivanja glasanja putem pisma, kao i ostavljanje mogućnost fizičkog glasanja unaprijed, glasanja uz pomoć asistenta, ali i elektronskog odnosno internet glasanja. U dijelu ostvarivanja aktivnog biračkog prava, posebno su tretirani građani sa invaliditetom u smislu potrebe obezbjeđivanja potrebnih uslova za njihovo glasanje, kao što su dostupnost biračkih mjesta, ali i prilagođenost izbornog materijala za glasanje.<sup>29</sup>

Kada je u pitanju pravo da građanin Unije bude kandidat na izborima, propisuje se da svaki građanin Unije od 18 godina ili stariji ima pravo da se kandiduje na izborima za Evropski parlament bilo u nacionalnoj ili izornoj jedinici Unije ili u obje. U ovom dijelu predviđena su i određena ograničenja na način da jedan građanin ne može biti kandidat u više od jedne nacionalne izborne jedinice niti biti kandidat na više od jedne izborne liste u pojedinačnoj izornoj jedinici.<sup>30</sup>

Osim ovih ograničenja predlogom ovog akta propisano je da prilikom odabira kandidata, svi politički subjekti koji učestvuju na izborima za Evropski parlament će voditi računa o demokratskim procedurama, transparentnosti i rodnoj jednakosti, te mjerama koje će za cilj imati da svi građani koji na to imaju pravo imaju jednaku šansu da budu izabrani. Dalje se navodi da sastav Evropskog parlamenta treba da reflektuje diverzitet Evropske unije prilikom odabira kandidata. Kada je u pitanju rodna ravnopravnost, ista će biti ostvarena u zavisnosti od pojedinačnih izbornih sistema država članica i u slučaju zajedničke izborne jedinice preko sistema zatvorene liste ili kvota, pri tome vodeći računa da ne dođe do kršenja prava nebinarnih ljudi. Ostavlja se i mogućnost podnošenja prigovora nadležnim izbornim vlastima u slučaju

---

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

da postoji sumnja postojanja nesaglasnosti povodom podnošenja kandidatura sa demokratskim procedurama.

Kao krajnji rok za podnošenje listi kandidata za izbore za Evropski parlament predviđen je rok od 12 nedjelja prije dana određenog za održavanje izbora, kada i nacionalne izborne vlasti treba da dostave dokumentaciju kojom se potvrđuje da svi kandidati izražavaju pristanak da budu na zajedničkoj listi Unije.

Kada je u pitanju cenzus, predviđa se da države članice mogu odrediti minimalan cenzus za dodjelu poslaničkih mjesta, a da nacionalnom nivou taj prag ne smije preći 5% od validnih glasova birača. Za one države koje imaju preko 60 mjesta u Evropskom parlamentu obavezno je uvođenje cenzusa koji ne smije biti niži od 3,5% validnih glasova u toj državi članici.<sup>31</sup>

Izborna kampanja počinje osam nedjelja prije dana određenog za održavanje izbora. Ovim predlogom izborna kampanja definiše se kao traženje biračima podrške u vezi izbora kako u štampanoj, tako i u digitalnoj formi javne komunikacije, oglašavanja u medijima i na javnim skupovima. Navodi se da izborni materijal uključuju logo i program političkog subjekta. U nacionalnim izbornim jedinicama – pojedinačnim državama članicama, glasački listići koji se koriste za glasanje za Evropski parlament treba da budu uniformni u smislu obezbjeđivanja jednakih uslova vizibilnosti svim listama i kandidatima.

U skladu sa svojom specifičnom nacionalnom situacijom odnosno okolnostima, ovaj predlog ostavlja mogućnost da svaka država članica može uspostaviti jedinstvene izborne jedinice za izbore za Evropski parlament ili podijeliti svoje izbornu područje na drugačiji način, bez uticaja na proporcionalnu prirodu glasačkog sistema uopšte. Države članice mogu formirati pojedinačne izborne jedinice koje predstavljaju jezičke ili etničke manjine, prekomorske

---

<sup>31</sup> Ibid.

državljanima, najudaljenije regione ili prekomorske teritorije u skladu sa nacionalnim propisima. I ovdje se naglašava potreba da prilikom tih podjela se ne dovodi u pitanje priroda proporcionalnog izbornog sistema.<sup>32</sup>

Jedinstvena izborna jedinica na cijeloj teritoriji Evropske unije iz koje će se birati 28 članova Evropskog parlamenta novi je pokušaj inaugurisanja transnacionalne demokratije koji prilikom prvog pokušaja nikada nije zaživio. Izbori za panevropsku izbornu jedinicu ne dovode u pitanje članove Evropskog parlamenta koji su izabrani u svakoj državi članici, a navodi se i da politički subjekt ne može podnijeti više od jedne liste na nivou Unije. Predviđa se da izborne liste budu podijeljene na tri dijela vodeći računa o geografskoj predstavljenosti odnosno ravnoteži. Raspodjela mjesta na listama širom Unije na osnovu zbirnih rezultata u izornoj jedinici u cijeloj Uniji vrši se u skladu sa D'Onteovom formulom obračuna mandata. Kada je u pitanju medijsko predstavljanje navodi se da će evropski i nacionalni javni emiteri obezbijediti vrijeme emitovanja srazmjerno rezultatima prethodnih izbora za izbornu jedinicu u cijeloj Uniji, obezbjeđujući minimalno vrijeme emitovanja za svaku listu na nivou Unije.<sup>33</sup>

Ono što je jedna od najznačajnijih novina je predlog osnivanja Evropskog izbornog tijela koje bi se staralo o ispravnoj primjeni ovog akta i pratilo izborni proces u izornoj jedinici širom Unije. Ovlašćenja ovog tijela prilično su široko postavljena, tako da se navodi da ono „obavlja sve funkcije u vezi sa izbornim procesom na nivou Unije“. To podrazumijeva definisanje postupka žalbi, provjeru koji politički subjekti ipunjavaju uslove za podnošenje lista na nivou Unije, upravljanje evropskim biračkim spiskom, uspostavljanje registra lista širom Unije, proglašenje izbornih rezultata itd. Takođe, Evropsko izorno tijelo može imati i savjetodavnu

---

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

ulogu tj. pomoći u slučaju potrebe za tumačenjem ispunjenosti određenih uslova koje joj dostave nacionalni izborni organi.

Saglasno ovom predlogu Evropsko izborno tijelo je nezavisna institucija koje u potpunosti radi u skladu sa ovim predlogom akta. Navodi se da će prilikom donošenja odluka, ovaj organ uzeti u obzir osnovna prava glasanja i kandidovanja.

Kada je u pitanju sastav Evropskog izbornog tijela, predviđeno je da će svaka država članica imenovati jednog člana Evropskog izbornog tijela, izabranog od profesora prava ili političkih nauka i drugih stručnjaka za izborne sisteme na osnovu njihovih profesionalnih kvaliteta i poštujući rodnu ravnotežu. Članovi Evropskog izbornog tijela biraju svog predsjednika, potpredsjednika i sekretara prostom većinom, pojedinačno glasajući, a Evropsko izborno tijelo će nastojati da odluke donosi konsenzusom. Ako nije moguće donijeti odluku konsenzusom, Evropsko izborno telo odlučuje prostom većinom glasova.<sup>34</sup>

Prethodno pomenuta nezavisnost Evropskog izbornog tijela dalje se manifestuje kroz odredbe kojima se izričito navodi da će svi članovi biti nezavisni u obavljanju svojih dužnosti. To podrazumijeva da oni neće tražiti niti primati uputstva od bilo koje institucije ili vlade ili bilo kog drugog tijela, kancelarije ili agencije. Kada je u pitanju nespojivost sa drugim javnim funkcijama navodi se da članovi Evropskog izbornog tijela ne smiju biti članovi ili bivši članovi Evropskog parlamenta, nacionalnih parlamenata ili nacionalnih vlada. Pored toga, oni neće imati nikakav izborni mandat, niti biti zvaničnici ili drugi službenici bilo koje institucije Unije ili bilo koje evropske političke partije ili evropskog udruženja birača, ili bilo koje evropske političke fondacije. Biraju se na petogodišnji mandat i mogu biti jednom reizabrani. Petogodišnji mandat Evropskog izbornog tijela počinje dvije i po godine nakon početka mandata članova.

---

<sup>34</sup> Ibid.

Dalje se navodi da Evropsko izborno tijelo će predstavljati njegov predsjednik koji će obezbijediti sprovođenje svih odluka, te se uzdržati od bilo kakvog čina koji nije u skladu sa prirodom njegovih ili njenih dužnosti. Kada je u pitanju razrješenje predsjednika i članova navodi se da oni mogu biti razriješeni glasovima koji podržavaju najmanje tri petine članova Evropskog izbornog tijela i to na osnovu izvještaja sa obrazloženim prijedlogom za razrješenje.

Evropsko izborno tijelo podnosiće izvještaj Evropskom parlamentu o organizaciji evropskih izbora i o primjeni ovog akta i postizanju njenih ciljeva, u roku od devet mjeseci nakon evropskih izbora.<sup>35</sup>

### **Refleksije neposrednih izbora po pravni i politički sistem Evropske unije**

Usvajanje Akta o izborima iz 1976. godine jedna je od najznačajnijih odluka u historiji Evropske unije koja je sa svim njegovim kasnijim izmjenama imala značajan uticaj na evropsku integraciju. Izbori za Evropski parlament centralni su dan evropske neposredne demokratije i u isto vrijeme simbolički najznačajniji događaj u političkom životu Evropske unije. Izbori kojima je građanima Unije po prvi put data mogućnost da neposredno utiču na izbor svojih predstavnika nesumnjivo je doprinijela osnaženom demokratskom legitimitetu evropske zajednice. Sastavni dio ovog procesa je svakako bilo i konstituisanje evropske javne sfere kao do tada neprepoznatljivog elementa evropske demokratske kulture. Naime, izbori na nivou Unije doveli su do zajedničkih interesovanja, kao i afirmisanja tema i politika koje su sve više bile nadnacionalne.

Bez obzira na pozitivne refleksije po pitanju produbljanja demokratskog legitimiteta koji je nastao kao posljedica neposrednih izbora, čini se da određene slabosti

---

<sup>35</sup> Ibid.

ostaju i poslije 40 godina od prvobitnog usvajanja akta. Naime, učešće na izborima za Evropski parlament još uvijek ostaje relativno nisko u odnosu na izlaznost na nacionalnim izborima. Pored toga predizborne političke kampanje još uvijek su vezane za nacionalne teme i probleme, dok supranacionalna evropska pitanja ostaju u zapečku manjeg broja evroentuzijasta. Evropski izbori anticipiraju se kao međuisbori između dva izborna ciklusa na nacionalnom nivou.<sup>36</sup> Pomenuta evropska javna sfera, iako nesumnjivo ojačana ostaje nedovoljno razvijena i ne ostvaruje u potpunosti svoju funkciju istinskog poligona evropske arene iz koje se šalju poruke koje mogu biti prenesene kod većinske ciljne grupe građana. Takođe, sami građani i dalje ostaju nedovoljno informisani kako o evropskoj političkoj agendi, tako i o svojim pravima, ali i funkcionisanjem institucija. U ovom dijelu posebnu ulogu treba da imaju mediji za koje se vjeruje da imaju izuzetan uticaj kada je u pitanju oblikovanje javne sfere.<sup>37</sup> To posljedično dovodi do manjka samoidentifikacije sa evropskim građanskim „ja“, te se građani u tom smislu i dalje više pronalaze u nacionalnim koordinatama. Transnacionalne izborne liste svakako imaju potencijal da osnaže političku relevantnost na evropskom tlu, te povećaju vizibilnost panevropskih političkih partija ali i da pozitivno utiču na ujednačen pristup izbornim temama i pravima.<sup>38</sup> Aktuelni legislativni predlog Evropskog parlamenta sa najznačajnijim novinama mogao bi biti od pomoći i za prevazilaženje onoga što pravna i politička teorija identifikuju kao demokratski deficit u

---

<sup>36</sup> Europeanising the elections of the European Parliament, Outlook on the implementation of Council Decision 2018/994 and harmonisation of national rules on European elections, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies PE 694.199 -June 2021.

<sup>37</sup> Europeanising European Public Spheres, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies EN PE 654.628 - June 2020.

<sup>38</sup> Muller, M, Reforming the EU electoral law, Berlin perspectives, 04/2022, 2022.

Evropskoj uniji.<sup>39</sup> Jednu od najznačajnijih uloga u realizaciji evropske transnacionalne demokratije pripada političkim partijama. Zbog toga se ističe da je reforma evropskog političkog sistema neophodna kako bi se političkim partijama na evropskom nivou omogućilo da budu istinski mostovi između evropskih politika i javnosti.<sup>40</sup>

Ipak, bez obzira na nesporne manjkavosti dometa evropskog pravnog i političkog okvira, neposredni izbori jesu bili dobra platforma za unaprijeđenu političku participaciju evropskih građana. Afirmisanje suvereniteta evropskog građanina jedna je od pozitivnih refleksija ovog procesa, pa je tako evropski građanin zahtijevao i ostvario pojačanu pažnju evropskih institucija kada su u pitanju i njegova ljudska prava i građanske slobode. U krajnjem to je vodilo jačanju političkog pluralizma na nivou Unije i građanskom aktivizmu kao makar relativnoj alternativni krutim birokratskim procedurama kojima je Evropska unija strukturno sklona. Izmijenjena politička reprezentacija koja se nakon prve a i ostalih izbornih reformi ostvaruje na nivou Unije dovela je do predstavljenosti građana na supranacionalnom nivou. To je otvorilo pitanje da li ovaj proces neminovno vodi ideji ustanovljavanja evropskog demosa koji bi vodio stavljanju u drugi plan svih pojedinačnih nacionalnih specifičnosti zarad nadnacionalnog evropskog identiteta. Ovo pitanje je možda i nasjloženije pitanje evropske integracije u čemu leži i jedan od razloga zašto brojni pokušaji izborne reforme nijesu imali željeni epilog. Ipak, bez obzira na to, direktni izbori za Evropski parlament bili su i ostali prilika da se glas građana Evropske unije čuje kao i da građani svjedoče funkcionisanju evropskog političkog sistema, te je to nesumnjivo imalo značajan uticaj na prirodu evropske integracije.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Mosca, C, Towards more “European” parliamentary elections?, Eyes on Europe, 2022.

<sup>40</sup> European Electoral Reform, European Movement International, 2022.

<sup>41</sup> Pitkin, H, The Concept of Representation, University of Press, Los Angeles, 1967.

### **Rezime**

Uvođenje neposrednog izbora predstavnika, odnosno kasnije članova Evropskog parlamenta jedna je od najznačajnijih odluka u pravnom i političkom sistemu Evropske unije od njenog osnivanja. Ovaj akt, kao i ostali koji su uslijedili doprinijeli su većem legitimitetu prilikom donošenja odluka, kao i dubljoj evropskoj integraciji. Ipak, i nakon više od 40 godina od uspostavljanja direktnih izbora za predstavničko tijelo, Evropska unija se suočava sa određenim deficitom kada je u pitanju njen demokratski legitimitet, koji se manifestuju pored ostalog u relativno malom odzivu birača, kao i temama koje i dalje dominantno ostaju nacionalne. Nerealnim se čine strepnje da bi dalja harmonizacija izbornih propisa u Uniji, naročito u pravcu transnacionalnih izbornih lista i jedinstvene izborne jedinice na nivou Unije vodila mogućnosti kreiranja evropskog demosa. Ipak, pokušaj izborne reforme koji je aktuelan u Uniji mogao bi dati dodatni zamah evropskoj integraciji, ali u smislu daljeg povezivanja građana i njihovog lakšeg ostvarivanja određenih prava. U tom smislu se može reći da je Unija na novoj prekretnici, koju kao i svaku do sada prate različita predviđanja kakve bi refleksije takav razvoj događaja imao na pravni i politički sistem Evropske unije.

### **Summary**

The introduction of direct election of representatives, or later members of the European Parliament, is one of the most significant decisions in the legal and political system of the European Union since its foundation. This act, as well as the others that followed, contributed to greater legitimacy, as well as to deeper European integration. Nevertheless, even after more than 40 years since the establishment of direct elections, the European Union faces certain deficits when it comes to its democratic legitimacy, which are manifested, among others, in



the relatively low voter turnout, as well as the topics that still remain dominantly national. Fears that further harmonization of electoral regulations in the Union, especially in the direction of transnational electoral lists and a single electoral unit at the level of the Union, would lead to the possibility of creating a European demos seem unrealistic. Nevertheless, the current attempt of the electoral reform in the Union could give additional momentum to European integration in the sense of further connection of citizens and making it easier for them to exercise certain rights. It can be said that the Union is at a new turning point, which, like every one so far, is accompanied by various predictions of what kind of reflections such developments would have on the legal and political system of the European Union.

Key words: European integration, Electoral reform, European Union



**Prof. dr Sonja TOMOVIĆ ŠUNDIĆ** <sup>1</sup>

## **PРАВНА I POLITIČKA MISAO VOJVODE GAVRA VUKOVIĆA**

Vojvda Gavro je prvi crnogorski diplomirani pravnik, njegova pravnička misao i diplomatska praksa ostavila je snažan pečat na našu pravnu istoriju i diplomatiju.

Vojvoda Gavro Vuković rođen je u Lijevoj rijeci 1852. godine u porodici Miljana Vukova Vešovića. Otac vojvode Gavra, Miljan Vukov od koga potiče porodica Vuković, bio je proslavljeni vojvoda i crnogorski senator, bliski saradnik svetog Petra i Njegoša, nasljednik pregnuća Mojsija Zečevića u vasojevičkoj regiji. Izvršio je reorganizaciju administrativne, vojne, i civilne vlasti plemena. Posjedovao je lični autoritet kod vladara dinastije Petrović – Njegoš i ogroman moralni ugled zasnovan na čvrstom karakteru, vojnim vještinama i nepokolebljivoj volji. Godine 1852. knjaz Danilo ga je postavio za kapetana Lijeve rijeke. Najznačajniji doprinos vojvode Miljana Vukova, pored rada na unutrašnjem jedinstvu vasojevičkog plemena je reorganizacija vlasti i vojske u Nahiji, prisejedinjenje Vasojevića, administrativno i teritorijalno podlovcenskoj Crnoj Gori.

Kao sin proslavljenog vojvode sa Bukove Poljane i Morače, Miljana Vukova, Gavro je odmalena bio nadahnut slobodarskim duhom, vojničkom slavom i idealom oslobođenja svih porobljenih krajeva Crne Gore od prevlasti Otomanske imperije. Osnovnu školu učio je u manastiru Đurđevi stupovi i na Cetinju, gimnaziju je započeo u Nici, pod pokroviteljstvom knjeginje Darinke, maturirao je u Beogradu 1869. god. Na Velikoj školi u Beogradu završio je pravo 1873. i prvi je

---

<sup>1</sup> Redovni profesor Univerziteta Crne Gore

diplomirani pravnik iz Crne Gore. Bio je oženjen Đelom Đurašković sa Ceklina koja je bila inspiracija za prototip ljepote Crnogorke na slikama Jaroslava Čermaka.

Vojvoda Gavro je u toku svog života zauzimao značajne položaje u državi. Ministar inostranih djela Knjaževine Crne Gore bio je od 1890. do kraja 1905. god. Prethodno je bio postavljen za sekretara Senata 1874, i za člana Velikog suda, takođe imenovan je za poslanika u Carigradu. Učestvovao je u ratovima 1876 – 1878, o čemu je u *Memoarima*, ostavio nenadmašan zapis. Imao je delikatnu misiju oko izvršenja odluka Berlinskog kongresa u složenim međunarodnim odnosima između politike velikih sila i države Crne Gore, da bi nakon uspješno obavljenih diplomatskih misija imenovan za Ministra inostranih djela.

Od 1906 – 1908 g. vojvoda Gavro Vuković je predsjednik Državnog Savjeta, biran je za narodnog poslanika 1906 i 1914. godine. Poslije ujedinjenja 1918. godine bio je opunomoćeni ministar Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca u Carigradu. Umro je 1928. godine u Beranama, i sahranjen kod manastira Đurđevi stupovi.

Vojvoda Gavro bio je značajna figura u političkom i diplomatskom životu Crne Gore, nesumnjivo jedan od najtalentovanijih crnogorskih diplomata u njenoj istoriji. U historiografiji postoji saglasnost da je njegov profesionalni angažman od neprocjenjivog značaja za političko i ekonomsko snaženje države, uzor budućim generacijama za savjesno obavljanje diplomatske službe. On je tokom vremena postao personifikacija crnogorske diplomatije. Značaj diplomatije u XIX vijeku je njena uloga u ostvarenju političkih ciljeva, dobijanju državne samostalnosti i proširivanju na one teritorije koje su vjekovima bile u posjedu imperijalnih sila, sa istoka i zapada. Takođe, važan aspekt ogledao se u međunarodnom pozicioniranju Crne Gore, njenim uključivanjem u glavne tokove evropske istorije kako bi se uspješno razvijala na temeljima demokratskih vrijednosti razvijenih država.

Pored aktivnog učešća u diplomatskim djelatnostima, vojvoda Gavro je u svojim *Memoarima*, ostavio svjedočanstvo o prelomnim periodima tokom burnih događaja u drugoj polovini XIX vijeka, upravo kada se Crna Gora konstituisala kao moderna država, sticala međunarodno priznanje. U memoarskim zapisima imamo pregled činjenica i događaja u kojima se osvjetljava jedan od najdinamičnijih razdoblja crnogorske istorije. Darom visprenog posmatrača, svjedočanstvom neposrednog učesnika, ovaj talentovani pripovijedač ostavio nam je cjeloviti portret vremena i ključnih protagonista na istorijskoj pozornici. U osvjetljavanju najkrupnijih procesa u našoj novovjekovnoj istoriji, služio se podjednako vjerodostojnim dokumentima kao i hronološkim pregledom, da bi rafiniranim književno – esejističkim jezikom predstavio duh vremena. Vojvoda Gavro je vrstan pripovjedač koliko i diplomata – poklonik lijepog kazivanja, koliko i konkretnog procesa pregovaranja. Njegovi različiti darovi, slili su se u jedinstvo njegove ličnosti, osobenom gospodstvu, po sudu njegovih savremenika odmah se moglo vidjeti da po svojim manirima, stilu ponašanja i otmjenom držanju potiče iz glavarske kuće.

U jednom od najsloženijih momenata za uspostavljanje države i njenih institucija, u dobijanju međunarodnog priznanja Crne Gore, vojvoda Gavro je obavljao delikatne diplomatske poslove, pregovarajući sa stranim vladama i najznačajnijim evropskim zvaničnicima. On pripada krugu najznačajnijih ličnosti Crne Gore druge polovine XIX vijeka.

Iz tih razloga nemoguće je odvojiti njegove memoarske spise od velikih zasluga na diplomatskom polju, kada je kroz brojne susrete i razgovore sa istaknutim državicima, ostvarivao praktične političke zadatke. Uopšte, diplomatija je bila životna misija vojvode Gavra, međunarodno priznanje Crne Gore, njen što bolji položaj na Balkanu njena suština i svrha, memoaristika – optimalan model da se ogromni naponi i

zalaganja otmu od zaborava, postavši zapis – podsjetnik za buduće generacije.

Smisao diplomatije sadržan je u njenoj povezanosti sa idejom državne nezavisnosti, posvećenosti rešavanju njenih političkih, vojnih, teritorijalnih i ekonomskih problema. Djelatni uzrok tijesno je vezan za obrazovanje i agilnost diplomate, naposljetku svrhoviti uzrok čini beskopromisno zalaganje za očuvanje državnog integriteta, sredstvima diplomatskog umjeća. Na taj način vojvoda Gavro je promovisao ideal kontinuiranog zalaganja, osmišljenu aktivnost, racionalno traganje za najboljim rešenjima u datim istorijskim prilikama, ali i djelatnosti na granici umjetnosti, kreativnosti i mašte. Dipolmatija je stvaralačka djelatnost u kojoj se na osnovu izvjesnih pretpostavki dolazi do nepredvidivih benefita.

Osim toga, obrazovanje, poznavanje balkanske i šire evropske politike, vojnih i političkih aspiracija moćnih država je važan pred – uslov za bavljenje diplomatijom. Vojvoda Gavro posjeduje znanja iz različitih oblasti: prava, ekonomije, politike, kulture i istorije civilizacije što mu omogućava vispreno snalaženje u rešavanju različitih pitanja. Već u toku studija on se isticao osobenim smislom za pravne nauke. Akademijški Savjet, iz fonda koji je odredio kralj Milan za podsticanje darovitih studenata za naučna istraživanja, njegov rad, apologija privatne svojine pod nazivom: *Istorijski razvitak pravne svojine od rimskog doba do danas*, dobio je nagradu.

U svojim *Memoarima*, Gavro Vuković je obrazložio ulogu diplomatije, njenu važnost za utemeljenje državne strategije, rešavanje ključnih problema zajednice. Uspio je da ukaže na nužnu povezanost znanja, diplomatske aktivnosti i obrazovnog horizonta kao neophodnih činilaca koji treba da su u harmoničnom odnosu sa moralnim odnosom prema državnim potrebama Crne Gore. Ukazao je na validnost pragmatične diplomatije, način taktičkog postizanja političkih ciljeva, neprekidnu aktivnost i dinamiku koje obezbjeđuju da male

države budu prisutnije u međunarodnim okvirima. Pragmatizam, aktivizam i savjestan odnos prema državi biće okosnica specifičnog razumijevanja diplomatije vojvode Gavra, reprezentujući njegove glavne ideje, teorijski i praktično, na kojima je u svom višedecenijskom zalaganju predano radio. Riječ integritet, kao da je skovana za njega. U svim fazama svog političkog djelovanja pokazivao je moralan odnos prema profesiji, stavljajući je ne u funkciju ličnih interesa, već javnog dobra.

Sinteza diplomatskog djelovanja Gavra Vukovića otjelotvorena je u načelima spoljnopolitičkih prioriteta i rešavanju unutrašnjih pitanja mirnim putem. Diplomacija je dijalog, način mirnog rešavanja sporova, moć u kojoj posebno dolazi do izraza ličnost diplomate od čije umješnosti zavisi konačni ishod pregovora.

Suprotno opšte – prihvaćenom stanovištu da su male države pasivne u međunarodnim odnosima, memoarska građa nas uvjerava u rušenje ukorijenjenih predrasuda, pospješuje naše dublje razumijevanje politike. Naime, vojvoda Gavro je predstavnik one škole diplomatije koja u permanentnoj aktivnosti vidi šansu za ostvarenje vlastitih ciljeva. Diplomacija je vizija. Sposobne diplomate su vizionari budućih događaja, budni akteri koji participiraju u istorijskim procesima. Crna Gora, zahvaljujući diplomati Gavrovog profila, ima aktivan odnos prema političkim zbivanjima u regionu i šire evropskom kontekstu, ujedno je pokretač vojnih operacija sa ciljem oslobođenja crnogorske teritorije i njenog međunarodnog priznanja.

Iz *Memoara*, smo obaviješteni o osmišljenim djelatnostima knjaza Nikole i njegovog neumornog ministra Inostranih poslova na svim poljima društvenog angažmana, geografskog proširenja crnogorskih granica, njenog ekonomskog i ukupnog društvenog prosperiteta.

Nema ni jednog političkog, vojnog i ekonomskog pitanja koje crnogorska diplomatija druge polovine XIX vijeka

zapostavlja, interesujući se za prilike u susjednim balkanskim državama, snažno štiteći vlastite zamisli i projekte.

U našoj dosadašnjoj historiografiji akcenat se pretežno stavlja na uplitanje velikih evropskih država u prilike na Balkanu, uticaj na rešavanje najvažnijih tema vezanih za međunarodne odnose. Autor *Memoara* nam je skrenuo pažnju na važnost strateškog pozicioniranja Crne Gore, njen aktivan odnos u lavirintu zamršenih interesa na Balkanu, uslijed slabljenja i povlačenja Otomanske imperije, namjeru za prisustvom u novim središtima ekonomskim i kulturnim, traganje za optimalnim rešenjima koja bi zadovoljila istorijske težnje Crne Gore.

Vojvoda Gavro potencira onu stranu politike kada ona uključuje aktivno sudjelovanje u rešavanju spornih pitanja, predviđanje toka događaja, percepciju političkog ponašanja država u okruženju, u prvom redu Srbije, Austrije, Turske, Rusije, Germanije i Velike Britanije, kako bi se Crna Gora pravovremeno zaštitila i osigurala ostvarenje svojih potraživanja. U vremenu boravka Karađorđevića na Cetinju organizovana je ekspedicija trista Vasojevića, Miluna Novova Vešovića i Lakića Vojvodića sa ciljem rušenja dinastije Obrenovića. Crnogorska diplomatija se bavi pitanjem Makedonije, Stare Srbije, Albanije, Grčke, Bugarske, Turske, Metohije, prati vojne manevre srbijanske vojske na svojim potencijalnim granicama, istrajna u očuvanju svojih državnih interesa.

Zbog toga je za Gavra Nikolinog, kako su ga zvali ugledni političari iz Beograda, diplomatija prvenstveno bila misija, zadatak na ostvarenju strateških ciljeva, aktivnost da se osujete nepovoljne političke okolnosti i njihovi nosioci kako bi se izdejsstvovao što bolji rejting Crne Gore na međunarodnom planu. Sa odobrenjem visprenog i umnog *Gospodara*, naročito u vremenu svog ministrovanja crnogorskom diplomatijom, vojvoda Gavro pokreće čitav niz pitanja, bitnih za društveni razvoj, ekonomiju i politiku, ne dozvoljavajući da ga događaji



iznenade ili dočekaju nespremnog. Vojvoda Gavro djeluje ne čekajući da se stvari odvijaju u neželjenom, odnosno u nepovoljnom pravcu. Pažljivo se prate svi nacionalno – oslobodilački balkanski pokreti, inicira rat u Hercegovini, nadgledaju procesi u Grčkoj i Bugarskoj, promjene raspoloženja austrijske strane, hirovi arogantne ruske diplomatije, smjena dinastija u Srbiji 1903. kako bi se ostvarilo značajni upliv i maksimalno protežirala crnogorska državotvorna ideja. Naročito je San – Stefanski mir, kasnije i Berlinski kongres bio inspirativan, šireći manevarski prostor za djelovanje ministra Vukovića. Njegovom lucidnom oku ne promiče nijedan važan detalj, skrivena namjera uperena protiv ambicioznih crnogorskih planova da proširenjem svojih teritorija odigra značajniju ulogu u balkanskim okvirima.

Sa visokim ovlašćenjem Gospodarevim, u koga suveren ima neograničeno povjerenje, vojvoda izvršava preuzete obaveze, odgovoran svom vladaru i narodu koje iskreno zastupa, brinući se za narodne potrebe i bolje uslove života. Zbog toga uspjehe crnogorskog ministra treba smatrati za uzorne primjere za smisao diplomatske profesije kroz predani rad na kontinuiranom snaženju vlastite države. Vojvoda Gavro spretno barata činjenicama, logično povezuje događaje i njihove unutrašnje (među)uticaje i interakcije, uvijek dobro pripremljen i informisan o konkretnom problemu. Budući zagovornik aktivnog sudjelovanja u procesima, sposoban je da pokrene političku inicijativu, i u ne malom broju slučajeva preokrene situaciju u svoju korist.

Ne treba zanemariti činjenicu da je diplomatija lični kontakt, *tête a tête* sa uticajnim političarima, vladarima i državnici, gdje od svestrane ličnosti diplomate u mnogome zavisi ishod pregovora. Možemo suditi da je vojvoda iz male varoši – Berana, izrazito skladnim ponašanjem, obrazovanjem, poznavanjem stranih jezika, kultivisanim govorom i dostojanstvom, prihvatanjem načela političke kulture i diplomatskog bontona, plijenio pažnju svojih uglednih

sagovornika. Vaspitavan na najvišim ostvarenjima evropske duhovnosti, umjetnosti i literature, političkim idejama koje su se javile na evropskom tlu od antike do moderne, bio je dostojan partner evropskim državicima sa osmišljenom strategijom i visokim rezultatima u svojim diplomatskim misijama.

Originalnim diplomatskim umijećem, vojvoda Gavro je uspevao da pravovremeno postavi *crnogorsko pitanje* na međunarodnom planu, čime je unekoliko sprečavao da se mala balkanska država tretira kao oruđe u rukama moćnih evropskih sila. Nit vodilja njegove diplomatije predstavlja otpor uticajnim spoljnim faktorima kako se Crna Gora ne bi uzimala kao instrument tuđinskih aspiracija, nebitna knjaževina čiji se opstanak neprekidno dovodi u pitanje. Ukoliko je prepoznavao koristoljubivu logiku, i kod uglavnom prijateljski nastrojene Rusije, promjenjivost austrijske politike, Turske pretenzije na održavanje prevlasti u regionu, vojvoda Gavro je oštro reagovao, i poštujući pravila diplomatskog stila izražavanja hrabro protestovao, ukazujući na nepravdičnost donesenih rešenja. U svakom slučaju, bilo da je uspevao ili ne, da preduprijedi nemile događaje, skrene pažnju velesila na neki politički ili društveni problem, unutrašnje prilike u Crnoj Gori, ostajao je do kraja privržen sopstvenoj državi, uvijek spreman na argumentovanu odbranu, dokaze i činjenice kako bi svojim racionalnim govorom ubijedio sagovornika u svoje stavove. Očigledno, svojim pronicljivim duhom, smirenošću i strpljenjem zalazio je u psiho – fizički profil uticajnih političara svoga doba koristeći sve tehnike ubjedljivog govora.

Sudeći po djelatnosti vojvode Gavra, njegovoj sposobnosti da razumije vrijeme u kome živi, diplomatija je za njega bila racionalna djelatnost, zanatsko umjeće zasnovano na racionalnim shemama, ali i virtuoznost za koju je neophodna inspiracija. Između *techné* i stvaralačkog agensa, između mogućeg i nemogućeg, poželjnog i nepoželjnog, namjere i ostvarenih rezultata, racionalnog i iracionalnog,

odvijala se bogata međunarodna praksa, sa idejom da se osujeti nedobronamjernost ili neprijateljstvo, često i licemjerman odnos velikih prema malim državama. Čak i kada rezignirano zaključuje o nepravednim rešenjima na štetu Crnu Gore, vojvoda se trudi da zadrži objektivan sud, opservaciju zasnovanu na naučnoj metodi, empirijski validnim informacijama. Prema ovome, vojvoda Gavro je nesumnjivi znalac istorijsko – političkih kretanja, evropskih društvenih gibanja, iako je svjestan da njihovo dejstvo najčešće ne vodi računa o Crnoj Gori. Iz tih razloga u svojim brojnim misijama i susretima, nastojao je da nepokolebljivo brani crnogorsku stranu, a kao poznavalac zakulisnih igara evropske politike razriješi sporna pitanja, što je moguće povoljnije za crnogorske interese.

Vojvoda Gavro je vispreni poznavalac politike dvostrukih aršina, dvoličnosti u međunarodnim odnosima, politike evropskih država koja se rukovodi makijavelističkim načelom da cilj opravdava sredstva. U periodu vladavine knjaza Nikole I Petrovića, i ministროvanja vojvode Gavra dešavaju se neki od najvažnijih događaja za formiranje moderne Crne Gore u XX vijeku. Osim toga, politika aktivnog miješanja u balkanske prilike, od unutrašnjih – dinastičkih borbi u Srbiji, bugarskih vojnih manevara, sukoba između Grčke i Turske, albanskog pitanja, proširenja prema Hercegovini i staroj Srbiji, potpuno je u domenu aktivnog interesa Crne Gore i njene diplomatije. Možemo zaključiti na osnovu *Memoara* da je crnogorska diplomatsko – politička aktivnost i vojnička spremnost, podignuta na stepen koji daleko premašuje broj njenog stanovništva, i politička stremljenja drugih naroda na Balkanu. Jednom riječju, zahvaljujući odlučnim potezima njenog vladara i pregovaračkim sposobnostima Gavrovim, uz pravovremeno reagovanje na istorijske događaje, i dobro poznavanje mentalitetsko – političkih svojstava svih balkanskih skupina, uspijevalo se u spretnim naumima koji su konačno doveli do dobijanja samostalnosti na Berlinskom

kongresu. Time se briše svaka pomisao o inferiornosti, predrasuda o maloj ulozi Crne Gore u XIX vijeku, jer je ona bila dovoljno vojnički snažna i politički dovtljiva da valjano odgovori na izazove vremena.

U memoarskoj literaturi Gavra Vukovića su do tančina opisani istorijsko – politički događaji, dominantna spoljno – politička orijentacija Crne Gore, visprenost u adaptaciji na novo – nastale okolnosti na Balkanu, ali i njeni unutrašnji problemi, ekonomska zaostalost i siromaštvo. Pored ovoga, dat je presjek zvanične crnogorske politike u njenim nastojanjima da se mirnim putem ostvare željeni ciljevi. Takođe, evidentan je pritisak međunarodne zajednice, tradicionalne zaštitnice carske Rusije i nepredvidive austrijske politike čije naloge izvršavaju njihovi diplomatski izaslanici na Cetinju, neprijatni ruski diplomata i strogi baron Temel iz austrougarske carevine. Pod budnim okom diplomata koji prate svaki korak knjaza Nikole, mala država je nastojala da se odupre njihovim ponekad skrivenim i subverzivnim namjerama. Vojvoda Gavro podvlači da je lično zaslužan da se prekine sa servilnim odnosima prema *izvanjcima* i na partnerskim – ravnopravnim osnovama, sa više dostojanstva, koliko je to ostvarivo u datim prilikama, vodi dijalog sa stranim državama i njihovim zastupnicima na Cetinju.

Kao dugogodišnji ministar inostranih djela knjaževine Crne Gore, vojvoda Gavro je obavljao važne poslove u konsolidaciji crnogorske države, uspostavljanju odnosa sa stranim vladama, odan njenim političkim, dinastičkim i strateškim ciljevima. Iz memoarskih spisa saznajemo šta se dešavalo u pozadini krupnih događaja, u njegovim povjerljivim ispovijestima opisani su istorijski procesi i njihovi glavni akteri, imajući u vidu najširi horizont koji je determinisao sve magistralne pravce političkog djelovanja.

U memoarskim spisima izložene su teme vezane za istorijska dešavanja u drugoj polovini devetnaesetog vijeka, zabilježeni događaji u kojima je autor svjedok, tako da se ne

mogu odvojiti od njegovog političkog i diplomatskog angažmana. Možemo se saglasiti da je u *Memoarima*, dat analitički sud, kritička opsevracija o svim važnijim političkim, ekonomskim, kulturnim i društvenim pitanjima važnim za razvitak Crne Gore.

U tematskom i žanrovskom smislu memoari su sastavljeni od tekstova posvećenim različitim društveno – istorijskim pitanjima. U prvom redu spisi koji su objavljeni između dva svjetska rata: Hercegovački i Vasojevički ustanak 1875 / 6, Ubistvo Jusa Mučina Krnjića, Četrdeset godina vladavine knjaza Nikole, Rat 1876. godine Crne Gore sa Turskom, Opsada Bara, Opsada grada Nikšića 1876. Posebno zanimljive cjeline u *Memoarima* čine spisi vezani za boravak Karađorđevića na Cetinju, udaja crnogorskih princeza, Posjeta kralja Nikole kralju Aleksandru u Beogradu, Dolazak kralja od Srbije na Cetinje 21. aprila 1897, Udadba crnogorske princeze Jelene za Viktorom princom od Napulja, Povratak dinastije Karađorđevića na presto u Srbiji 1903. i dr. U treći korpus ubrajamo spise koji su neposredno povezani sa diplomatskim aktivnostima vojvode Gavra, njegovom rafiniranom promišljanju evropske politike u odnosu na Crnu Goru: Moje tri misije (Beč, Beograd, Carigrad 1890, god.) Engleska i Crna Gora, Crna Gora i Bugarska, Crna Gora i Austrija, Germanija i Crna Gora, Crna Gora i Turska 1896. Odlomak iz diplomatskih odnosa sa Rusijom, Iz diplomatskih odnosa Crne Gore s Engleskom, Francuskom, Bugarskom, Austrijom i Turskom, Vele sile i Crna Gora. Pitanje Plavsko – gusinjsko, Hotsko – grudsko i Ulcinjsko 1878, 1879, 1880.

Kao istorijsko svjedočanstvo, memoaristika nam nudi obilje podataka, bez obzira što vojvoda Gavro po svom obrazovanju i funkcijama koje je obavljao nije bio ličnost koja se profesionalno bavi historiografijom. Njegovi spisi predstavljaju uvide u istorijske tokove, ali bez pretenzija da budu mjerodavan sud dobijen upotrebom historiografskog pristupa, ili otkrivanja principa na kojima se osnivaju složeni

unutrašnji međuuticaji. Bez obzira na ovu konstataciju u našem ogledu o vrijednosti memoarske građe, ona je nezaobilazno štivo za naučno istraživanje, psiho-socijalnih i najšire to je antropološka studija koja ima interdisciplinarni karakter. Svaki podatak obrazlaže se iz najšireg globalno – strateškog plana, tako da je čitaocu predočena slika vremena u njegovim najraznovrsnijim dimenzijama.

Sudeći po svemu vojvoda Gavro se legitimiše, ne samo kao hroničar – zapisničar koji vodi dnevnik vojnih operacija ili vrsni diplomata, već mislilac koji nastoji da nam ukaže na najfinije unutrašnje sprege i međuzavisnosti istorijskih zbivanja, koja ukupnim značenjima prevazilaze vrijeme u kojem su opisana. Da bi ostvario kompleksnu sliku, vojvoda Gavro upotrebljava svoje ogromno znanje iz svjetske istorije, izvanredan smisao da uoči zakonitosti u pojavama, ukaže na uzročno – posljedične veze, kritički opservira mane i vrline velikana, njihove političke i ekonomske propuste, nedostatak jasne vizije koja bi se bazirala na relevantnim istorijskim činjenicama.

Osim ratničke prošlosti i političko – diplomatske istorije, vojvoda Gavro je imao namjeru da rasvijetli društveno – ekonomske odnose u Crnoj Gori na istorijskoj prekretnici, kada ona kao i svi evropski narodi zakonito prelazi iz plemenskog života u viši oblik homogenizacije i državnog organizovanja.

Takođe, u *Memoarima*, ćemo pronaći izvanredne opise, minijaturne psihološke profile uticajnih ličnosti koje su imali ogroman upliv u sferi politike onog doba. Sa posebnim pijetetom, on u više navrata i raznim prigodama govori o knjazu Nikoli, sa kojim je blisko sarađivao više decenija, otkrivajući nam izvjesne kontroverze u njegovim karakternim crtama, ali i vrline njegovog vladarskog zalaganja, snažnu posvećenost državnoj samostalnosti Crne Gore.

U hronološkom smislu, vojvoda Gavro se u uvodnim tekstovima *Memoara*, bavi životopisom svog oca Miljana

Vukova i sudbinom vasojevićkog plemena, njegovom težnjom da postane integralni dio crnogorske države. Zatim slijedi događaj koji osvjetljava odnos Crne Gore i Turske, 70 – tih godina prošlog vijeka, ubistvo Jusa Mučina Krnjića, kao uvod u centralni događaj XIX vijeka i Hercegovački ustanak. Ovaj period obilježavaju ratovi 1876 – 1877. u kojima su vođene žestoke borbe za oslobođenje Nikšića i Bara.

U sklopu diplomatskih aktivnosti, detaljno opisanih u *Memoarima*, izdvajaju se izvještaji vezani za *Plavsko – gusinjsku* krizu. Crna Gora je imala ogromne teškoće da realizuje ono što joj je garantovao Berlinski kongres u vezi sa gradovima Plavom i Gusinjem. Činjen je dipolomatski pritisak Rusiji, Austriji i Engleskoj da se založe kako bi Otomanska imperija poštovala odluke *kongresa*. Složeni pregovarački proces završen je odlukom da Porta u zamjenu za Hotsko – grudski kompleks crnogorskoj strani u zamjenu ustupi Ulcinj.

Vojvoda Gavro je pokazao izuzetan literarni talenat u opisivanju dvorskog života, ženidbenih kombinacija koje su imale dalekosežne posljedice za bolji položaj Crne Gore i njenog suverena. Udajom za Napuljskog kralja, princeze Jelene, kao i njenih sestara Stane i Milice za ruske prinčeve, knjaz Nikola je znatno uvećao svoj prestiž u međunarodnim odnosima. To je bio neposredan povod da ga sultan Abdul Hamid pozove u vizitu u Carigrad, o čemu se književno upečatljivo svjedoči na stranicama *Memoara*. U fokusu piščeve pažnje veliko mjesto zauzima rodbinska veza kćerke kralja Nikole, Zorke sa pretendentom na srpski presto Petrom Karađorđevićem, što je usložilo odnose Crne Gore i suparničkih dinastija Obrenovića i Karađorđevića. Do detalja su opisani članovi porodice Karađorđevića, raspoloženje, intrige na crnogorskom dvoru, namjera da Crna Gora posluži kao poligon za razvijanje širokih akcija za svrgavanje Obrenovića, što je dodatno uticalo na pogoršanje odnosa između Crne Gore i Srbije. U spisu *Crna Gora i Srbija 1902.* živopisno je opisana diplomatska misija povodom braka knjaza Mirka i Natalije Konstatinović, bliske

rođake Aleksandra Obrenovića, sa ciljem da se ukaže da predstojeća bračna kombinacija ima isključivo privatni karakter, bez političkih pretenzija.

Na čelu crnogorske diplomatije, vojvoda Gavro je naslijedio Stanka Radonjića iz gubernadorske porodice sa Njeguša. On je otpočeo svoju spoljno – političku djelatnost poslije velikih ratova 1878 – 1877. U ocjeni diplomatskog rada njegovog prethodnika autor *Memoara* iznosi svoje kritičko viđenje, negodujući zbog pasivnog Radonjićevog držanja prilikom potpisivanja San – Stefanskog mira. Stiče se utisak da je vojvoda Gavro težio novom tipu diplomatije oslonjenom na strategiji osmišljenog djelovanja. To umijeće praktično pokazuje u zvaničnim posjetama Beogradu, za vrijeme vladavine Aleksandra Obrenovića, zatim diplomatskim posjetama Austriji i Turskoj, Engleskoj, Bugarskoj, Francuskoj sa ciljem da se rivalski i neprijateljski odnosi, diplomatskom umješnošću svedu na minimum, ili dovedu na prihvatljivu mjeru koja će Crnoj Gori obezbijediti veći međunarodni ugled.

Već smo istakli, vojvoda Gavro je bio profesionalno i lično vezan za dinastiju Petrović – Njegoš. On glorifikuje kralja Nikolu, veliča njegov vojnički i govornički dar, kritički preispituje njegove loše odluke, naročito u oblasti državne reforme i ekonomskog razvoja jedne po svemu nedovoljno razvijene balkanske zemlje.

Međutim, kada su u pitanju članovi Gospodareve porodice, naročito njegove lijepe i višestruko talentovane kćerke Jelene, pisac pokazuje neskrivene simpatije. On podvlači da su sva gospodareva djeca darovita, ali ih princeza Jelena nadmašuje u svemu. U spisu *Udadba princeze Jelene za Viktorom princom od Napulja, nasljednikom italijanskog prestola*, otkriva se čitav niz zanimljivosti povezanih sa bračnom vezom Savojskog princa i crnogorske princeze. Kao izvrstan diplomata vojvoda Gavro je strpljivo radio u svim fazama preliminarnih dogovora oko sklapanja ovog za Crnu Goru, probitačnog bračnog saveza. Bez obzira što su i Austrija



i Rusija imale negativno mišljenje, jer su računale na povišeno miješanje Italije na balkanske prilike, takođe i pitanje konverzije je isticano u prvi plan, spretnim potezima ministra Inostranih poslova, Crna Gora je sklapanjem ovog braka, znatno osnažila svoje međunarodne veze i stekla naklonost evropske aristokratije.

Uočavamo da vojvoda Gavro u svom diplomatskom angažmanu nastoji da ojača veze Crne Gore sa velesilama koje su tradicionalno bile neprijateljski nastrojene: Austrijom i Turskom, pokaže izvjesnu dozu emancipacije u delikatnoj poziciji prema tradicionalnom zaštitniku Rusiji. U mnogim stvarima on se ne slaže sa politikom Austrije, Srbije, Turske, ali i velikodržavnom politikom Rusije, ukoliko se ona razilazi sa crnogorskim interesima. On se zalaže za integritet crnogorske diplomatije u odnosu na tradicionalne pokrovitelje kao i neprijateljske sile u okruženju, kako bi zadobio proctor najšireg djelovanja prema jednom fleksibilnom i sveobuhvatnom pojmu diplomatije. Ono što je konstanta njegove diplomatske aktivnosti jeste pokretanje i realizacija onih ciljeva koji su od presudne važnosti za što samostaliju politiku Crne Gore u velikodržavnim interesima ondašnje Evrope.

U skladu sa modernim poimanjem diplomatije, Gavro Vuković kritički razmatra negativne osobine Crnogoraca, i samog vladara u spisu *Četrdesetogodišnjica vladavine knjaza Nikole*. Prevenstveno, nedostatak institucija, *haos u civilnoj i vojnoj administraciji, pravosuđe na niskom stupnju, privreda i trgovina u primitivnom stanju ... Zajmovi su činjeni pod najtežim uslovima*. U rekapitulaciji ključnih stavova o društvenom životu, upućuje se na nedovršenost crnogorskog društva, zaostalost u reformama, negativan stav o starim navikama i tradicionalnim plemenskim podjelama, odnos prema radu, koje je potrebno mijenjati i razvijati moderne institucije. Široko se obrazlaže teza da društvene odnose i običaje koji su vladali tokom ratnih godina treba bitno transformisati prema

normama politički i ekonomski prosperitetnih država. Na ovaj način bi se uticalo na izmjenu herojsko – tragičnog vrijednosnog sistema koji je odgovarao jednoj etapi u razvitku Crne Gore, njegovim prilagođavanjem novim društvenim odnosima zasnovanim na principima modernih političkih zajednica.

Pored ovoga, bilo da je riječ o estetski vrijednim tekstovima datim u formi putopisa, autobiografskim zapisima, istorijskim sjećanjima ili monografijama, postoji jedinstveni obrazac mišljenja, otkrivanje među – zavisnosti u tumačenju složenih istorijskih okolnosti, unutrašnjih značenja, jednom riječju naučno – sintetičkui sud, zasnovan na racionalnom objašnjenju. Svi događaji su detaljno predstavljeni, i uklopljeni u najšire okvire društvenog kretanja, kako bi se upoznala suština – noumenalna strana u fenomenološkoj studiji vremena. Umjetnička vrijednost *Memoara* osniva se na izvanrednom jezičkom stilu, originalnim opisima gradova, raskošnih palata i dvorova, psiho – fizičkom portretisanju državnika, u čemu je autor dosegao književnu razinu velikih pripovjedača i literata.

Na koncu, je li shvatanje diplomatije vojvode Gavra Vukovića aktuelno u našoj savremenosti? Kako stara vještina, iako je sam termin diplomatija u upotrebi u XVIII vijeku, ona je igrala ogromnu ulogu u starim civilizacijama: Egiptu, Kini, Indiji i Persiji, regulisanju diplomatskih odnosa između poslanstava i poslanika u antičkoj Grčkoj. U tom kontekstu važno je istaći da je u Crnoj Gori nakon velikih ratova 1876 – 1878. evidentna potreba da se narastajući problem među balkanskim narodima nakon velikih bojeva, rešavaju diplomatskim putem. Vojvoda Gavro, utemeljivač crnogorske diplomatije, koji je na položaju Ministra inostranih djela naslijedio Stanka Radonjića o čijem profesionalnom pregalaštvu nema visoko mišljenje, ostavio je cjeloviti uvid u smisao diplomatske službe. Njegova deviza: Interes države na prvom mjestu i očuvanje državnog integriteta, našla je plodno

tlo u njegovim brojnim misijama, susretima i kontaktima sa uglednim predstavnicima diplomatije i državicima.

Uloga diplomatije se temelji na principijelnom zastupanju potreba suverene države, njenom istaknutom mjestu u novonastalim istorijskim razdobljima. Svjestan ogromnog potencijala diplomatskog pregovaranja ministar Vuković je u svakom momentu, nekad i suprotno vlastitim političkim shvatanjima i moralnim uzusima, štatio državni suverenitet. Upornost sa kojom je zastupao svoja gledišta, trudeći se da postanu integralni dio oficijelne politike, imponuje. U pitanju je nevjerovatna čvrstina, strpljenje i vještina da se određeno pitanje nametne kao optimalno rešenje i ozvaniči u okvirima međunarodnog prava. U *Memoarima* je data sinteza diplomatije malih država: *Naša deviza bila je vješto nešto pokretati, pa uspjeli ili ne uspjeli, jer državni crnogorski ne smiju ležati na starim lovorikama i neaktivni, kao predstavnici male države, pošto su suhe, lovorike iz prošlosti mogu zažditi i ispržiti vojnom državniku oči žive, a državu ostaviti u onakvom stanju u kakvom je.*

Možemo zaključiti da se vojvoda Gavro zalaže za pragmatičnu diplomatiju, aktivan odnos prema svakom pitanju od značaja za Crnu Goru. Ta neprekidna aktivnost, insistiranje na nekom važnom političkom, ekonomskom ili državnom pitanju čini imanentni princip Gavrove diplomatije. On je, u tom smislu iskristalisao vlastito tumačenje koje predstavlja sintezu političke tradicije, borbene istorije, i morala, ali i državotvornih stremljenje što je sve doprinosilo formiranju nove društvene klime u Crnoj Gori.

Ideja diplomatije vojvode Gavra, ukoliko želimo da damo sintetički sud koji bi mogao da ima važnost u savremenoj crnogorskoj diplomatiji, temelji se na tri aksiomatski postavljena principa.

Oni se mogu smatrati načelima diplomatske službe:

1. Pragmatizam i aktivizam
2. Ukidanje podjele na liniji: tradicionalni prijatelji – tradicionalni neprijatelji
3. Država kao cilj i svrha diplomatskih aktivnosti.

Kao što smo naglasili diplomatija je dinamička aktivnost. To je prva premisa solidnog diplomatskog zalaganja, podrazumijeva kalkulisanje sa svim mogućim ishodima i utilitarističko traganje za najboljim rešenjima. Metod *hladnog* mijenjanja političkih i ekonomskih partnera u skladu sa dugotrajnim državnim ciljevima, bez obzira na prethodne istorijske saveze, takođe pripada valjano utemeljenoj diplomatiji. Država kao pokretačko načelo, unapređenje i očuvanje njenih pretenzija je krajnja svrha kojom treba da se rukovodi diplomatska praksa.

Pored ovoga, vojvoda Gavro je skrenuo pažnju i dao analitičko tumačenje pragmatičnog rada u diplomatskoj profesiji koje se zasniva na: Ličnosti diplomate, diplomatskom bontonu, pregovaračkim sposobnostima, moralnim načelima i državnim interesima. Uspješna diplomatija neposredno zavisi od ličnosti diplomate, srazmjerna je njegovom obrazovanju, poznavanju politike, kulture, ekonomije, međunarodnih odnosa i političkih ideja, istorijskih tendencija u prošlosti ali i horizontu sadašnjosti. Obrvazovni i moralni kredibilitet čine srž psiho – fizičkih svojstava rasnog diplomate. Osim toga, smisao za argumentovano zastupanje vlastitih stavova, umijeće postavljanja pitanja i odgovora, politička kultura, savjestan odnos prema državi jačanjem ugleda kojim zemlja može da obezbijedi međunarodne veze i poštovanje. Ugladenost i politička mudrost, odmjerjenost i taktičnost, izgrađena retorika, kultura i šarm u konverzaciji, doprinose svrsishodnijim rešenjima, a mudrost i odmjerjenost obezbjeđuju bolju prohodnost strateški zacrtanih zadataka. Diplomacija kao vid poslovne komunikacije, nije neutralana u odnosu na njenog glavnog nosioca, jer je vezana za njegov

obrazovno – duhovni profil, stepen posvećenosti i angažovanja na opštim ciljevima značajnim za različite oblasti društvenog života matične države.

Za diplomatu je neophodno gospodstveno držanje kojim se ovaj plemeniti poziv razlikuje od drugih djelatnosti. Poznavanje diplomatskog bontona, pravila ponašanja i protokola, adekvatnog oblačenja primjereno različitim događajima, uključujući svečane večere, proslave i poslovne razgovore, što umnogome doprinosi dignitetu i kulturnom obrascu ponašanja. Svakako da je predstava o diplomatama u našem vremenu promijenjena, ali se i ovdje treba podsjetiti pouka iskusnog ministra Vojvode Gavra, preporuke da diplomatiju treba da zastupaju ličnosti odabrane, ne prema partijskom ključu, već obrazovani pojedinci iz sfere kulture, ekonomije i nauke, kultivisanog govora i ponašanja, stila koji bi im davao društveni legitimitet kako bi se država reprezentovala u najboljem svjetlu.

Diplomatsko djelovanje vezano je za pregovaračke sposobnosti, sposobnost ubjeđivanja, edukovanost za diplomatsku komunikaciju. U procesu pregovaranja nenametljivim i smirenim govorom, otvaraju se različiti temati prema redosledu njihove važnosti i prioriteta. Dobar diplomata posjeduje nesumnjivo i prirodni talenat za uspješno pregovaranje, promišljenost i racionalnost, ali i naučnu metodologiju korisnu za proces pregovaranja. Ujedno, sposobnost da usmjerava tok razgovora prema svojim zamislama, spretnost da prevazilazi konfliktne situacije koje bi mogla dovesti do krize u pregovorima. U moralnom smislu, diplomata treba da bude čovjek koji posjeduje univerzalne etičke vrijednosti, odanost i posvećenost. U prvom redu kategorija *dužnost*, treba da bude temeljno načelo diplomatije. To podrazumijeva apriorističku intenciju na izvršenje zadatka iz domena javnog dobra. Stavljanjem u zagrada ličnih interesa, diplomata je dužan da sa najvećom obazrivošću izvršava povjerene zadatke kao moralni imperativ. Dužnost, obaveza i

odgovornost predstavljaju tri ključna pojma na kojima treba da se zasniva diplomatija.

Diplomata treba da se rukovodi interesima vlastite države, nastojeći da njena potraživanja uklapa u najšire strateške planove na međunarodnom planu, sa ciljem da osigura dobru poziciju kroz uspješno okončanje zadatog cilja u sferi politike, kulture ili ekonomije. Od vještine zastupanja državnih interesa u inostranstvu, međunarodnim pregovorima i spoljnoj politici, diplomatska praksa vođenja razgovora ni danas nije izgubila na značaju.

U tom kontekstu, u *Memoarima* imamo srž diplomatske profesije datu u neposrednim kontaktima, kako bi se rešavali sporovi, nesporazumi i sukobi mirnim putem. Vojvoda Gavro je na visok pijedestal postavio diplomatsku struku, njenu moć predstavljanja vlastite zemlje i uspostavljanja službenih odnosa sa važnim međunarodnim subjektima. U memoarskim spisima diplomatija, se bez obzira što u političkoj i pravnoj istoriji ne postoji opšteprihvaćena definicija, shvata kao optimalno sredstvo za ostvarenje spoljno – političkih prioriteta, bez primjene sile. Dijalog ostaje prvo i najvažnije sredstvo diplomatije, razmjena mišljenja i ideja, poznavanje važećih načela i pravila zauzima središnje mjesto, bez pribjegavanja nasilnim metodama.

Zagovornik diplomatije kao *meke sile*, u međunarodnoj komunikaciji vojvoda Gavro je začetnik njenog modernog koncepta koji se zasniva na međusobnom povjerenju i stalnom izgrađivanju dobrih odnosa. Diplomacija je sredstvo u funkciji rešavanja vitalnih pitanja, instrument kojim se ostvaruju nacionalni interesi. U tom kontekstu, dolazeći iz zemlje sa snažnom borbenom tradicijom, opterećene ratovima i siromaštvom, vojvoda Gavro je imao težak zadatak da rekreira položaj Crne Gore na međunarodnom planu, nastojeći da se njena potreba za modernizacijom istakne u prvi plan.

Za razumijevanje međunarodnog položaja Crne Gore, kojem su prethodila ratna događanja u drugoj polovini XIX vijeka u presudnom periodu njene istorije, treba sagledati šta je o tome mislio i pisao vojvoda Gavro Vuković. Sa punim pravom možemo ga imenovati osnivačem crnogorske diplomatije, koji je ostavio neizbrisiv trag u njenom utemeljenju. Njegova diplomatska služba od početka je pratila istorijske i političke procese, živim i energičnim djelovanjem između racionalnog pristupa, i onog što možemo označiti terminom *kreativna diplomatija*. Kroz svoje bogato iskustvo u pregovorima sa značajnim ličnostima iz istorijske i lične perspektive, vojvoda Gavro je trasirao vlastiti put, zasnovan na njegovom ogromnom istorijskom, ekonomskom i kulturološkom znanju. Umjetničkim iskazom visokog ranga izlagao je kako funkcioniše svijet predstavljen iza zatvorenih vrata, ostavljajući nam smjernice, standarde i kriterijume za konstituisanje moderne diplomatske prakse.







UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE  
ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU  
„PRAVNI ZBORNIK”

# OGLEDI



**Mr Angelina ŠARANOVIĆ**<sup>1</sup>

**NOVI OBLIK NASILJA NAD ŽENAMA  
– sajber nasilje**

Razvoj elektronske komunikacije omogućio je ne samo bržu razmjenu informacija, veliki broj sredstava i načina komuniciranja (portali elektronskih medija, društvene mreže, „pametni“ telefoni...), već, nažalost i civilizacijski poznatu, negativnu upotrebu tog, inače značajnog i naprednog dostignuća. Razvoj prostora u kojem se odvija elektronska komunikacija, kolokvijalno poznat kao *online* ili *syber* prostor pratila je brzina neproporcijalna brzini razvoja pravne regulative koja bi taj prostor učinila sigurnim i bezbjednim.<sup>2</sup> Gledano sa lingvističkog stanovišta sigurnost je opšti, a bezbjednost specifičan pojam. Znači da svako ko je siguran je istovremeno i bezbjedan, ali ne znači da svako ko je bezbjedan je i siguran.<sup>3</sup> Sa lingvističkog stanovišta očite su razlike ova dva izraza i svako pistovječivanje ovih izraza je nekorektno i govori o nepoznavanju same geneze i strukture istih. Korijene ove riječi nalazimo u latinskoj riječi *securus* – biti siguran, a bolje značenje nam daje riječ *sigurnosan* od latinske riječi *securitas*, što znači uspostaviti uslove za siguran život. Bezbjednost, prije svega, znači uslov za zaštićenost od izazova opasnosti za sigurnost, rizika ili štete. Riječ bezbjedan nije stara kao i riječ siguran, pojavljuje se u buržoazijskom periodu, a korijene nalazimo u francuskoj riječi *sauf*. Engleski jezik poznaje ovu riječ kao *safety*.

---

<sup>1</sup> Sekretarka Odbora za rodnu ravnopravnost u Skupštini Crne Gore

<sup>2</sup> U teoriji se pominju razlike između sigurnosti i bezbjednosti.

<sup>3</sup> Masleša, R. (2001). TEORIJE I SISTEMI SIGURNOSTI. MAGISTRAT;

Poseban segment sajber prostora jeste društvena mreža, kao vrsta internetske usluge, koji se najčešće javlja u obliku platforme, prozora ili web-stranice. To je internetski prostor, koji služi za međusobno povezivanje korisnika. Danas postoje brojni servisi, a među najpoznatijima su: Facebook, Twitter, Instagram i YouTube.<sup>4</sup> Računarski zasnovan informacioni sistem čine hardver, softver, baze podataka, mreže, ljudi i procedure, podešeni za skupljanje, manipulisanje, skladištenje i procesiranje podataka u informacije.<sup>5</sup> Fundamentalni koncepti bezbjednosti informacionih sistema su vezani za informacionu bezbednost (*information security*), koju čine tri karakteristike: povjerljivost (*confidentiality*), integritet (*integrity*) i raspoloživost (*availability*) koje se nazivaju „trougao“, „trojstvo“ ili „trijada“ sigurnosti.<sup>6</sup> Kako bi se jasno definisao pojam sajber bezbjednosti, ukazuje se na razlike koje postoje u pojmovima informacione bezbjednosti (*information security*), bezbjednosti informacionih i komunikacionih tehnologija (*information and communication technology security*), skraćeno ICT bezbjednost i sajber bezbjednosti (*cyber security*).<sup>7</sup> Već je rečeno da je informaciona bezbjednost opisana kroz „trojstvo“. ICT bezbjednost, prema standardu ISO/IEC 13335-111, pojmove povjerljivosti, integriteta i raspoloživosti proširuje neporicanjem, odgovornošću, autentičnošću i pouzdanošću, a svi zajedno zajedno čine bezbjednosne usluge, tj. servise. Neporicanje (*non-repudiation*) je sposobnost da se dokaže radnja ili događaj koji su se

---

<sup>4</sup> Vuletić, V. D. (2017.). Upotreba sajber prostora u kontekstu hibridnog ratovanja. Vojno delo, 69, Beograd: Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Institut za strategijska istraživanja, 308-325.

<sup>5</sup> Stair, R., Reynolds, G. (2017). Principles of Information Systems, Cengage Learning, p. 6;

<sup>6</sup> Bourgeois, D. (2014). Information Systems for Business and Beyond, Saylor Foundation, pp.64-65;

<sup>7</sup> Von Solms, R., Van Niekerk, J. (2013). From information security to cyber security. 38, 97-102.

dogodili, tako da ova radnja ili događaj kasnije ne mogu da budu odbačeni. Odgovornost (*accountability*) je svojstvo koje osigurava da se radnje entiteta mogu jedinstveno pratiti u odnosu na entitet. Autentičnost (*authenticity*) je svojstvo koje osigurava da je identitet subjekta ili resursa onaj koji tvrdi da jeste. Odnosi se na korisnike, procese, sisteme i informacije. Pouzdanost (engl. *reliability*) je svojstvo konzistentnog namjeravanog ponašanja i rezultata. Sajber bezbednost uključuje i pijetnje koje nisu dio formalnog definisanog obima druge dve vrste bezbednosti, kao što je npr. sajber maltretiranje (*cyber bullying*) koje prouzrokuje sramotu, uznemiravanje i nasilje nanoseći psihološku štetu. Tu ne dolazi do gubitka povjerljivosti, integriteta ili dostupnosti informacija, već je rezultat direktna šteta učinjena osobi koja se maltretira.<sup>8</sup>

### **Rodno zasnovano sajber nasilje**

Polje sajber kriminala je, do danas, još uvijek rodno neutralno, u mjeri u kojoj zločini nad ženama počinjeni na mreži nisu konceptualizovani u okvirima sajber kriminala. Kako se ulažu određeni naponi da se uvede, razumije i poštuje, pojam rodne ravnopravnosti, to i širok opseg i sveobuhvatan pristup Konvencije Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija, donijeta 11. maja 2011. godine) može poslužiti kao vitalno sredstvo za podsticanje takvih napora i kao osnova na kojoj se može zasnovati sistematičnije prepoznavanje izloženosti žena nasilju i u oblasti sajber kriminala<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Bjelajac Đ. Željko, Vesić Lj. Slavimir, Bezbednost informacionih Sistema, PRAVO – teorija i praksa Broj 2 / 2020. str. 67;

<sup>9</sup> The relevance of the Istanbul Convention and the Budapest Convention on Cybercrime in addressing online and technology-facilitated violence against women, December 2021, Adriane van der Wilk, str. 2; Council of Europe

S obzirom da brzinu razvoja sajber ili online prostora nije pratio podjednako brz razvoj regulative koja bi učinila taj prostor sigurnijim, u našem vijeku češće govorimo o sajber napadima, nasilju na internetu, finansijskim i drugim prevarama, hibridnom ratovanju, nego o progresivnim stranama online prostora i uticaju na komunikaciju i povezivanje.

Rodno zasnovano nasilje u sajber prostoru (nasilje na internetu) tema je koja zaokuplja pažnju u razvijenim zemljama gotovo čitave dvije decenije 21. vijeka. U tim zemljama su pripremana strateška dokumenta kojima se oblikuju javne politike zasnovane na podacima, koje uključuju i rodnu perspektivu. Ovim pitanjem u Crnoj Gori bavimo se sporadično, najčešće kroz zalaganja organizacija civilnog društva. Ministarstvo u čijoj je nadležnosti gonjenje krivičnih djela, prije svega mora definisati radnje koje bi činile biće krivičnog djela povezanog sa zloupotrebom informacionih tehnologija, pa tek tada, relevantnim zakonom, i propisati kazne za takve radnje<sup>10</sup>. Posebno pitanje je da li radnje kojima se zloupotrebljavaju informacione tehnologije kako bi se vršilo nasilje, zasnovano na rodu i polu, treba propisati kao prekršaje ili kao krivična djela.

Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena usvojena je na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija u decembru 1979. godine, prvi je sveobuhvatni međunarodno priznati dokument o pravima žena (CEDAW konvencija). Kao međunarodni ugovor stupila je na snagu u septembru 1981. godine, nakon što ju je ratifikovalo dvadeset zemalja. Konvenciju je potpisalo 90% članica Ujedinjenih nacija, među kojima je i Crna Gora. Godine 1982. godine uspostavljen je Komitet za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena u svrhu praćenja primjene Konvencije. Konvencija, kao međunarodni ugovor, u skladu sa Ustavom Crne Gore, dio je unutrašnjeg

---

<sup>10</sup> Nullum crimen, nulla poenae sine lege

pravnog poretka i po pravnoj snazi je iznad zakona. Konvencija naglašava principe koje država mora garantovati u uživanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i u obezbjeđivanju jednakih mogućnosti za žene u napredovanju na svim poljima.

Opšta preporuka Komiteta za eliminaciju diskriminacije nad ženama (CEDAW) br. 35 (usvojena 2017.godine) pretpostavlja i sajber nasilje nad ženama, kao jedan od oblika rodno zasnovanog nasilja: „Rodno zasnovano nasilje nad ženama se dešava u svim prostorima i sferama ljudske interakcije, bilo javnim ili privatnim. To uključuje i oblike nasilja kroz okruženja posredovana tehnologijom, kao što su savremeni oblici nasilja koji se javljaju na internetu i digitalnim prostorima”.

**Istanbulska konvencija** je najdalekosežniji međunarodni ugovor za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Njegov sveobuhvatan skup odredbi obuhvata široke preventivne i zaštitne mjere kao i niz obaveza da se obezbijedi adekvatan odgovor krivičnog pravosuđa na teška kršenja ljudskih prava. Konvencija prepoznaje strukturnu prirodu nasilja nad ženama kao rodno zasnovanog nasilja i potvrđuje da su žene i djevojke izložene većem riziku od rodno zasnovanog nasilja nego muškarci. Konvencija se stoga odnosi na sve oblike nasilja nad ženama i nasilja u porodici i ima za cilj zaštitu žene od nasilja svih vrsta i sprečavanje, procesuiranje i eliminisanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

Od strana potpisnica konvenciji se zahtijeva da uvrste konvenciju u svoje nacionalno zakonodavstvo kako bi spriječile nasilje i zaštitile žene od nasilja i adekvatno krivično gonile počinioce takvog nasilja. GREVIO (Grupa eksperata za akciju protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici) je nezavisno ekspertsko tijelo nadležno za praćenje sprovođenja Istanbulske

konvencije.<sup>11</sup> Uz njega, postoji i Komitet strana ugovornica. Oba tijela obezbjeđuju efikasnu primjenu konvencije, kroz evaluacione izveštaje, preporuke državama članicama i naknadnim akcijama. U Izveštaju iz 2021. godine, koji se odnosi na EU, GREVIO je objavio: „Sajber nasilje nad ženama i djevojčicama je nova dimenzija rodno zasnovanog nasilja. Dok i žene i muškarci mogu iskusiti nasilje na mreži i zloupotrebe, dokazi u EU, na međunarodnm i nacionalnom nivou pokazuje da je znatno veća vjerovatnoća da žene i djevojke dožive teške oblike fizičkog, psihičkog ili emocionalnog zlostavljanja ponoviti i da će se ono ponoviti, kao i da trpe teške posljedice“.<sup>12</sup>

**Budimpeštanska, konvencija** o računarskom kriminalu o unaprijeđenoj saradnji i otkrivanju elektronskih dokaza (usvojena 23. novembra 2001. godine) je najrelevantniji međunarodni sporazum (pravno obavezujući dokument) o sajber kriminalu i elektronskim dokazima. Njome je predviđeno inkriminisanje krivičnih djela izvršenih pomoću računara,

---

<sup>11</sup> GREVIO je nezavisno stručno tijelo odgovorno za praćenje sprovođenja Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija).

GREVIO sačinjava i objavljuje izvještaje u kojima se ocjenjuju zakonodavne i druge mjere koje su strane potpisnice Istantbulske konvencije preduzele da bi se primijenile odredbe Konvencije. U slučajevima kada je potrebno preduzeti radnje da bi se spriječio ozbiljan, masovni ili uporni obrazac bilo kog djela nasilja obuhvaćenog Konvencijom, GREVIO može pokrenuti poseban istražni postupak. GREVIO takođe može usvojiti, po potrebi, opšte preporuke o temama i konceptima Konvencije.

Član 66 Istanbulske konvencije reguliše članstvo u GREVIO-u. Njime se predviđa da će GREVIO imati između 10 i 15 članova, u zavisnosti od broja članica Konvencije, i da će uzeti u obzir rodnu i geografsku ravnotežu, kao i multidisciplinarnu ekspertizu u oblasti ljudskih prava, rodne ravnopravnosti, nasilja nad žena i nasilja u porodici ili u pomoći i zaštiti žrtvama. Članovi GREVIO-a moraju biti državljani država članica Konvencije. Integritet, kompetencija, nezavisnost, dostupnost i poznavanje jezika (engleskog i/ili francuskog) su vodeći principi za imenovanje i izbor članova GREVIO-a. Konvencija je povjerila Komitetu ministara Saveta Evrope da definiše proceduru izbora članova GREVIO-a.

<sup>12</sup> Prema studiji Combating Cyber Violence against Women and Girls, European Institute for Gender Equality, EIGE, 2022, str. 10



procesna pravila kako bi se obezbijedili elektronski dokazi i međunarodna saradnja između zainteresovanih strana, odnosno država potpisnica<sup>13</sup>.

### **Oblici nasilja nad ženama u sajber prostoru**

Oblici nasilja nad ženama koje je omogućeno tehnologijom su brojni, a za potrebe ovog rada uključuju, i nisu ograničeni na, sljedeće:

**Seksualno uznemiravanje na mreži** (uključujući sajber flešovanje – ili slanje neželjenih seksualnih slika, seksualizovani komentari, seksualizovana kleveta, lažno predstavljanje u seksualne svrhe, kao i seksualizovano i rodno zasnovano trolovanje, seksualno uznemiravanje zasnovano na imidžu, seksualno sugestivne ili privatne slike snimljene bez pristanka i dijeljene na mreži, „osvetnička pornografija“, snimljeni seksualni napad i silovanje, uključujući „srećno šamaranje“, prijetnje i prinuda kao što su prinudni seks, seksualna iznuda, pretnje silovanjem, podstrekavanje na silovanje.

**Oblici onlajn uhođenja, nadzora ili špijuniranja** na društvenim mrežama ili porukama, krađa lozinki, razbijanje ili instalacija hakerskih uređaja, instalaciju špijunskog softvera, lažno predstavljanje sredstva za uhođenje, praćenje putem GPS-a ili geolokacije, plašenje, prijetnje i kontrola putem pametnih brava ili pametnih kućnih aparata.

**Oblici psihološkog nasilja** kao što su seksistički govor mržnje na mreži i podsticanje na samopovređivanje ili samoubistvo, verbalni napadi, uvrede, prijetnje smrću, pritisak, ucjena, otkrivanje nečijeg ranijeg imena protiv njihove želje u svrhu nanošenja štete.

---

<sup>13</sup> Crna Gora je ratifikovala zakone kojima se potvrđuje Konvencija i dodatni protokoli uz Konvenciju, od kojih je drugi dodatni protokol iz maja 2022. godine

## **Evropska Unija**

Ne postoji usklađena zakonska definicija sajber nasilja na evropskom nivou. Međutim, Savjetodavni komitet za jednake mogućnosti za žene i muškarce preporučuje korišćenje sljedeće definicije: „Sajber-nasilje nad ženama je čin rodno zasnovanog nasilja učinjeno direktno ili posredno putem informacija i komunikacionih tehnologija koje rezultiraju ili su vjerovatno rezultirati, fizičkim, seksualnim, psihičkim ili ekonomskom štetom ili patnjom za žene i djevojke, uključujući prijetnje takvim radnjama, bez obzira da li se javljaju u javnom ili privatnom životu, ili smetnje u korišćenju svojih osnovnih prava i sloboda. Sajber-nasilje nad ženama nije ograničeno na, već uključuje kršenje privatnosti, uhođenje, uznemiravanje, na osnovu pola, govor mržnje, dijeljenje ličnog sadržaja sa neta bez pristanaka, seksualno zlostavljanje zasnovano na imidžu, hakovanje, krađu identiteta i direktno nasilje. Sajber-nasilje je dio kontinuuma nasilja protiv žena: ne postoji u vakuum; nego i potiče od više oblika vanmrežnog nasilja.“<sup>14</sup> Ova definicija je veoma sveobuhvatna i ostaje dovoljno široka da obuhvati sve oblike sajber nasilja, uz priznavanje kontinuiteta nasilja nad ženama između oflajn i onlajn okruženja, kao i različite oblike štete koje doživljavaju žrtve. Međutim, ona nije obavezujuća i ne pominje izričito djevojke kao grupu žrtava koje su korisnice digitalnih tehnologija i to često nesrazmjerno na meti zlostavljanja. Evropska komisija je 8. marta 2022. objavila predlog direktive EU o borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, čiji je cilj da podrži i zaštiti žrtve nasilja, garantuje im pristup pravdi i pozove počinioce na odgovornost. Obuhvata kaznena djela kao što su seksualno nasilje, uključujući silovanje, sakaćenje ženskih polnih organa, prisilni brak, prisilni pobačaj ili sterilizaciju, trgovinu ljudima u svrhu

---

<sup>14</sup> Evropska komisija, Savjetodavni komitet o jednakim mogućnostima za žene i muškarce, (2020)

seksualnog iskorišćavanja, uhođenje, seksualno uznemiravanje, femicid, govor mržnje i zločine na osnovu pola i različite oblike online nasilja („nasilja na internetu”), uključujući dijeljenje intimnih sadržaja bez pristanka ili manipulisanje njima, uhođenje na internetu i uznemiravanje na internetu<sup>15</sup>. S obzirom na postojeće propise, koji se direktno ne odnose na sajber nasilje nad ženama, predložena direktiva uvodi neka značajna poboljšanja. Osim kriminalizacije sajber nasilja u nekim od njegovih najčešćih oblika, predlog karakteriše snažan fokus na potrebu za usaglašenje definicije sajber nasilja i bolje prikupljanje podataka. Predlog uključuje odredbu da se obezbijedi efikasno uklanjanje nelegalnog onlajn sadržaja, tako što bi se dopunili propisi o digitalnim uslugama. Kako se o predlogu još raspravlja, nekoliko Direktiva i propisa EU su direktno ili indirektno primenljivo na oblike sajber nasilja nad ženama i djevojkama:

**Direktiva o pravima žrtava** (Direktiva 2012/29/EU): Cilj je da se osigura da su žrtve svih oblika kriminala širom EU dobro informisane o svojim pravima, da znaju gdje mogu da traže zaštitu, kako mogu da učestvuju u krivičnom postupku i da su priznate i tretirane jednako i sa poštovanjem. Direktiva štiti žrtve zločina, kako je definisano prema nacionalnim zakonima. Stoga se primenjuje na oblike sajber nasilja koji su kriminalizovani u državi članici EU (Evropska komisija, 2020);

**Direktiva o suzbijanju seksualnog zlostavljanje djece** (Direktiva 2011/93/EU). Namenjena je i oflajn i onlajn dimenziji seksualnog zlostavljanja djece. Ima za cilj da zaštiti maloljetne osobe od zloupotreba intimne slike bez pristanka (smatra se seksualnom zloupotrebom kada je žrtva maloljetna). Član 25. obavezuje Države članice EU da odmah uklone materijale o zlostavljanju djece na svojoj teritoriji i da nastoje da obezbede uklanjanje materijala koji se nalaze na drugom mjestu, nudeći mogućnost blokiranja pristupa sadržajima

---

<sup>15</sup> 52022PC0105 - EN - EUR-Lex - European Union;

kojima se djeca zloupotrebljavaju. Direktiva štiti djecu na mreži, ali ne pominje djevojčice kao žrtve specifičnih rodno zasnovanih oblika sajber nasilja.

**Recast direktiva, Direktiva o podjeli uloga** (Direktiva 2006/54/EC). Zamijenila je niz prethodnih direktiva EU koje su činile temelj okvira za jednak tretman muškaraca i žena. Direktiva zahtijeva sprovođenje zabrane direktne i indirektno polne diskriminacije, uznemiravanje i seksualno uznemiravanje, smanjenje jaza u platama, zapošljavanju i u programima socijalnog osiguranja na poslu. Može biti primjenljiva na neke oblike sajber nasilja, kao npr. sajber uznemiravanje, ali ne pominje eksplicitno korišćenje onlajn i informacionih tehnologija i ograničena je samo na pitanja zaposlenja i zanimanja.

**Uredba EU o opštoj zaštiti podataka** (Uredba (EU) 2016/679). Opšta uredba o zaštiti podataka štiti fizička lica od prikupljanja i obrade ličnih podataka koji se odnose na pojedince u EU. Uredba ne definiše nijedan oblik sajber nasilja, ali pruža zaštitu žrtvama sajber nasilja (npr. žrtve pornografije bez pristanka) i predviđa izricanje sankcija protiv pojedinca odgovornog za dijeljenje sadržaja bez saglasnosti i protiv izdavača takvog materijala.

**Direktiva o elektronskoj trgovini** (Direktiva 2000/31/EC). Reguliše elektronsku trgovinu, uključujući uspostavljanje pravila o odgovornosti pružalaca usluga. S obzirom na to, direktiva može da obavezuje dobavljače usluga da uklone ili onemoguće pristup nelegalnom sadržaju koji se nalazi na njihovim platformama.

**Direktiva o audio-vizuelnim medijima i uslugama** (Direktiva 2010/13/EU). Ima za cilj da zaštiti maloljetne osobe od neprikladnog sadržaja i sve korisnike od sadržaja koji „podstiče na nasilje ili mržnju usmjerene protiv grupe lica ili člana takve grupe definisane po polu, rasi, boji kože, vjeri ili

nacionalnom ili etničkom porijeklu“<sup>16</sup>. Takođe sadrži odredbe za prijavljivanje i označavanje nezakonitog sadržaja i sadržaja koji izaziva mržnju. Ovo se odnosi na televizijske programe, usluge video na zahtjev i platforme za dijeljenje videa, uključujući društvene medije koji su u suštini posvećeni dijeljenju videa.

**Direktiva o prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti žrtava trgovine ljudima** (Direktiva 2011/36/EU). Direktiva navodi odredbe o prevenciji trgovine ljudima, zaštiti žrtava i sprovođenju relevantnih zakona u vezi sa počiniocima trgovine ljudima. To je indirektno relevantno za sajber nasilje, s obzirom na rodnu dimenziju i korišćenje digitalnih mreža za činjenje ovih krivičnih djela ili prekršaja.

Evropska komisija je ustanovila je niz političkih ciljeva i akcija koje imaju za cilj ostvarivanje napretka u rješavanju problema nasilja zasnovanog na rodu i zaštite građana od sajber kriminala do 2025. To uključuje strategiju rodne ravnopravnosti 2020–2025, strategija o pravima žrtava 2020–2025, strategija za efikasniju borbu protiv seksualnog zlostavljanja djece 2020–2025, EU Strategiju sajber bezbednosti Strategija EU za suzbijanje trgovine ljudima. Druga istaknuta mjera „mekog prava“ je kodeks EU ponašanja u borbi protiv nelegalnog govora mržnje na mreži, koji je uveden 2016. godine i ima za cilj da podstakne potpisnike (tj. onlajn platforme i provajdere usluga) da se pozabave govorom mržnje na mreži. Međutim, kodeks ponašanja ima snažan fokus na rješavanju problema rasističkog govora mržnje i eksplicitno se ne dotiče rodno zasnovanog govora mržnje.<sup>17</sup>

Uz navedene, još dva akta se bave sajber nasiljem nad ženama. To su: Direktiva o e-privatnosti<sup>18</sup>. Prvi put objavljena

---

<sup>16</sup> Adriane Van der Vilk, Adriane Van Der Wilk, Cyber violence and hate speech online against women (European Parliament, 2018)

<sup>17</sup> Prema „Combating Cyber Violence against Women and Girls“, EIGE 2022, p. 21;

<sup>18</sup> 32002L0058 - EN - EUR-Lex - European Union;

u januaru 2017, Predlog direktive Komisije o privatnosti i elektronskim komunikacijama imao je za cilj da ojača povjerenje i sigurnost u digitalni svijet. Iako su postojale nesuglasice koje su spriječile njenu finalizaciju i usvajanje, države članice dogovorile su pregovore februara 2021. godine sa Evropskim parlamentom. Predložena direktiva treba da dovede do poboljšana privatnost na mreži, posebno imajući u vidu onlajn interakcije između građana i pravnih lica, i da time pruži veću zaštitu ženama i devojkama na mreži. Dana 20. septembra 2022.godine objašnjeno je da Direktiva o e-privatnosti pruža pravo na privatnost i povjerljivost elektronskih komunikacija. Njen član 9 predviđa da podaci o lokaciji korisnika ili pretplatnika mogu biti obrađivani samo kada su anonimni ili uz pristanak, što znači da je, za bilo koju uslugu koja zahteva takvu obradu, mimo onoga što je neophodno za prenos komunikacije, neophodna saglasnost.<sup>19</sup> Saglasnost je definisana u članu 4(11) Opšte uredbe o zaštiti podataka<sup>20</sup>. Član 15(1) Direktive o e-privatnosti predviđa da države članice mogu usvojiti zakone kojim se ograničavaju obim prava i obaveza predviđenih članom 9 u cilju sprečavanja, istraživanja, otkrivanja i gonjenja krivičnih djela. Svako ograničenje mora biti utvrđeno zakonom, za ograničene svrhe, poštovati suštinu osnovnih prava i mora biti neophodno, odgovarajuće i proporcionalno. U slučaju da prekomjerno korišćenje informacija koje je dovelo do neselektivnog gubitka privatnosti, mora se napomenuti da Sud pravde EU<sup>21</sup> tumači zahtjeve za bilo kakva ograničenja na strog način, posebno u pogledu proporcionalnost restriktivnih mjera

---

<sup>19</sup> E-002587/2022, Answer given by Mr Breton on behalf of the European Commission (20.9.2022);

<sup>20</sup> Regulation (EU) 2016/679 (General Data Protection Regulation); Evropska Regulativa o zaštiti podataka primjenjuje se od 25. maja 2018. u svim državama članicama kako bi se uskladili zakoni o privatnosti podataka širom Evrope.

<sup>21</sup> Sud osigurava da se pravo EU isto tumači i primjenjuje u svakoj zemlji EU; obezbeđuje da se zemlje i institucije EU pridržavaju zakona EU.

i proceduralne garancije. Povelja o osnovnim pravima EU primenjuje se na države članice kada sprovode pravo EU. Praćenje i sprovođenje primene Opšte uredbe o zaštiti podataka i Direktiva o e-privatnosti spadaju u nadležnost nacionalnih nadzornih organa i sudova, ne dovodeći u pitanje nadležnosti Komisije. Dakle, na državama članicama je da obezbede da se osnovna prava efikasno poštuju u skladu sa svojim nacionalnim pravom i Poveljom o osnovnim pravima EU.

Drugi je **Akt o digitalnim uslugama**. Predložen u decembru 2020, akt o digitalnim uslugama ima dva osnovna cilja: stvoriti bezbjedniji digitalni prostor u kome su zaštićena osnovna prava svih korisnika digitalnih usluga; uspostaviti jednake uslove za podsticanje inovacija, rasta i konkurentnosti, kako na jedinstvenom evropskom tržištu, tako i na globalnom nivou<sup>22</sup>.

Evropski parlament je 14. decembra 2021.godine, sa 513 glasova za, 122 protiv i 58 uzdržanih usvojio **Rezoluciju sa preporukama Komisiji o borba protiv rodno zasnovanog sajber nasilja**.<sup>23</sup> Parlament je pozvao Komisiju da bez odlaganja podnese predlog zakonskog akta kojim se utvrđuju mere za borbu protiv rodno zasnovanog sajber-nasilja. Buduća direktiva bi trebalo da uključi i minimalna pravila o definiciji krivičnog djela, sankcije na osnovu rodno zasnovanog sajber nasilja i da uspostavi mjere za podršku djelovanju država članica u oblasti prevencije ovog krivičnog djela i predvidi mjere za zaštitu i podršku žrtvama i osigurati da dobiju obeštećenje.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>;

<sup>23</sup> Rezolucija Evropskog parlamenta od 14. decembra 2021. s preporukama Komisiji o borbi protiv rodno zasnovanog nasilja: nasilje na internetu (2020/2035(INL))

<sup>24</sup> INL - Legislative initiative procedure-Procedure completed; Procedure reference 2020/2035(INL); Procedure type INL - Legislative initiative procedure;

Predlog treba da uključi zajedničku definiciju sajber nasilja zasnovanu na definicijama sadržanim u postojećim instrumentima, kao što su Konvencija Savjeta Evrope o sajber kriminalu ili Istanbulska konvencija.

Evropski Parlament je naglasio da je sajber nasilje nad ženama i LGBTIQ osobama nastavak rodno zasnovanog nasilja, koje se dešava van internet prostora i da ne postoji alternativna politika, koja bi bila efikasna, ako ne uzme u obzir realnost da je sajber nasilje samo prošireno i na prostor društvenih mreža i drugih kanala elektronske komunikacije. Štaviše, ne postoji usaglašena definicija rodno zasnovanog sajber-nasilja, što *de facto* dovodi do velikih razlika između država članica u pogledu zaštite, podrške i kompenzacije za žrtve. Dakle, nasilje nad ženama koje je omogućeno putem interneta i informacione tehnologije postoji u kontinuitetu sa različitim oblicima nasilja koje se dešava nad ženama van mreže. Većina oblika nasilja putem interneta i tehnologije protiv žena su postojeći zločini i prestupi, bilo da su poznati kao krivična djela ili kao prekršaji, ali kvalifikovani činjenicom upotrebe neke digitalne tehnologije, pri čemu ta činjenica ima posebno značenje u slučaju nasilja u porodici, kao što je verbalno zlostavljanje, seksualna iznuda, deljenje intimnih slika bez saglasnosti itd. Ovo i zato što se neki od oblika nasilja mogu izvršiti isključivo na mreži, mogu se pojaviti i u vezi sa događajima van mreže, a skoro uvijek imaju reperkusije koje se doživljavaju i na mreži i van mreže.<sup>25</sup>

Odsustvo usklađene definicije znači da se stepen u kojem se države članice bore i sprečavaju rodno zasnovano sajber nasilje značajno razlikuje, ostavljajući velike razlike u zaštiti između država članica, uprkos mogućoj prekograničnoj prirodi počinjenog nasilja (koji se vrši putem informacija i komunikacione tehnologije). Specifičniji pravni izazovi odnose

---

<sup>25</sup> Debbie Ging & Eugenia Siapera (2018) Special issue on online misogyny, *Feminist Media Studies*, 18:4, 515-524, DOI: 10.1080/14680777.2018.1447345;



se na: 1) praksu sprovođenja zakona koja rizikuje da izazove dalji pritisak na mentalno zdravlje žrtava; 2) tehničke izazove pristupa dokazima u onlajn okruženju; i 3) pravne izazove u vođenju prekograničnih istraga u EU.

Kada je u pitanju mizoginija, kao fenomen koji nije nov i nepoznat, važno je naglasiti da digitalne tehnologije ne samo da olakšavaju ili agregiraju postojeće oblike mizoginije, već i stvaraju nove koji su neraskidivo povezani sa tehnološkim mogućnostima novih medija, algoritamskom politikom određenih platformi, kulturama radnog mjesta koje proizvode ove tehnologije, kao i pojedince i zajednice koje ih koriste<sup>26</sup>.

Nasilje izazvano tehnologijom je invazivno i sveprisutno, i nije ograničeno ni na jednu sferu. U svakom slučaju, podjela javno/privatno, ako postoji, može biti dodatno zamagljena i oslabljena stalnom upotrebom sredstava informacione tehnologije, kako u privatnom, tako i u javnom životu. Nasilje nad ženama putem interneta se dešava na različitim platformama: uglavnom društvenim medijima i njihovim bezbrojnim funkcijama i prostorima, ali i na veb stranicama i forumima, pretraživačima, aplikacijama za razmjenu poruka, blogovima, veb lokacijama i aplikacijama za upoznavanje, odjeljcima za medijske komentare, sobama za ćaskanje onlajn video igricama, aplikacijama za video igre, video konferencijama, itd. To znači da je razlikovanje između vrsta nasilja i oblast u kojoj se ono sprovodi teško, ako ne i nemoguće.

Nijedan zvanični dokument EU nije rodno osetljiv kada je u pitanju pristup u sajber bezbednosti. Rod se pominje samo u vezi sa osnaživanjem žene u STEM<sup>27</sup> sektoru, iako

---

<sup>26</sup> Ibid

<sup>27</sup> Engleski pojam STEM javlja se kao akronim, koji upućuje na nekoliko akademskih disciplina: nauka (science), tehnologija (technology), inženjering (engineering) i matematika (mathematics). Ovaj pojam se odnosi pre svega na škole, koje unutar ponuđenih obrazovnih programa i modula favorizuju obrazovanje, ključno za razvoj naučnotehnološke sfere.

Evropski parlament naglašava potrebu zaštite žena od sajber nasilja: „Sajber nasilje nesrazmjerno utiče na žene, ne samo tako što im nanosi psihičku štetu i patnju, već ih i odvraća od digitalnog učešća u političkom, društvenom i kulturnom životu. Sajber nasilje koči puno ostvarivanje rodne ravnopravnosti i krši prava žena“.<sup>28</sup>

Rezolucijom od 14. decembra 2021. godine, Evropski Savjet je pozvan da aktivira tkz. *prelaznu klauzulu* usvajanjem direktive kojom se rodno zasnovano nasilje definiše kao posebno ozbiljan zločin sa prekograničnom dimenzijom, u skladu sa članom 83(1), treći podstav, UFEU. Evropski Parlament i organi za borbu protiv svih oblika rodno zasnovanog nasilja su pozvali Evropsku Komisiju da bez odlaganja podnese predlog direktive kojom se utvrđuju mjere za borbu protiv rodno zasnovanog sajber-nasilja<sup>29</sup>. Predlog treba da uključi zajedničku definiciju sajber nasilja zasnovanu na definicijama nasilja sadržanim u postojećim instrumentima, kao što su Konvencija Savjeta Evrope o sajber kriminalu ili Istanbulska konvencija. Obim predloga treba da obuhvati „svaki oblik rodno zasnovanog nasilja, koje je počinjeno, potpomognuto ili pogoršano, djelimično ili u potpunosti, korišćenjem bilo kog kanala ili sredstva za elektrošku komunikaciju, (mobilni telefoni i pametni telefoni, internet, platforme društvenih medija ili e-pošta) protiv žene samo zato što je žena, ili utiče na žene neproporcionalno ili je usmjereno protiv LGBTIQ osoba na osnovu rodnog identiteta.“<sup>30</sup>

Oblici sajber nasilja, koje evropsko zakonodavstvo treba da definiše, obuhvataju: sajber maltretiranje, sajber uhođenje (*ciberstalking*), snimanje i dijeljenje slika seksualnih napada, daljinsko upravljanje ili nadzor, prijetnje silovanjem ili

---

<sup>28</sup> Council of Europe, 'Cyber violence against women; website

<sup>29</sup> Rezolucija Evropskog parlamenta od 14. prosinca 2021. s preporukama Komisiji o borbi protiv rodno uvjetovanog nasilja: nasilje na internetu (2020/2035(INL)), tačka 55;

<sup>30</sup> Ovu definiciju sadrži jedna od preporuka CEDAW Komiteta 2017. godine.

seksualnom ucjenom, rodno zasnovan govor mržnje (uključujući mizoginiju), podsticanje na samonanošenje nasilja, kao što je samoubistvo ili anoreksija, nezakonit pristup porukama mobilnog telefona, e-mejl porukama i nalozima na društvenim mrežama, kršenje ograničenja komunikacije nametnuta sudskim naredbama, korišćenje tehnologije za trgovinu ljudima.

Države članice treba da okončaju pornografsku industriju zasnovanu na trgovini radi seksualne eksploatacije, silovanja i drugih oblika agresije i zlostavljanje žena i djece.

Shodno Rezoluciji od 14. decembra 2021. godine, preventivne mjere treba da uključuju: programe podizanja svijesti i obrazovanja, mjere digitalne pismenosti, uključujući školske nastavne planove i programe, za promovisanje boljeg razumijevanja digitalnih tehnologija kako bi se izbjegla zloupotreba društvenih mreža i osnažili njihovi korisnici. Rezolucija predviđa saradnju između država članica u razmjeni informacija putem, (npr. Evropske mreže za prevenciju kriminala u saradnja sa Evropskim centrom za sajber kriminal i drugim tijelima kao što je Eurojust), obezbjeđivanje da onlajn platforme koje se prvenstveno koriste za distribuciju pornografskog sadržaja koji su generisali korisnici, preduzmu neophodne korake kako bi osigurali da se korisnici, koji distribuiraju takav sadržaj autentifikuju dvostrukom prijavom putem pošte i registracije na mobilnom telefonu.

Mjere zaštite, podrške i obeštećenja žrtava treba da budu usmjerene na žrtve i da prate intersekcionalni pristup. One bi, između ostalog, trebale: promovisati obaveznu obuku za praktičare i profesionalce koji se bave žrtvama rodno zasnovanog sajber nasilja, uspostaviti nacionalne kontakt tačke u okviru socijalnih službi i agencija za sprovođenje zakona sa osobljem koje je posebno obučeno za rodno zasnovane sajber-nasilje, uspostaviti posebne usluge za žrtve sajber nasilja (direktne telefonske linije, skloništa, pravna pomoć i psihološka podrška), olakšati prijavljivanje žrtava,

omogućavajući im da dobiju naloge za zaštitu i razviju mehanizme obeštećenja sa mjerama reparacije.

Bez usaglašene definicije EU mjere za borbu protiv sajber nasilja su ograničene. Pravni instrument, koji je usaglašen i koji priznaje postojanje sajber nasilja, mogao bi doprinijeti boljoj implementaciji politika širom država članica EU, osigurati efikasnu primjenu, kreirati uslove za odgovarajuću podršku žrtvama, ohrabriti žrtve da prijave svoja iskustva sa takvim zločinima i učini dostupnim više podataka u EU.

### **Krivično gonjenje i kriminalizacija rodno zasnovanog sajber nasilja**

Kriminalizacija rodno zasnovanog sajber nasilja (uključujući podstrekavanje, pomaganje i podržavanje i pokušaj) treba da uzme u obzir sljedeće kriterijume: minimalne i maksimalne kazne (zatvorske i novčane kazne), prekograničnu istragu i krivično gonjenje, smjernice za sprovođenje zakona tužiocima za istragu i krivično gonjenje, kao i efikasnu saradnju između policije, tužilaštava, sudova i svih drugih subjekata u čijoj je nadležnosti sprovođenje relevantnih zakona.

### **Prikupljanje podataka i izvještavanje**

Evropska Komisija i države članice treba da redovno prikupljaju i objavljuju sveobuhvatne, raščlanjene i uporedive podatke o različitim oblicima rodno zasnovanog sajber nasilja, ne samo na osnovu izveštaja organa koji sprovode zakon ili organizacija civilnog društva, već i na osnovu iskustava žrtava. Trebalo bi razviti indikatore za mjerenje efikasnosti njihovih intervencija u borbi protiv rodno zasnovanog sajber-nasilja.

### **Međunarodno zakonodavstvo primjenljivo na sajber nasilje**

Međunarodne organizacije, kao što je Savjet Evrope (SE) i Ujedinjene nacije, imaju direktnog uticaja na borbu protiv sajber nasilja nad ženama, pružajući veliki raspon definicija i objašnjenja pitanja sajber nasilja. Najistaknutija, u praćenju implementacije pravno obavezujuće Istanbulske konvencije o sprečavanju i borbi protiv nasilja protiv žena i nasilja u porodici, već pominjana, grupa eksperata Savjeta Evrope - GREVIO, svojim Izvještajima nalazi da zakoni i politike na nacionalnom nivou često previđaju digitalnu dimenziju rodno zasnovanog nasilja. Opšta preporuka GREVIO-a broj 1 prepoznaje konceptualnu složenost definisanja pitanja sajber nasilja, uz napomenu da ne postoji „univerzalna tipologija/definicija ponašanja ili radnje za koju se smatra da samostalno ili sa svim oblicima nasilja nad ženama znači i nasilje onlajn ili putem tehnologije“. GREVIO sveobuhvatno ocrta različite komponente koncepta, uključujući kontinuitet nasilja, ulogu informacionih tehnologija, a djevojke i žene kao grupu žrtava i predlaže termin „nasilje nad ženama i njegova digitalna dimenzija“ kao dovoljno dalekosežan pojam, koji može da obuhvati sve relevantne akte.<sup>31</sup>

Na nivou UN, specijalni izvjestilac za nasilje nad ženama je jasno definisano rodno zasnovano sajber nasilje kao: „svaki čin rodno zasnovanog nasilja nad ženama koje je predano, potpomognuto ili pogoršano, djelimično ili u potpunosti korišćenjem informacionih tehnologija, kao npr. mobilnih telefona i pametnih telefona, interneta, platforme društvenih medija ili e-pošte, protiv žene, jer je žena, ili utiče neproporcionalno na ženu“ (Savjet UN za Ljudska prava, 2018). Izvan ove definicije, UN su se pozabavile pitanjem sajber nasilja kroz različite rezolucije (npr. Rezolucija Generalne

---

<sup>31</sup> 24. novembra 2021. godine GREVIO je objavio Opštu preporuku br1. kojom se ističe problem rodno zasnovanog nasilja nad ženama počinjenog na mreži i uz pomoć tehnologije.

skupštine UN o zaštiti Zaštitnika/ce ljudskih prava i Rezolucija Savjeta za ljudska prava 34/7) i više preporuka Komiteta za Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije protiv žena (CEDAW). Pored toga, peti cilj održivog razvoja (SDG 5) i Pekinška platforma za akciju za jednakost, razvoj i mir, imaju za cilj da eliminišu sve oblike nasilja nad ženama i djevojčicama.

Što se tiče najvažnijih međunarodnih instrumenata, to su, već pominjana, Istanbulska konvencija o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Istanbulska konvencija počiva na četiri stuba: prevenciji, zaštiti, krivičnom gonjenju i koordiniranim politikama. Istanbulska konvencija se može primijeniti na sajber nasilje protiv žena i djevojaka. Konkretno, član 3a daje definiciju „nasilja“ protiv žena“ koja uključuje sve radnje rodno zasnovanog nasilja. Druge odredbe koje se mogu primijeniti na sajber nasilje su član 33 o psihičkom nasilju, član 34 o uhođenju i član 40 o seksualnom uznemiravanju. Iako se konvencijom ne pominje eksplicitno sajber sfera ili upotreba informacionih tehnologija, u vezi sa članovima 34 i 40, izveštaj sa objašnjenjima konvencije naglašava da, posebno u vezi sa članom 34 uhođenje, prijeteće ponašanje može se sastojati od praćenja žrtve u virtuelnom svijetu (sobe za ćaskanje, sajтови za društvene mreže itd.) ili širenje neistinitih informacija na mreži (Savjet Evrope, 2011). Štaviše, GREVIO je 2021. godine kroz svoju Opštu preporuku br. 1 pojasnio da: definicija nasilja nad ženama, navedena u članu 3a pokriva mnoge oblike nasilja nad ženama počinjenog na mreži; i da zahtjevi za države članice da uspostave zakonske i političke okvire za borbu protiv svih oblika nasilja nad ženama treba da pokriju ove oblike sajber nasilja (GREVIO, 2021).

Osim nje, tu je i Budimpeštanska konvencija o sajber kriminalu i dodatni protokoli. Budimpeštanska konvencija, usvojena 2001. godine, bila je prvi ugovor koji se fokusirao na zločine povezane sa internetom, koji se posebno bave

kompjuterskim prevarama, kršenjem autorskih prava, zloupotrebom djece u sajber prostoru i kršenjem bezbjednosti intereta. Glavni cilj konvencije je da zaštiti društvo od sajber kriminala obezbjeđivanjem zajedničke krivične politike kroz odgovarajuće zakonodavstvo i međunarodnu saradnju. Neki članovi konvencije mogu se primijeniti na sajber nasilje, kao što su članovi 4 i 5 koji se odnose na podatke i smetnje u sistemu koje mogu izazvati smrt ili fizičke i psihičke povrede.

Na slučajeve sajber nasilja nad ženama i djevočicama primjenljiva je i Lanzarote konvencija o zaštiti djece protiv seksualne eksploatacije i seksualnog zlostavljanja<sup>32</sup>. Kriminalizuje sve oblike zlostavljanja djece, uključujući oblike sajber nasilja koje se bavi onlajn seksualnom eksploatacijom i seksualnim zlostavljanjem, kao što su grooming<sup>33</sup>, materijal za seksualno zlostavljanje dece i korupcija dece. Kriminalizovana ponašanja u vezi sa sajber nasiljem navedena su u članovima od 18 do 23. Prekršaji obuhvaćeni Konvencijom Lanzarote predstavljaju minimalni konsenzus, što znači da se, unutar određene države podstiče da njen pravni okvir uspostavi više standarde zaštite djece. Ova vrsta harmonizacije ima višestruke prednosti u borbi protiv zločina nad djecom na nacionalnom i međunarodnom nivou, kao što su: smanjenje rizika da bi počinoci mogli počinuti krivična djela u državi koja ima blaža pravila, povećanje uporedivosti podataka na nacionalnom i regionalnom nivou i olakšavanje međunarodne saradnje.

Pored toga, postojeći međunarodni okvir ljudskih prava može da se odnosi na sajber nasilje nad ženama i djevojčicama. Na primjer, uzimajući u obzir i razmotrivši

---

<sup>32</sup> Konvencija iz Lanzarotea je prvi regionalni ugovor posvećen posebno zaštiti djece od seksualnog nasilja. Usvojena u Lanzaroteu u Španiji 2007. godine, stupila je na snagu 2010. godine i potpisale su ga sve države članice Savjeta Evrope.

<sup>33</sup> Radnja pedofila pripremanja djeteta za sastanak, posebno putem internet chat sobe, u namjeri da izvrši seksualni prestup.

Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sajber nasilje nad ženama i djevojčicama krši osnovna prava na koja se odnose: Član 3 – zabrana mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretman ili kažnjavanje; Član 8 – pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života; Član 10 – sloboda izražavanja; Član 13 – pravo na efikasan pravni lijek; i član 14 – zabrana diskriminacije.

Evropski Institut za rodnu ravnopravnost (EIGE)<sup>34</sup>, je 2022. godine predložio definiciju sajber nasilja, koja bi trebalo da obuhvati sve oblike nasilja u sajber prostoru: „Sajber nasilje nad ženama i djevojčicama uključuje niz različitih oblika nasilja izvršenog sredstvima elektronske komunikacije (komunikacionim tehnologijama) na osnovu pola ili kombinacije faktora pola i drugih faktori (npr. rasa, starost, invaliditet, seksualnost, profesija ili lična uvjerenja). Sajber nasilje može da počne na mreži i da se nastavi van mreže, ili počne van mreže i nastavi se na mreži, a to može da izvrši neko lice poznato ili nepoznato žrtvi.“

Snaga Istanbulske konvencije je u priznavanju nasilja nad ženama kao nasilja koje utiče na žene zbog njihovog pola i jasno utvrđuje obavezu države da na to odgovori, uključujući i odgovarajući krivičnopravni okvir. Budimpeštanska konvencija pruža važne alate za istragu, obezbjeđenje dokaza i međunarodne saradnje ne samo u vezi sa počinjenim zločinima onlajn i putem novih tehnologija, već i za svako krivično delo koje uključuje elektronske dokaze. Što se tiče koordinisanih politika, napora na prevenciji i zaštiti, Istanbulska konvencija je ključna za uspostavljanje snažnog odgovora na sve oblike

---

<sup>34</sup> Evropski institut za rodnu ravnopravnost (EIGE) je autonomno tijelo Evropske unije osnovano radi jačanja rodne ravnopravnosti širom EU. Jednakost između žena i muškaraca je osnovna vrijednost EU, a zadatak EIGE-a je da ovo postane stvarnost u Evropi i šire. Ovo uključuje postajanje evropskog centra znanja o pitanjima rodne ravnopravnosti, podršku uvođenju rodne ravnopravnosti u sve politike EU i država članica i borbu protiv diskriminacije na osnovu pola.



nasilja nad ženama. Za krivično gonjenje na nasilje na internetu i tehnologijom olakšano nasilje nad ženama, uključujući i prekogranični kontekst, Budimpeštanska konvencija sadrži alate, neophodne za izradu nacrtu propisa i metodologije za strane potpisnice konvencije. Ali polje sajber kriminala je, do danas, rodno neutralno u stepenu u kojem zločini nad ženama počinjeni na mreži nisu konceptualizovani u okvirima sajber kriminala, a ovo rodno neutralno uokvirivanje postojećih sajber zločina se svodi na politike. Istanbulska konvencija sa širokim obimom i sveobuhvatnim pristupom bi stoga mogla poslužiti kao nacrt za rodno osjetljive politike kao odgovor na sajber zločine koji pogađaju žene.<sup>35</sup>

### **Zakonodavstvo Crne Gore**

Ustav Crne Gore jemči zaštitu fundamentalnih ljudskih prava na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta, privatnosti i drugih ličnih prava, a Krivični Zakonik Crne Gore inkriminiše njihovu povredu kroz krivična djela neovlašćenog prisluškivanja i snimanja (čl. 173) i neovlašćenog objavljivanja i prikazivanja tuđeg spisa, portreta i snimka (čl. 175) Članom 34 Predloga zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore ("Službeni list RCG", br. 70/03 i 47/06 i "Službeni list CG", br. 40/08, 25/10, 32/11, 40/13, 14/15, 42/15, 44/17, 49/18, 3/20, 144/21 i 145/21)<sup>36</sup> uvodi se novo krivično djelo „Zloupotreba tuđeg snimka, fotografije, portreta, audio zapisa ili spisa sa seksualno eksplicitnim sadržajem“. <sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> The relevance of the Istanbul Convention and the Budapest Convention on Cybercrime in addressing online and technology-facilitated violence against women, December 2021, Adriane van der Wilk

<sup>36</sup> Na sajtu Ministarstva pravde nalazi se podatak da je Predlog zakona 4. oktobra 2022. godine, poslat Evropskoj Komisiji na mišljenje. S obzirom da Vlada nije utvrdila predlog navedenog zakona, radi se o Nacrtu, povodom kojeg je vođena javna rasprava; Izvještaj sa Javne rasprave nadležno ministarstvo je objavilo 13. septembra, br. 0104/22-7775/11;

<sup>37</sup> Član 34

U doba društvenih mreža i ekspanzije interneta, uspostavljena je sintagma „osvetnička pornografija“ (*porn revenge*) koja predstavlja društveni fenomen koji poprima velike razmjere i postaje dominantan vid seksualnog nasilja pretežno nad osobama ženskog pola. „Osvetnička pornografija“ podrazumijeva radnje pojedinaca koje obuhvataju objavljivanje najčešće privatnih fotografija ili video snimaka intimnog sadržaja, bivše partnerke/partnera nakon prekida emotivnih veza. Pornografiji bez pristanka najčešće prethodi dobrovoljno dijeljenje intimnih fotografija između partnera u vrijeme kada

---

Poslije člana 175 dodaje se novi član koji glasi:

„Zloupotreba tuđeg snimka, fotografije, portreta, audio zapisa ili spisa sa seksualno eksplicitnim sadržajem

Član 175a

(1) Ko učini dostupnim trećem licu video ili drugi snimak, fotografiju, portret, audio zapis ili spis sa seksualno eksplicitnim sadržajem, bez pristanka lica na koje se spis odnosi, odnosno bez pristanka lica koje je prikazano na snimku, fotografiji ili portretu ili čiji je glas snimljen na audio zapisu,

kazniće se zatvorom do dvije godine.

(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i ko upotrebom računarskog sistema ili na drugi način izradi novi ili preinači postojeći video ili drugi snimak, fotografiju, portret, audio zapis ili spis sa seksualno eksplicitnim sadržajem i upotrijebi ili učini dostupnim trećem licu takav snimak, fotografiju, portret, audio zapis, ili spis kao istinite.

(3) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i ko prijeti drugom da će učiniti dostupnim trećem licu njegov video ili drugi snimak, fotografiju, portret, audio zapis ili spis sa seksualno eksplicitnim sadržajem.

(4) Ko djelo iz st. 1 ili 2 ovog člana učini posredstvom informaciono-komunikacionih tehnologija ili na drugi način zbog čega su video ili drugi snimak, fotografija, portret, audio zapis ili spis sa seksualno eksplicitnim sadržajem postali dostupni većem broju lica,

kazniće se zatvorom do tri godine.

(5) Ako je djelo iz st. 1 do 4 ovog člana učinjeno prema djetetu, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.

(6) Ako djelo iz st. 1 do 5 ovog člana učini službeno lice u vršenju službe, kazniće se za djelo iz st. 1, 2 i 3 ovog člana kaznom zatvora od tri mjeseca do četiri godine, za djelo iz stava 4 ovog člana kaznom zatvora od tri mjeseca do pet godina, a za djelo iz stava 5 ovog člana kaznom zatvora od dvije do deset godina.

(7) Video ili drugi snimci, fotografije, portreti, audio zapisi i spisi, kao i posebni uređaji kojima je učinjeno krivično djelo iz ovog člana će se oduzeti.“

emotivna veza funkcioniše, ali isključivo s namjerom da intimni sadržaji budu namijenjeni upravo tadašnjem partneru i s povjerenjem da se takvi sadržaji nikada u budućnosti neće zloupotrijebiti. Pojam „osvetničke pornografije“, iako se najčešće veže za odnos bivših partnera, treba tumačiti i u širem kontekstu, te imati u vidu da učinilac ne mora nužno biti bivši partner imajući u vidu da snimci i fotografije mogu nastati i bez znanja žrtve, snimanjem u intimnim situacijama, prilikom seksualnog zlostavljanja žrtve, hakovanjem uređaja žrtve iz kojih se mogu preuzeti foto i video materijali koji nisu bili namijenjeni za slanje, ali i korišćenjem vještačke inteligencije, eksplicitnim slikama i snimcima kojima se manipuliše uz pomoć softvera (fotoshop, deepfake) u kojem slučaju će se raditi o objavljivanju virtualne pornografije bez pristanka koja ima jednako devastirajuće učinke kao i objavljivanje stvarnih snimaka. Dakle, iako fenomen kao takav nije nov, današnje mogućnosti distribucije sadržaja putem interneta omogućavaju korišćenje sadržaja na način da isti u kratkom vremenu postaju „viralni“, odnosno dostupni nepreglednom broju lica te otuda i širina razmjera ozbiljnih posljedica po žrtve. „Osvetnička pornografija“ nije sankcionisana kao zasebno krivično djelo u crnogorskom zakonodavstvu, te se gonjenje učinilaca može preduzimati samo na osnovu člana 175 Krivičnog zakonika koji se odnosi na neovlašćeno objavljivanje i prikazivanje tuđeg spisa, portreta i snimka ili čl. 251 ovog zakonika koji sankcioniše ucjenu. Međutim, zbog aktuelne rasprostranjenosti ovakvog postupanja, a imajući u vidu ozbiljnost posljedica koje za žrtve nosi „osvetnička pornografija“ kao i potrebu ukazivanja potencijalnim učiniocima na društvenu neprihvatljivost „osvetničke pornografije“, opisani fenomen bi trebalo sankcionisati kao posebno krivično djelo. Dakle, članom 34 Predloga zakona se ide za tim da se inkriminiše ponašanje sa djelotvornim i srazmjernim sistemom kažnjavanja koji odvrća od takvog ponašanja, uzimajući u obzir posebno ozbiljnost

takvog ponašanja. Naime, postojeće zapriječene kazne za krivično djelo neovlašćeno objavljivanje i prikazivanje tuđeg spisa, portreta i snimka se mogu smatrati neadekvatnim, ako se ima u vidu eksplicitni sadržaj, posebno kada se uzme u obzir mogućnost novčanog kažnjavanja. Država mora da pooštri kaznenu politiku ako se imaju u vidu međunarodne i regionalne preporuke koje navode da krivična djela koja uključuju seksualno nasilje treba strože sankcionisati. Zasebno inkriminisanje uz strože kazne u odnosu na krivično djelo iz člana 175 ovog zakonika bi trebalo da ukaže na težinu ovog krivičnog djela i samim tim da utiče na sudove da u svojoj praksi sprovode strožu kaznenu politiku u odnosu na ovaj vid postupanja. Crna Gora je ratifikacijom Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici ( Istanbulska konvencija) preuzela obavezu da, između ostalog, preduzme neophodne zakonodavne ili druge mjere kako bi obezbijedila da umišljajno ponašanje koje ozbiljno narušava psihički integritet nekog lica prinudom ili prijetnjama bude inkriminirano.<sup>38</sup>

U kontekstu obrazloženja Predloga zakona, treba razmotriti izraz „osvetnička pornografija“ koji se najčešće koristi da opiše novo krivično djelo iz člana 34 navedenog Predloga zakona. Naime, izraz „osvetnička pornografija“ je široko rasprostranjen u pravnim i političkim okvirima mnogih država, dok se u literaturi odnosi na intimne slike bez saglasnosti. Pojam „osvetnička pornografija“, smatram, minimizira uticaj ovog zločina na živote ljudi. Širenje slika bez pristanka može uništiti intimne odnose žrtava, kao i njihovo obrazovanje i mogućnosti zapošljavanja. Žrtvama se redovno prijeti seksualnim napadom, uhođenjem, uznemiravanjem, otpuštanjem s posla, a prinuđeni su i da promijene školu. Najčešće žrtve „osvetničke pornografije“ doživljavaju gubitak, percipiranog ili stvarnog dostojanstva i sigurnosti, i smanjeno

---

<sup>38</sup> Iz obrazloženja Predloga zakona

poštovanje porodice i prijatelja. Ove negativne pojave nastaju kao rezultat toga što se žrtve doživljavaju kao promiskuitetne, što dovodi do negativnih subjektivnih i društvenih ishoda. Tradicionalno, promiskuitetne žene su posmatrane kao društveno devijantne, a žene imaju i tendenciju da premalo prijavljuju svoje seksualne partnere, što ukazuje na averziju prema tome da ih se percipira kao promiskuitetne. Nasuprot tome, muškarci imaju tendenciju da preterano prijavljuju svoje seksualne partnerke/e, što može odražavati želju da izgledaju seksualno iskusnije, a istraživanja pokazuju da muškarci mogu imati čak i neželjene seksualne odnose zbog percipiranih očekivanja od rodne uloge. Ovo odražava teoriju seksualnih dvostrukih standarda u kojoj se žene strože osuđuju od muškaraca zbog uporedivog seksualnog ponašanja. Ovaj standard je evoluirao u uslovni dvostruki standard, po kome je muškarcima dozvoljeno da imaju mnogo seksualnih partnerki/a bez kazne, dok je ženama „dozvoljeno“ da se upuštaju u seksualne odnose samo kada su u vezi posvećenoj ljubavi. Stoga je moguće da će oni koji snažnije podržavaju tradicionalni seksualni dvostruki standard oštrije suditi ženama žrtvama „osvetničke pornografije“ od onih koji ne podržavaju tradicionalni seksualni dvostruki standard.

Međutim, izraz „pornografija“ ne naglašava nesaglasnost volje, a termin „osveta“ fokusira se samo na pretpostavljeni motiv učinioca, isključujući iskustvo i prava žrtva. Štaviše, mnogi počinoci nisu motivisan osvetom ili bilo kakvim ličnim osećanjima prema žrtvi, a ni svaki sadržaj ne može biti shvaćen kao pornografski.

### **Zaključak**

Govorimo o realnom, vrlo rasprostranjenom i minimalno regulisanom nasilju nad ženama i djevojčicama, sa ozbiljnim posljedicama po zdravlje i status individue. Sprovedenje istraživanja na nacionalnom nivou dalo bi potpuniju sliku o

rasprostranjenosti problema i njegovim uzrocima. Takav korak omogućio bi zakonodavcu osnov za pripremu zakonskih rješenja o regulisanju nasilja u sajber prostoru sa jasnom rodnom perspektivom. Sprovedenjem ovakvog procesa podstaklo bi se rodno zasnovano planiranje javnih politika čime bi i ona rješenja kojima se reguliše naš svakodnevni život bila zasnovana na relevantnim i pouzdanim podacima u cilju smanjenja rodnog jaza u Crnoj Gori.

„O realnosti ovog tipa nasilja prema ženama i djevojčicama govore i ozbiljne posljedice koje takvo nasilje uzrokuje: emocionalni stres, gubitak statusa, nemogućnost profesionalnog napredovanja, gubitak samopouzdanja i samopoštovanja, smanjenje produktivnosti, povlačenje iz javnog života, zadiranje u privatnost, pa i samoubistvo. Dakle, govorimo o posljedicama po mentalno i fizičko zdravlje i ugrožavanje života.“<sup>39</sup>

Narativi prisutni u medijima podstiču tradicionalni stereotip, po kome se žena posmatra kao supruga, majka, sestra..., ali ne i kao ravnopravna učesnica političkih i društvenih procesa i kao donositeljica odluka. Popularizacijom društvenih medija i različitih platformi moderne komunikacije, pristup javnom prostoru postao je dostupan i jednostavan za govor mržnje, kao najčešći oblik sajber nasilja nad ženom, ali i za druge, kako smo vidjeli, brojne oblike sajber nasilja. Sajber nasilje trajno obilježava ženin identitet u sajber prostoru, znajući da u ogromnom broju sadržaja na internetu svaki podatak ostaje negdje sačuvan i da je gotovo nemoguće njegovo trajno uklanjanje. Ovo je aspekt koji upućuje na posljedice u produženom trajanju za ženu koja je doživjela ovakav oblik nasilja.

Iako je uloga medija u društvu emancipatorska, zbog reklerikalizacije, retradicionalizacije, repatrijarhalizacije

---

<sup>39</sup> „Rodno zasnovano nasilje u sajber prostoru“ Marko Savić, <https://gradski.me/razotkrivanje-novog-lica-starog-neprijatelja/>

društava, gotovo da je nemoguće principijelno i sa visokom saglasnošću donosilaca odluka, donijeti nedvosmislena pravna pravila i dokumente koji se tiču sajber nasilja nad ženama. Društvena reakcija i osuda izostaju, kao i solidarnost između žena, što doprinosi opstajanju postojećih oblika nasilja nad ženama i kreiranju novih, kao što je sajber nasilje.

Crnoj Gori je potreban sistemski odgovor kako bi se suzbilo rastuće onlajn nasilje nad ženama, kako onih koje se bave javnim poslom, tako i brojnih anonimnih žena i djevojčica, koje trpe širok dijapazon posljedica. Neophodno je i jačanje institucionalne zaštite kako bi bile osnažene da reaguju ne samo kada su žrtve bilo kog oblika, pa i sajber nasilja, već i kada postoji realna opasnost da do nasilja dođe. Ne treba zaboraviti da nasilje koje počne u sajber prostoru vrlo lako može prerasti u fizičko nasilje, kao i da žene i djevojčice pripadaju grupi koja najčešće doživljava sajber nasilje. Zabrinjavajuće je i to što, vice versa, one koje već trpe fizičko nasilje, su i meta sajber nasilja.

Konačno, Istanbulska konvencija zahtijeva od država članica da osmisle i implementiraju sveobuhvatne i koordinirane politike na svim nivoima vlasti i od strane svih relevantnih organa i institucija, uključujući vladina tijela, nevladine organizacije, nacionalne i lokalne parlamenate i izvršne vlasti.







UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE  
ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU  
„PRAVNI ZBORNIK”

# PRILOZI



**Mr Matija S. VUČIĆEVIĆ<sup>1</sup>**

**PRAVO NA IZMJENU KONAČNOG ILI PRAVOSNAŽNOG  
POJEDINAČNOG AKTA U KONTEKSTU  
NEDOREČENOSTI ČLANA 152 USTAVA CRNE GORE**

Ustavu, kao najvišem pravnom aktu u hijerarhiji nije svojstvena opširnost normativnog teksta, čime je ostavljen uzak prostor za kritički osvrt na njegove odredbe. Drukčije rečeno, kritički osvrt na odredbe ustavnog teksta, koji bi se zasnivao na konceptu nedorečenosti teksta o pojedinim pravnim pitanjima, ne bi doprinio izoštravanju ustavnog teksta, već svođenju istog na bilo koji drugi propis niže pravne snage. Dakle, ocjena ustavnog teksta mora se posmatrati kroz svojstva ustava kao pravnog akta. U tom smislu, princip ustavnosti je najpozvaniji kriterijum nijansiranja ustava sa drugim vrstama pravnih akata. U najprostijem značenju, ustavnost sprječava važenje bilo kojeg propisa koji je suprotan ustavu, pa se može reći da je princip ustavnosti vitalna pretpostavka na kojoj je ustavni tekst baziran. Međutim, princip ustavnosti nije jednosmjernan jer nameće obavezu ustavnom tekstu da pravilno trasira dalju normativnu razradu njegovih odredbi.

Polazeći od sadržine člana 152 Ustava Crne Gore, naslovljenog “Prestanak važenja propisa”<sup>2</sup>, dolazimo do

---

<sup>1</sup> autor je mr Matija S. Vučićević, advokat iz Podgorice i asistent u nastavi na Pravnom fakultetu Univerziteta “Mediteran“.

<sup>2</sup> “Kad Ustavni sud utvrdi da zakon nije u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno da drugi propis nije saglasan sa Ustavom i zakonom, taj zakon i drugi propis prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda.

Zakon ili drugi propis, odnosno pojedine njihove odredbe, za koje je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nijesu saglasne sa Ustavom ili

zaključaka, da se u prvom stavu citiranog člana demonstrira autoritetno svojstvo ustava kao pravnog akta, dok se drugim stavom definišu pravne posljedice dejstva neustavnog akta, ali samo na tekuće postupke. Kod sadržine ovog člana, postavlja se razumno pitanje šta je sa svim postupcima koji su okončani konačno ili pravosnažno prije dana objavljivanja odluke Ustavnog suda, ali su zasnovani na propisu koji je odlukom Ustavnog suda oglašen neustavnim? Upravo je prethodno navedena nedoumica, ključna zamjerka citiranom članu Ustava Crne Gore. Ovoj zamjerci se dodatno pridaje značaj, kroz činjenicu da Ustavni sud Crne Gore, ne poznaje prethodnu kontrolu ustavnosti opštih pravnih akata. Sveukupno odredba člana 152 Ustava Crne Gore i postupak kontrole ustavnosti Ustavnog suda Crne Gore, u praksi dovode do pravnih situacija u kojima neustavni propisi “ugrabe” da se primijene prije donošenja odluke Ustavnog suda o njihovoj neustavnosti, pa se postavlja pitanje pravne zaštite svih subjekata na čija prava i obaveze se dejstvo takvog propisa već konačno i/ili pravosnažno primijenilo? Odgovor na postavljeno pitanje, može se naći u odredbama Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

**Pravo na izmjenu konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta zasnovanog na neustavnom propisu**

Pravo na izmjenu konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta zasnovanog na neustavnom i/ili nezakonitom propisu, je rezultat kompromisa oko vremenskog dejstva odluka Ustavnog suda. Naime, sa gledišta pravne sigurnosti u pravu uopšteno važi načelo zabrane retroaktivnog

---

zakonom, ne mogu se primjenjivati na odnose koji su nastali prije objavljivanja odluke Ustavnog suda ako do tog dana nijesu pravosnažno riješeni.”

dejstva, čime se jednom konačno ili pravosnažno riješena stvar ima smatrati presuđenom stvari. Međutim, nasuprot načelu pravne sigurnosti, kao protivteža se nameće načelo pravičnosti, čija je primarna uloga otklanjanje nedostataka u propisima zbog njihove opširnosti, koja bi u konačnom trebala da doprinese moralizaciji prava. Dosledna primjena vremenskog važenja propisa, bez postojanja opravdanih izuzetaka u nekim slučajevima doprinijela bi većem raskoraku između pravde i pravičnosti, dok bi s druge strane, dosledna primjena pravičnosti dala više prostora za cjelishodna tumačenja, što u praksi može dovesti do arbitrarnosti. Iako Ustav Crne Gore, kao Ustavi u okruženju, ne upućuje da se organizacija, postupak i pravno dejstvo odluka Ustavnog suda Crne Gore uređuju zakonom, taj zaključak proizilazi iz naziva propisa Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore. Ovaj zakon treba posmatrati kao nadogradnju ustavnih odredbi o Ustavnom sudu Crne Gore, pa samim tim, kao propis kojim se reguliše i dejstvo odluka Ustavnog suda Crne Gore, a time i ustavna materija.

Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore u članu 66 predviđa da se izvršenje konačnih pojedinačnih akata donijetih na osnovu zakona, odnosno drugih propisa i opštih akata, odnosno pojedinih njihovih odredaba, za koje je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da su neustavni i/ili nezakoniti, ne može dozvoliti ni sprovesti, a ako je izvršenje započeto obustaviće se. U ovoj situaciji zakon nameće aktivnu ulogu donosiocima pojedinačnih konačnih pravnih akata, zabranjujući istima da takav akt izvrše, odnosno ukoliko je izvršenje započeto nameće obavezu istima da takvo izvršenje obustave po službenoj dužnosti. Takođe, pravno dejstvo ovog člana odnosi se i na organe koji nisu donosioci pojedinačnog akta, ali u čijoj nadležnosti je sprovođenje izvršenja. U krajnjem, pravno dejstvo citiranog člana daje pravo i subjektima na koje se takav akt odnosi, da istaknu prigovor “neustavnosti i/ili nezakonitosti” u slučaju preduzimanja

radnji izvršenja. Iako je namjera ovog člana jasna, mora mu se prigovoriti zbog izostavljanja riječi "pravosnažnih", koje bi se moglo pogrešno tumačiti da je nedozvoljeno izvršenje konačnih pojedinačnih akata, a da je dozvoljeno izvršenje pravosnažnih pojedinačnih akata.

Međutim, priroda pojedinačnih pravnih akata nije uvijek kondemnatorna, već između ostalog može biti deklarativnog i konstitutivnog karaktera, gdje se samo zadovoljenje prava i interesa iscrpljuje u pravosnažnosti ili konačnosti jednog takvog akta. U tim okolnostima, Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore predviđa zaštitu svakog lica na čija prava i obaveze se odnose konačni ili pravosnažni pojedinačni akti koji su donijeti na osnovu propisa koji je ocijenjen kao neustavan i/ili nezakonit i to propisujući u članu 67 stav 1 i stav 2: "Svako kome je povrijeđeno pravo konačnim ili pravosnažnim pojedinačnim aktom, donijetim na osnovu zakona ili drugog propisa i opšteg akta za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije bio ili da nije u saglasnosti sa Ustavom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, ima pravo da traži od nadležnog organa izmjenu tog pojedinačnog akta, ako ta izmjena ne utiče na prava savjesnih trećih lica." Predlog za izmjenu konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta iz stava 1 ovog člana, može se podnijeti u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja odluke u "Službenom listu Crne Gore". U ovom slučaju, za ostvarivanje prava na pravnu zaštitu kod oglašavanja propisa neustavnim, zakon nameće aktivnu ulogu subjektu prava te je isti dužan u cilju zaštite svojih prava podnijeti predlog za izmjenu konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta, u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja odluke u "Službenom listu Crne Gore". Treba napomenuti da se dejstvo prava na podnošenje predloga za izmjenu pojedinačnog akta proširuje i na akte koji su kondemnatorne prirode, kao i na akte koji su već izvršeni, jer se na taj način u cjelosti zadovoljava cilj ovog prava. Ovaj zaključak se opravdava sadržinom člana 67 stav 1 Zakona o

Ustavnom sudu Crne Gore, budući da se u istom navodi “svako kome je povrijeđeno pravo”, a upravo se izvršenjem akta zasnovanog na neustavnom i/ili nezakonitom propisu očigledno demonstrira povreda prava. U krajnjem, Ustavni sud Republike Hrvatske, je zauzeo stav da je cilj ovog prava povraćaj u pređašnje stanje, a ako to nije omogućće, tada je potrebno obezbijediti ostvarivanje istog obima prava kao da je pređašnje stanje uspostavljeno. Ustavni sud Republike Hrvatske, između ostalog navodi: “Ustavnom sudu ne preostaje drugo nego da je država (Republika Hrvatska), odnosno njezina nadležna državna tijela (Ministarstvo odbrane, Ministarstvo zaštite i okoliša), svojim propuštanjem uspostave prijašnjeg stanja ili omoguććavanjem na drugi način stvarne provedbe učinka odluke Ustavnog suda, s jedne strane i svojim činjenjem (omoguććavanjem da treća osoba stekne vlasništvo predmetnog stana), s druge strane, odgovorna za situaciju u kojoj se podnositeljka našla, pa proizilazi da je upravo na državi obaveza da njezinu osobnu situaciju “popravi” tj. da joj omogući korištenje drugog odgovarajućeg stana.”<sup>3</sup>

**Procesne pretpostavke za ostvarivanje prava na izmjenu konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta zasnovanog na neustavnom i/ili nezakonitom propisu**

Polazeći od sadržine citirane odredbe proizilazi da je svakom licu bez obzira na bilo kakvu posebnost, dato pravo da blagovremeno podnese predlog shodno članu 67 stav 1 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, pod uslovom da to lice ima pravni interes. Međutim, u pravnom interesu i blagovremenosti, se ne iscrpljuje dopuštenost i osnovanost predloga za izmjenu konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta, već je potrebno i kumulativno ispunjenje sljedećih uslova

---

<sup>3</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-3311/2008

i to: da u konkretnom slučaju mora postojati konačan ili pravosnažan akt, da je takvim aktom povrijeđeno pravo subjektu prava, da je takav akt zasnovan na propisu koji je neustavan, da je osnov na kom se temelji pojedinačan akt bio ili da nije u saglasnosti sa Ustavom..., da ne postoji uticaj na prava trećih savjesnih lica.

- Postojanje pravnog interesa:

Kod postojanja pravnog interesa, može se poći od dva pristupa, prvog po kojem se pravni interes ogleda u činjenici da je pojedinačnim aktom odlučeno o pravnom pitanju koje se tiče prava i obaveza jednog lica ili pristupa gdje se cijeni pravno dejstvo pojedinačnog akta. To ima svoje praktične posljedice, jer kod prvog pristupa pravni interes se iscrpljuje u stranačkoj legitimitaciji, dok u drugom slučaju podnosilac predloga ne mora biti stranka u postupku u kojem je donijet pojedinačni akt, već je bitno da dokaže povrjeđujuće dejstvo pojedinačnog akta na svoja prava. Međutim, drugi pristup bi potencijalno doveo do konflikta stranke iz postupka i subjekta na čija prava je ostvareno dejstvo pojedinačnog akta. Ova dilema ima i šire posledice kod pitanja na koji način bi se ovo pravo ostvarilo u parničnim, upravnim i krivičnim postupcima.

- Blagovremeno podnošenje predloga za izmjenju:

Jedna od procesnih pretpostavki za podnošenje ovog predloga tiče se blagovremenosti, jer se predlog mora podnijeti najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda Crne Gore u "Službenom listu Crne Gore". Zajedničko procesnoj i materijalnoj strani ovog pravnog sredstva je da su prekluzivne, jer propuštanjem roka za podnošenje, nisu ispunjene procesne pretpostavke za odlučivanje po predlogu te se takav predlog ima odbaciti kao neblagovremen. Međutim, procesni aspekt je podložan



produženju roka, ukoliko poslednji dan roka pada u neradne dane, dane državnih i vjerskih praznika i slično. S druge strane, materijalni aspekt nije podložan produženju roka, isto kao i kod instituta zastarjelosti, koji nastupa protekom poslednjeg dana roka, bez obzira kada pada poslednji dan roka. Ukoliko rok za podnošenje predloga tretiramo kao materijalan rok, tada rok od šest mjeseci nije podložan produženju, kao što je to slučaj sa procesnim institutima (žalba, revizija i td.).

- Postojanje konačnog ili pravosnažnog akta:

Postojanje pravosnažnosti najprostije predstavlja pravnu situaciju u kojoj jedan pojedinačni akt više nije moguće pobijati redovnim pravnim sredstvom i ona je svojstvena za parnične, krivične postupke i upravni spor. Konačnost je svojstvena za upravne postupke i nastupa donošenjem odluke po žalbi ili propuštanjem roka za žalbu ili povlačenjem žalbe ili donošenjem akta na koji nije moguće izjaviti žalbu i td., dok pravosnažnost u upravnim stvarima nastupa propuštanjem roka za podnošenje tužbe Upravnom sudu Crne Gore, povlačenjem tužbe ili donošenjem presude po tužbi Upravnog suda Crne Gore kojim se takva tužba odbija i td.. Međutim, razlika između konačnosti i pravosnažnosti ogleda se u tome što tužba Upravnom sudu Crne Gore, po pravilu ne odlaže izvršenje konačnog upravnog akta. Postojanje konačnog ili pravosnažnog akta je suštinski kriterijum za razgraničenje primjene člana 67 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore od člana 152 stav 2 Ustava Crne Gore. Jer ukoliko ne postoji pravosnažan ili konačan akt, tada se postupak ne može okončati primjenom neustavnog propisa shodno pravnom dejstvu člana 152 stav 2 Ustava Crne Gore.

- Da je takvim aktom povrijeđeno pravo subjektu prava:

Kod ostvarivanja ovog uslova moguća su dva pristupa. Prvi pristup bi podrazumijevao da samo po sebi postojanje akta zasnovanog na neustavnom propisu, predstavlja povredu prava subjektu prava. Drukčije rečeno, ostvarivanje ovog uslova bi nastupilo po automatizmu. Opravdanje za ovaj zaključak se ogleda u činjenici da svaki pojedinačni akt mora biti zakonit, što se ne može reći za pojedinačne akte koji su zasnovani na propisima koji su oglašeni neustavnim i/ili nezakonitim. Drugi pristup polazi od činjenice da je u stvarnosti moguća situacija da čak subjekt prava konzumira pozitivne posljedice iz nekog (neustavnog) akta, pa se može zauzeti pristup po kojem će se povreda prava subjekta cijeliti u svakom pojedinačnom slučaju. Takav pristup, nameće dodatnu odnosno aktivniju ulogu subjektu prava, da mora dokazati u čemu se ogleda povreda njegovog prava, što u nekim slučajevima, kada je pojedinačnim aktom subjektu prava određena neka obaveza, ne predstavlja posebno nametnut teret.

- Da je takav akt zasnovan na propisu koji je neustavan:

Ispunjenje ovog uslova proizilazi s jedne strane iz sadržine pojedinačnog konačnog ili pravosnažnog akta čija se izmjena traži, i s druge strane iz sadržine odluke Ustavnog suda Crne Gore kojim jedan propis ocjenjuje neustavnim. U donošenju pojedinačnog akta, donosilac je dužan da primjenjuje pravilno materijalno pravo, pri čemu shodno pravu na obrazloženu odluku ima obavezu da obrazloži primjenu materijalnog prava na konkretan slučaj. Primjenom materijalnog prava, donosilac akta vrši pozivanje na odgovarajuće propise, čime se jasno identifikuje koji propis je primijenjen. S druge strane u odluci Ustavnog suda Crne Gore, između ostalog mora biti jasno naznačeno koja pravna norma i

koje sadržine se oglašava neustavnom ili nezakonitom, pa se ostvarivanje ovog uslova ogleda u prostom upoređivanju sadržine pojedinačnog akta i odluke Ustavnog suda Crne Gore. U ovom dijelu, moguće je postaviti pitanje, da li se treba vršiti ocjena uticaja konkretnog (neustavnog) propisa na pojedinačni akt, odnosno da li je on bio od odlučnog uticaja na rješavanje predmetne pravne stvari. Međutim, ispravnije je poći od zaključka da sama primjena tog propisa dovodi do ispunjenja ovog uslova, jer između ostalog, donosilac akta može usvajanjem predloga donijeti novi akt kojim uređuje predmetno pravno stanje.

- Da je osnov na kom se temelji pojedinačan akt bio ili da nije u saglasnosti sa Ustavom:

Ispunjenje ovog uslova podrazumijevalo bi da nije od značaja da li je osnov na kom se temelji pojedinačni akt bio u nesaglasnosti za Ustavom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, u a) momentu donošenja pojedinačnog akta, ili u b) momentu podnošenja predloga za izmjenu tog pojedinačnog akta, već je od presudnog značaja samo činjenica da isti (osnov) nije u saglasnosti sa aktima više pravne snage. Činjenica nesaglasnosti osnova sa aktima više pravne snage, upravo se dokazuje postojanjem odluke Ustavnog suda Crne Gore.

- Da ne postoji uticaj na prava trećih savjesnih lica:

Ispunjenost ovog uslova se ne može cijeliti unaprijed i uopšteno, već u svakom pojedinačnom slučaju. Međutim, kod ocjene ispunjenosti ovog uslova, prevashodni značaj ima činjenica da li je akt čija se izmjena traži imao pravno dejstvo u odnosu na treća lica. Karakteristika ovog uslova se ogleda i u tome, što čak iako postoji uticaj na prava trećih lica, ostavlja se prostor za provjeru da li su ta treća lica savjesna. Upravo

ova okolnost dodatno nameće nepredvidivost ostvarivanja ovog uslova unaprijed, zbog čega se ispunjenost istog mora cijeliti u svakom pojedinačnom slučaju.

### **Pravna priroda predloga za izmjenju konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta**

Svojsvo predloga za izmjenju konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta, kao pravnog lijeka je kategorisana kroz činjenicu da je posrijedi pravno sredstvo kojim se pretenduje, da se jednom konačno ili pravosnažno pravno stanje, ponovo ukida i vraća na odlučivanje. Dakle, kako je za podnošenje ovog predloga nužno prethodno postojanje pojedinačnog akta, to je jasno da predlog ima svojsvo pravnog lijeka. Predlog za izmjenju pojedinačnog akta, nije redovan pravni lijek, čak šta više ne može se smatrati ni isključivo vanrednim, već više kao sui generis vanrednim pravnim lijekom. Prednje iz razloga, što mogućnost podnošenja predloga nije vezana za pojedinosti jednog postupka, već isključivo za činjenicu da li je odlukom Ustavnog suda Crne Gore, neki propis oglasen neustavnim odnosno nezakonitim, te ukoliko jeste, da li je takav propis primijenjen na konkretan postupak.

Predlog za izmjenju konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta, nema devolutivno dejstvo, jer se predlog podnosi donosiocu pojedinačnog akta čija se izmjena traži i upravo je donosilac takvog akta nadležan da odlučuje o dozvoljenosti, blagovremenosti i osnovanosti predloga. Propuštanje roka za podnošenje predloga, ima za posljedicu nedozvoljenost istog, pa je rok za podnošenje predlog za izmjenju konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta prekluzivan.

Predlog za izmjenju pojedinačnog akta, nema suspenzivno dejstvo i ne odlaže izvršenje pojedinačnog akta, a što u krajnjem nije ni moguće ako je takav akt već izvršen. Međutim, ukoliko se član 67 i član 66 Zakona o Ustavnom

sudu Crne Gore, posmatraju na jedinstven način, može se reći da se suspenzivno dejstvo predloga ostvaruje samo po sebi i nezavisno od toga da li je takav predlog uopšte podniet, jer je članom 66 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, suštinski uskraćeno izvršno dejstvo pojedinačnom aktu koji je zasnovan na propisu koji je oglašen neustavnim.

### **Poteškoće u ostvarivanju prava na izmjenu konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta**

Iako se može reći da je pravo na izmjenu pojedinačnog konačnog ili pravosnažnog akta integrisano u pravnom sistemu Crne Gore, činjenica da isto nije sastavni dio Ustava Crne Gore, u praksi stvara poteškoće u njegovom ostvarivanju. Smetnje za ostvarivanje ovog prava se najčešće identifikuju u različitom tumačenju propisa od strane nadležnih organa, odnosno organi izvršne vlasti zavisno od mjesne nadležnosti zauzimaju različite pravne stavove, a takođe i sudovi različitih stvarnih nadležnosti zauzimaju različite stavove po ovom pitanju. Osim različitog tumačenja od strane nadležnih organa, smetnje za ostvarivanje ovog prava ogledaju se i činjenici da neki procesni zakoni u Crnoj Gori, ne prepoznaju pravni institut podnošenja predloga za izmjenu pojedinačnog konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta, samim tim niti proceduru kako će se takav postupak sprovesti ukoliko subjekt prava podnese predlog. Ova situacija, ima praktične posljedice, da se stranke moraju prilikom podnošenja predloga u parničnom i upravnom postupku i sporu, pozivati na Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, koji je sui generis sud, pri čemu u tim procesnim zakonima ne postoji odredba koja upućuje na shodnu primjenu Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, kada je u pitanju dejstvo odluka Ustavnog suda Crne Gore. Takođe, u praksi je prisutno nerazumijevanje činjenice da je Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, ustavna materija jer između ostalog reguliše i dejstvo odluka Ustavnog suda Crne Gore.

Imajući u vidu činjenicu, da član 152 Ustava Crne Gore, ne regulište pravno stanje, nastalo u situaciji kada je postupak konačno ili pravosnažno okončan, a pojedinačni akt kojim je taj postupak okončan zasnovan na neustavnom i/ili nezakonitom propisu, kao i činjenicu da Ustav Crne Gore, ne upućuje jasno da se dejstvo odluka Ustavnog suda dalje uređuje zakonom, to se u praksi javljaju poteškoće u ostvarivanju prava koje je dato u Zakonu o Ustavnom sudu Crne Gore.

- Različita pravna shvatanja sudova u Crnoj Gori:

Naime, Upravni sud Crne Gore, je zauzeo stav: “po nalaženju suda, neosnovano se tužilac poziva na odredbu člana 67 stav 1 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (“Sl. list CG“ br. 11/15)...Ovo imajući u vidu citiranu odredbu člana 152 stav 2 Ustava Crne Gore i činjenicu da je rješenje kojim je tužiocu utvrđen porez na nepokretnosti od.2017.godine, postalo pravosnažno istekom roka za žalbu, a da je Odluka Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 12/15, kojom su ukinute pomenute odredbe Zakona o porezu na nepokretnost, objavljena u “Službenom listu CG“ dana 03.06.2019.godine, zbog čega je po nalaženju ovog suda pravilno prvostepeni organ utvrdio da nema osnova za izmjenu rješenja od 2017.godine, obzirom da je pravosnažnost tog rješenja, nastupila prije stupanja na snagu pomenute Odluke, te da je tužilac izmirio utvrđenu poresku obavezu.”<sup>4</sup> Ovaj stav, je potvrdio i Vrhovni sud Crne Gore, sa obrazloženjem: “da je rješenje o porezu na nepokretnosti za 2017.godinu postalo pravosnažno, što znači prije objavljivanja Odluke Ustavnog suda Crne Gore dana 03.06.2019.godine, i pravilno nalazi da nema osnova da se izmijeni navedeno poresko rješenje, pravilno cijeneći odredbu člana 152 stav 2 Ustava Crne Gore,

---

<sup>4</sup> Presuda Upravnog suda Crne Gore U.br. 5144/2019

kojim je propisano da se odluke Ustavnog suda Crne Gore primjenjuju na odnose koji su nastali prije objavljivanja Odluke Ustavnog suda Crne Gore, ako do tog dana nijesu pravosnažno riješene, odnosno da pravno dejstvo ukidanja djeluje samo za ubuduće.“<sup>5</sup>

Dakle, citirani stavovi ovih sudova, zanemaruju okolnost da član 152 u stavu 2 Ustava Crne Gore, uopšte ne reguliše pitanje konačno odnosno pravosnažno okončanih postupaka, već samo onih koji nisu pravosnažno okončani, dok upravo član 67 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, regulište pravno stanje u slučaju postojanja konačnog ili pravosnažnog akta. U suprotnom, ako bi stav izražen u citiranim presudama ostao na snazi to bi značilo da je član 67 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore neprimjenjiv.

Međutim, Upravni sud Crne Gore, u drugoj (ranijoj) presudi, zauzima stav: “ Članom 67 Zakona o ustavnom sudu je propisano da svako kome je povrijeđeno pravo konačnim ili pravosnažnim pojedinačnim aktom, donijetim na osnovu zakona ili drugog propisa i opšteg akta za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije bio ili da nije u saglasnosti sa Ustavom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, ima pravo da traži od nadležnog organa izmjenu tog pojedinačnog akta, ako ta izmjena ne utiče na prava savjesnih trećih lica. Navedeni član je svojom formulacijom jasan i precizan, na način da utvrđuje pravo stranci da traži izmjenu pojedinačnog akta donijetog na osnovu neustavnog opšteg akta, čak i u slučaju da je isti pravosnažan i konačan. Kod takvog zakonskog rješenja, nejasni su razlozi upravnih organa, da ne postoji mogućnost izmjene predmetnog akta zbog okolnosti da je isto pravosnažno i izvršeno.”<sup>6</sup>

Dakle, u istoj pravnoj situaciji u pravnom prometu egzistiraju potpuno različiti stavovi (presude) sudova u Crnoj

---

<sup>5</sup> Presuda Vrhovnog suda Crne Gore Uvp br. 528/21

<sup>6</sup> Presuda Upravnog suda Crne Gore U.br. 11739/17

Gori, i to se ne odnosi samo na citirane slučajeve Upravnog i Vrhovnog suda Crne Gore, već i na slučajeve drugih sudova u Crnoj Gori, pa i nadležnih organa izvršne vlasti.

Međutim, od značaja je ukazati na praksu Ustavnog suda u okruženju, u kojima je integrisan isti institut kao u Zakonu o Ustavnom sudu Crne Gore. Naime, u jednoj odluci Ustavni sud Srbije je zauzeo stav: "Pravilo je da odluka Ustavnog suda deluje ex nunc... Jedini izuzetak od ovog pravila je predviđen članom 61 stav 1 Zakona, kojim je propisano da svako kome je povređeno pravo konačnim ili pravosnažnim pojedinačnim aktom, donetim na osnovu zakona ili drugog opšteg akta, za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti s Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, ima pravo da traži od nadležnog organa izmenu tog pojedinačnog akta, u skladu sa pravilima postupka u kojme je pojedinačni akt donet."<sup>7</sup> Ustavni sud Republike Srbije, ide korak dalje i ne samo da potvrđuje postojanje prava na podnošenje predloga za izmjenu pojedinačnog konačnog ili pravosnažnog akta, već definiše i po kojim pravilima postupka će se to pravo ostvariti. Upravo u tom dijelu dolazimo do dodatne smetnje u primjeni člana 67 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, jer pojedini procesni zakoni u Crnoj Gori, kako je to već navedeno, ne prepoznaju ovaj predlog kao pravno sredstvo tog postupka.

- Nedostatak odredbi u procesnim zakonima koje prepoznaju pravo na podnošenje predloga za izmjenu pojedinačnog konačnog ili pravosnažnog akta:

U Zakoniku o krivičnom postupku, u članu 432 propisano je: "Odredbe ovog zakonika koje se odnose na ponavljanje krivičnog postupka shodno se primjenjuju i kad je

---

<sup>7</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Srbije broj UŽ-8199/2018



podnesen zahtjev za izmjenu pravosnažne sudske odluke zasnovane na zakonu ili drugom propisu koji je prestao da važi na osnovu odluke Ustavnog suda Crne Gore (u daljem tekstu: Ustavni sud).” Dakle, ovaj Zakonik prepoznaje postojanje predloga za izmjenu pravosnažnog akta, koji je zasnovan na neustavnom ili nezakonitom propisu. Ovaj način uređenja, eliminiše mogućnost da lica koja nisu stranke u postupku podnesu ovaj predlog. Međutim, između ostalog Zakon o upravnom postupku, Zakon o upravnom sporu, Zakon o parničnom postupku, ne prepoznaju ovaj institut, niti definišu pravila koja će se primjenjivati u slučaju da subjekti prava podnesu predlog za izmjenu pravosnažnog akta. Ova okolnost predstavlja praktičnu smetnju u realizaciji prava datog članom 67 Zakona o Ustavnom sudu, jer procesni zakoni ne sadrže pravila po kojima će se voditi postupak po podnijetom predlogu. Odnosno kada se član 67 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, cijeni kao materijalni propis, nastupa dilema po kojim pravilima postupka obezbijediti primjenu tog prava.

U konačnom, polazeći od aktuelnog činjeničnog stanja, kao nužno nameće se pitanje da li je predlog za izmjenu pojedinačnog konačnog ili pravosnažnog pravnog akta djelotvorno pravno sredstvo?

- Da li je predlog za izmjenu konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog pravnog akta djelotvorno pravno sredstvo u pravnom poretku Crne Gore?

Da bi smo govorili o djelotvornosti pravnog sredstva, trebamo pored njegovog određenja u propisima, izvršiti analizu njegovog dejstva u praksi. Međutim, sudeći po trenutnom stavu Vrhovnog suda Crne Gore, zauzetog u presudi Uvp br.528/21, ne može se sa sigurnošću izvesti zaključak da je podnošenje predloga za izmjenu pojedinačnog akta, djelotvorno pravno sredstvo. Naime, polazeći od člana 124 stav 2 Ustava Crne Gore, iz kojeg se crpi obaveznost pravnih stavova

zauzetih u presudama Vrhovnog suda Crne Gore, trenutno je u Crnoj Gori aktuelan negativan stav, kojim se uglavnom odbijaju podnijeti predlozi i to upravo u situacijama u kojima bi takav predlog trebao biti usvojen. Sudovi i drugi organi vlasti, hteli to ili ne, u svojim odlukama vrše pozivanje na presudu Vrhovnog suda Crne Gore. Postupak ispitivanja presude Vrhovnog suda Crne Gore Uvp. br. 528/21 u kontekstu povrede prava na pravično suđenje, je trenutno pred Ustavnim sudom Crne Gore, što dodatno potkrjepljuje sumnje u djelotvornost ovog pravnog sredstva, zbog opštepoznate činjenice neizbora sudija u ovom sudu, te zbog obima predmeta, kao i dužeg perioda odlučivanja po podnijetoj ustavnoj žalbi čak i kada je ovaj sud bio u punom sastavu.

Djelotvornost ovog pravnog sredstva je dodatno ugrožena nepostojanjem cjelovitih normi kojima se definiše postupak odlučivanja po predlogu. Dakle, odredbe člana 66 i 67 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, su dobra osnova, ali iskustvo pokazuje da postupajući organi na neki način koriste činjenicu što je ovo pravo dato u Zakonu o Ustavnom sudu Crne Gore, a ne u članu 152 Ustava Crne Gore, te je očigledno neophodno potpunije normativno uređenje.

U konačnom, treba poći i od saznanja, da su Ustavni sudovi država u okruženju, u kojima je takođe integrisano pravo na izmjenu konačnog ili pravosnažnog akta, nastojali urediti obim ovog prava na djelotvoran način, previđajući sadržinu ovog prava, omogućavajući njegovu primjenu u praksi, definišući postupak njegovog ostvarivanja i u krajnjem namećući odgovornost ostvarivanja ovog prava na teret države, kao s jedne strane donosioca opšteg propisa koji je oglašen neustavnim i s druge strane donosioca pojedinačnog akta, kao akta sprovođenja opšteg propisa.

## **Zaključne napomene i preporuke**

Svojstvo Ustava kao najvišeg pravnog akta u hijerarhiji pravnih akta dobrim dijelom se crpi iz načela ustavnosti. Očuvanje načela ustavnosti povjereno je Ustavnom sudu Crne Gore, čije odluke su djelotvorne, jer kod ocjene neustavnosti pojedine norme, takva norma prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda Crne Gore.

Međutim, da bi se načelo ustavnosti u cjelosti zaokružilo, postavlja se pitanje kako ublažiti posljedice primjene neustavnog propisa? Kao odgovor na postavljeno pitanje nameće se postojanje pravnog sredstva predloga za izmjenu pojedinačnog konačnog ili pravosnažnog pravnog akta, koje upravo zbog svog značaja predstavlja dopušteno odstupanje od pravila presuđene stvari. S druge strane u praksi ovo pravno sredstvo nije naišlo na razumijevanje i to u mjeri u kojoj se dovodi u pitanje njegova djelotvornost, zbog čega je nužno preduzeti odgovarajuće korake u pravcu njegove primjene.

Na prvi pogled reklo bi se, treba početi od izmjene člana 152 Ustava Crne Gore, na način što bi isti član definisao pravo na podnošenje predloga za izmjenu konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta. S druge strane svijest o formalnosti Ustava Crne Gore, te zahtjevnijoj proceduri njegove izmjene, tjera nas na pronalaženje drugih načina prevazilaženja ove situacije.

U tom pravcu, na raspolaganju nam je mogućnost izmjene procesnih zakona, na način što će se pravo na podnošenje predloga za izmjenu konačnog ili pravosnažnog akta unijeti kao pravno sredstvo i istovremeno definisati postupak rješavanja po podnijetom predlogu koji će se upodobiti vrsti predmetnog postupka. Tim povodom, aktuelna je izrada nacрта Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku. Međutim, aktivniju ulogu bi trebalo da preduzmu i nadležni organi, a naročito Ustavni sud Crne Gore, koji bi kao branilac ustavnosti u postupcima po ustavnim

žalbama, trebao dati prioritet postupcima koji se tiču predloga za izmjenu konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta, zasnovanog na neustavnom propisu.

### **Summary**

This article points to the current threat to the effectiveness of the legal remedy-proposal to amend the final and/or binding individual act, in order to draw attention to the importance of this right. Namely, this right represents the extended arm of the principle of constitutionality as an inalienable category in the legal system of Montenegro, so the significance of this right cannot be marginalized, and especially not to the extent of questioning its effectiveness. In this direction, the current situation creates concern and imposes the need to undertake a more active role of all participants in socio-legal relations, in order to raise the effectiveness of this right to the necessary level.

Keywords: Constitution of Montenegro, Constitutional Court of Montenegro, principle of constitutionality and legality, proposal for amendment of final and/or binding individual legal act.

**Mr Danilo ĐIKANOVIĆ**<sup>1</sup>

## **POLITIČKO - PRAVNA OSNOVA ODRŽIVOG RAZVOJA**

### **Istorijski osvrt na održivi razvoj**

Koncept održivosti ima dugu istoriju koja seže do drevnih civilizacija, koje su prepoznale potrebu za ravnotežom između ljudskih aktivnosti i prirodnog okruženja. Međutim, moderno shvatanje održivosti kao holističkog koncepta koji balansira ekonomske, društvene i ekološke probleme počelo je da se pojavljuje krajem 18. vijeka, kada je romantizam skrenuo pažnju na uticaj industrijalizacije na prirodno okruženje i potrebu za korišćenjem i očuvanjem održivih resursa. Uspon pokreta za očuvanje prirodnih resursa u 19. vijeku dodatno je naglasio važnost očuvanja prirodnih resursa za buduće generacije (Carson, 1962)<sup>2</sup>. U 20. vijeku, ekološki pokret je dobio zamah, što je dovelo do povećane svijesti javnosti o pitanjima životne sredine i potrebi za održivijim pristupima korišćenju prirodnih resursa (Mitchell, 2003)<sup>3</sup>. Rezultiralo je u holistički pogled na održivost, uviđajući međuzavisnost ekonomskih, društvenih i ekoloških problema i potrebu za integrisanim pristupima njihovom rešavanju (WCED, 1987)<sup>4</sup>. Prema Jacobusu du Pisani (2006), ideja napretka je istraživana u smislu naučnog, materijalnog i

---

<sup>1</sup> Autor je istraživač na Univerzitetu Ujedinjenih nacija (UNU-EGOV) i doktorand na Univerzitetu Ujedinjenih nacija za mir (UPEACE).

<sup>2</sup>Carson, Rachel (1962), *Silent Spring*, Houghton Mifflin.

<sup>3</sup>Mitchell, Donald (2000), *Cultural Geography - A Critical Introduction*, Blackwell, 325 p.

<sup>4</sup>WCED (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press.

moralnog napretka.<sup>5</sup> Navodi da je u predmodernim vremenima počelo da se javlja razmišljanje o napretku. Tokom klasičnog grčko-rimskog perioda formulisane su prve ideje o progresu, ali su hebrejska i hrišćanska teologija, dajući izraz linearnoj koncepciji vremena kao usmjerenog niza događaja, transformisale način razmišljanja o istoriji i progresu (Krombi, 1997:54)<sup>6</sup>. Tokom prosvetiteljstva i njegovih posljedica (1750 – 1900), ideja napretka dostigla je vrhunac u zapadnoj civilizaciji i kao rezultat rada Turgoa, Condorsea, Saint-Simona, Comtea, Hegela, Marksa, Spensera i mnogih drugih, postala dominantna ideja tog perioda (Nisbet, 1980:171).<sup>7</sup> Kako se industrijska revolucija odvijala na svjetskoj sceni od 18. vijeka, ljudski napredak je povezan sa ekonomskim rastom i materijalnim napretkom. Donald Worster (1993: 178-180) opisuje kako je industrijalizacija izazvala „najveću revoluciju koja se ikada dogodila“, navodeći ljude da je ispravno da dominiraju prirodnim poretkom i radikalno ga transformišu u potrošačka dobra, da je neophodno i prihvatljivo pustošiti okolinu u težnji za maksimalnom ekonomskom proizvodnjom i da vrijede samo stvari koje su produkti industrije.<sup>8</sup>

Filozofi kao što su Platon, Strabon, Kolumela i Plinije Stariji raspravljali su o degradaciji životne sredine i preporučivali održive prakse za upotrebu prirodnih resursa. Rani doprinosi šumarskih stručnjaka u 17. i 18. vijeku su evidentni u radovima Evelyn and Carlowitz, koji su predstavili koncept održivog prinosa kao odgovor na smanjenje šumskih resursa

---

<sup>5</sup> Du Pisani, Jacobus (2006), Sustainable development – historical roots of the concept, *Environmental Sciences*, 3(2): 83 - 96.

<sup>6</sup> Crombie, Alistair (1997), *Augustinianism and the Science of the Mind*, Cambridge University Press, 54.

<sup>7</sup> Nisbet, Robert (1980), *The Social Philosophers: Community and Conflict in Western Thought*, Transaction Publishers, 171.

<sup>8</sup> Worster, Donald (1993), *Nature's Economy: A History of Ecological Ideas*, Cambridge University Press, 178-180.

široj Evropi (Warde 2011; Grober 2012).<sup>9</sup> U 18. vijeku, zabrinutost za porast stanovništva i potrošnju resursa, kao što su drvo i uglj, dovela je do novog načina razmišljanja o odgovornom korišćenju prirodnih resursa za buduće generacije. Njemački izraz „nachhaltigkeit“ („održivost“) i holandski izraz „duurzaamheid“ („trajnost, dugoročnost“) korišćeni su u šumarskim krugovima da se zalažu za održivo korišćenje šumskih resursa.

Rani politički ekonomisti, kao što su Smith, Mill, Ricardo i Malthus, doveli su u pitanje granice ekonomskog i demografskog rasta i prepoznali inherentne kompromise između stvaranja bogatstva i socijalne pravde (Caradonna, 2014).<sup>10</sup> Ovi ekonomski teoretičari su ukazivali na pitanja razvoja i njegovog uticaja na životnu sredinu, prepoznajući potrebu za održivim korišćenjem prirodnih resursa. Krajem 18. vijeka, koncept se razvio objavljivanjem djela „Esej o principu stanovništva“, 1798 godine. Malthus je predviđao da će svjetsko stanovništvo na kraju gladovati ili, u najmanju ruku, živjeti na minimalnom nivou egzistencije, jer proizvodnja hrane neće moći da ide u korak sa rastom stanovništva. Predviđanje je bilo zasnovano na pretpostavci da ljudska populacija teži da raste u geometrijskoj progresiji, dok egzistencija može da raste samo u aritmetičkoj progresiji, što dovodi do toga da rast stanovništva prevazilazi kapacitet prirodnih resursa da podrži potrebe rastuće populacije (Rostow, 1978).<sup>11</sup> Međutim, ova pretpostavka je često ignorisana zbog vjerovanja da se tehnologija može razviti da spriječi ovu pojavu. Kako je

---

<sup>9</sup> Warde, Paul (2011), The concept of sustainable yield in historical perspective, *Journal of Forest History*, 55(1), 1-13.  
Grober, Ulrich (2012), The history of the concept of sustainable development, *Journal of Cleaner Production*, 24, 1-8.

<sup>10</sup> Caradonna, Jeremy (2014), The history of sustainability: From the birth of the concept to the present day, *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 4(2), 121-134.

<sup>11</sup> Rostow, Walter W. (1978), *The world economy: history & prospect* (Vol. 1), University of Texas Press, Austin.

zabrinutost oko neobnovljivih resursa i degradacije i zagađenja životne sredine rasla, mogućnost da pretpostavka demografa Malthus postane stvarnost je ponovo procijenjena, što je dovelo do pitanja o održivosti puta razvoja (Paxton, 1993).<sup>12</sup>

U kasnom 19. vijeku, naučnici i društveni reformatori izražavali su zabrinutost zbog iscrpljivanja prirodnih resursa i degradacije životne sredine. Godine 1864. William Stanley Jevons je objavio „The Coal Question“, koje je upozorilo na predstojeće iscrpljivanje britanskih rezervi uglja i potrebu za održivim korišćenjem energije (Jevons, 1864).<sup>13</sup> Početkom 20. vijeka zabrinutost zbog uticaja industrijalizacije i rasta stanovništva na životnu sredinu ubrzala je razvoj ekologije kao naučne discipline. Britanski ekolog Arthur Tansley je 1935. godine skovao je termin „ekosistem“ da bi opisao međuzavisnost živih organizama i njihovog okruženja (Tansley, 1935).<sup>14</sup> Tokom 1960-ih i 1970-ih, pokret za životnu sredinu dobija na zamahu, a 1972. godine Ujedinjene nacije su održale konferenciju "*the Conference on the Human Environment*" u Stokholmu, što je bio prvi put da su se predstavnici međunarodne zajednice okupili da razgovaraju o globalnim ekološkim pitanjima (UN, 1972).<sup>15</sup> Od ranih 1970-ih, koncept održivosti je počeo da se razvija, a *World Council of Churches* je u komisiji "*The Future of Man and Society*" 1974. godine percipirao pojam „održivo društvo“. (Grober, 2012. : 167).<sup>16</sup>

Sljedeći talas maltuzijanizma došao je u obliku knjige pod autorstvom *the Club of Rome* iz 1972. godine, "*The Limits to Growth*", koja je skrenula pažnju na iscrpljivanje neobnovljivih

---

<sup>12</sup>Paxton, Lee (1993), *Enviro Facts 3: Sustainable development*, Environmental Education Association of Southern Africa. South Africa.

<sup>13</sup> Jevons, William Stanley (1864), *The Coal Question*, Macmillan.

<sup>14</sup>Tansley, Arthur George (1935), *The use and abuse of vegetational concepts and terms*, *Ecology*, 16(3), 284-307.

<sup>15</sup> UN (1972), *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, UN, Sweden, Stockholm.

<sup>16</sup> Grober, Ulrich (2012), *The history of the concept of sustainable development*, *Journal of Cleaner Production*, 24, 167.



resursa i rezultirajuće povećanje cijena robe. Međutim, pojedini istraživači tvrde da je koncept održivog razvoja dobio svoje prvo veliko međunarodno priznanje na konferenciji "*the UN Conference on the Human Environment*", gdje se međunarodna zajednica složila da i razvojem i životnom sredinom treba upravljati na obostrano koristan način (Daly, 1992; Basiago, 1996).<sup>17</sup> Konferencija je dovela do usvajanja "*the Stockholm Declaration on the Human Environment*", koja je postavila 28 principa, uključujući princip integracije i koordinacije razvojnog planiranja za zaštitu životne sredine. Međutim, konferencija je bila ograničena u svojoj efikasnosti, jer su zaštita životne sredine i razvoj viđeni kao konkurentne potrebe i tretirani su odvojeno. Stokholmska deklaracija je naglasila potrebu za promjenama u politici ekonomskog razvoja, koja je postavila temelje za buduće politike i akcije održivog razvoja. Izveštaj je takođe dao 109 preporuka za kvalitetno upravljanje životnom sredinom i institucionalne i finansijske međudržavne sporazume (UN, 1972).<sup>18</sup> Tokom godina nakon konferencije o životnoj sredini, povećan je fokus na povezivanju razvoja i životne sredine. Ideje „*development without destruction*“ i „*development in accordance with the environment*“ često su publikovane, a termin „*eco-development*“ je prvi put opisan u izdanju *the United Nations Environment Programme* (UNEP) iz 1978 (Mebratu, 1998).<sup>19</sup> U ovom periodu dolazi do većeg prepoznavanja negativnog uticaja društveno-ekonomskog razvoja na životnu sredinu i prirodne resurse i sve

---

<sup>17</sup> Daly, Herman (1992), U.N. conferences on environment and development: retrospect on Stockholm and prospects for Rio, *Journal of the International Society for Ecological Economics*, 5, 9–14.  
Basiago, Andrew (1996), The search for the sustainable city, *Environmentalist*, 16, 135–155.

<sup>18</sup> United Nations (1972), Report of the United Nations Conference on the Human Environment, UN.

<sup>19</sup> Mebratu, Dessalegn (1998), Sustainability and sustainable development: historical and conceptual review, *Environmental Impact Assessment Review*, 18, 493–520.

većeg naglašavanja potrebe za dugoročnim, održivim pristupom razvoju koji bi balansirao ekonomski rast sa zaštitom i očuvanjem životne sredine.

U 1974. godini Lester Brown je osnovao *World Watch Institute*, a kasnije i *the Earth Policy Institute*, koji su predstavili činjenice u vezi sa globalnom upotrebom prirodnih resursa i takođe predstavili održive alternative za trendove potrošnje. Osnovna svrha njihovog rada bila je da izazovu argumentovanu zabrinutost da bi nastavak trendova potrošnje doveo do negativnih posledica (Brown, 2006).<sup>20</sup> Osamdesetih godina 20. vijeka Ujedinjene nacije su osnovale *the World Commission on Environment and Development*, poznatu kao "*the Brundtland Commission*". Godine 1987. komisija je objavila izvještaj "*Our Common Future*", koji je definisao održivi razvoj kao „razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnjosti bez ugrožavanja sposobnosti budućih generacija da zadovolje sopstvene potrebe“ (WCED, 1987).<sup>21</sup> Ova definicija je naglasila važnost balansiranja društveno-ekonomskog razvoja sa zaštitom i očuvanjem životne sredine i bila je široko prihvaćena kao zvanična definicija održivog razvoja. Izradu izvještaja vodio je Gro Harlem Brundtland, tadašnji predsjednik norveške vlade, a podrazumijevao je saradnju 19 delegata iz 18 zemalja. Izveštaj je analizirao uslove u svijetu, uključujući društveno-ekonomski razvoj i poredak, degradaciju životne sredine, rast stanovništva, siromaštvo, politiku, ratove i uveo koncept održivog razvoja kao novi pristup za buduće izazove. Izvještaj je takođe naveo neophodne korake i promjene koje je potrebno preduzeti da bi se postigao održivi razvoj, i pružio preporuke o njihovoj primjeni.

Navedeni izvještaj je naglasio koncept potreba, posebno esencijalnih potreba siromašnih ljudi, i ograničenja koja nameću tehnologije i društvena organizacija na sposobnost

---

<sup>20</sup> Brown, Lester (2006), *Plan B 2.0: Rescuing a Planet under Stress and a Civilization in Trouble*, W.W. Norton&Company, New York.

<sup>21</sup> WCED (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press.

životne sredine da zadovolji sadašnje i buduće potrebe (Kates et al., 2001).<sup>22</sup> Kritikovan je jer je prevashodno okrivio nekontrolisani rast stanovništva i siromaštvo u nerazvijenim zemljama kao glavne uzroke neodrživosti, a ne zagađenje koje izazivaju razvijene zemlje. Međutim, *the World Commission on Environment and Development* (WCED) istakla je ciljeve za održivi razvoj, uključujući rast iz obnovljivih izvora, promjene u kvalitetu rasta, očuvanje i zaštitu prirodnih resursa i preorijentaciju tehnologije i međunarodne ekonomske odnose. Izvještaj je postavio pitanja životne sredine na globalnu agendu i pružio skup principa i akcioni plan za ekološki prihvatljivo upravljanje, što je dovelo do stvaranja *the United Nations Environment Program* (UNEP). U njemu se savjetuje da kvalitativni razvoj treba da zamijeni kvantitativni rast u postizanju održivog razvoja i navodi osnovne uslove kao što su učešće građana, ekonomski sistemi koji proizvode održive viškove, sistemi za rješavanje sporova, proizvodnja zasnovana na očuvanju ekološke osnove, međunarodni ekonomski i društveni sistemi koji njeguju održivu trgovinu i finansije, i fleksibilan administrativni sistem. U izvještaju je prepoznato da čak i kada bi svi navedeni uslovi bili na snazi, tranzicija ka održivom društvu bi bila teška i da bi mnoge postojeće institucije i prakse trebalo da se promijene, kao i da „moraju biti donijeti bolni izbori; stoga, u konačnoj analizi, održivi razvoj mora počivati na političkoj volji“ (Prizzia, 2007).<sup>23</sup> *Brundtland* izvještaj je bio značajan po tome što je koncept održivog razvoja postavio u prvi plan međunarodne pažnje i poslužio kao katalizator za dalje diskusije i akcije o održivom razvoju na međunarodnom nivou. Nalazi istraživanja sugerišu da, dok je *the International Union for Conservation of Nature*

---

<sup>22</sup>Kates, Robert; Clark, William; Corell, Robert; Hall, Michael; Jaeger, Carlo; Lowe, Ian; Dickson, Nancy (2001), *Sustainability Science*, Science, 292, 641–642.

<sup>23</sup>Prizzia, Ross (2007), *Sustainable Development in International Perspective*, CRC Press, 681-689.

(IUCN) uvela termin 'održivi razvoj' kao glavnu paradigmu 1980. godine, on je dobio malo konceptualizacije u akademskoj literaturi prije objavljivanja *the Brundtland Report* 1987. godine.

U decembru 1989. godine, *the United Nations General Assembly* usvojila je Rezoluciju 44/228, kojom se poziva na konferenciju kako bi se zaustavili i preokrenuli efekti degradacije životne sredine i promovisao održivi razvoj u svim zemljama. Jasne promjene paradigme su identifikovane kao suštinske za održivi razvoj, ali je i dalje prisutna debata o prirodi ovih promjena paradigmi i šta one podrazumijevaju za ekonomsku i društvenu organizaciju održivog svijeta. Ovo je dovelo do organizovanja konferencije *the United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) 1992. godine, takođe poznate kao "*the Rio Earth Summit*", gdje su preporuke Brundtland izvještaja bile glavne teme debate. Konferencija je rezultirala usvajanjem dva važna dokumenta: *the Declaration on Environment and Development* i *the Agenda 21*. Nakon toga je uslijedilo pokretanje *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) i *Convention on Biological Diversity* (CBD) ( UN, 1992).<sup>24</sup> Deklaracija iz Rija o životnoj sredini i razvoju sadrži 27 principa održivog razvoja koji postavljaju prava i odgovornosti Ujedinjenih nacija u vezi sa životnom sredinom i razvojem. Deklaracija naglašava važnost saradnje i razumijevanja između javnog i privatnog sektora i civilnog društva, i naglašava da su ljudi u centru brige za održivi razvoj. Takođe se navodi da svaka zemlja ima suvereno pravo da eksploatiše sopstvene resurse, ali samo ako to ne ugrožava životnu sredinu drugih zemalja, dok zagađivači treba da snose troškove zagađenja. Drugi ključni principi uključuju iskorjenjivanje siromaštva,

---

<sup>24</sup> UN (1992), *United Nations Conference on Environment and Development*, UN, Brazil, Rio de Janeiro.

smanjenje nejednakosti i osiguranje osnovnog životnog standarda i mira u svijetu.

U 21. vijeku, koncept održivosti prihvataju vlade, preduzeća i organizacije civilnog društva širom svijeta. Ujedinjene nacije su 2015. usvojile *2030 Agenda for Sustainable Development* i njenih 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) (UN, 2015).<sup>25</sup> Razvoj u ovom periodu je evidentan u dizajniranju SDG-a kao velikog odstupanja od *Millennium Development Goals* (MDGs) u smislu njihove svrhe, koncepcije i političkog procesa. Milenijumski razvojni ciljevi su bili program pomoći Sjever-Jug, uglavnom relevantan za zemlje u razvoju i vođen od strane ministara razvoja i šefova razvojnih agencija, dok se SDGs odnose na globalnu agendu za održivi razvoj, i podrazumijeva univerzalne ciljeve koji se odnose na sve zemlje i koji su proizašli iz *Rio+20 Conference* 2012 (Fukuda-Parr, 2016).<sup>26</sup> Milenijumski razvojni ciljevi su fokusirani na siromaštvo i njegovo ublažavanje, dok se SDGs odnose na održivi razvoj, koji uključuje okončanje siromaštva kao osnovni cilj, ali takođe uključuje ekološku, socijalnu i ekonomsku održivost. Štaviše, MDGs su izradile tehnostrate limitiranjem konsultacija sa drugim izvorima znanja i ekspertize, dok su SDGs formulisani kroz inkluzivniji proces sa više angažovanja u tekućim debatama o razvojnim prioritetima i povezanosti sa međunarodnim programima za akciju (UN Task Team on the Post 2015 Agenda, 2012).<sup>27</sup> Ujedinjene nacije su 2020. godine proslavile 75. godišnjicu i pokrenule *Decade of Action*, pozivajući na ubrzane napore za postizanje ciljeva održivog razvoja do 2030. godine i identifikovanje komplementarnosti za promovisanje održivog razvoja.

---

<sup>25</sup> UN (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN.

<sup>26</sup> Fukuda-Parr, Sakiko (2016), *From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development*, *Gender & Development*, 24:1, 43-52.

<sup>27</sup> UN Task Team on the Post 2015 Agenda (2012), *Realizing the Future We Want*, UN, New York.

Na osnovu kratkog pregleda, istorija koncepta održivog razvoja može se podijeliti na četiri perioda:

Prvi period (1664 – 1972) obuhvata period od ranih doprinosa stručnjaka za šumarstvo, kada je John Evelyn uveo koncept održivog prinosa 1664. godine, do *the First United Nations Conference on the Human Environment* održane u Stokholmu 1972. godine, gdje je uveden je koncept održivog razvoja i naglašena potreba za promjenama politike ekonomskog razvoja.

Drugi period (1972 – 1987) obuhvata godine posle Stokholmske konferencije, gdje su u publikacijama sve češće korišćeni pojmovi kao što su „razvoj i životna sredina”, „razvoj bez razaranja”, „razvoj u skladu sa životnom sredinom”. Termin „eko-razvoj” je prvi put opisan u izdanju UNEP-a 1978. godine, dok je termin „održivi razvoj” uveden u praksu objavljivanjem izvještaja *The Brundtland Report* 1987. godine.

Treći period (1987 – 2015) obuhvata period nakon Brundtland izveštaja iz 1987. godine, kada je uveden koncept održivog razvoja u njegovom pravom smislu i akcenat stavljen na balansiranje društveno-ekonomskog razvoja sa zaštitom i očuvanjem životne sredine. Trajao je do usvajanja sveobuhvatnijeg plana za rješavanje višedimenzionalnih izazova održivosti, 2015. godine.

Četvrti period (2015 – danas) počinje od usvajanja *2030 Agenda for Sustainable Development* i njenih 17 *Sustainable Development Goals*, koji su pružili potpunije razumijevanje održivosti i postavili precizne ciljeve koje treba postići kako bi ne samo iskorijenili siromaštvo, već i postigli ekonomsku, socijalnu i ekološku održivost.

Navedeni događaji postavili su temelje održivog razvoja i doveli do brojnih međunarodnih konferencija, kongresa i samita, koji su rezultirali deklaracijama, rezolucijama, konvencijama i sporazumima koji se bave izazovima održivosti. Međutim, implementacija politika održivog razvoja se suočava sa brojnim izazovima, a glavna prepreka je nedovoljna svijest

javnosti o hitnosti i nedostatak političke odgovornosti. Nedostatak javne svijesti znači da mnogi ljudi ne razumiju opasnosti klimatskih promjena i potrebu za hitnim djelovanjem. Ovo otežava mobilizaciju javnosti da podrži inicijative održivog razvoja i da se vlade pozivaju na odgovornost za svoje postupke. Sa druge strane, političari često daju prednost kratkoročnim ekonomskim dobicima u odnosu na dugoročno zdravlje planete i dobrobit budućih generacija. Ovaj nedostatak odgovornosti znači da politike održivog razvoja nemaju prioritet, kao i da se resursi ne raspoređuju u skladu sa tim. Da bi se prevazišli navedeni izazovi, postoji potreba za većim obrazovanjem i sviješću javnosti, kao i da vlade preuzmu aktivniju ulogu u promovisanju održivog razvoja. Ovaj zahtjev uključuje višedimenzionalne napore interesnih strana, uključujući vlade, privatni sektor i organizacije civilnog društva, da zajednički kreiraju i implementiraju politike održivog razvoja.

### **Održivi razvoj u 21. vijeku**

U 21. vijeku se sve više prepoznaje hitna potreba za održivim razvojem, što je reflektovano pravnim instrumentima koji su usvojeni na međunarodnom, regionalnom i nacionalnom nivou kako bi se regulisala i promovisala održiva praksa. Tim putem su se postavili jasni ciljevi za održivi razvoj u društvenim, ekonomskim i ekološkim dimenzijama, koji imaju za cilj da promovišu održiviju budućnost naše planete. Od *the United Nations Sustainable Development Goals* do *Paris Agreement on Climate Change*, ovi pravni instrumenti su odigrali ključnu ulogu u postavljanju globalne agende za održivi razvoj i pomogli su da se podigne svijest o potrebi za održivijom praksom u svim sektorima i industrijama. Sljedeći pregled će pružiti analizu ključnih dokumenata usvojenih u 21. vijeku sa ciljem regulisanja održivog razvoja, njihovih ciljeva i uticaja na promovisanje održivih praksi.

- 1. The United Nations Convention against Corruption** (UNCAC) usvojena je od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2003. godine i ona je prvi pravno obavezujući međunarodni instrument koji ima za cilj borbu protiv korupcije.<sup>28</sup> UNCAC pruža sveobuhvatan okvir za sprečavanje, otkrivanje i krivično gonjenje korupcije u javnom i privatnom sektoru. Njime se utvrđuje niz preventivnih mjera, uključujući unaprijeđenje integriteta i odgovornosti u javnoj upravi, uspostavljanje kodeksa ponašanja za javne službenike i regulisanje političkih finansija. Konvencija takođe utvrđuje mjere za otkrivanje i istragu korupcije, kao i za olakšavanje međunarodne saradnje u borbi protiv korupcije. UNCAC je ratifikovalo 190 zemalja, što dokazuje njegovu široku međunarodnu podršku. Od zemalja koje su ratifikovale UNCAC se traži da sprovedu odredbe konvencije i da podnose redovne izveštaje o svom napretku u borbi protiv korupcije kancelariji *the United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC).
- 2. Convention on the Rights of Persons with Disabilities** (CRPD) usvojena je od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2006. godine, što je prvi pravno obavezujući međunarodni ugovor koji ima za cilj promovisanje i zaštitu prava osoba sa invaliditetom.<sup>29</sup> Konvencija pruža okvir za osiguranje da su osobe sa invaliditetom uključene u sve aspekte društva, uključujući obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvo i političko učešće. Konvencija takođe uspostavlja posebne mjere za promovisanje punog i ravnopravnog učešća osoba sa invaliditetom u društvu. Ovo uključuje

---

<sup>28</sup> United Nations (2003), United Nations Convention against Corruption, UN, New York.

<sup>29</sup> United Nations (2006), Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN, New York.



promovisanje pristupačnosti, obezbeđivanje razumnog smještaja i osiguranje da osobe sa invaliditetom imaju pristup istim mogućnostima kao i svi ostali. Konvenciju su ratifikovale 182 zemlje, što je čini jednim od najšire ratifikovanih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima. Njegovo sprovođenje nadgleda *the Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, koji razmatra izveštaje koje su podnijele države članice i daje smjernice o tome kako da poboljšaju svoju primjenu ove konvencije.

- 3. The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples** usvojena je od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2007. godine, nakon više od dvije decenije pregovora između autohtonih naroda, vlada i organizacija civilnog društva.<sup>30</sup> Deklaracija pruža sveobuhvatan okvir za promociju i zaštitu prava autohtonih naroda širom svijeta. Deklaracija priznaje jedinstvena i kolektivna prava starosjedelačkih naroda, uključujući pravo na samoopredeljenje, pravo na održavanje i jačanje sopstvene kulture, i pravo da poseduju, razvijaju, kontrolišu i koriste svoje zemlje, teritorije i resurse. Takođe zahteva od država da dobiju slobodan, blagovremeni i informisani pristanak autohtonih naroda prije preduzimanja bilo kakvih razvojnih projekata koji mogu uticati na njihovu zemlju ili teritoriju. Njenu implementaciju prati *UN Permanent Forum on Indigenous Issues*, koji daje smjernice i preporuke državam i interesnim stranama o tome kako da primjene deklaraciju.

---

<sup>30</sup> United Nations (2007), United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN, New York.

4. **Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization** je pravno obavezujući međunarodni sporazum usvojen u skladu sa *the Convention on Biological Diversity* (CBD) 2010.<sup>31</sup> Ima za cilj promovisanje pravične (equitable) podjele koristi proizašlih iz korišćenja genetskih resursa, istovremeno osiguravajući očuvanje i održivo korišćenje biodiverziteta. Protokol uspostavlja okvir za pristup genetičkim resursima i podjelu koristi od njihovog korišćenja, sa ciljem da se doprinese očuvanju biodiverziteta i održivom korišćenju njegovih komponenti. Pružajući okvir za fer i pravičnu podjelu koristi koje proizilaze iz korišćenja genetskih resursa, protokol nastoji da obezbijedi da spoljni akteri ne prisvoje ekonomske koristi od biodiverziteta. Protokol je ratifikovalo 129 strana, uključujući Evropsku uniju, i postao je ključni instrument za regulisanje pristupa genetskim resursima i podjele koristi od njihovog korišćenja.
5. **United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights**, podržani od strane *the United Nations Human Rights Council* 2011.godine, obezbjeđuju okvir za preduzeća da poštuju ljudska prava u svom poslovanju. Zasnovani su na tri stuba: dužnost države da štiti ljudska prava, korporativna odgovornost za poštovanje ljudskih prava i potreba za pristupom efikasnim pravnim "ljekovima" za žrtve kršenja ljudskih prava.<sup>32</sup> Vodeći

---

<sup>31</sup>Convention on Biological Diversity (2010), Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity, UN, New York.

<sup>32</sup> United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2011), Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, UN, New York.

principi su široko prihvaćeni od strane preduzeća i vlada, i postali su važan alat za promovisanje korporativne odgovornosti i odgovornosti za ljudska prava. Takođe su doprinijeli razvoju pravnih okvira i regulatornih mjera usmerenih na sprečavanje i rješavanje zloupotreba ljudskih prava od strane preduzeća. Vodeći principi su ugrađeni u niz međunarodnih i regionalnih inicijativa, uključujući *Sustainable Development Goals* (SDGs) i *the United Nations Global Compact*.

6. **Paris Agreement on Climate Change** usvojen od strane *the United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) 2015. godine kao značajan međunarodni sporazum koji ima za cilj da se suoči sa globalnim izazovom klimatskih promjena. Sporazum postavlja okvir za zemlje da rade zajedno na ograničavanju globalnog zagrijavanja na znatno ispod 2 stepena celzijusa u odnosu na predindustrijske nivoe i nastoje da ograniče povećanje temperature na 1,5 stepeni celzijusa.<sup>33</sup> Pariski sporazum se zasniva na pristupu odozdo prema gore (bottom-to-top), gdje svaka zemlja postavlja sopstvene ciljeve smanjenja emisija, poznate kao *Nationally Determined Contributions*(NDCs). Od zemalja se takođe traži da redovno izvještavaju o svom napretku i da dostavljaju ažurirane NDCs svakih pet godina. Pariski sporazum je postao suštinski alat za rješavanje klimatskih promjena i postavio je teren za dalju međunarodnu saradnju po ovom ključnom pitanju.

7. **United Nations Sustainable Development Goals** usvojeni su od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija

---

<sup>33</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change (2015), The Paris Agreement, UN, New York.

2015. godine i predstavljaju skup od 17 međusobno povezanih ciljeva čija je svrha stvaranje održive budućnosti za sve ljude i planetu. Ciljevi održivog razvoja pokrivaju širok spektar pitanja, uključujući siromaštvo, glad, zdravlje, obrazovanje, rodnu ravnopravnost, čistu vodu i kanalizaciju, pristupačnu i čistu energiju, pristojan rad i ekonomski rast, industriju, inovacije i infrastrukturu, smanjene nejednakosti, održive gradove i zajednice, odgovornu potrošnju i proizvodnju, klimatsku akciju, život ispod vode, život na kopnu i mir, pravdu i snažne institucije.<sup>34</sup> SDGs su nastavak na MDGs, koji su bili skup od osam ciljeva usvojenih 2000. godine za rješavanje problema siromaštva i gladi. Međutim, SDGs su sveobuhvatniji i imaju za cilj da odgovore na širi spektar izazova održivog razvoja. Obezbeđuju okvir za zemlje da daju prioritet i sprovode politike koje podržavaju održivost i obezbeđuju da niko ne zaostaje u razvoju.

8. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030** je 15-godišnji, dobrovoljni, neobavezujući sporazum koji opisuje globalnu strategiju i akcije za smanjenje rizika od katastrofe. Okvir je usvojen na *Third United Nations World Conference on Disaster Risk Reduction*, održanoj u Sendaiju (Japan) u martu 2015. godine<sup>35</sup> Prepoznaje važnost rješavanja smanjenja rizika od katastrofa u postizanju održivog razvoja i ciljeva održivog razvoja (SDGs). Sendajski okvir ima za cilj da promoviše holistički pristup smanjenju rizika od katastrofa, naglašavajući važnost rješavanja osnovnih faktora rizika, uključujući siromaštvo, urbanizaciju, degradaciju

---

<sup>34</sup> United Nations (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development*, UN, New York.

<sup>35</sup> UNISDR (2015), *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, UN, New York.

životne sredine i klimatske promjene. Takođe naglašava važnost uključivanja svih zainteresovanih strana, uključujući vlade, civilno društvo, privatni sektor i lokalne zajednice, u napore za smanjenje rizika od katastrofa.

9. **Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development** je sveobuhvatan okvir koji pruža mapu puta za finansiranje održivog razvoja. Usvojen je u julu 2015. godine na *Third International Conference on Financing for Development*, održanoj u Adis Abebi, u Etiopiji.<sup>36</sup> Agenda naglašava potrebu da se mobilišu svi izvori finansiranja – domaći i međunarodni, javni i privatni – za podršku održivom razvoju. Akciona Agenda Adis Abebe je kritična komponenta globalnih napora za postizanje ciljeva održivog razvoja. Pruža okvir za mobilizaciju resursa potrebnih za postizanje SDGs i suočavanje sa izazovima siromaštva, nejednakosti i degradacije životne sredine. Agenda prepoznaje da je za postizanje održivog razvoja potrebno partnerstvo između vlada, privatnog sektora, civilnog društva i međunarodnih organizacija.
10. **The New Urban Agenda** je sveobuhvatan dokument koji pruža okvir za održivi urbani razvoj. Usvojena je na *the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development* (Habitat III) u Kitu, u Ekvadoru, 2016. godine<sup>37</sup> Nova Urbana Agenda prepoznaje da su gradovi ključni za postizanje održivog razvoja i daje viziju budućnosti urbanizacije. Dokument poziva na pomak ka održivijim praksama urbanog razvoja koje su inkluzivne, otporne i ekološki održive. Naglašava važnost participativnog i transparentnog

---

<sup>36</sup> United Nations (2015), Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development, UN, New York.

<sup>37</sup> United Nations (2016), The New Urban Agenda, UN, New York.

upravljanja, obezbeđivanja adekvatnog stanovanja, infrastrukture i usluga i promocije socijalne i ekonomske uključenosti. Nova urbana agenda prepoznaje ulogu urbanizacije u postizanju drugih ciljeva održivog razvoja, kao što su smanjenje siromaštva i nejednakosti, poboljšanje zdravlja i blagostanja i borba protiv klimatskih promjena. Poziva na koordinisanu akciju na globalnom, nacionalnom i lokalnom nivou za promovisanje održivog urbanog razvoja.

11. **United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas** je usvojena od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2018. godine, i predstavlja sveobuhvatan okvir koji ima za cilj zaštitu i unapređenje prava seljaka, autohtonih naroda, stočara i drugih seoskih radnika koji su često marginalizovani i diskriminirani u razvojnim politikama i praksama. Deklaracija prepoznaje značajan doprinos ovih grupa bezbjednosti hrane, očuvanju biodiverziteta i održivom razvoju. Deklaracija se sastoji od 28 članova koji ocrtavaju specifična prava seoskih radnika, uključujući pravo na zemlju, vodu i druge prirodne resurse; pravo da učestvuju u procesima donošenja odluka koje utiču na njihove živote i sredstva za život; i pravo na pristup socijalnoj zaštiti i uslugama.<sup>38</sup> Takođe prepoznaje značaj tradicionalnog znanja i prakse i poziva na zaštitu autohtonih i lokalnih sistema ishrane.

12. **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration** je usvojen od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2018. godine, razvijen kroz opsežne

---

<sup>38</sup> United Nations General Assembly (2018), United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, UN, New York.

konsultacije sa vladama, civilnim društvom i drugim interesnim stranama, i ima za cilj da obezbijedi okvir za sigurnu i regulisanu migraciju, koja je od suštinskog značaja za održivi razvoj. Postavlja 23 cilja za promovisanje bezbjedne, uređene i regulisane migracije, uključujući zaštitu ljudskih prava migranata, rješavanje osnovnih uzroka migracije i unaprijeđenje saradnje između zemalja porijekla, tranzita i odredišta.<sup>39</sup> Sporazum takođe prepoznaje pozitivne doprinose koje migranti daju ekonomijama i društvima zemalja porijekla i odredišta. Promovisanjem bezbjedne migracije, sporazum ima za cilj da se doprinosi povećaju i da su prava i dobrobit migranata zaštićeni.

13. **United Nations Framework Convention on Biological Diversity** (CBD 2021-2030) je globalni ugovor koji je prvobitno usvojen na *the Earth Summit* u Rio de Žaneiru 1992. godine. Njegov krajnji cilj je da obezbijedi očuvanje i održivo korišćenje biološke raznovrsnosti, kao i pravednu i pravičnu podjelu koristi koje proizilaze iz njegovog korišćenja. Okvir je ratifikovalo 196 strana, što ga čini jednim od najšire prihvaćenih međunarodnih sporazuma koji postoje. Konvencija je 2021. godine usvojila novi okvir za period 2021-2030. Ovaj okvir, poznat kao *Post-2020 Global Biodiversity Framework*, ima za cilj da se nadoveže na dostignuća i lekcije naučene iz prethodne decenije (2011-2020) i da ubrza akciju za zaustavljanje gubitka biodiverziteta i promovisanje obnove ekosistema.<sup>40</sup> Okvir je usklađen sa *2030 Agenda for Sustainable Development* i *the Paris Agreement on Climate Change*. Usvajanje Globalnog

---

<sup>39</sup> United Nations (2018), Global compact for safe, orderly and regular migration, UN, New York.

<sup>40</sup> United Nations (2021), United Nations Framework Convention on Biological Diversity, UN, New York.

okvira za biodiverzitet posle 2020. predstavlja kritičan korak ka postizanju krajnjeg cilja da se obezbijedi očuvanje i održivo korišćenje biodiverziteta, kao i pravedna i pravična podjela koristi koje proizilaze iz njegovog korišćenja.

14. **United Nations Decade of Ecosystem Restoration (2021-2030)**, usvojen od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2021. godine, ima za cilj da okupi globalne napore za obnovu degradiranih i uništenih ekosistema kako bi se podržalo postizanje ciljeva održivog razvoja. Nastoji da podrži i ubrza tekuće napore za obnovu i promoviše povećanje inicijativa za obnovu širom svijeta. Poziva na uključivanje svih zainteresovanih strana, uključujući vlade, preduzeća, organizacije civilnog društva i lokalne zajednice, u obnovu ekosistema.<sup>41</sup> Usko je povezan sa drugim globalnim inicijativama, kao što su *the Paris Agreement on Climate Change*, *the UN Sustainable Development Goals* i *the UN Framework Convention on Biological Diversity*. Pruža priliku za koordinisanu akciju ka postizanju ovih globalnih ciljeva. *The United Nations Environment Programme* je vodeća agencija za Deceniju Obnove Ekosistema i saraduje sa širokim spektrom partnera na njenoj efektivnoj implementaciji.

15. **United Nations Decade of Ocean Science for Sustainable Development (2021-2030)**, je usvojen od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2017. godine, i predstavlja globalnu inicijativu koja ima za cilj da promoviše održivo korišćenje i očuvanje okeana i njegovih resursa kroz naučno zasnovane pristupe.

---

<sup>41</sup> UNEP (2021), United Nations Decade on Ecosystem Restoration, UNEP, Kenya.



Osmišljena je da obezbijedi okvir za koordinisano djelovanje i saradnju između vlada, međunarodnih organizacija, akademske zajednice, industrije i civilnog društva. Ima tri glavna cilja: (1) da generiše naučno znanje koje može da podrži održivo korišćenje i očuvanje okeana i njegovih resursa; (2) unaprijeđenje naučnih kapaciteta i infrastrukture, posebno u zemljama u razvoju; i (3) da promoviše širenje naučnog znanja i njegovo prevođenje u politiku i praksu.<sup>42</sup> *The Intergovernmental Oceanographic Commission* (MOK) UNESCO-a je vodeća agencija za implementaciju, koja ima za cilj mobilizaciju resursa, promovisanje najboljih praksi i olakšavanje razmjene znanja i saradnje.

Pravni dokumenti usvojeni u 21. vijeku koji imaju za cilj regulisanje održivog razvoja postigli su značajan napredak ka promovisanju održivije budućnosti naše planete. Postavili su jasne ciljeve i pomogli da se podigne svijest o potrebi za održivijim praksama u svim sektorima i industrijama. Uprkos tome, mnoge zemlje nastavljaju da se bore sa primjenom održivih praksi i postoji potreba za boljim mehanizmima sprovođenja kako bi se osiguralo da se pravni dokumenti pravilno primjenjuju. Pored toga, uticaji klimatskih promjena i degradacije životne sredine postaju sve hitniji, naglašavajući potrebu za odlučnijim djelovanjem. Međunarodne saradnje se suočavaju sa brojnim ograničenjima koja mogu ometati njihovu efikasnost u postizanju ciljeva održivog razvoja. Jedan od izazova je složena priroda pitanja kao što su klimatske promjene, gubitak biodiverziteta i društvena nejednakost, koja zahtijevaju višedimenzionalna i interdisciplinarna rješenja. Dodatno, međunarodni pravni okvir je fragmentiran i nedostaje mu koherentnost, sa brojnim ugovorima,

---

<sup>42</sup> United Nations (2020), Decade of Ocean Science for Sustainable Development(2021-2030), UN, New York.

sporazumima i normama koji se preklapaju i nadmeću. Fragmentacija može dovesti do nedosljednosti u sprovođenju zakonskih obaveza, što može ugroziti njihovu efikasnost. Štaviše, mnogi pravni instrumenti usvojeni u 21. vijeku su neobavezujući, dok nerijetko nedostaju i adekvatni mehanizmi za njihovo sprovođenje. Time se ograničava uticaj i stvara jaz između težnji i stvarne implementacije zakonskih obaveza. Uspjeh pravnih instrumenata će u krajnjem zavisiti od akcija koje preduzmu vlade, kompanije i pojedinci u cilju da održive prakse postanu prioritet.

### **Summary**

Legal documents adopted in the 21st century aimed at regulating sustainable development have made significant progress towards promoting a more sustainable future for our planet. They set clear goals and helped raise awareness of the need for more sustainable practices in all sectors and industries. Nevertheless, many countries continue to struggle with the application of sustainable practices and there is a need for better mechanisms to ensure that legal documents are properly implemented. In addition, the impacts of climate change and environmental degradation are becoming more urgent, stressing the need for more decisive action. International co-operation faces a number of constraints that may hamper its effectiveness in achieving sustainable development goals. One challenge is the complex nature of issues such as climate change, biodiversity loss and social inequality, which require multidimensional and interdisciplinary solutions. In addition, the international legal framework is fragmented and lacks coherence, with numerous contracts, agreements and norms overlapping and competing. Fragmentation can lead to inconsistencies in the implementation of legal obligations, which can compromise

their effectiveness. Moreover, many of the legal instruments adopted in the 21st century are non-binding, while there is little lack of adequate mechanisms to implement them. This limits influence and creates a gap between aspiration and actual implementation of legal obligations. The success of legal instruments will ultimately depend on actions taken by governments, companies and individuals to make sustainable practices a priority.



**Mr Sandra MILIĆEVIĆ**<sup>1</sup>

## **EVROPSKI ISTRAŽNI NALOG**

Evropski istražni nalog je sudska odluka koju izdaje ili potvrđuje pravosudno tijelo država članica, radi izvršavanja jedne ili više istražnih mjera u drugoj državi članici (državi izvršiteljici) u svrhu pribavljanja dokaza. Imajući u vidu Ugovor o funkcionisanju Evropske Unije i inicijativu koju su potpisale “Kraljevina Belgija, Republika Bugarska, Estonija, Španija, Austrija, Republika Slovenija, Kraljevina Švedska, u redovnom zakonodavnom postupku,”<sup>2</sup> kao i “Okvirnu odluku Vijeća 2003/577PUP,”<sup>3</sup> smatra se da je neophodno hitno riješiti pitanje priznavanja odluka, a sve u cilju da se spriječi uništavanje, mijenjanje ili brisanje dokaza do kojih se u toku istrage došlo.

Tim prije je potrebno da se primjeni Uredba o zamrzavanju, zahtjev za prijenos dokaza u državi izdavatelja stim što je potrebno voditi računa da se ne dođe u fazu koja može imati štetne posledice po sam postupak. Okvirna “Odluka Vijeća 2008/978PUP,”<sup>4</sup> koja se odnosi na Evropski dokazni nalog donesena je u cilju pribavljanja dokaza, predmeta, podataka do kojih se istragom došlo a koji se koriste u krivičnom postupku.

---

<sup>1</sup> Magistarka pravnih nauka

<sup>2</sup> Stajalište Evropskog parlamenta i Vijeća od 27.2.2014.godine (još nije objavljeno u službenom listu) kao i Odluku Vijeća od 14.3.2014. godine

<sup>3</sup> Okvirna odluka Vijeća 2003/577PUP od 12.7.2003. godine o izvršenju odluke o zamrzavanju imovine i osiguranju dokaza u EU (SL.L.196, od 2.8.2003. godine)

<sup>4</sup> Okvirna Odluka Vijeća 2008/978 od 18.12.2008.godine o Evropskom dokaznom nalogu u svrhu pribavljanja dokaza, predmeta, podataka za korišćenje u krivičnom postupku. (SL.L 350, od 30.12.2008.godine) str.72

S obzirom da se Odluka odnosi samo na postojeće dokaze nadležna tijela se moraju služiti i modernijim metodama prikupljanja podataka i uzajamnom pomoći koja se primjenjuje u krivičnom postupku.

Međutim ova "Direktiva se ne bi trebalo primjenjivati na prekogranični nadzor iz Konvencije o sprovedbi Šengenskog sporazuma."<sup>5</sup> U skladu sa "Direktivom 2014/41 EU,"<sup>6</sup> Evropskog Parlamenta i Vijeća Evropski istražni nalog se može izdati za pribavljanje dokaza koja već posjeduju nadležna tijela države izvršitelja. Takođe bi ga trebalo usmjeriti i predvidjeti kao istražnu mjeru koju bi pravosudno tijelo koristilo kao bazu podataka kao pomoć u istrazi. Kada je riječ o dostupnosti podataka određene istražne mjere i radnje bi trebale da budu usmjerene na državu izvršitelja i to samo za krivična djela većeg stepena opasnosti. Prilikom izdavanja Evropskog istražnog naloga, moraju se poštovati osnovna prava i slobode kako je predviđeno Poveljom EU u članu 48.

Kada je riječ o odabiru jezika na koji će se izdavati nalog, države članice su se usaglasile da osim na jeziku koji je u službenoj upotrebi, nalog bude dostupan na još jedan od jezika koji se koristi u Uniji. Takođe ovom Direktivom uređena su pravila o načinu sprovođenja istražnih mjera u svim fazama postupka, čak i u fazi suđenja. Evropski istražni nalog osim uobičajne primjene može se izdati i u cilju pribavljanja dokaza o računima lica koje je u krivičnom postupku i protiv koga se vodi finansijska istraga. Ova mogućnost se ne odnosi samo na osumnjičenog, već i na druga lica u odnosu na nadležna tijela za koje su ove informacije neophodne.

Kada se nalog upućuje na finansijske institucije u ovoj Direktivi, taj naziv treba tumačiti u skladu sa definicijom iz

---

<sup>5</sup> Konvencija o sprovođenju Šengenskog sporazuma od 14.6.1985.godine, između vlada Gospodarske unije Beneluksa Sjeverne Republike Njemačke i Francuske Republike o potpunom ukidanju kontrola nad zajedničkim granicama(SL.L 239, od 22.9.2000.godine) str.19

<sup>6</sup> SL.L 130 od 15.2.2014. godine, str.1

člana 3 “Direktive Evropskog Parlamenta i Vijeća 2005/60EZ.”<sup>7</sup> Države članice izvršavaju Evropski istražni nalog na temelju načela uzajamnog priznavanja u skladu sa ovom Direktivom. “Izdavanje Evropskog istražnog naloga imaju pravo da traže osumnjičenik ili okrivljeni, branilac u njegovo ime u skladu sa propisima nacionalnog krivičnog postupka. Ova Direktiva ne utiče na temelj poštovanja prava i načela sadržanih u članu 6 Ugovora o Evropskoj Uniji.”<sup>8</sup>

“Okvirnom odlukom Vijeća 2008/909PUP,”<sup>9</sup> Evropski istražni nalog obuhvatio je sve istražne mjere koje je zajednički tim preduzimao prilikom istražnih radnji, između ostalog i prikupljanje dokaza kako je predviđeno u “članu 13 Konvencije o uzajamnoj pravnoj pomoći”<sup>10</sup> između država članica i “Okvirnoj odluci Vijeća 2002/465PUP.”<sup>11</sup> Za potrebe Direktive primjenjuju se sledeći termini koji će pojednostaviti njenu primjenu: Država izdavateljica-država članica u kojoj je izdat Evropski istražni nalog; država izvršiteljica –država u kojoj će se izvršiti Evropski nalog za hapšenje i u kojoj se spovode mjere postupka, organ izdavatelj je organ koji će izvršavati mjere koje su propisane Evropskim istražnim nalogom (sud,tužilaštvo, drugi nadležni organ) u istražnim predmetima, kako bi u jednom trenutku djelovalo kao istražno tijelo u

---

<sup>7</sup> Direktiva Evropskog Parlamenta i Vijeća 2005/60EZ o sprečavanju i korišćenju finansijskog sastava u svrhu pranja novca i finansiranja terorizma.

<sup>8</sup> Vidjeti član 6 Ugovora o Evropskoj Uniji/ Navedena načela Direktive ne utiču na poštovanje prava i načela koja su sadržana u Ugovoru o Evropskoj Uniji ali moraju biti u koaliciji što znači da moraju imati isto ili slično polje djelovanja kada je u pitanju primjena koja se odnosi na Evropski istražni nalog i odnos strana koje mogu zahtjevati njegovo izvršenje.

<sup>9</sup> Odluka Vijeća 2008/909 od 27.11.2008.godine o primjeni načela uzajamnih preispitivanja presuda u krivičnim predmetima gdje je potrebno preispitivanje presude

<sup>10</sup> Konvencija donesena od strane Vijeća u skladu sa članom 34 Ugovora o Evropskoj Uniji o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima među državama članicama EU(SL.L 197 od 12.7.2000.godine, str.3)

<sup>11</sup> Okvirna odluka Vijeća 2002/465PUP o zajedničkim istražnim timovima (SL.L 162) od 20.6.2002.godine

krivičnom postupku nadležno za prikupljanje dokaza u skladu sa nacionalnim pravom. Evropski istražni nalog se potvrđuje tek kada sud, tužilac ili drugi nadležni organ u državi izdavatelja provjeri usklađenost sa uslovima za izdavanje Evropsko istražnog naloga. Tijelo izvršitelj je tijelo koje je nadležno za priznavanje istražnog naloga, njegovo izvršenje u skladu sa Direktivom i postupcima koji se primjenjuju u domaćim slučajevima. Kada je u pitanju vrsta postupka za koje se izdaje Evropski istražni nalog, važno je istaći da se nalog izdaje u odnosu na postupak koji pokreće pravosudno tijelo ili koji se može pokrenuti pred tim tijelom u vezi sa krivičnim dijelom prema nacionalnom pravu država članica, u postupku pokrenutom od strane pravosudnog tijela za krivična dijela koja su kažnjiva prema nacionalnom pravu države izdavatelja. O uslovima za izdavanje Evropsko istražnog naloga odlučuje nadležno tijelo. Postupak izdavanja mora biti u skladu sa svrhom samog postupka poštujući prava okrivljenog ili osumnjičenog. Mjere i radnje moraju biti iste kao u domaćem postupku. U slučaju da tijelo izvršitelj ocjeni da ne postoji uslov za izdavanje Evropsko istražnog naloga, mora se savjetovati sa tijelom izdavatelja o eventualnom povlačenju naloga. Na tom fonu se odvija sva službena komunikacija, a tijelo izdavatelj je obavezan da proslijedi nalog koji je vjerodostojno popunjen. Njihova komunikacija moguća je i preko telekomunikacijskog sistema ( Evropske pravosudne mreže) koja je rezultat “zajedničke akcije Vijeća 98/428 PUP.”<sup>12</sup>

Kada je riječ o sadržaju Evropsko istražnog naloga organ izdavatelj popunjava i potpisuje Evropsko istražni nalog shodno pravilima koja podrazumjevaju i sadrže određene podatke. “Ovaj nalog je izdalo nadležno tijelo izdavatelj, potvrđuje da je izdavanje Evropsko istražnog naloga neophodno i da je proporcionalno svrsi postupka, uzimajući u

---

<sup>12</sup> Zajednička akcija Vijeća 98/428 PUP od 29.6.1998.godine koje je donijelo Vijeće na temelju člana K3 Ugovora o Evropskoj Uniji o stvaranju Evropske pravosudne mreže.



obzir prava osumnjičenog ili okrivljenog te da su zatražene mjere koje bi mogle biti sprovedene u istim ili sličnim slučajevima u domaćem pravu.”<sup>13</sup> “Podaci koji se nalaze u istražnom nalogu su podaci koji se odnose na državu izdavatelja i državu izvršitelja, tu su podaci o hitnosti postupka, da li postoji potreba prikupljanja ili uništenja dokaza, podaci o suđenju, istražne mjere koje treba sprovести, pribavljanje dokaza koji su već u posjedu izvršitelja, podaci koje posjeduje policija i tužilaštvo, podatke koje se odnose na saslušanje osumnjičenog, svjedoka, branioca, treće strane podaci o osobi koja ima neki identifikacioni ili preplatnički broj, IP adresu, podaci o privremenom premještanju osobe kojoj je oduzeta sloboda u državi izvršitelja.”<sup>14</sup>

Od velikog značaja jesu informacije koje se odnose na opis krivičnog djela, opis zatražene istražne mjere i dokaza koji se trebaju pribaviti. Svaka država članica je dužna da odabere službeni jezik među jezicima institucije Unije, uz službeni jezik države članice koji se mogu koristiti pri saslušanju i privođenju. “Nadležno tijelo države izdavatelja prevodi Evropski istražni nalog na službeni jezik države izdavatelja ili na bilo koji drugi jezik koji odredi država izdavatelja.”<sup>15</sup> Uslovi za izdavanje i prosljeđivanje Evropsko istražnog naloga su da tijelo izdavatelj može izdati nalog kada je izdavanje proporcionalno svrsi postupka u članu 4 uzimajući u obzir prava osumnjičenog ili okrivljenog. Istražne mjere koje su

---

<sup>13</sup> Rokovi za izvršenje Evropsko istražnog naloga utvrđeni su u Direktivi 2014/41 EZ

<sup>14</sup><https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/FMfcgzGmtNfsJDdTqPWHvQxwjBzZKklc?projector=1&messagePartId=0.1.15/> Direktiva Evropskog parlamenta i vijeća 2014/14 o Evropskom istražnom nalogu u kaznim stvarima od 3.travnja 2014. godine/strana 8/gledano na dan 19.9.2022.godine

<sup>15</sup><https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/FMfcgzGmtNfsJDdTqPWHvQxwjBzZKklc?projector=1&messagePartId=0.1.15/> Direktiva Evropskog parlamenta i Vijeća 2014/14 o Evropsko istražnom nalogu u kaznenim stvarima od 3.travnja 2014.godine/ strana 10/gledano na dan 19.9.2022.godine

navedene u Evropsko istražnom nalogu su određene i primjenjuju se u sličnim domaćim slučajevima. Organ izdavatelj procjenjuje ispunjenost uslova za izdavanje u svakom konkretnom slučaju. “Ako tijelo izdavatelj procjeni da uslovi iz stava 1 nijesu ispunjeni, može se savjetovati sa tijelom izvršitelja o važnosti izdavanja istražnog naloga i tek nakon toga organ donosi odluku o povlačenju Evropsko istražnog naloga.”<sup>16</sup> Tijelo odazavatelj prosljeđuje tijelu izvršitelja Evropsko istražni nalog u skladu sa “članom 5 Direktive EU na koji način proizvodi pisani zapis pod uslovom pod kojim država izvršitelja omogućava vjerodostojnost dokaza.”<sup>17</sup> Sva dalja službena komunikacija odvija se između tijela izdavatelja i tijela izvršitelja pritom ne dovodeći u pitanje “član 2 Direktive EU, svaka država članica ima pravo da imenuje središnje tijelo ali samo ako je to predviđeno pravilima država članica.”<sup>18</sup>

Pojedina država članica, može ako je potrebno u svrhu organizacije njenih pravosudnih organa, svojim srednjim tijelima povjeriti odgovornost za administrativno prosljeđivanje i primjenu Evropsko istražnog naloga, kao i za druge službene prepiske u vezi sa Evropskim istražnim nalogom. Tijelo izdavatelj može prosljeđivati Evropsko istražni nalog i putem telekomunikacijskog sistema Evropske pravosudne mreže. Ako identitet tijela izvršitelja nije poznat, tijelo izdavatelj analizira i prikuplja sve podatke od države izvršitelja. Sve poteškoće u vezi sa prosljeđivanjem ili utvrđivanjem vjerodostojnosti

---

<sup>16</sup> Direktiva 2014/41 EU član 4/ Ovdje je akcentat stavljen na svrhu postupka za koji se izdaje Evropsko istražni nalog, uzimajući u obzir prava osumnjičenog, vrstu krivičnog postupka, nadležnog pravosudnog organa koji vodi postupak

<sup>17</sup><https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/FMfcgzGmtNfsJdDdTqPWHvQxwjBzZKklc?projector=1&messagePartId=0.1.15> gledano na dan 19.9.2022.godine

<sup>18</sup> Direktiva 2014/41 čl.2 predviđa mogućnost provjeravanja I drugim organima bez ugrožavanja nadležnosti organa države izdavatelja i države izvršitelja

potrebnog za izvršenje Evropsko istražnog naloga rješavaju se direktnom komunikacijom između tijela izdavatelja i tijela izvršitelja ili na način koji procijeni središnje tijelo države članice. Kada uporedimo primjenu Evropsko istražnog naloga u odnosu na ranija postupanja, onda primjećujemo da kada tijelo izdavatelj izda Evropsko istražni nalog koji nadopunjuje neki raniji istražni nalog, te činjenice se nadovezuju na krivična djela koja su taksativno navedena: učestvovanje u zločinačkim organizacijama, nedopuštena trgovona opojnim drogama, polno iskorištavanje djece, dječija pornografija, korupcija, prijetnja, prevara koja ugrožava finansijski interes Evropske Unije. Tijelo izvršitelj priznaje Evropsko istražni nalog proslijeđen u skladu sa Direktivom, ne zahtjevajući posebne uslove, samim tim osiguravajući njegovo izvršenje na isti način i pod jednakim uslovima kao da je istražnu mjeru odredila država izdavatelja.

Organ izvršitelja dužan je da se pridržava formalnosti i postupaka koji nijesu u suprotnosti sa temeljnim načelima države izvršitelja. Tijelo izvršitelj može da preduzme i druge istražne mjere od onih koje su predviđene Evropsko istražnim nalogom i to u slučaju da: mjere koje predviđa Evropsko istražni nalog nijesu preduzete od strane države članice, mjere koje su predviđene nalogom ne bi bile primjenjive u sličnim domaćim slučajevima, u slučaju saslušanja svjedoka, okrivljenog, službenog lica, žrtve ili treće strane na državno područje države izvršitelja.

Kada se tijelo izvršitelj odluči da iskoristi ovakvu mogućnost o tome mora da obavjesti tijelo izdavatelja koje će donijeti odluku o tome da li će povući ili samo dopuniti nalog. Tijelo izvršitelja je dužno da odmah državi izdavatelja prenese dokaze koji su pribavljeni ili se nalaze u posjedu nadležnih tijela. Prenošnje dokaza se može privremeno stopirati dok se ne donese konačna odluka u pravnom smislu osim u koliko ne postoje razlozi za hitan prijenos u cilju vođenja istrage i čuvanja dokumenata. Tijelo izvršitelj može kada to zahtjeva

tijelo izdavatelj preuzeti dokaze, ali privremeno, uz uslov da se vrate državi izvršitelja kada više ne budu potrebni. Države članice takođe moraju da vode računa da su pravna sredstva jednaka onima u domaćim slučajevima i da su istražne mjere koje su preduzete, uvedene u Evropsko istražni nalog.

Kada su materijalno pravni razlozi u pitanju, oni mogu biti upitni samo u postupku koji je pokrenut u državi izdavatelja, ne zadirući u garancije temeljnih prava države izvršitelja. Organ izdavatelja i organ izvršitelja se mogu međusobno savjetovati na bilo koji način u cilju olakšanja primjene Evropsko istražnog naloga. Postoje razlozi kada država članica onemogućava izvršavanje Evropsko istražnog naloga i to u slučaju kada: postoje pravila o utvrđivanju i ograničenju kaznene odgovornosti u odnosu na slobodu štampe i slobodu izražavanja u drugim medijima koji onemogućavaju izvršenje Evropsko istražnog naloga, u slučaju da se ta mjera ne primjenjuje u istim ili sličnim slučajevima u domaćem pravu, u slučaju da postoji sumnja da bi izvršenje mjere bilo nesrazmjerno sa obavezama države izvršenja.

Ako se Evropsko istražni nalog odnosi na krivično djelo utaja poreza ili davanja carinama, kada su u pitanju rokovi za priznavanje i izvršenje Evropsko istražnog naloga, odluka o priznavanju se donosi a istražna mjera sprovodi jednako brzo, te stoga imaju jednaku prednost kao u sličnim domaćim slučajevima poštujući rokove. Izuzetak predstavlja situacija kada izdavatelj navede da je zbog pretrpanih rokova, težine krivičnog djela ili posebno bitnih okolnosti potreban kraći rok, osim ukoliko se ne insistira da je neophodno da se neka mjera izvrši u tačno određenom roku.

“U slučaju da ne postoje razlozi za odlaganje u skladu sa članom 15 Direktive EU ili ako su dokazi koji su navedeni u istražnoj mjeri obuhvaćeni Evropsko istražnim nalogom, već nalaze u posjedu države izvršitelja, tijelo izdavatelj može

sprovesti mjeru bez odlaganja.”<sup>19</sup> Ako nadležno tijelo izvršitelj procjeni da u datom trenutku ne može ispoštovati rokove, o tome bez odlaganja mora obavjestiti nadležni organ države izdavatelja, obrazlažući mu razloge kašnjenja. U takvim situacijama savjetuje se sa tijelom izvršitelja o prikladnom vremenskom roku za izvršenje mjere. Kada je u pitanju prijenos dokaza, tijelo izvršitelj bez odlaganja prenosi dokaze koji su pribavljeni ili su već u posjedu nadležnog tijela države izdavatelja, kao rezultat izdavanja Evropsko istražnog naloga. Nadležno tijelo koje primi Evropsko istražni nalog u državi izvršitelja mora da odmah potvrdi da je taj nalog primio. Službenici u državi izdavatelja smatraju se službenicima države izvršitelja u odnosu na krivična djela, koja su počinjena protiv njih ili koja su oni počinili dok su bili na službenom položaju. Kada je u pitanju povjerljivost, svaka država članica je dužna da preduzme sve potrebne mjere kako bi osigurala da tijelo države izdavatelja i države izvršitelja pri izdavanju Evropsko istražnog naloga vode računa o povjerljivosti i tajnosti istrage. U skladu sa svojim nacionalnim pravom, tijelo izvršitelj garantuje i odgovara za povjerljivost činjenica i sadržaja Evropsko istražnog naloga u mjeri koja je neophodna za izvršenje istražne mjere.

Ako tijelo izvršitelj iz nekog razloga ne može da ispuni zahtjev povjerljivosti o tome odmah mora da obavjesti organ izdavatelja. “Shodno Direktivi EU države članice su dužne da osiguraju da lični podaci budu zaštićeni i mogu se obrađivati samo u skladu sa Okvirnom odlukom Vijeća 2008/97PUP.”<sup>20</sup> Samo nekoliko osoba može pristupiti ovakvim podacima. Kada su u pitanju troškovi, ukoliko drugačije nije određeno, država

---

<sup>19</sup> Direktiva EU 2004/41 čl.15 /Organ koji je nadležan za izdavanje Evropsko istražnog naloga u svakom trenutku mora da vodi računa o razlozima za odbijanje jer u zavisnosti od mjere i okolnosti slučaja zahtjeva se hitno postupanje

<sup>20</sup> Direktiva EU/ Okvirna odluka Vijeća 2008/97PUP podaci kojima se pristupa moraju biti zaštićeni, strogo se vodi računa o pristupu podacima

izvršitelj snosi sve troškove nastale na državnom području države izdavatelja. Ako država izvršitelj smatra da su troškovi nastali izdavanjem Evropsko istražnog naloga veoma visoki, može se konsultovati sa tijelom izdavatelja o eventualnoj podjeli troškova. Tijelo izvršitelj predhodno obavještava tijelo izdavatelja o specifičnim detaljima kada su u pitanju troškovi. “Kada je u pitanju privremeni premještaj u državi izdavatelja osobi kojoj je oduzeta sloboda radi sprovođenja istražne mjere, Evropski istražni nalog se može izdati samo radi sprovođenja istražne mjere za prikupljanje dokaza, zbog čega se zahtjeva prisustvo te osobe na državnom području države izdavatelja.”<sup>21</sup>

Uz razloge za nepriznavanje koja su navedena u Direktivi EU izvršenje Evropsko istražnog naloga se može odbiti i ako osoba kojoj je oduzeta sloboda nije saglasna, ako bi produžetak za rezultat imao lišenje slobode. Trajanje lišenja slobode na području države izdavatelja, razlikuje se od vremena oduzimanja slobode kojoj osoba podliježe u državi izvršitelja. Troškovi koji proizilaze iz Direktive EU snose se u skladu sa pravilima koje je država koja snosi troškove dužna da poštuje. Kao što je istaknuto jedan od ciljeva Evropsko istražnog naloga je da se olakša pravosudna saradnja na prostorima Evropske Unije, zamjenom svih postojećih rasparčanih instrumenata u oblasti kretanja dokaza.

“Obim Evropsko istražnog naloga nije neograničen, on treba da pokrije svaku istražnu radnju uz izuzetak sledećih radnji: uspostavljanje zajedničkog istražnog tima i prikupljanja dokaza u takvom timu kao što je dato u Evropskoj konvenciji o uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima i Okvirnoj Odluci Evropskog savjeta u zajedničkim istražnim timovima,”<sup>22</sup> presretanje i neposredni prenos komunikacije kako je navedeno odredbama Evropske konvencije o uzajamnoj pomoći

---

<sup>21</sup> Direktiva 2004/41 u članu 22 navodi istražne mjere koje mogu biti razlog da se Evropski istražni nalog ne izda

<sup>22</sup> Okvirna Odluka Evropskog savjeta o zajedničkim istražnim timovima 2002/465 JHA od 13.juna 2002.godine SCGI 162/1 od 20.6.2002. godine

u krivičnim stvarima. Neke istražne mjere i radnje koje zahtjevaju posebna pravila, moraju da budu regulisani posebnim propisima. Oni se odnose na formiranje zajedničkog istražnog tima i prikupljanju dokaza o timu koji treba formirati. Isključenje takođe obuhvata dvije vrste pregleda telekomunikacija za koje su u konvenciji predviđena posebna pravila. Primjena ovih pravila konvencije u Evropsko istražnom nalogu, dovelo bi do stvaranja novog okvira za slobodan protok dokaza i nije neophodno jer su ove dvije radnje odvojene od drugih i iz tog razloga nije neophodno da se insistira na tome da organ izdavanja bude uključen u isti zahtjev sa drugim istražnim radnjama, s obzirom na pravila koja se odnose na primjenu principa uzajamnog priznavanja sudskih odluka u krivičnim stvarima, prema kojima organ izvršenja treba da prizna Evropsko istražni nalog bez daljih formalnih procedura. To znači da će organ izvršenja odmah preduzeti sve mjere za njegovo izvršenje na isti način kao da se radi o istražnoj mjeri koja je naređena od strane države izdatelja.

### **Evropski nalog za pribavljanje dokaza**

Evropska komisija je 14. novembra 2003. godine dala prijedlog Okvirne Odluke o Evropskom dokaznom nalogu za pribavljanje predmeta, dokumenata i podataka u cilju upotrebe u krivičnim stvarima i predmetima. Predlog Okvirne Odluke Evropsko dokaznog naloga se bazira na principu međusobnog poznavanja u cilju pribavljanja predmeta i dokumenata za upotrebu u krivičnim postupcima. Polazilo se od ideje da bi Evropski dokazni nalog trebalo da rezultira bržom, efikasnijom pravosudnom saradnjom u krivičnim stvarima i da zamjeni postojeći režim uzajamne pravne pomoći u ovoj oblasti u skladu sa zaključcima Evropskog savjeta iz Tampere. On uvodi minimalne garancije za ovakav vid saradnje. Naime prijedlog Okvirne Odluke o Evropsko dokaznom nalogu fokusiran je na predmete,

dokumenta i podatke koji su dobijeni na osnovu procesnih mjera, kao što su nalog za obezbjeđenje, pretres i zaplijenu. “Prvobitno je prijedlog uključivao zahtjev za kopijama kaznenih evidencija ali je zbog načela hitnosti u rješavanju ovog pitanja Evropska komisija na još brži i efikasniji način uvela poseban prijedlog za donošenje Odluke o razmjeni informacija i kaznenim evidencijama.”<sup>23</sup>

Prijedlog Okvirne Odluke o Evropsko dokaznom nalogu u originalu nije sadržao obavezu uzimanja izjava od osumnjičenih, optuženih, svjedoka ili žrtava, nije se bavio procesnim radnjama koje uključuju pribavljanje dokaza u realnom vremenu kao što je presretanje, komunikacija i praćenje bankovnih računa. Iako prijedlog ne pokriva pribavljanje drugih dokaza ove vrste, komisija je smatrala da je ovo prvi korak ka zamjeni postojećeg režima uzajamne pomoći u okviru Evropske Unije jednim institutom prava EU, zasnovanom na međusobnom priznavanju koji podliježe minimum standarda garancije.

Kada je u pitanju prijedlog Okvirne Odluke o dokaznom nalogu, nalogu za zamrzavanje imovine i dokaza primjenom principa uzajamnog priznavanja naloga u cilju dobijanja predmeta, dokumenata i podataka za upotrebu u postupcima u krivičnim stvarima. Evropski dokazni nalog treba da obezbjedi jedinstven, brz i efikasan mehanizam za pribavljanje dokaza a onda i njihovo prosljeđivanje državi koja je izdala nalog. Dakle ovakvim rješenjem izbjeći će se izdavanje naloga za zamrzavanje imovine i dokaza primjenom principa uzajamnog priznavanja naloga u cilju dobijanja predmeta, dokumenata i podataka za upotrebu u postojećim krivičnim stvarima. Evropski dokazni nalog na taj način obezbjeđuje mehanizme za pribavljanje dokaza i njihovo prosljeđivanje državi koja je izdala nalog. Okvirna odluka o Evropsko

---

<sup>23</sup> A Ijerman From the CATS portfolio the European Evidence Warrant Translational Judicial Inquires in the EU J.A.E Varvaele Antwerpen 2005



dokaznom nalogu predložena je u novembru 2003. godine imala je dalji proces svog sazrijevanja pa je tek 2008.godina bio trenutak da odluka bude usvojena. “Nepovjerenje prema primjeni principa uzajamnog priznavanja i problemi koji se uvođenjem ovih principa javljaju u smislu prikupljanja dokaza u drugoj državi, rezultiralo je da Okvirna Odluka o Evropsko dokaznom nalogu ne bude odobrena sve do decembra 2008.godine.”<sup>24</sup> Vlada nekoliko država članica djelovala je zabrinuto jer je Evropska Unija bila ishitrena po pitanju Evropskog naloga za hapšenje. “Holandija je prijetila da će staviti veto na Evropsko dokazni nalog sve dok ne budu sigurni da neće biti prepravljani zahtjevi koji se odnose na slučajeve trgovine drogom.”<sup>25</sup>

U poređenju sa principom pružanja uzajamne pravne pomoći, mehanizam pružanja pravne pomoći na osnovu Okvirne odluke o Evropskom dokaznom nalogu koji se zasniva na međusobnom priznavanju sudskih odluka, u osnovi sadrži određene prednosti u pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima koja se ogleda u sledećim elementima. Najprije je procedura za realizaciju zahtjeva je pojednostavljena i ubrzana, zahtjev dat na bazi sudske odluke iz druge države članice direktno se priznaje bez potrebe preoblikovanja u odluku nacionalnog sudstva prije samog procesa realizacije. Na ovaj način se ostvaruje direktna komunikacija između pravosudnih organa države članice, samim tim mogućnost za političke intervencije je manja. “Zahtjev za pružanje pomoći je standardizovan korišćenjem pojednostavljene forme, propisan

---

<sup>24</sup> Marina Matić Bošković –krivično procesno pravo/str.71/ gledano 20.9.2022.god./[https://www.iksi.ac.rs/izdanja/marina\\_matic\\_boskovic\\_krivno\\_procesno\\_pravo\\_eu.pdf](https://www.iksi.ac.rs/izdanja/marina_matic_boskovic_krivno_procesno_pravo_eu.pdf)

<sup>25</sup> Evropski dokazni nalog i Evropski nalog za istragu u krivičnim stvarima/str 205/gledano 21.9.2022god./[https://www.researchgate.net/publication/311983107\\_EVROPSKI\\_DOKAZNI\\_NALOG\\_I\\_EVROPSKI\\_NALOG\\_ZA\\_ISTRAGU\\_U\\_KRIVICNIM\\_STVARIMA\\_EUROPEAN\\_EVIDENCE\\_WARRANT\\_AND\\_EUROPEAN\\_INVESTIGATION\\_ORDER\\_IN\\_CRIMINAL\\_MATTERS](https://www.researchgate.net/publication/311983107_EVROPSKI_DOKAZNI_NALOG_I_EVROPSKI_NALOG_ZA_ISTRAGU_U_KRIVICNIM_STVARIMA_EUROPEAN_EVIDENCE_WARRANT_AND_EUROPEAN_INVESTIGATION_ORDER_IN_CRIMINAL_MATTERS)

je kraći rok za izvršenje zahtjeva,”<sup>26</sup> “dok su razlozi za odbijanje izvršenja zahtjeva znatno ograničeni.”<sup>27</sup>

Ovdje treba istaći da sam pojam dokazni nalog ima široko značenje u državama članicama u smislu odredbi procesnih zakona. To može da varira od tužiočevog zahtjeva za pribavljanje dokaza do mjera i radnji koje podrazumjevaju veći stepen prinude kao što su ulazak u stan, pretresanje prostorija. Uzajamno priznavanje posebnih vrsta domaćih naloga za pribavljanje dokaza može dovesti državu izvršioca u situaciju da izvrši radnje ( pretresanje stana, zaplijena predmeta) u okolnostima u kojima bi se inače njeni organi kada su u pitanju odredbe nacionalnog procesnog zakonodavstva, za ostvarivanje tih ciljeva koristili mehanizme koji su manje nametljivi, jedna od njih je opšta nadležnost tužioca za pribavljanje dokaza. Iako se “Okvirna Odluka o Evropsko dokaznom nalogu direktno se ne bavi pitanjem međusobnog prihvatanja dokaza, ona ipak ima za cilj da olakša prihvatanje dokaza dobijenih sa adresa drugih država članica.”<sup>28</sup> Što se tiče formalne definicije “Evropskog naloga za pribavljanje dokaza, može se reći da je u pitanju sudska odluka koja je izdata od strane nadležnih organa države članice u sledećim postupcima:”<sup>29</sup> “U vezi sa krivičnim postupcima koji su pokrenuti ili će biti pokrenuti od strane

---

<sup>26</sup> Okvirnom Odlukom za Evropski nalog za dostavljanje dokaza navodi se da će zemlje u kojoj je upućen zahtjev odmah uputiti mjere neophodne za poštovanje ovog zahtjeva. Pored toga u članu 15.st3 Okvirne odluke o Evropskom nalogu za pribavljanje dokaza predhodio je rok od 60 dana za poravnanje i izvršenje

<sup>27</sup> Čl.13.st1 Razlozi za neizvršenje i nepriznavanje EAW može da bude odbijeno u zemlji izvršioca ako bi se tretiralo načelo ne bis in idem u odnosu na radnje koje na osnovu zakona nijesu krivično djelo.

<sup>28</sup> Evropski dokazni nalog I Evropski nalog za istragu u krivičnim stvarima/str.206/gledano na  
22.9.2022.god/[https://www.researchgate.net/publication/311983107\\_EVROPSKI\\_DOKAZNI\\_NALOG\\_I\\_EVROPSKI\\_NALOG\\_ZA\\_ISTRAGU\\_U\\_KRIVICNIM\\_STVARIMA\\_EUROPEAN\\_EVIDENCE\\_WARRANT\\_AND\\_EUROPEAN\\_INVESTIGATION\\_ORDER\\_IN\\_CRIMINAL\\_MATTERS](https://www.researchgate.net/publication/311983107_EVROPSKI_DOKAZNI_NALOG_I_EVROPSKI_NALOG_ZA_ISTRAGU_U_KRIVICNIM_STVARIMA_EUROPEAN_EVIDENCE_WARRANT_AND_EUROPEAN_INVESTIGATION_ORDER_IN_CRIMINAL_MATTERS)

<sup>29</sup> Član 1(1) 5(a) (d) Okvirne Odluke o Evropskom dokaznom nalogu

sudske vlasti u odnosu na krivična djela za koje se goni po nacionalnom zakonu države koja je izdala zahtjev, u postupcima koji su pokrenuti od strane organa uprave u vezi sa djelima koja su kažnjiva prema nacionalnom zakonodavstvu države koja je izdala zahtjev, zato što predstavljaju kršenje zakonskih pravila i gdje odluka može dovesti do daljeg postupka pred sudom koji ima nadležnost u krivičnim stvarima, u postupcima koji su pokrenuti od strane sudske vlasti u vezi sa djelima koja su kažnjiva prema nacionalnom zakonodavstvu države koja je izdala nalog, zato što predstavljaju kršenje zakonskih pravila a da se odluka može dovesti do daljeg postupka pred sudom koji ima nadležnost u krivičnim stvarima, u vezi sa postupcima iz tačke 1,2 i 3 koje se odnose na krivična djela ili prekršaje za koje se pravno lice može smatrati odgovornim ili biti kažnjeno u državi koja izdaje nalog.”<sup>30</sup>

Tako Okvirna Odluka o Evropskom dokaznom nalogu definiše postupke za koje Evropski dokazni nalog može da se izda. Može da se izda za krivični postupak kao i za upravni postupak koji se vodi povodom kršenja zakona, gdje postoji pravo žalbe sudu nadležnom za krivičnu materiju. Osim toga dostupan je za prekršaje gdje se pravno lice može smatrati odgovornim, biti kažnjeno u državi koja je izdala zahtjev. Cilj Evropskog naloga za istragu je pokušaj da se prevaziđe I suzbije rasparčanost sistema za pribavljanje dokaza i obezbjeđivanje efikasnog instrumenta za olakšavanjem saradnje u krivičnim stvarima sa elementima inostranosti na prostorima EU.

Paralelno postojanje različitih pravila i sistema ima za posledicu kompleksnu i sporu primjenu naloga. Da bi se ova sporost prevazišla i obezbijedila jednostavnija primejna naloga sistem međusobne pravne pomoći treba da bude zamjenjen

---

<sup>30</sup> Klimek.L.Free Movement of Evidence in Criminal Matters in the EU The Lawyer Quartely vol 2 on 4 2012.

jednostavnim evropskim instrumentom za pribavljanje svih vrsta dokaza.

### **Rezime**

Ulazak Crne Gore u Evropsku Uniju značilo bi novo razdoblje u njenom društvenom i istorijskom razvoju, a na polju krivičnog prava to bo podrazumjevalo implementaciju i usklađenost niza instrumenata, a sve u cilju da se olakša postupanje pravosudnih organa u pojedinim situacijama, a samim tim ojača i osnaži njihova saradnja između država članica u određenim postupajućim predmetima.

Kao država koja teži da bude članica EU, potrebno je realno sagledati stanje, pogledati praksu međunarodnog prava, materiju koja prati i odnosi se na oblast krivičnog prava i kroz adekvatne izmjene i dopune zakona prilagoditi primjenu Evropsko istražnog naloga.

Važno je napomenuti da će Evropsko istražni nalog nakon implementacije Evropskih naloga za hapšenje biti nastavak nastojanja da se postigne uravnoteženost i harmonizacija pravosudnih tijela država članica.

Ovo je jedan od uslova koje Crna Gora treba da ispuni, imajući u vidu potrebu usklađenosti zakona o pravosudnoj saradnji u krivičnoj materiji sa državama članicama Evropske Unije koji je stupio na snagu u januaru 2019.godine a na čiju primjenu se Crna Gora obavezala danom pristupanja u članstvo Evropske Unije.

### **Summary**

Entry of Montenegro into the European Union, would mean a new time in historical and social development. In the field of criminal law that would imply implementation of and compliance with a number of instruments all in order to facilitate the actions judicial authorities in certain situations

and thereby strengthens and empowers cooperation between member states in certain pending cases.

As a country that aspires to be a member of the European Union, it is necessary to look at the situation realistically, look at the practice of international law in the matter that accompanies it and refers to the area of criminal law, adjust the application of the European Investigation Order through adequate amendments to the law.

It is important to note that the European Investigation Order after the implementation of the European Arrest Warrant is the continuation of the balanced and harmonized effort of the judicial bodies of the member states.

However, this is one of the conditions the Montenegro should fulfil taking into account the need for harmonization of laws on judicial cooperation in criminal matters with the member states of the European Union, which came into force in 2019, the implementation of which Montenegro undertook on the day of accession to the European Union.



**Mr Anja STRIKOVIĆ** <sup>1</sup>

**AD HOC TRIBUNALI U MODELU  
EKSPERIMENTALNO-INSTRUMENTALNE PRIMJENE  
PRAVILA MEĐUNARODNOG KRIVIČNOG PRAVA**

Savremenom koncepcijskom shvatanju međunarodnog krivičnog prava koje je nakon osnivanja stalnog Međunarodnog krivičnog suda dobilo poseban duh univerzalnosti i supranacionalnosti pristupa se kao sistemu *ius cogens* normi utvrđenih relevantnim međunarodnim izvorima inkriminacija kojima se regulišu međunarodna krivična djela (*delictum sui generis*), osnovi individualne krivične odgovornosti, sistem kažnjivosti njihovih učinilaca, postupak pred međunarodnim sudskim organima, i razvoj međunarodnopravne saradnje u krivičnim stvarima, u cilju njihovog suzbijanja i zaštite najviših vrijednosti društva na globalnom nivou od njihovog najgrubljeg kršenja. Djelotvornost primjene pravila međunarodnog krivičnog prava dimenzionirana je i utemeljena u osnovnim načelima koja ga diferenciraju u odnosu na sve druge pravne grane, a međunarodno krivično djelo kao *modus operandi* u radu međunarodnih krivičnih sudova zauzima centralnu i fundamentalnu ulogu u pojmu međunarodnog krivičnog prava kao pravne grane *sui generis*.

Za međunarodna krivična djela indikativna je implicitna podjela na djela u užem (*stricto sensu*) i ona koja su okarakterisana kao djela u širem smislu. Ovakva distinkcija prvenstveno implicira na stvarnu nadležnost Međunarodnog

---

<sup>1</sup> Mr Anja Striković, saradnik u nastavi na Pravnom fakultetu Univerziteta „Mediteran“

krivičnog suda u koju spadaju prava ili čista međunarodna krivična djela koja sasvim opravdano zbog specifičnosti kojima obiluju nose epitet međunarodnih zločina *stricto sensu*. Čvrsta pravna regulativa i varijabilnost kružja međunarodnih krivičnih djela razumiju se i eleboriraju *prima facie* kroz moduse njihovog postojanja u Rimskom statutu koji je stupio na snagu 1. jula 2002. godine. Od vremena formiranja stalnog MKS koji je ustanovljen Rimskim statutom, u njegovu stvarnu nadležnost ubrajaju se međunarodna krivična djela koja su se zbog ekspresivne komponente svireposti i destruktivnosti kvalifikovala kao ozbiljna prijetnja ugrožavanju mira, bezbjednosti i dobrobiti savremene civilizacije. Na osnovu preciznih i jasnih formulacija proklamovanih članom 5 Rimskog statuta, postoji opšta saglasnost na nivou međunarodne zajednice da su u pitanju najteži zločini zbog čega su *proprio motu* okarakterisani kao međunarodna krivična djela u užem smislu (*stricto sensu*), tj. ona djela kod kojih je njihov međunarodni karakter i zainteresovanost međunarodne zajednice za inkriminacijom i pravednim kažnjavanjem posebno izražena. To su: zločin genocida, zločini protiv čovječnosti, ratni zločini i zločin agresije.

*Sine dubio*, ovim najtežim i najeklatantnijim zločinima koji su apsolutno zabranjeni i koji predstavljaju neprikosnovenu negaciju i opasnost za cjelokupno čovječanstvo i koji kao kriminalni fenomen imaju dalekosežan društveni značaj, krše se fundamentalne norme međunarodnog krivičnog prava ali i međunarodnog humanitarnog prava (zakoni i običaji ratovanja, i prava lica - direktnih i indirektnih učesnika u ratnim sukobima zaštićenih Haškim i Ženevskim konvencijama i protokolima uz njih), kao i krucijalni principi određeni Nirnberškom poveljom na kojima se i danas temelji moderna krivičnopravna regulativa. Sva druga krivična djela sa međunarodnim karakterom spadaju u ona u širem smislu (*lato sensu*), odnosno tzv. nepravna ili mješovita krivična djela.



Moderna konceptijska postavka osnovnih materijalnopравnih instituta međunarodnog krivičnog prava, posledice užasa ratova i oružanih sukoba, strahote žrtava o kojima svjedoče enormne brojke kroz istoriju savremene civilizacije, te potreba međunarodne zajednice za podvrgavanjem učinioca pravnom tretmanu i egzemplarnom kažnjavanju, nesporno su predmet raznih diskusija teorijske i naučne misli. Osnovni izvori inkriminacija i njihova evolucija do savremenih pravnih standarda, corpus mehanizama međunarodnog krivičnog prava sa posebnim fokusom na međunarodna krivična djela proklamovana Rimskim statutom kao i čitav niz drugih značajnih opštih krivičnopравnih instituta, tako i raznovrsnih oblika međunarodnog krivičnog pravosuđa veoma su značajna pravna oblast pred kojom je svakako dinamična budućnost.

Relativno skorašnja dešavanja, krajem 20. vijeka, – građanski rat u okruženju i šire, nametnula su potrebu za ustanovljenjem dva ad hoc Međunarodna krivična tribunala za bivšu Jugoslaviju i Ruandu sa ciljem dosega tranzicione pravde, što je nesumnjivo dalo značajan doprinos, a priori u dodatnom razvoju međunarodnog krivičnog prava kao mlade pravne grane a ujedno i obogatilo pravosudnu praksu i jurisprudenciju. Grosso modo, osnivanjem stalnog Međunarodnog krivičnog suda i stupanjem na snagu Rimskog Statuta kao najobuhvatnijeg multilateralnog konstitutivnog međunarodnog ugovora značajno su definisani osnovni krivičnopравni postulati iz ovog domena.

Krivičnopравni tretman međunarodnih krivična djela stricto sensu kao simbiotičkih korelata sa međunarodnim krivičnim pravom, svoj puni pravni dinamizam, habitus i smisao stiču kroz bogatu jurisdikciju i jurisprudenciju međunarodnih krivičnih sudova - Nirnberških i Tokijskih vojnih tribunala, ad hoc Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (u daljem tekstu: MKSJ, Haški tribunal) i Međunarodnog krivičnog suda za Ruandu (u daljem tekstu:

MKSR) i stalog Međunarodnog krivičnog suda (u daljem tekstu: MKS), kao i kroz pravnu doktrinu i svestranu analizu praktičnih slučajeva i presuda pomenutih sudova. Differentia specifica i neujednačenost u primjeni pravila međunarodnog krivičnog prava izazvana pluralnošću institucija, te prigovor ad hoc Tribunalima na eksperimentalno i instrumentalizovano stvaranje krivičnopravnih normi već decenijama podozrivo izazivaju polemike na relevantnim krivičnopravnim adresama međunarodne zajednice. Takva dihotomija institucija imala je refleksije i na funkcionisanje i primjenu prava od strane stalnog MKS, koji, i pored težnje za unifikacijom i generisanjem esencijalnih krivičnopravnih instituta, nije izgradio standardizovan mehanizam rešenja u cilju ostvarivanja međunarodne pravde. Ekspresivna, dinamična ali i paralelna projekcija razvoja međunarodnog krivičnog prava kroz višestrukost interpretacija i specijalističkog stvaranja novih instituta u praksi MKSJ stavila je u sijenku rad i jurisprudenciju stalnog MKS kao najautoritativnijeg sudskog tijela na međunarodnom nivou.

Kao najdominantniji prigovori u kreiranju “kakvog takvog“ prava od strane dva ad hoc Tribunalala za bivšu Jugoslaviju i Ruandu ističu se nedovoljno poznavanje opštih instituta međunarodnog krivičnog prava od strane onih koji kreiraju ovu materiju, zatim laičko-pragmatsko rešavanje sudskih procesa bez dovoljne teorijsko-praktične i sistematske obrade ionako kompleksne materije međunarodnog krivičnog djela, zatim anglosaksonski pristup u radu međunarodnih ad hoc sudova, te nerijedak stav da su politički interesi i mnogi drugi uticaji imali i imaju isuviše jak impakt i da su predominirali u krivičnom procesu dostizanja tranzicione pravde.

Čini se da je ovakva tradicija nastavljena još od osnivanja premijernih ad hoc tribunalala kao integralnih oblika međunarodnog krivičnog pravosuđa personifikovanih u dva ad hoc Tribunalala – Međunarodni vojni sud u Nirnbergu i

Međunarodnog vojnog sud za Daleki Istok u Tokiju. Pored njihovog nespornog značaja kao idejnih tvoraca i utemeljivača puta progresije međunarodnog krivičnog pravosuđa, Nirnberškim i Tokijskim procesima nerijetko se prigovaralo da su dijelili pravdu pobjednika u političkoj atmosferi sila koje su ih i osnovale.

Manjkavostima i slabašnom stepenu vezanosti pravom Statuta i Pravila postupka i dokazivanja na kojima se zasnivala jurisprudencija Haškog tribunala za bivšu Jugoslaviju, nerijetko se prigovara od strane stručne javnosti, i to čini se sasvim opravdano. Posmatrajući sa aspekta evropskokontinentalne porodice pravnih pravila u krivičnom pravu, opšti dio krivičnog prava ovim aktima u potpunosti je ostao neregulisan, a pravilo *lex certa* povrijeđeno je kako u smislu posebnog dijela tako i po pitanju sistema kažnjavanja i subjektivnih elemenata kao opštih uslova za krivicu. Zbog neregulisanosti čitave oblasti opšteg dijela, pravo u MKSJ stvaralo se kroz sudske precedente sa osloncem na opšta pravna načela i pravila običajnog međunarodnog prava. Ovim se onemogućilo ne samo ostvarivanje načela zakonitosti već i garantivne funkcije kao najznačajnijeg dostignuća savremenog krivičnog prava. A *contrario*, sve to je ovom Tribunalu proširilo teren za sprovođenje političkih ciljeva koji su izdominirali nad pravnim, što nije za pohvalu a nije ni put za ostvarivanje tranzicione pravde.

Pravila postupka i dokazivanja i amandmane na taj akt MKSJ je donosio *proprio motu*, a nije rijedak slučaj ni da ih mijenjao u skladu sa potrebama konkretnog slučaja, što implicira na činjenicu da u funkcionisanju Vijeća nisu postojale nikakve brane i korektivi.

U oblasti primjene procesnog prava, koje je bilo nešto konciznije uređeno, takođe je primjetno niz odstupanja od uobičajenih standarda i adekvatne regulative. Tako je položaj i autonomija tužioca bila isuviše široko i fleksibilno postavljena te nije podlijegala normativnim ograničenjima. Shodno

institutu *nolle prosequi* koji je imanentan common law sistemu, tužilac na osnovu sopstvenog propisivanja nadležnosti mogao je donositi selektivne odluke o gonjenju učinilaca krivičnih djela, pa tako je mogao i osloboditi lica od krivičnog gonjenja ako su ova spremna da svjedoče protiv nekog drugog lica za koje postoji pretpostavka da je izvršilo krivično djelo. Pored toga, optužnice koje nisu bile dostupne javnosti, tzv. "zapečaćene optužnice", nisu nešto što baca lijepo svijetlo na proceduralnu pravdu sudske tvorevine OUN.

Među najkontroverznije nedostatke svakako je odnos sudećih vijeća u kojem nije postojala razlika između dva nivoa suđenja s obzirom na *de facto* situaciju da su iste sudije sudile i u pretresnim i u apelacionom vijeću.

Institut lišenja slobode u smislu dužine trajanja pritvora takođe je reljefno oslikavao neuobičajene standarde jer su lica u pritvorskim jedinicama provodila nerazumno dugo vremena prije nego što im otpočne suđenje, što se ne može pravdati nekim logičnim i pravno utemeljenim argumentima, pa čak ni karakteristikama i pravnom prirodom samog Tribunala kao takvog. Lica čija je nevinost dokazana a proveli su godine u pritvorskim jedinicama UN, nisu imali pravo na naknadu štete, kao što je *exempli causa* slučaj Tužilac protiv Milana Milutinovića, koji je nevin pet i po godina proveo u pritvorskoj jedinici UN i slučaj Tužilac protiv Vojislava Šešelja, koji je 11 i po godina do izricanja oslobađajuće prvostepene presude proveo u pritvorskoj jedinici UN, čime je prekršeno pravo optuženog na suđenje u razumnom roku. Po pitanju dužine trajanja pritvora, sudska vijeća MKSJ su se pozivala na praksu Međunarodnog suda za Ruandu. Međutim, valja primijetiti da se u Africi primjenjuje Afrička povelja o ljudskim pravima i pravima naroda a u Evropi Evropska konvencija o ljudskim pravima pa se MKSJ nije mogao pozivati na istu, kao što je to često činio.

Flagrantno eksperimentisanje sa krivičnim pravom koje je stvarano po precedentu, pokazano je i kada govorimo o

položaju odbrane optuženih. Iako se naizgled pohvale u radu Tribunala mogu uputiti na račun procesnog položaja odbrane koji je, čini se podigao standarde u odnosu na prilično pasivnu ulogu branioca pred nacionalnih sudovima, MKSJ je nerijetko oduzimao pravo optuženom na branioca kojeg bi sam optuženi izabrao te je prinudnim putem, vodeći se nekim višim interesima, nametao braniocima po službenoj dužnosti, bez uvjerljive i ozbiljne argumentacije, što je protivno ustavnim odredbama većine domaćih prava i članu 6. "Pravo na pravično suđenje" kao stubu materijalnih i procesnih garantija predviđenih EKLJP. *Exempli causa*, u predmetu Tužilac protiv Slobodana Miloševića, Sud je istakao da optuženi ima pravo sam da se brani ali da to pravo nije apsolutne prirode, pravdajući tonavodnim zdravstvenim razlozima optuženog. U obrazloženju Odluke o dodjeli branioca ovakav stav Suda je eksplicitno i potvrđen: "Pretresno veće se, na osnovu Statuta Međunarodnog suda i sudske prakse, kao i zakona više nacionalnih pravnih sistema, uverilo da pravo optuženog da sam sebe zastupa nije neograničeno, te da je u okolnostima ovog predmeta nadležno da optuženom dodeli branioca i da je to u interesu pravde. Stoga ćemo tako i postupiti".<sup>2</sup>

Na osnovu svega, evidentno je da suđenja nisu bila pravična, ekspeditivna i ujednačena, da je proceduralna pravda dijeljena po principu selektivnosti a da su politički ciljevi *par excellence* nadvladali nad pravnim, što je u apsolutnoj suprotnosti sa načelom vladavine prava. Međunarodni krivični sud za Ruandu, iako formiran po ugledu na MKSJ pa se i u radu i sudskim postupcima i presudama pozivao na ovaj, nesporno je da i pored značajnih presuda ovog Tribunala koje su obogatile međunarodno krivično pravosuđe, i neuporedivo većeg broja osumnjičenih (550 000), jurisprudencija MKSR ostala je dosta skromnija u odnosu na

---

<sup>2</sup> MKSJ, Pred Pretresnim vijećem, Obrazloženje odluke o dodjeli branioca, Tužilac protiv Slobodana Miloševića, 22. 09. 2004., Par.1

jurisprudenciju MKSJ. Ipak, kao specifikum i posebno dostignuće ovih suđenja svakako su bili Gačaća, "suđenja na travi".

Gačaća sudovi kao vid partikularnih, tradicionalnih, običajnih, lokalnih skupova, jezički i pravno prilagođenih lokalnom stanovništvu koje je neuko pravu i sa uopšte vrlo niskim ili nikakvim stepenom obrazovanja imali su za cilj da se ubrzaju postupci i rasterete sudovi od enormnog broja osumnjičenih slučajeva, njih oko 550 000. Izgradnja mira na ovako neformalan način, institucionalizovan na nivou lokalnih žitelja i lokalne zajednice smatra se najvećim dostignućem i najekspeditivnijim retributivnim mehanizmom ruandskog pravosuđa. Iako laički i narodni sudovi, uspostavljeni na nivou komune u cilju uspostavljanja pomirenja dva ekstremistička naroda (plemena Hutu i Tutsi) i kažnjavanja učinilca genocida, imali su metode rada i svoje nadležnosti. Uvažavajući nesporni doprinos i praktične vrijednosti Gačaća sudova, kao jedan od nedostataka ovakvih suđenja, pored nekompetentnosti sudija mogao bi se navesti niskoformalizam koji je bio pogodno tle za kompromitovanje međunarodne krivične regulative i pravosuđa koje bi možda u nekim pro futuro sličnim slučajevima moglo pretendovati da postane praksa. Međutim, kao najsporniji i po svojoj pravnoj prirodi najspecifičniji instituti međunarodnog krivičnog prava, bilo da su revitalizovani nakon niza decenija od završetka Drugog svjetskog rata, ili su po principu eksperimentalnosti stvarani kroz sudsku praksu dva ad hoc Tribunala svakako su institut komandne odgovornosti i udruženi zločinački poduhvat.

### **Komandna odgovornost – istorijski osvrt, normativni okvir i evolucija kroz savremenu sudsku praksu**

Istorija oružanih sukoba u XIX vijeku obilovala je slučajevima, iako do tada još uvijek terminski i nomotehnički formalno neustanovljene, komandne odgovornosti kao

modaliteta individualne krivične odgovornosti. Među najpoznatije predmete ističu se: Andersonvil (Andersonville camp case), zatim "Lajpciška suđenja" koja su ujedno dala afirmativno rešenje utvrđujući običajni princip po kome je konstatovana krivična odgovornost nadređenih lica kako po međunarodnom tako i po domaćem pravu od kojih su posebno zapaženi slučajevi: Lendoveri (Landover castle case), Dover (Dover castle case), slučaj Vrhovne komande (High command case 1948), Taoci (Hostages case), Krup (Krupp case), Rehling (Roehling Enterprise case), Ministarstvo pravde Trećeg Rajha (Ministries case), Medina case. U slučaju Emil Miler (Emil Muller case), koji je takođe procesuiran pred Vrhovnim sudom u Lajpcigu, Sud je zaključio da komandant logora koji je preduzeo dovoljne mere da spreči zlostavljanja i druge zločine nad ratnim zarobljenicima, kao i koji se trudio da nabavi dovoljno hrane za zarobljenike, ne bi trebalo da bude odgovoran za druge nedaće koje su mogle zadesiti zarobljenike; Sud je išao logikom da sve dok je komandant preduzimao odgovarajuće mere i prijavljivao dešavanja svojim nadređenima, krivično odgovorni, u tom slučaju, bili su njegovi nadređeni, i to ne samo po osnovu komandne odgovornosti, već i kao neposredni izvršioci.<sup>3</sup> Ovo je bio prvi slučaj za suđenje zbog komandne odgovornosti nakon Prvog svjetskog rata.

Ipak, jedan od najznačajnijih slučajeva iz sudske prakse koji je imao posebnu signifikaciju i koji je doprinio razvoju instituta komandne odgovornosti desio se s kraja Drugog svjetskog rata u slučaju japanskog guvernera i generala Tomojukija Jamašite (Tomoyuki Yamashita case). U ovom

---

<sup>3</sup> Bantekas, I., „Istorijski razvoj doktrine komandne odgovornosti u međunarodnom pravu“, U: Komandna odgovornost u međunarodnom i domaćem pravu, Transkript konferencije, Fond za humanitarno pravo, Beograd 2003, str. 15, (pogledati još i slučajeve: Vrhovne komande (High command case 1948), Taoci (Hostages case), Krup (Krupp case), Rehling (Roehling Enterprise case), Ministarstvo pravde Trećeg Rajha (Ministries case), Medina case)

sudjenju koje se odvijalo pred Američkom Vojnom komisijom 1945. godine Jamašita je osuđen na smrtnu kaznu iz razloga što nije preduzeo efektivnu kontrolu nad vojnim trupama kojima je komandovao i ujedno bio glavnokomandujući nad svim japanskim snagama na Filipinima. Ovaj slučaj imao je svoj epilog i pred Vrhovnim sudom SAD pred kojim su se raspravljala samo pitanja procesnih pretpostavki odnosno da li je Komisija bila stvarno nadležna da sudi u ovom slučaju i da li je postojala individualna odgovornost generala u sprečavanju zločina, a prvobitna odluka Komisije u meritumu je ipak bila potvrđena a Jamašita je osuđen na smrtnu kaznu. U krivično pravnoj dogmatici postoji dosta suprotnih stavova o ovom kontroverznom suđenju a značajno je izanalizirati izdvojeno mišljenje sudije Murphy-ja. Naime, on je istakao da je pobjednik učinio sve moguće da onemogući komandovanje Jamašite, njegovu kontrolu i komunikacije, pa ga je onda optužio da je učinio ratni zločin time što nije efektivno kontrolisao svoje trupe.<sup>4</sup> Smatramo da mišljenje sudije Marphy-ja ima smisla iz razloga što komandant nije imao realne mogućnosti da pravovremeno djeluje, tim prije ni zbog prevelike prostorne udaljenosti od mjesta zločina ali s druge strane čini se da ipak protivureći jednom od obaveznih elemenata ove doktrine a to je pretpostavka “morao da zna“ koji je kao prezumpcija saznanja u domenu međunarodnog prava široko prihvaćena kao standard.

Doktrina komandne odgovornosti prvi put je ustanovljena IV i X Haškom konvencijom iz 1907. godine a prvi put je kodifikovana kao dio međunarodnog običajnog prava Dopunskim protokolom I iz 1977. godine o međunarodnim oružanim sukobima uz Ženevske konvencije iz 1949. godine uz navođenje svih njenih elemenata, a koje je ratifikovala i bivša Jugoslavija. U ovom Protokolu od posebnog značaja su članovi

---

<sup>4</sup> Landrum, B., The Yamashita War Crimes Trial; Command Responsibility then and now, *Military Law Review*, Vol. 149, 1995., p.293-294



86 i 87. Član 86. stav 2 stipuliše institut aktivnog saznanja nadređenih i njihove direktne odgovornosti koju su na osnovu relevantnih okolnosti bili u obavezi da preuzmu u slučaju da njihovi podređeni vrše neku od protivpravnih radnji i uz to kao dodatni uslov da su blagovremeno imali saznanje odnosno informaciju o tome da se vrše zločini ili da su već izvršeni. U članu 87. stav 3 Protokola određeno je : “Visoke strane ugovornice i strane u sukobu treba da nalože svakom komandantu kome je poznato da će njegovi potčinjeni ili druga lica pod njihovom komandom izvršiti povredu Konvencija ili ovog Protokola da preduzme mere koje su potrebne da se spreči takva povreda, a ako je povreda Konvencija ili ovog Protokola izvršena, da pokrene disciplinski ili krivični postupak protiv izvršilaca“.<sup>5</sup> Ipak, i pored niza slučajeva iz sudske prakse, i pored relevancije ovog instituta, komandna odgovornost je bila što izobičajena iz domena međunarodnog krivičnog prava sve do osnivanja Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju 1993. godine.

Revitalizacija komandne odgovornosti od strane MKSJ koja je propisana Statutom MKSJ, nerijetko je na relevantnim međunarodnim adresama tumačena kao jedini mehanizam i svojevrsna pravna mahinacija koja je poslužila Haškom tribunalu za podizanje optužnica protiv lica iz najvišeg političkog i vojnog establišmenta u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (SFRJ), a kasnije Saveznoj Republici Jugoslaviji (SRJ). Takva intencija jasno je i apostrofirana u optužnici tužilaštva MKSJ protiv tadašnjeg predsjednika Slobodana Miloševića i drugih: “Okrivljena lica u ovoj optužnici su rukovodioci koji zauzimaju neke od najviših položaja u Saveznoj Republici Jugoslaviji i Republici Srbiji. Zajedno i pojedinačno oni imaju ogromnu vlast nad teritorijom i bogatstvima i imaju na raspolaganju čitav aparat državne

---

<sup>5</sup> Dopunski protokol uz Ženevsku konvenciju o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (Protokol I), Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori, br. 16/78, Čl. 87

kontrole“.<sup>6</sup> Jezičkim i teleološkim tumačenjem navedenog jasno možemo konstatovati da su položaj i funkcija optuženih bili vrlo važan faktor tužilaštvu Tribunala prilikom formiranja optužnica.

Komandna odgovornost je nesporno pravna doktrina koja je koherentna oružanim sukobima sa idejom sprečavanja izvršenja krivičnih djela protiv čovječnosti i drugih dobara zaštićenih peremtornim normama međunarodnog krivičnog prava, te kažnjavanja ne samo neposrednih izvršilaca već i njihovih pretpostavljenih koji su bili u obavezi da spriječe takva postupanja. Grosso modo, komandnu odgovornost mogli bismo odrediti kao odgovornost nadređenog vojnog ili civilnog komandanta koji nije preduzeo efektivne mjere koje je bio u obavezi da preduzme kako bi spriječio izvršenje krivičnih djela od strane njemu podređenih lica, odnosno ako nije preduzeo neophodne mjere da kazni izvršioce tih zločina ukoliko su oni već izvršeni. Efektivnu kontrolu nad učiniocima međunarodnih zločina mogu imati ne samo vojni već i politički lideri, premda je u njihovom slučaju krivičnu odgovornost teže dokazati jer funkcija civilnih pretpostavljenih ne uključuje toliko strogo definisanu i srazmjernu rangu dihotomiju komande i kontrole kao što je to slučaj u hijerarhijskoj funkciji vojnih lica.

Više vojne i civilne vlasti snose odgovornost za zločine koje izvrše njihovi potčinjeni uz sledeće kumulativne uslove:

1. Da efektivno komanduju, kontrolišu ili vrše vlast nad izvršiocima. Dovoljan je de facto položaj vlasti;
2. Pretpostavljeni je znao, ili je imao informacije na osnovu kojih je, u okolnostima koje su tada vladale, mogao zaključiti da se vrše zločini ili da su već izvršeni, ili je zahvaljujući okolnostima koje su tada vladale to trebalo

---

<sup>6</sup> MKSJ, Podnošenje optužnice na pregled i zahtev za izdavanje naloga za hapšenje i pratećih naloga, Tužilac protiv Slobodana Miloševića, Milana Milutinovića, Nikole Šainovića, Dragoljuba Ojdanića i Vljajka Stojiljkovića, IT-99-37-I, 22.maj 1999. Par. 5

da zna ali je svesno odlučio da se ne obazire na obaveštenja koja su nagoveštavala da se njegovi potčinjeni spremaju da izvrše međunarodne zločine;

3. Propustio je da preduzme mere potrebne za sprečavanje ili suzbijanje zločina, čime je prekršio dužnost sprečavanja i suzbijanja zločina svojih potčinjenih.<sup>7</sup>

Kod instituta komandne odgovornosti, s obzirom da ona ne predstavlja oblik objektivne odgovornosti, veoma je značajno utvrditi subjektivni element, odnosno napraviti razliku između mens rea odgovornosti podređenih za njihova konkretna krivična djela i subjektivne odgovornosti koja se zahtijeva kod pretpostavljenog.

Statut MKSJ kroz član 7. stav 3. i Statut MKSR kroz član 6. stav 2. eksplicitno predviđaju komandnu odgovornost, čak u mnogo ekstenzivnijem obimu nego što je to učinjeno kroz ostale međunarodne instrumente, jer recimo komandnu odgovornost čak ne predviđa ni Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida. U ovim Statutima ovaj institut ekstenzivno je postavljen i odnosi se pored vojnih i na civilne pretpostavljene, na prvom mjestu državne funkcionere, a odgovornost de iure proširena je i na de facto odgovornost pretpostavljenog. Član 7 Statuta MKSJ prima facie tretira individualnu krivičnu odgovornost (stav 1) a kroz stav 3 posebno apostrofira i odgovornost po osnovu komande. Član 7 glasi:

“ 1. Osoba koja je planirala, podsticala, naredila, počinila ili na drugi način pomogla i podržala planiranje, pripremu ili izvršenje nekog od krivičnih djela u članovima 2 do 5 ovog Statuta snosi individualnu odgovornost za to krivično djelo.

2. Nijedna optužena osoba, bilo da se radi o šefu države ili vlade ili o odgovornom državnom funkcioneru, ne može biti

---

<sup>7</sup> Škulić, M., Ratni zločini i drugi instituti međunarodnog krivičnog prava, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2011., str. 86-87

oslobođen krivične odgovornosti niti joj se može ublažiti kazna na osnovu njenog službenog položaja.

3. Ukoliko je neko od djela navedenih u članovima od 2 do 5 ovog Statuta počinio podređeni, njegov nadređeni ne može biti oslobođen krivične odgovornosti ako je znao ili je bilo razloga da zna da se podređeni sprema počinuti takva djela ili da ih je već počinio, a on nije preduzeo nužne i razumne mjere da spriječi takva djela ili kazni počinioce.

4. Osoba koja je postupala prema naređenju vlade ili nadređenog ne može biti oslobođena krivične odgovornosti, ali joj se to može uzeti u obzir kao osnov za ublažavanje kazne ako Međunarodni krivični sud utvrdi da je to u interesu pravde<sup>8</sup>.

Tumačeći ove odredbe dolazi se i do zaključka da doktrina komandne odgovornosti ima tretman saučesništva sa saznanjem nadređenog o izvršenju ili pripremi određenog krivičnog djela (stav 1), da je poseban fokus odgovornosti upravljen na lica sa vrha državne vlasti (stav 2), da je nadređeni odgovoran zbog sopstvenog propuštanja (stav 3) i da i podređena lica podliježu krivičnoj odgovornosti uz mogućnost ublažavanja kazne jer su postupili po naređenju vlade ili drugog pretpostavljenog a ne proprio motu.

U predmetu logora "Čelebići" MKSJ potvrdio je tri uslova koji tvore institut komandne odgovornosti a koji su kasnije predstavljali svojevrstan sudski precedent za slučajeve pro futuro. To su:

“(i) postojanje odnosa nadređeni – podređeni;

(ii) nadređeni je znao ili imao razloga da zna da će biti počinjeno ili je već počinjeno krivično djelo; i

---

<sup>8</sup> Ažurirani Statut Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju, (usvojen 25.maja Rezolucijom br. 827) (s izmjenama od 7. jula 2009, shodno rezoluciji 1877), Čl. 7

(iii) nadređeni je propustio da preduzme neophodne i razumne mjere za sprečavanje krivičnog djela ili kažnjavanje počinioca<sup>9</sup>

Kada govorimo o odnosu nadređeni-podređeni on podrazumijeva direktnu ili indirektnu efektivnu kontrolu odnosno subordinaciju u okviru konkretne hijerarhije. Važno je naglasiti da je termin "nadređeni" u dovoljnoj mjeri ekstenzivan pa obuhvata dva stanovišta: prvi de iure koji podrazumijeva da izvor vojne vlasti potiče od strane državnih organa i drugi de facto koji znači da komandna vlast potiče od civilnih nadređenih odnosno od lica koja se nalaze na najvišim funkcijama državne vlasti ili od paravojnih struktura pod kontrolom države, što se smatra standardom po običajnom i po konvencijskom pravu. Razmatrajući ovo pitanje u predmetu in concreto, i Pretresno i Žalbeno vijeće dali su identične stavove: "Prije nego što je dalo ovaj dictum koji se odnosi konkretno na Mucića, Pretresno vijeće je već bilo razmotrilo porijeklo i značenje vlasti de facto, uzevši u obzir postojeću praksu. Na osnovu analize sudske prakse nakon Drugog svjetskog rata, Pretresno vijeće je takođe zaključilo da načelo odgovornosti nadređenog, koje odražava član 7(3) Statuta, obuhvata i političke vođe i ostale nadređene civile na položajima vlasti. Žalbeno vijeće ne nalazi razloga za neslaganje s analizom sudske prakse koju je dalo Pretresno vijeće."<sup>10</sup> Medjutim, u presudi MKSR u predmetu Akayesu, Sud nije pravio distinkciju između dvije vrste vlasti pa je utvrdio da: "de iure vlast može biti i vojna i civilna državna organizacija(...)"<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>MKSJ, Presuda Pretresnog vijeća u predmetu "Čelebići"-Tužilac protiv Zejnila Delalića, Zdravka Mucića zvanog Pavo, Hazima Delića, Esada Landže zvanog Zenga, IT-96-21-T, 16.11.1998., Par. 346

<sup>10</sup> MKSJ, Presuda Žalbenog vijeća, "Čelebići", IT-96-21-A, 20.02.2001., Para. 195

<sup>11</sup> MKSR, Presuda Pretresnog vijeća, The Prosecutor versus Jean Paul Akayesu, ICTR-96-4-T, 2.09.1998., Par. 12-12B, - (Žan Pol Akajesu (Jean Paul Akayesu) je u tom periodu bio gradonačelnik Bugmastre oblasti Taba

Da određeno lice može biti kumulativno odgovorno i po osnovu individualne krivične odgovornosti član 7 (1) i po osnovu odgovornosti komandanta 7 (3) MKSJ pokazao je u nizu presuda. U slučaju Aleksovski Vijeće je utvrdilo “da su komandanti logora odgovorni za položaj svih zatvorenika, a da subordinacija u ovom slučaju nije bitna“(…).<sup>12</sup>. Po standardima međunarodnog prava, komandant logora i izvršni komandant uvijek snose komandnu odgovornost, bez obzira na odnos subordinacije. Exempli causa optužnica u predmetu Tužilac protiv Janka Bobetka (IT-02-62) od 23. avgusta 2002, (u paragrafima 9 i 11), sadrži mutatis mutandis primer kumulativne krivične odgovornosti.

Kada govorimo o de facto kontroli u okviru koje se zahtijeva potvrda o odnosu nadređeni-podređeni, nju čine tri posebne komponente efektivne kontrole: ovlašćenje za izdavanje naređenja, moć uticaja na izvršavanje naređenja koja je punu formu dobila nakon Drugog svjetskog rata u slučaju “Ministries“, i dokazi koje sud razmatra na osnovu raspodjele zadataka u okviru vojne jedinice. U slučaju Tužilac protiv Draga Nikolića i drugih upravo je analizirana ta raspodjela sa posebnim akcentom na status nadređenog pa je Sud zaključio: “Činjenica da neko ima de jure vlast ne mora biti dovoljna za pripisivanje odgovornosti na osnovu nadležnosti ako se takva vlast ne ogleda u efektivnoj kontroli. U drugostepenoj presudi u predmetu Orić je zaključeno da “posjedovanje de jure vlasti, samo po sebi, predstavlja samo dio dokaza o takvoj efektivnoj kontroli“. Potrebno je dokazati ne samo da je nadređeni bio u mogućnosti da izdaje naređenja, nego da su njegova naređenja izvršavana. Da li vlast nadređenog dostiže stepen koji se traži

---

u Ruandi, kada je u aprilu 1994. ubijeno više od 2000 lica, a istovremeno je bio zadužen i za rad lokalnih policijskih službi).

<sup>12</sup> MKSJ, Presuda Pretresnog vijeća, Tužilac protiv Zlatko Aleksovski, IT-95-14/7, 7.05. 1999.

za zaključak o postojanju “efektivne kontrole“ utvrđuje se na osnovu dokaza predočenih u datom predmetu“. <sup>13</sup>

Kada se govori o drugom uslovu, “znao“ ili “imao razloga da zna“ koji pretpostavlja aktivno saznanje, postoje standardi koje Sud razmatra kao standard i kao direktne i indirektne dokaze kako bi utvrdio odgovornost in concreto.

Statut MKSJ kroz član 7(3) predviđa da je optuženi, bez obzira što nije znao, bio u obavezi da preduzme sve razumne i neophodne mjere da stekne saznanje o vršenju zločina, a ovaj standard je otelotvoren kroz bogatu jurisprudenciju pomenutog Suda. U presudi Tužilac protiv Tihomira Blaškića Pretresno vijeće je zaključilo: “da se nakon 2. svjetskog rata iskristalizirala pravna norma prema kojoj komandant može biti odgovoran za krivična djela svojih podređenih ako nije upotrebio sredstva koja su mu bila na raspolaganju kako bi se informisao o kršenju i ako je, u datim okolnostima, trebalo da zna, te njegovo neznanje predstavlja kriminalno zanemarivanje dužnosti“. <sup>14</sup>

U istoj presudi, Sud je konstatovao i treći uslov komandne odgovornosti kada je definisao obavezu sprečavanja (ako je krivično djelo pokušano ili je postojala namjera da se izvrši), i obavezu kažnjavanja ako je djelo već učinjeno, ocjenjujući da se glavnom komandujućem ne mogu ostaviti dvije alternativne mogućnosti: “Vijeće naglašava da obaveza sprečavanja ili kažnjavanja optuženom ne daje mogućnost da bira između dvije jednako zadovoljavajuće opcije. Očito je da ako je optuženi znao ili imao razloga da zna da se njegovi podređeni spremaju da počine krivična djela a on ta krivična djela nije spriječio, on se za taj propust ne može iskupiti tako

---

<sup>13</sup> MKSJ, Presuda Pretresnog vijeća, Tužilac protiv Vujadina Popovića, Ljubiše Beare, Drage Nikolića, Ljubomira Borovčanina, Radivoja Miletića, Milana Gvere i Vinka Pandurevića, IT-05-88-T, 10.06. 2010., Par. 1038

<sup>14</sup> MKSJ, Presuda Pretresnog vijeća vijeća, Tužilac protiv Tihomira Blaškića, “Lašvanska dolina“ IT-95-14-T, 3. mart 2000., Par. 322

što će naknadno kazniti podređene“<sup>15</sup>. Slično određenje nalazimo i u jurisprudenciji MKSR u već pomenutoj presudi Akayesu, u kojoj je Sud ocijenio irelevantnost nemoći nadređenog u sprečavanju ukoliko to nije ni pokušao. Dakle obligatornost je glavnokomandujućeg da preduzme sve neophodne i efektivne mjere da spriječi protivpravna postupanja svojih podređenih i da ab initio iste kazni ukoliko su već izvršili zločine.

U korpusu sudske prakse, Pretresno vijeće MKSJ je u više slučajeva zaključilo da kauzalni odnos između radnje i posledice nije nužna pretpostavka koja se zahtjeva kao element komandne odgovornosti nadređenog, bez obzira što je to centralni faktor u presudi “Čelebići“. Ipak, ovakav stav Suda posebno je analizirao Bassiouni i iznio stav o izuzetku u presudi navodeći da u okviru analize uslova za ocjenu da je nadređeni propustio da preduzme nužne i razumne mjere da spriječi ili kazni zločine podređenih, iznio mišljenje da je uzročno posledična veza bitan element u slučaju komandne odgovornosti.<sup>16</sup> Ipak, Sud je svoj stav da komandna odgovornost kao oblik sui generis odgovornosti koji ne zahtjeva uslov kauzalnosti koja je znatno drugačija od oblika individualne odgovornosti potvrdio i u presudi Tužilac protiv Sefera Halilovića, obrazlažući tvrdnjom da: “Komandna odgovornost jeste odgovornost za nečinjenje, kažnjivo zbog obaveze koju međunarodno pravo postavlja pred komandanta. Kada bi postojanje uzročne veze predstavljalo uslov, to bi izmijenilo osnovu komandne odgovornosti za propust da spriječi ili kazni u onoj mjeri u kojoj bi to praktično iziskivalo umješanost komandanta u zločin koji su počinili njegovi podređeni, čime bi se izmijenila sama priroda odgovornosti

---

<sup>15</sup> Ibid., Par. 336

<sup>16</sup> Bassiouni, M.C., Manikas, P., *The Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, 1996., p. 350,



propisane u članu 7(3)<sup>17</sup>. Prema pravilima međunarodnog humanitarnog prava postoji opšta obaveza i dužnost komandanta da spriječi potencijalno vršenje zločina, što proističe iz same prirode efektivne kontrole. I Tokijski tribunal u presudama bio je izričit u stavu da se vršenje efektivne kontrole ne iscrpljuje samo u rutinskim naređenjima već da je potrebno preduzeti energičnije mjere u suzbijanju i sprečavanju zločina. Prema tome, važno je naglasiti da odgovornost nadređenog podrazumijeva pozitivnu obavezu nadziranja radnji svojih potčinjenih u svakoj fazi, počevši od raspolaganja informacijama o pripremanju ili planiranju izvršenja, sprovođenju adekvatne istrage i efektivnom sprečavanju eventualnih protivpravnih radnji i preduzimanja mjera u cilju kažnjavanja učinilaca.

Sudski postupci Međunarodnog krivičnog tribunala za Ruandu, posebno su specifični po velikom broju optuženih žena koje su odigrale značajnu ulogu u sprovođenju genocida podstičući muškarce na zločine a nerijetko i kao direktni izvršioци. Jedna od njih je i Polin Njiramasuhuko, koja je u vrijeme sukoba imala funkciju ministarke za razvoj porodice i žena. Pred MKSR 2011. godine osuđena je po osnovu komandne odgovornosti nad vojskom koja je silovala žene Tutsija čime je postala jedina žena osuđena za silovanje kao zločin protiv čovječnosti koju istorija međunarodnog pravosuđa poznaje. Pored toga, proglašena je krivom i za genocid.

Rimski statut stalnog MKS predviđa komandnu odgovornost kroz član 28. stavovi (1. i 2.) pod nazivom "Odgovornost komandanata i ostalih vojnih zapovednika". Ova odredba je propisana ekstenzivno i obuhvata vojne zapovjednike ali i lica koja nemaju stricto sensu takvu funkciju već djeluju u svojstvu iste. Tretman komandne odgovornosti propisan je i članom 33 Rimskog statuta pod

---

<sup>17</sup> MKSJ, Presuda Pretresnog vijeća, Tužilac protiv Sefera Halilovića, IT-01-48-T, 16.11. 2005., Par. 78.

nazivom "Naredba naredbodavca i zakonske naredbe", kojim su riješene nedoumice o odgovornosti podređenih koji su postupali po naredbama svojih nadređenih pa stavovi ovog člana predstavljaju relevantan osnov za sudske postupke.

Odredbe o odgovornosti nadređenog Ambos naziva "poslednjom reči u kodifikaciji doktrine komandne odgovornosti" koja je uvela u međunarodnu krivičnu regulativu "izvorno i izdvojeno krivično delo nečinjenja".<sup>18</sup> Ovakvo viđenje indikuje na to da je Rimski statut implicitno i u velikoj mjeri preuzeo normativna određenja koja su propisana u Statutima dva ad hoc Tribunala što je bilo i očekivano, imajući u vidu da su ovi nastali par godina ranije i bili osnov za donošenje presuda u i do tada bogatoj praksi ovih Sudova.

Valja naglasiti da praksa stalnog Međunarodnog krivičnog suda još uvijek nije dovoljno progresivna ni kada je u pitanju doktrina komandne odgovornosti a ni kada su u pitanju drugi instituti međunarodnog krivičnog prava kao što je na primer formacija udruženog zločinačkog poduhvata, pa ostaje otvoreno pitanje opsežnije interpretacije od strane ovog Suda. Kao jedno od najzapaženijih suđenja sa elementima komandne odgovornosti pred stalnim MKS u Hagu bilo je u predmetu Bemba. U ovom suđenju koje se smatralo najvažnijim od osnivanja ovog Suda, Tužiocima su kao centralnu tačku optužnice tretirali upravo komandnu odgovornost.

### **Udruženi zločinački poduhvat**

Udruženi zločinački poduhvat (UZP) imanentan je međunarodnom krivičnom pravu i praksi međunarodnih tribunala a u domaćim zakonodavstvima ovaj institut kao takav ne postoji.

---

<sup>18</sup> Ambos, K., "Joint Criminal Enterprise and Command Responsibility", *Journal of International Criminal Justice*, No.5/2007 .p.176

Statuti međunarodnih sudova takođe izričito ne predviđaju udruženi zločinački poduhvat kao oblik odgovornosti ali shodno tumačenju MKSJ član 7 (1) Statuta koherentan je vršenjima kolektivne manifestacije zločina u ratnim okolnostima. Ovakav stav Sud je eksplicitno isticao u mnogim predmetima. U predmetu Tužilac protiv Nikole Šainovića i drugih Vijeće se pozvalo na prethodnu praksu i konstatovalo: “Žalbeno veće je zaključilo da vid odgovornosti označen kao “činjenje“ u članu 7(1) Statuta implicitno uključuje koparticipaciju u udruženom zločinačkom poduhvatu. Shodno tome, optuženi koji se tereti krivičnom odgovornošću zbog učešća u udruženom zločinačkom poduhvatu ispravno se smatra saizvršiocem ili koparticipatorom u činjenju zločina ili krivičnog dela u osnovi za koje se tereti”.<sup>19</sup> Ne osporavajući u presudama da su međunarodni zločini nerijetko i posledica djelovanja jednog lica, Vijeće često podsjeća da zločinački doprinos drugih lica u okviru jedne kriminalne grupe može biti ključan faktor u izvršenju tih krivičnih djela. Jedan od takvih zaključaka nalazimo u presudi Tužilac protiv Kvočke i drugih u kojoj se navodi: “da moralna težina takvog učestvovanja često nije nimalo manja – zapravo nimalo različita – od moralne težine uloge onih koji izvrše navedena djela”.<sup>20</sup> Ove tvrdnje, MKSJ utemeljio je, kako često navodi, analizirajući opsežno relevantnu sudsku praksu (Nirnberške i Tokijske procese) ali i odredbe Rimskog statuta i drugih nacionalnih i međunarodnih pravnih instrumenata ne libeći se da iznese i citira odredbe krivične regulative u bivšoj SFRJ. Svoj opinio iuris Vijeće MKSJ je potvrdilo i u Odluci po prigovoru o nenadležnosti u

---

<sup>19</sup>MKSJ, Presuda Pretresnog vijeća, Tužilac protiv Milana Milutinovića, Nikole Šainovića, Dragoljuba Ojdanića, Nebojše Pavkovića, Vladimira Lazarevića, Sretena Lukića, IT-05-87-T, 26.02. 2009., Par. 95

<sup>20</sup> MKSJ, Presuda Žalbenog vijeća, Tužilac protiv Miroslava Kvočke, Dragoljuba Prcaća, Milojice Kosa i Mlađe Radića, IT-98-30/1-A, 28.02. 2005, Par.79

predmetu Tužilac protiv Dragoljuba Ojdanića i drugih, negirajući tvrdnje njegove odbrane: “Zakoni SR Jugoslavije koji su tada bili na snazi su predviđali krivičnu odgovornost za predvidiva dela drugih, i to na način koji je zapanjujuće sličan formulaciji kojom se definiše udruženi zločinački poduhvat“ nakon čega je i citiralo član 26 Krivičnog zakona SFRJ: “Ko je radi vršenja krivičnih dela stvorio ili iskoristio organizaciju, bandu, zaveru, grupu ili drugo udruženje krivično je odgovoran za sva krivična dela koja su proizašla iz zločinačkog plana tih udruženja i kazniće se kao da ih je sam učinio, bez obzira da li je i u kom svojstvu neposredno učestvovao u izvršenju pojedinog od tih dela“.<sup>21</sup> Institut UZP prema svojoj prirodi sugeriše izvršenje zločina koji je posledica inkriminisane radnje više lica s tim da je bitno da ta lica nisu imali istu ulogu u izvršenju istog zločina. U međunarodnom krivičnom pravu učesnici koji su zajednički učinili isto krivično delo snose istu odgovornost ako: a) učestvuju u radnji bez obzira na položaj i veličinu doprinosa i b) nameravaju da učestvuju u zajedničkoj zločinačkoj radnji, te se iz tog razloga sa njima postupa kao sa glavnim izvršiocima iako se u fazi kažnjavanja mogu uzeti u obzir različiti stepeni nevinosti.<sup>22</sup>

Praksa MKSJ precizirala je subjektivne i objektivne elemente ovog koncepta u presudi Tužilac protiv Duška Tadića. U ovoj presudi, koja je posebno značajna, MKSJ je dao reljefna razjašnjenja o suštini udruženog zločinačkog poduhvata (UZP). Žalbeno vijeće MKSJ je ustanovilo tri različite kategorije u okviru subjektivnog elementa (*mens rea*) i objektivnih elemenata (*actus reus*) kada je u pitanju ovaj institut. Tom prilikom je konstatovao : “ Žalbeno vijeće je mišljenja da je

---

<sup>21</sup> MKSJ, Žalbeno vijeće, Tužilac protiv Milana Milutinovića, Nikole Šainovića i Dragoljuba Ojdanića, IT-99-37-AR72, Odluka po prigovoru Dragoljuba Ojdanića na nenadležnost – udruženi zločinački poduhvat, 21.05. 2003., Par. 41

<sup>22</sup> Kaseze, A., “ Međunarodno krivično pravo“, 9.4.1. Učešće koje povlači odgovornost za sve radnje koje proizilaze iz zločinačkog plana., Oxford University press, 2003.

koncept zajedničkog plana kao oblik saučesničke odgovornosti čvrsto ukorijenjen u međunarodnom običajnom pravu i da ga pored toga potvrđuje, iako u implicitnom obliku, Statut Međunarodnog suda. Kad je riječ o objektivnim i subjektivnim elementima krivičnog djela, sudska praksa pokazuje da se taj koncept primjenjuje na tri različite kategorije slučajeva:

- 1) Prvo za slučajeve saizvršilaštva, kada svi učesnici u zajedničkom planu posjeduju istu zločinačku namjeru da počine krivično djelo (a jedan ili više njih odista i počine krivično djelo, sa namjerom). (UZP I)
- 2) Drugo, u takozvanim predmetima “koncentracionih logora“ gdje se potrebna mens rea sastoji od znanja o prirodi sistema zlostavljanja i namjere da se sprovede zajednički plan zlostavljanja. Ta namjera može se pokazati bilo direktno ili izvlačenjem zaključka iz karaktera ovlasti optuženog unutar logora ili organizacione hijerarhije. (UZP II)
- 3) Što se tiče treće kategorije slučajeva, primjena koncepta “zajedničke namjere“ umjesna je samo kad su ispunjeni sledeći uslovi u vezi mens rea: (i) namjera da se učestvuje u zajedničkom zločinačkom poduhvatu i da se individualno i zajednički sprovede zločinačka namjera tog poduhvata; (ii) predvidivost mogućeg počinjenja, od strane drugih pripadnika grupe, krivičnih djela koja ne predstavljaju cilj zajedničke zločinačke namjere. (UZP III)<sup>23</sup>

To znači da učesnici moraju imati namjeru, makar ona bila i improvizovana na licu mjesta, a da jedan ili više članova grupe zaista i izvrši zločin. Da bi se svi članovi grupe smatrali krivično odgovornim, neophodan je element predvidljivosti smrtnog ishoda učinjenog zločina.

---

<sup>23</sup> MKSJ, Presuda Žalbenog vijeća, Tužilac protiv Duška Tadića, IT-94-1, 26.01. 2000., Paragraf 220

Dakle, ovaj element zahtijeva stanje svijesti i svojevoljno pristajanje lica na takav ishod, tzv. dolus eventualis.

U istoj presudi MKSJ je precizno razjasnio objektivnu komponentu navedenih kategorizacija UZP: "Objektivni elementi (actus reus) ovog načina učestvovanja u jednom od krivičnih djela predviđenih Statutom (u vezi sa svakom od tri kategorije slučajeve) navedeni su kako slijedi : i. Više osoba. One ne moraju biti organizovane u vojnu, političku ili upravnu strukturu, kao što jasno pokazuju predmeti Essensko linčovanje i Kurt Goebell; ii. Postojanje zajedničkog plana, zamisli ili namjere koja predstavlja ili uključuje počinjenje krivičnog djela predviđenog Statutom. Nema potrebe da taj plan, zamisao ili namjera budu prethodno dogovoreni ili formulisani. Zajednički plan ili namjera može biti improvizovana na licu mjesta, a izvodi se iz činjenice da više osoba djeluje zajedno kako bi sproveli u djelo zajednički zločinački poduhvat.; iii. Učestvovanje optuženog u zajedničkom planu koji uključuje počinjenje jednog od krivičnih djela predviđenih Statutom. To učinjenje ne mora uključivati nizvršenje nekog konkretnog krivičnog djela iz jedne od tih odredbi (na primer, ubistvo, istrebljenje, mučenje, silovanje, itd.), nego se može sastojati u pomoći ili doprinosu izvršenju zajedničkog plana ili namjere".<sup>24</sup>

Zatim je koncizirao i subjektivne elemente navodeći distinkciju između tri kategorije UZP: "Nasuprot tome, element mens rea razlikuje se zavisno od kategorije zajedničkog plana o kome se radi. Što se tiče prve kategorije, traži se umišljaj da se izvrši određeno krivično djelo (a taj umišljaj dijele svi saizvršioc). Što se tiče druge kategorije (koja je, kao što smo gore primijetili, zapravo varijanta prve), traži se lična svijest o sistemu zlostavljanja (dokazana bilo eksplicitnim svjedočenjem bilo izvlačenjem razumnog zaključka na osnovu položaja vlasti optuženog), kao i namjera da se sprovede taj

---

<sup>24</sup> Ibid., Par. 227

zajednički dogovoren sistem zlostavljanja. Što se tiče treće kategorije traži se namjera da se učestvuje i sprovodi zločinačka aktivnost ili zločinačka namjera grupe i da se doprinese zajedničkom zločinačkom poduhvatu ili u svakom slučaju izvršenju krivičnog djela od strane grupe. Nadalje, do odgovornosti za krivično djelo različito od onog koje je dogovoreno zajedničkim planom dolazi samo ako je, u uslovima tog slučaja, bilo predvidivo da će jedan ili drugi pripadnici grupe počiniti takvo krivično djelo i optuženi je hotimično pristao na taj rizik<sup>25</sup>.

Presuda u slučaju Duška Tadića značajna je i iz razloga što je bila preteča nastanka doktrine UZP u međunarodnoj sudskoj praksi u kojoj je Sud po prvi put izložio elaborirani koncept ovog instituta, posebno imajući u vidu, kao što je prethodno rečeno, da formulacija *stricto sensu* udruženog zločinačkog poduhvata nije predviđena statutima međunarodnih krivičnih sudova pa ni Statutom MKSJ, već je nastala kao svojevrsan eksperiment MKSJ kroz predmet Tadić, a zatim bila pravni precedent koji je razvijan kroz mnoge druge presude. U tom smislu značajne su optužnice i presude u predmetima najviše rangiranih zvaničnika: Tužilac protiv Ratka Mladića, Tužilac protiv Radovana Karadžića, Tužilac protiv Slobodana Miloševića, Tužilac protiv Vojislava Šeselj, Tužilac protiv Ante Gotovine, i mnoge druge.

U predmetu Tužilac protiv Radovana Karadžića Pretresno vijeće je konstatovalo uslove koji tvore krivičnu odgovornost po osnovu učešća u UZP. "Da bi se zaključilo da je neki optuženi krivično odgovoran po osnovu svog učešća u bilo kojoj od tri kategorije UZP-a, moraju se dokazati sledeći elementi: (i) postojanje pluraliteta osoba koje djeluju u skladu sa zajedničkim ciljem; (ii) postojanje zajedničkog plana, zamisli ili cilja koji podrazumijevaju ili uključuju počinjenje zločina

---

<sup>25</sup> Ibid., Par. 228

predviđenih Statutom; i (iii) učešće optuženog u provođenju zajedničke zamisli i cilja“.<sup>26</sup>

Kao jedan od najilustrativnijih primera elementa pluraliteta lica osnovnog oblika UZP prezentovan je u optužnici u predmetu Tužilac protiv Prlića i drugih, a uz presudu je sudija Žan Klaudi Antoneti priložio izdvojeno mišljenje u kojem je, između ostalog, smatramo sasvim opravdano, prigovorio MKSJ na pojam UZP konstruisanog u praksi MKSJ koji kako navodi, nema nikakve logike ni sličnosti sa pojmom zajedničkog zločinačkog plana koji je standardizovan u praksi Vojnog tribunala u Nirnbergu a na koji se MKSJ poziva. Antoneti je sugerisao da hipoteza predvidivosti pukog “učešća“ lica u takvom poduhvatu nije dovoljno jasna i formulisana odrednica a zatim zaključio: “Vidimo, dakle, veliku razliku između prvobitnog pojma definisanog u Nirnbergu, koji zahtijeva formalnu pripadnost, i šire shvaćene sudske prakse u predmetu Tadić, koja zahtijeva samo učešće. Odakle tako različit stav sudija MKSJ-a? Radi li se tu o nastojanju da se “ide na ruku“ tužilaštvu tako što će mu teret dokazivanja biti olakšan jednom obavezom manje? Nemam odgovor na to pitanje ali se ono ipak mora postaviti“.<sup>27</sup>

MKSJ je u predmetu Tužilac protiv Jovice Stanišića i Franka Simatovića potvrdio stanovište da formalizovani oblik pluraliteta lica nije neophodan uslov čime je dodatno legitimizovao opravdane tvrdnje i sugestije sudije Antonetija, navodeći da: “Nije potrebno da lica koja učestvuju u zločinačkom poduhvatu budu organizovana u neku vojnu, političku ili administrativnu strukturu“.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> MKSJ, Presuda Pretresnog vijeća, Tužilac protiv Radovana Karadžića, IT-95-5/18-T, 22.03. 2016., Par. 561

<sup>27</sup> MKSJ, Pred Pretresnim vijećem, Tužilac protiv Jadranka Prlića et.al., IT-04-74-T, 29.05. 2013., Izdvojeno i djelimično izdvojeno mišljenje sudije Jean-Claudea Antonetti-ja, tom 6 od 6, str.118

<sup>28</sup> MKSJ, Presuda Pretresnog vijeća, Tužilac protiv Jovice Stanišića i Franka Simatovića, IT-O3-69-T, 30.05. 2013, Par. 1258 (u to smislu pogledati i predmete Tužilac protiv Gorana Hadžića, Milana Babića ...)



Postojanje elementa zajedničke namjere, plana ili cilja Sud je tretirao u predmetu Šainović i drugi razmatrajući status lica koje je u osnovi izvršilo actus reus zločina a nije fizički bilo učesnik u UZP. Tom prilikom je konstatovao: “Zaključak o tome može se izvesti iz činjenice da su optuženi ili neki drugi učesnik u udruženom zločinačkom poduhvatu tesno sarađivali s fizičkim ili posrednim izvršiocem kako bi pospešili ostvarenje zajedničkog zločinačkog poduhvata”.<sup>29</sup>

U pedmetu Tužilac protiv Miroslava Kvočke i drugih, Sud je naglasio da element kvalitativnog učešća mora predstavljati važan doprinos i da učešće mora biti značajno, pa se tako npr. lice koje radi u zatočeničkom logoru ne može automatski smatrati odgovornim. Značajnim učešćem: “Pretno vijeće smatra djelo ili propust koji poduhvat čine efikasnim i djelotvornim; na primer počinjenje nekog teškog zločina kojim se doprinosi cilju zločinačkog poduhvata predstavljalo bi značajan doprinos”.<sup>30</sup>

Drugi oblik izvršenja udruženog zločinačkog poduhvata naziva se još i “sistemski” zbog posebne komponente sistemskog zlostavljanja i simptomatičan je u tzv. “logorskim predmetima” kojima sudska praksa obiluje. Zajednički plan koji se odnosi na koncentracione logore ključni je element ovog oblika. U predmetu Mladić MKSJ je konstatovao: “Za drugi oblik UZP-a, koji se opisuje kao podvrsta prvog oblika, konstatovano je da je primenjiv u predmetima u kojima se tereti za krivična djela za koja se navodi da su ih počinili pripadnici vojnih ili upravnih jedinica poput onih kakve upravljaju koncentracionim logorima i sličnim “sistemima”.<sup>31</sup> U presudi Tužilac protiv Milorada Krnojelca, Žalbena vijeće se

---

<sup>29</sup> MKSJ, Presuda Pretresnog vijeća, Tužilac protiv Nikole Šainovića et.al., op. cit., Par. 101

<sup>30</sup> MKSJ, Presuda Pretresnog vijeća, Tužilac protiv Miroslava Kvočke et al., IT-98-30/1-T, 2.11. 2001, Par. 309

<sup>31</sup> MKSJ, Presuda Pretresnog vijeća Tužilac protiv Ratka Mladića, IT-09-92-T, 22.11. 2017., Par. 3559

osvrnulo na Optužnicu od pretpretresnog podneska u kojoj je definisano šest tački o dešavanjima u KP domu, iz kojih se može ustanoviti šest karakterističnih modus operandi ovog sistemskog oblika : “

- a) dugotrajno i rutinsko zatvaranje i zatočenje pripadnika druge nacije
- b) ponovljeno mučenje i batinjanje zatočenih lica
- c) brojna ubistva zatočenih
- d) čest i dugotrajan prisilni rad zatočenih
- e) uvođenje i održavanje nehumanih uslova u zatočeničkom objektu
- f) deportaciju i protjerivanje u nepoznata mjesta<sup>.32</sup>

Da izvršenje krivičnog djela ne mora biti unaprijed dogovoreno već da se ono može improvizovati na licu mjesta Sud je potvrdio u presudi Kvočka i drugi: “Žalbeno vijeće stoji na stanovištu da osoba ne mora imati službeni položaj u logoru niti mora pripadati osoblju logora da bi se smatrala odgovornom za učestvovanje u udruženom zločinačkom poduhvatu<sup>.33</sup> Dakle, u ovom obliku nije čak nužno da izvršilac bude neposredno prisutan licu mjesta izvršenja zločina već je dovoljno da je davao doprinos funkcionisanju logora.

Treći oblik predstavlja tzv. prošireni vid UZP a prema navodima Pretresnog vijeća u predmetu Tužilac protiv Ratka Mladića njega karakteriše: “zajednički zločinački plan da se djeluje na takav način da jedan počinitelj ili više sapočinalaca počine djelo koje, iako spada izvan okvira zajedničkog plana, jeste prirodna i predvidiva posljedica sprovođenja tog plana<sup>.34</sup>

---

<sup>32</sup> MKSJ, Presuda Žalbenog vijeća, Tužilac protiv Milorada Krojca, IT-97-25, 17.09. 2003., Par. 93

<sup>33</sup> MKSJ, Presuda Žalbenog vijeća, Tužilac protiv Miroslava Kvočke et al., op. cit., Par. 599

<sup>34</sup> MKSJ, Presuda Pretresnog vijeća, Tužilac protiv Ratka Mladića op. cit., Par. 3559

Specifičnosti udruženog zločinačkog poduhvata prema Rimskom statutu afirmisane su članom 25. Statuta kao “grupe sa zajedničkim ciljem“ a ne stricto sensu kao koncept udruženog zločinačkog poduhvata. Razlog tome je i tretman vinosti odnosno subjektivna odgovornost koja je propisana članom 30. Statuta. Iz tog razloga, grupa sa zajedničkim ciljem odgovara saizvršilaštvu, posrednom izvršilaštvu i ostalim oblicima odgovornosti te grupe. Analizirajući sudsku praksu Stalnog Međunarodnog krivičnog suda, nalazimo da je u predmetu Thomas Lubanga MKS “prihvio i posredno saizvršilaštvo kao oblik izvršilaštva“.<sup>35</sup> I pored toga što striktno ne prihvata konstrukciju UZP, stalni MKS uvažava pravna stanovišta koja su kroz bogatu praksu ustanovljavali ad hoc krivični Tribunali a posebno Tribunal za bivšu Jugoslaviju, posebno imajući u vidu da je ovaj Statut stupio na snagu skoro deceniju posle ustanovljenja ad hoc Sudova i donošenja njihovih Statuta. S druge strane, MKS ne izostaje u ukazivanju na relevanciju i kredibilitet odredbi predviđenih Rimskim statutom, posebno naglašavajući činjenicu da je pravna stanovišta proklamovana ovim Statutom ratifikovao veliki broja država pa samim tim i njegove odredbe predstavljaju opinio iuris njihovih pravnih sistema.

Ipak zbog kontradiktornosti u primjeni UZP u praksi MKSJ ali i drugih međunarodnih sudova, ali i višestrukim slabostima koje je kroz praksu pokazao, postoje mnogi prigovori i kritički stavovi ovom konceptu kako među domaćim tako i inostranim autorima. Jedan od posebno istaknutih autora koji je tumačio ovu doktrinu ističe se Kirs koji sasvim opravdano primjećuje da se koncept UZP kosi sa nekim fundamentalnim i kapitalnim institutima krivičnog prava (kao što su načelo krivice Nullum crimen sine culpa i individualna subjektivna odgovornost ali i sa esencijalnim načelom Nullum

---

<sup>35</sup> ICC, The Prosecutor versus Thomas Lubanga Dyilo, ICC-01/04-01/06, Confirmation of charges; MKS, Tužilac protiv Tomasa Lubange, Odluka o potvrđivanju optužnice, 29.01. 2007.

crimen nulla poena sine lege). Treći oblik posebno smatra diskutibilnim jer ocjenjuje da aspekt trećeg oblika udruženog zločinačkog poduhvata nije jasno definisan i da to vodi u pravnu neizvjesnost pa citira sudiju Wolfganga Schomburga koji je rekao da “koncept udruženog zločinačkog poduhvata kriminalizuje mens rea lica, bez sveobuhvatnog i konciznog actus reusa”.<sup>36</sup> Iz tih razloga, neophodno je temeljno tumačenje odredbi Rimskog statuta i njihovo razrađivanje i usaglašavanje sa propisima o saučesništvu kao obliku krivice.

Egzemplarna analiza mnogobrojnih neuobičajenih i neutemeljeno preinačenih prvostepenih presuda sa šturim i neargumentovanim obrazloženjima u nekim postupcima pred Haškim tribunalom (pogledati npr. predmet Tužilac protiv Milorada Krnojelca i nejednakost oružja u sudskom procesu između optuženog i Tužilaštva), nesumnjivo je pokazala da se ovaj koncept vrlo kontradiktorno, neujednačeno i nedosledno primjenjivao od strane prvostepenih Pretresnih ali i Žalbenih vijeća. Ipak, kao primarna primjedba jeste sporna utemeljenost odnosno nenormiranost udruženog zločinačkog poduhvata u primarnim i najznačajnijim pravnim instrumentima međunarodnih sudova, pa ovakav eksperimentalni proizvod MKSJ ostavlja prostora međunarodnim sudovima da proširuju elemente odgovornosti i kažnjivosti što često može dovesti do neopravdanih optuživanja i do ugrožavanja pravne sigurnosti.

A fortiori, rigidna primjena ove, smatramo isuviše fleksibilne konstrukcije, ipak može dovesti do ozbiljnih ugrožavanja kako osnovnih principa krivičnog prava tako i temeljnih prava čovjeka. Delegitimacija od proizvoljnog stvaranja normi međunarodnog krivičnog prava, kao i od političkih i svih drugih neoportunih interesa mora biti jedini put u procesu ostvarivanja krivične pravde.

---

<sup>36</sup> Kirs, E., “ Ante Gotovina i koncept udruženog zločinačkog poduhvata pred Haškim tribunalom“, Delkelet -Europa - South - East Europe International Relations Quarterly, Vol. 2. No.1., Proleće 2011, str. 5

## **Zaključak**

Poseban progres u ustrojstvu i afirmaciji ali i nadasve specifičnostima osnovnih supstrata međunarodnih krivičnih djela u užem smislu dala je pravosudna praksa dva ad hoc Tribunala, prvenstveno Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju ali, iako u znatno skromnijem obimu, i Međunarodnog krivičnog suda za Ruandu. Eksplikacija ovih zločina tumačena u duhu i modelu instrumentalne primjene pravila međunarodnog krivičnog prava pod ingerencijom ova dva Tribunala, zbog čega su, smatrano sasvim opravdano, nerijetko bili meta mnogobrojnih kritika, imala je široke implikacije u tretmanu međunarodnih zločina proklamovanih Rimskim statutom i u metodu koncipiranja i primjene krivičnih sankcija na njihove učinioce. U kontekstu toga, pored upitnog i kontroverznog načina osnivanja ovih sudova, zbog čega im se upućuju kritike na račun legalnosti i legitimnosti koje su široko prihvaćene, čini se da i danas postoje prilične poteškoće u pronalasku i minimalnog logicizma u razlozima i potrebi za osnivanjem ovih Sudova koji su navedeni u Rezolucijama Savjeta Bezbjednosti na osnovu glave VII Povelje OUN, tim prije što odluka o osnivanju nije donijeta na nivou Generalne skupštine OUN. Pored toga, istoriju postojanja čovječanstva uvijek su pratili sukobi ali sve do osnivanja ova dva ad hoc Tribunala međunarodna zajednica nije pokazivala preferencije za osnivanjem posebnih sudova. Takve aspiracije i strateška pretendovanja "velikih i moćnih" za uspostavljanjem mehanizama u dostizanju krivične pravde samo izuzetno i partikularno, kao što je bio slučaj bivše Jugoslavije, u potpunosti su dokazale predominaciju politike nad pravom a samim tim i pravdom.

Tvrđnje o eksperimentalno-instrumentalnom funkcionisanju i sijasetu nejednakosti, subjektivnosti i pristrasnosti u primjeni krivičnopravne norme od strane Tribunala, te prigovori o dijeljenju selektivne pravde posebno

su poduprte konstruisanjem nekih novih krivičnopравnih instituta koji do osnivanja Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju nisu bili koherentni materijalnoj regulativi međunarodnog krivičnog zakonodavstva.

Doktrina “udruženog zločinačkog poduhvata“ kao novi i svojevrsni pravni eksperiment ovog Suda izazvao je niz manjkavosti i slabosti kroz sudsku praksu. I pored tvrdnji MKSJ da se radi o sasvim legalnom krivičnopравnom institutu koji svoje korijene ima u međunarodnom običajnom humanitarnom pravu, nalazimo da takva trdnja nema utemeljenje niti pravnu potvrdu u bilo kojoj studiji niti međunarodnom pravnom instrumentu. Za takve tvrdnje Sud nije mogao tražiti pravni osnov ni u Nirnberškoj povelji na koju se često pozivao jer je Poveljom striktno naglašen uslov udruživanja lica na formalnom nivou. Naime, kod lica optuženih za udruženi zločinački poduhvat pred MKSJ nije postojao ni jedan formalni ugovor ili bilo kakav drugi instrumentarijum koji su potpisali a koji bi poslužio Sudu kao dokaz u cilju zajedničkog zločinačkog djelovanja. Pored toga, stvaranje i primjena udruženog zločinačkog poduhvata na fundamentu sudske prakse kao jedinog garantivnog izvora inkriminacije prava u tom slučaju u direktnoj opoziciji sa članom 38 Rimskog statuta koji jasno propisuje da su doktrina krivičnog prava i sudske odluke tek supsidijaran izvor prava u odnosu na primarne izvore odnosno međunarodne ugovore i konvencije.

Koncept udruženog zločinačkog poduhvata uzurpirao je i ključne principe krivičnog prava kao što su načelo zakonitosti i načelo individualne krivične odgovornosti iz razloga što je učestalost i standradizacija ovog spornog koncepta znatno proširila mogućnosti za krivičnu odgovornost potencijalnih učinilaca. Podsjećanja radi, primjena doktrine udruženog zločinačkog poduhvata nerijetko je dovodila do paradoksalnih situacija između Pretresnih i Žalbenog vijeća koja nisu na jedinstven i konzistentan način primjenjivali ovaj kontroverzni

koncept pa je takva proizvoljnost u radu ovih organa nerijetko produkovala čudna, neprecizna i pravno nedovoljno utemenjena obrazloženja u presudama ili pak preinačenja prvostepenih presuda u drugostepenim žalbenim postupcima. Slične implikacije ova doktrina imala je i u radu Tužilaštva Haškog tribunala, koje i pored isuviše ekstenzivne i jake uloge koju su uživali tužioci a koja je imanentna anglosaksonskom pravnom sistemu i u apsolutnoj je suprotnosti sa evropskokontinentalnim, koncept UZP uzrokovao je širok dijapazon nepreciznih i široko formulisanih optužnica koje su često bile koncipirane uz odsustvo vjerodostojnih dokaza pa su i postupci izvođenja dokaza obilovali kontradiktornostima i konfuznim percepcijama i zaključcima. Neizbježno je istaći faktički raskorak i činjenicu nesrazmjernosti u obimu materijala i resursa kojima je Tužilaštvo Tribunala raspolagalo a koje je u značajno većoj mjeri bilo obimnije u odnosu na restriktivnu dokumentaciju koja je bila dostupna konkretno optuženim licima. Ovakva primjena prava imala je, između ostalog, za posledicu ili nerazumno dugo trajanje postupaka, rutinsko i protivpravno držanje u pritvoru osumnjičenih, u nekim slučajevima i nevinih lica, ili pak donošenje nepravednih meritornih presuda čime je de facto urušavan princip pravne sigurnosti optuženih. Ovakvo postupanje često se moglo tumačiti i kao urušavanje pretpostavke nevinosti pa se nerijetko doživljavalo kao “presudom prije presude“, što je stavljalo pred Haški tribunal ozbiljne izazove u kontekstu poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda okrivljenih.

Revitalizacija specifičnog instituta komandne odgovornosti, koji je još od 1948. godine zbog niza kritika bio izobičajen i zamrznut, takođe se pripisuje političkoj dimenziji Haških tribunala. Kao obliku individualne krivične odgovornosti, ovom institutu a priori možemo prigovoriti širok spektar nejasnoća i problematičnosti vezano za njegovu pravnu prirodu, prvenstveno u kontekstu vinsti odnostno uslova mens rea odgovornih lica koji se reflektuju kroz postojanje

nužnosti o redefinisaniu ekspertize saznanja komandanta o radnjama svojih podređenih. Ekstenzivnim tumačenjem možemo zaključiti da se ponovna aktuelizacija instituta komandne odgovornosti može razumjeti u smislu jedinog mehanizma koji je kao rafinirano pravno sredstvo poslužio zapadnim silama za optuživanje funkcionera sa samog vrha državne vlasti bivše SRJ.

Zbog svega navedenog možemo konstatovati da je legalnost, funkcionisanje i administriranje krivičnopравниh normi kao prerogativa Tribunala opravdano kritikovana a prigovori dijeljenja selektivne pravde racionalni, logični i opravdani.

Neefektivnost i neefikasnost rada Tribunala možemo posmatrati i kroz kontinuirane tenzije u regionu jer Tribunal svojim presudama nije uspio da smiri animozitete, tenzije i verbalne sukobe između neprijateljskih strana, već se stiče utisak da ih je produbio. Neujdnačena i nepravična suđenja dala su legitimitet svakom od zavađenih naroda da ekskluzivno pravo žrtve prisvajaju selektivno i isključivo za svoju zajednicu. Neosporavajući činjenicu da su zločine vršile sve tri strane u sukobu, ali krivičnopравни tretman nije bio jednak za sve, što smatramo krucijalnim deformitetom u radu Tribunala.

Pored širokog opsega kritika i primjedbi, koje su utemeljene isključivo na argumentovanim činjenicama i koje su bile i ostale tema društvenog dijaloga, i pored nadasve nelogičnog, nekonzistentnog, tendencioznog i pomalo senzacionalnog funkcionisanja koji je za čudjenje, a contrario Haškom tribunalu ne možemo poreći renome pokretačkog agensa i uvertire u oživljavanju međunarodnog krivičnog i humanitarnog prava. Ni zakonodavni, ni nivo političke svijesti ni u jednoj od strana učesnica u ratu nije bio toliko razvijen da sudi za tako kompleksna krivična djela, a nacionalna zakonodavstva nisu bila spremna da obuhvate tako širok front zločina. Cjelishodnost rada Haškog tribunala za bivšu Jugoslaviju, i pored činjenice što je imao jurisdikciju stricto



sensu za sukobe na jednom vrlo ograničenom prostoru u odnosu na svjetske razmjere, ogleda se u tome što je sudski utvrdio mnoštvo činjenica i dao priliku hiljadama svjedoka da predoče i ekranizuju svoju priču. Ipak, nesumnjivo najveći doprinos ovog mehanizma vidimo u pravnoj dokumentaciji koja je u toku suđenja prikupljana na jednom mjestu zbog čega je postala istorijski dragocjena. Nasleđje Haškog tribunala koje obuhvata preko dva i po miliona transkribovanog materijala predstavlja riznicu međunarodne krivičnopravne baštine.

### **Summary**

The judicial practice of two ad hoc tribunals, primarily the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, but also, albeit on a much smaller scale, the International Criminal Tribunal for Rwanda, gave special progress in the organization and affirmation, but also, above all, in the specifics of the basic substrates of international criminal offenses in the narrower sense. The explanation of these crimes interpreted in the spirit and model of the instrumental application of the rules of international criminal law under the authority of these two tribunals, which is why, considered quite justified, they were often the target of numerous criticisms, had broad implications in the treatment of international crimes proclaimed by the Rome Statute and in the method of conception and application criminal sanctions on their perpetrators. In this context, in addition to the questionable and controversial way of establishing these courts, which is why they are criticized for their legality and legitimacy, which are widely accepted, it seems that even today there are considerable difficulties in finding minimal logic in the reasons and need for the establishment of these courts, which are listed in the Resolutions of the Security Council on the basis of Chapter VII of the OUN Charter, especially since the founding decision was not made at the level of the OUN

General Assembly. In addition, the history of the existence of humanity has always been accompanied by conflicts, but until the establishment of these two ad hoc tribunals, the international community did not show preferences for the establishment of special courts. Such aspirations and strategic pretensions of the "great and powerful" to establish mechanisms to achieve criminal justice only exceptionally and particularly, as was the case in the former Yugoslavia, fully proved the predominance of politics over law and therefore justice.

Claims about the experimental-instrumental functioning and the system of inequality, subjectivity and bias in the application of the criminal law norm by the Tribunal, as well as objections about the distribution of selective justice, were especially supported by the construction of some new criminal law institutes which, until the establishment of the Tribunal for the former Yugoslavia, were not coherent with the material regulation of the criminal legislation.

The doctrine of "joint criminal enterprise" as a new and unique legal experiment of this Court caused a number of shortcomings and weaknesses through judicial practice. Despite the claims of the ICTY that it is a completely legal criminal law institute that has its roots in international customary humanitarian law, we find that such a claim has no foundation or legal confirmation in any study or international legal instrument. For such claims, the Court could not look for a legal basis even in the Nuremberg Charter, which it often referred to, because the Charter strictly emphasized the condition of association of persons on a formal level. Namely, with the persons accused of joint criminal enterprise before the ICTY, there was not a single formal contract or any other instrument signed by them that would have served the Court as evidence for the purpose of joint criminal activity. In addition, the creation and application of a joint criminal enterprise on the basis of judicial practice as the only

guaranteed source of incrimination of law in that case is in direct opposition to Article 38 of the Rome Statute, which clearly stipulates that the doctrine of criminal law and court decisions are only a subsidiary source of law in relation to the primary sources that is, international agreements and conventions.

The concept of joint criminal enterprise usurped the key principles of criminal law, such as the principle of legality and the principle of individual criminal responsibility, due to the fact that the frequency and standardization of this controversial concept significantly expanded the possibilities for criminal responsibility of potential perpetrators. As a reminder, the application of the doctrine of joint criminal enterprise often led to paradoxical situations between the Trial and Appeals Chambers, which did not apply this controversial concept in a unique and consistent manner, so such arbitrariness in the work of these bodies often produced strange, imprecise and legally insufficient explanations in judgments or changes in first-instance verdicts in second-instance appeal procedures.

This doctrine had similar implications in the work of the Prosecutor's Office of the Hague Tribunal, which despite the excessively extensive and strong role enjoyed by the prosecutors, which is immanent in the Anglo-Saxon legal system and is in absolute contrast to the European continental one, the JCE concept caused a wide range of imprecise and broadly formulated indictments that were often conceived in the absence of credible evidence, so the procedures for presenting evidence were full of contradictions and confused perceptions and conclusions. It is inevitable to point out the factual disparity and disproportionality in the volume of materials and resources available to the Prosecutor's Office of the Tribunal, which is significantly more extensive in comparison to the restrictive documentation that was available specifically to accused persons. Such application of the law

resulted, among other things, in unreasonable length of proceedings, routine and illegal detention of suspects, and in some cases also innocent persons, or the passing of unjust judgments on the merits, which de facto undermines the principle of legal security of the accused. This kind of behavior could often be interpreted as a collapse of the presumption of innocence, so it was often perceived as a "judgment before the verdict", which posed serious challenges to the Tribunal in the context of respecting the basic human rights and freedoms of the defendants.

The revitalization of the specific institute of command responsibility, which was commonplace and frozen since 1948. due to a series of criticisms, is also attributed to the political dimension of the Hague Tribunals. As a form of individual criminal responsibility, we can a priori object to this institute for a wide range of ambiguities and problems related to its legal nature, primarily in the context of culpability or mens rea conditions of responsible persons, which are reflected through the existence of the necessity to redefine the expertise of the commander's knowledge of the actions of his subordinates. Through an extensive interpretation, we can conclude that the re-actualization of the institute of command responsibility can be understood in the sense of the only mechanism that served as a refined legal tool for Western powers to accuse officials from the very top of the state government of the former FRY.

Due to all of the above, we can conclude that the legality, functioning and administration of criminal law norms as a prerogative of the Tribunal has been justifiably criticized, and the objections to the distribution of selective justice are rational, logical and justified.

The futility and ineffectiveness of the Tribunal's work can also be seen through the continuous tensions in the region, because the Tribunal's judgments failed to calm the animosities, tensions and verbal conflicts between the hostile parties, but rather it seems to have deepened them. Unequal

and unfair trials gave legitimacy to each of the warring nations to appropriate the exclusive right of the victim selectively and exclusively for their community. Not disputing the fact that crimes were committed by all three parties in the conflict, but there was no criminal treatment equal for all, which we consider a crucial deformity in the work of the Tribunal.

In addition to the wide range of criticisms and remarks, which are based exclusively on well-argued facts and which were also the topic of social dialogue, and in addition to the above all illogical, inconsistent, tendentious and somewhat sensational functioning, which is surprising, and contrary to the Hague Tribunal, we cannot deny the reputation of the driving force agent and prelude to the revival of international criminal and humanitarian law. Neither the legislative nor the level of political awareness in any of the countries participating in the war was sufficiently developed to judge such complex criminal acts, and the national legislations were not ready to cover such a wide front of crimes. The expediency of the work of the Hague Tribunal for the former Yugoslavia, despite the fact that it had jurisdiction *stricto sensu* for conflicts in a very limited area compared to the world scale, is reflected in the fact that it judicially established a multitude of facts and gave the opportunity to thousands of witnesses to present and screen their the story. Nevertheless, we see the undoubtedly greatest contribution of this mechanism in the legal documentation that was collected in one place during the trial, which is why it has become historically valuable. The legacy of the Hague Tribunal, which includes over two and a half million transcribed materials, is a treasure trove of international criminal law heritage.



**Nina PERIŠIĆ** <sup>1</sup>

## **PREDNOST U PRIMJENI MEĐUNARODNOG PRAVA I PRAVA EU NA PRIMJERU FRANCUSKE**

Analiza uporednog ustavnog prava na tlu Evrope bila bi nemoguća bez posebnog osvrta na francusku ustavnost. Od perioda kada su ustavi u Francuskoj važili za „sezonsku robu”-era koja je uslijedila nakon revolucije, pa sve do danas, praćenje razvitka ustavnog prava u ovoj državi je za sve konstitucionaliste nezaobilazna stavka prilikom razmatranja ove oblasti u evropsko-kontinentalnom sistemu prava. U ovom radu poseban osvrt će biti dat na ono što je sa međunarodnopravnog aspekta i najbitnije, a to je primjena međunarodnog prava u Francuskoj kao i suprematija prava EU.

Međunarodnopravni poredak, kao što je poznato, zasniva se na međunarodnim ugovorima (u literature su ravnopravno u upotrebi i termini pakt, konvencija i slično)<sup>2</sup>, a ono što je ovdje od značaja jeste odnos normi iz tih akata u odnosu na unutrašnje pravo. Sa druge strane, pravo koje nastaje u okviru Evropske unije naziva se pravo Evropske unije ili komunitarno pravo te za njega važi niz specijalnih pravila koja važe u okviru poretka Unije i osiguravaju harmonizovanost i uniformnost u njihovoj primjeni u svim državama članicama.<sup>3</sup>

Taj se sistem sastoji od četiri cjeline koje, ujedno, čine četiri izvora prava: osnivački ugovori i pravni instrumenti,

---

<sup>1</sup> Saradnica u nastavi na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore, [ninaperisic@ucg.ac.me](mailto:ninaperisic@ucg.ac.me),

<sup>2</sup> Kreća, M., Međunarodno javno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2012., str.121.

<sup>3</sup>Vukadinović, R., D., Uvod u institucije i pravo Evropske unije, Kragujevac, 2010., str 123.

originarno komunitarno pravo, derivativno komunitarno pravo i komplementarno komunitarno pravo. Radi se o sistemu pravnih normi kojima se utvrđuju odnosi u koje stupaju fizička i pravna lica u Evropskoj uniji. Komunitarno pravo čine dvije grupe propisa i to: propisi kojima se uređuju organizaciona i pravna pitanja i propisi kojima se uređuju ekonomska pitanja u okviru Evropske unije.<sup>4</sup>

U daljem radu biće analizirani međunarodni ugovori kao izvor prava, prednosti prava EU u odnosu na nacionalno pravo, sa akcentom na to kako su ova pitanja uređena u pravnom sistemu Francuske.

### **Specifičnosti francuskog ustava**

Važeći Ustav Francuske iz 1958. godine poznat je i pod nazivom „Ustav pete republike“. Riječ je o po mnogo čemu specifičnom aktu donijetom u uslovima koji su nagovještavali čak i mogućnost državnog udara zbog alžirske krize<sup>5</sup>. Vremenski kontekst u kom je donesen, kompromisi koji su morali biti učinjeni zbog delikatne situacije u društvu u datom momentu, te praktičnost i fleksibilnost brojnih normi su doveli do zadovoljavajućeg rezultata-ovaj akt se u praksi pokazao kao sveukupno gledano dobro rješenje, koje je odoljelo testu vremena. Uz to, ne treba zanemariti ni da je cjelokupno francusko pravno nasljeđe uslovalo ovakvu prilagodljivost- naime, još iz vremena prije *Code Civile*-a kada je pravni sistem u Francuskoj bio najčešće opisivan kao “haotičan”<sup>6</sup>, svojevrsni ideal i zvijezdu vodilju u stvaranju održivog rješenja predstavljala je ideja o “...zakonu koji bi bio razumljiv običnim

---

<sup>4</sup> Košutić, B., Osnovi prava Evropske unije, 2014., Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 292.-314. str.

<sup>5</sup> Košutić, B., Uvod u velike pravne sisteme današnjice, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu; 2. izdanje, 2008., str. 100.

<sup>6</sup> Lobingier, Charles, S. “Napoleon and His Code” Harvard Law Review, vol. 32, no. 2, 1918, str. 115



Francuzima u mjeri dovoljnoj da shvate osnovne principe kojima se njihova država vodi.”<sup>7</sup>

Sadrži preambulu u kojoj se, pozivajući se na Deklaraciju o pravima i slobodama čovjeka i građanina iz 1789. proklamuje da je Francuska sekularna i demokratska država u kojoj suverenitet pripada narodu. Značaj ove Deklaracije, može se slobodno reći, prevazilazi značaj svakog pojedinačnog ustava Francuske, a njen uticaj osjeća se u mnogim njihovim odredbama i to ne samo deklarativno. Ona sadrži i fundamente za to doba potpuno inoviranog javnog prava koje je danas prihvaćeno ne samo u okviru francuskog ustava nego uopšteno svih modernih evropskih ustava. Pokazalo se i da su najmanje uspjeha i trajanja imali upravo oni ustavi koji su pokušavali udaljiti se od postulata Deklaracije. I sa te strana ustav V republike je ostvario blistav uspjeh-držeći se i onih prava pobrojanih u Deklaraciji kao nezaobilaznih, dodao je još i odredbu o posebnoj nužnosti i drugih političkih, ekonomskih i socijalnih načela-preuzeto iz preambule ustava iz 1946., „*Il proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après.*”<sup>8</sup>

Nesumnjivo je riječ o izvanrednom tekstu koji je kroz vrijeme pokazao i svoju prilagodljivost. U vezi sa tim nezaobilazno je spomenuti ime Šarla de Gola, koji je ne samo tvorac ovog ustava već i same pete republike. De Gol je smatrao da je sve što je Francuskoj potrebno već izloženo u Ustavu i da ne treba tragati za drugim rešenjima. Sistem uspostavljen njime se u praksi zaista pokazao kao efikasan u Francuskoj.

Ustavom je uspostavljen polupredsjednički sistem, a uloga parlamenta je značajno limitirana time što je članom 34 Ustava taksativno nabrojano koje sve oblasti može u

---

<sup>7</sup> Ibid, str. 131

<sup>8</sup> Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958

zakonodavnom smislu uređivati ovo tijelo-sve ostalo je rezervisano za Vladu, odnosno, sva materija koja ne spada u zakonski rezervat ima uredbodavni karakter. Uveden su dvije vrste uredbi, autonomne i izvšne.

Pozicija predsjednika u ovom sistemu se nalazi između njegove gotovo isključivo protokolarne funkcije u klasičnim parlamentarnim sistemima i njegovih ovlašćenja znatno većeg obima u predsjedničkom sistemu poput onog koji postoji u SAD-u, ali je umnogome približniji ovom drugom.<sup>9</sup> Član 16 Ustava mu, s jedne strane, daje vrlo široka ovlašćenja, koja su, međutim, nesumnjivo ograničena drugim odredbama poput onih o razlici običnih i organskih zakona, premoći međunarodnih ugovora nad unutrašnjim propisima i slično, čime se sužava prostor za zloupotrebe.

U pogledu onoga što je ujedno i tema ovog rada, a to je regulisanje odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava u ovom ustavu, od značaja je glava 6, odnosno preciznije njeni članovi 54 i 55 o kojima će dalje biti više riječi.

### **Monizam i dualizam u odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava**

U srži samog međunarodnog prava jeste upravo ova diskusija- jer, kako uopšte uspostaviti jedan efektivan međunarodni poredak ako bi se one odredbe koje se nađu u međunarodnim ugovorima morale usklađivati sa svakim pojedinačnim najvišim aktom država potpisnica? Jasno je da takve okolnosti ne bi dozvoljavale bilo kakav razvoj međunarodnog prava, a naročito ne njegov progresivan razvoj koji je proklamovan članom 13 Povelje Ujedinjenih nacija<sup>10</sup>. Stoga, odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava predstavlja izuzetno složeno teorijsko pitanje sa velikim praktičnim

---

<sup>9</sup> Martin A. Rogoff, "French Constitutional Law: Cases and Materials" – Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2010

<sup>10</sup> United Nations, Charter of the United Nations, 1945, glava IV

posledicama.<sup>11</sup> Ono što je jasno već na prvi pogled jeste da su stanovišta sa kojih nastupaju zagovornici i jedne i druge teorije umnogome uvezana sa njihovim političkim ideologijama-jasno je da je upliv interesa te vrste u međunarodno pravo ne samo uobičajen i očekivan već i prirodan, a sa čisto pravne tačke gledišta, izvjesno je da je jedino monistička koncepcija ona koja obezbjeđuje, koliko je to moguće, da međunarodno pravo zadrži makar onoliko snage i autoriteta koliko je neophodno da se poštovanje njegovih odredbi neometano odvija u svim državama potpisnicama međunarodnih ugovora. S druge strane, zamislimo situaciju gdje bi dualizam bio sveopšte prihvaćena koncepcija bez ikakvih ublažavanja-jasno je da bi većina akata u međunarodnom pravu doživjela neslavnu sudbinu ustava EU, donijetog 2004. godine i nikada ratifikovanog u svim državama članicama. Pojednostavljeno rečeno, prilagođavanje svih međunarodnih ugovora odredbama svakog unutrašnjeg prava nije svrsishodno u kontekstu razvitka tog poretka.

Svakako je više nego očito da u ovoj odbrani integriteta međunarodnog prava ne smijemo zanemariti jedan tako značajan aspekt kao što je pitanje suvereniteta država. Međutim, tu se otvara još jedan predmet koji bi zahtijevao opširniju opservaciju a tiče se shvatanja samog pojma suvereniteta i kako se to odražava u praksi. Ovdje je dovoljno navesti bazične postulate na kojima dva najveća zagovornika monizma-Ros, i dualizma-Kelzen, temelje svoje stavove<sup>12</sup>(u kontekstu debate o tome koji je od ovih stavova ispravan, treba se vratiti na povezanost shvatanja ove tematike sa onim što je ideološka odrednica autora, jer i na primjeru nesaglasja ova

---

<sup>11</sup> Đurović, D. (2009). Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava u pravnom poretku republike Srbije. Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 57(2), 338-353.

<sup>12</sup> Krešić, M., Nacionalno ili međunarodno pravosuđenje kao nužan element međunarodnog prava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991), str. 819.

dva velika pravna teoretičara, a poznajući njihov cjelokupan rad i njihova stanovišta uopšte o pojmovima države i prava jasno je da nijedan od njih nije u zabludi u pravno-teorijskom smislu, ali praktične posledice ovih stavova su ono što je centar razdora).

Ros u svojoj teoriji lako rešava problem neusaglašenosti normi unutrašnjeg i međunarodnog poretka-za njega su to dva odvojena pravna sistema, te stoga ništa neobično ne nalazi u tome da postoji diskrepanca među njima.<sup>13</sup> Kelsen u svojim razmatranjima iste tematike takođe ne nalazi spornim to mimoilaženje, navodeći da ono može postojati i u jednom nesporno i po svim kriterijumima jedinstvenom sistemu kakav je unutrašnji pravni poredak te daje primjer očito nezakonite presude koja opet egzistira u pravnom poretku dok ne bude ukinuta. Sa tog aspekta, samo postojanje norme unutrašnjeg poretka suprotne regulativi iste te oblasti u međunarodnom poretku nije nerješiv problem ali bi on povlačio izvjesne represalije koje opet ne ometaju činjenicu da takva norma postoji u poretku-kako on navodi, „odnos međunarodnog prava prema takozvanoj normi pravnog poretka pojedinačne države, koja je protivna međunarodnom pravu, isti je kao i odnos nekog ustava pojedinačne države koji - recimo u svom katalogu osnovnih prava - određuje sadržaj budućih zakona prema nekome zakonu koji povređuje ta prava, pa je zato protivustavan; pretpostavivši da taj ustav, kao što je većinom slučaj, ne ustanovljuje nikakav postupak u kojem se zakoni mogu poništiti iz razloga njihove protivustavnosti, nego se ograničava na mogućnost da izvjesne organe, zbog donošenja takozvanog protivustavnog zakona, pozove osobno na odgovornost.”<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Ross, A. Textbook of International Law, Clark, New Jersey, 2006., str. 62.

<sup>14</sup> Kelsen, H., Problem suverenosti i teorija međunarodnog prava - prilog jednoj čistoj teoriji prava, Službeni list SCG, Beograd, 2003., str. 254.

Kao poseban aspekt ove problematike javlja se i postojanje međunarodnog pravosuđa, jer, jasno je, bez sankcije za one koji krše kakvu pravnu odredbu ista ne bi ni bila pravna odredba, već pravilo neke sasvim druge prirode. U korist postojanja međunarodnog pravosuđa postoje ubjedljivi argumenti, a i sasvim je jasno zašto se nacionalnom sudstvu jedna takva uloga kao što je odlučivanje o međunarodnopravnim normama ne bi mogla u takvom punom smislu povjeriti. Jedan od suštinskih razloga jeste to što ne bi bilo svrsishodno nacionalne sudove stavljati u „what if“ situaciju izigravanja međunarodnih sudova gdje bi oni trebali logicirati: kako bi takav organ, kad bi postojao, donio odluku o nekom sporu primjenom prava koje bi takav međunarodni organ smatrao presudivim. Kad bi se presudivost međunarodnog prava razmatrala samo iz aspekta nacionalnog organa, tada bi test presudivosti međunarodnog prava bio rezultat društvenih okolnosti u kojem djeluje taj nacionalni sudski organ, pa on ne bi bio u stanju primijeniti objektivno međunarodno pravo. Samo međunarodni organ može objektivno primijeniti međunarodno pravo. Svako povjeravanje takve uloge nacionalnom pravosuđu samo bi još evidentije pokazalo i ovako očitu istinu, a to je da se takav organ teško može izdvojiti iz društva u kojem su ti sudovi nastali i u čijim okvirima funkcionišu, što bi opet u praktičnom smislu imalo nesagledive posledice i urušavanje međunarodnopravnog poretka.<sup>15</sup>

Iako se, dakle, ne može u potpunosti odbaciti kao nevaljana dualistička teorija (u prilog tome govori da je izuzev država Beneluksa rijetko koja druga država bila voljna prihvatiti monizam u najčistijem obliku, pa se stoga on obično primjenjuje sa određenim korektivima), jasno je da ako nastupamo iz ugla „branitelja“ ionako ugroženog i često u

---

<sup>15</sup> Krešić, M., Nacionalno ili međunarodno pravosuđenje kao nužan element međunarodnog prava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991), str. 820.-821.

pitanje dovođenog sistema normi međunarodnog prava, nikako ne bismo mogli podržati njegovo dalje podrivanje potkrijepljeno često iskrivljenim pogledima na pojam suvereniteta. Jedan od razloga za to jeste upravo činjenica da ono što se ovdje smatra svojevrsnom „zaštitom nacionalnih interesa“ često biva podloga za sprovođenje određenih političkih agendi, pa se malo šta u pravnoteorijskom smislu korisno može izvući iz ovih shvatanja. Naprotiv, čini se da su argumenti koje nudi samo pokušaji, da se pod plaštom naizgled pravne argumentacije, opravda onaj koncept shvatanja međunarodnog prava, koji zapravo znači njegovu negaciju.<sup>16</sup>

### **Primat međunarodnog prava u francuskom pravnom sistemu**

Glava 6 ustava Francuske, iako ne previše obimna i sastavljena od četiri člana koja regulišu ovlašćenja predsjednika u pogledu međunarodnih sporazuma, postupak sa mirovnim i privrednim sporazumima od posebnog značaja, ustavne revizije radi ratifikacije i princip reciprociteta, izazvala je brojne debate i nedoumice upravo u pogledu toga da li se ovdje radi zapravo o monističkom ili dualističkom principu. Na prvi pogled sasvim je jasna odredba iz člana 55 koja kaže da propisno ratifikovani međunarodni sporazumi imaju primat nad unutrašnjim propisima (*Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois*<sup>17</sup>) ipak izaziva određena dovumljenja kada se sagleda zajedno sa članom koji mu prethodi i u kom se kaže da, ako po zahtjevu predsjednika republike, premijera, ili po zahtjevu najmanje 60 senatora, čuveni francuski „le Conseil constitutionnel“-Ustavni savjet,

---

<sup>16</sup> Ganić, S. „Šta se krije iza dualističko-monističke debate u međunarodnom pravu?“, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad 2017, vol. 51, br. 1, str. 143–155

<sup>17</sup> Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958

koji po samom ustavu ima značajna ovlašćenja (regulisana u glavi 7), donese odluku u kojoj se utvrđuje da neki međunarodni sporazum sadrži odredbu suprotnu ustavu Francuske, taj sporazum ne može biti ratifikovan bez izmjene ustava.

Jasno je da iako odredba o priznavanju veće snage ratifikovanim međunarodnim ugovorima u odnosu na nacionalne zakone ukazuje na klasičan monistički pristup, činjenica je da nikakav međunarodni ugovor niti bilo koji nadnacionalni izvor prava poput sekundarnog prava EU ili odluka Savjeta bezbjednosti UN ne može proizvoditi pravna dejstva na teritoriji Francuske ako je u suprotnosti sa njenim ustavom.<sup>18</sup> To bi više ukazivalo na to da ustav Francuske prihvata dualistički pristup. Ova dva člana su stoga na prvi pogled u svojevrsnoj koliziji koja je izazivala nedoumice u praksi francuskih državnih organa.

U tom smislu poseban značaj ima odluka Kasacionog suda Francuske od 24. maja 1975.<sup>19</sup> godine u slučaju *Société des cafés Jacques Vabre* kojom je isti priznao primat prava EZ. Međutim, sa druge strane se Državni savjet tek 1989. u slučaju *Nicolo*<sup>20</sup> gdje se radilo o organizaciji evropskih izbora u skladu sa Ugovorom o EEZ riješio prikloniti istovjetnom mišljenju po kom se priznaje primat aktima sekundarnog prava zajednice. Treba naglasiti i da Državni savjet nema identičan pristup u odnosu na direktive EU, o čemu će biti više riječi u dijelu vezanom za primjenu prava Evropske unije.<sup>21</sup>

Kada donosimo sud o tome da li je Francuska prihvatila jedan ili drugi princip, mora se prvo uzeti u obzir da ćemo teško bilo gdje pronaći odredbe koje ukazuju na potpuno čist

---

<sup>18</sup> Košutić, B., Uvod u velike pravne sisteme današnjice, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu; 2. izdanje, 2008., str. 133.

<sup>19</sup> Kasacioni sud, 24. maj 1975., *Société des cafés Jacques Vabre*

<sup>20</sup> Državni savjet, 20. oktobar 1989., p.190, *Nicolo*

<sup>21</sup> Košutić, B., Uvod u velike pravne sisteme današnjice, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu; 2. izdanje, 2008., str.134

monistički pristup: u Velikoj Britaniji međunarodni propisi stiču pravnu snagu tek implementacijom u formi zakona, koji potom regularno egzistiraju u pravnom sistemu, u Njemačkoj iako je načelno prihvaćen primat međunarodnog prava postoje značajni izuzeci u pogledu onih akata koji se tiču međunarodnih političkih odnosa ili nacionalne legislative, u Švedskoj je prihvaćen mješoviti pristup znatno bliži dualizmu ali koji zbog obazrivosti parlamenta prilikom donošenja zakona i izbjegavanja njihove eventualne kolizije sa međunarodnim aktima odlično funkcioniše u praksi. Ni francuski pristup, dakle, ne moramo svrstavati striktno na jednu ili drugu stranu, što evidentno ne čine ni sudski i drugi organi u samoj Francuskoj, ali čak i samim jezičkim tumačenjem normi iz glave 6 jasno je da Francuska štiti svoj poredak apsolutnim odbacivanjem mogućnosti da bilo kakav akt nesaglasan sa ustavom bude primjenjivan. Ostavljen je, svakako, prostor da se ustav revidira u potrebnim okvirima kako bi se takva nesaglasnost otklonila, što smo imali prilike vidjeti prilikom ratifikacije Amsterdamskom ugovora, čije je stupanje na snagu kasnilo upravo zbog Francuske-ona je kao poslednja država potpisnica deponovala svoje ratifikacione instrumente tek nakon revizije ustava pa je Amsterdamski ugovor donesen 1997. stupio na snagu tek 1. maja 1999. godine. Ovo je, svakako, izazvalo buru među političkim subjektima u Evropi-pitanje obima nacionalnog suvereniteta je u tom momentu bilo i dalje vrlo osjetljivo u okviru Unije, ali i brojne diskusije među pravnicima, međutim, Ustavni savjet se čvrsto držao stava da je neophodno revidirati ustav.

### **Princip primata komunitarnog pravnog sistema Evropske unije nad nacionalnim**

Da bi pojedinci mogli imati koristi od principa neposredne primjene i direktnog dejstva komunitarnih propisa, mora postojati garancija da nacionalni sudovi država



članica EU daju prednost primjeni komunitarnom pravu u odnosu na nacionalne propise.<sup>22</sup>

Upravo odatle i potiče princip primata tj. nadnacionalnosti komunitarnog pravnog sistema. Mnogi autori ga s pravom nazivaju i princip superiornosti.<sup>23</sup> Ovaj princip proističe i čvrsto je vezan za principe neposredne primjene i direktnog dejstva komunitarnih normi.

Jednostavnim rečnikom, pravni sistem EU tj. komunitarni propisi imaju prednost nad nacionalnim pravima država članica i to: odredbe osnivačkih ugovora, sekundarno komunitarno zakonodavstvo (uputstva, uredbe i odluke), međunarodni sporazumi i opšti principi komunitarnog prava. Kada se definiše princip primata komunitarnog prava nad nacionalnim, podrazumeva se kompletan nacionalni pravni sistem država članica, počev od njihovih ustava, preko zakona i svih podzakonskih akata na nacionalnom nivou. To praktično znači da se obavezujuća snaga pravnog sistema EU prostire na sve nivoe nacionalnih normi (ustavne, regionalne, lokalne). U slučaju usvajanja nacionalnog propisa suprotnog komunitarnom pravilu ili kod primjene nacionalnih mjera koje krše komunitarne propise, nacionalni zakonodavac mora ukinuti takve nacionalne mjere i propise.<sup>24</sup>

Uprkos velikom značaju ovog principa, komunitarno zakonodavstvo ne sadrži eksplicitno odredbu o tome. Evropski sud pravde je svojom čuvenom presudom „*Costa v ENEL*”<sup>25</sup> početkom 60-tih godina ozvaničio princip primata komunitarnog prava: „Prioritet komunitarnog prava potvrđen je odredbama čl. 189. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ), formulacijom da su uredbe obavezujuće i

---

<sup>22</sup> Spalević, Ž., Pravo EU-Sistem prava vezan za evropsko tržište i unifikacija prava zemalja članica, Univerzitet Singidunum, str.4

<sup>23</sup> Vukadinović, R. , „Pravo EU”, Beograd, 2006, str. 156

<sup>24</sup> Košutić, B., Osnovi prava Evropske unije, 2014., Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str 312.

<sup>25</sup> Sud Evropske unije, 15. jul 1964. - Flaminio Costa v E.N.E.L..

direktno primjenljive u svim državama članicama. Ovakva odredba, koja nije ničim uslovljena, ostala bi bez ikakvog značaja ako bi država mogla jednostrano poništiti njeno dejstvo putem legislativnih mjera kojima bi se priznala superiornost nad komunitarnim pravom. ”

Principom primata komunitarnog nad nacionalnim pravom država članica obezbjeđuje se takođe i jednoobrazna primjena pravnog sistema EU u svim državama članicama. Bez principa superiornosti komunitarnog prava, funkcionisanje institucija EU bi bilo ugroženo, a intenziviranje integracionih kretanja u okviru EU i van Unije ne bi bilo moguće.

Pravna posljedica principa primata komunitarnog prava ogleda se u slučaju njenog sukoba sa nacionalnom normom. Naime, čak i kad je nacionalna norma donijeta poslije komunitarne, dolazi do obaveznog ukidanja nacionalne norme u slučaju kolizije sa komunitarnim propisom. Štaviše, nijedan novi nacionalni propis ne može biti donijet ako je suprotan komunitarnim pravilima.

Sud je potvrdio ovaj princip i u odnosu na nacionalne ustavne norme država članica. Tome su se u praksi dugi niz godina protivile Francuska, Nemačka i Italija, čiji su ustavni sudovi u mnogo slučajeva odbili da primijene princip primata komunitarnog prava, a posebno kada se radilo o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda. Tako je u oktobru 1993. godine Ustavni sud Nemačke u svojoj presudi povodom Ugovora o EU iz Mاستrihta potvrdio svoju nadležnost u pitanjima zaštite ljudskih prava i sloboda, koju vrši u saradnji sa Evropskim sudom pravde, te na ovaj način osporio primat komunitarnog prava u pitanjima zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda.<sup>26</sup>

Nasuprot tome, Evropski sud pravde je u svojoj praksi insistirao na ocjeni da primat komunitarnog prava potiče iz

---

<sup>26</sup> Savezni ustavni sud Njemačke, 12. oktobar 1993., Maastricht

samog duha osnivačkih ugovora o Evropskim zajednicama i autohtonih principa komunitarnog pravnog poretka kao autnomnog sistema, a ne iz odredbi nacionalnih ustava država članica. Sud je posebno isticao da je komunitarno pravo potpuno nezavisno od zakonodavnih akata država članica.

Proističe zaključak da je problem dosljedne primjene principa primata komunitarnog prava usko vezan sa odgovorom na pitanje do koje mjere su države članice spremne da se odreknu svojih suverenih ovlašćenja, posebno onih koja potiču iz nacionalnih ustava. Na ovo pitanje praksa funkcionisanja EU nije dala definitivan odgovor, ali time pravni značaj i primjena principa nadnacionalnosti tj. prednosti komunitarnog nad nacionalnim pravom nije umanjena.<sup>27</sup>

Sud pravde je u više slučajeva jasno afirmisao princip supremacije ili primata evropskog prava nad unutrašnjim.

Princip prioriteta evropskog prava odnosi se kako na unutrašnje pravo tako i na obaveze koje su države članice preuzele prema trećim državama. Drugim riječima cjelokupno evropsko pravo mora, prema stavovima Suda pravde, imati prioritet nad ukupnim nacionalnim pravom, bez obzira kada je donešeno.<sup>28</sup>

Institucije Unije ne raspolažu ovlašćenjem da ponište ili proglase neprimenljivim pojedine odredbe nacionalnog prava koje su u suprotnosti sa pravom Unije. Prethodno pomenute doduše mogu da pokrenu tzv. Akciju zbog neizvršenja čiji je cilj da utvrdi nespojivosti nacionalnog, sa pravom Unije i da obavežu državu članicu da ih ukloni. Međutim, Sud pravde je otišao korak dalje u afirmisanju načela prvenstva prava nekadašnje Zajednice. Upravo je aktivnost ovog suda postala svojevrsni osnov za davanje primata pravu EU u odnosu na nacionalno, jer njegov jasno zauzet stav po ovom pitanju ne ostavlja previše prostora državama za iznalaženje bilo kakvih

---

<sup>27</sup>Gasmi, G., Pravo i osnovi prava Evropske unije, Beograd, 2010., str.144

<sup>28</sup>Rajko Milović, Radoje Korać i Zoran Rašović, Evropsko pravo i pravo u Crnoj Gori, Podgorica, 1999., str.93

razloga kojima bi opravdali nedavanje primata propisima EU. Jasno je da bi samo funkcionisanje zajednice bilo otežano kada stvari ne bi funkcionisale na taj način i zato ESP ima esencijalnu ulogu u ovome poslu.

Od posebnog značaja je presuda "*Simmenthal*" (106/77)<sup>29</sup> u kojoj Sud nedvosmisleno obavezuje sve nacionalne sudove država članica da, u slučaju suprotnosti između normi komunitarnog prava i akata nacionalnog prava, u cjelosti primjenjuju komunitarno pravo i zaštite prava koje ovo dodjeljuje pojedincima, odnosno da ostave neprimijenjenim sve suprotne odredbe nacionalnog prava bez obzira na njihovu prirodu (zakoni, uredbe, pojedinačni akti).<sup>30</sup> Ovim je jasno potvrđena doktrina suprematije nadnacionalnih pravnih izvora koje stvara Evropska unija.

### **Primjena komunitarnog zakonodavstva u državama članicama – dejstvo direktiva Evropske unije**

U okviru prednosti primjene komunitarnog nad nacionalnim pravom, postavlja se pitanje pozivanja Evropskog suda pravde na efikasnost i krajnji cilj komunitarnih propisa koji uspostavljaju određena prava pojedinaca na osnovu komunitarnih direktiva. Direktive nisu neposredno primjenljive, već ostavljaju izbor metoda i oblika njihove primjene na volju nacionalnim organima, kako bi određena pravna obaveza bila uspostavljena u državama članicama u datom roku. Upravo iz tog razloga se pojedinci i ne mogu pozivati na komunitarne direktive pred nacionalnim sudovima, jer nemaju direktno dejstvo.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup>Sud Evropske Unije, 09. mart 1978., *Simmenthal v Commission of the European Communities*

<sup>30</sup>Zečević, S., *Institucionalni sistem i pravo Evropske unije*, str. 526

<sup>31</sup> Lenaerts, Nuffel, P. V., & Bray, R. *Constitutional law of the European Union*. Sweet & Maxwell. 1999., str. 102.

Evropski sud pravde je ipak predvidio da i komunitarne direktive imaju direktno dejstvo kad istekne period za njihovu implementaciju. U praksi je dužnost nacionalnog suda pred kojim se pojedinac poziva na komunitarnu direktivu, da odredi da li konkretna nacionalna mjera pada izvan granica nadležnosti države članice, tj. da li je data država zloupotrebila svoje diskreciono pravo prilikom primjene komunitarne direktive. Proces prenosa komunitarnih direktiva u nacionalne pravne sisteme država članica, često je u praksi praćen različitim teškoćama. Usvajanje nacionalnog propisa ili mjere koja uspostavlja prava i obaveze predviđene komunitarnom direktivom nužno je povezano sa procesom usvajanja te direktive tj. pregovorima o tome kako će konkretne formulacije glasiti. Ovi tzv. „pregovori” se u suštini odvijaju u okviru procesa donošenja te direktive, te od njihovog ishoda zavisi i proces primjene usvojene direktive. Ukoliko u procesu usvajanja nije došlo do pravilnog formulisanja direktive od strane država članica, naravno da će i proces njene primjene biti znatno otežan.

Iz navedenog proizilazi da proces primjene komunitarne direktive mora biti pripreman u kontinuitetu paralelno sa njegovim formulisanjem u procesu usvajanja. Slikovit je upravo primjer Francuske koji ukazuje na potrebu da službenici iz vladine administracije koji su zaduženi za predlog nacionalnih propisa i mjera, treba da budu uključeni i u rane faze formulisanja komunitarne direktive.

Odgovarajuća koordinacija na nacionalnom nivou država članica je vrlo značajna. Stoga je bitno identifikovati što prije političke teškoće koje se mogu javiti u državi članici u procesu primjene komunitarnog uputstva. Procjena posljedica predložene komunitarne direktive u državi članici je stoga neophodna. Globalno sagledavanje i procjena koje su očekivane pravne i tehničke posljedice (impact assessment) čitavog niza odredbi predloga direktive potrebno je radi

eliminisanja njenih potencijalno problematičnih odredbi u procesu usvajanja. Na nacionalnom nivou to zahtijeva konstantnu koordinaciju nadležnih tijela.<sup>32</sup>

### **Usvajanje direktiva na primjeru Francuske**

U Francuskoj se usaglašavanje stavova različitih ministarstava o predlogu komunitarnog uputstva vrši u okviru kabineta premijera - odjeljak za EU. Na taj način se stav Francuske o određenom uputstvu EU prethodno razmatra interno na inter-ministarskim sastancima pod okriljem kabineta premijera. Još u ranoj fazi usvajanja buduće direktive i njenog formulisanja od strane Komisije EU<sup>396</sup>, nadležna ministarstva zauzimaju stav o predlogu buduće direktive. U slučaju teškoća postizanja usaglašenog stava o poziciji Francuske, kabinet premijera zakazuje sastanak na kome se donosi konačni stav, koji će biti prezentiran na nivou EU od strane Stalnog predstavnika Francuske u Briselu (KOREPER). Uobičajeno je da predstavnici ministarstava koji će biti zaduženi za primjenu direktive, učestvuju na sastancima Savjeta ministara EU kod odlučivanja o njegovom usvajanju.

Posle usvajanja predloga direktive EU od strane Komisije kao njenog ovlašćenog predlagača, postoji jasna potreba za procjenom budućih pravnih i tehničkih konsekvenci predloženog propisa, kako sa političkog, tako i sa tehničkog stanovišta u državama članicama (Policy Impact Assessment). Tako npr. administracija Velike Britanije ima razvijen sveobuhvatni instrument procjene mogućih efekata promjene određene nacionalne politike, koja se zahtijeva usvajanjem komunitarne direktive. Takođe se razmatra opseg mogućnosti za primjenu budućeg propisa EU na nacionalnom nivou. Ovaj instrument, nazvan: procjena regulatornog uticaja (Regulatory

---

<sup>32</sup> Gasmi G., "Pravo i osnovi prava Evropske unije", Beograd, 2010., str. 99

Impact Assessment – RIA) primjenjuje se za bilo koju vrstu novog zakonodavstva, uključujući i predloge komunitarnih direktiva u Velikoj Britaniji. Posebno kod procjene direktiva EU, RIA ima za cilj da definiše mogući uticaj predloga uputstva i otuda da olakša zauzimanje pozicije vlade Velike Britanije prilikom usvajanja ovog komunitarnog akta na nivou EU.<sup>33</sup>

U Francuskoj se ova procjena vrši tokom tri mjeseca počevši od momenta objavljivanja predloga direktive od strane Komisije. Postoji dokument obrazac o proceni uticaja budućeg komunitarnog zakonodavstva na pravni sistem i ekonomske tokove Francuske, koji treba da popuni svako od nadležnih ministarstava tokom ova tri mjeseca. Zatim se ovaj obrazac dostavlja kabinetu premijera i nadležnim komitetima Parlamenta. S obzirom da Komisija EU može mijenjati predlog direktive tokom procesa njenog usvajanja, sam obrazac o procjeni pravnih i tehničkih efekata budućeg komunitarnog zakonodavstva na nacionalnom nivou mora biti redovno dopunjavane. Obrazac treba da obezbedi sledeće informacije:

- kontekst u okviru koga se buduća direktiva EU predlaže (pregled postojećeg zakonodavstva EU, zašto se predlaže novi predlog, itd.);
- nacionalni propisi koji su na snazi od značaja za pitanja obuhvaćena budućom direktivom EU;
- doprinos predloga direktive EU postojećim relevantnim nacionalnim propisima;
- koji su prihvatljivi, a koji neprihvatljivi aspekti predloga direktive EU sa nacionalnog stanovišta Francuske;
- pregled nacionalnih propisa koje treba promjeniti i uskladiti sa budućom direktivom EU posle njenog usvajanja.<sup>34</sup>

U praksi nije problem odrediti pravne efekte buduće direktive EU, odnosno koje nacionalne propise treba uskladiti

---

<sup>33</sup>Ibid., str. 144

<sup>34</sup>Ibid

sa njom. Problem nastaje kod definisanja socijalnih, ekonomskih i ekoloških posledica budućeg zakonodavstva EU na nacionalnom planu. Ukoliko se od države članice i zatraži da izvrši izmjene nacionalnih propisa u nekoliko oblasti, proces primjene novousvojenog komunitarnog zakonodavstva će sljedstveno biti dugotrajniji i teži. Upravo odatle potiče značaj kontrole primjene zakonodavstva EU na nacionalnom nivou država članica. Ova kontrola obuhvata pravne i aministrativne (organizacione) aspekte implementacije. Pravni aspekti odnose se na utvrđivanje koji nacionalni propisi i mjere treba da budu donjeti radi primjene direktive EU u konkretnoj oblasti (da li su to zakoni ili podzakonski akti) i u kom roku. Administrativni aspekti usmjereni su na rješavanje mogućih konflikata nadležnosti između različitih ministarstava na nacionalnom nivou, zaduženih za primjenu direktive EU.

Na sve ovo uticaja imaju i društvena obilježja francuskog multikulturalizma odnosno sekularizam kao zvanična politika, koncept neutralnog francuskog građanina, i stroga podjela na javnu i privatnu sferu.

Ova tri obilježja manifestuju se kroz praksu multikulturalizma koja podrazumeva prava i slobode garantovane u javnoj sferi za sve članove društva – francuske građane, i izmeštanje privatnih identitetskih opredeljenja, na osnovama porijekla i etničke pripadnosti, religije, jezika, rase, u privatnu sferu, izvan javnog života društva. Univerzalna javna sfera francuskog društva treba da bude neutralna i sekularna, apolitična u smislu identiteta i etno-nacionalnih, konfesionalnih i kulturnih partikulariteta. Apolitičnost javne sfere znači da se u sferi javnih politika pripadnici svih identiteta smatraju francuskim građanima, uz zahtev da prihvate francuski građanski identitet i vrijednosti sekularne



republike, dok se na području privatnosti ne poništavaju međugrupne razlike niti se zahteva njihovo ukidanje.<sup>35</sup>

### **Rezime**

Prvi zaključak, koji je evidentan ali nezaobilazan, jeste koliko je pravni sistem Francuske do perfekcije doveo ono što je u srži evropsko-kontinentalne, ili, kako je nekim drugim autorima više po volji, rimsko-germankse pravne porodice. Počevši od čuvenih zakonika koji su uređivali građansko-pravnu i krivično-pravnu materiju pa do današnjeg pozitivnog prava Francuske nesumnjivo je da akti ovog pravnog sistema predstavljaju izuzetne pravne tekstove. Ono o čemu je bilo najviše riječi u ovom radu, a to je odnos unutrašnjeg prava Francuske sa međunarodnopravnim normama uz poseban osvrt na primjenu prava Evropske unije, dovodi nas do sledećih zaključaka:

-Francuski ustav priznaje primat međunarodnim aktima koji su propisno ratifikovani ali pod uslovima recipročne primjene i saglasnosti sa ustavom Francuske

-Francuska kao i sve države članice poštuje princip suprematije prava EU, uz određene specifičnosti vezane za implementaciju

Priznavanje primata odnosno prednosti u primjeni međunarodnog nad nacionalnim pravom jeste jedan od najsloženijih problema koji su se javili u savremenom francuskom pravnom sistemu, ali je sada bez sumnje prevaziđen uz značajan doprinos Ustavnog savjeta pri tumačenju i danas možemo reći da francuski pravni sistem i u tom pogledu funkcioniše efikasno i da Francuska izvršava sve svoje međunarodno preuzete obaveze uz istovremeno poštovanje postulata postavljenih samim ustavom.

---

<sup>35</sup>Jovanović, I., Modeli integracije imigranata u državama članicama Evropske unije-Studija slučaja: Francuska, Nemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo, Beograd, 2016.,str.86

## **Summary**

The first conclusion, which is evident but unavoidable, is the extent to which the legal system of France brought to perfection what is at the core of the European-continental, or, as some other authors prefer, the Roman-Germanic legal family. Starting from the famous codes that regulated civil-law and criminal-law matter and up to today's positive law of France, it is undoubtable that this legal system is built on exceptional legal texts. What was discussed the most in this paper, which is the relationship between the internal law of France and international legal norms with a special reference to the application of European Union law, leads us to the following conclusions:

- The French constitution recognizes the primacy of international acts that have been ratified, but only under conditions of reciprocal application and agreement with the constitution of France

- France, like all member states, respects the principle of supremacy of EU law, with certain specific procedures related to their implementation

These issues may have been the aspect of the French constitution that caused the greatest problems in practice, but as we have seen, they have been overcome with the great contribution from Constitutional Council and today we can say that the French legal system also functions efficiently in this respect and that France fulfills all its internationally assumed obligations while at the same time respecting the postulates set by the constitution itself.



UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE  
ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU  
„PRAVNI ZBORNİK”

# PROMOCIJE



**Prof. dr. Ivan KOPRIĆ**

Dekan Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

**BALTAZAR BOGIŠIĆ U DJELU  
AKADEMIKA ZORANA P. RAŠOVIĆA**

Baltazar, Valtazar odnosno Baldo Bogišić veliko je ime hrvatske pravne znanosti i etnografije. Rođen je u Cavtatu 1834., a umro u Rijeci 1908. Bio je čovjek širokog obrazovanja i interesa te velike međunarodne reputacije. Premda se i dalje pronalazi mnoštvo novih činjenica, dokumenata i materijala, o Baltazaru Bogišiću je mnogo toga poznato i napisano.

Bogišić je proučavao izvorne običaje Slavena te isticao potrebu kodificiranja običajnih pravnih normi. Bio je profesor slavenskih prava na Novorosijskom sveučilištu u Odesi. Od 1874. je živio uglavnom u Parizu. Napisao je, na poziv crnogorskoga kneza Nikole, Opšti imovinski zakonik za knjaževinu Crnu Goru koji je stupio na snagu 1. srpnja/jula 1888. godine. U izradi te kodifikacije, koja je prevedena na više stranih jezika te doživjela značajnu recepciju u svijetu, držao se starih crnogorskih običaja koje je prilagodio okolnostima vremena u kojem ga je pisao. Bogišić je nakon toga, u razdoblju 1893. – 1899., bio ministar pravde Crne Gore.

Ne čudi, s obzirom na veze Baltazara Bogišića i Crne Gore, da se baš akademik Zoran P. Rašović, redoviti član i sekretar Odjeljenja društvenih nauka Crnogorske akademije nauka i umjetnosti te redoviti profesor građanskog prava Pravnog fakulteta Univerziteta u Podgorici, afirmirao kao najtemeljitiji istraživač, najbolji poznavatelj i najobjektivniji analitičar djela Baltazara Bogišića.

Predstavljanje četiri volumena knjige Knjaz Nikola i Valtazar Bogišić koju je 2021. godine objavilo Udruženje pravnika Crne Gore održano je dana 24. studenoga 2022. u Auli Sveučilišta u Zagrebu u organizaciji Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, u suradnji s Leksikografskim zavodom Miroslav Krleža iz Zagreba, Crnogorskom akademijom nauka i umjetnosti, Pravnim fakultetom Univerziteta u Podgorici te Udruženjem pravnika Crne Gore, u sklopu svojih nastojanja u vezi jačanja društvene odgovornosti, kao međunarodne i međuinstitucionalne suradnje Fakulteta.

Skup su pozdravili kraćim uvodnim i pozdravnim obraćanjima prof. dr. sc. Dubravko Majetić, prorektor za znanost, istraživanje i poslijediplomske studije Sveučilišta u Zagrebu, dr. sc. Bruno Kragić, glavni ravnatelj Leksikografskog zavoda Miroslav Krleža, prof. dr. sc. Aneta Spaić, dekanica Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore, prof. dr. sc. Branislav Radulović, predsjednik Udruženja pravnika Crne Gore te prof. dr. sc. Ivan Koprić, dekan Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Poslije uvodnih i pozdravnih govora o knjizi su govorili prof. dr. sc. Tatjana Josipović i prof. dr. sc. Dalibor Čepulo s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, dr. sc. Vlaho Bogišić, leksikografski savjetnik Leksikografskog zavoda Miroslav Krleža, dajući svoje detaljne analize i uvide. Na kraju se skupu inspirativnim i svečanim govorom obratio i sam autor, akademik Zoran P. Rašović.

Četiri toma knjige predstavljene u Zagrebu opsega su preko 2.600 stranica. Sadrže informacije i dokumente o biografijama, rodoslovima, testamentima, referatima i zakonopisanju Baltazara Bogišića (vol. 1) te o njegovom radu kao ministra, punomoćnika, nalogoprimca, posrednika i promotera (vol. 2). Tu su također prepiska, razgovori, dnevnik i zapisi o Crnoj Gori i Crnogorcima (vol. 3) te najznačajniji pravni akti i druga ostavština za Crnu Goru (vol. 4).

Vrijedi napomenuti da je još prije, u razdoblju 2016. – 2019. akademik Zoran P. Rašović objavio pet knjiga o Baltazaru Bogišiću. Nakladnik svih pet knjiga je Crnogorska akademija nauka i umjetnosti. Godine 2016. objavljena je knjiga Bogišićeve pravne izreke: skladnosti između rimskopravnog i crnogorskog narodnog vrela (ur. Dragan K. Vukčević, str. 1 – 694). Godinu dana kasnije objavljena je knjiga Crnogorska služba Valtazara Bogišića: (ne)završeni zakonski projekti (ur. Dragan K. Vukčević, str. 1 – 678). Godine 2018. objavljene su dvije knjige, i to Opšti imovinski zakonik za Knjaževinu Crnu Goru: završna čitanja na Cetinju, Rijeci Crnojevića i u Parizu (ur. Dragan Radonjić, str. 1 – 854) i Opšti imovinski zakonik za Knjaževinu Crnu Goru: štampanje, proglašenje i primjena u 1888. godini (ur. Dragan Radonjić, str. 1 – 578). Na kraju je 2019. godine objavljena i knjiga (Ne)poznato o ministarskoj službi Valtazara Bogišića i radu na drugom izdanju Opšteg imovinskog zakonika za Knjaževinu Crnu Goru (ur. Dragan Radonjić, str. 1 – 794).

Četiri volumena knjige koja je predstavljena u Zagrebu ogromnog su opsega i širine i iznimne kvalitete. Zajedno s prethodnih pet knjiga koje su same bile opsega od 3.600 stranica riječ je o monumentalnom djelu od 6.200 stranica teksta s priložima. Svjedočeći o ogromnom, životnom naporu i dostignuću autora akademika Zorana P. Rašovića, ove knjige u svojoj cjelini predstavljaju kapitalno pravno djelo koje i simbolički i sadržajno čvrsto i neraskidivo povezuje crnogorsku i hrvatsku pravnu znanost, ali i kulturu općenito.





**Prof. dr Branislav RADULOVIĆ**

Pozdravni govor na promociji knjige  
„Knjaz Nikola i Valtazar Bogišić”  
autora akademika Zorana Rašovića

Čini mi posebnu čast i izuzetno zadovoljstvo, danas, ovdje u Auli Sveučilišta u Zagrebu, pozdraviti Vas u ime Udruženja pravnika Crne Gore, koje je imalo privilegiju da bude izdavač kapitalnog izdanja „Knjaz Nikola i Valtazar Bogišić”, autora akademika CANU profesora Zorana Rašovića.

Izdanje „Knjaz Nikola i Valtazar Bogišić”, sistematizovano u 4 knjige i 22 podcjeline, sadrži pored tekstova samog autora, više stotina dokumenata od posebnog značaja za pravnu i ukupnu istoriju Crne Gore i veliki broj nepoznatih detalja iz života, velikana tog vremena, knjaza/kralja Nikole i Valtazara Bogišića i njihove saradnje koja je trajala skoro četvrt vijeka.

“Malo primjera da jedan vladar i jedan profesor i naučnik budu vezani jedan za drugog toliko vremena” – navodi autor koji nam omogućava da po prvi put budemo u prilici da integralno napravimo uvid i u preko 100 do sada neobjavljenih njihovih pisama.

Glavni dio materijala za ovu knjigu je do sada neobjavljivan i preuzet je iz arhiva u Crnoj Gori i arhiva u inostranstvu. Taj materijal nije mogao biti upotrijebljen bez studiozne prerade i odgovarajuće sistematike. Stoga ga je valjalo uskladiti i sve sliti u jednu harmoničnu cjelinu sa sopstvenom fizionomijom, što je autor više nego uspješno uradio.

Akademik Zoran Rašović, prije izdanja ovog "čtetvoro-knjižja", kako ga je nazvao predsjednik CANU akademik Vukčević, kroz publikovanje više monografija, knjiga i izdanja sakupio i objavio obimnu građu o životu i radu Valtazara Bogišića.

Međutim, kruna njegovog višedecenijskog stvaralaštva neupitno je sadržana u ovoj, svojevrsnoj kodifikaciji na preko 2.600 stana.

Udruženje pravnika Crne Gore, stoga vrlo je ponosino da je izdavač ovog kapitalnog dijela, i to upravo u godini kada se Udruženje pravnika pripremama za proslavi 90 godina svog trajanja, kao najstarije crnogorske pravničke asocijacije, koliko i traje najstariji crnogorski pravni časopis „Pravni zbornik“, čiji smo izdavač i koji sa pravom nosi epitet riznice crnogorske pravne baštine i svjedoka trajanja crnogorske pravne misli.

Uz nedavno izdanje Komentara Ustava Crne Gore ovo je zasigurno najznačajniji izdavački poduhvat Udruženja.

Ovdje i na ovom mjestu, moram istaći da ovaj vrijedan izdavački uspjeh primarno dugujemo autoru Zoranu Rašoviću, akademiku CANU i redovnom profesoru (i ranijem dekanu) Pravnog fakulteta Univeziteta Crne Gore i predsjedniku Senata Udruženja pravnika Crne Gore

Autor je i dobitnik najvećeg priznanja Udruženja pravnika - nagrade „Akademik Mijat Šuković“ koje Udruženje svakih pet godina dodjeljuje za posebna dostignuća u pravnoj nauci i stvaralaštvu.

Dodatna vrijednost ovog izdanja je i u činjenici da se u godini kada je objavljeno navršilo 180 godina od rođenja crnogorskog kralja Nikole i 100 godina od njegove smrti.

Za ovu priliku samo podsjećanje da je u 221 godini dugoj vladavini dinastije Petroviće (1697 – 1918), vladavina Nikole I bila najduža i sadržala je i zenit ali nažalost i sunovrat crnogorske države 1918 godine nasilnom detronizacijom suverena – iza kojeg je ostala jedna od najvećih tekovina njegove vladavine - Opšti imovinski zakonik.

Današnjom promocijom kao i nedavnim na Pravnom fakultetu UCG i u "Zetskom domu" na Cetinju, odajemo priznanje dvojici velikana jednog vremena, njihovom dijelu i izuetnom pregnuću i postignuću autora koji je svoj višedeceniški naučni rad krunisao ovom vrijednom knjigom.

U to ime, ispred Udruženja pravnika Crne Gore kao izdavača, zahvaljujem se na ovoj izuzenoj prilici i privilegiji da ovo vrijedno izdanje bude predstavljeno na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, pred ovom cijenjenom publikom i od strane eminentnih poznavaoaca dijela Vlatazara Bogišića i istorijske uloge i značaja crnogorskog suverena knjaz/kralja Nikole.

Vama, poštovani akademiče Rašoviću, osobno zahvaljujem na činjenici da smo na ovom izdavačkom poduhvatu imali vrlo uspješnu saradnju, koja je rezultirala ovim kapitalnim dijelom, jedinstvenim i po sadržaju i po obimu i radujem se i budućim zajedničkim poduhvatima i izdanjima.

U to ime sve Vas srdačno pozdravljam.



**Prof. dr Dalibor ČEPULO**

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

**BALTAZAR BOGIŠIĆ  
IZMEĐU ZAGREBA, EUROPE I CRNE GORE**

Baltazar Bogišić, koji je u Cavtatu rođen kao Baltazar te zatim, kao i svi Dubrovčani kršteni tim imenom, živio kao Baldo da bi se od odlaska iz Dubrovnika dosljedno potpisivao kao Valtazar, ličnost je koja je svojim mijenama, talentom, širinom djelovanja i postignućima transcendirala prostore i identitete među kojima se kretala. Ipak, unatoč širini Bogišićevih kretanja kao i širini njegovih interesa nedvojbeno je da njegovo najznačajnije postignuće predstavlja izrada crnogorskog Opšteg imovinskog zakonika. Sistematizacijom i znanstvenom obradom crnogorskih običaja Bogišić je postavio osnovu pravnog uređenja Crne Gore, a Opšti imovinski zakonik svoju je ulogu, kao i drugi nacionalni građanskopravni kodeksi, neizbježno imao i u procesima izgradnje crnogorske nacije. Taj je zakonik definitivno potvrdio Bogišićevu prepoznatljivost u međunarodnoj znanstvenoj javnosti te doprinio i prepoznatljivosti male Crne Gore koja se preko zakonika postavila uz bok velikih europskih nacija koje su donijele svoje izvorne građanske kodekse. Izrada zakonika i njegovo donošenje s ponosom je praćeno i na hrvatskom području u čijem je središtu Zagrebu Bogišić i otpočeo svoj istraživački uzlet. Zbog toga ćemo ovdje ukazati na neke, uglavnom manje poznate, ali karakteristične „bogišićevske“ interakcije sa zagrebačkom sredinom te na značaj zagrebačkog razdoblja u trasiranju Bogišićevog daljeg puta koji je u nastavku kulminirao izradom Opšteg imovinskog zakonika. Uz to ćemo uz europsku recepciju crnogorskog zakonika ukazati i

na njegovu recepciju u hrvatskoj sredini kao i na neke „crnogorske“ elemente te recepcije.

Početak Bogišićeve istraživačke karijere leži u slavenskom odjelu bečke Dvorske knjižnice gdje se on posvetio istraživanju slavenskih pravnih običaja i tamo upoznao Matiju Mesića, profesora Povijesti austrijske carevine na zagrebačkoj Pravoslavnoj akademiji u sklopu koje je Mesić izlagao i hrvatsku povijest. Mesić, ravnatelj Pravoslavne akademije, a potom i prvi *rector magnificus* zagrebačkog Sveučilišta, povezo je Bogišića s Franjom Račkim, povjesničarom i političarem iz kruga Strossmayerove „post-ilirske“ južnoslavenski usmjerene Narodne stranke. Rački je iz te pozicije Bogišića vidio kao budućeg pokretača istraživanja hrvatske i južnoslavenske pravne baštine u okrilju Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti u Zagrebu čije se osnivanje upravo tada odvijalo. Tako je Bogišić postao redovni član JAZU već u drugom krugu proširenja te institucije 1867. godine, a potom pod pokroviteljstvom JAZU proveo i objavio rezultate svojeg opsežnog istraživanja kućne zadruge u južnoslavenskim zemljama. To su istraživanje kao i njegov autor postali poznati u zapadnoeuropskoj znanstvenoj javnosti kojoj je institut kućne zadruge do tada bio posve nepoznat. No, još i prije okončanja istraživanja o zadruzi Rački je u sklopu priprema otvaranja cjelovitog zagrebačkog Sveučilišta nastojao da Bogišića dovede u Zagreb kao profesora pravne povijesti. Ta su se nastojanja razbila na rezervama hrvatske Zemaljske vlade prema Bogišiću kao i na Bogišićevim očekivanjima da bude primljen neposredno, a ne preko natječaja s mogućim neuspješnim ishodom. Rački je i u nepovoljnoj konstelaciji nastavio upućivati Bogišiću pozive za dolazak u Zagreb, ali će unatoč podršci nove Zemaljske vlade Bogišić, tada na mjestu profesora slavenske pravne povijesti u Odesi, taj poziv 1872. konačno otkloniti zbog preuzimanja izrade Opšteg imovinskog zakonika.

Bogišiću je prestižni kodifikatorski posao financiran s ruskog carskog Dvora i uz osiguran praktički stalni boravak u Parizu u svakom smislu morao vrlo imponirati dok je knjaz Nikola odabirom Bogišića izvršio zasigurno najbolji mogući izbor za tu zadaću. Teško je zamislivo da bi specifično gradivo crnogorskog običajnog prava mogao sistematizirati netko tko tom gradivu nije bio blizak dok je standardna modernizacijska metoda preuzimanja i prilagodbe pravnih uzora iz razvijenih zemalja bila nerealna, a i rizična s obzirom na arhaičnost crnogorskog društva i nerazvijenost pravnog sustava Crne Gore u kojem se trebala primijeniti. Lako je zamislivo i koliko je osoba tako snažnog ega poput Bogišića morala biti motivirana mogućnošću da praktički eksperimentalno primijeni svoje stavove o kodifikaciji. Na to ukazuju i Bogišićeva nastojanja da stručna javnost u Europi i u južnoslavenskom okruženju bude upoznata s pripremom crnogorskog zakonika, a nakon donošenja i sa sadržajem samog zakonika. Bogišić je Opštim imovinskim zakonikom revidirao u pravnoj znanosti široko prihvaćen stav da kodifikacija može uslijediti tek nakon dovoljnog prethodnog razvoja zakonodavstva umjesto čega se neposredno oslonio na običajno pravo. Pa iako taj teorijski stav nije bio nov Bogišić ga je jedini primijenio u praksi čime je izazvao interes u europskim pravnim krugovima, ali i u široj javnosti koja je interes za donošenje građanskog zakonika pronašla ne samo u posebnosti metode već i u činjenici da je tako značajan zahvat proveden u maloj i udaljenoj balkanskoj državi. Zakonik je ubrzo doživio nepodijeljeno pozitivne reakcije koje će uglavnom slijediti i kasnija istraživanja i osvrti u europskim zemljama. Bogišićev rad praćen je i u hrvatskom stručnom i dnevnom tisku. U tome je prednjačio stručni časopis „Pravo“ (Zadar - Split) Antona Šimonića koji je gajio gotovo adorantski odnos prema Bogišiću o čijem je radu, zacijelo uvelike i na temelju obavijesti od samoga Bogišića, „Pravo“ često izvještavalo. O izradi crnogorskog zakonika kojeg je pripremio „našijenac“

Bogišić sa simpatijama je izvještavao zagrebački kao i dalmatinski tisak. Najvažnija je bila recepcija u središnjem hrvatskom pravnom časopisu „Mjesečniku Pravničkog društva u Zagrebu“ u kojem je Bogišić bio među najspominjanijim pojedincima te je o njemu objavljeno više od 20 prinosa, uglavnom o Opštem imovinskom zakoniku. Od posebnog je značaja bilo i prijateljstvo Bogišića s Kostom Vojnovićem, profesorom građanskog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu, koje je datiralo još iz njihovih zajedničkih dubrovačkih dana. Vojnović je zasigurno bio među najboljim poznavateljima Opšteg imovinskog zakonika te bio glavni promotor Bogišića u Zagrebu, a sam je naveo da je njegovom izboru za redovnog člana JAZU vjerojatno najviše doprinio opsežni rad o crnogorskom zakoniku. Vojnović je u strossmayerovskom duhu Bogišiću nudio da crnogorska vlada stipendira nekoliko crnogorskih mladića na Pravnom fakultetu u Zagrebu kojima bi Vojnović izlagao Opšti imovinski zakonik na posebnom izbornom predmetu. Vojnović je ujedno i dobar primjer fluidnih identiteta jer je bio porijeklom iz ugledne srpske obitelji iz Herceg-Novog, ali je nakon rane smrti oca majka, koja se preudala za Talijana, pokatoličila obojicu sinova od kojih je Konstantin preko Dubrovnika i Splita došao do Zagreba. Kosto Vojnović se u tom razvoju posve kroatizirao te se kao političar i kao profesor gorljivo borio za hrvatske nacionalne interese. Čini nam se da je i ta fluidnost identiteta mogla dodatno povezati dvojicu „Dubrovčana“ i biti osnova Strossmayerove percepcije Bogišića izražene u njegovoj čestitci Bogišiću na izboru za člana Institut de France riječima da ne zna „da li je koji Hrvat i gdje do toga priznanja i do te slave u stranom svijetu (...) dospio“. Sam Bogišić je u svojoj „Autobiografiji“ smatrao da su Srbi i Hrvati „jedna grana naše velike etničke obitelji“.

Četverosveščano izdanje akademika Zorana Raškovića, dakako, nije fokusirano na fragmente koje smo ovdje izdvojili želeći istaknuti elemente povezanosti Bogišića i Zagreba



odnosno Hrvatske i Crne Gore. Fokus interesa akademika Rašovića je Crna Gora, a glavni „junak“ i svojevrsni „pravni demiurg“ procesa koje prikazuje je Baltazar Bogišić. Iako je Bogišiću posvećen zacijelo veći dio pažnje koncepcijski primat razumljivo pripada knjazu Nikoli, suverenu Crne Gore uz kojeg su bili vezani državnički poslovi koje je Bogišić pratio, ali na njih u nekoj mjeri i utjecao. Opšti imovinski zakon i različiti vidovi djelovanja vezani uz izradu i primjenu zakonika tako predstavljaju tek jedan, mada razumljivo vrlo značajan segment interesa priređivača. Time ovo izdanje postavlja pretpostavke za razumijevanje ne samo Opšteg imovinskog zakonika već i širokog raspona pitanja važnih za pravnu, političku i kulturnu povijest Crne Gore, ali i za razumijevanje drugih pitanja zanimljivih istraživačima iz bližeg i šireg europskog okruženja Crne Gore. Iznimno bogato i raznovrsno objavljeno i neobjavljeno gradivo sakupljeno u ovom opsežnom izdanju izlaže gradivo koje se će koristiti u širokom krugu istraživačkih interesa, a sistematizacija tog gradiva zacijelo će potaći i na kontekstualiziranje u njima sadržanih podataka kao i na postavljanje novih istraživačkih pitanja.

Knjiga „Knjaz Nikola i Valtazar Bogišić“ svojim ukupnim sadržajem ukazuje na autorovo poznavanje procesa transformacije Crne Gore iz zaostale u modernu državu kao svojevrsnog projekta knjaza Nikole u kojem je posebno značajnu ulogu imao Baltazar Bogišić. Takvim širokim interesom i pristupom akademik Rašović prelazi preko uobičajenog „pozitivističkog“ shvaćanja strukovnih granica discipline građanskog prava kojim se bavi te na najbolji način demonstrira poziv akademskog pravnika kao intelektualca, a ne tek usko profiliranog specijaliste, sa zadaćom da produbljenim tumačenjem pravnih i društvenih procesa doprinese njihovom boljem razumijevanju u užem i širem okruženju u kojem djeluje.

Knjiga „Knjaz Nikola i Valtazar Bogišić“ predstavlja složeno i iscrpno djelo koje odražava usredotočeni i trajni

interes akademika Rašovića za Baltazara Bogišića kojemu je autor ovim voluminoznim izdanjem postavio svojevrstni spomenik, a ujedno i potvrdio svoje poznavanje djela tog mislioca čiji doprinos predstavlja važan i nezaobilazni dio crnogorske baštine i jednu od njenih identifikacijskih poveznica s europskim

Kroz više monografija koje je objavila Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, akademik Zoran P. Rašović

**Prof. dr Tatjana JOSIPOVIĆ**

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

### **KNJAZ NIKOLA I VALTAZAR BOGIŠIĆ**

Iznimna mi je čast da mogu biti jedan od promotora za knjige svog kolege i prijatelja Zorana Rašovića, profesora Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore i redovnog člana Crnogorske akademije nauka i umjetnosti.

Danas predstavljamo četiri toma knjiga posvećenih knjazu i kralju Crne Gore Nikoli i Valtazaru Bogišiću – pričama o odnosu dvije osobe koje su značajno utjecale na razvoj građanskog prava u Crnoj Gori, vladavinu prava i pravne znanosti u Crnoj Gori, ali i mnogo šire.

Radi se o velikom opusu od četiri toma knjiga u kojem su objavljeni brojni, do sada neobjavljeni, dokumenti o životu i djelu Valtazara Bogišića, njegovoj korespondenciji s knjazom Nikolom i drugim suvremenicima. U prvoj knjizi objavljeni su dokumenti o doprinosu knjaza Nikole u zakonodavnoj reformi, biografija i rad Valtazara Bogišića kao knjaževog povjerenika za sastavljanje zakona i ministarskih naredbi. U drugoj knjizi objavljeni su dokumenti koje je Valtazar Bogišić objavio kao ministar pravde u Knjaževini Crnoj Gori, kao knjažev povjerenik, posrednik i nalogoprimec. Treća knjiga posvećena je dokumentima koji sadrže prepisku Valtazara Bogišića s knjazom Nikolom, razgovore, dnevnik, zapise Valtazara Bogišića o Crnoj Gori i Crnogorcima. U četvroj knjizi objavljeni su najznačajniji pravni akti i druga ostavština Valtazara Bogišića za Crnu Goru.

Sve dokumente objavljene u ova četiri toma pronašao je, posložio je i pripremio za objavu akademik Rašović. Na pripremi ovih izdanja akademik Rašović radio je više od deset

godina. Pronalaženje, analiza, priprema dokumenata za objavu zahtijevala je dugogodišnje istraživanje brojnih arhiva u Crnoj Gori i drugim državama u kojima je radio i živio Valtazar Bogišić.

Knjige koje danas promoviramo važne su iz nekoliko razloga i to ne samo za Crnu Goru i pravnu znanost u Crnoj Gori već i za Hrvatsku kao i za cijelu regiju. Prije svega knjige pokazuju jednu novu sliku o njihovom autoru i o osobi kojoj su knjige posvećene Valtazaru Bogišiću. Akademika Rašovića svi dobro poznajemo kao istaknutog profesora građanskog prava na Pravnom fakultetu, autora brojnih knjiga s područja građanskog prava, posebno stvarnog prava.

Profesora Rašovića upoznala sam prije više od 15 godina upravo kao profesora građanskog prava kad smo sudjelovali u forumu za građansko pravo za jugoistočnu Europu. Zajedno smo pripremili nekoliko knjiga o reformi građanskog prava i sudjelovali u nekoliko regionalnih projekata važnih za reformu pojedinih građanskopravnih područja.

Knjige koje danas predstavljamo pokazuju profesora i akademika Rašovića u jednom drugom svjetlu. Akademik Rašović nije samo istaknuti profesor građanskog prava već predani istraživač pravne povijesti i državnosti Crne Gore. Ova izdanja pokazuju da akademik Rašović, kao pravni znanstvenik, ima puno šire interese od istraživanja građanskog prava. Akademik Rašović svoj doprinos pravnoj znanosti daje i iscrpnim istraživanjem, sakupljanjem i obradom brojnih dokumenata važnih za razumijevanje razvoja građanskog prava u Crnoj Gori, okolnosti u kojima je nastao opšti imovinski zakonik.

S druge strane, ove knjige zahvaljujući akademiku Rašoviću pokazuju i novu sliku o Valtazaru Bogišiću. Valtazara Bogišića najčešće povezujemo upravo s opštim imovinskim zakonikom za Crnu Goru. Ovo izdanje pomoći će nam da upoznamo Valtazara Bogišića i kao ministra pravde, autora brojnih uredbi i naredbi s područja građanskog prava i

građanskog procesnog prava, autora brojnih zakonskih projekata koji na žalost nisu dovršeni i to s područja koja nisu izravno povezana s građanskim pravom (npr. kazneni zakonik, zastavne knjige). Knjige nam prikazuju bogati život Valtazara Bogišića kao pravnog filozofa, pravnog teoretičara, kroničara svog vremena. Knjige nam pomažu da Valtazara Bogišića upoznamo kao svestranog i obrazovanog znanstvenika, ministra, diplomatu, spretnog pregovarača, kritičara i kroničara svog vremena.

Na kraju bih istakla još jedno važno značenje ovih knjiga. Objavljeni dokumenti važan su izvor saznanja o atmosferi i okolnostima u kojima je Vatazar Bogišić stvarao opšti građanski zakonik, o dilemama koje je pritom imao, raspravama koje je vodio, društvenim, pravnim i ekonomskim okolnostima u Crnoj Gori i cijeloj europi koje su utjecale na koncept zakonika

Radi se o prošlom vremenu koje je daleko iza nas. Međutim iz objavljenih dokumenata, a posebno iz razmišljanja Valtazara Bogišića o tome kako koncipirati zakonik, njegove pojedine odredbe, koja pravna područja urediti možemo još uvijek naći puno poruka, a posebno dilema, koje su i danas aktualne za zakonodavni rad na području građanskog prava. Dvojbe koje je prilikom pisanja zakonika imao Valtazar Bogišić dvojbe su koje i danas imaju brojni nacionalni zakonodavci prilikom reforme građanskog prava, posebno u kontekstu prilagodbe europskom pravu. I Valtazar Bogišić razmišljao je o tome da li bi bilo bolje samo prevesti na svoj nacionalni jezik neki od modernih građanskih zakonika već usvojenih u nekoj od europskih država ili krenuti drugim putem koji će voditi računa i o dotadašnjem nacionalnom razvoju građanskog prava.

Upravo je to jedan od ključnih problema modernih reformi građanskog prava. Pitanje je kako uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između autonomnog razvoja i preuzimanja, kako se to naziva u modernom pravu, pravnih

transplantata. To pitanje danas ima i jednu novu dimenziju. Kako pomiriti nacionalno uređenje pojedinih građanskopravnih instituta s novim trendovima njihovog uređenja u europskom pravu koji su determinirani drugačijim ciljevima i funkcijama.

Iz dokumenata prikaznih u knjizi proizlazi da je i Valtazar Bogišić imao slične dileme o tome kako uskladiti nacionalno običajno pravo s trendovima modernog uređenja pojedinih građanskopravnih odnosa u tadašnjim novim građanskim zakonicima pojedinih europskih država. Dokumenti i razmišljanja Valtazara Bogišića pokazuju da se radi o vječnoj dilemi o tome kako osigurati pravednost u uređenju građanskopravnih normi, ali i njihovu prihvaćenost u društvu i sudskoj praksi. S druge strane njegova razmišljanja pokazuju da i bez komparativne analize stranih pravnih poredaka nije moguće pripremiti moderne pravne norme koje će osigurati i napredak društva i njegovu povezanost s ostatkom svijeta.

Zahvaljujem se prof. i akademiku Rašoviću što nam je omogućio da čitanjem njegovih knjiga i u djelima Valtazara Bogišića nađemo inspiraciju i odgovore na brojna pitanja važna za moderne reforme građanskog prava.

Čestitam profesoru Rašoviću na uspješnoj objavi knjiga i veselim se njegovim novim knjigama.

**Akademik Zoran RAŠOVIĆ**

**Govor autora na promociji knjige  
„Knjaz Nikola i Valtazar Bogišić”**

U velike sam Vam zahvalan na Vašem prisustvu predstavljanju knjiga organizovane u ovom zdanju od nauke i kulture, koje tako velelepno odiše tradicijom, harmonijom i ljepotom. Zahvalan sam organizatorima, Pravnom fakultetu u Zagrebu i njegovom dekanu profesoru Ivanu Kopriću za ovako sjajnu svečanost kojom su izvolili predstaviti knjige. Zahvalan sam uvaženim govornicima za izvanrednu javnu ocjenu moga nastojanja i rada. Vaša ocjena, data u ovim divnim i svečanim trenucima, proizvela je ponos i radost autora. Dopustite mi, dragi prijatelji, da izrazim i svoju radost za laskavu ocjenu i preporuku ovih knjiga, poniklih iz dubine gotovo zaboravljenih odaja, fascikala i kutija arhiva, muzeja i biblioteka. Samim tim i za posao koji mi je od početka prirastao za srce i bio inspirativan, raskošan, zanosan i lijep. Teško mogu da zamislim bolje zgrade nego li je ova današnja, kojom mi čast učiniste.

Čast i privilegija je veća zbog povoda ovoj zgodi i mjestu na kojoj se ona zbiva. Vjerujem da se i ovim djelom o tako moćnim ličnostima simbolično i sadržajno povezuje hrvatska i crnogorska pravna nauka, ali i kultura uopšte. Hvala vam gospodine rektore, gospodine glavni ravnatelju, gospodo dekani, uvaženi profesori i uvaženi pripadnici slavne porodice Bogišić, što ste svojim učešćem potvrdili da je ovo predstavljanje stvar jedne više kulture i viših čovječih duševnih i duhovnih sagledanja, upriličine povodom naše pravničke prinove.

Moje ushićenje je i zbog organizatora ovog predstavljanja, Fakulteta slavnih pravnih tradicija, koji je

tokom 246. godina neprekidnog rada iznjedrio ogromni pravnički cvijet čiji se mirisi tako jako osjećaju i u Crnoj Gori. Dozvolite mi gospodine Koprić da Vam neposredno, iskreno, toplo i u svečanom tonu uputim riječi čestitke za Dan vaše ustanove, Fakulteta koji je osvojio sve lovre velikog i priznatog. Nosimo u pameti i u srcu da se na ovom fakultetu tako rječito govorilo o Bogišiću i o OIZ-u 2008. godine kulturom sjećanja kojoj još niko nije odolilo. Na ovom fakultetu se svojevremeno u više navrata očekivala pojava Bogišića kao profesora, na čemu je naročito insistirao gospodin Franjo Rački, a o čemu piše i profesor Čepulo. Šteta što ova zamisao nije realizovana, jer bi Bogišić i na ovom fakultetu sjajem i složenom personalnošću zadivio i ostavio neizbrisiv trag. Na ovom fakultetu je predavao i profesor Kosto Vojinović, koji je bio i rektor Sveučilišta u Zagrebu i redovni član Jugoslovenske akademije znanosti i umjetnosti i koji je napisao jednu od najboljih knjiga o Bogišiću i o OIZ-u, objavljenu 1889. godine, pod naslovom: „Opšti imovinski zakonik za Knjaževinu Crnu Goru obzirom na ostalo crnogorsko zakonodavstvo”. Bogišićeva slava je tako jasno opjevana i u drugim djelima pisaca iz Hrvatske. Jedan od njih je i profesor Marko Petrak, čovjek koji je osjećao Bogišićevo djelo, pomoću kojeg je stvorio sopstveno kulturno djelo. Na žalost, prerana smrt ga je spriječila da u takvom zaletu osvoji sve lovre čovjeka koji je Bogišićeve tajne ponajbolje saznao.

Bogišić se ne može dovoljno dobro razumjeti dok se ne osvjetli njegov odnos sa knjazom Nikolom, ali se i knjaz Nikola bolje vidi kroz svjetlost Bogišićevog djela, posebno njegovog Zakonika, glavnog i najsigurnijeg dokumenta njegove istine.

Najveći dio godina plodotvorne saradnje knjaza Nikole i Bogišića odvijao se na Cetinju: u Odžakliji Dvora, u kojoj se zbilo dio prvog, drugo i dio trećeg čitanja OIZ-a, u Biljardi, u kojoj se svečano proglasio ovaj veliki Imovinski zakonik, u rodnoj kući knjaza Nikole, na Njegušima, u kojoj se zbilo prvo čitanje OIZ-a, u Odžakliji u dvorcu na Ljeskovcu, u kojoj se



zbilo treće čitanje OIZ-a, u Cetinjskom manastiru, u kome se blagoslovio svaki veći istorijski događaj u Crnoj Gori, u bašti dvora, u dvorskom parku, u Plavom dvorcu, u kome su utanačeni elementi ugovora o stupanju Bogišića u crnogorsku državnu službu. Cetinje slavni prijestoni grad Crne Gore, Ivanov grad, vazda okrenut Evropskom nebu, poznat po svom imenu i po svom Ijudstvu, grad blagosloven Bogom, koji je svijetli pehar Crne Gore vazda nosio, u kome su svi njeni veliki događaji bili objavljivani zvonima sa Manastira i gruvanjem topova sa Tablje.

Ove knjige su priča o dva velikana, složene personalnosti, koji su osjećali veliki - evropski svijet, njena kulturna središta. Zato ne čude brojni razgovori knjaza Nikole i Bogišića u Badenu, Višiju, Beču, Petrogradu, Parizu... Zar nam sve to ne govori da je veliki knjaz na vrijeme uočio domašaje tako moćne ličnosti, izdanka jednog novog vremena, kao što je Valtazar Bogišić i da uz njegovu pomoć zadivi svijet sa velikom duhovnom tvorevinom, djelo umnosti prava zasnovano na univerzalnim vrijednostima i autentičnosti samorodice, kakva je OIZ. Zato su ove knjige dar jednog srca, vezane za crnogorske krše, za ognjište, slobodu i dostojanstvo.

Uz zahvalnost ovakve vrste i važnosti događaja čini mi se da meni danas nije prikladno govoriti o mom djelu. Uostalom, tome nijesam toliko ni vičan. Ali, ne mogu nikako, da nešto ne kažem o dva velikana i o njihovoj saradnji, koja je trajala gotovo četvrt vijeka. Jednostavno, teško se oduprijeti čaru njihovih ličnosti. Poznato je da je OIZ za Knjaževinu Crnu Goru proslavio ime njegovog sastavioca, i ime njegovog naručioca, i ime crnogorsko. Za ovaj zakonik kritika je veoma povoljno sudila i sudi, a slava doprla do najdaljih krajeva svijeta. Bogišić se ovim zakonikom raširio u svojoj veličini i pokazao u cjelosti. A knjazu Nikoli bilo ostvarenje jednog od zamašnih državnih ciljeva. Knjaz Nikola bez Bogišića i OIZ-a ne bi bio ono što jeste, kao što ni Bogišić baz knjaza i OIZ-a ne bi bio isti. I jednom i drugom je ovim zakonikom osnažen gorostasni

autoritet. Zato, za ovaj zakonik, kao i za onaj Napoleonov, možemo reći da vječno živi.

Bogišić je sa OIZ-om, tom znamenitom tvorevinom, sebi neumrli spomenik položio, i obezbijedio čuvstvo najiskrenije zahvalnosti ne samo Crne Gore, koja ga je svojim zakonopiscem odabrala, već i svakoga onoga koji mu vrijednost zna. Nikakav drugi akt za vrijeme vladavine Knjaza Nikole nije mu slave i potrajne slave donio koliko OIZ. Ogroman prestiž Crne Gore i njenog gospodara i njegovog sastavioca.

Bogišić je građu za Zakonik uzeo iz: usmenih izvora (raspitivanje vještih ljudi), pisanih izvora (izučavanje akata, protokola, zakona) i neposrednih opažanja. Sabrao je oko 2.000 pitanja o životu Crnogoraca i drugih naroda. Pregledao je arhivski materijal Senata, okružnih načelstava i kapetanskih sudova. Proučio je Petrov zakonik i Danilov zakonik. Prisustvovao je suđenjima. Razmotrio i iskoristio bogatu zaostavštinu i načela rimskog prava. Isto važi za savremeno zapadnoevropsko zakonodavstvo, ali i neke sjevernoameričke i južnoameričke zakonike.

Pri izradi OIZ-a Bogišić se nesporno oslonio na običajno pravo i pravnu svijest crnogorskog naroda, ali i na projekte civilnih kodeksa onoga vremena. U tom smislu posebno ističemo: Nacrt švajcarskog zakonika, kantonalne zakonike (Code de Grisons i Ciriški kodeks), Građanski zakonik Kalifornije, Saksonski građanski zakonik, Bavarski građanski zakonik, Italijanski građanski zakonik, neki zakonici zemalja Južne Amerike i dr. Naravno, inspiraciju je, prije svega crpio iz Francuskog građanskog zakonika, za koga je govorio da je car zakona. OIZ je, takođe, rađen po snažnim uticajem turske Medžele, i to specifično po sistemu, terminologiji, sadržini, ali i po rješenjima pojedinih pravnih instituta. Nesporan je uticaj i šerijatskog prava na crnogorske pravne običaje u pogledu: natapanja zemlje, podloga, kesima, davanja zemlje u napolicu i amaneta. Mnoge ustanove stvarnog i obligacionog prava urađene su pod uticajem tek donijetih građanskih kodifikacija.

Bogišić je, takođe, konsultovao članove srpske, mađarske, japanske i berlinske komisije koji su radili na svojim zakonskim tekstovima. Formiran je Odbor za pregledanje i pretresanje cijele osnove Zakonika.

Bogišiću je najmilije bilo da se Zakonik štampa u njegovom zavičaju, ali na žalost slova dubrovačke štamparije za „dobar zakonik treba da su krupnija pa i elegantnija nego li su obična”. Zato su se knjaz i Bogišić opredijelili da štampa bude u Parizu na teret državne kase crnogorske. Broj egzemplara je 1000. Govoreno da je zakonik štampan posebnom štamparskom ljepotom.

OIZ se uz Gorski vijenac, Luču Mikrokozmu i Poslanice Petra I ubraja u najveće intelektualne tvorevine Crne Gore. Ova djela ostaju pohranjena u božanskom ljetopisu i beskonačnoj vječnosti.

Bogišić je svojim Zakonikom zadivio svijet. Unio je u Zakonik našu porodicu i ognjište, naše tlo, naše navike, običaj i moral, ali i pravila rascvjetalog stabla građanskih kodifikacija Evrope. Unio je u Zakonik osim riječi crnogorskih i riječi konaovske. Unio je i prevješene grane masline nad susjedovom zemljom. Za razliku od drugih prevješenih grana, maslinova prevjesa se ne smije sjeći. Šta više vlasniku prevješenih maslinovih grana je slobodno prelaziti na zemlju susjedovu da bere i kupi sav rod sa tih grana.

Bogišićeva je, između ostalog, genijalna zamisao da u imaonike, tj. pravna lica i vlasnike ubroji crkve, manastire, druge crkvene ustanove, kao i druge nehrišćanske bogomolje. Njegovo je i pravilo da se nepokretna dobra pravoslavnih crkava i manastira ne mogu nikako prodavati ili inače ustupiti bez naročitog dopuštenja državne vlasti. Ova pravila nijesu derogirana ili abrogirana do današnjeg dana, ali se na žalost u Crnoj Gori ne primjenjuju. Stoga ih treba primijeniti i izbjeći ogromne probleme koji se u Crnoj Gori otvoriše.

OIZ je preveden na šest jezika: na francuskom 1888. g, španskom 1893. g, njemačkom 1893. g. italijanskom 1900. g. ruskom 1901 g. i engleskom 2011. g. OIZ - remek djelo, koje je jedno od trajnih i nezamjenljivih čuvara slave naše države. Sastavilac, gospodar i genije Valtazar Bogišić, prvi među jednakim izvanjcima, Konavljanin, sin Dalmacije iz koje su tako značajne duhovne ishrane dolazile u Crnu Goru. Posjetimo se samo djela Sladea, Buhovca, Meštovića, Luja Vojinovića i drugih znamenitih Dalmatinaca - Hrvata koji su crnogorsku duhovnost odveć zasladili.

Žalim što je slava Zakonika gotovo izbrisala sjećanja na druga duhovna ostvarenja dva velikana i njihove veze. Postoje brojni, široj javnosti nepoznati, dokazi kojima se cjelovitije pretresaju i opsuđuju njihove veze. U toj je, dakle, želji i svrsi i ovaj moj projekat rađen. Pri tom, njegovom sastaviocu je stalno bilo na umu da brojni i raznovrsni detalji iz života i saradnje dva velikana budu međusobno što je moguće više u saglasju i u nekoj ravnoteži. Tješi me što će ovaj rad biti podržen pretresu od strane javnosti, a suvišci i nedostaci, nadam se, primijećeni. I jednog dana možda iz njega izčeznuti ili umetnuti.

Moram ovom prilikom nešto reći o istovjetnosti brojnih oblika Bogišićevog imena i prezimena, budući da i danas postoje nedoumice. Petnaestog novembra 1899. godine u opštinskoj kancelariji u Cavtatu, na Bogišićevu molbu, izdata je tzv. „Svjedodzba<sup>11</sup> o tome. Bogišićevi naučni radovi su napisani, prevedeni ili iscrpljeni na različitim jezicima. Tako se njegovo ime i prezime uvrštavalo u spise upravnih, akademskih i finansijskih institucija različitih krajeva i država, prema pravopisima i običajima pojedinih zemalja na dosta različite načine. Što se tiče krsnog imena, u njegovom rodnom listu ispisanom na italijanskom jeziku, unijeta su tri imena: Baltazar - Antun - Petar. Negdje su upisana sva tri imena, ali pretežno, prema mjesnim običajima u svakodnevnom životu se upotrebljavalo samo prvo ime Baltazar. Ovo ime je pisano u

oblicima Baldo, skraćena od italijanskog Baldassare, Valtazar, tj. V. za B; crnogorski Valtazar. Na njegovom grobu je isklesano ime Valtazar Bogišić, na plakati koju je povodom njegove smrti objavila njegova sestra, stoji Valtazar Bogišić. Svi nabrojeni i slični oblici Bogišićevog imena označavaju jednu jedinu ličnost, dakle navedenog gospodina Baltazara ili Valtazara Bogišića, sina pokojnog Vlaha, rodnom iz Cavtata.

Ova svjedodžba je sačinjena kako ne bi bilo sumnje o njegovoj ličnoj istovjetnosti, i kako je zapisano, „čemu da se na put stane“. Vjerujem da je sada jasno zašto se Zbirka u Bogišićevom arhivu u Cavtatu zvanično naziva „Zbirka Baltazara Bogišića ili skraćeno ZBB. Pošto je Zbirka u sastavu Zavoda za povijesne znanosti HAZU, to je pravilno citiranje: „Zbirka Baltazara Bogišića Hrvatske akademije nauka i umjetnosti ili skraćeno ZBB HAZU“.

Poštovani prijatelji,

Radostan sam što su ove knjige dovršene i na svijet izdane u godini u kojoj se navršilo 180 godina od rođenja kralja Nikole i 100 godina od njegove smrti. Značajne godišnjice našeg velikog vojskovođe i državnika, cara junaka, arhitekta proširenja državne teritorije za više od dva puta i arhitekta međunarodnog priznanja Crne Gore, čovjeka nenadmašnog u snazi i dubokog u duševnosti, čiji je let, na žalost završio kako je završio. Ali, slava njegovog Visočanstva nam otkriva i drugu stranu medalje. Bojim se da su Vučiji do i Fundina izbrisali sjećanje na tolike veličanstvene pobjede na bojnopolju. Da li su one izbrisale sjećanja na brojne škole koje se otvoriše, na institucije kulture koje počеше da žive, na diplomatska predstavništva koja razviše međudržavnu saradnju, na brojne crkve i manastire čiji je ktitor knjaz Nikola bio, na sudove koje otvori i sudije koje postavi, na istaknute izvanjce i inostrance koji po njegovom pozivu u Crnu Goru pristigoše, na puteve i drugu infrastrukturu, na telegrafe,

pošte i radio stanice, na kadrove koje je postavljao, Balkansku caricu i druge duhovne tvorevine koje je stvorio. Na preko sto evropskih zakona koje stajahu na snagu nakon Berlinskog kongresa. Da podsjetimo: u vrijeme održavanja Berlinskog kongresa u Crnoj Gori su važila tri pravna akta koji su imali formalni naziv „Zakon”, odnosno „Zakonik”, i to: Danilov zakonik, Zakon o telegramu ili brzojavu, Školski zakonik. A onda, nakon Berlinskog kongresa, nastupi zlatno doba crnogorskog zakonodavstva. Mala - velika Knjaževina Crna Gora, između ostalog, ima: Ustav, OIZ (građanski zakonik), Trgovački zakonik, Krivični zakonik, Zakon o Knjaževskoj vladi i Državnom savjetu. Tri od pet navedenih zakona - zakonika savremena Crna Gora nema.

Poštovani prijatelji, da li je OIZ za Knjaževinu Crnu Goru izbrisao sjećanje i na druge vidove saradnje Knjaza Nikole i Bogišića. S pravom se može postaviti pitanje: kud ih je odveo taj njihov dvadesetpetogodišnji zajednički let? I odmah odgovoriti: zajedničkim ostvarenjima, dva velikana su domašili najviše vrijednosti i podarili Crnoj Gori ostavštinu za budućnost. Da li smo opijeni slavom OIZ-a zanemarili istraživanja o značajnim dokumentima iz naše istorije, kao što su: Bogišićev referat na preko 120 stranica, izložen pred knjazom i glavarima u ljeto 1875. godine, kojim je nagovijestio da ide dalje i više, ka novim oblicima i novim mogućnostima; Bogišićevi zapisi o dolasku u Crnu Goru i o posjeti načelstvima i sudovima; Izvaci iz protokola crnogorskih sudova; Bogišićeve naredbe i uredbе; njegovi nezavršeni koncepti zakona. Da li smo se zapitali za testamente kralja Nikole i Bogišića i za njihovu sudbinu. Testament kralja Nikole, iako sačinjen, nije proglašen, niti je nadležan organ po njemu raspravljao zaostavštinu, niti je oglasio lica koja po osnovu testamenta imaju pravo na nasljeđe. Poznato je da je knjažev testament derogiran odlukom Podgoričke skupštine, donešenoj na petoj sjednici, 29. novembra 1918. godine time što je imovina kralja Nikole i imovina njegove dinastije konfiskovana. Testament je

na izvjestan način derogiran i nagodbama koje su sklopili određeni članovi kraljeve porodice sa jugoslovenskim vlastima u Beogradu. Savremena Crna Gora je djelimično ispravila nepravdu donošenjem Zakona o statusu potomaka dinastije Petrović Njegoš.

Bogišićevi tekstovi testamenata su ostali samo koncepti. Njegova sestra Marija Pol je uglavnom na drugačiji način raspolagala njegovom zaostavštinom. Da li smo zanemarili ministarska ostvarenja Bogišića. Javnosti je gotovo nepoznata činjenica da je Bogišić bio knjažev povjerenik za povišenje državne titule, izradu Statuta knjaževskog doma, dodjelu odličja i otvaranje Više škole u Crnoj Gori. Takođe i knjažev punomoćnik za zaključenje bračnih ugovora i posrednik za sklapanje braka njegove djece. Nepoznati su i detalji koji nas ne ostavljaju ravnodušnim: Bogišićeva briga za gospodarevo zdravlje, briga za crnogorsku djecu na školovanju u Parizu i za promociju knjaževih izdanja. Nepoznato je da je Bogišić bio dugogodišnji knjažev nalogoprimec za naplatu zamašnog potraživanja od kneza Arseno Karađorđevića.

Bogišićeva je zasluga što je kao ministar pravde 22. jula 1896. godine utemeljio okružne sudove na Čevu, Rijeci, Viru i Danilovgradu. Malo je poznato da je Bogišić preko jednog svog prijatelja, istaknutog francuskog pravnika i publiciste izdejstvovao da se u Enciklopediji prava nađe jedan samostalni odsjek o Crnoj Gori, tj. o njenim državnim, društvenim, administrativnim i sudskim uredbama. To je prvi put da Crna Gora, kao država, u tako naučnoj formi uđe u prestižnu Enciklopediju, takvog obima i značaja. Bogišić je svom prijatelju označio izvore, dao građu, poslao spisak zakona (naredaba), opisao pojedine upravne grane i dr.

Veze knjaza Nikole i Bogišića se ne mogu potpunije razumjeti ako se ne pročitaju i analiziraju više od stotinu njihovih neobjavljenih pisama. Isto važi i za Bogišićeve zapise o razgovorima s knjazom Nikolom u Crnoj Gori i u evropskim prijestonicama. Potpuniji sliku o vezama dvojice velikana

potražili smo i u Bogišićevom neobjavljenom dnevniku i u Bogišićevoj prepisci sa drugim uglednicima. Tu su i Bogišićevi zapisi: o manastirima u Crnoj Gori, o Župi Nikšićkoj, o sporu oko planine Lukavice, o Crncima, o Građanima, zapisi iz Pive, Nikšića, sa Cetinja. Tu su i izvještaji o porodicama u Zeti, Podgorici, Lješkopolju, Kapetaniji Gornjo-Zetskoj. I zapisi o Kućima, Zatrijepču, Krivodoljanima, Bratonožićima, Donjem kraju na Cetinju, Bajicama i drugi. Riječju: nepoznati zapisi o našim precima, bratstvima i običajima. Naravno, dugogodišnja saradnja nije se mogla zamisliti bez teškoća, Ijutnji i intriga, koje su dolazile sa raznih strana.

Knjaz Nikola i Bogišić su za četvrt vijeka saradnje sazidali svoju tvrđavu, koja kao Jezerski vrh Lovćena gospodari nad jednim velikim razdobljem crnogorske istorije, istorije bola i ponosa. Obojica su domašili Lovćenske visine umnosti. Njihove veze imaju duboku istorijsku udubinu. Bili su jedan drugom oslonac i podrška. Bogišićeva veza sa Crnom Gorom, naročito zbog dugotrajnog rada za njene interese, dala je povoda da u jednom pismu knjazu Nikoli napiše da mu je milo gledati crnogorske krševe isto kao stijene i obale Dubrovačke, rodnog mu zavičaja. Djela dva velikana vječno mame ljude u neznana prostranstva, kao san nejasne niti horizonta. Crnogorci i Buri, kaže Bogišić, jednako ljube slobodu i svoju rodnu grudnu zemlju, a po tome su junaci i ratoborci već po samoj prirodi.

Knjaz i kralj Crne Gore Nikola Mirkov Petrović veliki državnik i vojskovođa. Ostavio je Crnoj Gori i njenom narodu raskošan buket državnih i vojnih epiteta: knjaz i kralj, car junaka, Vučji Do i Fundina i stotine drugih veličanstvenih pobjeda da se brani milo ognjište slobode i nezavisnosti svoje. Državnik koji je s punim razlogom rekao da ove mile gore naše trebaju regula. I dao je regula, i to s kakvom perjanicom - Opštim imovinskim zakonikom za Knjaževinu Crnu Goru. I dao je Ustav, naš prvijenac kojim počinje istorija crnogorske pisane ustavnosti. I više od sto zakona kojima se Crna Gora



zamašnim koracima približavala uređenim evropskim državama. Pod njegovim vođstvom nikla je više nego dvostruko proširena Crna Gora i međunarodno priznata država. I na drugim poljima svekolike pobjede.

Kultura sjećanja nam nalaže da se sa izrazima visokog poštovanja i najiskrenije vjernosti osvrnemo na ličnost i gromadnost rada Valtazara Bogišića, akademika, profesora, doktora filozofije i doktora pravnih nauka, naučnika, istraživača, zakonopisca, ministra pravde, čovjeka enciklopedijskog znanja, komentatora zakonskih tekstova, pobornika istorijskopravne, prirodnopravne škole, ali i drugih škola, zaljubljenika u filologiju, vrsnog poznavaoca usmene književnosti, priređivača zbirki narodnih pjesama, rukopisnih zbirki priča, poliglote, bibliofila, zavještaoca...

Valtazar Vlaho Bogišić, čovjek koji se sa tolikom suverenošću kretao evropskim prostorima i kulturama, čovjek koji je toliko zadužio Crnu Goru. Njemu dugujemo izvjesnu obnovu pravničkog ukusa, uljepšavanje pravničkog govora koji riječima daje spiritualnu ljepotu. Knjaz Nikola je sinu „dične oblasti dubrovačke” u ime najviše nagrade koja mu se s naše strane može dati izrekao javno hvala. To javno hvala u ime Crne Gore odzvanja i danas. Knjaz Nikola je crnogorskom narodu, ispred Manastira Cetinjskog, uoči proglašenja OIZ-a snažno poručio:

„Crnogorci! Uvodeći u život ovaj građanski zakonik i dajući mu snagu, ja vam zapovijedam, svima i svakom, da mu se pokoravate. Pred ovim zakonom da umukne svačija volja, a neka se čuje samo volja njegova, volja zakona. Iz njega neka se razlijeva pravda na sve one koji pravo čine, a nek se pod snagom njegovom krše i lome svi koji mu se opiru, koji krivo čine: on nek je moćna zaštita nevinosti koja je u opasnosti da postrada, a neumoljiv bič nasilju i samovolji koja od objesti ili zlonamjerno oće zla da čini. Od svih vlasti, a naročito od sudija, najstrože zahtijevam da su strogi i savjesni vršioci zakona i da u primjeni zakonskih određenja ne gledaju ni ko je

ko, ni ko se kako zove, ni kog je roda i plemena, ni koji položaj zauzima, ni kojim se krstom krsti ili se ne krsti”.

U prikupljanu i obradi materijala potrebnog za pisanje ovih knjiga veliku pomoć pružili su mi zaposleni u Državnom arhivu Crne Gore, Bogišićevom arhivu u Cavtatu, Narodnom muzeju Crne Gore, Nacionalnoj biblioteci Crne Gore „Đurđe Crnojević”, biblioteci CANU, biblioteci Pravnog Fakulteta. Za njihov trud i uslugu dugujem im veliku zahvalnost. Zahvalan sam takođe i saradnicima koji su mi pružili tehničku pomoć u pripremi ovih knjiga: Jelici Gogić iz CANU i Ivanu Simonoviću sa Pravnog fakulteta. Posebno sam zahvalan izdavaču ovih knjiga Udruženju pravnika Crne Gore i uredniku prof. dr Branislavu Raduloviću, kao i dizajneru i štamparu privrednom društvu DPC iz Podgorice.

Zahvalan sam članovima moje porodice zbog višegodišnje podrške ovom radu, za trpljenje, za razumijevanje neskrivene ljubavi koju podarih ovom projektu, a koju ni najmanje nije okrnjila ljubav prema njima.

Kad budete imali oduška od svojih poslova biće mi veoma milo da malčice prelistate stranice ovih knjiga. Veoma bi me obavezali ako i po koju kritiku iznesete ili ako neke djelove izložite ukoru. To što su knjige obima znatna, to je zato što se kod mene nakupilo fakata i argumenata prilična količina, kojima nijesam mogao odoljeti. Jedno je sigurno: ove knjige su naš izraz dubokog poštovanja koje tim izuzetnim ličnostima ukazujemo. Razumije se, iako prilično „nova”, u njima saopštena istina ne može biti cijela, sveobuhvatna i konačna. Poteže su veze i priče cara junaka i Likurga Crne Gore. Meni je bila naučna čast i izuzetno zadovoljstvo i izazov da se bavim ovim ličnostima od identiteta i integriteta i njihovim ostvarenjima kojima su dostigli lovcenske vrhove.

Izvolite primiti uvjerenje mog dubokog visokopoštovanja i iskrene zahvalnosti.



UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE  
ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU  
„PRAVNI ZBORNIK”

# PRIKAZI



**Prof. dr Biljana DAMJANOVIĆ**<sup>1</sup>

Prikaz  
**KOMENTARA ZAKONA O USTAVNOM SUDU CRNE GORE**

autora  
**Mladena Vukčevića i Snežane Armenko**

U izdanju JU »Službeni list Crne Gore«, početkom 2023. godine, objavljen je Komentar Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, autora Mladena Vukčevića i Snežane Armenko.

Komentar ima 189 stranica, pisanih jednostavnim jezikom, konciznom rečenicom, obogaćen je obiljem primjera domaće i međunarodne ustavnosudske prakse kao i prakse Evropskog suda za ljudska prava, koji ovom značajnom djelu daju poseban pečat, i koji će pobuditi pažnju svih koji u svom radu neposredno primjenjuju pravo.

Nakon uvodnih napomena, autori su dali osvrt na normativno oblikovanje Ustavnog suda Crne Gore, od njegovog ustanovljavanja 1963. godine, tzv. perioda socijalističke ustavnosti, do danas, ukazujući na ustavne, zakonske i podzakonske akte kojima je uređivana nadležnost i položaj čuvara ustavnosti i zakonitosti. Sistematika Komentara uređena je na način da prati redosljed odredaba Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, posvećujući jednaku pažnju kako materijalnim tako i procesnim zakonskim odredbama, disperzujući ravan analize na korelaciju sa Ustavom, Poslovníkom o radu Ustavnog suda Crne Gore i drugim opštim aktima Ustavnog suda.

---

<sup>1</sup> Vanredni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta »Mediteran« i Generalni sekretar Ustavnog suda Crne Gore.

Kao član akademske zajednice, a posebno kao dio Stručne službe Ustavnog suda Crne Gore sa izuzetnim emocijama sam čekala izlazak iz štampe ovog zaista vrijednog rukopisa. Imajući priliku da u svom svakodnevnom radu neposredno primjenjujem odredbe Zakona o Ustavnom sudu, radovala sam se pravnoj analizi, komentarisanju, i razjašnjenju njegovih odredaba, pa čak i onih koje na prvi pogled ne pobuđuju pažnju u pogledu mogućnosti različitih tumačenja.

Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore sadrži pet poglavlja, i autori su se opredijelili da prilikom komentarisanja članova Zakona čitaoca uvedu u opseg normiranja svakog poglavlja posebno, nagovještavajući, na taj način, sve ono što će biti predmet analize tog strukturnog dijela. Ovakvim pristupom stvorena je koherentna pravnologička cjelina i svaki njen dio rasvijetljen je brižljivom primjenom metoda sistematskog tumačenja.

Nakon osnovnih odredaba Zakona koje sadrže načela u svjetlu kojih treba tražiti smisao cjelokupnog teksta, slijede poglavlja o organizaciji Ustavnog suda, postupku pred Ustavnim sudom i pravnim dejstvom njegovih odluka, finansijskim sredstvima, kao i poglavlje o prelaznim i završnim odredbama.

U čitalačkom zanosu, stranice Komentara su se nizale nevjerovatnom lakoćom, čemu su naročito doprinijela iskustva autora, akademska i praktična, koja se prepoznaju kroz lijepo strukturisane misli pretočene u rečenice, analitički pristup, strukturni i sistemski pogled na Zakon o Ustavnom sudu u korelaciji sa Ustavom i međunarodnim aktima, kao i primjena uporednopravnog metoda u analizi različitih instituta ili traženju eventualnih rješenja za one situacije koje su po mišljenju autora ostale neregulisane ili nedovoljno regulisane.

U nastavku, ukazala bih na neke od kritičkih osvrta autora u odnosu na pojedine postupke, institute, procedure i pitanja koja su autori postavili, a koji će vjerujem pobuditi

pažnju čitalačke, posebno stručne, ali i laičke javnosti, bez namjere da obuhvatim sve o čemu se promišljalo, jer bi to u mnogom prevazišlo koncepciju onoga što Prikaz jeste i funkciju koju bi trebalo da ima.

U dijelu o organizaciji Ustavnog suda autori, između ostalog, prepoznaju problematiku blanketne norme »istaknuti pravnik«, gdje sam kandidat za sudiju cijeni ispunjenost ovog uslova, na koji način biva sudija u sopstvenoj stvari i otvaraju pitanja broja kandidata koje ovlašćeni predlagač predlaže Parlamentu kao i pitanje kvalifikovane većine kojom se taj predlog utvrđuje. Takođe, autori ukazuju da norma kojom je predlagač dužan da vodi računa o srazmjernoj zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i rodno balansiranoj zastupljenosti, nije imperativna već permisivna norma i ne otklanja dileme o načinu na koji se ima voditi računa o ovim pitanjima. U daljoj analizi normi kojima je uređen izbor sudija i njihova prava, obaveze i odgovornosti, posebno se apostrofira izostanak konkretnijeg određenja kriterijuma za utvrđivanje eventualnog učestvovanja u političkim aktivnostima. Autori skreću pažnju i na način izbora generalnog sekretara, ukazujući da postojeća norma ne ide u prilog organizacionoj nezavisnosti Ustavnog suda i njegovom pravu da autonomno uređuje pitanja koja se odnose na stručnu službu.

U dijelu koji uređuje postupak pred ustavnim sudom i pravno dejstvo ustavnosudskih odluka, koji je ujedno i centralni dio zakona kojim su uređene procedure u okviru ustavnosudskih nadležnosti, autori ukazuju na veliki broj otvorenih pitanja, nedorečenosti, potreba za drugačijim normiranjem ili preciznijom nomotehničkom formulacijom.

Postavlja se, između ostalog, pitanje dostavljanja putem elektronske pošte, koje po mišljenju autora treba odobriti uz odgovarajuće uputstvo; posebno se ukazuje na nepostojanje mehanizma zaštite za nepoštovanje suda od strane učesnika u postupku ukoliko na zahtjev suda ne dostave dokumentaciju,

podatke, obavještenja, gdje bi, stav je autora, bilo poželjno propisati posljedicu nepostupanja po zahtjevu Ustavnog suda. Takođe, otvara se dilema u pogledu eventualnog omogućavanja ponavljanja postupka, u izuzetnim situacijama, radi ispravke grešaka koje se mogu pripisati Ustavnom sudu. Posebnu pažnju autori posvećuju očiglednoj neosnovanosti podnesaka, ukazujući na potrebu dodatnog razrađivanja kriterijuma koji dovode do *prima facie* neosnovanosti, kao i kriterijuma za zloupotrebu prava. U odnosu na norme kojima je uređeno izdvojeno mišljenje pažnja je usmjerena na nepostojanje roka u kojem ono mora biti dostavljeno, kao i eventualnu mogućnost koja Zakonom nije prepoznata, a odnosi se na potrebu da, u određenim slučajevima, treba dozvoliti i izuzeće ustavnosudskih savjetnika analogno sudijama. U daljem tekstu, osvrćući se na nepostojanje roka za odlučivanje, problematizuje se primjena eventualne strategije odlaganja rješavanja složenih predmeta u slučaju naglašenih političkih implikacija.

U dijelu teksta kojim je analiziran postupak po ustavnoj žalbi, autori detektuju veliki broj pravnih izazova, poput pitanja da li država ima aktivnu legitimaciju za pokretanje i vođenje postupka; da li su, i u kojim situacijama, aktivno legitimisani zakonski nasljednici lica koje je umrlo prije podnošenja ustavne žalbe; postoji li aktivna legitimacija nasciturusa i potencijalnih žrtava, kao i da li gubitak statusa žrtve nužno vodi gubitku aktivne legitimacije. Takođe, u pogledu iscrpljenosti pravnog puta prije podnošenja ustavne žalbe, otvara se dilema u pogledu obaveze podnošenja svih vanrednih pravnih sredstava ili samo nekih od njih; posebno se ukazuje i na potrebu uvođenja kriterijuma koji će opredijeliti dosuđivanje pravične naknade.

Norme koje se odnose na nadležnost Ustavnog suda da odlučuje da li je predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav, norme o sukobu nadležnosti, rješavanje izbornih sporova i sporova u vezi sa referendumom, odlučivanje o saglasnosti



mjera i radnji preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja kao i praćenje ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti, za autore su bile jednako inspirativne, čemu svjedoče iscrpne pravne analize svakog od članova posebno.

Djelokrug pitanja koja su otvorena, dileme i izazovi s kojima su se autori srijetali prilikom pisanja komentara ovdje se ne završavaju. Ne sumnjam da će, u periodu koji je pred nama, na mnoga od njih biti odgovoreno, možda baš na način koji je komentarom i ponuđen, ili će pak otvoriti diskusiju za moguće pravce traženja rješenja.

Punoća izraza, sistematičnost i konciznost forme kao i lakoća pisanja koja iznova dokazuje izuzetnu stručnost njegovih autora, učinili su da čitanje komentara preraste u pravo zadovoljstvo, zbog čega ga, sa posebnom emocijom, preporučujem cjelokupnoj stručnoj javnosti.



**Prof. dr Branislav RADULOVIĆ**<sup>1</sup>

Prikaz reprint izdanju knjige  
**„SULA RADOV U SVOM VREMENU“**

autora

**Vukote B. Radulovića**

*„Ne tražim mnogo, do koru hljeba da nijesam gladan, knjigu da nijesam slijep i slobodu da smijem zborit“ - Sula*

Udruženje pravnika Crne Gore, u saradnji sa „Službenim listom“ Crne Gore, priredilo je i posthumno objavilo reprint izdanje knjige „Sula Radov u svom vremenu“ autora Vukote B. Radulovića, u prilog obilježavanja jubileja 180 godina od početaka školstva u Komanima, koji se veže za crnogorskog i katunskog kapetana, sudiju, senatora i mudraca – Sulu Radova.

U sačuvanim predanjima zapamćen kao Sula, Kostadin Radov Radulović, rođen u Komanima – Katunska nahija (oko) 1790. godine, ostao je upamćen kao mudar čovjek, pravednik i narodni sudija, čije su presude bile „pravične, oštre i jezgrovito sročene, štiteći pravoga, a pogađajući krivoga“. U knjizi „Istorija crnogorskog sudstva“ dr Čedomir Bogićević ga opisuje i kao „utemeljivača umne orijentacije crnogorske škole prirodnog prava“ i stoga, Udruženje pravnika Crne Gore ima razlog više, da u prilog proslave sopstvenog jubileja - obilježavanja 90 godina od osnivanja prve nacionalne asocijacije crnogorskih pravnika (1933. godine), izdavanjem (reprintom) ove knjige sačuva dio vrijedne crnogorske istorijsko-pravne baštine i zaostavštine, koju je autor Vukota

---

<sup>1</sup> Vanredni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta „Mediteran“

Radulović strpljivo, studiozno i predano sakupio i u ovoj knjizi objedinio.

Po priznanju njegovih savremenika Sula Radov je bio jedan od najznačajnijih i najmudrijih Crnogoraca i Katunjana svog vremena, kapetan, sudija, senator i gvardijan, čije usmeno predanje i poruke, do prvog objavljivanja ove knjige (2003. godine) nijesu bile u dovoljnoj mjeri, u ovom formatu, sačuvane. Izuzetak predstavljaju knjige “Dante i Sula Radov”, autora Čeda Vukovića iz 1966. godine, „Sula Radov – izreke i anegdote“ priređivača Bora Vujačića iz 1974. godine i “Sula Radov (Evropski racionalizam i crnogorsko običajno pravo)” dr Čedomira Bogičevića iz 2015. godine. Nešto ranije, godinama unazad uspješno su organizovani „Dani Sule Radova“ na kojima su svoja saznanja o njemu predočila značajna imena crnogorske nauke i kulture, ali nažalost izložena predavanja, govori i saopšteni eseji do danas nijesu sistematizovani i objavljeni u zborniku radova ili sličnoj publikaciji. Upravo zato publikovanje reprint knjige „Sula Radov u svom vremenu“, dvije decenije nakon prvog izdanja, ima posebnu vrijednost, jer usljed malog tiraža prvo štampano izdanje više nije dostupno svim zainteresovanim čitaocima i poštovaocima Suline zaostavštine.

Za života Sula Radov zavrijedio je oreol i simbol „narodnog mudraca“ i nedugo zatim postao prepoznat kao “crnogorski Sokrat” i ličnost od izuzetnog značaja za etiku, kulturu i tradiciju Crnogoraca. U znak priznanja, nakon smrti 1872. godine, knjaz Nikola ga je sahranio pred Vlaškom crkvom na Cetinju, na taj način odajući mu počast za njegove izuzetne zasluge.

Sula Radov u crnogorskom nacionalnom biću, po ocjeni autora, „postao je simbolika narodnog duha i patrijahalne Crne Gore, njegov zaštitini znak i duhovna svojina sa trajnim pamćenjem i značenjem.“

Ostale su kao „riznica narodnog blaga“ njegove umne misli i poruke: „Pravdu ćeraj, ma je ćeranjem ne ubij“, „Sudija ne može biti bolećiv ćovjek – on mora biti istinit i pravićan“, „Samo istinit ćovjek može biti sudija i ako je vješć da na malome pronikne u veliko, a da iz velikog ne zakloni malo – iza kojega, počesto, istina ćami“. Posebno su se izdvojile izreke poput: „Zakon koji ne ćuva pravdu nije zakon“ i „Ne idi zagonom, no zakonom“. Iako izrazito mlad, 1804. godine Sula je uzeo ućešće u radu Praviteljstva suda crnogorskog i brdskog (Senat - Kuluk), kao jedan od 48 biranih Crnogoraca I kasnije postao ćlan Gvardije (1832/40 - 1851. godine) i ubrzo stekao epitet najpravićnijeg i najumnijeg gvardijana i kapetana – sudije.

Posebno vrijedi istaći podatak, u prilog obilježavanja jubileja 180 godina od početaka školstva u Komanima, da je 1843. godine, kako je zapisano u „Ljetopisu škole komanske“, počela sa radom prva škola u ovom plemenu „nastojanjem tadašnjeg komanskog kapetana, vrlo pametnog i u narodu poznatog ćovjeka, Sule Radova Radulovića“, u kući u selu Milate, koju je besplatno za tu namjenu ustupio Veliša Radulović i ćiji je rad trajao oko tri godine. Od tada, sve do 1873. godine, stalne škole u ovom plemenu nije bilo, kada se uz „nalog vrhovnih prosvjetnih vlasti“ popu Simu Raduloviću, obnavlja škola kod saborne plemenske crkve u Komanima, u mjestu Dolovi i za ućitelja postavlja Jovan Markov Radulović.

Sula Radov, zasigurno je ne samo moralni uzor, narodni filozof i mudrac, pametar, sudija i plemenski kapetan već i vrijedan orjentir za sadašnje i buduća vremena, koja traže odgovore na mnoga društvena i druga pitanja. U vremenu kada su „krv i mać branili slobodu, a pravda je ćuvala“, najbolji opis Sule Radova dao je njegov savremenik Jole Pilećić na upit knjaza Nikole „ko je ova dva dobra u naš vakat sastavio.“ Pilećićev odgovor je bio: „Sula, gospodaru. Će je sablja sijevala i ćeferdar grmio, bio je meću prvima, a Će se pravda ćuvala i rijeć carovala, prvi su bili do njega.“

Podsjećajući da je bio savremenik četiri vladara iz kuće Petrovića, Dr Novak Kilibarda, u svom eseju o Suli, navodi: “zapazio ga je najmudriji – Petar I, čin kapetana dao mu je najpametniji – Petar II, raskapetanio ga je najžešći – Danilo I i rehabilitovao najvještiji Nikola I”. Opisujući Sulu kao „izrazitog izdanka crnogorske duhovne aristokratije i stare demokratije“, prof. dr Branislav Kovačević svojevremeno je zapisao: „Među junacima je bio mudrac, a među mudracima je bio vitez, među književnicima nepismen se izdvojio svojom pismenošću i mudrošću. Među plemenskim kapetanima i sudijama ličio je na starozavjetne proroke.“

Autor Vukota Radulović (1944 - 2018), koji je knjigu posvetio „sljedbenicima Sulina djela“, marljivo je sakupio i time sačuvao faktografsku i ukupnu građu o Suli Radovom. Posebno se u knjizi izdvajaju sistematizovani zapisi o izrekama i porukama, koje prati i autorova analiza i prikaz ukupnog crnogorskog društvenog ambijenta i vremena u kojem su nastale. Time je na uspješan i studiozan način sačuvan vrijedan dio običajnog prava i crnogorske tradicije, osobitio tradicije Katunske nahije i Komana u kojim je Sula živio i stvarao, čime ova knjiga ima izvjesnu formu kodifikacije do sada objavljenog i sačuvanog o njemu. Autor, koji je po osnovnoj vokaciji bio sociolog, teoretičar socijalnog rada i socijalne politike, bio je i “urednik naučnih časopisa, etičar, poznavalac crnogorskog etosa i crnogorske tradicije, autor mnogih naučnih studija i pisac velikog broja djela u oblasti socijalne patologije“, kako se navodi se u *In memoriam-u* publikovanom u “Pravnom zborniku” (broj 01/2008), koji u znak poštovanja i sjećanja na Vukotu B. Radulovića, u ovom izdanju njegove knjige ponovo objavljujemo.

Knjiga „Sula Radov u svom vremenu“ strukturirana je u devet tematskih cjelina, dajući cjelovitu sliku crnogorskog društva u vremenu Sule Radova. U dvije prve cjeline autor stavlja akcenat na ulogu i značaj dinastije Petrović u razvoju crnogorskog društva i države, sa posebnim osvrtom na

moralno psihološke odlike narodnog života u tom dobu. Narednih sedam cjelina su posvećene samom Suli, kroz sačuvane i zapisane anegdote, te prikaz istog kao narodnog filozofa i pametara, sa posebno obrađenim segmentima socijalne misli Sule Radova kao „tragaoca za moralnom suštinom čovjeka i društva i čovjeka etičara i narodnog prosvetitelja“. Na samom kraju autor daje sistematizovane anegdote, izreke i odgovore Sule Radova koje su u ovoj knjizi objedinjeni i time sačuvani od zaborava. Nažalost, ne postoji fotografija koja bi svjedočila o izgledu Sule, za koga se zna da se u mladosti istakao ličnom hrabrošću i da je od posljedica ranjavanja ostao hrom. Takođe, do danas ostala je „misterija“ kako je nastao njegov nadimak - Sula.

Udruženje pravnika Crne Gore, publikovanjem reprint izdanja knjige „Sula Radov u svom vremenu“, posthumno odaje priznanje autoru za njegovo pregalaštvo i značajan intelektualni i stvaralački napor i omogućava da njegova istraživanja i sačuvana građa, sistematizovana u ovoj knjizi, i dalje ostanu dostupni budućim generacijama, koje će u izrečenim životnim mudrostima Sule Radova imati životnu, profesionalnu ili moralnu inspiraciju i uzor. Stoga je bila privilegija, ali i profesionalna obaveza pokrenuti inicijativu i obezbjediti objavljivanje (reprinta) ove knjige, koja zavređuje da nađe mjesto u biblioteci ne samo svakog Crnogorca, Katunjanina i Komanina, već u biblioteci pravnika, sociologa, politikologa, istoričara i svakog drugog građanima koje teži da oplemeni svoja saznanja o jednom vremenu i jednoj osobito vrijednoj ličnosti kakav je bio Sula Radov.

Cijenjeći potrebu da i buduće generacija crnogorskih pravnika sačuvaju saznanja i upoznaju se sa zaostavištinom plemenskog kapetana, sudije i senatora Sule Radova Udruženje pravnika Crne Gore pokrenulo je inicijativu da jedan o amfiteatara na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore ponese ime po njemu i da se postavi spomen obilježje njemu u čast.

Objavlivanjem reprint izdanja knjige Vukote Radulovića ispunjen je i moj lični zavjet prema autoru i posveti na poklonjenoj knjizi „Sula Radov u svom vremenu“ (Komani - septembar 2003. godine), njegovoj porodici, Komanima i svim plemenicima, crnogorskoj pravničkoj zajednici, i u konačnom, ispunjena obaveza da se sačuva vrijedna zaostavština umnog Sule Radova, koju ova knjiga čuva od zaborava.



**Doc. dr Nikola DOŽIĆ**

**PRAVNE KLINIKE NA UNIVERZITETU CRNE GORE: U  
SLUŽBI RANJIVIH GRUPA I STUDENATA PRAVNOG  
FAKULTETA**

U godini obilježavanja velikog jubileja, pedesetogodišnjice od osnivanja, je građanima Crne Gore i ponudio pružanje besplatne pravne pomoći. Od ljetnjeg semestra akademske 2021/2022 godine, sa radom su počele pravne klinike, koje studentima prava pružaju priliku da steknu nova, praktična znanja, kroz neposredan rad i kontakt sa stvarnim klijentima. Pravne klinike se realizuju u okviru Erasmus + projekta ENEMLOS - Pravne klinike u službi ranjivih grupa: Poboljšavanje zapošljavanja studenata prava kroz praktično obrazovanje – ENEMLOS (2019-2022).

Projekat je realizovan uz pomoć tri evropske akademske institucije koje se bave kliničkim obrazovanjem studenata prava: Fondacija pravnih klinika Poljske, Univerzitet Regents iz Londona i Pravna klinika Sveučilišta u Zagrebu, a u projekat su uključene i institucije crnogorskog pravosuđa: Vrhovni sud, Advokatska komora, Komora javnih izvršitelja, Notarska komora, Vrhovno državno tužilaštvo i Centar za posredovanje. U ovaj projekat su uključeni su i Pravni fakultet Univerziteta „Hasan Priština“, Pravni fakultet Univerziteta „Hadži Zeka“, Pravni fakultet Univerziteta „Kadri Zeka“, Osnovni sud u Gnjilanu i Advokatska komora Kosova, koji će na isti način implementirati projekat te uspostaviti kliničko obrazovanje studenata prava, kao krajnji cilj.

Osnovni cilj ovog projekta je da studenti u radu na autentičnim slučajevima, pružajući pravnu pomoć steknu napredna praktična znanja koja će biti vrjednovana prilikom njihovog zapošljavanja, a posebno s obzirom na to da su

predstavnicima jednog dijela poslodavaca u prilici da, kroz pravne klinike, u svojstvu mentora, oblikuju vještine budućih pravnikâ još u toku studija. Ovaj vid obrazovanja pravnikâ predstavlja nadogradnju znanja koja su stekli na osnovu teorijskog izučavanja pravnih nauka i do sada primjenjivanog koncepta kliničkog obrazovanja - baziranog na simuliranim slučajevima.

Poseban cilj je pružanje besplatne pravne pomoći građanima Crne Gore, prioritetno onima kojima je naročito potrebna besplatna pravna pomoć, prvenstveno građanima slabijeg imovnog statusa i pojedinim osobito ranjivim socijalnim grupama.

Projekat *ENEMLOS* i koncept „živih klinika“ je od velike važnosti ne samo za razvoj pravnog obrazovanja u Crnoj Gori, već i za crnogorsko društvo u cjelini s obzirom da građanima pruža mogućnost dobijanja besplatnih pravnih savjeta, a studentima priliku da unaprijede svoje stručne kapacitete, kroz profesionalnu praksu u toku studija, te time postanu konkurentniji na tržištu rada i povećaju svoje izgleda za zapošljavanje, nakon završetka studija na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore.

Projekat je u poslednjoj godini finasiranja od strane Erasmusa, ali je pružanje besplatne pravne pomoći u okviru Pravnih klinika na pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore, aktivnost koja će biti nastavljena, s obzirom na do sada postignute rezultate i interesovanje studenata. Do sada su u tri grupe studenata učestvovala u realizaciji projekta, u tri semestra studija. Realizovano je više aktivnosti na promociji rezultata ovog projekta i rada Pravne klinike.

Sve informacije o projektu ENEMLOS dostupne su na internet prezentaciji projekta <https://www.enemlos.ucg.ac.me/>, a sve informacije o Pravnoj klinici Pravnog fakulteta

Univerziteta Crne Gore na internet prezentaciji Pravnog fakulteta na linku <https://www.ucg.ac.me/pf/pravneklinike>.

Svake nedjelje dobijamo nova pitanja klijenata, na koje će dobiti besplatan odgovor od studenata Pravnog fakulteta, čiji kvalitet je garantovan sistemom nadzora od strane nastavnika Pravnog fakulteta i uglednih stručnjaka iz pravosudnog sistema. Pravna klinika za besplatnu pravnu pomoć na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore radi svakog dana u terminima od 12 do 15 i 16 do 18 časova. Svi zainteresovani građani mogu zakazati posjetu putem e maila: [pravneklinike@ucg.ac.me](mailto:pravneklinike@ucg.ac.me), a mogu posjetiti kliniku i bez prethodnog zakazivanja termina.



**U P U T S T V O**  
**AUTORIMA ZA OBJAVLJIVANJE TEKSTOVA U**  
**ČASOPISU ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU**  
**„PRAVNI ZBORNIK”**

Autori koji dostavljaju tekstove redakciji časopisa za pravnu teoriju i praksu “Pravni zbornik” treba da ispune sljedeće normative prilikom izrade teksta:

1. Radove kucati sa dovoljno margine, proredom – 28 redova po stranici. Ukoliko je tekst rađen u elektronskoj formi, koristiti font – Bookman Old Style 12.

2. Obim teksta:

2.1. za članke do 25 stranica,

2.2. za ostale priloge do 15 stranica,

2.3. za prikaze, osvrte i druge priloge do 10 stranica,

2.4. za rubriku In memoriam – jedna stranica.

3. Tekstovi se objavljuju na crnogorskom jeziku, kao i na jezicima koji su u službenoj upotrebi u Crnoj Gori (srpski, bosanski, albanski i hrvatski). Na kraju teksta neophodno je uraditi i priložiti rezime na engleskom ili francuskom jeziku. Obim rezimea ograničen je na jednu stranicu.

Ukoliko autor insistira na objavljivanju članka na nekom od stranih jezika, dužan je dostaviti rezime na crnogorskom jeziku.

4. Rukopise dostavljati najmanje u jednom primjerku i u elektronskoj formi (CD, e-mail...) na e-mail adresu Glavnog i odgovornog urednika dr Branislava Radulovića - upcg.cg@gmail.com

Radove slati uz dostavljanje sljedećih podataka: ime i prezime autora, zvanje, mjesto rada i broj kontakt telefona.

5. Manuskripti i digitalni zapisi se ne vraćaju.

6. Fusnote unositi na dnu stranice na kojoj se nalaze, vidno odvojene od ostalog teksta. Fusnote obilježavati arapskim brojevima.

7. Ukoliko se u radu jedno djelo istog autora citira u više fusnota koje nijesu neposredno jedna iza druge, iza imena autora, drugi i svaki naredni put upotrijebiti skraćenicu „op.cit” i početna slova naslova citiranog dijela. Ukoliko se jedan rad istog autora citira u fusnotama koje slijede jedna iza druge, poslije prvog navođenja podataka o autoru i radu upotrijebiti skraćenicu „Ibid”.

8. Citiranjem treba obuhvatiti: ime i prezime autora, naziv djela, mjesto i godinu izdavanja djela, naziv izdavača ili naziv glasila i broj citirane strane.

9. Citiranje sudskih odluka treba da sadrži: vrstu odluke, broj i datum, naziv suda.

10. Sudska praksa treba da sadrži izvedenu sentenciju sa kratkim obrazloženjem uz navođenje suda, broja i datuma odluke.

11. Dostavljanje rukopisa koji sadrži autorski prilog smatra se ponudom autora, a objavljivanje teksta prihvata od strane izdavača.

12. Redakcija časopisa „Pravni zbornik” zadržava pravo korekture teksta.

---

Autori zadržavaju svoja prava.  
Neovlašćeno predstavljanje, snimanje, umnožavanje, stavljanje  
u promet ili drugim nezakonitim načinom iskorišćeno autorovo  
djelo podliježe građanskoj i krivičnoj odgovornosti

CIP – Katalogizacija u publikaciji  
Centralna narodna biblioteka Crne Gore,  
Cetinje

34

**ПРАВНИ зборник:** часопис за правну  
теорију и праксу / главни и одговорни  
уредник Бранислав Радуловић. – Год. 1, бр.1  
(1993) - Подгорица, (Новака Милошева бб) :  
Удружење правника Црне Горе (Подгорица :  
Побједа ).- 24 цм

Два пута годишње.  
ISBN 0350-6630 – Правни зборник  
COBBIS.CG-ID 015934978

