

NBP – JOURNAL OF CRIMINALISTICS AND LAW

NBP – ŽURNAL ZA KRIMINALISTIKU I PRAVO

UDC 343.98

ISSN 0354-8872 (štampano izdanje)

ISSN 2620-0406 (onlajn)

ACADEMY OF CRIMINALISTIC AND POLICE STUDIES, BELGRADE – THE REPUBLIC OF SERBIA
KRIMINALISTIČKO-POLICIJSKA AKADEMIJA, BEOGRAD – REPUBLIKA SRBIJA

NBP

JOURNAL OF CRIMINALISTICS AND LAW

ŽURNAL ZA KRIMINALISTIKU I PRAVO

Belgrade, 2018
Beograd, 2018

PUBLISHER

Academy of Criminalistic and Police Studies, Cara Dušana 196, 11080 Belgrade

EDITORIAL COUNCIL

Goran Bošković, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Đurad Budimir, University of Westminster, London, Great Britain

Aleksej Vladimirovich Chizov, Institute of Nuclear Research, Dubna, Russian Federation

Mohinder Singh Dahiya, Gujarat Forensic Sciences University, Gandhinagar, Gujarat, India

Đorđe Đorđević, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Marek Fałdowski, Police Academy, Szczecin, Poland

Stevo Jaćimovski, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Dušan Joksimović, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Andrej Anatolevich Kochin, University of Ministry of Internal Affairs of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation

Dragana Kolarić, the Constitutional Court of the Republic of Serbia

Lucia Kurilovská, Academy of the Police Force, Bratislava, Slovakia

Saša Mijalković, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Vladan Petrov, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia

Imre Rudas, Óbuda Egyetem, Budapest, Hungary

Cao Shiquan, People's Public Security University of China, Beijing, China

Slobodan Simonović, Western Ontario University, Canada

Milan Škulić, Faculty of Law, University of Belgrade; the Constitutional Court of the Republic of Serbia

Donatella Viola, Università della Calabria, Arcavacata, Italy

Slavica Vučinić, Military-Medical Academy in Belgrade, Serbia

EDITORIAL BOARD

Biljana Simeunović-Patić, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Editor-in-Chief

Darko Simović, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia, **Editor**

Slobodan Jovičić, Faculty of Electrical Engineering, University of Belgrade, a retired Professor, Serbia

Aleksandra Ljuština, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Goran Marković, Faculty of Law, University of East Sarajevo, the Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina

Gorazd Meško, Faculty of Criminal Justice and Security, University of Maribor, Slovenia

Nikola Milašinović, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Brankica Popović, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Smilja Teodorović, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Slaviša Vuković, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

John Winterdyk, Mount Royal University in Calgary, Canada

English Language Editor and Proof-Reader

Dragoslava Mićović, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Serbian Language Editor and Proof-Reader

Olivera Jezdimirović, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Computer typesetting

Jovan Pavlović, Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade, Serbia

Printed by

Službeni glasnik, Belgrade

Impression

300 copies

PDF VERSION OF THE JOURNAL

www.kpa.edu.rs

TABLE OF CONTENTS

Articles

Nevena Šekarić, Želimir Kešetović	
THE ROLE OF SOCIAL MEDIA IN THE EMERGENCY MANAGEMENT	113
Obrad Stevanović, Dane Subošić, Dalibor Kekić	
DISTRIBUTION OF MANAGEMENT FUNCTIONS IN THE LAW ON PREVENTION OF DOMESTIC VIOLENCE.....	131
Mladen Jeličić	
FACTUAL IDENTIFICATION OF MISDEMEANOR.....	147
Minja Đokić	
FAILURE TO PAY TAX:TAX MISDEMEANOR OF NATURAL PERSON AS A TAXPAYER.....	167
Marko Andrun	
CONSTITUTIONAL COURT AS INDICATOR OF LEGAL CONTROL OF POLITICS: LEGAL OR POLITICAL BODY?.....	183

Contributions

Dušan Alimpic	
THE USE OF SCIENTIFIC METHODS IN POLICE AND JUDICIAL INVESTIGATIONS.....	201

Book Reviews

Darko Simović	
Slobodan P. Orlović: Constitutional law, Novi Sad: Faculty of Law of the University, 2018, 395 pages.....	207

IZDAVAČ

Kriminalističko-poličijska akademija, Cara Dušana 196, 11080 Beograd

SAVET ČASOPISA

Goran Bošković, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Đurad Budimir, Univerzitet Vestminster, London, Velika Britanija

Aleksej Vladimirović Čižov, Institut za nuklearna istraživanja, Dubna, Ruska Federacija

Mohinder Singh Dahiya, Univerzitet forenzike Gudžarat, Ganhdinagar, Gudžarat, Indija

Đorđe Đorđević, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Marek Fałdowski, Policijska akademija, Šćećno, Poljska

Stevo Jaćimovski, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Dušan Joksimović, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Andrej Anatolević Kočin, Univerzitet Ministarstva unutrašnjih poslova, Sankt Peterburg, Ruska Federacija

Dragana Kolarić, Ustavni sud Republike Srbije

Lucia Kurilovská, Policijska akademija, Bratislava, Slovačka

Saša Mijalković, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Vladan Petrov, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Srbija

Imre Rudas, Univerzitet Obuda, Budimpešta, Madarska

Cao Shiquan, Univerzitet javne bezbednosti Republike Kine, Peking, Kina

Slobodan Simonović, Univerzitet Zapadni Ontario, Kanada

Milan Škulić, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu; Ustavni sud Republike Srbije

Donatella Viola, Univerzitet Kalabrija, Arkavakata, Italija

Slavica Vučinić, Vojno-medicinska akademija u Beogradu, Srbija

REDAKCIJA

Biljana Simeunović-Patić, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

glavni i odgovorni urednik

Darko Simović, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija, **urednik**

Slobodan Jovičić, Elektrotehnički fakultet Univerziteta u Beogradu, profesor u penziji, Srbija

Aleksandra Ljuština, Kriminalističko-poličijska akademije u Beogradu, Srbija

Goran Marković, Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu, Republika Srpska, Bosna i Hercegovina

Gorazd Meško, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Mariboru, Slovenija

Nikola Milašinović, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Brankica Popović, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Smilja Teodorović, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Slaviša Vuković, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

John Winterdyk, Univerzitet Maunt Rojal u Kalgariju, Kanada

Lektor i korektor za engleski jezik

Dragoslava Mićović, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Lektor i korektor za srpski jezik

Olivera Jezdimirović, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Kompjuterska priprema sloga

Jovan Pavlović, Kriminalističko-poličijska akademija u Beogradu, Srbija

Štampa

JP „Službeni glasnik“, Beograd

Tiraž

300 primeraka

PDF VERZIJA ČASOPISA

www.kpa.edu.rs

SADRŽAJ

Članci

Nevena Šekarić, Želimir Kešetović

ULOGA DRUŠTVENIH MREŽA U UPRAVLJANJU
VANREDNIM SITUACIJAMA..... 113

Obrad Stevanović, Dane Subošić, Dalibor Kekić

ZASTUPLJENOST FUNKCIJA RUKOVODENJA U ZAKONU
O SPREČAVANJU NASILJA U PORODICI..... 131

Mladen Jeličić

ČINJENIČNA IDENTIFIKACIJA PREKRŠAJA..... 147

Minja Đokić

NEUPLAĆIVANJE POREZA: PORESKI PREKRŠAJ
OBVEZNIKA - FIZIČKOG LICA..... 167

Marko Andrun

USTAVNI SUD KAO INDIKATOR PRAVNE KONTROLE
POLITIKE - PRAVNI ILI POLITIČKI ORGAN?..... 183

Prilozi

Dušan Alimpić

PRIMENA NAUČNIH METODA U POLICIJSKIM
I SUDSKIM ISTRAGAMA..... 201

Prikazi

Darko Simović

Slobodan P. Orlović: *Ustavno pravo*, Novi Sad: Pravni fakultet
Univerziteta, 2018, 395 strana..... 207

Originalni naučni rad
Primljen: 10. 6. 2018.
Prihvaćen: 13. 9. 2018.

UDK: 614.8:[316.77:004.738.5
351.862.22:614.8
doi:10.5937/nabepo23-17802

ULOGA DRUŠVENIH MREŽA U UPRAVLJANJU VANREDNIM SITUACIJAMA

Nevena Šekarić¹

Želimir Kešetović²

Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu

Sažetak: Informaciono-tehnološka revolucija je rezultirala novim oblicima povezivanja i komunikacije među ljudima. Razvoj novih tehnologija doveo je, između ostalog, i do razvoja aplikacija poznatijih kao *društvene mreže* (engl. *social media*), koje ljudima omogućavaju interakciju i razmenu informacija na način koji nije bio moguć pre 20 ili 30 godina.

Uzimajući u obzir ključnu karakteristiku društvenih mreža – mogućnost dvosmerne komunikacije između velikog broja ljudi, evidentna je značajna uloga društvenih mreža u uslovima vanrednih situacija. U akademskoj literaturi koja tematizuje vezu između društvenih mreža i vanrednih situacija postoji veliki broj studija slučaja u poslednjih nekoliko godina koje ispituju njihov odnos. Kako je analiza postojeće literature pokazala, Tviter je najdominantnija društvena mreža pojedinačno analizirana u kontekstu kriznog komuniciranja u uslovima vanrednih situacija. Takođe, od ukupno 46 evropskih zemalja, utvrđeno je da u 30 zemalja institucije nadležne za vanredne situacije imaju zvanične naloge na Fejsbuku i Tviteru, u 18 zemalja te institucije se predstavljaju na Jutjubu, a u osam na Instagramu. Osim toga, pojedina istraživa-

¹ nevenasekaric@gmail.com

² zelimir.kesetovic@gmail.com

nja su ukazala i na tendenciju rasta upotrebe društvenih mreža u menadžmentu vanrednih situacija, kao i na povećanu percepciju stanovništva o takvim kretanjima.

Temeljeći se na pregledu literature relevantnih radova, cilj rada je sumiranje najvažnijih nalaza o načinima na koje organizacije nadležne za vanredne situacije koriste društvene mreže u upravljanju vanrednim situacijama, kao i prezentovanje koristi od upotrebe društvenih mreža u kontekstu vanrednih situacija.

Ključne reči: društvene mreže, upravljanje u vanrednim situacijama, katastrofe, komunikacijski alat, krizno komuniciranje.

Uvod

Od pojave Interneta čini se da je svet, u sveukupnim aspektima globalizacije, postao povezаниji nego ikada. Uz to, međuljudska komunikacija je dobila novi medij za razmenu informacija – društvene mreže, koje su omogućile istovremenu (engl. *real-time*) komunikaciju ljudi s različitih krajeva sveta. U tom smislu, može se reći da su u decenijama koje su obeležili informacioni sistemi društvene mreže odigrale ključnu ulogu u transformaciji komunikacija i ostvarile upliv u različite aspekte društvenog života.

Kako društvene mreže i komunikacija zasnovana na tim aplikacijama karakterišu gotovo sve aspekte društvenog života, ovaj fenomen nije zaobišao ni domen bezbednosti. Jedno od bezbednosnih pitanja u okviru kojeg se društvene mreže sve više prepoznaju kao značajan alat jeste i problematika upravljanja vanrednim situacijama. Naime, kako upravljanje tim, kriznim situacijama zahteva pravovremeno raspolažanje relevantnim informacijama i koordinaciju aktivnosti svih zainteresovanih strana – od nadležnih za reagovanje pa do svakog pojedinca u zajednici, upotreboru društvenih mreža u uslovima vanrednih situacija omogućeni su širenje važnih informacija među pojedincima i zajednicama, kao i prijem ažuriranih podataka od strane onih koji prvi reaguju. Osim toga, u akademskoj i stručnoj literaturi tematizovan je i veliki broj drugih performansi društvenih mreža koje pogoduju upotrebi ovog alata u menadžmentu vanrednih situacija, o čemu će biti reči u tekstu koji sledi.

1. Istorijat razvoja društvenih mreža i njihovo pojmovno određenje

Od razvoja prvog kompjutera (ENIAC) 1945. godine do slanja prvog imjela 1971. godine prošlo je tek nešto manje od 30 godina. Za to vreme, računar posiljalac i računar primalac nalazili su se na neznatnom rastojanju jedan od drugog, da bi tek 1978. godine bilo omogućeno kompjutersko slanje poruka (engl. *BBS – bulletin board systems*) posredstvom telefonske linije. Međutim, prve društvene mreže nastale su početkom 90-ih godina XX veka (tačnije 1994. godine), s razvojem prvog sajta za društveno povezivanje – *Geocities*.³ Naredne godine je kreiran tzv. *theglobe.com* koji je omogućio personalizaciju profila, odnosno objavljivanje određenog personalizovanog sadržaja i interakciju s drugim korisnicima sličnih interesovanja. Godine 1996. stvorena je mreža *sixdegrees.com* – prva mreža s današnjim karakteristikama društvenih mreža poput kreiranja profila i listinga prijatelja.⁴ Mreže koje danas zauzimaju primat po broju korisnika nastaju uglavnom nakon 2003. godine, kada je na temeljima sajta *Friendster* pokrenut *myspace.com*. Godinu dana kasnije, lansiran je poznati Fejsbuk⁵, a 2006. i Triter. Kao što se može primetiti, razvoj ovih, (relativno) novih komunikacijskih alata obuhvata kratak (svega tridesetak godina) ali vrlo dinamičan period, sa značajnijim implikacijama u različitim sferama društvenog života.

Iako literature o učinku i uticaju društvenih mreža na različite aspekte čovkovog života ima napretek, donekle je primetan nedostatak konsenzusa o pojmovnom određenju tog fenomena. Tako, pojedini autori društvene mreže posmatraju kao „veb usluge koje pojedincima omogućavaju da: 1) kreiraju javni ili polujavni profil unutar ograničenog sistema, 2) artikulišu spisak drugih korisnika s kojima su umreženi i 3) ostvaruju uvid i ukrštaju sopstvene liste konekcija s listama drugih unutar istog sistema“ (Boyd & Ellison, 2007: 211). Leonardi i koautori postavljaju pak društvene mreže u kontekst preduzeća koje ovaj alat koristi za komunikaciju sa svojim zaposlenima i na taj način ih posmatraju kao veb platforme koje radnicima omogućavaju da: 1) porukama komuniciraju sa određenim saradnicima ili da prenose poruke svima u dатој organizaciji, 2) eksplicitno ukažu ili implicitno otkriju određene saradnike kao osobe za komunikaciju, 3) objavljaju, uređuju ili sortiraju tekst ili datoteke povezane s njima ili drugima i 4) ostvaruju uvid u poruke, veze, tekst ili dato-

3 Ovaj sajt se smatra pretećom današnjih korisničkih profila na Fejsbuku ili Triteru.

4 Određene performanse koje odlikuju društvene mreže, poput kreiranja profila, sačinjanja liste prijatelja i pretraživanja istih, vidljivosti prijatelja i sl., postojale su i pre *sixdegrees.com*. Međutim, ova mreža je prva ujedinila navedene performanse pod jednu platformu (Boyd & Ellison, 2007: 214).

5 Samo četiri godine nakon osnivanja, Fejsbuk postaje društvena mreža s najvećim brojem korisnika u svetu.

teke koje su predmet komunikacije, objava, uređivanja ili sortiranja od strane bilo koga u dатој organizaciji i u bilo koje vreme (Leonardi *et al.*, 2013: 2).

Primetan je i nedostatak konsenzusa o razdvajanju pojmove „društvene mreže“ (engl. *social networks*) i „društveni mediji“ (engl. *social media*). Tako, Vajt i koautori pod društvenim mrežama podrazumevaju „veze između ljudi, grupa ili informacionih objekata. Ti objekti mogu biti poruke, slike, video-zapis, objave na zidu (engl. *wall postings*), obaveštenja (engl. *notifications*), aktuelne aktivnosti, događaji, vidžeti itd.“ (White *et al.*, 2009). S druge strane, „društvene mreže su podržane od strane mnogobrojnih onlajn aplikacija“ (White, 2011: 2), koje zapravo figuriraju pod nazivom društveni mediji. Drugim rečima, autorka ističe da je zapravo ono što se označava pojmom društvenih mreža podržano od strane onog što se označava pojmom društvenih medija. Drugim rečima, onlajn umrežavanje različitih kategorija subjekata omogućavaju onlajn aplikacije – društveni mediji. Međutim, kako u postojećoj literaturi nema jasne razlike između ova dva pojma, te kako većina radova iz te oblasti koristi pojam društvenih medija za označavanje društvenih mreža, u ovom radu je termin „društvene mreže“ korišćen za označavanje pomenutih aplikacija koje omogućavaju onlajn umrežavanje.

Kaplan i Henlajn društvene mreže definisu kao „skup internet aplikacija koje su izgrađene na ideoološkim i tehnološkim osnovama Web 2.0 tehnologije, koje omogućavaju kreiranje i razmenu korisnički generisanog sadržaja“ (Kaplan & Haenlein, 2010: 61). Nešto jednostavnije određenje društvenih mreža podrazumeva da su u pitanju „internet aplikacije koje ljudima omogućavaju komunikaciju i razmenu resursa i informacija“ (Lindsay, 2011: 1).

Kaplan i Henlajn, koristeći matricu koncepata društvenog prisustva (engl. *social presence theory*)⁶, medijskog bogatstva (engl. *media richness theory*)⁷, samopromocije (engl. *concept of self-presentation*)⁸ i samootkrivanja (engl. *concept of self-disclosure*)⁹, daju klasifikaciju društvenih mreža prema različitom stepenu ispoljenosti pomenutih koncepata (Kaplan & Haenlein, 2010: 62).

6 Prema tzv. teoriji društvene prisutnosti (engl. *social presence theory*), mediji se razlikuju prema stepenu društvene prisutnosti (definisane kao akustični, vizuelni i fizički kontakt koji se može uspostaviti), koji se uspostavlja između dva komunikacijska aktera – što je veća društvena prisutnost veći je društveni uticaj koji akteri u komunikaciji imaju jedan na drugog (Short *et al.*, 1976).

7 Prema toj teoriji, cilj svake komunikacije jeste razrešavanje dvostrislenosti i smanjenje neizvesnosti (Daft & Lengel, 1986). Najvažnija postavka te teorije je da se mediji razlikuju po stepenu bogatstva koji poseduju, odnosno po količini informacija koje mogu preneti u datom vremenskom intervalu – zbog čega su neki mediji efikasniji od drugih.

8 Koncept samopromocije počiva na stavu da, u bilo kojoj vrsti društvene interakcije, ljudi imaju potrebu da kontrolišu utiske koje drugi ljudi stvaraju o njima (Goffman, 1959).

9 Kako to navode Kaplan i Henlajn, koncept samootkrivanja se temelji na svesnom ili nesvesnom otkrivanju personalnih informacija, što je blisko povezano s prethodno pomenutim konceptom samopromocije (Kaplan & Haenlein, 2010: 62).

Prema toj matrici, na primer, Fejsbuk odlikuje srednji stepen društvenog pri-sustva i medijskog bogatstva i visok stepen samopromocije i samoootkrivanja, što tu društvenu mrežu visoko pozicionira u samoj matrici.¹⁰

U svakom slučaju, zajedničko svim pokušajima definisanja pojma društvenih mreža jeste činjenica da one, sa svim svojim performansama, u velikoj meri utiču na samu prirodu komunikacije i donekle prevazilaze samu sferu društvene komunikacije. Danas, društvene mreže uključuju blogove, „sobe za časkanje“ (engl. *chat rooms*), Internet forume, Jutjub kanale, Linkedin, Fejsbuk, Triter i sl. Tim aplikacijama se može pristupiti koristeći računare, tablete, pametne i mobilne telefone itd. Shodno tome, zbog činjenice da većina ljudi poseduje neki od navedenih uređaja (s manjim ili većim varijacijama među zemljama), društvene mreže su veoma dostupne široj javnosti. One su danas, prema svemu sudeći, jedan moćan društveni medij.

2. Komunikacijska uloga društvenih mreža u uslovima vanrednih situacija

Prema Zakonu o vanrednim situacijama (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 111/2009, 92/2011 i 93/2012), pod vanrednom situacijom se podrazumeva stanje kada su rizici i pretnje ili posledice katastrofa, vanrednih događaja i drugih opasnosti za stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posledice nije moguće sprečiti ili otkloniti redovnim delovanjem nadležnih organa i službi, zbog čega je za njihovo ublažavanje i otklanjanje neophodno upotrebiti posebne mere, snage i sredstva uz pojačan režim rada (član 8 Zakona). U takvim uslovima, efikasnost odgovora nadležnih na određeni krizni događaj umnogome zavisi od sposobnosti uključenih aktera da komuniciraju, s ciljem koordinacije preduzetih aktivnosti i razmene relevantnih informacija. Stoga je pravovremena komunikacija jedan od fundamentalnih alata u upravljanju vanrednim situacijama. Drugim rečima, u kontekstu upravljanja vanrednim situacijama, presudno je važna pravovremena komunikacija unutar i među entitetima nadležnim za reagovanje u takvim uslovima.

Ne upuštajući se u definisanje same komunikacije zbog ograničenja ovog rada, važno je istaći kako je danas, više nego ikada, na delu transformacija procesa komunikacije u vidu postojanja i razvoja internetskih rešenja. Takva, „alternativna“ rešenja, u poređenju s tradicionalnim vidovima komunikacije, predstavljaju rastuću tendenciju, u kojoj su onlajn aplikacije svakodnevna pojava.

10 Detaljnije o tome videti kod Kaplana i Henlajna (Kaplan & Haenlein, 2010: 59–68).

Društvene mreže se mogu koristiti kao „primarno sredstvo komunikacije, ili pak kao alternativa ili dodatni način komunikacije” (White, 2011: 2). Zahvaljujući svojim performansama, društvene mreže pružaju bezbroj opcija za brzo, jeftino i efikasno širenje informacija. Kombinacija sposobnosti širenja informacija ka mreži ljudi koji se nalaze onlajn i mogućnosti za dalje širenje tih informacija od prvo bitne grupe, elektronski kao i neelektronski, ka onima koji mogu ali i ne moraju biti onlajn, ukazuje na segmente čijim se jačanjem mogu poboljšati i karakteristike samih društvenih mreža kao komunikacijskih alata. Ova osobina omogućava da pravi ljudi dobiju prave informacije u pravo vreme. Imajući to u vidu, jasno je kako takvo funkcionisanje u realnom vremenu (engl. *real-time*) može pomoći nadležnim u upravljanju vanrednim situacijama.

Latonero i Šklovskia ističu kako istraživanja koja tematizuju vezu između upotrebe društvenih mreža i kriznih situacija idu u dva pravca: prva grupa istraživanja je usredsređena na načine na koje nadležne organizacije za delovanje u katastrofama i vanrednim situacijama koriste ove alate za koordinaciju aktivnosti u procesu reagovanja, dok druga grupa akcenat stavlja na načine na koje žrtve i javnost šire informacije tokom vanrednih situacija (Latonero & Shklovski, 2011). Imajući u vidu cilj ovog rada, fokus je prvenstveno na prvoj grupi studija.

U uslovima vanrednih situacija, „društvene mreže se koriste kao alternativni način za komuniciranje menadžera vanrednih situacija – između sebe ili sa širom populacijom” (White, 2011: 2). Naime, društvene mreže u takvim okolnostima omogućavaju da se veoma brzo i efikasno distribuiraju velike količine informacija velikim grupama ljudi u realnom vremenu. Kako to Vajt navodi, „imajući u vidu današnje budžetske deficite koji utiču na sve nivoje sposobnosti vlada da ispune svoje ciljeve, upotreba društvenih mreža i Veb tehnologija postaje alternativno rešenje mnogih postojećih problema i pokazuju se kao bolji oblik kriznog komuniciranja pod određenim okolnostima” (White, 2011: 2).

Komunikacija u uslovima vanrednih situacija pokazuje se kao ključni alat u koordinaciji odgovora nadležnih za reagovanje. Relevantne informacije koje su neophodne nadležnim za reagovanje uključuju, između ostalog, podatke o pogodenim područjima, veličini i distribuciji štete, lokacijama pogodenog dela stanovništva i onog u neposrednoj opasnosti, kao i o mestima potencijalnih akcija spasavanja (Durham *et al.*, 2008). Postojeći broj studija koje tematizuju navedenu problematiku ukazuju na povećano korišćenje društvenih mreža tokom vanrednih situacija širom sveta. Tako, na primer, društvene mreže (naročito Fejsbuk i Twiter) imaju sve veću ulogu u reagovanju na katastrofe, kao što je to bio slučaj sa uraganima „Sendi”¹¹ i „Katrina”, zemljotresom na

11 Simon i koautori označavaju uragan „Sendi” prekretnicom u praktičnoj primeni društvenih mreža za potrebe reagovanja na katastrofe. Naime, te 2012. godine, hitne službe

Haitiju¹², terorističkim napadima 11. septembra i tokom Bostonskog maratona, poplavama u Srbiji 2014. godine¹³ itd. (Cohen, 2013; Sarcevic *et al.*, 2012).

Prema jednom istraživanju o postojećoj literaturi o društvenim mrežama kao alatu za komunikaciju o riziku i/ili za krizno komuniciranje, broj akademskih radova o ovoj temi neprestano raste. Naime, tokom 2009. godine objavljeno je svega devet akademskih članaka u relevantnim naučnim časopisima čija je tema bila upravljanje krizama/vanrednim situacijama, dok je tokom 2015. godine taj broj porastao na 49 članaka (Rasmussen & Ihlen, 2017: 6). Dodatno istraživanje, sprovedeno za potrebe ovog rada preko platforme *Google Scholar*, pokazalo je da je u periodu 2016–2017. godine objavljeno najmanje 50 akademskih članaka o ovoj temi.¹⁴ Prema nalazima pomenute studije, Tวiter je najdominantnija društvena mreža pojedinačno analizirana u kontekstu kriznog komuniciranja u uslovima vanrednih situacija (Rasmussen & Ihlen, 2017). S druge strane, u Republici Srbiji je primetan nedostatak bilo kvantitativnih bilo kvalitativnih istraživanja o ulozi društvenih mreža tokom vanrednih situacija.

Istraživanje koje je sproveo američki Crveni krst 2009. godine pokazalo je da su društvene mreže četvrti najpopularniji način informisanja o vanrednim situacijama.¹⁵ Osim toga, veliki broj studija, kao i praksa u evropskim zemljama pokazuju kako su društvene mreže vrlo koristan alat u kriznom komuniciranju kada nadležni u vanrednim situacijama treba da obezbede pravovremene i pouzdane informacije, ili da uvere javnost kako drže situaciju pod kontrolom. Razmatrajući takve informacije, korisnici društvenih mreža (i ne samo oni) analiziraju postojeće rizike i donose odluke o sopstvenom delovanju (Cohen, 2013).

Kao što je već navedeno, među mnogobrojnim studijama slučaja posvećenim ovoj temi, Fejsbuk i Tвiter, kao i njihova upotreba od strane nadležnih za upravljanje vanrednim situacijama dominiraju u akademskoj literaturi, naročito u poslednjih nekoliko godina (Latonero & Shklovski, 2011; MacEachren

i prvi koji su reagovali na istočnoj obali SAD-a usvojili su društvene mreže kao ključni kanal komunikacije s javnošću (Simon *et al.*, 2015: 615).

12 Kako to navode Jejts i Paket, zemljotres koji je pogodio Haiti 2010. godine bio je prvi događaj tokom kojeg je Vlada SAD-a po prvi put značajnije iskoristila društvene mreže za koordinaciju delovanja svih agencija nadležnih za reagovanje, uključujući i USAID, Stejt Department i američke oružane snage (Yates & Paquette, 2011: 7).

13 Na primer, u Srbiji, tokom poplava u periodu od 14. do 21. maja 2014. godine, korisnici Tвitera su razmenili 814.751 tvit (558.301 tvit sa oznakom #poplave i 256.450 tvitova sa oznakom #SerbianFloods). Podaci dostupni na sajtu Tвитни.me.

14 Istraživanje je sprovedeno pretraživanjem uz pomoć ključnih reči, prema prilagođenom, dvogodišnjem opsegu (2016–2017).

15 Detaljnije o ovome videti u: The American Red Cross, *Web Users Increasingly Rely on Social Media to Seek Help in a Disaster*, Press Release, Washington, DC, August 9, 2009, <http://www.redcross.org/portal/site/en/menuitem.94aae335470e233f6cf911df43181aa0/?vgnextoid=6bb5a96d0a94a210VgnVCM10000089f0870aRCRD>

et al., 2011; Cameron *et al.*, 2012; Rasmussen & Ihlen, 2015; Mason & Power, 2015; Yin *et al.*, 2015; Panagiotopoulos *et al.*, 2016; Reuter & Spielhofer, 2017; Anson *et al.*, 2017). Tako pojedini ističu da navedene aplikacije mogu pomoći nadležnim da komuniciraju, stupaju u interakciju i odgovore široj javnosti u do sada „neviđenim razmerama“ (Latonero & Shklovski, 2011: 14), da „ukrste podatke sa društvenih mreža s ciljem vizualizacije podataka i geografske analize“ (MacEachren *et al.*, 2011), da „unaprede svest o trenutnoj kriznoj situaciji i donesu adekvatne odgovore u kriznim situacijama“ (Yin *et al.*, 2015: 4238), da „povećaju poverenje javnosti u institucije nadležne za upravljanje vanrednim situacijama“ (Panagiotopoulos *et al.*, 2016) itd.

Imajući u vidu ključnu ulogu institucija odgovornih za upravljanje vanrednim situacijama, njihovo korišćenje društvenih mreža kako bi pravovremeno informisale šиру javnost i adekvatno odreagovale u uslovima kriznih situacija nimalo ne iznenađuje. Svedočeći o pojačanoj upotrebi ovih alata u vanrednim situacijama, Vajt i koautori (White *et al.*, 2009) ističu kako mnogobrojne institucije nadležne za reagovanje u vanrednim situacijama, uključujući tu i univerzitete, privatni i neprofitni sektor, kao i državne i lokalne upravne organe, zvanično koriste Fejsbuk¹⁶ kako bi raširile informacije, međusobno komunikirale i koordinirale aktivnosti upravljanja vanrednim situacijama.¹⁷

Lindzi (Lindsay, 2011) navodi kako se upotreba društvenih mreža za potrebe upravljanja vanrednim situacijama i katastrofama može shvatiti na dva načina. Najpre, društvene mreže se u određenoj meri mogu koristiti kao pasivan alat, odnosno za širenje informacija i prijem povratnih informacija korisnika uz pomoć dolaznih poruka, postova na zidovima (*wall posts*) i anketa.¹⁸ Drugi pristup upotrebe društvenih mreža podrazumeva sistematsko korišćenje tih aplikacija kao alata za upravljanje vanrednim situacijama. Naime, ta sistematska upotreba, između ostalog, podrazumeva:

- korišćenje društvenih mreža s ciljem realizacije krizne komunikacije i izdavanja upozorenja;
- korišćenje društvenih mreža za prijem zahteva žrtava (vanrednih situacija, prim. aut.) za pomoć;
- monitoring aktivnosti korisnika s ciljem uspostavljanja svesti o trenutnoj situaciji;

¹⁶ Zanimljivo je da i kreatori samih društvenih mreža prepoznaju njihov značaj u kriznom komuniciranju. Tako je Fejsbuk razvio istraživačku platformu (*Facebook Research*), koja veliku pažnju pridaje istraživanjima upotrebe novih tehnologija u uslovima vanrednih situacija.

¹⁷ Detaljnije o tome videti kod Vajta i koautora (White *et al.*, 2009).

¹⁸ Ovaj način upotrebe društvenih mreža karakterističan je za većinu institucija nadležnih za upravljanje vanrednim situacijama, uključujući tu i američku Federalnu agenciju za upravljanje vanrednim situacijama (FEMA) (Lindsay, 2011: 1).

- korišćenje društvenih mreža za širenje slika s ciljem davanja procena šteće, pored ostalog (Lindsay, 2011: 1).

Autor ističe kako je većina institucija nadležnih za upravljanje vanrednim situacijama upotrebu društvenih mreža ograničila na širenje informacija o vanrednim situacijama (prvi način upotrebe) prvenstveno zbog nerazvijenosti različitih etapa njihovog sistematskog korišćenja (Lindsay, 2011: 2). U korelaciji s navedenim je i stav da svi akteri uključeni u institucije nadležne za upravljanje vanrednim situacijama, koje žele da koriste društvene mreže u tom kontekstu, treba da postignu konsenzus o ciljevima koji se žele postići korišćenjem tih aplikacija (White, 2011: 32). Drugim rečima, značajna je interna komunikacija zarad adekvatne i efikasne eksterne komunikacije s krajnjim korisnicima.

Uzimajući u obzir ključnu karakteristiku društvenih mreža – mogućnost dvosmerne komunikacije između velikog broja ljudi (Rasmussen & Ihlen, 2015), evidentna je značajna uloga društvenih mreža u uslovima vanrednih situacija. Rojter i Špilhofer (Reuter & Spielhofer, 2017) su nedavno sproveli kvalitativno i kvantitativno istraživanje o percepciji građana o društvenim mrežama u vanrednim situacijama u Evropi. Njihovo istraživanje je pokazalo da većina građana širom Evrope već koristi društvene mreže za deljenje (*sharing*) i traženje informacija tokom vanrednih situacija, kao i da očekuju da će njihova upotreba u budućnosti biti povećana (Reuter & Spielhofer, 2017). Konkretnije, otprilike četvrtina ispitanika (27%) je izjavila da su društvene mreže koristili za širenje/delenje informacija, dok ih je 43% njih koristilo s ciljem traženja informacija tokom vanrednih situacija. Najpopularnije teme u kontekstu deljenja informacija odnosile su se na vremenske uslove ili upozorenja (66%) i na saobraćajne ili uslove na putevima (64%). Osim toga, rezultati studije su ukazali na to da građani očekuju da se u budućnosti poveća potreba za upotrebom društvenih mreža za takve potrebe. Dobijeni rezultati takođe pokazuju da 48% ispitanika smatra da će u budućnosti verovatno deliti informacije o vanrednim situacijama na društvenim mrežama, a 58% ispitanika misli da će društvene mreže koristiti za informisanje o vanrednim situacijama. Ključni, pozitivni razlozi za korišćenje društvenih mreža kao izvora informacija jesu brzina (76%) i pristupačnost (54%) u poređenju s konvencionalnim medijima (Reuter & Spielhofer, 2017: 176).

Prema Simonu i koautorima (Simon *et al.*, 2015), društvene mreže, kao alat koji se koristi u svakodnevnom životu, mogu poslužiti i kao integralni i sastavni deo odgovora na krize ili vanredne situacije. U vezi s tim, ovi autori ističu nekoliko ključnih konstatacija:

- tokom katastrofa, društvene mreže omogućavaju pristup relevantnim i pravovremenim informacijama,

- društvene mreže su promenile način širenja informacija u vanrednim situacijama,
- društvene mreže omogućavaju transformaciju načina na koji se prate vanredne situacije,
- društvene mreže mogu da regulišu širenje dezinformacija posredstvom širih narodnih masa (tzv. samoregulacija) (Simon *et al.*, 2015).

Pored bitne preventivne uloge, mnogi autori ističu prednosti koje društvene mreže kao komunikacijski alat imaju tokom i nakon vanrednih situacija. Pojedini naglašavaju kako, u stvari, „odgovor na katastrofe jeste idealno okruženje za ‘dokazivanje vrednosti’ društvenih mreža kao ozbiljne platforme za upravljanje znanjem (u kriznim situacijama, prim. aut.)” (Yates & Paquette, 2010: 7).

Sumirajući „naučene lekcije” i „najbolje prakse” u domenu upotrebe društvenih mreža za potrebe menadžmenta vanrednih situacija, Lindzi (Lindsay, 2011: 6) ističe kako je neophodno:

- identifikovati ciljanu (engl. *target*) publiku, poput civila, nevladinih organizacija, volontera i vladinih organa,
- definisati tipove informacija koje će se deliti posredstvom ovih aplikacija,
- širiti informacije od značaja za javnost (poput faze nastale situacije itd.),
- identifikovati sve negativne implikacije koje mogu proisteći iz ovih aplikacija (poput potencijalnog širenja lažnih informacija) i pospešivati eliminisanje ili smanjenje takvih posledica.

Ističući značaj kadrovske stručnosti za potrebe korišćenja društvenih mreža u uslovima katastrofa i vanrednih situacija, pojedini autori iznose preporuke u vidu uključivanja eksperata za informacione tehnologije, poput oficira za informisanje javnosti (engl. *public information officer*) ili tehničkog „jevanđelistu” (Latonero & Shklovski, 2011), moderatora društvenih mreža (Bird *et al.*, 2012) ili tehničkog eksperta za konfigurisanje društvenih mreža (Yates & Paquette, 2011).

Za potrebe ovog rada, sprovedeno je onlajn pretraživanje o tome kako institucije nadležne za upravljanje vanrednim situacijama širom Evrope koriste društvene mreže. Od 46 evropskih zemalja, 30 ima zvanične Fejsbuk i Twiter naloge, 18 zemalja se predstavlja na Jutjubu i 8 na Instagramu. U nastavku teksta je dat tabelarni prikaz dobijenih nalaza.

Tabelarni prikaz korišćenja društvenih mreža u evropskim državama

Država	Institucija	FB	TW	YT	IG
Albanija	General Directorate of Civil Emergency, Ministry of Interior	+	+		
Andora	Department for prevention of fires and the Department for civil protection and emergency situations	+	+	+	
Austrija	National Crisis and Disaster Protection Management (SKKM)	+	+	+	+
Belgija	Sécurité Civile	+	+		
Belorusija	Ministry for Emergency Situations	+	+		+
BiH	Protection and Rescue Sector, Ministry of Security	+		+	
Bugarska	Fire Safety and Civil Protection Chief Directorate, Ministry of Interior				
Hrvatska	National Protection and Rescue Directorate (DUZS)	+	+	+	
Kipar	Civil Defence				
Češka	Fire Rescue Service of the Czech Republic	+			
Danska	YESnish Emergency Management Agency (DEMA)		+	+	
Estonija	Häirekeskus (Emergency Response Centre)	+			
Finska	CMC Finland	+	+	+	+
Francuska	Ministère de l'Intérieur – Department of Civil Defence and Emergency Preparedness	+	+	+	+
Nemačka	Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance (BBK)		+	+	
Gruzija	Georgia Emergency Management & Homeland Security Agency (GEMA)	+	+		
Grčka	General Secretariat for Civil protection	+	+		
Madarska	Disaster Management Office				
Irska	Civil Defence Department		+		
Island	Icelandic Crisis Response Unit (ICRU)				
Italija	Protezione Civile	+		+	+
Kosovo*	Emergency Management Agency	+	+	+	
Letonija	State Fire and Rescue Service	+	+		
Lichtenštajn	Civil Protection				
Litvanija	Fire and Rescue Department under the Ministry of the Interior Authority	+			+
Luksemburg	Haut-Commissariat à la Protection Nationale	+	+		
Makedonija	Protection and Rescue Directorate				

Malta	Civil Protection	+			
Moldavija	General inspectorate for emergency situations				
Monako	Ministry of interior, the fire and emergency services	+	+		
Crna Gora	The Emergency Management Sector				
Holandija	The National Crisis Centre (NCC)		+		
Norveška	Direktorate for Civil Protection and Emergency Planning	+	+		
Poljska	Government Centre for Security	+	+	+	
Portugal	PROCIV	+	+		
Rumunija	Department for Emergency Situations	+	+	+	
Rusija	EMERCOM	+	+	+	+
Srbija	Sector for Emergency Management, Ministry of Interior	+		+	
Slovačka	Ministry of Interior Section on Crisis Management and Civil Protection				
Slovenija	Administration of the Republic of Slovenia for Civil Protection and Disaster Relief	+	+	+	
Španija	Dirección General de Protección Civil y Emergencias		+		
Švedska	Swedish Civil Contingencies Agency (MSB)	+	+	+	
Švajcarska	National Platform for Natural Hazards				
Turska	Prime Ministry Disaster and Emergency Management Presidency (AFAD)	+	+	+	+
Ukrajina	The State Emergency Service	+	+	+	
UK	British Civil Defense	+	+		

Izvor: ECHO, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operation, RelifeWeb and official websites

3. Neki nedostaci društvenih mreža kao komunikacijskog alata u uslovima vanrednih situacija

Imajući u vidu da ih svi ne koriste, jasno je da društvene mreže, shvaćene kao važan krizni komunikacijski alat, mogu jedino biti podrška ili nadgradnja a nikako zamena za konvencionalni sistem upravljanja vanrednim situacijama. Naime, istraživanja pokazuju da upravo građani nižeg socioekonomskog statusa imaju najmanju dostupnost Internetu (Zickuhr, 2013), te da su, kao takvi, ujedno i najranjiviji tokom određene katastrofe ili vanredne situacije. Tako

se kao najveći nedostatak korišćenja društvenih mreža u uslovima vanrednih situacija prepoznaće upravo rizik od zanemarivanja delova stanovništva koji nemaju ili imaju ograničen pristup Internetu i/ili ovim aplikacijama. Međutim, činjenica da velika većina konvencionalnih medija (dostupnih najširoj populaciji) koristi društvene mreže kao značajan izvor informacija donekle relativizuje pomenuti problem.

Pored navedenog, problem mogu predstavljati i netačne informacije koje se, zbog same prirode društvenih mreža, mogu pojaviti u uslovima kriza i tako ugroziti reagovanje nadležnih i javnosti. Naime, određene studije su ukazale na mogućnost eskalacije ovog problema kada se zastarele, netačne ili lažne informacije mogu distribuirati posredstvom ovih aplikacija tokom kriznih događaja (Tinker & Vaughan, 2010).¹⁹ Osim negativnog uticaja na reakciju nadležnih, netačne informacije mogu zamagliti percepciju i nivo svesti o trenutnoj situaciji i tako ugroziti bezbednost kako onih koji prvi reaguju tako i šire populacije.

Još jedan problem koja korelira s navedenim tiče se namernih pokušaja da se pruže netačne informacije, s ciljem ometanja ili onemogućavanja napora za adekvatnim odgovorom u uslovima vanrednih situacija.²⁰ Stoga se kao ključni, preventivni mehanizam preporučuje da nadležne institucije usvoje sveobuhvatnu inicijativu, strategiju i/ili sistem sankcija, usmeren ka minimizovanju efekata dezinformacija i takvih namera (Lindsay, 2011: 7). U vezi sa širenjem netačnih informacija, jedno od sprovedenih istraživanja je pokazalo da je validnost informacija čiji je izvor javnost vrlo upitna kada je reč o delovanju agencija nadležnih za reagovanje na osnovu tih podataka (Latonero & Shklovski, 2011). Prema rezultatima te studije, menadžeri vanrednih situacija treba da koriste intuiciju, iskustvo i tradicionalna sredstva komunikacije pre nego savremena tehnološka rešenja. Naime, s povećanjem količine informacija nadležni akteri sve manje kontrolišu konkretnu situaciju, tako da, pod pritiskom, mogu potvrditi autentičnost informacija generisanih od strane javnosti (Zook *et al.*, 2010).

Još neki nedostaci društvenih mreža kao komunikacijskog alata u uslovima vanrednih situacija vezani su za tehnološka ograničenja samih aplikacija. Naime, kako Lindzi navodi, dok društvene mreže mogu poboljšati određene aspekte hitnog reagovanja u slučajevima kriznih situacija, „prekomerno oslanjanje na tehnologiju može postati problematično tokom dužih nestanaka električne energije“ (Lindsay, 2011: 7). To je, pre svega, povezano s tim što

19 Tako, na primer, u slučaju zemljotresa i cunamija u Japanu 2011. godine, tvitovi koji su se odnosili na zahteve za pomoć žrtvama ritvitovani su nakon što su žrtve bile spasene (Acar & Muraki, 2011).

20 Uglavnom se pod namernim delovanjem misli na različite vidove zlonamerne upotrebe društvenih medija – od malicioznih šala pa sve do terorističkog delovanja radi širenja dezinformacija (Lindsay, 2011: 7).

baterije pametnih uređaja ne mogu da traju duže od nekoliko sati, zbog čega je neophodno razmotriti alternativne opcije za oglašavanje u takvim okolnostima. Ovde još jednom dolazi do izražaja činjenica da društvene mreže treba, pre svega, da posluže kao podrška tradicionalnim oblicima informisanja u uslovima katastrofa i vanrednih situacija.

Pitanje koje neizostavno treba posmatrati u korelaciji sa upotrebom društvenih mreža jeste pitanje privatnosti. Konkretnije, upotreba statusa upozorenja, prikupljanja i korišćenja sličnih podataka, monitoring aktivnosti korisnika može biti problematično iz aspekta privatnosti (Keim & Noji, 2011). Međutim, ne treba izgubiti iz vida napore koji se preduzimaju u oblasti zaštite privatnosti pojedinaca kada je reč o korišćenju podataka dostupnih na društvenim mrežama.²¹

Zaključak

Uloga pravovremene komunikacije u uslovima katastrofa i vanrednih situacija je nesporna. Adekvatno upravljanje takvim kriznim situacijama zahteva pravovremeno raspolažanje relevantnim informacijama i koordinaciju aktivnosti svih zainteresovanih - od nadležnih za reagovanje do svakog pojedinca u zajednici.

Upotrebom društvenih mreža u uslovima vanrednih situacija omogućava se širenje važnih informacija među pojedincima i zajednicama, kao i prijem ažuriranih podataka od strane onih koji prvi reaguju. Pored toga, društvene mreže su kao komunikacijski alat u vanrednim situacijama nezaobilazne budući da većina stanovništva poseduje neophodna znanja za njihovo korišćenje. Uz to, svojim performansama omogućavaju brzo, jeftino i efikasno širenje i pretragu informacija.

U literaturi postoji veliki broj studija, akademskih radova i agencijskih izveštaja o tome kako široka lepeza međunarodnih, nacionalnih i lokalnih organizacija uspešno koristi društvene mreže tokom prirodnih katastrofa i vanrednih situacija, naročito u poslednjih nekoliko godina. Ilustracije radi, u radu je istaknuto kako od 46 evropskih zemalja, 30 zemalja (odnosno, organizacija nadležnih za reagovanje) ima zvanične Fejsbuk i Twiter naloge, 18 zemalja se predstavlja na Jutjubu, a 8 na Instagramu.

Osim toga, istraživanja su pokazala porast interesovanja akademske zajednice za ispitivanje veza između društvenih mreža i upravljanja vanrednim si-

²¹ Ovde se, pre svega, misli na skorašnje napore u vezi sa usvajanjem evropske Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti (GDPR – *General Data Protection Regulation*), koja je počela da se primenjuje 25. maja 2018. godine.

tuacijama (u vidu porasta broja akademskih radova koji tematizuju pomenutu relaciju), ali i tendenciju rasta upotrebe društvenih mreža u menadžmentu vanrednih situacija, kao i povećanu percepciju stanovništva o takvim kretanjima.

S obzirom na cilj ovog rada, koji obuhvata i sumiranje ključnih nalaza o načinima na koje nadležne organizacije koriste društvene mreže u upravljanju vanrednim situacijama, kao i prezentovanje koristi od upotrebe društvenih mreža u kontekstu vanrednih situacija, može se izvesti sledeći zaključak: neophodno je razmotriti i uvažiti praksu analiziranih subjekata, te njihova iskustva iskoristiti za poboljšanje sposobnosti organizacija nadležnih za upravljanje vanrednim situacijama, ali i mogućnost nadgradnje društvenih mreža kao jednog od alata za menadžment vanrednih situacija.

Literatura

1. Acar, A., & Muraki, Y. (2011). Twitter for crisis communication: lessons learned from Japan's tsunami disaster. *International Journal of Web Based Communities*, 7(3), 392–402.
2. Anson, S., Watson, H., Wadhwa, K., & Metz, K. (2017). Analysing social media data for disaster preparedness: understanding the opportunities and barriers faced by humanitarian actors. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 21, 131–139.
3. Bird, D., Ling, M., & Haynes, K. (2012). Flooding Facebook-the use of social media during the Queensland and Victorian floods. *Australian Journal of Emergency Management*, 27(1), 27.
4. Boyd, D. M., & Ellison, N. B. (2007). Social network sites: definition, history, and scholarship. *Journal of computer mediated Communication*, 13(1), 210–230.
5. Cameron, M. A., Power, R., Robinson, B., & Yin, J. (2012, April). Emergency situation awareness from Twitter for crisis management. In *Proceedings of the 21st International Conference on World Wide Web* (pp. 695–698). New York: ACM.
6. Cohen, S. E. (2013, March 7). *Sandy Marked a Shift for Social Media Use in Disasters*. <http://www.emergencymgmt.com/disaster/Sandy-Social-Media-Use-in-Disasters.html>. (1. 6. 2018).
7. Daft, R. L., & Lengel, R. H. (1986). Organizational information requirements, media richness and structural design. *Management science*, 32(5), 554–571.

8. Durham, T. S., Johari, P., & Bausch, D. (2008). Strategic directions in seismic modeling: HAZUS® development and current applications for catastrophe planning. In *Risk Assessment, Modeling and Decision Support* (pp. 101–116). Berlin, Heidelberg: Springer.
9. Goffman, E. (1959). *The presentation of self in everyday life*. New York: Doubleday.
10. Kaplan, A. M., & Haenlein, M. (2010). Users of the world, unite! The challenges and opportunities of social media. *Business Horizons*, 53(1), 59–68.
11. Keim, M. E., & Noji, E. (2011). Emergent use of social media: a new age of opportunity for disaster resilience. *American Journal of Disaster Medicine*, 6(1), 47–54.
12. Latonero, M., & Shklovski, I. (2011). Emergency management, Twitter, and social media evangelism. *International Journal of Information Systems for Crisis Response and Management*, 3(4), 1–16.
13. Leonardi, P. M., Huysman, M., & Steinfield, C. (2013). Enterprise social media: definition, history, and prospects for the study of social technologies in organizations. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 19(1), 1–19.
14. Lindsay, B. R. (2011, September 6). *Social media and disasters: current uses, future options, and policy considerations*. Washington, DC: Congressional Research Service.
15. Mason, C., & Power, R. (2015, December). Improving social media monitoring and analysis tools for emergency management. In *MODSIM2015, 21st International Congress on Modelling and Simulation* (pp. 1195–1201).
16. Panagiotopoulos, P., Barnett, J., Bigdeli, A. Z., & Sams, S. (2016). Social media in emergency management: Twitter as a tool for communicating risks to the public. *Technological Forecasting and Social Change*, 111, 86–96.
17. Rasmussen, J. & Ihlen, Ø. (2015). *Lessons from Norwegian Emergency Authorities' Use of Social Media*. PRIO Policy Brief 14.
18. Rasmussen, J. & Ihlen, Ø. (2017). Risk, crisis, and social media. A systematic review of seven years' research. *Nordicom Review*, 38(2), 1–17.
19. Reuter, C., & Spielhofer, T. (2017). Towards social resilience: a quantitative and qualitative survey on citizens' perception of social media in emergencies in Europe. *Technological Forecasting and Social Change*, 121, 168–180.
20. Sarcevic, A., Palen, L., White, J., Starbird, K., Bagdouri, M., & Anderson, K. (2012, February). Beacons of hope in decentralized coordination: learning from on-the-ground medical twitterers during the 2010 Haiti earthquake. In *Proceedings of the ACM 2012 conference on computer supported cooperative work* (pp. 47–56). Washington, DC: ACM.

21. Short, J., Williams, E., & Christie, B. (1976). *The social psychology of telecommunications*. London: Wiley.
22. Simon, T., Goldberg, A., & Adini, B. (2015). Socializing in emergencies: a review of the use of social media in emergency situations. *International Journal of Information Management*, 35(5), 609–619.
23. The American Red Cross. (2009). *Web users increasingly rely on social media to seek help in a disaster*. <http://www.redcross.org/portal/site/en/menu-item.94aae335470e233f6cf911df43181aa0/?vgnextoid=6bb5a96d0a94a-210VgnVCM10000089f0870aRCRD> (28. 5. 2018).
24. Tinker, T. L., & Vaughan, E. (2010). *Risk and crisis communications: best practices for government agencies and non-profit organizations*. Mclean: Booz, Allen, Hamilton.
25. Tvitni.me (2014). *Dešavanja na tviteru za vreme #poplave kroz reči i brojeve*. http://www.tvitni.me/index.php?strana=blog&blog_id=181 (28. 5. 2018).
26. White, C. (2011). *Social media, crisis communications and emergency management: leveraging Web 2.0 technology*. Boca Raton, FL: CRC Press.
27. White, C., Plotnick, L., Kushma, J., Hiltz, S. R., & Turoff, M. (2009). An online social network for emergency management. *International Journal of Emergency Management*, 6(3-4), 369–382.
28. Yates, D., & Paquette, S. (2011). Emergency knowledge management and social media technologies: a case study of the 2010 Haitian earthquake. *International Journal of Information Management*, 31(1), 6–13.
29. Yin, J., Lampert, A., Cameron, M., Robinson, B., & Power, R. (2012). Using social media to enhance emergency situation awareness. *IEEE Intelligent Systems*, 27(6), 52–59.
30. Zakon o vanrednim situacijama. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 111/2009, 92/2011 i 93/2012.
31. Zickuhr, K. (2013). *Who's not online and why*. Washington, DC: Pew Research Center.
32. Zook, M., Graham, M., Shelton, T., & Gorman, S. (2010). Volunteered geographic information and crowdsourcing disaster relief: a case study of the Haitian earthquake. *World Medical & Health Policy*, 2(2), 7–33.

THE ROLE OF SOCIAL MEDIA IN THE EMERGENCY MANAGEMENT

Nevena Šekarić
Želimir Kešetović

University of Belgrade, Faculty of Security Studies

Summary: The information-technological revolution has brought new forms of connections and communication among people. The development of new technologies has led, among other things, to the development of applications, commonly known as social media, which allow people to interact and exchange information in a way impossible twenty or thirty years ago.

Bearing in mind the key characteristic of social media - the possibility of two-way communication among a large number of people, the significant role of social media in emergencies is more than evident. In academic literature on social media and emergencies, there is a large number of case studies that examine this relation over the past few years. As the analysis of the existing literature has shown, Twitter is the most dominant social network analysed individually within the context of crisis communication in emergencies. The research has also shown that out of 46 European countries, it has been determined that in 30 countries the institutions in charge of emergencies have accounts on Twitter and Facebook, 18 are present on YouTube and 8 on Instagram. In addition, some research also pointed to the trends in the growing use of social media in emergency management, as well as increased perceptions of the population about such trends.

Based on the literature review of the most relevant works, the aim of the paper is to summarize the main findings on the ways in which social media are used in the emergency management by the relevant organizations as well as to present the benefits of using social media within the context of emergencies.

Keywords: social media, emergency management, disasters, communication tool, crisis communication.

Originalni naučni rad
Primljen: 12. 3. 2018.
Prihvaćen: 13. 9. 2018.

UDK: 343.54/.55:343.85(497.11)
343.123.12:351.741(497.11)
doi:10.5937/nabepo23-16795

ZASTUPLJENOST FUNKCIJA RUKOVOĐENJA U ZAKONU O SPREČAVANJU NASILJA U PORODICI¹

Obrad Stevanović²

Dane Subošić³

Dalibor Kekić⁴

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Sažetak: Aktuelni Zakon o sprečavanju nasilja u porodici u Republici Srbiji donet je s ciljem da se njime na opšti i jedinstven način uredi organizacija i postupanje državnih organa i ustanova i da se time omoguće delotvorno sprečavanje nasilja u porodici i hitna, blagovremena i delotvorna zaštita i podrška žrtvama tog nasilja. Polazeći od toga, u radu se problematizuju pitanja da li su, u kom obimu i na koji način sadržaji teorijski utvrđenih funkcija rukovođenja u policiji zastupljeni u Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici. Rezultatima tako usmerenog istraživanja identifikovani su i u radu naučno opisani teorijski utvrđeni sadržaji planiranja, orga-

¹ Rad je rezultat istraživanja na projektu „Upravljanje policijskom organizacijom u sprečavanju i suzbijanju pretnji bezbednosti u Republici Srbiji, koji finansira i realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu (2015–2019), kao i na projektima koje finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije pod nazivima: „Kosovo i Metohija između nacionalnog identiteta i evrointegracija“ (br. III 47023; 2011–2017) i „Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija“ (br. 179045; 2011–2017).

² obrad.stevanovic@kpa.edu.rs

³ dane.subotic@kpa.edu.rs

⁴ dalibor.kekic@kpa.edu.rs

nizovanja, vođenja i kontrole: 1) koji su, eksplisitno ili implicitno, zastupljeni u aktuelnom Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici i 2) koji u Zakon nisu implementirani, a za čijom implementacijom u praksi sprečavanja nasilja u porodici postoji opravdana potreba.

Ključne reči: sprečavanje nasilja, porodica, planiranje, organizovanje, koordinacija, kontrola.

Uvod

Nasilje u porodici, kao jedan od delikatnih i negativnim stereotipima, predrasudama, običajima i tradicijom opterećenih bezbednosnih problema, postalo je, početkom ovog veka, predmet sveopšte društvene zabrinutosti i pažnje, a njegovo sprečavanje jedno od gorućih pitanja javne bezbednosti u Republici Srbiji (Subošić & Stevanović, 2018). I pored suprotnih očekivanja, taj fenomen dugog trajanja i danas je široko rasprostranjen uzrok mnogobrojnih negativnih fizičkih, psiholoških, socijalnih i finansijskih posledica, pre svega za žene i decu, ali i za porodicu i društvenu zajednicu u celini (*Obrazloženje Zakona o sprečavanju nasilja u porodici*).

S ciljem delotvornijeg i efikasnijeg postupanja nadležnih državnih organa i ustanova u sprečavanju te vrste nasilja i u pružanju zaštite i podrške njegovim žrtvama, Savet Evrope je u Istanbulu, 11. maja 2011. godine, usvojio *Konvenciju o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici*.⁵ Polazeći od obaveza preuzetih ratifikacijom te Konvencije, Narodna skupština Republike Srbije je, 23. novembra 2016. godine, usvojila *Zakon o sprečavanju nasilja u porodici* (u daljem tekstu: Zakon),⁶ s ciljem da se njime na opšti i jedinstven način uredi organizacija i postupanje državnih organa i ustanova i da se time omoguće delotvorno sprečavanje nasilja u porodici i hitna, blagovremena i delotvorna zaštita i podrška žrtvama tog nasilja.⁷

Polazeći od toga da bez dobrog rukovođenja primena nijednog zakona ne može biti delotvorna i efikasna, kao i od toga da se u Zakonu, uz određene izuzetke, eksplisitno ne pominje nijedna od funkcija rukovođenja, rad je problemski usmeren ka traganju za odgovorima na pitanja da li su, u kom obimu i na koji način zastupljeni u Zakonu sadržaji teorijski utvrđenih funkcija rukovođenja (planiranje, organizovanje, vođenje i kontrola) u policijskoj organizaciji?

⁵ Konvencija je ratifikovana 31. oktobra 2013. godine (*Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori*, br. 012/13).

⁶ *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016.

⁷ Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016, čl. 2.

Cilj tako usmerenog istraživanja, čiji su rezultati prezentovani u radu, bio je da se identifikuju i naučno opišu teorijski utvrđeni sadržaji planiranja, organizovanja, vođenja i kontrole kao funkcija rukovođenja, koji su i koji nisu, eksplisitno ili implicitno, zastupljeni u Zakonu. Značaj rada proizilazi, pre svega, iz aktuelnosti Zakona koji je nedavno stupio na snagu, kao i iz činjenice da ranijih istraživanja o toj temi nije bilo.

U istraživanju su težišno korišćene naučne metode analize sadržaja i uporedne analize. Primenom prvonavedene metode analizirani su izvori koji se odnose na rezultate dosadašnjih međusobno nezavisnih istraživanja o nasilju u porodici i o rukovođenju u organizacijama, dok su metodom uporedne analize upoređivani ključni sadržaji teorije rukovođenja sa odredbama Zakona. Polazeći od tako postavljenog metodološkog okvira, glavni deo rada strukturiran je simetrično teorijski utvrđenim funkcijama rukovođenja.

1. Zastupljenost planiranja u Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici

Planiranje se najčešće definiše kao kontinuirana i svesna misaono-stvaračka i prospektivna aktivnost, kojom rukovodioci utvrđuju (formulišu, bирају, postavljaju) organizacione ciljeve i pronalaze (određuju) najbolje načine (aktivnosti, sredstva) za njihovo ostvarenje. U procesnom smislu, kao stalnu menadžersku aktivnost u svim organizacijama, pa tako i u policijskoj organizaciji, planiranje čine tri, međusobno povezane faze: 1) predviđanje, 2) odlučivanje i 3) izrada planova (Stevanović, 2016).

Za označavanje pojma *predviđanja* (indiciranje, procenjivanje, prognoziranje) kao misaono-analitičkog procesa, u kojem se detaljno i sistematično istražuju svi aspekti budućnosti, u bezbednosnim organizacijama se tradicionalno koristi formulacija „praćenje i procenjivanje“. Pri tome se pojam praćenja stanja u oblasti sprečavanja nasilja u porodici može odrediti kao sistematsko prepoznavanje (uočavanje), prikupljanje, obrada i razmena relevantnih (potpunih, tačnih, razumljivih i blagovremenih) podataka (indikatora, signala, upozorenja) o tom nasilju, radi njihovog korišćenja u funkciji predviđanja budućih stanja i tendencija u oblasti sprečavanja nasilja u porodici, odnosno procenjivanja (identifikacija, analiza i vrednovanje) *opštег rizika* od tog nasilja.

Zastupljenost *praćenja* (monitoring) stanja u oblasti sprečavanja nasilja u porodici u Zakonu indikovana je propisivanjem obaveze: 1) nadležnih državnih organa (policija, javna tužilaštva, sudovi opšte nadležnosti i prekršajni sudovi) i ustanova (centri za socijalni rad) da nasilje u porodici ili opasnost od tog nasilja prepoznaju,⁸ 2) svakoga (pojedinci, državni i drugi organi, orga-

⁸ Isto, član 13, stav 3.

nizacije i ustanove, uključujući i javna tužilaštva, sudove i policijske službenike) da to nasilje ili opasnost od njega bez odlaganja prijave policiji ili javnom tužilaštvu,⁹ pod pretnjom prekršajne odgovornosti zbog njegovog neprijavljanja,¹⁰ kao i 3) obaveze nadležnih državnih organa i ustanova da međusobno razmenjuju informacije, pre svega, posredstvom *lica za vezu i grupa za koordinaciju* i saradnju¹¹ i da vode odgovarajuće evidencije o sprečavanju tog nasilja.¹²

Procenjivanje, kao drugonavedeni pojam u prethodno navedenoj formulaciji (praćenje i procenjivanje), određuje se kao posebna vrsta predviđanja u uslovima neizvesnosti, odnosno kao menadžerska aktivnost kojom se utvrđuju (predviđaju, prognoziraju, procenjuju, indiciraju) buduća bezbednosna stanja, pojave ili događaji i verovatnoća njihovog nastanka i razvoja, u funkciji odlučivanja odnosno donošenja i sprovođenje planskih odluka (Stevanović, 2016).

Zastupljenost procenjivanja u Zakonu indikovana je jedino u postupku procenjivanja rizika od nasilja u porodici u svakom konkretnom (prijavljennom) slučaju.¹³ U Zakon, međutim, nije implementirana obaveza procenjivanja stanja u oblasti sprečavanja nasilja u porodici, odnosno procenjivanja opšteg rizika od tog nasilja na određenoj teritoriji. Saglasno tome, u Zakon nije implementirana ni obaveza korišćenja naučnih metoda odnosno tehnika predviđanja.

Uprkos tome, a polazeći od opštepoznatog stanovišta da „bez dobre proocene nema ni dobre odluke”, kontinuirano procenjivanje, uz korišćenje odgovarajućih naučnih metoda, kao što su kvalitativne, polukvantitativne i kvantitativne (Savić & Stanković, 2012: 276; Subošić *et al.*, 2016)¹⁴ prepoznaje se kao neophodno za donošenje dobrih odluka o ciljevima i načinima sprečavanja nasilja u porodici, odnosno o načinima za ublažavanje rizika od tog nasilja na određenoj teritoriji.

Odlučivanje, kao druga faza planiranja, najčešće se definiše kao misaoni (kognitivni) proces u okviru kojeg se, na osnovu predviđanja (procenjivanja) budućnosti, među više mogućih i dopustivih rešenja (opcija, alternativa) bira optimalno rešenje problema, odnosno donosi odluka kojom se utvrđuju najbolji ciljevi i načini budućeg organizacionog delovanja u ostvarivanju utvrđenih ciljeva (Stevanović, 2016). Zastupljenost odlučivanja u Zakonu indikovana je propisivanjem cilja Zakona i pojma nasilja u porodici.

9 *Isto*, član 13, st. 1 i 2 i član 14, stav 1.

10 *Isto*, član 36, stav 2.

11 *Isto*, čl. 24–26.

12 *Isto*, čl. 32–34.

13 *Isto*, član 16.

14 Na ovu materiju se odnosi i *Srpski standard – SRPS A.L2.003* (2017).

Propisivanjem cilja Zakona, kao opšti ciljevi sprečavanja nasilja u porodici utvrđeni su: 1) delotvorno (efektivno) sprečavanje nasilja u porodici i 2) hitna, blagovremena (efikasna) i delotvorna (efektivna) zaštita žrtava i podrška žrtvama tog nasilja.¹⁵ Na sličan način – pojmovnim određenjem sprečavanja nasilja u porodici, kao opšti načini ostvarivanja ciljeva u toj oblasti propisani su: 1) skup mera kojima se otkriva postojanje neposredne opasnosti od nasilja u porodici i 2) skup mera koje se primenjuju kada je ta neposredna opasnost otkrivena.¹⁶

I pored toga što u Zakonu nije indikovana, potreba da se tako određeni ciljevi i načini njihovog ostvarivanja konkretizuju u odgovarajućim planskim odlukama nadležnih rukovodilaca podrazumeva se kao neophodna. Tim odlukama, za određeni period i za teritoriju mesne nadležnosti organizacione jedinice policije kojom rukovode, policijski rukovodioci utvrđuju konkretne ciljeve i načine njihovog ostvarivanja u oblasti sprečavanja nasilja u porodici.

Saglasno tome, kao konkretniji ciljevi u sprečavanju nasilja u porodici, odlučivanjem se mogu, na primer, utvrditi: 1) smanjenje broja slučajeva nasilja u porodici i/ili broja težih posledica tog nasilja i/ili 2) podizanje nivoa zaštitenoštiti žrtava nasilja u porodici i/ili nivoa poverenja građana u rad organa i ustanova nadležnih za sprečavanje tog nasilja. Pored propisanog postupka procene rizika i izricanja hitnih mera mogućem učiniocu u svakom prijavljennom slučaju nasilja u porodici,¹⁷ kao konkretniji načini za ostvarivanje postavljenih ciljeva u oblasti sprečavanja tog nasilja, odlučivanjem se mogu utvrditi, na primer: 1) pojačan rad policije na bezbednosnom sektoru u prikupljanju podataka o rizicima od nasilja, u zaštiti žrtava i u nadzoru nad sprovođenjem izrečenih hitnih mera mogućim učiniocima nasilja u porodici (Subošić & Stevanović, 2018) i 2) intenzivnija saradnja i koordinacija aktivnosti među subjektima sprečavanja nasilja u porodici, u iznalaženju rešenja za pojedinačne i opšte probleme u toj oblasti bezbednosti (Whetstone, 2001: 371-398).

Ako se predviđanjem utvrđuje verovatni razvoj budućih pojava i događaja i ako se odlučivanjem definišu osnovni organizacioni ciljevi i načini da se oni ostvare, tada se *izradom planova* detaljnije i konkretnije definiše ko će, šta, kada, gde, na koji način i s kojim ciljem uraditi. Tako određen pojam izrade planova konkretnije podrazumeva tekstualno, tabelarno, grafičko ili kombinovano predstavljanje, iskazivanje ili operacionalizaciju i konkretizaciju pretthodno donetih odluka (Stevanović, 2016).

Rezultat te faze planiranja su finalni – detaljni *planovi* odnosno planski dokumenti za primenu donetih odluka. Njihovim donošenjem se proces planiranja praktično završava, a doneti planovi postaju osnov za realizaciju planiranih

15 Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016, član 2.

16 *Isto*, član 3, stav 1.

17 *Isto*, čl. 16-17.

aktivnosti kojima se ostvaruju planirani ciljevi. Uprkos nespornom značaju i uticaju planiranja na organizacionu uspešnost, zastupljenost izrade planova u Zakonu indikovana je jedino propisanom obavezom grupa za koordinaciju i saradnju da izrađuju individualne planove zaštite i podrške žrtvama tog nasilja.¹⁸

I pored toga što izrada ostalih planova za sprečavanje nasilja u porodici nije eksplicitno implementirana u Zakon, uključivanje aktivnosti sprečavanja tog nasilja i zaštite njegovih žrtava u dnevne, sedmične, mesečne i godišnje planove rada policije od posebnog je značaja za efektivno i efikasno ostvarivanje ciljeva u toj oblasti policijskog rada. Značaj tako koncipiranih planova proizilazi i iz činjenice da se u njima utvrđene vrednosti uzimaju kao referentne pri kontroli rada policije i kao dokazi posvećenosti policije sprečavanju nasilja u porodici i poštovanju principa *dužne pažnje* u zaštiti žrtava tog nasilja.

Tim, planskim dokumentima detaljnije se razrađuju odluke o cilju i vrstama aktivnosti kojima se sprečava nasilje u porodici i štite žrtve tog nasilja, kao i odluke o nosiocima, mestu i vremenu realizacije tih aktivnosti. Saglasno tim planovima rada, nadležni policijski rukovodioci izdaju naloge za izvršavanje službenog zadatka, dok policijski službenici, saglasno tim nalozima, realizuju pojedine od planiranih aktivnosti u sprečavanju nasilja u porodici i u zaštiti žrtava tog nasilja.

2. Zastupljenost organizovanja u Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici

Organizovanje se definiše kao funkcija rukovođenja kojom se uspostavlja (stvara, oblikuje, dizajnira, kreira, projektuje, konfiguriše, strukturira) nova ili se, za potrebe postizanja organizacionih ciljeva u realnim uslovima okruženja, menja (dograđuje, reorganizuje, rekonfiguriše, transformiše, prilagođava) i za predstojeće organizacione aktivnosti priprema postojeća ili novouspostavljena organizaciona struktura (Stevanović, 2016). Na taj način, u organizacijama se pojedini organizacioni delovi spajaju u celinu sposobnu za funkcionisanje i za ostvarivanje organizacionih ciljeva (Subošić, 2017).

Policijska organizacija je i ranje imala određene organizacione oblike rada u sprečavanju svih vrsta nasilja, uključujući i nasilje u porodici (Stevanović, 2016; Subošić, 2017). Donošenje Zakona je uslovilo potrebu da se policija dodatno usredsredi na odgovarajuće stručne, strukturne, etičke i logističke pripreme za njegovo sprovođenje. Mada se često neopravданo zapostavljaju, značaj tih priprema najbolje izražava opštepoznata izreka da su „dobre pripreme više od pola posla”.

18 Isto, član 25, stav 2.

Stručne pripreme, u osnovi, podrazumevaju sticanje novih i proširivanje postojećih znanja i sposobnosti za primenu Zakona. Ta vrsta priprema je implementirana u Zakon, pre svega, propisivanjem obaveze sprovođenja *Specijalizovane obuke nadležnih policijskih službenika*.¹⁹ Uprkos tome što Zakonom nije predviđena obaveza sprovođenja slične obuke policijskih rukovodilaca, potreba za tom vrstom obuke realno postoji. Ona bi određenom broju policijskih rukovodilaca obezbedila neophodna znanja za kvalitetno planiranje, organizovanje, koordinaciju i kontrolu rada policije u sprovođenju Zakona.

Pored tako određene, jednokratne specijalizovane obuke, efektivno i efikasno sprovođenje Zakona podrazumeva i kontinuirano stručno usavršavanje nadležnih policijskih službenika i rukovodilaca. Ta vrsta stručnih priprema, koja nije indikovana u Zakonu, u osnovi podrazumeva povremenu razmenu teorijskih znanja i praktičnih iskustava u primeni Zakona, a realizuje se organizovanjem odgovarajućih stručnih radionica, okruglih stolova, panel-diskusija ili brejnstoming radionica. Posebnoj vrsti stručnih priprema za jednoobrazno i dosledno sprovođenje Zakona svakako pripada i standardizacija postupanja policije u sprečavanju nasilja u porodici. Ta vrsta stručnih priprema normativnog karaktera, koja takođe nije implementirana u Zakon, pre svega uključuje usvajanje standardne operativne procedure, sa odgovarajućim obrascima, za postupanje policije u primeni Zakona.²⁰

Struktурне pripreme policije za primenu Zakona delimično su implementirane u Zakon i realizovane u praksi u skladu s tim propisom. Zastupljenost tih priprema je indikovana zakonskim odredbama kojima su određeni nadležni organi i ustanove za sprovođenje Zakona²¹ i kojima je propisana obaveza načelnika područnih policijskih uprava da, iz reda policijskih službenika koji su završili Specijalizovanu obuku, odrede „nadležne policijske službenike“²² i imenuju „lica određena za vezu“²³ i članove „grupe za koordinaciju i saradnju“.²⁴

I pored toga što u Zakon nisu implementirane, neke od strukturnih priprema za njegovo sprovođenje ipak se podrazumevaju kao neophodne. To se posebno odnosi na potrebu: 1) standardizacije i uspostavljanja odgovarajućeg režima rada nadležnih policijskih službenika, što posebno uključuje odluke ili propise o načinu organizovanja smenskog rada, dežurstva, pripravnosti i održavanja sposobnosti brzog angažovanja nadležnih policijskih službenika, kao i na 2) formalno usklađivanje – prilagođavanje organizacione strukture policije i radnih mesta nadležnog policijskog službenika (Subošić, 2017) potrebama primene Zakona.²⁵

19 *Isto*, član 28.

20 Više o tome videti u trećem odeljku ovog rada.

21 Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016, čl. 6-11.

22 *Isto*, član 8.

23 *Isto*, čl. 24, 38 i 39.

24 *Isto*, čl. 25, 26, 38 i 39.

25 Ta vrsta strukturnog prilagođavanja podrazumeva mogućnost izbora, odnosno da se nadležni policijski službenici, radi postupanja u skladu sa Zakonom, angažuju: 1) povre-

Etičke pripreme policijskih službenika za primenu Zakona čine se veoma potrebnim i pored toga što njihova zastupljenost u Zakonu nije indikovana. Cilj tih priprema posebno uključuje jačanje profesionalnog integriteta odnosno otpornosti policijskih službenika na različite pritiske, koji se realno mogu očekivati u primeni Zakona. Podsticanje i ohrabrvanje policijskih službenika da, u primeni Zakona, dosledno poštaju profesionalni kodeks policijske etike svakako je jedan od ključnih sadržaja tih priprema (Stevanović, 2016).

Logističke pripreme policije za sprečavanje nasilja u porodici nisu eksplicitno implementirane u Zakon. Uprkos tome, one su neophodne i, u osnovi, podrazumevaju obezbeđenje: 1) materijalno-tehničkih (službene prostorije, informatička i telekomunikaciona oprema, motorna vozila), 2) finansijskih (uvećani novčani iznosi za troškove, naknade i nagrade) i 3) informatičkih uslova za primenu Zakona. Pri tome, posebno neophodan uslov za uspešnu primenu Zakon jeste unapređenje informatičke podrške postupanju nadležnih policijskih službenika. Misli se, pre svega, na potrebu uspostavljanja zakonom propisanih elektronskih evidenciјa o sprečavanju nasilja u porodici, odnosno na: 1) izradu odgovarajućeg računarskog programa i 2) osposobljavanje policijskih službenika za vođenje tih evidenciјa.

3. Zastupljenost vođenja u Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici

Vođenje – treća funkcija rukovođenja, najopštije se može odrediti kao proces upravljanja ponašanjem ljudi. Naime, vođenje je proces kojim se, na različite načine – koordinacijom, komuniciranjem, standardizacijom i motivacijom, „delatnost drugih usmerava ka ostvarenju cilja”, „utiče na druge da usmere svoje napore u pravcu ostvarivanja konkretnog cilja”, ili „pridobiju drugi ljudi da u organizaciji rade određene stvari“ (Stoner, 2002: 431; Luthans, 1989), odnosno „pridobiju sledbenici da urade ono što inače ne bi uradili“ (Gachter *et al.*, 2012: 953–967).

Pojam *koordinacija* podrazumeva usklađivanje različitih aktivnosti organizacije (Wolbers *et al.*, 2017: 1). Drugim rečima, koordinacija je *integracija* organizacionih aktivnosti u jedinstven poduhvat (Heath & Staudenmayer, 2000: 153–191).

Zastupljenost eksterne koordinacije u Zakonu je indikovana zakonskim odredbama koje propisuju obavezu saradnje policije sa ostalim državnim organima i ustanovama nadležnim za sprečavanje nasilja u porodici. U formal-

meno – prema potrebi, sa radnog mesta na kojem pretežno obavljaju druge policijske poslove, 2) kontinuirano, sa radnog mesta za sprečavanje nasilja u porodici u postojećim organizacionim jedinicama, pretežno nadležnim za ostale policijske poslove ili 3) kontinuirano, sa radnog mesta za sprečavanje nasilja u porodici u organizacionim jedinicama nadležnim pretežno za sprečavanje tog nasilja.

no-organizacionom smislu, ostvaruje se realizovanjem Zakonom propisanih aktivnosti *lica određenih za vezu*²⁶ i *grupa za koordinaciju i saradnju*,²⁷ čime se, suštinski, ostvaruje „multisektorska saradnja u lokalnoj zajednici”.²⁸

Kao osnovni mehanizmi koordinacije (Mintzberg, 1979) navode se: 1) subordinacija, 2) standardizacija, 3) neposredno komuniciranje i 4) organizaciona kultura. Naime, u policiji se rukovodi uz uvažavanje principa subordinacije.²⁹ S druge strane, standardizacija je proces donošenja, primene i ažuriranja akata koji se odnose na kvalitet rada. Navedena akta nazivaju se standardi i predstavljaju minimum kvaliteta (Subošić, 2017). Mada se u teoriji navedeni mehanizmi koordinacije ravnopravno navode, u praksi preovlađuje stanovište da je *neposredno komuniciranje* ključno u ostvarivanju efektivne i efikasne koordinacije. To se, pre svega, odnosi na koordinaciju u zavisnosti od komunikacije zasnovane na transferu znanja kada se realizuje u horizontalnoj ravni, dok vertikalna ravan (hijerarhija) organizacije ima negativno dejstvo na navedene pojave (Tsai, 2002: 179-190). Najzad, organizaciona kultura je odnos prema radu (Subošić, 2017). Imajući u vidu navedeno, sledi analiza komuniciranja kao ključnog mehanizma valjane koordinacije.

Komuniciranje je proces razmene informacija, ideja ili stavova između njihovih pošiljalaca i primalaca (Lewis, 1980: 12). Analogno tome, neposredno komuniciranje podrazumeva navedeni proces bez posrednika između pošiljalaca i primalaca informacija. Kao proces dvosmerne razmene i poruka (informacije, znanje, ideje i stavovi), komuniciranje se u Zakonu implicitno prepoznaje i kao osnovni mehanizam koordinacije aktivnosti u okviru nadležnih organa i ustanova i među njima u sprečavanju nasilja u porodici.

Takvom povezanošću komuniciranja, koje prožima i sve ostale faze rukovođenja – planiranje, organizovanje i kontrolu (Subošić, 2017: 135; Stevanović, 2016: 283-284) i koordinaciju aktivnosti nadležnih organa i ustanova u sprovodenju Zakona, neposredno se doprinosi njihovoj *integraciji* i *kooperaciji*, a time i postizanju *sinergijskih efekata* njihovog zajedničkog delovanja u sprečavanju nasilja u porodici, zaštiti žrtava i podršci žrtvama tog nasilja.

Pored toga što se i elementi *standardizacije*, kao jednog od mehanizama koordinacije, implicitno prepoznaju u Zakonu, opravdana potreba za kon-

26 *Lica određena za vezu* imenuju nadležni rukovodioci: 1) u područnim policijskim upravama (iz reda nadležnih policijskih službenika), 2) u osnovnim i višim javnim tužilaštvima i sudovima i 3) u centrima za socijalni rad (Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016, član 24).

27 *Grupa za koordinaciju i saradnju* se obrazuju za područje mesne nadležnosti svakog osnovnog javnog tužilaštva i čine je predstavnici: osnovnog i višeg javnog tužilaštva, policijske uprave i centra za socijalni rad – dakle, bez predstavnika suda (Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016, čl. 25 i 26).

28 Uporediti: Zakon o policiji. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016, čl. 27 i 28.

29 *Isto*, član 23, stav 3.

kretnom standardizacijom interne koordinacije aktivnosti u primeni Zakona među nadležnim i ostalim policijskim službenicima, organizacionim jedinicama i policijskim rukovodiocima nesporno postoji. Taj mehanizam koordinacije podrazumeva, prema autorima *Ekonomski koristi od primene standarda* (2014), usvajanje (na strategijskom, organizacionom nivou) odgovarajuće standardne operativne procedure, s ciljem da se njihovom primenom postupanje ujednači (standardizuje) i time učini efektivnijim i efikasnijim, s jedne strane, i objektivnim i uporedivim, s druge strane.

Standardnim operativnim *procedurama* propisuju se faze (koraci) i/ili uloge u nekom organizacionom procesu. Tako se, na primer, standardnom procedurom za primenu Zakona može propisati postupanje: 1) svih policijskih službenika u prepoznavanju i prijavljivanju nasilja u porodici, 2) dežurne službe nakon prijave nasilja u porodici, 3) policijske patrole na mestu izvršenog nasilja, 4) nadležnog policijskog službenika nakon prijave nasilja i 5) policije tokom trajanja privremenih mera izrečenih mogućem učiniocu nasilja. Radi njihove lakše i ujednačenije primene, standardne operativne procedure obično obuhvataju i odgovarajuće obrasce, koji se koriste u primeni Zakona.

Pored koordinacije, komuniciranja i standardizacije, kvalitetu vođenja posebno doprinosi *motivacija*, kao proces u kojem se težnje organizacije da ostvari svoje (organizacione) ciljeve povezuju s težnjama zaposlenih da ostvare svoje (lične) ciljeve (Stevanović, 2016). Uprkos tome što zastupljenost motivacije u Zakonu nije indikovana, opravdana potreba za primenom nekih od poznatih teorija – modela motivacije u policiji, realno postoji. Tim teorijama pripadaju, na primer, Adamsova teorija jednakosti (Adams, 1963: 422–436), Vrumova teorija pravičnosti (Vroom, 1964) ili Latamova i Lokova teorija postavljanja ciljeva (Latham & Locke, 1979: 68–80). Značaj motivacije se ogleda u tome što je ona faktor učinka odnosno rezultata rada policijskih službenika – što bolja motivacija, to veći učinak i obrnuto, kako na individualnom i grupnom tako i na organizacionom nivou (Subošić & Nešić, 2017: 1–17).

4. Zastupljenost kontrole u Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici

Da bi sprovođenje Zakona dalo očekivane rezultate (efekte i ishode), nepophodno je kontrolisati, analizirati i vrednovati aktivnosti nadležnih organa i ustanova. U najopštijem smislu, pod pojmom *kontrole* (praćenje,³⁰ nadgleda-

³⁰ Termin „praćenje“ (nadgledanje, monitoring) koristi se u ovom delu rada za označavanje jednog od oblika kontrole realizacije planiranih aktivnosti, za razliku od istog termina koji se, u prvom delu ovog rada, koristi za označavanje kontinuiranog uvida u stanje u određenoj oblasti bezbednosti.

nje, monitoring) realizacije tih aktivnosti podrazumevaju se proveravanje da li se planirane vrednosti ostvaruju i preduzimanje korektivnih mera ukoliko se one ne ostvaruju, pri čemu proveravanje podrazumeva merenje i upoređivanje ostvarenih rezultata s planiranim (očekivanim) rezultatima (ciljevima, efektima). Na taj način, kontrolom se obezbeđuju povratne informacije, na osnovu kojih se ocenjuje valjanost preduzetih mera i donose odluke o korektivnim merama kojima se umanjuju eventualne devijacije između planiranih i ostvarenih vrednosti. Time se, pored ostalog, utiče na promene u planskim, naredbodavnim, izveštajnim i evidencionim dokumentima, u odgovarajućim propisima, organizacionoj strukturi i u obuci zaposlenih (Stevanović, 2016).

Zastupljenost kontrole aktivnosti u sprečavanju nasilja u porodici eksplicitno je indikovana jedino odredbom Zakona koja propisuje da Vlada obrazuje *Savet za suzbijanje nasilja u porodici*, čija su ovlašćenja da prati primenu Zakona i poboljšava koordiniranje i delotvornost sprečavanja nasilja u porodici i zaštitu žrtava tog nasilja.³¹ Pored toga, u Zakonu je implicitno indikovano i pravo nadležnih sudova da, u postupku na predlog tužilaca za produženje hitnih mera, kontrolišu zakonitost postupanja nadležnih policijskih službenika u proceni rizika od nasilja u porodici i u izricanju hitnih mera mogućem učiniocu tog nasilja u svakom prijavljenom slučaju.

Uprkos tome što njena eksplicitna zastupljenost u Zakonu nije indikovana, kontrola (monitoring) rada organa i ustanova nadležnih za sprečavanje nasilja u porodici od strane nadležnih rukovodilaca, kontrolnih organa i drugih subjekata interne i eksterne kontrole izuzetno je važna za uspešno sprovođenje Zakona. Jedino ograničenje tih subjekata u procesu kontrole podrazumeva da oni ne mogu meritorno odlučivati o zakonitosti odluka nadležnih policijskih službenika u vezi s procenom rizika i izrečenim hitnim merama. To ograničenje se zasniva na činjenici da izvorno zakonsko pravo na odlučivanje o tim pitanjima imaju jedino nadležni policijski službenici a ne i kontrolni organi.

Kao i u ostalim poslovima bezbednosti, unutrašnja kontrola rada policije u sprečavanju nasilja u porodici realizuje se kao: 1) kontrola rukovodilaca, 2) institucionalna kontrola – koju u policiji sprovodi *Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova*, i 3) samokontrola, koju realizuje svaki policijski službenik u odnosu na sopstveni rad i doprinos sprečavanju nasilja u porodici. Pored prethodno navedene kontrole vladinog Saveta za suzbijanje nasilja u porodici,³² spoljašnja kontrola, s druge strane, realizuje se kao: 1) skupštinska, vladina i sudska kontrola i 2) kontrola nezavisnih tela i javnog mnjenja (Stevanović, 2016).

³¹ Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016, član 35.

³² Isto, član 35.

Analiza rada policije u suzbijanju nasilja u porodici nije implementirana u Zakon. Uprkos tome, nesporna je neophodnost da se ta rukovodeća aktivnost realizuje na dnevnom, sedmičnom, mesečnom i godišnjem nivou, pre svega s ciljem učenja na sopstvenom iskustvu (Jaško *et al.*, 2014). Na drugoj strani, s ciljem učenja na iskustvima drugih (Subošić, 2017: 8–9), postoji i nesporna potreba za povremenom analizom saradnje policije s drugim organima i ustanovama nadležnim za sprečavanje nasilja u porodici, koja takođe nije indikovana u odredbama Zakona.

Tako usmereno učenje, zasnovano na sopstvenom i tuđem iskustvu, ima za cilj da omogući da pozitivno iskustvo postane deo buduće prakse a da se negativno iskustvo izbegne u budućem postupanju policije. Pored toga, analiza rada i saradnje policije s drugim subjektima realizuje se i u funkciji *vrednovanja* (ocenjivanja) rada i nagrađivanja učinka – uspeha, a time i u funkciji motivacije policijskih službenika za budući efektivniji i efikasniji rad u sprečavanju nasilja u porodici.

Tako određena analiza rada podrazumeva korišćenje podataka iz prošlosti, ali je suštinski usmerena ka kvalitetnijem postupanju policije u budućnosti. Kao osnovni izvor podataka za analizu koriste se Zakonom utvrđene elektronske evidencije o nasilju u porodici, o izricanju i izvršenju hitnih mera, kao i o izvršenju mera zaštite od nasilja u porodici.³³ Podaci iz tih evidencija se istovremeno koriste za praćenje i procenjivanje stanja i tendencija u oblasti nasilja u porodici, čime se kontrola, kao poslednja faza, faktički povezuje s planiranjem kao prvom fazom procesa rukovođenja sprečavanjem tog nasilja.

Zaključci

Sintezom rezultata sprovedenog istraživanja može se zaključiti da su ključni sadržaji planiranja, organizovanja, vođenja i kontrole, kao teorijski utvrđenih funkcija rukovođenja, u značajnom obimu ali ne i u potpunosti, eksplicitno ili implicitno, zastupljeni u Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici.

Kao najznačajniji od sadržaja rukovođenja zastupljenih u Zakonu, istraživanjem su identifikovani: 1) opšti ciljevi i načini sprečavanja nasilja u porodici – *kao sadržaji planiranja*; 2) specijalizovana obuka nadležnih policijskih službenika, subjekti nadležni za primenu Zakona i mehanizmi njihove međusobne saradnje – *kao sadržaji organizovanja*; 3) opšte procedure i pravila obavezne koordinacije aktivnosti i komuniciranja među subjektima nadležnim za sprovođenje Zakona – *kao sadržaji vođenja*, i 4) nadležnost *Saveta za suzbijanje nasilja u porodici* kao organa Vlade za praćenje primene Zakona, kao

³³ Isto, član 32.

i nadležnost sudova u kontroli postupanja nadležnih policijskih službenika u sprečavanju nasilja u porodici – *kao sadržaji kontrole*.

Najznačajniji sadržaji rukovođenja čija zastupljenost u Zakonu istraživanjem nije indikovana, uprkos njihovom izuzetnom značaju i opravданoj potrebi da budu zastupljeni u praksi primene Zakona, odnose se: 1) na primenu odgovarajućih naučnih metoda predviđanja i uključivanje aktivnosti sprečavanja nasilja u porodici u periodične planove rada policije – *kao sadržaje planiranja*; 2) na kontinuiranu obuku policijskih službenika i rukovodilaca, standardizaciju njihovog postupanja i režima njihovog rada i pripravnosti, kao i na strukturno prilagođavanje policije potrebama primene Zakona i na jačanje profesionalnog integriteta policijskih službenika – *kao sadržaje organizovanja*; 3) na komuniciranje i standardizaciju kao mehanizme interne koordinacije aktivnosti među nadležnim i ostalim policijskim službenicima i na njihovu radnu motivaciju – *kao sadržaje vođenja*, i 4) na internu i eksternu kontrolu rada, na periodične analize rada i na vrednovanja rada policijskih službenika i njihove saradnje sa ostalim subjektima sprečavanja nasilja u porodici – *kao sadržaje kontrole*.

Tako sintetizovani rezultati istraživanja ukazuju na opravdanu potrebu i na mogućnost da se doktrina i praksa u oblasti sprečavanja nasilja u porodici, pored primene sadržaja rukovođenja zastupljenih u Zakonu, unaprede i primenom sadržaja planiranja, organizovanja, vođenja i kontrole, koji u Zakonu nisu zastupljeni. U tom smislu, rad može biti koristan za unapređenje rada nadležnih organa i ustanova u oblasti sprečavanja nasilja u porodici.

Literatura

1. Adams, S. (1963). Toward an understanding of inequity. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67(5): 422–436.
2. *Ekonomski koristi od primene standarda*. (2014). Beograd: Institut za standardizaciju Srbije.
3. Gachter, S., Nosenzo, D., Renner, E., & Sefton, M. (2012). Who makes a good leader? Cooperativeness, optimism, and leading by example. *Economic Inquiry*, 50: 953–967.
4. Heath, C., & Staudenmayer, N. (2000). Coordination neglect: how lay theories of organizing complicate coordination in organizations. *Research in Organizational Behavior*, 22: 153–191.
5. Jaško, O., Čudanov, M., Jevtić, M., & Krivokapić, J. (2014). *Projektovanje organizacije*. Beograd: Fakultet organizacionih nauka.

6. Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori*, br. 012/13.
7. Latham, G. P., & Locke, E. A. (1979). Goal-setting: a motivational technique that works. *Organisational Dynamics*, Autumn 1979: 68–80.
8. Lewis, P. V. (1980). *Organizational communication: the essence of effective management*. Columbus: Grid Publishing.
9. Luthans, F. (1989). *Organizational behavior*. New York: McGraw-Hill.
10. Mintzberg, H. (1979). *Structuring of organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
11. *Obrazloženje Zakona o sprečavanju nasilja u porodici*, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2675-16%20lat.pdf (25. 11. 2017).
12. Savić, S., & Stanković, M. (2012). *Teorija sistema i rizika*. Beograd: Akademска misao.
13. *Srpski standard – SRPS A.L2.003*. (2017). Beograd: Institut za standardizaciju Srbije.
14. Subošić, D. (2017). *Organizacija i poslovi policije*. Beograd: Kriminalističko-poličijska akademija.
15. Subošić, D., & Nešić, M. (2017). Koncept upravljanja učinkom u policijskoj organizaciji. U: Dane Subošić i dr. (urednici), *Upravljanje policijskom organizacijom u sprečavanju i suzbijanju pretnji bezbednosti u Republici Srbiji* (str. 1-17). Beograd: Kriminalističko-poličijska akademija.
16. Subošić, D., & Stevanović, O. (2018). Implemenacija teorije rizika u Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Kultura polisa*, 15(35): 319–330.
17. Subošić, D., Stevanović, O., Mijalković, S., Popović, B., Zekavica, R., Ivanović, Z., Kekić, D., Mlađan, D., Vuković, S. & Ljuština, A. (2016). *Procena rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja: priručnik za obuku*. Beograd: Kriminalističko-poličijska akademija.
18. Stevanović, O. (2016). *Bezbednosni menadžment*. Beograd: Kriminalističko-poličijska akademija.
19. Stoner, J., Friman, E. & Gilbert, D. (2002). *Menadžment*. Beograd: Želind.
20. Tsai, W. (2002). Social structure of “coopetition” within a multiunit organization: coordination, competition, and intraorganizational knowledge sharing. *Organization Science*, 13(2): 179–190.
21. Vroom, V. H. (1964). *Work and motivation*. New York: Wiley.
22. Whetstone, T. S. (2001). Measuring the impact of a domestic violence co-ordinated response team. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24(3): 371–398.

23. Wolbers, J., Boersma, K. & Groenewegen, P. (2017). Introducing a fragmentation perspective on coordination in crisis management. *Organization Studies*, 1–26, DOI: 10.1177/0170840617717095.
24. Zakon o policiji. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016.
25. Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/2016.

DISTRIBUTION OF MANAGEMENT FUNCTIONS IN THE LAW ON PREVENTION OF DOMESTIC VIOLENCE

Obrad Stevanović

Dane Subošić

Dalibor Kekić

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Summary: The current Law on Prevention of Domestic Violence in the Republic of Serbia has been adopted with the aim to regulate organization and conduct of state bodies and institutions in a general and unique manner and enable in this way efficient prevention of domestic violence as well as provide urgent, timely and effective protection and support to victims of that violence. Starting from this point, the paper deals with the following question: are the contents of theoretically determined managerial functions in the police represented in the Law on Prevention of Domestic violence, to what extent and in what way?

As the most important management contents that are represented in the Law, the results of such a focused research have been identified in the paper as well: 1) general goals and ways of preventing domestic violence; 2) bodies and institutions in charge of implementing the Law; 3) specialized training of police officers, and 4) general procedures and rules for mandatory coordination of activities between bodies and institutions in charge of implementing the Law. The most important contents of planning, organization, management and control, whose distribution in the Law by research is not indicated, despite the justified need for them

to be distributed in the practice of applying the Law, refer to: 1) the application of appropriate scientific methods of forecasting; 2) the inclusion of the activities of preventing domestic violence into periodic police work plans; 3) standardization of the treatment and the working methods of police officers; 4) strengthening of their professional integrity; 5) their motivation for work; 6) and evaluating their work in preventing domestic violence.

Keywords: prevention of violence, family, planning, organization, coordination, control.

Originalni naučni rad
Primljen: 2. 7. 2018.
Prihvaćen: 13. 9. 2018.

UDK: 343.11
343.232
340.132.6
doi:10.5937/nabepo23-18125

ČINJENIČNA IDENTIFIKACIJA PREKRŠAJA

Mladen Jeličić¹
Prekršajni sud u Šapcu

Sažetak: Autor u radu razmatra pojам činjenične identifikacije prekršaja kao najvažnijeg uslova za primenu opšte pravne norme na konkretni slučaj. Nakon uvodnih napomena u kojima se ukazuje na osnovne postulate primene prava, autor daje sumarnu teorijsku analizu i kodificuje razmatrani pojam, ukazujući na njegove ključne karakteristike. Kao rezultat navedenog, autor zaključuje da se činjenična identifikacija prekršaja manifestuje u materijalnopravnom i procesnopravnom aspektu. Analizirajući materijalnopravne aspekte pojma, autor ukazuje na vezu činjenične identifikacije prekršaja i strukture pravne norme, tehnike propisivanja prekršaja i načina saznanja pravno relevantnih činjenica i elemente koji čine činjeničnu identifikaciju prekršaja. Razmatrajući procesnopravne karakteristike pojma, autor ističe da je uticaj činjenične identifikacije prekršaja na prekršajni postupak višestruk: ona je najvažniji deo optužnih akata, nužan uslov za vođenje postupka protiv okrivljenog i utvrđivanje prekršajne odgovornosti, određuje činjenični okvir dokaznog postupka definisanjem predmeta dokazivanja, može se modifikovati tokom postupka i predstavlja osnov sudske odluke. U radu je ukazano na nužnost pravilne činjenične identifikacije prekršaja u izreci optužnog akta, dok su pojedine zakonske odredbe, koje se odnose na ispitivanje optužnog akta u pogledu činjenične identifikacije prekršaja, analizirane iz aspekta nepristrasnosti suda i ravnopravnosti stranaka

¹ Dr Mladen Jeličić, sudija Prekršajnog suda u Šapcu, mladen.jelicic.kaishin@gmail.com.

u prekršajnom postupku. Autor je mišljenja da aktuelna sudska praksa neopravdano favorizuje ovlašćenog tužioca i da isti mora da snosi posledice nevaljane činjenične identifikacije prekršaja, te da se pojedina zakonska rešenja moraju menjati. Na kraju, kao rezultat sprovedene studije, autor iznosi metodski postupak i smernice za pravno valjanu činjeničnu identifikaciju prekršaja.

Ključne reči: primena prava na konkretan slučaj, struktura pravne norme, pravno relevantne i odlučne činjenice, činjenični opis prekršaja, nepristrasnost suda.

Uvod

Prekršaji se pojavljuju u svim oblastima društvenog života koje su pravno regulisane (Đorđević, 2015: 11). Kao vrsta kaznenih delikata,² prekršaji se mogu propisati zakonom ili uredbom odnosno odlukom skupštine autonomne pokrajine, skupštine opštine, skupštine grada i skupštine grada Beograda, što predviđa odredba člana 4, stava 1 Zakona o prekršajima (ZOP).³ Ogroman broj propisa kojima su prekršaji predviđeni,⁴ različitost regulisanih društvenih odnosa i subjekata prekršajne odgovornosti i pravno-tehničke specifičnosti prekršajnopravnih normi nameću svima koji primenjuju prekršajno pravo veliki izazov u objektivizaciji osnovnog postulata pravničkog umeća – primena prava, tj. pravne norme, na konkretan slučaj.

Pravo uređuje ponašanje ljudi, radnje i neradnje ljudi u njihovim međusobnim odnosima, ali pre svega naređuje ili zabranjuje i ako mu se ljudi ne pokore, ono primenjuje sankcije, pa i kazne (Tasić, 1941: 19).⁵ Pravna norma je najbitniji deo, element prava i može se definisati kao pravilo o ponašanju ljudi koje je zaštićeno državnim aparatom prinude (Lukić & Košutić, 2003: 258).

2 Srpsko kazneno pravo čine krivična dela, prekršaji i privredni prestupi. U doktrini se ukazuje na to da je postojanje tri vrste kažnjivih dela u kaznenom pravu Republike Srbije rezultat, na prvom mestu, određenih specifičnih društvenih potreba i koncepcija, usvojenih u tom kontekstu u srpskom društvenom, pravnom i privrednom sistemu, i načina njegovog reagovanja na nedozvoljena i kažnjiva ponašanja pojedinaca i pravnih lica, s ciljem zaštite prava, sloboda i interesa društva kao zajednice, pravnih lica, ali i svakog pojedinca (Jovašević, 2012: 10).

3 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 65/13 i 13/16.

4 Sama činjenica da sudije prekršajnih sudova koriste u svom radu oko 270 zakona i preko 800 podzakonskih akata govori o tome da je prekršaj, kao jedan od tri delikta, najzastupljeniji (Pašalić, 2014: 65).

5 U doktrini se ističe da je pravo prinudni poredak, što znači da je autoritet prava potkrepljen pretnjom prinudne mere i, ako je neophodno, upotrebotom prinude, odnosno odgovarajućim sankcijama (Čavoški, 1999: 22).

Lukić ističe da, u užem značenju, primena prava označava primenu opšte pravne norme na konkretni slučaj koji je u njoj predviđen, što se manifestuje u dva modaliteta: kao utvrđivanje činjenice da li se opšta norma odnosi na dati konkretni slučaj, tj. kao izvođenje odgovarajućeg logičkog zaključka – pravnog silogizma, ali i kao izvođenje pojedinačne pravne norme za taj konkretni slučaj iz opšte norme, konkretizaciju i individualizaciju opšte norme shodno konkretnom slučaju, kao i izvršenje sankcije (Lukić, 1977: 221, 222).

Prekršajnopravni odnosi nastaju iz svakodnevnog ponašanja pravnih subjekata,⁶ njihovog međusobnog odnosa ali i odnosa prema imperativnim normama. Društveni odnosi svoju pravnu egzistenciju stiču u trenutku propisivanja pravne norme koja ih reguliše. Ono što povezuje pravnu normu koja određeno ponašanje propisuje kao prekršaj i konkretni životni događaj jeste činjenična identifikacija prekršaja.

1. Sumarno, teorijsko određenje pojma činjenične identifikacije prekršaja

Treba ukazati na to da zakonodavac ne koristi pojam činjenične identifikacije prekršaja. Umesto toga, odredbe ZOP-a u kojima se uređuju sadržina prekršajnog naloga i zahtev za pokretanje prekršajnog postupka navode činjenični opis radnje iz kojeg proizilaze pravna obeležja prekršaja, vreme i mesto izvršenja i okolnosti potrebne da se prekršaj što tačnije odredi. Činjenična identifikacija prekršaja je vremensko-prostorna konkretizacija radnje izvršenja okrivljenog,⁷ opisom pravno relevantnih činjenica. Propisanost prekršaja⁸ i prekršajnopravna svojstva dela⁹ su faktori koji svojom niveličnjom određuju egzistenciju pojma. Pravnu valjanost činjenične identifikacije prekršaja interkauzalno uslovljavaju percepcija činjeničnih elemenata pravne norme, činjenice konkretnog slučaja i komplementarnost ova dva faktora, tj.

6 Kao subjekti prekršajne odgovornosti mogu se pojaviti fizičko lice, pravno lice, odgovorno lice u pravnom licu i preduzetnik, strano fizičko lice, pravno lice i odgovorno lice u pravnom licu.

7 Autor je mišljenja da ima mesta da se i u prekršajnom postupku pojam „okrivljeni“ sagleda kao izraz koji služi kao opšti naziv za osumnjičenog, okrivljenog, optuženog i osudenog, kako to predviđa odredba člana 2, stava 1, tačke 2 Zakonika o krivičnom postupku (ZKP) (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014). U smislu navedenog, ovaj pojam se koristi i u daljem radu.

8 Činjenična identifikacija prekršaja je irelevantna ukoliko ne postoji pravna norma kojom je propisan prekršaj.

9 Određena radnja mora ispunjavati zakonske uslove da bi se mogla podvesti pod prekršaj kao vrstu kaznenih dela. U praksi se pokazuju kao problematični slučajevi kada radnja ispunjava uslove za postojanje prekršaja i krivičnog dela, s obzirom na to da su pojedini zakonski opisi prekršaja i krivičnih dela skoro identični.

sadržinska podudarnost činjeničnih elemenata pravne norme i činjenica konkretnog slučaja.¹⁰ Sadržinu definisanog pojma čine faktori koji ga određuju iz različitih aspekata. U pitanju su identifikacija subjekta prekršaja - okriviljenog, vremensko-prostorna konkretizacija prekršaja, radnja izvršenja prekršaja sa uslovima kažnjivosti (objektivni uslov inkriminacije) i pravno relevantan opis prekršaja. Suština činjenične identifikacije prekršaja je pravno relevantno fokusiranje prekršaja. Ispoljava se u dva aspekta: prvi je razgraničenje pravno relevantnih od pravno irrelevantnih činjenica, a drugi – konkretizacija opisa prekršaja u izreci pravnog akta. Univerzalna karakteristika analiziranog pojma jeste njegov procesni kvalitet. Naime, reč je o procesnoj pretpostavci za vođenje postupka protiv okriviljenog.¹¹ S tim u vezi, činjenična identifikacija prekršaja predstavlja i predmet dokazivanja u prekršajnom postupku. Činjenična identifikacija prekršaja nije fiksna kategorija – postoji i mogućnost njene modifikacije od strane ovlašćenih tužilaca¹² i suda.¹³ Na kraju, ali ne manje važno, činjenična identifikacija prekršaja je osnov sudske odluke. Iz iznetog proizilazi da se značaj činjenične identifikacije prekršaja ogleda u dva aspekta – materijalnopravnom i procesnopravnom, koji će biti predmet daljeg razmatranja u okviru kojeg će biti objašnjeni svi prethodno navedeni pojmovi.

2. Materijalnopravni aspekt činjenične identifikacije prekršaja

U materijalnopravnom smislu, činjenična identifikacija prekršaja predstavlja vezu između pravne norme i konkretnog životnog događaja, opisom pravno relevantnih činjenica koje jednom ponašanju daju atribut protivpravnog iz aspekta prekršajnog prava.

Opis pravno relevantnih činjenica je suštinski deo činjenične identifikacije prekršaja. U doktrini se ističe da pravne norme, naročito opšte odnosno apstraktne, predviđaju određene činjenice kao uslov za svoju primenu: činjenice

10 U pitanju su međusobno uslovljeni faktori, a izostanak bilo kojeg od njih čini činjeničnu identifikaciju prekršaja pravno nevaljanom. Primera radi, ukoliko se ne sagleda činjenični aspekt pravne norme, ne može se doći do saznanja o pravno relevantnim činjenicama, pa samim tim ne može biti ni sadržinske podudarnosti ovih faktora.

11 Bez činjenične identifikacije prekršaja nema valjanog optužnog akta – prekršajnog naloga i zahteva za pokretanje prekršajnog postupka.

12 Pod terminom „ovlašćeni tužilac” podrazumevaju se svi pravni subjekti koji mogu podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka i izdavaoci prekršajnih naloga koji imaju određene ingerencije u slučaju podnošenja zahteva za sudska odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu.

13 Shodno odredbi člana 100, stava 2 ZOP-a, prvostepeni prekršajni postupak za prekršaje u oblasti javnih nabavki vodi Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, koja ima isti procesni položaj kao i prekršajni sud.

se najpre utvrđuju normativopravno, tumačenjem, pa tek onda u stvarnosti, tj. utvrđuje se da li činjenice koje predviđa pravna norma postoje u stvarnosti. To je domen rešavanja činjeničnih pitanja u primeni prava (Blagojević, 1997: 159). Zakon mora biti u vezi s činjenicama jer one proizilaze iz života ljudskih zajednica čije odnose zakon treba da reguliše (Hart, 1934: 11, 12). Da bi se pravo primenilo na određeni spor (slučaj), moraju se odrediti činjenice tog spora. Činjenice se dovode u vezu sa zakonom u postupku primene zakona na činjenice konkretnog slučaja (Meier, 2014: 8, 9). M. Grubiša ističe da sud na osnovu pravnih normi dolazi do saznanja koje činjenice treba utvrditi i da je isključivo reč o tzv. odlučnim činjenicama (Grubiša, 1980: 14), dok V. Bajer navodi da sud u krivičnom postupku utvrđuje pravno relevantne činjenice, tj. činjenice na koje materijalno odnosno procesno krivično pravo nadovezuje određene posledice (Bayer, 1978: 5). Sve navedeno jasno ukazuje na to da se određena činjenica može smatrati odlučnom ili pravno relevantnom kada se odlikuje suštinskim karakteristikama pravnih pojmoveva i kategorija koje sadrži apstraktna zakonska norma (Jeličić, 2016: 142).

S obzirom na to da svaka pravna norma prepostavlja kao uslov za primenu određeno činjenično stanje, jasno je da činjenična identifikacija prekršaja mora sadržati u sebi sve pravno relevantne činjenice predviđene pravnom normom. S tim u vezi se može zaključiti da struktura pravne norme uslovljava relevantnost činjenične identifikacije prekršaja. Ta dva pojma su u direktnoj vezi jer kvalitet činjenične identifikacije prekršaja zavisi od veštine tumačenja pravne norme koja propisuje određeni prekršaj i to svakog pojedinačnog elementa koji čini njenu strukturu.

2.1. Struktura pravne norme i činjenična identifikacija prekršaja

U pravnoj teoriji je dominantno shvatanje da strukturu pravne norme čine četiri elementa: dispozicija, sankcija, prepostavka dispozicije i prepostavka sankcije.¹⁴ Dispozicija norme predstavlja pravilo ponašanja ljudi, dok se sankcija sastoji u pravilu o ponašanju lica na koje se odnosila dispozicija, ali koje je ovu prekršilo, kao i o ponašanju odgovarajućeg državnog organa koji prema tom licu ima da upotrebi odgovarajuću meru državne prinude ako ono neće da se ponaša u skladu sa sankcijom (Lukić & Košutić, 2003: 261). Prepostavka za primenu sankcije je kršenje dispozicije. Pravna norma sadrži prepostavku (hi-

¹⁴ Pojedini autori ističu da uslovne norme imaju navedena četiri elementa, a da bezuslovne norme nemaju prepostavku dispozicije (Lukić & Košutić, 2003: 259, 260). S druge strane, postoje shvatanja da se svaka pravna norma sastoji od navedenih elemenata. Više o tome videti kod Čavoškog i Vasića (2011: 222–228).

potezu) dispozicije, odnosno onaj deo pravne norme koji određuje činjenice ili okolnosti koje moraju postojati da bi se dispozicija primenila. Pretpostavka (hipoteza) sankcije sadrži opis činjenica ili okolnosti koje predstavljaju uslov za primenu pravila sadržanog u sankciji, a uslov za primenu sankcije jeste ponašanje suprotno onom koje se dispozicijom zahteva (Čavoški & Vasić, 2011: 224, 234). Okolnosti i situacije koje dispozicija prepostavlja u sebi sadrže pravne činjenice, a to su okolnosti za koje pravo vezuje odgovarajuće pravne posledice (Čavoški & Vasić, 2011: 226). Pretpostavka dispozicije određuje nužnost postojanja činjenica koje određenu radnju kvalifikuju kao pravno relevantnu, jer ukoliko te činjenice ne postoje, konkretan životni događaj nije relevantan za prekršajno pravo. Ako se navedeno teorijsko objašnjenje razmotri iz praktičnog aspekta, analizirajući odredbu člana 44, stava 1, tačke 1 Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima (ZOBS),¹⁵ dispozicija norme bi glasila da je dozvoljena brzina van naselja, na auto-putu, ograničena na 130 km/čas. Sankcija je predviđena u više kaznenih odredaba u zavisnosti od prekoračenja brzine, ali, primera radi, odredbom člana 332a, stava 1, tačke 5 propisana je novčana kazna u iznosu od 10.000 dinara za vozača koji se van naselja (dakle, i na auto-putu) kreće brzinom koja je za više od 30 km/h do 40 km/h veća od dozvoljene. Pretpostavku dispozicije bi činila činjenica da vozač upravlja vozilom na auto-putu, van naselja. Pretpostavka sankcije je postupanje suprotno dispoziciji – vozač je na auto-putu vozilom upravlja brzinom od, na primer, 165 km/čas.

Karakteristika pravne norme je da ona u sebi sadrži činjenični i pravni supstrat: određujući na apstraktnom nivou činjenice kao uslov za svoju primenu, opšta pravna norma propisuje određeno pravilo ponašanja. Da bi se sagledala suština pravne norme kojom je propisan prekršaj, neophodno je imati u vidu njenu celovitost, interaktivnost, tj. vezu s drugim pravnim normama koje uređuju određenu materiju, i identifikovati činjenične elemente norme, a sve s ciljem valjane činjenične identifikacije prekršaja. Iz tog razloga, zakonodavna tehnika propisivanja prekršaja ima izražen uticaj na način saznanja pravno relevantnih činjenica.

2.2.Tehnika propisivanje prekršaja i saznanje pravno relevantnih činjenica

Srpsko prekršajno zakonodavstvo uglavnom predviđa tri modela propisivanja prekršaja. Najčešće se u materijalnopravnim odredbama propisuje određeno pravilo ponašanja, a u kaznenim odredbama sankcija za suprotno postupanje. Dispozicijom norme je predviđeno pravilo ponašanja, a pretpostavka

¹⁵ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 55/2014, 32/2013 - Odluka US RS, 96/2015 - drugi zakon, 9/2016 - Odluka US RS i 24/2018.

sankcije je nepoštovanje pravila. Kao primer može poslužiti citirana odredba ZOBS-a, koja propisuje dozvoljenu brzinu van naseljenog mesta, tj. na auto-pulu, u okviru materijalnopravnih odredbi zakona, dok u kaznenim odredbama predviđa kažnjavanje za prekoraćenje brzine određujući prekršajne sankcije.

Drugi način propisivanja prekršaja jeste kada se u okviru kaznenih odredbi propisuje protivpravno ponašanje i određuje sankcija, kao što je učinjeno u Zakonu o javnom redu i miru.¹⁶ Karakteristika takvog načina propisivanja prekršaja je posredno definisanje dispozicije norme iz pretpostavke sankcije.¹⁷ Pri tome, i ovde je nužno imati u vidu celovitost i interaktivnost normi, s obzirom na to da u materijalnim odredbama ovaj zakon definiše određene pojmove, kao što su javni red i mir, javno mesto, vršenje nasilja, tuča, svađa, pretnja itd.

U određenim slučajevima zakonodavac, propisujući prekršaj, upućuje na druge propise koji uređuju određenu materiju. Da bi se sagledala suština norme kojom je određeno ponašanje propisano kao kažnjivo, neophodno je imati u vidu sadržinu više zakona odnosno podzakonskih akata. Kao primer se mogu navesti odredbe Zakona o deviznom poslovanju¹⁸ i Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji.¹⁹ Za identifikaciju činjeničnih elemenata pojedinih prekršaja iz Zakona o deviznom poslovanju neophodno je imati u vidu odredbe Odluke o uslovima i načinu obavljanja menjačkih poslova,²⁰ dok su za pojedine prekršaje iz Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji značajne materijalne odredbe Zakona o porezu na dodatu vrednost,²¹ Zakona o porezu na dohodak građana²² itd.

16 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016 i 24/2018.

17 Odredba člana 9, stava 1 navedenog zakona predviđa sledeće: „Ko vređanjem drugog ili vršenjem nasilja nad drugim ili pretnjom narušava javni red i mir kazniće se novčanom kaznom od 20.000 do 100.000 dinara ili kaznom zatvora od 10 do 30 dana“. Iz pretpostavke sankcije, tj. napred navedenih zabranjenih radnji, proizilazi dispozicija norme koja bi glasila: „Zabranjeno je narušavati javni red i mir vređanjem drugog, vršenjem nasilja nad drugim ili pretnjom drugom.“

18 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 62/2006, 31/2011, 119/2012 i 139/2014.

19 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 80/2002, 84/2002 – ispr., 23/2003 – ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 – dr. zakon, 62/2006 – dr. zakon, 63/2006 – ispr. dr. zakona, 61/2007, 20/2009, 72/2009 – dr. zakon, 53/2010, 101/2011, 2/2012 – ispr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 – autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016, 108/2016 i 30/2018.

20 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 51/2015 i 3/2016.

21 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 84/2004, 86/2004 – ispr., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014 – usklađeni din. izn., 68/2014 – dr. zakon, 142/2014, 5/2015 – usklađeni din. izn., 83/2015, 5/2016 – usklađeni din. izn., 108/2016, 7/2017 – usklađeni din. izn., 113/2017, 13/2018 – usklađeni din. izn. i 30/2018.

22 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 – dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 – ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 – Odluka US, 7/2012 – usklađeni din. izn., 93/2012, 114/2012 – odluka US, 8/2013 – usklađeni din. izn., 47/2013, 48/2013 – ispr., 108/2013, 6/2014 – usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 – dr. zakon, 5/2015 – usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 – usklađeni din. izn., 7/2017 – usklađeni din. izn., 113/2017 i 7/2018 – usklađeni din. izn.

2.3. Elementi činjenične identifikacije prekršaja

Među obavezne elemente činjenične identifikacije prekršaja ubrajaju se identifikacija subjekta prekršaja – okrivljenog, vremensko-prostorna određenost prekršaja, radnja izvršenja prekršaja i okolnosti potrebne da se prekršaj što tačnije odredi, dok je objektivni uslov inkriminacije fakultativni element.

Pravna norma koja propisuje prekršaj predviđa i subjekta prekršaja. Subjekt prekršaja je entitet podoban za prekršajnu odgovornost i mora ga identifikovati ovlašćeni tužilac u optužnom aktu.²³

Vreme i mesto izvršenja prekršaja su sastavni elementi činjenične identifikacije prekršaja i predstavljaju pravno relevantne, tj. odlučne činjenice. U doktrini se ukazuje na to da je vreme izvršenja prekršaja značajno iz više razloga: kada je vreme izvršenja prekršaja sastavni deo prekršaja, kada se prekršajna odgovornost utvrđuje prema zakonu koji je važio u vreme izvršenja prekršaja, kada zastarelost pokretanja i vođenja prekršajnog postupka teče od vremena izvršenja prekršaja i kada se vinost i prekršajna odgovornost cene u vreme izvršenja prekršaja (Đuričić & Bejatović, 2015: 24). Neophodno je razlikovati vreme izvršenja prekršaja i vreme kada je prekršaj otkriven. U pitanju su različite kategorije koje se često pogrešno izjednačavaju u praksi, što činjenični opis prekršaja čini nevaljanim. Kod velikog broja prekršaja, kada nadzor nad primenom propisa imaju inspekcijski organi, vreme otkrivanja prekršaja je datum kontrole ovlašćenog službenog lica, ali je datum izvršenja prekršaja dan kada je okrivljeni učinilac trebalo da radi ili da ne radi (da postupa u skladu s nekim propisima ili da to ne čini), pa je to propustio i nakon isteka tog roka, od narednog dana je u prekršaju (Šušnjara, 2012: 221). Kada je vreme izvršenja prekršaja bitno obeležje pojedinih prekršaja, to mora biti izričito navedeno. Primera radi, odredba člana 182, stava 5, tačke 3 ZOBS-a predviđa da vozač koji ima probnu vozačku dozvolu ne sme da upravlja motornim vozilom u periodu od 23,00 do 06,00 časova.

Mestom izvršenja smatra se kako mesto gde je radnja prekršaja preduzeta ili gde je propušteno da se izvrši radnja koju je trebalo izvršiti, tako i mesto gde je posledica nastupila, iz čega proizilazi da je teorija jedinstva ili ubikviteta prihvaćena zakonom, zbog toga što šire postavlja mesto izvršenja prekršaja u odnosu na teorije delatnosti i posledice (Mrvić Petrović, 2014: 22). Mesto izvršenja prekršaja ima veći značaj u prekršajnom pravu zbog podeljene nadležnosti u propisivanju prekršaja između Republike Srbije i jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, imajući u vidu da se na učinjeni prekr-

²³ Shodno odredbama ZOP-a, ovlašćeni tužioci u prekršajnom postupku su javni tužilac, oštećeni i drugi organ nadležan za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ili izdavanje prekršajnog naloga, dok navedeni akti predstavljaju optužne akte jer mogu dovesti do vođenje postupka.

šaj primenjuje propis koji važi u mestu u kojem je prekršaj izvršen (Vuković, 2015: 83). Mesna nadležnost suda utvrđuje se prema mestu izvršenja prekršaja, dok se supsidijarna mesna nadležnost primenjuje u situacijama kada nije poznato mesto izvršenja prekršaja. U određenim slučajevima, mesto izvršenja prekršaja je bitno obeležje prekršaja - na primer, kada su u pitanju prekršaji iz Zakona o javnom redu i miru.²⁴

Činjenični opis radnje izvršenja predstavlja srž analiziranog pojma i sponu koja povezuje konkretan slučaj i pravnu normu. Treba ukazati na to da relevantnost radnje izvršenja prekršaja zavisi i od njene vremensko-prostorne određenosti. Vreme i mesto izvršenja prekršaja, iako posebni instituti materijalnog prekršajnog prava, suštinski su vezani za radnju izvršenja jer istu konkretizuju u vremenu i prostoru. Radnja izvršenja prekršaja i vrste radnji kojima se isti može učiniti definisani su identično kao i pojам radnji i vrste radnji kojima se mogu učiniti krivična dela, što znači da se prekršaji mogu učiniti radnjom činjenja ili nečinjenja (Vrhovšek, 2010: 23).²⁵ Ukoliko se određena radnja ne može podvesti pod zakonski opis prekršaja, ona je pravno irelevantna. Kao što se u doktrini krivičnog prava ističe da za postojanje bilo kojeg krivičnog dela moraju biti ostvarena bitna obeležja zakonskog opisa krivičnog dela, tj. da činjenično stanje mora odgovarati zakonskom opisu, što znači da mora biti ostvareno biće krivičnog dela koje obuhvata skup obaveznih obeležja koja čine posebne pojmove pojedinih krivičnih dela (Stojanović, 2016: 80), i u prekršajnom pravu biće prekršaja uslovjava relevantnost opisa radnje izvršenja.

Okolnosti potrebne da se prekršaj što tačnije odredi predstavljaju deo činjenične identifikacije prekršaja u kojem se navode druge važne činjenice za konkretnu prekršajnu stvar. Nakon što je precizno navedena radnja izvršenja koja u sebi sadrži odlučne odnosno pravno relevantne činjenice, moguće je dodatno upotpuniti činjenični opis navođenjem okolnosti koje su u bitnoj vezi s radnjom izvršenja i dodatno je pojašnavaju.²⁶ Međutim, neophodno je izvršiti selekciju važnih činjenica kako se činjenični opis prekršaja ne bi nepotrebno opteretio irelevantnim okolnostima.

Objektivni uslov inkriminacije je karakterističan za krivično pravo, ali ravнопravnu primenu ima i u prekršajnom pravu. U doktrini krivičnog prava se

24 U smislu navedenog je i presuda Prekršajnog apelacionog suda, Odeljenja u Novom Sadu, Prž. 8908/16 od 28. aprila 2016. godine, kojom je potvrđena prvostepena oslobođajuća presuda. U citiranoj presudi je navedeno „da su se okrivljeni kritičnom prilikom nalazili u porodičnoj kući, što znači da predmetne radnje nisu izvršene na javnom mestu, pri čemu navodi zahteva ne predstavljaju osnov za zaključak da je mesto izvršenja radnji bilo dostupno pogledu ili čujnosti s javnog mesta, odnosno da je posledica radnji nastupila na javnom mestu, niti na taj zaključak upućuju bilo iskazi okrivljenih bilo sadržina izvedenih dokaza”.

25 U praksi se često greši kada se kod kumulativno predviđenih radnji izvršenja prekršaja u činjeničnom opisu ne navedu sve radnje, što činjeničnu identifikaciju čini nevaljanom.

26 Primera radi, navesti da je okrivljeni, nakon inspekcijske kontrole, u roku postupio u skladu s rešenjem kojim mu je naloženo da otkloni uočene nedostatke.

ističe da je objektivni uslov inkriminacije uslov koji se nalazi van bića krivičnih dela i da predstavlja dodatni uslov za postojanje krivičnih dela za koja je predviđen (Stojanović, 2016: 86). Pojedini prekršaji zahtevaju postojanje određenih činjenica koje predstavljaju neophodan uslov za protivpravnost radnje. Tako, na primer, za obavezu obavljanja redovnog šestomesečnog tehničkog pregleda teretnog vozila neophodan uslov je određena masa vozila, ili obaveza zapošljavanja lica s invaliditetom pravnih lica koja imaju više od 20 zaposlenih itd. U navedenim primerima, objektivni uslov inkriminacije predstavljaju činjenice bez čijeg postojanja nema zakonske obaveze za preduzimanje određene radnje. Nepostojanje objektivnog uslova inkriminacije u činjeničnoj identifikaciji prekršaja čini istu pravno nevaljanom, što za posledicu ima donošenje oslobođajuće presude, jer delo koje je okriviljenom stavljen na teret prema propisu nije prekršaj.²⁷

3. Procesnopravni aspekti činjenične identifikacije prekršaja

Uticaj činjenične identifikacije prekršaja na prekršajni postupak je višestruk: ona je najvažniji deo optužnih akata, nužan uslov za vođenje postupka protiv okriviljenog i utvrđivanje prekršajne odgovornosti,²⁸ određuje činjenični okvir dokaznog postupka definisanjem predmeta dokazivanja, može se modifikovati tokom postupka, a predstavlja i osnov sudske odluke.

Pre svega, činjeničnom identifikacijom prekršaja se određuje predmet dokazivanja u prekršajnom postupku. S tim u vezi, u doktrini se ističe da predmet dokazivanja (*thema probandi*) ili najvažnija činjenica jesu konkretni prekršaj sa svojim obeležjima, a zatim subjektivne i objektivne okolnosti vezane za prekršaj. To su pojmovi iz materijalnog prekršajnog prava i obuhvataju ono što se zove biće prekršaja (Pihler, 2000: 132). Dokazivanje u procesnom smislu označava sistematsko izvođenje operativnih i procesnih aktivnosti pomoću kojih se dolazi do saznanja o relevantnim činjenicama u prekršajnom postup-

27 U vezi s navedenim primerima je i presuda Prekršajnog suda u Šapcu, Pr. 724/17 od 3. januara 2018. godine, kojom su okriviljeno pravno lice i odgovorno lice u pravnom licu oslobođeni odgovornosti da su izvršili prekršaje iz Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom. U obrazloženju presude, između ostalog, istaknuto je „da se iz opisa prekršaja za koji se okriviljeni terete, ne može izvući zaključak zbog čega je postojala navedena obaveza za okriviljene. U činjeničnom opisu prekršaja nije precizirana odlučna činjenica u ovoj prekršajnoj stvari, a koja se odnosi na broj zaposlenih u okriviljenom pravnom licu, u periodu koji je naveden u zahtevu“.

28 Prekršajna odgovornost se temelji na činjeničnoj identifikaciji prekršaja, jer je odgovoran samo učinilac koji je izvršio delo koje je, iz činjeničnog aspekta, identifikovano kao prekršaj predviđen pravnom normom.

ku i regulisano je prekršajno-procesnim odredbama, tako da mu odgovara pojam dokaznog postupka (Jelačić, 2004: 338). Činjenice koje je ovlašćeni tužilac istakao u optužnom aktu predstavljaju okvir raspravljanja za sud, koji je vezan činjeničnim opisom prekršaja. U smislu navedenog, pred sudom se raspravlja o činjenicama definisanim u optužnom aktu, koje imaju svojstvo pravno relevantnih činjenica u procesnom smislu, bez obzira na njihovu eventualnu irelevantnost u materijalnom smislu. Može se desiti da se činjenična identifikacija prekršaja pokaže kao pravno nevaljana jer ne odgovara pravnim pojmovima i kategorijama koje predviđa pravna norma, te su činjenice navedene u optužnom aktu u materijalnom smislu pravno irelevantne, dok su u procesnom smislu pravno relevantne za sud jer određuju okvir u kojem sud rukovodi dokaznim postupkom.

Formalno, činjenična identifikacija prekršaja morala bi se navesti u izreci optužnog akta. Iako u sudskej praksi postoje shvatanja da je sud dužan da ima u vidu celokupnu sadržinu podnetog zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i da, bez obzira na to gde su pojedine, pravno relevantne činjenice navedene (u izreci ili u obrazloženju), samo njihovo postojanje čini zahtev urednim,²⁹ autor se ne bi složio s navedenim. Naime, činjenična identifikacija prekršaja mora biti povezana i jasno određena tekstualna celina u kojoj je opisano delo za koje se okrivljeni tereti u najvažnijem delu optužnog akta – izreci. Ovaj uslov nije ispunjen kada podnositelj zahteva na različitim mestima navodi pravno relevantne činjenice konkretnog slučaja. U suprotnom, zahtevi koji imaju formu nabranja bitnih i nebitnih činjenica, bez logičnog i smislenog opisa, bili bi uredni, što bi značilo da je sud u odluci dužan da sastavlja pravilan, pravno relevantan činjenični opis dela, iako je to zadatak ovlašćenog tužioca.

Činjenična identifikacija prekršaja je predmet ispitivanja suda kojem je dostavljen zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ili zahtev za sudske odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu.³⁰ Sud će zatražiti od organa koji je izdao prekršajni nalog da ga uredi u roku od osam dana u slučaju da nije preciziran činjenični opis radnje iz koje proizilaze pravno obeležje prekršaja i

29 U presudi Prekršajnog apelacionog suda, Odeljenja u Novom Sadu, Prž. 813/18 od 27. februara 2018. godine, istaknuto je da nijednom zakonskom odredbom nije propisana forma u kojoj se zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnosi – tačnije, nije propisano da zahtev sadrži izreku i obrazloženje. Okolnost da u prvom delu zahteva u činjeničnom opisu dela nije navedeno da je okrivljeni morao znati da je navedena roba predmet carinskog prekršaja iz člana 296 Carinskog zakona, a da pritom iz celokupne sadržine podnetog zahteva proizilazi da je ta činjenica navedena u istom kao bitno obeležje prekršaja koji se okrivljenom stavlja na teret, podneti zahtev u konkretnom predmetu ne čini neurednim odnosno manjkavim.

30 Osumnjičeni za izvršenje prekršaja kojem je izdat prekršajni nalog može u roku od osam dana od prijema naloga osporiti izvršenje prekršaja i podneti nadležnom sudske potpisani prekršajni nalog, koji predstavlja zahtev za sudske odlučivanje o izdatom prekršajnom nalogu, i tako inicirati sudske postupak.

vreme i mesto njegovog izvršenja. Ukoliko zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ne sadrži sve podatke navedene u članu 181 ZOP-a koji se odnose i na činjeničnu identifikaciju prekršaja, podnosiocu zahteva će biti naloženo da u roku od 15 dana podneseni zahtev precizira. Citirane zakonske odredbe³¹ su sporne iz aspekta ravnopravnosti stranaka u prekršajnom postupku, a prema mišljenju autora, imale bi smisla jedino u situaciji kada u optužnom aktu prekršaj uopšte nije činjenično identifikovan.

Međutim, aktuelna sudska praksa drugostepenih prekršajnih sudova neopravdano stoji na stanovištu da je prvostepeni sud dužan da u svim fazama postupka poučava ovlašćenog tužioca i pomaže mu da sastavi pravno valjanu činjeničnu identifikaciju prekršaja. To je vidljivo iz uputstava drugostepenih sudova pri donošenju ukidajućih odluka, te se, na primer, prvostepenom судu nalaže da u ponovnom postupku pozove podnosioca zahteva radi uređenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka – opredeljenja vremena činjenja prekršaja (odnosno vremena propuštanja podnošenja poreske prijave) od strane okrivljenog.³² itd. Iz sadrzine ovakvog i sličnih obrazloženja drugostepenih sudova jasno proizilazi da se narušava nepristrasnost suda i favorizuje jedna stranka u postupku – ovlašćeni tužilac.³³

Načelo nepristrasnosti suda je osnovno načelo prava na pravično suđenje, predviđeno članom 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda³⁴ i članom 32, stavom 1 Ustava Republike Srbije.³⁵ Ovlašćeni tužioci moraju da snose posledice nedostataka u činjeničnoj identifikaciji prekršaja. Nije obaveza suda da ovlašćene organe poučava kako da pravilno opišu radnju izvršenja iz koje proizilaze pravna obeležja prekršaja, da navedu vreme i mesto izvršenja prekršaja itd. Uređivanje izdatog prekršajnog naloga ili zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, po nalogu suda, ima opravdanja u slučaju formalnih nedostataka koji sprečavaju sud da postupa,³⁶ ali uvek kada postoji činjenična identifikacija prekršaja u optužnom aktu, ovlašćeni tužilac mora da snosi posledice njene nevaljanosti. Neodrživost zakonskog rešenja je posebno uočljiva u mogućoj procesnoj situaciji, kada okrivljeni uz zahtev za sudska

31 Napred navedeno predviđaju odredbe člana 176, stava 4 i člana 182, stavova 1 i 2 ZOP-a. Ukoliko podnositelj zahteva ne postupi po nalogu suda, smatraće se da je odustao od zahteva i isti će se rešenjem odbaciti. Analogna primena tih odredbi je predviđena i u slučaju da izdavalac prekršajnog naloga ne postupi prema nalogu suda.

32 Presuda Višeg prekršajnog suda u Beogradu, Prž. 5576/12 od 9. aprila 2012. godine.

33 Više o ovom problemu i relevantnoj praksi Evropskog suda za ljudska prava videti kod Jeličića (2017: 593, 594).

34 Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sa dodatnim protokolima, *Službeni list Srbije i Crne Gore – Međunarodni ugovori*, br. 9/03, 5/05 i 7/05 – ispravka i *Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori*, br. 12/10 i 10/15.

35 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/06.

36 Nepotpuni podaci za okrivljenog, nedostatak potpisa službenog lica itd.

odlučivanje dostavi pisanu odbranu u kojoj istakne anomalije u činjeničnoj identifikaciji prekršaja i navede da iz činjeničnog opisa radnje ne proizilaze pravna obeležja prekršaja. Jasno je da u tom slučaju zakonska odredba po kojoj je sud dužan da izdavaocu prekršajnog naloga naloži da uredi činjenični opis prekršaja, u situaciji kada je okriviljeni navedeno osporio, nema smisla. Suštinske anomalije optužnog akta koje se odnose na činjeničnu identifikaciju prekršaja sud mora sankcionisati donošenjem rešenja o odbacivanju zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, primenom člana 184, stava 1, tačke 1 ZOP-a, uvek kada radnja opisana u zahtevu nije prekršaj. Kada je u pitanju prekršajni nalog, trebalo bi postupiti na isti način i u slučaju nevaljanog opisa radnje izvršenja prekršaja, kada bi sud, analognom primenom navedene odredbe, trebalo da odbaci izdati prekršajni nalog.

U pojedinim slučajevima, praksa drugostepenih sudova je drugačijeg stanovašta, s tendencijom ka tome da prvostepeni sud najpre naloži uređenje optužnog akta i da nije ispravno odbaciti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka kada radnja opisana u zahtevu nije prekršaj.³⁷ Međutim, jasno je da u slučajevima kada, na primer, iz opisa radnje izvršenja prekršaja proizilazi obeležje krivičnog dela, ili kada postoje osnovi koji isključuju postojanje prekršaja (nužna odbrana), odnosno kada je opis radnje izvršenja očigledno pravno irelevantan (na primer, prekršaj iz Zakona o javnom redu i miru nije izvršen na javnom mestu), sud bi morao odmah da reaguje i odbaci zahtev³⁸ za pokretanje prekršajnog postupka.

Mogućnost modifikacije činjenične identifikacije prekršaja nije vezana samo za fazu ispitivanja optužnog akta, jer ZOP u odredbi člana 243, stava 2 predviđa mogućnost da ovlašćeni predstavnik podnosioca zahteva na pretre-

³⁷ U obrazloženju presude Prekršajnog apelacionog suda, Odeljenje u Novom Sadu, Prž. broj 19728/15 od 28. oktobra 2015. godine, pogrešno je rezonovano da sama činjenica da je na prvenstvenoj utakmici došlo do nasilja i nedoličnog ponašanja ukazuje na to da je prvostepeni sud pogrešno zaključio da radnja okriviljenih nije prekršaj, zbog čega je odbacio zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Naime, objektivna okolnost koja se odnosi na pojavu nasilja i nedoličnog ponašanja, u situaciji kada nisu identifikovane činjenice iz kojih proizilazi propust okriviljenih, dakle radnja izvršenja prekršaja, ne može biti osnov za zaključak o postojanju radnje izvršenja prekršaja. Drugostepeni sud u daljem obrazloženju ističe da je „prvostepeni sud bio u obavezi da od podnosioca zahteva zatraži uređenje i dopunu zahteva na osnovu člana 182 Zakona o prekršajima, obavezujući podnosioca zahteva da, pod pretnjom propuštanja, navede jasno određenu obavezu prijavljenih, s ciljem preventivnog delovanja i smanjivanja rizika izbijanja nasilja i nedoličnog ponašanja gledalaca na sportskoj priredbi u smislu člana 7 tog zakona, i u čemu je protivpravnost njihove radnje kao organizatora sportske priredbe“. Navedeno prema: Propisi.net, elektronska verzija.

³⁸ Izdavalac prekršajnog naloga ili podnositelj zahteva za pokretanje prekršajnog postupka imaju mogućnost da, ukoliko sud odbaci njihove akte, izdaju novi prekršajni nalog ili podnesu novi zahtev. Ovo iz razloga što je odluka o odbacivanju zahteva procesna a ne meritorna odluka, doneta pre pokretanja prekršajnog postupka, zbog čega nema opasnosti od primene načela *ne bis in idem*.

su³⁹ izmeni sadržinu zahteva u pogledu činjeničnog opisa prekršaja. Iz zakonske redakcije proizilazi da je jedino na pretresu moguće izmeniti činjenični opis prekršaja. S obzirom na to da održavanje pretresa nije obavezna radnja u prekršajnom postupku i da od procene suda zavisi da li će zakazati pretres, nužno je predvideti *de lege ferenda* i drugi, procesno prihvatljiv način preciziranja činjenične identifikacije prekršaja.⁴⁰

Sud može, nakon sprovedenog dokaznog postupka, izmeniti činjeničnu identifikaciju prekršaja. Reč je o jednom od najsloženijih pitanja procesnog prava, koje se odnosi na identitet presude i optužbe. Bez detaljnijeg upuštanja u razradu tog pitanja jer bi to prevazilazilo okvire rada, biće date samo osnovne napomene. Od značaja za rešavanje ovog pitanja u prekršajnom postupku su pravila koja je postavio poznati teoretičar krivičnoprocesnog prava Grubiša. On problem razmatra iz aspekta drugačijeg i drugog krivičnog dela. Drugačije krivično delo je u suštini isto delo koje je predmet optužbe, sa određenim izmenama, dok je drugo krivično delo različito u odnosu na delo navedeno u optužbi. Prema tom pravilu, sud može, u skladu s rezultatima pretresa, odstupiti u činjeničnom pogledu od optužbe i oglasiti optuženog krivim samo za drugačije delo, ali pod uslovom da je ono jednak teško delu navedenom u optužbi ili lakše od njega. Međutim, ako je iz pretresa proizašlo drugačije delo koje je teže za optuženog, sud ga ne može osuditi za takvo delo već se osuda mora ograničiti na delo sadržano u optužbi. Ukoliko iz rezultata pretresa proizilazi drugo delo u odnosu na optužbu, sud neće moći da oglasí optuženog krivim za takvo delo već ga, u tom slučaju, mora oslobođiti optužbe za delo sadržano u optužnici (i kada bi ono bilo lakše), jer nije dokazano da je on učinio delo za koje se optužuje (Grubiša, 1980: 92–94).

Činjenična identifikacija prekršaja predstavlja osnov sudske odluke. Posledica anomalija u činjeničnoj identifikaciji prekršaja jeste donošenje oslobođajuće presude na osnovu člana 250, stava 1, tačke 1 ZOP-a, jer delo koje je okriviljenom stavljeno na teret prema propisu nije prekršaj.⁴¹

39 Istiće se da se otvaranjem pretresa pred prekršajnim sudovima u potpunosti poštuju sva načela prekršajnog postupka i iz pretresa se donose zakonite, pravilne i kvalitetne odluke, pri čemu se u potpunosti poštuju procesna prava stranaka (Adamović, 2017: 336, 337).

40 Trebalo bi dozvoliti mogućnost da se to učini i na ročištu kao najčešćoj radnji koja se preduzima u prekršajnom postupku, odnosno pismenim podneskom.

41 Presudom Prekršajnog suda u Šapcu, Pr. 12629/16 od 20. marta 2018. godine, okriviljeni je oslobođen od odgovornosti da je izvršio prekršaj iz člana 169, stava 5 u vezi sa stavom 1, tačkom 1 Zakona o prevozu putnika u drumskom saobraćaju, iz navedenog razloga. U obrazloženju presude sud je ukazao na zakonske odredbe koje predviđaju kumulativno postojanje uslova koji određenu vrstu prevoza određuju kao zabranjeni javni prevoz, ali i na zakonom predviđene dodatne uslove. Zatim, istaknuto je da podnositelj zahteva u činjeničnom opisu prekršaja nije naveo činjenice koje ponašanje okriviljenog opredeljuju kao protivpravno, jer nije opredeljeno koje je radnje preduzimao okriviljeni i time obavljao javni, vanlinijski prevoz koji je zakonom zabranjen. Sud je zaključio da je u činjeničnom opisu prekršaja samo navedeno da je okriviljeni dana 11. maja 2016. godine u 14,05 časova

Takođe, i drugostepeni prekršajni sud može izmeniti činjeničnu identifikaciju prekršaja nakon održanog pretresa, a ukoliko utvrdi da je u pitanju prekoračenje optužbe, može ukinuti prvostepenu presudu.

4. Tehnika činjenične identifikacije prekršaja – metodski postupak

Sagledavanje suštinskih elemenata analiziranog pojma omogućava postavljanje smernica relevantnog metodskog postupka. On je značajan kako za podnosioce zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i izdavaoce prekršajnih naloga tako i za sud prilikom ispitivanja navedenih akata i donošenja meritorne odluke u prekršajnom postupku.

Metodski postupak se sastoji iz dva, povezana dela: normativnog i formalnog.

U prvom delu se upoređuju utvrđeno činjenično stanje s prepostavkom sankcije pravne norme. Ispituje se da li je radnjama okriviljenog postupljeno suprotno dispoziciji norme i time ostvarena prepostavka sankcije. Pri tome je potrebno ukazati na dva bitna aspekta ovog procesa. Prvi je sagledavanje celovitosti norme i njene sadržinske strukture, koja se ispoljava u postojanju apstraktnog činjeničnog stanja kao uslova za primenu norme. Zbog toga je potrebno analizirati strukturu pravne norme i svih njenih elemenata, kako bi se jasno sagledalo koje su činjenice prepostavka sankcije, čime se određeno ponašanje definiše kao prekršaj. Drugi aspekt je selektivnost činjenica – fokusiranje samo na odlučne, tj. pravno relevantne činjenice među mnoštvom činjenica ustanovljenih prilikom otkrivanja prekršaja.

Formalni deo činjenične identifikacije prekršaja odnosi se na tekstualni opis konkretnog slučaja. Na osnovu prethodno iznetog, potrebno je identificovati učinioca, vreme i mesto izvršenja prekršaja, precizirati radnju izvršenja prekršaja navođenjem, tj. opisom činjenica (subjektivnih i objektivnih) koje pravna norma propisuje kao prepostavku sankcije, ali i činjenica koje predstavljaju objektivni uslov inkriminacije, navesti druge okolnosti koje doprinose preciznjem određenju prekršaja, zadržavajući se na samoj suštini prekršaja.

Sud, primenjujući navedena pravila, ispituje valjanost činjenične identifikacije prekršaja, ali ista pravila koristi i prilikom sastavljanja izreke odluke u postupku meritornog odlučivanja.

obavljao javni, vanlinijski prevoz šest putnika, od Vladimiraca do Šapca, a da nije imao svojstvo prevoznika. Navedene činjenice, same za sebe, ne opredeljuju ponašanje okriviljenog kao protivpravno.

Zaključak

Primena opšte pravne norme na konkretni slučaj ponekad može biti vrlo izazovan zadatak, a u praksi se problemi najčešće pojavljuju u činjeničnoj identifikaciji prekršaja. Način na koji su ovlašćeni tužilac u prekršajnom postupku i sud činjenično identifikovali prekršaj u konkretnom pravnom aktu – prekršajnom nalogu, zahtevu za pokretanje prekršajnog postupka, rešenju ili u presudi, vrlo jasno pokazuje stepen pravnika znanja i umeća subjekta koji je obavio činjeničnu identifikaciju prekršaja. Moguće rešenje za ukazane probleme je edukacija ovlašćenih tužilaca, koji često nemaju potrebna pravnička znanja. S druge strane, neophodno je objektivizovati u praksi načelo nepristrasnosti suda, koji je dužan da obezbedi ravnopravnost stranaka i sankcioniše nevaljanu činjeničnu identifikaciju prekršaja. Takođe, potrebno je izmeniti zakonska rešenja na koja je ukazano u radu. Iako se ne može ustanoviti formula koja bi uvek obezbedila valjanu činjeničnu identifikaciju prekršaja, jer je svaki slučaj u praksi poseban, sagledavanjem ključnih parametara ovog pojma, na koje je ukazano u radu, može se razumeti njegova suština, dok predočeni metodski postupak može olakšati njegovu primenu u praksi.

Literatura

1. Adamović, V. (2017). Pretres pred prvostepenim i drugostepenim prekršajnim sudom. *Bilten Vrhovnog kasacionog suda*, (2): 323–337.
2. Bayer, V. (1978). *Jugoslavensko krivično procesno pravo*. Knj. 2, Pravo o činjenicama i njihovom utvrđivanju u krivičnom postupku. Zagreb: Informator.
3. Blagojević, S. (1997). *Metodologija prava*. Beograd: Službeni list SRJ.
4. Čavoški, K. (1999). *Uvod u pravo I: osnovni pojmovi i državni oblici*. Beograd: Draganić.
5. Čavoški, K. & Vasić, R. (2011). *Uvod u pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta.
6. Đorđević, Đ. (2015). *Prekršajno pravo: sa osnovama privrednoprestupnog prava*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
7. Đuričić, M. & Bejatović, G. (2015): *Prekršajno pravo*. Novi Sad: Privredna akademija.
8. Grubiša, M. (1980). *Činjenično stanje u krivičnom postupku*. Zagreb: Informator.
9. Hart, W. O. (1934). Facts and Law. *Bell Yard: Journal of the Law Society's School of Law*, (13).
10. Jelačić, M. (2004). *Prekršajno pravo: teorija i praksa*. Beograd: Službeni glasnik.

11. Jeličić, M. (2017). Teret i predmet dokazivanja i shodna primena Zakonika o krivičnom postupku. U: *Reformski procesi i poglavlje 23 (godinu dana posle): krivičnopravni aspekti*. Beograd: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu: Intermex.
12. Jeličić, M. (2016). *Obrazloženje krivične presude kao elemenat prava na pravično sudenje*, doktorska disertacija. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta.
13. Jovašević, D. (2012). *Prekršajno pravo*. Niš: Sven.
14. Lukić, R. D. (1977). *Metodologija prava*. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti.
15. Lukić, R. D. & Košutić, B. (2003). *Uvod u pravo*. Beograd: Službeni list SCG.
16. Meier, L. (2014). Probability, confidence, and the constitutionality of summary judgment. *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 42(1).
17. Mrvić Petrović, N. (2014). *Komentar novog Zakona o prekršajima: sa specijalnim prilogom*. Beograd: Paragraf.
18. Pašalić, Z. (2014). Prekršajno zakonodavstvo kao instrument državne reakcije na nedozvoljeno ponašanje. U: *Optuženje i drugi krivičnopravni instrumenti državne reakcije na kriminalitete*. Beograd: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu: Intermex.
19. Pihler, S. (2000). *Prekršajno pravo*. Novi Sad: Graphica Academica.
20. Stojanović, Z. (2016). *Komentar Krivičnog zakonika*. Beograd: Službeni glasnik.
21. Šušnjara, M. (2012). Vreme izvršenja prekršaja. *Bilten Vrhovnog kasacionog suda*, (2): 219–235.
22. Tasić, Đ. (1941). *Uvod u pravne nauke*. Beograd: Štamparija „Privrednik”.
23. Vuković, I. (2015). *Prekršajno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta.
24. Vrhovšek, M. (2010). *Komentar Zakona o prekršajima: sa obrascima i registrom pojmova*. Beograd: Poslovni biro.

Pravni propisi

1. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sa dodatnim protokolima. *Službeni list Srbije i Crne Gore – Međunarodni ugovori*, br. 9/03, 5/05 i 7/05 – ispravka i *Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori*, br. 12/10 i 10/15.

2. Odluka o uslovima i načinu obavljanja menjačkih poslova. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 51/2015 i 3/2016.
3. Ustav Republike Srbije. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/06.
4. Zakon o prekršajima. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 65/13 i 13/16.
5. Zakonik o krivičnom postupku. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.
6. Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 55/2014, 32/2013 - Odluka US RS, 96/2015 - drugi zakon, 9/2016 - Odluka US RS i 24/2018.
7. Zakon o javnom redu i miru. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016 i 24/2018.
8. Zakon o deviznom poslovanju. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 62/2006, 31/2011, 119/2012 i 139/2014.
9. Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 80/2002, 84/2002 - ispr., 23/2003 - ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - dr. zakon, 62/2006 - dr. zakon, 63/2006 - ispr. dr. zakona, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - dr. zakon, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - ispr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016, 108/2016 i 30/2018.
10. Zakon o porezu na dodatu vrednost. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 84/2004, 86/2004 - ispr., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 68/2014 - dr. zakon, 142/2014, 5/2015 - usklađeni din. izn., 83/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 108/2016, 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 13/2018 - usklađeni din. izn. i 30/2018.
11. Zakon o porezu na dohodak građana. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - odluka US, 7/2012 - usklađeni din. izn., 93/2012, 114/2012 - odluka US, 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 48/2013 - ispr., 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017 i 7/2018 - usklađeni din. izn.

Sudska praksa

1. Presuda Prekršajnog apelacionog suda, Odeljenje u Novom Sadu, Prž. 813/18 od 27. februara 2018. godine.
2. Presuda Prekršajnog apelacionog suda, Odeljenje u Novom Sadu, Prž. 8908/16 od 28. aprila 2016. godine.

3. Presuda Prekršajnog apelacionog suda, Odeljenje u Novom Sadu, Prž. 19728/15 od 28. oktobra 2015. godine.
4. Presuda Prekršajnog suda u Šapcu, Pr. 724/17 od 3. januara 2018. godine.
5. Presuda Prekršajnog suda u Šapcu, Pr. 12629/16 od 20. marta 2018. godine.
6. Presuda Višeg prekršajnog suda u Beogradu, Prž. 5576/12 od 9. aprila 2012. godine.

FACTUAL IDENTIFICATION OF MISDEMEANOR

Mladen Jeličić

Misdemeanor court in Šabac

Summary: In this paper the author discusses the concept of factual identification of misdemeanour as the main condition for the application of general legal norms to a specific case. After introductory remarks in which the basic postulates of the application of law are pointed out, the author gives a summary theoretical analyses and defines the considered concept, providing its key characteristics. As a result of this, the author concludes that the factual identification of the misdemeanour is manifested in the substantive-law and procedural-law aspects. By examining the material-legal aspects of the notion, the author points to the connection between the factual identification of the misdemeanour and the structure of the legal norm, since the elements of the legal norm (disposition, sanction, presumption of disposition and the presumption of sanction) envisaging an abstract factual condition as a condition for applying the norm determine the relevance of the factual identification of the misdemeanour. In this part, emphasis is placed on the importance of the technique of prescribing misdemeanour and the way of knowing the facts of law, and the elements are also considered that make the factual identification of misdemeanour, which can be divided into mandatory and optional. Obligatory elements include the identification of the subject of the misdemeanour, the time and place of the commission of the misdemeanour, the factual description of the act of execution and the circumstances necessary for the misdemeanour to be determined as accurately as possible. The optional element

is the objective condition of incrimination without whose guidance there is no valid factual identification of the misdemeanour. Considering the procedural characteristics of the concept, the author points out that the effect of the factual identification of the misdemeanour on the misdemeanour procedure is multiple: it is the most important part of the indictments, the necessary condition for prosecuting the defendant and the determination of the misdemeanour responsibility determines the factual framework of the evidence procedure by defining the case of proof, it can be modified during the procedure, and it is the basis of a court decision. Then, the paper points to the necessity of a correct factual identification of the misdemeanour in the pronouncement of the indictment, and certain legal provisions relating to the examination of the indictment in respect of the factual identification of the misdemeanour are analysed from the aspect of the impartiality of the court and the equality of the parties in the misdemeanour procedure. The author believes that the current court practice unjustifiably favours the authorized prosecutor and that he must bear the consequences of an inadvertent factual identification of the misdemeanour, and that it is not the court's duty to assist an authorized prosecutor and to teach him how to properly compile the indictment. In addition, the anomalies of certain legal solutions have been highlighted. Finally, as a result of the conducted study, the author gives the methodical procedure and guidelines for the legally valid factual identification of the misdemeanour. It was emphasized that the methodical procedure consists of a normative and formal part and the importance was pointed out of the correct factual identification of the misdemeanour. The author concludes that it is necessary to educate authorized prosecutors who often do not possess the necessary legal knowledge and have the status of a party in the misdemeanour procedure. In connection with the above, the author indicates that it is necessary to amend certain legal solutions and in practice objectify the principle of impartiality of the court and equality of the parties in the misdemeanour procedure.

Keywords: application of the right to a specific case, structure of the legal norm, legally relevant and decisive facts, factual description of the misdemeanour, impartiality of the court.

Originalni naučni rad
Primljen: 2. 7. 2018.
Prihvaćen: 13. 9. 2018.

UDK: 336.225.68(497.11)
343.359.2
doi:10.5937/nabepo23-18121

NEUPLAĆIVANJE POREZA PORESKI PREKRŠAJ OBVEZNIKA - FIZIČKOG LICA

Minja Đokić¹

Sažetak: Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji propisuje mnogobrojne poreske prekršaje koji su normativno podeljeni u dve celine. Prvu celinu čine opšti poreski prekršaji pravnih lica i preduzetnika, a drugu celinu čine tzv. posebni poreski prekršaji. U radu se analizira jedan od posebnih poreskih prekršaja, tj. prekršaj poreskog obveznika koji je fizičko lice (a nije preduzetnik) koji ne izvrši uplatu poreza utvrđenog u poreskoj prijavi, odnosno rešenjem Poreske uprave. Analiziraju se zakonska rešenja i dostupna sudska praksa. Autor ukazuje na to da se neuplaćivanjem poreza utvrđenog poreskim rešenjem može dovesti u pitanje „širina“ zone inkriminacije, jer je naplata poreskog duga već uređena pravilima poreskog upravnog prava. Zatim se pojašnjava kako se u praksi može narušiti princip zabrane dvostrukе ugroženosti na štetu poreskih obveznika zbog sistemske neusklađenosti poreskog materijalnog i poreskog upravnog (procesnog) prava s normama koje propisuju prekršaj. Rezultat rada su predlozi izmena propisa *de lege ferenda*, kojima se, prema mišljenju autora, omogućava adekvatna zaštita fiskusa, s jedne strane, a istovremeno pruža i zaštita poreskim obveznicima od rizika da budu dva ili više puta sankcionisani za isti propust, s druge strane.

Ključne reči: poreska prijava, poresko rešenje, poreski prekršaj.

¹ Doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, uža naučna oblast Javne finansije i finansijsko pravo, minja.djokic@mts.rs.

Uvod

U pravnom životu postoje mnogobrojne radnje i propuštanja fizičkih i pravnih lica koja su sankcionisana prekršajnim normama. Poresko pravo, u tom smislu, nije izuzetak. Da bi se fiskus adekvatno zaštito a prekršioci sankcionisali, neophodno je definisati situacije kada poreski obveznici svojim radnjama ili propuštanjima pričinjavaju štetu budžetu Republike Srbije. Sprovedeno istraživanje je pokazalo da u sistemu prekršajnih normi Republike Srbije postoje poreski prekršaji čije radnje izvršenja nisu određene do te mere da je svakom poreskom obvezniku jasno koje ponašanje mu je zabranjeno i prekršajno sankcionisano, što dovodi do štetnih posledica za poreske obveznike u užem i budžet Republike Srbije u širem smislu.

Prekršaj koji se analizira propisan je u članu 180, stavu 2 Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji² i u pitanju je, u stvari, „omisivni prekršaj” (Vuković, 2016: 39) jer je propuštanje (plaćanja poreza) definisano kao radnja izvršenja. Takođe je reč o prekršaju blanketnog karaktera. Naime, izvršenje bilo kog prekršaja protiv fiskusa³ podrazumeva povredu poreskog materijalnog prava, koja je zakonom propisana kao prekršaj.⁴ To znači da je neophodno konsultovati relevantne poreske zakone da bi se utvrdilo da li je prekršilac⁵ učinio protivpravno delo.⁶ Ukoliko radnja ili propuštanje dužnog činjenja poreskog obveznika nije protivpravno, onda ta radnja ili to propuštanje nisu ni prekršaj. Ovaj prekršaj protiv fiskusa pripada kategoriji posledičnih prekršaja, jer je posledica konstitutivni element radnje izvršenja.

U radu se ukazuje na to da prekršaj iz člana 180, stava 2 ZPPP-a nije dovoljno precizno definisan, tj. da propuštanje uplate poreza koji je utvrđen u poreskoj prijavi, odnosno poreskim rešenjem, može prouzrokovati da isti poreski obveznik bude simultano ili sukcesivno prekršajno gonjen za dva prekršaja.⁷ Takođe, autor zastupa stanovište da „širina” zone inkriminacije može dovesti

2 ZPPP-a (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 80/2002, (...) i 30/2018).

3 U radu se poreski prekršaji označavaju kao „prekršaji protiv fiskusa” jer je zajednički grupni objekat zaštite fiskus (budžet Republike Srbije).

4 Specifičnost koja prekršaje protiv fiskusa izdvaja od drugih prekršaja u srpskom pravnom sistemu jeste što oni mogu biti predviđeni samo zakonom a ne i podzakonskim aktima. Videti član 176b ZPPP-a.

5 U prekršajnopravnoj literaturi, učinioци prekršaja se označavaju kao „prekršioci”. Videti kod I. Vukovića (2016: 58).

6 U skladu s članom 2 Zakona o prekršajima (ZOP) (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016 - odluka US), prekršaj je protivpravno delo koje je zakonom ili drugim propisom nadležnog organa određeno kao prekršaj i za koje je propisana prekršajna sankcija.

7 U radu se ukazuje na to da se u praksi može desiti da jedan poreski obveznik bude prekršajno gonjen za prekršaj iz člana 180, stava 2 ZPPP-a (koji inkriminiše neuplaćivanje poreza utvrđenog poreskom prijavom odnosno rešenjem Poreske uprave) i za prekršaj iz člana 180, stava 1, tačke 6 ZPPP-a (koji inkriminiše nepodnošenje poreske prijave, njen

do povrede principa zabrane dvostrukе ugroženosti (*ne bis in idem*) na štetu poreskog obveznika.

Problemi na koje autor skreće pažnju mogu se uočiti ukoliko se prekršaj iz člana 180, stava 2 ZPPPA ispita kako iz aspekta prekršajnog tako i iz aspekta poreskog prava.

1. Opšte napomene o radnji izvršenja prekršaja

Da bi se jasno odredilo o kakvim propuštanjima je reč, u ovoj analizi se polazi od leksičkog pojma prekršaja iz člana 180, stava 2 ZPPPA. Prekršaj čini poreski obveznik – fizičko lice koje nije preduzetnik, ukoliko ne izvrši uplatu poreza utvrđenog u poreskoj prijavi, odnosno rešenjem Poreske uprave.

Prvo pitanje koje se nameće jeste koji porez fizičko lice plaća samooporezivanjem, a koji porez utvrđuje Poreska uprava rešenjem na osnovu poreske prijave koju podnosi fizičko lice (poreski obveznik). Odgovor na ovo pitanje ima praktične implikacije u sferi prekršajnog postupka jer ukazuje na to ko je mogući izvršilac prekršaja, ali se može utvrditi i to da li je uopšte postojala obaveza poreskog obveznika.

Ostavljajući za sada po strani situacije kada Poreska uprava u postupku poreske kontrole svojim rešenjem utvrđuje poresku obavezu, fizička lica plaćaju sledeće poreze na osnovu rešenja Poreske uprave: 1) porez na kapitalne dobitke, 2) godišnji porez na dohodak građana, 3) porez na imovinu, 4) porez na nasleđe i poklon i 5) porez na prenos apsolutnih prava.⁸

Prilikom oporezivanja dohotka građana, fizička lica samooporezivanjem utvrđuju i plaćaju porez na: 1) prihode od autorskih i srodnih prava i prava industrijske svojine, 2) prihode od kapitala, 3) druge prihode iz člana 85 ZPDG-a⁹ i 4) prihode od izdavanja nepokretnosti i davanja u zakup pokretnih stvari. Za navedene prihode, porez se utvrđuje i plaća samooporezivanjem samo pod uslovom da isplatilac tih prihoda nije pravno lice ili preduzetnik. Ukoliko je isplatilac prihoda jedno od navedenih lica, porez se onda plaća po odbitku.

neblagovremeno podnošenje, podnošenje nepotpisane poreske prijave i podnošenje poreske prijave u koju su uneti netačni podaci).

8 ZPPPA, član 54, stav 2, tačka 2 i stav 3.

9 ZPDG mnogobrojne prihode fizičkih lica kvalifikuje kao tzv. druge prihode. Reč je o svim oblicima prihoda koji nisu zahvaćeni nekim drugim poreskim oblikom i koji nisu izuzeti od oporezivanja. Neki od „drugih prihoda“ podrazumevaju: 1) prihode po osnovu ugovora o delu; 2) prihode po osnovu ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova, zaključenih posredstvom omladinske ili studentske zadruge s licem do navršenih 26 godina života ako je na školovanju u ustanovama srednjeg, višeg ili visokog obrazovanja; 3) prihode po osnovu dopunskog rada i dr.

Dalja analiza zahteva dodatno preciziranje. Naime, radnja izvršenja glasi: „Poreski obveznik koji ne izvrši uplatu poreza utvrđenog u poreskoj prijavi, odnosno rešenjem Poreske uprave“. Da bi se utvrdio krug potencijalnih prekršilaca, ali i poreskih oblika obuhvaćenih navedenim prekršajem, treba obratiti pažnju na veznik „odnosno“ u definiciji prekršaja. Zato se nameće pitanje da li će prekršilac biti fizičko lice koje ne plati porez utvrđen u poreskoj prijavi ili fizičko lice koje ne uplati porez utvrđen rešenjem Poreske uprave. U prvopomenutom slučaju, krug potencijalnih prekršilaca se proširuje i na fizička lica koja porez plaćaju samooporezivanjem, jer oni poreski dug sebi utvrđuju u poreskoj prijavi, koju su dužni da podnesu u roku od 30 dana od dana ostvarivanja prihoda.¹⁰ Međutim, krivičnopravna nauka veznik „odnosno“ tumači kao sinonim veznika „to jeste“.¹¹ Polazeći od tog shvatanja, radnju izvršenja prekršaja bi trebalo čitati na sledeći način: „Prekršaj čini poreski obveznik koji ne izvrši uplatu poreza utvrđenog u poreskoj prijavi, to jeste rešenjem Poreske uprave.“ Podnošenje poreske prijave, kada je to zakonom predviđeno kao obaveza, nužni je preduslov za donošenje rešenja kojim se poreski dug utvrđuje. Zato je logično što je zakonodavac na opisani način definisao radnju izvršenja prekršaja. Prema tome, predmet inkriminacije je neplaćanje poreskog duga utvrđenog rešenjem Poreske uprave. To znači da je zakonodavac iz inkriminacije ovim prekršajem, iako se to na prvi pogled možda i ne primećuje, izostavio neplaćanje poreskog duga za porez koji fizička lica plaćaju samooporezivanjem (na primer, porez na prihod od nepokretnosti koji se ostvaruje od drugog fizičkog lica koje nije preduzetnik).¹²

Analiza sudske i upravne prakse je pokazala da se ključni problem ispoljava u situaciji kada je poreski obveznik blagovremeno podneo ispravnu poresku prijavu i kada mu je Poreska uprava, na osnovu takve poreske prijave, rešenjem utvrdila poreski dug. U praksi se pokazalo da su zbog širine zone inkriminacije takvi poreski obveznici izloženi riziku prekršajnog gonjenja ukoliko do isteka paricionog roka iz rešenja ne izmire poreski dug (makar to bilo iz nekog objektivnog razloga, na primer, zbog privremene nelikvidnosti).

10 Pravilnik o poreskoj prijavi o obračunatom porezu samooporezivanjem i pripadajućim doprinosima na zaradu, odnosno na drugu vrstu prihoda od strane fizičkog lica kao poreskog obveznika - Pravilnik (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 15/2016 i 20/2018), član 2.

11 Videti kod G. Ilić-Popov (2016: 47).

12 Poreski dug se utvrđuje u poreskoj prijavi i prilikom plaćanja poreza po odbitku, ali se po odbitku porez plaća u slučajevima kada je isplatilac prihoda pravno lice ili preduzetnik. Pošto se analizirani prekršaj odnosi isključivo na fizička lica (koja nisu preduzetnici), autor se ograničava samo na opisanu situaciju.

2. Neizvršenje uplate poreza utvrđenog rešenjem Poreske uprave

U poreskom sistemu Srbije porez se utvrđuje rešenjem Poreske uprave u dva tipa slučajeva, koje je, prema mišljenju autora, potrebno jasno razlikovati. Naime, Poreska uprava rešenjem utvrđuje porez: 1) u postupku poreske kontrole – ako poreski obveznik, suprotno zakonu, ne obavi utvrđivanje poreske obaveze ili ga izvrši netačno ili nepotpuno i 2) u slučajevima kada je zakonom propisano da se ne sprovodi samooporezivanje ili kada je zakonom propisano da se, uprkos samooporezivanju, poresko rešenje mora doneti.¹³ Prvi slučaj se odnosi na situacije kada obveznik propusti da podnese poresku prijavu ili kada u poreskoj prijavi prikaže netačne ili nepotpune podatke. Reč je o „vanrednoj“ situaciji kada Poreska uprava svojim rešenjem utvrđuje poreski dug poreskom obvezniku na osnovu podataka kojima ona raspolaze u svojim službenim evidencijama. Drugi slučaj bi se mogao opisati kao „redovan“ način utvrđivanja poreskog duga poreskim rešenjem na osnovu blagovremene i ispravne poreske prijave.

2.1. Neplaćanje poreza utvrđenog rešenjem Poreske uprave u postupku poreske kontrole

U poreskoj upravnoj praksi česti su slučajevi kada nepokretnost koja je predmet oporezivanja porezom na imovinu promeni svog titulara, a sticalac o tome ne obavesti Upravu lokalnih javnih prihoda.¹⁴ Na primer, fizičko lice nasleđem ili kupovinom stekne stan, a o tome ne obavesti Poresku upravu podnošenjem poreske prijave. Poreska uprava je u takvoj situaciji ovlašćena da rešenjem utvrdi poreski dug.¹⁵ Ili, ukoliko se fizičko lice tokom dužeg pe-

13 ZPPP, član 54, stav 2.

14 Izmenama ZPPP (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 30/2018), u članu 2a je precizirano da sva ovlašćenja koja ima Poreska uprava ima i Uprava lokalnih javnih prihoda u odnosu na izvorne javne prihode jedinica lokalne samouprave. To znači da utvrđivanje, kontrolu i naplatu izvornih javnih prihoda obavlja Uprava lokalnih javnih prihoda. U radu će se nadležni poreski organ (Uprava lokalnih javnih prihoda i Poreska uprava) označavati samo kao Poreska uprava.

15 Mišljenje Ministarstva finansija br. 430-00-200/2015-04 od 5. avgusta 2016. godine. Nameće se pitanje kako bi Uprava lokalnih javnih prihoda došla do saznanja o promeni vlasništva ako poreski obveznik nije podneo poresku prijavu. S obzirom na to da je vodenje ostavinskog postupka u nadležnosti javnih beležnika, koji imaju obavezu da primerak ostavinskog rešenja ili solemnizovanog ugovora dostave „nadležnom organu uprave“, to je jedan od načina na koji Uprava lokalnih javnih prihoda može da sazna da je nepokretnost promenila vlasnika i da je sticalac propustio da blagovremeno podnese poresku prijavu. Videti član 123, stav 2 Zakona o vanparničnom postupku (ZVP) (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 25/82, (...) 46/95 - dr. zakon i 106/2015 - dr. zakon). Videti član 36a, stav 3

rioda bavi neregistrovanom delatnošću, onda će mu Poreska uprava, nakon terenske kontrole, rešenjem utvrditi porez na ostale prihode bez priznavanja normiranih troškova prilikom utvrđivanja poreske osnove.¹⁶ U oba primera je poreskom obvezniku poreski dug utvrđen rešenjem Poreske uprave, jer je poreski obveznik propustio da o činjenicama od značaja za oporezivanje obavesti Poresku upravu podnošenjem poreske prijave.¹⁷ Postavlja se pitanje da li je propuštanje roka iz rešenja prekršaj iz člana 180, stava 2 ZPPPA.

Leksičkim tumačenjem prekršaja zaključuje se da je u oba slučaja ispunjena radnja izvršenja. Prekršilac se u prvopomenutom slučaju ne bi mogao efikasno braniti isticanjem da je, na primer, zaboravio da podnese poresku prijavu ili da to nije učinio iz neznanja. Razlog je taj što je u prekršajnom pravu nehat dominantan oblik krivice, to jeste za delo učinjeno iz nehata se uvek kažnjava (Mrvić-Petrović, 2006: 73).¹⁸ Osim toga, radnja izvršenja je neplaćanje poreza koji je utvrđen poreskim rešenjem, tako da je postojanje krivice u odnosu na obavezu podnošenja poreske prijave u ovom slučaju bez značaja.

Međutim, mogle bi se istaći zamerke na račun opsega inkriminisanog poнашања u slučajevima kada se prekršajno goni fizičko lice koje ne izmiri poreski dug utvrđen rešenjem Poreske uprave nakon poreske kontrole. To se najbolje može sagledati ukoliko se prekršaj iz člana 180, stava 2 ZPPPA dovede u odnos s još jednim prekršajem iz istog člana.

Nepodnošenje poreske prijave je poseban prekršaj protiv fiskusa.¹⁹ Zakonodavac je na taj način, u stvari, uveo jedan delatnosni prekršaj, tj. prekršaj koji nema posledicu kao konstitutivni element i jedan posledični prekršaj, čiji zakonski opis sadrži i posledicu. Ta posledica se ogleda u neplaćanju poreza utvrđenog rešenjem Poreske uprave.²⁰ Proizlazi da je kao prekršaj protiv fiskusa predviđeno nepodnošenje poreske prijave (delatnosni prekršaj), a da je zatim inkriminisano i neplaćanje poreza utvrđenog rešenjem Poreske uprave (posledični prekršaj).

Prekršajnopravna doktrina je zauzela stav da posledični prekršaji treba da budu izuzetak, budući da se u većini slučajeva „prekršajno nepravo iscrpljuje činjenjem ili nečinjenjem prekršioca“ (Vuković, 2016: 38–39). U slučaju koji ce analizira, nepravo je iscrpljeno propuštanjem podnošenja poreske prijave

i član 37, st. 2 i 4 Zakona o porezima na imovinu (ZPI) (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 26/2001, (...) i 68/2014 – dr. zakon).

16 Rešenje Poreske uprave filijala Rakovica, br. 47-00011/2014-0120-010 od 10. februara 2014. godine.

17 Ovde treba napomenuti da bi poreskom obvezniku poreski dug u navedenim situacijama bio i inače utvrđen rešenjem Poreske uprave i da je blagovremeno podneo urednu poresku prijavu. Međutim, za potrebe ovog rada, razlikuju se situacija kada se poreski dug „redovno“ utvrđuje rešenjem i situacija kada se rešenje donosi nakon poreske kontrole.

18 Videti isto i kod I. Vukovića (2016).

19 ZPPPA, član 180, stav 1, tačka 6.

20 Više o delatnosnim i posledičnim delima videti kod Z. Stojanovića (2012: 71).

(istekom zakonskog roka za tu obavezu) ili podnošenjem poreske prijave u koju su uneti netačni ili nepotpuni podaci (danom podnošenja takve poreske prijave). Zbog toga je suvišno da se obveznik kažnjava i zbog toga što nije platio porez, koji je naknadno utvrđen rešenjem Poreske uprave.

S druge strane, krivičnopravna nauka upućuje kritiku na račun opravdavnosti propisivanja većeg broja krivičnih dela (što se analogijom proširuje i na prekršaje), čija je radnja izvršenja u stvari pripremna radnja za neko drugo delo. Razlog za tu kritiku je upravo preširoka zona inkriminacije (Stojanović, 2012: 156). Primjenjujući taj stav na analiziranu situaciju, kritika je upućena na račun delatnosnog prekršaja, jer bi se mogao zastupati stav da je propuštanje podnošenja poreske prijave ili unošenje neistinitog sadržaja u poresku prijavu „pripremna radnja” za neplaćanje poreza.

Prekršajnopravna nauka upućuje kritiku na račun posledičnog prekršaja koji je predmet rada, a krivičnopravna nauka na račun propisivanja delatnosnog prekršaja. U svakom slučaju, jedan od ta dva prekršaja je suvišan. Autorov stav je da, ukoliko je nepodnošenje poreske prijave već inkriminisano, onda je nepotrebno propisivati prekršaj i za akt neplaćanja poreza utvrđenog rešenjem, koje je doneto upravo zbog nepodnošenja te poreske prijave. Na ovakav zaključak navode najmanje dva razloga. Najpre, nepodnošenje poreske prijave je radnja koja hronološki prethodi neplaćanju poreza, te je opravdano prekršioca goniti u tom trenutku. Drugi razlog je što se u radnji izvršenja nepodnošenja poreske prijave ispoljava „evaziona namera” prekršioca, u smislu da se poreska prijava ne podnosi upravo kako bi se plaćanje poreza izbeglo. Teško je zamisliti bilo koji drugi razlog koji opravdava nepodnošenje poreske prijave.²¹ Autor smatra da je, sa stanovišta generalne prevencije, prekršajno gonjenje tada opravdano. Fiskus je zaštićen inkriminacijom nepodnošenja poreske prijave, zbog čega je, prema mišljenju autora, prekršaj iz člana 180, stava 2 ZPPP-a isuviše širokog zahvata. Nepodnošenje poreske prijave, neblagovremeno podnošenje poreske prijave, podnošenje nepotpisane poreske prijave i podnošenje poreske prijave u kojoj su uneti netačni podaci već su inkriminirani delatnosnim omisivnim prekršajem protiv fiskusa.²²

21 Ukoliko poreska prijava nije blagovremeno podneta iz nekog objektivnog razloga (bolest, odsustvovanje iz zemlje, nesrečni slučaj, elementarna nepogoda većih razmera i sl.), poreski obveznik može da traži od Poreske uprave da mu zaključkom produži rok za podnošenje poreske prijave (videti član 39 ZPPP-a). S druge strane, ukoliko poreski obveznik naknadno utvrdi da podneta poreska prijava sadrži grešku koja za posledicu ima pogrešno utvrđenu visinu poreske obaveze, odnosno propust druge vrste, onda može podneti izmenjenu poresku prijavu kojom tu grešku otklanja. Štaviše, u takvoj situaciji, poreski obveznik može da izmeni poresku prijavu dva puta (videti član 40 ZPPP-a). Zbog navedenih mogućnosti koje poreskom obvezniku stoje na raspolaganju, autor smatra da nepodnošenjem poreske prijave ili unošenjem netačnih i nepotpunih podataka u nju poreski obveznik ispoljava svoju „evazionu nameru”, koja opravdava prekršajno gonjenje i sankcionisanje.

22 ZPPP-a, član 180, stav 1, tačka 6.

Prema trenutno preovlađujućem stavu sudske prakse, naknadno plaćanje poreza od strane poreskog obveznika koji nije prethodno podneo poresku prijavu može se ocenjivati samo kao olakšavajuća okolnost.²³ Iz takvog tumačenja prava se može izvesti zaključak da prekršajni sudovi prepoznaju da je namera zakonodavca prilikom propisivanja prekršaja protiv fiskusa upravo zaštita budžeta Republike Srbije. Ako porez plati, prekršiocu će kazna biti umanjena, ali on mora biti osuđen²⁴, jer je zakon predviđao kao prekršaj i neplaćanje poreskog duga utvrđenog rešenjem Poreske uprave. To znači da je neophodna zakonodavna intervencija kako bi se iz sistema prekršaja protiv fiskusa izostavili prekršaji koji nemaju kaznenu opravdanost. Naplata poreskog duga treba da ostane u sferi poreskog upravnog postupka, u okviru kojeg Poreska uprava ima mnogobrojne mehanizme za obezbeđenje potraživanja i naplatu poreskog duga.

2.2. Neplaćanje poreza utvrđenog rešenjem Poreske uprave na osnovu blagovremene i ispravne poreske prijave

Kao što je rečeno, postoje poreski oblici kod kojih se poreski dug utvrđuje rešenjem Poreske uprave na osnovu blagovremene i uredne poreske prijave. Opet, leksičko tumačenje prekršaja navodi na zaključak da je radnja izvršenja ispunjena čak i ukoliko poreski obveznik (blagovremeno) ne izmiri poreski dug utvrđen rešenjem Poreske uprave na osnovu podnete poreske prijave. Zametka se upućuje na račun sistemske neuskladenosti normi poreskog prekršajnog prava s poreskim materijalnim pravom.

Nedostatak na koji se ukazuje najbolje se može sagledati analizom primera iz sudske prakse. U jednom slučaju je poreski obveznik podneo blagovremenu i ispravnu poresku prijavu za utvrđivanje godišnjeg poreza na dohodak građana, dok je Poreska uprava utvrdila poreski dug poreskim rešenjem.²⁵ Međutim, poreski obveznik je poreski dug izmirio sa docnjom, pa je on uvećan za zakonsku zateznu kamatu, obračunatu od dana dospelosti poreskog duga do dana plaćanja.²⁶ Iako je poreski dug plaćen sa zateznom kamatom, protiv po-

23 Presuda Prekršajnog apelacionog suda, Prž. 16489/2017 od 24. avgusta 2017. godine.

24 I u prekršajnom postupku, presude kojima se prekršilac oglašava odgovornim za učinjeni prekršaj nazivaju se „osuđujućim presudama” (Vuković, 2016: 205). ZOP u članu 99 predviđa shodnu primenu Zakonika o krivičnom postupku (koji presude kategorizuje na osuđujuće, oslobođajuće i odbijajuće) na prekršajni postupak. U članu 246, stavu 1 ZOP-a propisano je da se prekršajni postupak završava donošenjem osuđujuće ili oslobođajuće presude, rešenja kojim se postupak obustavlja ili rešenja kojim se maloletnom učiniocu prekršaja izriče vaspitna mera. Žato nije pogrešno reći da je prekršilac „osuđen”, iako taj termin aludira na krivični postupak.

25 Zakon o porezu na dohodak građana (ZPDG) (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2001, (...) i 7/2018 - usklađeni din. izn.), član 92.

26 ZPPPA, član 75.

reskog obveznika je podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka jer nije u roku plaćen porez utvrđen poreskim rešenjem. Obveznik je u prvostepenom prekršajnom postupku osuđen.²⁷

Problem će se najpre razmatrati u kontekstu davanja odgovora na dva pitanja, koja se smatraju izrazito važnim:

1. U kom trenutku je prekršaj izvršen?

2. Da li je uvećanje poreskog duga za zakonsku zateznu kamatu i sporedna poreska davanja „kaznena mera” i, ukoliko jeste, da li je time poreski obveznik već „kažnjen” zbog neblagovremenog plaćanja poreskog duga?

Što se odgovora na prvo pitanje tiče, prema ZOP-u, prekršaj je izvršen u vreme kada je učinilac radio ili bio dužan da radi, bez obzira na to kada je posledica nastupila.²⁸ Treba podsetiti na to da je reč o omisivnom prekršaju blanketnog karaktera, što znači da je neophodno konsultovati merodavni poreski propis kako bi se utvrdilo kada je prekršilac (poreski obveznik) bio dužan da radi (tj. plati porez). Pošto se poreskom obvezniku poreski dug utvrđuje rešenjem Poreske uprave, to znači da poreski dug dospeva za naplatu u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja o utvrđivanju poreza.²⁹ Rok je raskidan a ne odložan, što znači da se poreski dug može platiti u bilo kom trenutku od dana dostavljanja rešenja. Ali, pošto je rok prekluzivan, danom isteka roka poreski obveznik pada u docnju. Drugim rečima, prekršaj se smatra izvršenim istekom 15-og dana od dana kada je poresko rešenje dostavljeno poreskom obvezniku. Leksičkim i logičkim tumačenjem merodavnih propisa dolazi se do zaključka da je poreski obveznik prekršaj izvršio čim padne u docnju.

Odgovor na drugo pitanje se nadovezuje na prvo utoliko što navodi na razmatranje pravnih posledica docnje u srpskom poreskom pravu. Naime, Poreska uprava će poreskom obvezniku koji ne plati porez o dospelosti uputiti opomenu za plaćanje poreza, kojom mu nalaže da dospeli iznos plati odmah, a najkasnije u roku od pet dana od dana prijema opomene, sa obračunatom kamatom od dana izdavanja opomene do dana uplate dospelog poreza.³⁰ Ukoliko se poreski dug s pripadajućom, zakonskom zateznom kamatom ne plati u roku iz opomene, Poreska uprava rešenjem određuje prinudnu naplatu, čime se poreski dug uvećava za 5%.³¹ S obzirom na to da se poreski dug uvećava za zakonsku zateznu kamatu, a u poreskom izvršnom postupku i za 5% od glavnice poreskog duga, moglo bi se zastupati stanovište da je reč o „kaznenim merama” zbog neblagovremenog plaćanja poreskog duga. Evropski sud za

27 Presuda Prekršajnog suda u Pirotu, Pr-2668/2017 od 26. januara 2018. godine. U vreme izrade ovog članka, prvostepena presuda nije postala pravnosnažna.

28 ZOP, član 11.

29 ZPDG, član 110, tačka 2.

30 ZPPP, član 71, stav 1.

31 ZPPP, član 78, stav 1, tačka 3.

Ljudska prava je u postupku *Lucky dev vs Sweden* (European Court of Human Rights , 2014) utvrdio postojanje povrede člana 4 Protokola broj 7 Evropske konvencije o ljudskim pravima³², zbog povrede principa zabrane dvostrukе ugroženosti prema podnosiocu predstavke. Prema stavu suda u Strazburu, poreski obveznik je u poreskom upravnom postupku „sankcionisan” dodatnim troškovima (engl. *tax surcharges*) koji prate docnju, a onda za isto delo kažnen u krivičnom postupku. Slično shvatanje, u kontekstu uslova za primenu instituta *ne bis in idem*, ima i Ustavni sud Republike Srbije. Odlukom Ustavnog suda³³ je obrazloženo da je za primenu tog instituta neophodno ispitati postojanje sledećih kumulativnih kriterijuma: 1) da li su postupci vođeni za delo koje je po svojoj prirodi kažnjivo, odnosno da li je prva kazna po svojoj prirodi kaznenopravna; 2) da li su dela zbog kojih se lice goni ista (*idem*) i 3) da li postoji dvostrukost postupka (*bis*).

Sada treba ispitati da li su u opisanom slučaju ispunjeni kriterijumi za primenu načela *ne bis in idem* koje je postavio Ustavni sud. Najpre se utvrđuje da li su postupci vođeni za delo koje je po svojoj prirodi kažnjivo, odnosno da li je prva izrečena mera po svojoj prirodi kaznenopravna. Zakonska zatezna kamata ima penalnu ulogu, odnosno njena primarna svrha je da „primora” dužnika da blagovremeno izmiri poreski dug.³⁴ Isto bi se moglo reći i za uvećanje poreskog duga za 5% prilikom prinudne naplate poreza. U tom kontekstu, mogao bi se braniti argument da su zakonska zatezna kamata i uvećanje poreskog duga za 5% kaznenopravne prirode.

Zatim je neophodno utvrditi da li su dela zbog kojih se lice goni ista (*idem*). Krivičnopravna nauka je zauzela stav da, prilikom primene principa zabrane dvostrukе ugroženosti, pojam istog dela treba razumeti kao „neraskidivu povezanost činjenica”, čime se domet pravila *ne bis in idem* proširuje i na slučajeve kada ne postoji potpuni identitet činjenica, ali pod uslovom da različite činjenice u različitim postupcima čine prostorno, vremensko i sadržinsko „neraskidivo jedinstvo” (Bajović, 2014: 251). Međutim, u situaciji koja se ispijuje dovoljno je primeniti i nešto uže shvatanje iz sudske prakse, utemeljeno na identitetu činjeničnog opisa dela nezavisno od njegove pravne kvalifikacije (Bajović, 2014: 251). Ukoliko se poreski dug ne plati blagovremeno, on će se u poreskom izvršnom postupku uvećati za zateznu kamatu i 5% od iznosa duga. S druge strane, ukoliko se poreski dug ne plati blagovremeno, poreski obveznik će u prekršajnom postupku biti gonjen i kažnen novčanom kaznom

32 EKLJP, *Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/2003, (...) i 10/2015.

33 Odluka Ustavnog suda, Už 1285/2012 od 26. marta 2014. godine.

34 Autori koji se bave materijom građanskog prava imaju jasno zauzet stav o pravnoj prirodi zatezne kamate, te navode da je „plaćanje zatezne kamate u slučaju zadocnjenja u ispunjenju novčane obligacije, u stvari, sankcija za neblagovremeno ispunjenje” (videti: Perović *et al.*, 1980: 799).

u iznosu od 50% utvrđenog poreza, a ne manje od 5.000 dinara.³⁵ Zaključak je da situacija kada poreski obveznik podnese blagovremenu i urednu poresku prijavu i kada mu Poreska uprava na osnovu takve poreske prijave utvrdi poreski dug, a poreski obveznik u roku ne izmiri taj poreski dug, ima istu posledicu (novčanu kaznu) i u poreskom prekršajnom postupku. Rečju, isti činjenični opis u dva različita postupka ima istu posledicu.

Može se uzeti sledeći primer: na osnovu blagovremene i ispravne poreske prijave, rešenjem Poreske uprave poreskom obvezniku je utvrđen poreski dug za porez na prenos apsolutnih prava u ukupnom iznosu od 200.000,00 dinara i taj dug je dospeo za naplatu 17 aprila 2018. godine. Poreski obveznik nije blagovremeno platio poreski dug, zbog čega mu je Poreska uprava uputila opomenu za plaćanje poreskog duga, o koju se poreski obveznik oglušio, i nakon toga je određena prinudna naplata 17. maja 2018. godine. Prinudno je naplaćen utvrđeni poreski dug, a obračunati su kamata od dana kada je poreski obveznik pao u docnju do dana plaćanja (1.868,49 dinara) i penalno uvećanje poreskog duga za 5% (10.000,00 dinara). Pošto je poreski dug (prinudno) plaćen, to bi se u poreskom prekršajnom postupku cenilo kao olakšavajuća okolnost, pa bi prekršiocu sud izrekao kaznu bližu posebnom minimumu zaprećene kazne (5.000,00 dinara) ili opomenu.³⁶ Pretpostavke korišćene u ovom primeru navode na zaključak da je, sa imovinskog stanovišta, efekat kamate i penalnog uvećanja poreskog duga osetniji od sankcije ili kazne u poreskom prekršajnom postupku. Posmatrano iz aspekta generalne prevencije, moglo bi se zaključiti da su mere predviđene poreskim procesnim pravom efektnije od prekršajne sankcije propisane prekršajnim materijalnim pravom. U tom kontekstu, stav da kamata i penalno uvećanje poreskog duga nemaju karakter kazne ne bi mogao da se brani.

Poslednji kriterijum koji treba ispitati jeste da li postoji dvostrukost postupka (*bis*). Drugim rečima, da li je u poreskom upravnom postupku već odlučeno o pravnoj stvari povodom koje se vodi prekršajni postupak. Pod „odlučivanjem“ se podrazumeva postojanje postupka koji mora da zadovolji najmanje dva elementa: 1) u njemu se mora odlučivati o pravima i obavezama na koje se primenjuje član 6, stav 1 EKLJP-a³⁷ i 2) organ koji odlučuje mora da ima ovlašćenje i nadležnost, utemeljenu na nacionalnom pravu, da konačno i oba-

35 ZPPP, član 180, stav 2.

36 Prekršajni sud u Beogradu je u 2017. godini izrekao 982 opomene u slučajevima kada su okrivljeni (dobrovoljno ili prinudno) platili poreski dug, a protiv njih je vođen prekršajni postupak. U istom periodu je izrečeno 797 kazni. Dakle, veći je broj izrečenih opomena od broja izrečenih kazni. To znači da Prekršajni sud u Beogradu plaćanje poreskog duga ocenjuje kao olakšavajuću okolnost. Podatke je Prekršajni sud u Beogradu izneo u dokumentu *Izveštaj o broju formiranih i rešenih predmeta po ZPPP-u u periodu od 1. januara 2015. godine do 31. decembra 2017. godine*, a na osnovu zahteva za slobodni pristup informacijama od javnog značaja, SU II 17a-1206/2018-1 od 30. marta 2018. godine.

37 Reč je o garanciji prava na pravično suđenje.

vezujuće odluci o pravima i obavezama (Jakšić, 2006: 162). Pošto se garancije prava na pravično suđenje primenjuju i u upravnom postupku, čak i kada organ uprave primenjuje diskreciono ovlašćenje, zaključak je da se u poreskom upravnom postupku „odlučuje“. Takođe, u poreskom upravnom postupku se donose poreski upravni akti, kojima Poreska uprava rešava o pojedinačnim pravima i obavezama poreskog dužnika iz poreskopravnog odnosa.³⁸ To znači da je Poreska uprava ovlašćena da konačno i obavezujuće odluci o pravima i obavezama poreskih dužnika.

Mogao bi se izvesti zaključak da su kriterijumi za primenu načela *ne bis in idem* ispunjeni i da je poreski obveznik već „kažnjen“ zbog neblagovremenog plaćanja poreskog duga u fazi poreskog upravnog postupka u vidu zakonske zatezne kamate, a prilikom prinudne naplate poreza – u vidu instituta uvećanja poreskog duga za 5% i troškova izvršnog postupka.

Zaključci

Poreski sistem svake razvijene države je zaštićen propisivanjem krivičnih dela i prekršaja protiv fiskusa. Ustav obavezu plaćanja poreza definiše kao opštu obvezu, zasnovanu na ekonomskoj moći obveznika (engl. *ability to pay principle*).³⁹ U analizi prekršaja u ovom radu pokazano je da je srpski zakonodavac, s ciljem zaštite fiskusa, otišao „korak dalje“, te je kao prekršaj propisao više radnji i propuštanja, što je dovelo do toga da prekršajnom gonjenju mogu biti izloženi čak i savesni poreski obveznici. Analiza je pokazala da postoje neslaganja između poreskog materijalnog prava i radnje izvršenja, u smislu da će prekršaj biti učinjen ukoliko protekne paricioni rok iz rešenja, ali da će istovremeno poreski obveznik snositi štetne posledice prilikom prinudne naplate poreza.

Ukoliko je cilj inkriminacije nekog ponašanja zaštita fiskusa, onda kažnjanjem za neplaćanje ili neblagovremeno plaćanje poreskog duga, utvrđenog poreskim rešenjem na osnovu blagovremeno podnete poreske prijave, taj cilj nije postignut. Mehanizmi uvećanja poreskog duga i prinudne naplate, kao i mere obezbeđenja naplate poreskog duga daju Poreskoj upravi široka ovlašćenja u tom pogledu i prekršaj čine suvišnim. Poreski obveznik, na primer, može biti privremeno nelikvidan i zbog toga ne izmiri poreski dug u roku navedenom u poreskom rešenju. U toj situaciji je mogućnost prekršajnog gonjenja poreskog obveznika ostavljena na volju Poreskoj upravi, koja može, ali i ne

38 ZPPP, član 34, stav 2.

39 Ustav Republike Srbije, član 91, stav 2.

mora, podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Takvu mogućnost treba otkloniti adekvatnom zakonodavnom intervencijom.

U poreskom upravnom postupku docnja ima posledice s neposrednim implikacijama na imovinu poreskog obveznika. Zakonska zatezna kamata i uvećanje poreskog duga mogu se smatrati „kaznenim“ merama u smislu citirane prakse Evropskog suda za ljudska prava, Ustava i EKLJP-a, a isti zaključak podržava i doktrina. Zbog toga je konsekventno vođenje prekršajnog postupka zbog neplaćanja poreza, utvrđenog rešenjem Poreske uprave na osnovu blagovremene i ispravne poreske prijave, automatska povreda načela zabrane dvostrukе ugroženosti. Takav zaključak dodatno potkrepljuje činjenica da Poreska uprava može naplatiti poreski dug prinudno iz celokupne imovine poreskog obveznika, a na osnovu rešenja o prinudnoj naplati koje svojstvo izvršnosti stiče danom dostavljanja poreskom obvezniku.⁴⁰ Osim toga, Poreska uprava takođe može da posebnim rešenjem odredi privremene mere obezbeđenja naplate poreza koji nije dospeo za naplatu ili koji nije utvrđen, ali je pokrenut postupak utvrđivanja ili kontrole, a kada postoji opasnost da poreski obveznik osuđeti i onemogući odnosno učini neefikasnom njegovu naplatu.⁴¹

S druge strane, ukoliko Poreska uprava poreskom obvezniku utvrdi poreski dug poreskim rešenjem zato što obveznik nije podneo poresku prijavu ili je u nju uneo netačne ili nepotpune podatke, prekršaj iz člana 180, stava 2 ZPPPA je suvišan. Razlog je taj što je u članu 180, stavu 1, tački 6 ZPPPA propisan prekršaj protiv fiskusa, kojim su inkriminisani nepodnošenje poreske prijave, neblagovremeno podnošenje poreske prijave, podnošenje nepotpisane poreske prijave i podnošenje poreske prijave u kojoj su uneti netačni podaci. Fiskus je propisivanjem tog prekršaja zaštićen, te je prekršaj iz člana 180, stava 2 ZPPPA isuviše širokog zahvata.

Sistemski nedostaci su po svojoj prirodi takvi da bi prekršaj iz člana 180, stava 2 ZPPPA trebalo izostaviti. Naplata poreskog duga je materija koja treba da ostane u granicama poreskog a ne prekršajnog postupka.

Literatura

1. Bajović, V. (2014). Načelo *ne bis in idem* u krivičnom i prekršajnom postupku. U: *Kaznena reakcija u Srbiji*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta.
2. Ilić-Popov, G. (2016). Poreska krivična dela u srpskom poreskom zakonodavstvu. *NBP: Nauka, Bezbednost, Policija*, 21(1): 40–56.

40 ZPPPA, čl. 77 i 78.

41 ZPPPA, član 66.

3. Jakšić, A. (2006). *Evropska konvencija o ljudskim pravima: komentar*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta.
4. Mrvić-Petrović, N. (2006). Pojam prekršaja. U: *Novine u oblasti prekršajne prakse*. Beograd: Glosarijum.
5. Perović, S. et al. (1980). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*. Gornji Milanovac: Kulturni centar. Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta.
6. Stojanović, Z. (2013). *Krivično pravo*. Beograd: Službeni glasnik.
7. Stojanović, Z. (2012). *Komentar Krivičnog zakonika*. Beograd: Službeni glasnik.
8. Vuković, I. (2016). *Prekršajno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta.

Propisi

1. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. *Službeni list SCG - Međunarodni ugovori*, br. 9/2003, (...) i 10/2015.
2. Ustav Republike Srbije.
3. Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 80/2002, (...) i 108/2016.
4. Zakon o porezima na imovinu. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 26/2001, (...) i 68/2014 - dr. zakon.
5. Zakon o porezu na dohodak građana. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2001, (...) i 7/2018 - usklađeni din. izn.
6. Zakon o prekršajima. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016 - odluka US.
7. Zakon o vanparničnom postupku. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 25/82 (...), 46/95 - dr. zakon, (...) i 106/2015 - dr. zakon.

Sudska i upravna praksa

1. European Court of Human Rights, Application No. 7356/10, *Judgment*, 27. November 2014.
2. *Izveštaj Prekršajnog suda u Beogradu o broju formiranih i rešenih predmeta po Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji u periodu od 1. januara 2015. godine do 31. decembra 2017. godine*.

3. Mišljenje Ministarstva finansija Republike Srbije, br. 430-00-200/2015-04 od 5. avgusta 2016. godine.
4. Odluka Ustavnog suda, Už. 1285/2012 od 26. marta 2014. godine.
5. Presuda Prekršajnog apelacionog suda, Prž. 16489/2017 od 24. avgusta 2017. godine.
6. Presuda Prekršajnog suda u Pirotu, Pr-2668/2017 od 26. januara 2018. godine.
7. Rešenje Poreske uprave filijala Rakovica, br. 47-00011/2014-0120-010 od 10. februara 2014. godine.

**FAILURE TO PAY TAX
TAX MISDEMEINOR OF NATURAL PERSON
AS A TAXPAYER**

Minja Đokić⁴²

Summary: The Law on Tax Procedure and Tax Administration prescribes numerous tax misdemeanours which are normatively divided into two categories. The first category includes general tax misdemeanours of legal persons and entrepreneurs, and the second one includes the so-called special tax misdemeanours. The subject of this paper deals with tax misdemeanour of an individual tax payer who is a natural person (and not an entrepreneur) and who does not pay the tax amount determined in his tax return or in the decision of the Tax administration. Our analysis is made primarily of legislation and the available Serbian and international jurisprudence. We will point out that the aforementioned misdemeanour can be disputed based on the reach of its zone of incrimination. This paper will also show that it is possible to violate prohibition of double jeopardy principle at the expense of tax payers due to the systematic disharmony of substantive tax law and administrative (procedural) tax law with provisions that prescribe tax misdemeanour. The final result of this paper and the

42 Phd Candidate at the University of Belgrade Faculty of Law, Field of research: Public Finances and Financial Law, minja.djokic@mts.rs.

added value to the Serbian tax law are our proposals referring to legislation amendments de lege ferenda. We suggest that the tax misdemeanour from article 180, point 2 of the Law on Tax Procedure and Tax Administration needs to be erased. We strongly argue that enforcement of tax collection needs to remain within the tax enforcement procedure and that there is no legal justification to prosecute tax payers that are late on their tax payment. Tax administration has sufficient mechanisms to collect taxes owed to them.

Keywords: tax return, Tax Administration decision, tax misdemeanour.

Pregledni rad UDK: 342.565.2
Primljen: 28. 11. 2017. 342
Revidirana verzija: 30. 6. 2018. doi:10.5937/nabepo23-15845
Prihvaćen: 13. 9. 2018.

USTAVNI SUD KAO INDIKATOR PRAVNE KONTROLE POLITIKE PRAVNI ILI POLITIČKI ORGAN?

Marko Andrun¹

Sažetak: Ovaj članak obuhvata dva dela. U prvom delu autor objašnjava pravno-političku prirodu i funkcije ustava kao najvišeg opštег pravnog akta jedne države, koji se nalazi na vrhu hijerarhijski ustrojene lestvice pravnih akata, čije je potpuno razumevanje u pravno-političkom i funkcionalnom smislu neophodno da bi se adekvatno shvatila priroda funkcije ustavnog suda kao čuvara ustavom proklamovanih vrednosti i poretka. U drugom delu autor sažeto i precizno objašnjava upravo prirodu ustavnosudske funkcije, s ciljem deklarisanja ustavnog suda kao pravnog i/ili političkog organa, s akcentom na pravno-političke elemente primetne u vršenju njegove, ustavom utvrđene nadležnosti u skladu s procedurama propisanim pravom.

Ključne reči: svojstva ustava, funkcije ustava, ustavni sud, ustavni sud kao pravni organ, ustavni sud kao politički organ, priroda ustavnosudske funkcije.

¹ Doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, markoandrun@yahoo.com

Uvodne napomene

Konstituisanjem Ustavnog suda 1920. godine kao ekskluzivno eminentne institucije tadašnjeg demokratsko-političkog sistema Austrije, koja će rešavati sukobe nadležnosti između federalne vlasti i vlasti federalnih jedinica ili isključivo između vlasti federalnih jedinica, istaknuti austrijski pravnik Hans Kelzen (Hans Kelsen) ispoljava sopstvenu svest o važnosti zaštite fundamentalnih ustavnih principa na kojima počiva celokupno državno uređenje. Civilizacijski napredak modernih društava u njihovoј pravnoј, političkoј i društvenoj sferi neminovno je doveo do usložnjavanja prirode i funkcija ustava svake države, a time i do širenja nadležnosti ustavnog suda, zaštitnika svih principa i tekovina na kojima ustav počiva. Iako je nesporno da je normativna kontrola ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata danas najvažnija funkcija ustavnog suda, pomenuto širenje njegove nadležnosti prouzrokovalo je neizbežni politički element u sferi njegovog delovanja, inače često povezivan sa odlučivanjem o pojedinim pitanjima od izrazitog političkog značaja i uticaja na vršenje ustavom poverene nadležnosti drugih državnih organa. Ovo je jasan pokazatelj jednog novog odnosa ustavnog suda prema načelu podele vlasti, zbog čega u pravnoj teoriji i postoji aktuelna dilema u pogledu granica postupanja ustavnog suda prilikom vršenja ustavosudske funkcije: da li je reč o jednom sudskom organu (što bi se prostim jezičkim tumačenjem njegovog naziva moglo zaključiti), koji će obezbediti očuvanje i poštovanje integriteta i duha ustava obavljujući pravnu delatnost normativne kontrole ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata, da li je reč o jednom nezavisnom državnom organu ustanovljenom na političkom kriterijumu, koji epitet „političkog“ zaslužuje ne samo zbog načina sopstvenog konstituisanja već i zbog, između ostalog, načina vršenja svojih, ustavom utvrđenih nadležnosti, ili je pak reč o jednom pravno-političkom organu, čija mešovita priroda upravo uslovjava njegovo, sve zastupljenje kvalifikovanje kao organa posebne, četvrte grane vlasti, koji štiti dostojanstvo i pravno-političku prirodu samog ustava?

1. Pravno-politička priroda i funkcije ustava

Pravno-politička priroda današnjih ustava rezultat je dugog evolutivnog razvoja i kontinuiranog usložnjavanja njihovih svojstava, čija je ukupnost oduvek uticala na kreiranje i oblikovanje karaktera ustava kao akta koji se u datoj državi, zahvaljujući veoma visokom stepenu važnosti u pogledu funkcionisanja pravno-političkog uređenja, može poistovetiti sa indikatorom „ukupnog stupnja političke kulture, stepena demokratizacije i modernizacijskih tokova posmatranog društva“ (Petrović, 2007: 127). Sva ta svojstva, koja su se razvijala to-

kom istorije ustavnosti, „po pravilu se međusobno prepliću i dopunjaju: gotovo svaki ustav (sa retkim izuzecima) je istovremeno i opšti pravni akt i ideološko-politički dokument, sadrži istovremeno i pozitivnopravne odredbe i odredbe programskog karaktera” (Jovičić, 2006: 187).² Stoga, potpuno je logično što i u pogledu prirode ustavnog suda, kao zaštitnika svih ustavom proklamovanih prava i vrednosti, postoji mnogo teorijskih dilema i različitih shvatanja autora.

Najpre, neophodno je istaći da pisani ustav uobičajeno, ali ne i uvek, „odslikava verovanja i politička ubedjenja onih koji su ga sačinili” (Wade & Bradley, 1993: 5). Činjenica je da je ustav često izraz političke ideologije onih koji su, zahvaljujući izbornim rezultatima, legitimno osvojili državnu vlast.³ Sistematskim tumačenjem i analizom smisla, slova i duha bilo kog ustava, „čak i onog koji se sastoji isključivo iz pravnih normi, koji je, spolja sudeći, ideološki maksimalno neutralan, doći će se do zaključka o ideologiji koju on, makar prečutno, zastupa” (Jovičić, 2006: 187). „Nema ideološki neutralnih ustava iz prostog razloga što ustav sam po sebi podrazumeva da se postavlja i štiti određeni sistem vrednosti u kojem se, kao centralna programska tačka, uvek nalaze misli o slobodi, jednakosti, sigurnosti, pravdi i pravičnosti, nacionalnom interesu, volji naroda i sl.” (Stojanović, 2007: 67).

Pored toga što je reč o opštem pravnom aktu najjače pravne snage⁴, zaključak je da ustav ima i određena političko-ideološka obeležja, koja se najčešće mogu zapaziti u preambuli ustava u vidu određene političke deklaracije ili proklamovanja gorućeg političkog pitanja od nacionalnog značaja, s tim da nekada i normativni deo ustava, poput odredaba o načinu izbora sudija

2 Međutim, ovo nije jedina teorijska podela svojstava ustava u okviru savremene ustavnopravne nauke. Na sličnoj, samo drugačije formulisanoj koncepciji zasniva se i klasična ustavna teorija koju definiše R. Marković, navodeći da „ustav u formalnom smislu ima jedan par pravnih i jedan par nepravnih svojstava. Pravna svojstva ustava su da je osnovni zakon i da je najviši opšti pravni akt. Nepravna svojstva ustava su da je ideološko-politički i programsko deklarativen akt” (Marković, 2013: 45). S druge strane, V. Petrov, ističući „da je ovaka kvalifikacija ustava sasvim prevaziđena”, razlikuje suštinsko svojstvo ustava od njegovih svojstava u formalnom smislu, uz napomenu da su „svojstva modernog ustava, bez sumnje, doživela značajne promene od vremena prvih pisanih ustava” (Petrov, 2009: 236–240).

3 Iz tog razloga, praktično delovanje, postupanje i tumačenje ustavnih normi od strane ustavnog suda kao zaštitnika ustavnog poretku konstituisanog voljom vladajuće političke elite i jesu „u savremenim buržoaskim državama usmereni ka prilagođavanju ustava zahtevima vladajuće klase što je više moguće” (*Constitutional court*, <http://encyclopedia2.thefreedictionary.com/Constitutional+Court>, 4. 10. 2017).

4 Pored zakonskih normi, u velikom broju država i međunarodne ugovorne norme, koje se nalaze u ratifikovanim međunarodnim ugovorima kao sastavnim delovima unutrašnjeg prava, moraju biti saglasne ustavu zbog njegove najjače pravne snage. Na primer, „kontrola ustavnosti međunarodnih ugovora u ustavnom poretku Republike Srbije ustanovljena je kao tipično ustavnosudska funkcija, i ona se u suštini sastoji u „upoređivanju“ forme i sadržaja ugovora (odnosno njegovih pojedinih odredaba) sa odgovarajućim odredbama Ustava i izricanju pravne ocene Suda o tome da li je međunarodni ugovor u skladu s Ustavom ili ne” (Nenadić, 2009: 81).

ustavnog suda, može biti politički motivisan. „Iz samog pojma ustava, ali i iz njegove sadržine, proizlaze funkcija ustava i zadatak koji svojim donošenjem i primenom ustav treba da ostvari“ (Vučić & Stojanović, 2009: 91–92) u jednom društvu radi konstituisanja njegove društvene skladnosti i političke stabilnosti. Na osnovu činjenice da se ustav, s jedne strane, sastoji od pravnih normi koje regulišu osnove državno-društvenog uređenja jedne države a da je, s druge strane, važan pokazatelj ukupnog stupnja razvoja demokratske kulture i političke zrelosti jednog društva, razlikuju se normativne i sociološke funkcije ustava s ciljem razumevanja društvene političke zrelosti, suštinski važne za dalje razmatranje pitanja politizacije ustavnog sudstva.⁵

Što se tiče normativnih funkcija ustava, na početku je važno istaći da se ustavom kao pravno-političkim aktom konstituiše suverena državna vlast, te da se on nikako ne može smatrati njenim aktom već aktom „naroda koji ustavljava državnu vlast; a državna vlast bez ustava je moć bez prava“ (Petrov, 2009: 241–242).⁶ Konstituišući državnu vlast, ustav konstituiše i organe koji je vrše, te je i razumno očekivati da ustavni sud kao ustavna kategorija bude mešovite, pravno-političke prirode. Takođe, organizaciona (regulatorna) funkcija ustava je normativnog karaktera. Nakon pomenutog konstituisanja državne vlasti, ustav vrši njenu organizaciju u vidu podele nadležnosti i funkcija između različitih državnih organa koji je obavljaju. „U izvesnom smislu, ova funkcija ustava je danas nepravedno zapostavljena. Sartori, međutim, podseća, da ona predstavlja samu suštinu ustava. Ustav bez deklaracije ljudskih prava, prema Sartoriju, još uvek je ustav, ali ustav bez odredaba o organizaciji vlasti to više nije“ (Petrov, 2009: 242).⁷ Dalje, jedna od najvažnijih normativnih funkcija ustava svakako je i konstitucionalizacija državne vlasti s ciljem njenog ograničenja radi očuvanja i zaštite ljudskih prava i sloboda. Ustav je akt demopolizacije, depersonalizacije, institucionalizacije i objektivizacije vršenja državne vlasti jer se „njime, kao najviša volja u državi, uspostavlja apstraktna

5 Ovo je podela funkcija ustava koja će biti obrađena u daljem tekstu. Međutim, svakako da ova podela nije jedina u teoriji ustavnog prava. Potpuno je opravdano tvrditi da ustav ima tri ključne funkcije. „Prvo, organizuje i dodeljuje ovlašćenja različitim upravnim telima u datom društvu. Ovo bi se moglo nazvati horizontalnim odredbama ustava. Drugo, predviđa zaštitu pojedinih principa i individualnih prava, koja se, iz istog razloga što proizlaze iz ustava, nazivaju ‘fundamentalnim’. Ovo bi se moglo smatrati njegovim vertikalnim odredbama. Treća funkcija je obezbeđivanje zaštitnih mera kako bi se osiguralo da upravna tela, u vršenju nadležnosti koja im se dodeljuju u skladu s horizontalnim odredbama, ne krše prava koja se dodeljuju pojedincima u skladu s vertikalnim odredbama“ ustava (Vesterdorf, 2006).

6 Na ovom mestu V. Petrov citira Tomasa Pejna (Thomas Paine).

7 S druge strane, M. Nastić ističe da u današnje vreme „gotovo nijedan važeći ustav ne propušta da ljudskim pravima posveti odgovarajući prostor, po pravilu, na početku ustavnog teksta i ispred izlaganja odredaba o organizaciji državne vlasti. Takođe, u ustavnom sistematizacijom potvrđuje se i viša etička vrednost ljudskih prava u odnosu na organizaciju državne vlasti“ (Nastić, 2009: 933).

volja objektivnog prava a isključuje, kao najviša volja, lična volja vladajućih” (Marković, 2013: 37).

Što se tiče socioloških funkcija ustava, razlikuju se funkcija legitimizacije, simbolička funkcija i funkcija integracije. Funkcija legitimizacije predstavlja manifestaciju činjenice da se ustavi često, ali ne i uvek, donose s ciljem obezbeđivanja legitimiteta onih koji su sistem vlasti, pobedom na demokratskim izborima, osvojili. Dok se simbolička funkcija ustava može zapaziti u činjenici da su mnoge države sveta donosile svoje prve ustave (na primer, Ustav SAD od 1787. godine) s ciljem obezbeđivanja pravne potvrde sopstvene nezavisnosti, funkcija integracije ustava se ispoljava u njegovoj tendenciji ka konstituisanju kohezione stabilnosti društva, čiji članovi tu funkciju treba da razumeju kako bi prihvatili činjenicu da je upravo ustav akt koji proklamuje i definiše suštinske vrednosti na kojima se jedno društvo temelji.

Sve navedene funkcije ustava nisu jedine koje on poseduje⁸ i u realnosti se nikako ne mogu posmatrati potpuno odvojeno. Štaviše, posmatranje svih navedenih ustavnih funkcija doprinosi boljem razumevanju pravno-političke prirode ustava i njegovih kategorija. Stoga, posmatranje ustavnog suda, kao suštinski važne ustavne kategorije, kroz prizmu politike u granicama prava jedini je ispravan put za davanje odgovora na pitanje određenja prirode ustavnosudske funkcije.

2. Ustavni sud – pravni ili politički organ?

„Ustavni sud se kao činilac vlasti u ustavnom poretku javlja naročito u zemljama⁹ u kojima mu se dodeljuje izuzetno složena i odgovorna uloga čuvara ustava. Braneći, tako, akt najviše pravne snage, čije su osnovne funkcije ograničavanje vlasti i garantovanje ljudskih sloboda i prava, ustavni sud ispituje i ceni saglasnost akata i radnji državnih organa s ustavom i, zavisno od utvrđene saglasnosti ili njenog izostanka, presuđuje o njihovom daljem važenju ili pak ukidanju, kao i o, eventualno, protivustavnim delatnostima organa ili

8 Treba imati u vidu da ustav ponekad ima i zaštitnu funkciju, koja u našem, važećem Ustavu od 2006. godine dolazi do izražaja u njegovoј preambuli, gde ustavotvorac štiti jedinstveni i nedeljivi teritorijalni integritet Republike Srbije isticanjem da Pokrajina Kosovo i Metohija predstavlja sastavni deo srpske teritorije.

9 Uprkos činjenici da sve države sveta imaju ustav u materijalnom smislu, zanimljivo je napomenuti da ne postoji njihova pravna obaveza da u svom ustavnom sistemu predvide postojanje svih vrhovnih državnih organa. „Iako institucija prvoga reda u gotovo svim evropskim državama”, ustavni sud ne postoji u Ujedinjenom Kraljevstvu i Holandiji, niti u pojedinim skandinavskim zemljama (Vučić, Petrov, Simović, 2010: 11). Poređenja radi, u svetu „jedine dve, međunarodno priznate zemlje bez parlamenta u modernom smislu su Burma (Mjanmar) i Saudijska Arabija” (Petrov, 2015: 35).

pojedinaca. Ostvarujući ovu složenu i dosledno i precizno, kako u normativnom tako i u dejstvujućem smislu, teško odredivu i merljivu ulogu zaštitnika ustava, ustavni sud nužno, vršeći svoju, ustavom uređenu nadležnost, ostvaruje odnose kontrole preduzetih akata ili radnji, kako zakonodavca tako i organa nadležnih za poslove izvršne vlasti i sudskeh organa” (Stojanović & Vučić, 2009: 879), zbog čega se, uprkos nespornom obavljanju ove pravne delatnosti, i politički element može pripisati sferi njegovog delovanja, usmerenog ka zaštiti suštinskih ustavnih vrednosti i pravno-političkih načela predviđenih ustavom. Stoga se oduvek smatralo da je prožimanje ustavnog sudstva i politike jedna „konstanta koja postoji i traje od nastanka ustavnog sudovanja i koja će postojati dok postoji ustavni sud” (Vučić & Stojanović, 2009: 103)¹⁰, čije je delovanje „jedan od pouzdanih indikatora da li vladajuće političke snage iskreno teže ka uspostavljanju pravne države ili ovi organi predstavljaju samo poželjnju demokratsku fasadu” (Slavnić, 1996: 584). Međutim, da li je moguće da se ustavno sudstvo, prilikom svog delovanja u okviru vršenja sopstvene nadležnosti, odupre i osloboди političkog elementa i uticaja, da li je uopšte „nužno zlo” svake moderne demokratske države upravo taj pritisak koji na ustavne sudske vrše predstavnici drugih grana vlasti s ciljem ishodovanja odluka tačno određene sadrzine, da li je reč o pretežno pravnom, političkom ili eventualno organu mešovite prirode i na osnovu čega se to može zaključiti, pitanja su na koja je moguće odgovoriti nakon razmatranja pravno-političke prirode i funkcija ustava, ali i pravnih i političkih elemenata u sferi delovanja ustavnog suda kao njegovog zaštitnika.

Naime, postoji nekoliko pravnih elemenata u prirodi ustavnosudske funkcije na osnovu kojih se pouzdano može zaključiti da je ustavni sud pravni organ. Pored činjenice da postupa u skladu s procedurama propisanim pravom, ustavni sud je organ koji ustavotvorac konstituiše donošenjem ustava kao pravnog akta. Takođe, za razliku od parlamenta kao nosioca zakonodavne

10 Nesumnjivo praktičnu potvrdu zastupljenosti političkog faktora u odlučivanju ustavnog suda predstavlja kontroverzna odluka Ustavnog suda Republike Srbije (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 68/2012) kojom je, nakon sprovedenog postupka za ocenu ustavnosti odredaba člana 2. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Vladi (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 65/2008), utvrđeno da institut „prvi potpredsednik Vlade-zamenik predsednika Vlade” podrazumeva dve potpuno odvojene funkcije, funkciju prvog potpredsednika Vlade, koja je ustavna, i funkciju zamenika predsednika Vlade, koja je neuustavna, iako se prostim jezičkim tumačenjem ovog instituta može jasno zaključiti da je reč o jednoj funkciji i da se stoga „nije mogla posebno ocenjivati ustavnost delova osporene funkcije navedenih pre i posle crticе (...) Ustav ne predviđa bilo kakav oblik kategorizacije odnosno rangiranja u okviru instituta potpredsednika vlade, koji bi dao osnov za uvođenje posebnog instituta ‘prvog potpredsednika Vlade’, čija je ustavnost navedenom odlukom Ustavnog suda utvrđena uprkos nepostojanju ustavnog osnova za njegovo konstituisanje na nivou zakona?! Ovakvi postupci Ustavnog suda jesu pokazatelj upliva najrazličitijih političkih uticaja u sferu njegovog delovanja, što marginalizuje smisao postojanja pravnih normi na osnovu kojih bi Ustavni sud trebalo da postupa. Videti: Odluka Ustavnog suda Republike Srbije (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 68/2012).

vlasti, ustavni sud nema mogućnost donošenja novih i menjanja postojećih zakona. Čuvajući ustav i njegovu superiornu nadzakonsku snagu, ustavni sud jedino može ukinuti određeni zakon u slučaju njegove nesaglasnosti s važećim ustavom, eliminisući ga time iz postojećeg pravnog poretkta, zbog čega je još Kelzen ustavni sud nazivao „negativnim zakonodavcem”, čija je osnovna funkcija upravo vršenje normativne kontrole ustavnosti. U slučaju donošenja takve odluke, ustavni sud će ipak, snagom sopstvenog autoriteta i ugleda, posredno uticati na budući stav zakonodavca koji, svesno ili nesvesno, može doći do izražaja prilikom donošenja novog propisa. „Tako se, u izvesnoj meri, ustavni sud može razumeti i kao ‘posredni’ zakonodavac, jer snagom svojih odluka može, naknadno, dovesti do sadržine budućih zakona saglasno porukama koje su u njima sadržane” (Vučić *et al.*, 2010: 23), utičući time na oblikovanje i sadržaj pravnog sistema jedne države i stičući, zahvaljujući toj činjenici, pravni karakter prilikom sopstvenog postupanja. Takođe, ustavni sud se može smatrati pravnim organom „s obzirom na merilo koje koristi pri presuđivanju, na metod kojim donosi svoje odluke i strogo propisani postupak svoga delovanja” (Vučić *et al.*, 2010: 25). Da je reč o суду говори и то što je njegovo „merilo čisto pravno, donosi se ocena o ustavnosti zakona, o njegovoj saglasnosti s važećim ustavom, način donošenja odluke takođe, a sam postupak po svojim odlikama je sudski” (Vučić *et al.*, 2010: 25).¹¹ Dalje, ustavni sud odlikuje postojanje ustavnog spora, čijem okončanju ustavni sud i teži sopstvenim angažovanjem u konkretnom slučaju. Stranke u ustavnom sporu su ustavotvorac i zakonodavac, a obaveza suda je da sopstvenom presudom odluči pobednika spora, kao što je slučaj i u postupku redovnog sudstva. Međutim, R. Marković ističe da je „za redovne sude, i time za sudske sporove, karakterističan spor između stranaka” (Marković, 1973: 15), a da su „za ustavne sude, i time za ustavne sporove, bitni opšti akt koji se osporava i odnos tog akta prema normama ustava ili zakona” (Marković, 1973: 15), ukazujući time na postojanje suprotstavljenosti različitih opštih pravnih akata u ustavnom sporu a ne stranaka. Ova činjenica svakako udaljava ustavni sud od čiste koncepcije sudskog, pravnog organa, približavajući ga time pravno-političkoj sferi, u kojoj zaslužuje oreol državnog organa četvrte grane vlasti.

Primetno je da postoje određeni pravni elementi koji čine sastavni deo prirode ustavosudske funkcije, zahvaljujući kojima se ustavni sud, ako ne u potpunosti onda barem u određenoj meri, može deklarisati i svrstati u grupu pravnih organa. Uprkos tome, politička dimenzija ustavnog suda nikako

11 Iako je nesporno da ustavni sud ocenjuje ustavnost zakona primenjujući isključivo pravno merilo i pravni način rezonovanja prilikom svog postupanja, ustavni sud svakako ima priliku da, „oslanjajući se na sopstveni sud, neustavne zakone ukine, da se time direktno suprotstavi zakonodavcu i izvrši neposredni uticaj na pravni sistem, a preko njega i na politiku koja je taj pravni sistem uspostavila”, čime normativna funkcija kontrole ustavnosti zakona dobija, barem u određenoj meri, političko obeležje (Vučić *et al.*, 2010: 29).

se ne sme zaobići prilikom razmatranja prirode ustavnosudske funkcije, jer se od samog nastanka ustavno sudstvo smatra manifestacijom „promjenjenog razumevanja odnosa politike odnosno demokratije i pravne države, imajući u vidu svagda napet odnos između dva oprečna zahteva – zahteva za „primat politike nad pravom” i zahteva za „primat prava nad politikom” (Vučić & Stojanović, 2009: 101).¹² Treba razlikovati slučajevе kada drugi državni organi ili društveni činioци utiču na politizaciju ustavnog suda od slučajeva kada ustavni sud, svojim delovanjem, doprinosi sopstvenoj politizaciji.

Što se tiče prve grupe slučajeva, prvi politički element u prirodi ustavnosudske funkcije može se primetiti u samom ustavu, prilikom kreiranja institucije ustavnog suda od strane ustavotvorca. Kako ustav često, ali ne i uvek, donose predstavnici političkih partija koji su osvojili državnu vlast, jasno je da sve ustavne institucije, njihove karakteristike i nadležnosti predstavljaju precizan odraz jasnih stavova ustavotvorca, što se odnosi i na sam ustavni sud. Međutim, budući da je ustav daleko trajniji akt u odnosu na zakone, jasno je da svaka promena vladajućih političkih elita neće nužno značiti i donošenje novog ustava. Donošenje novog ustava je znatno složeniji postupak, kojem mnogi ne žele da pristupe nakon osvajanja državne vlasti, već se odlučuju da poštuju integritet važećeg ustava koji su doneli predstavnici neke od prethodnih vlasti. U takvoj situaciji, način ustavnog uređenja ustavnog sudstva predstavljaće odraz stavova političke elite koja je učestvovala u donošenju važećeg ustava. S druge strane, ustavnim rešenjima o ustavnom суду ustavotvorac može stvoriti jednu veoma moćnu instituciju, koja će svojim delovanjem, čuvajući ustavom proklamovane vrednosti, postupajući u okviru ustavom utvrđene nadležnosti i utičući na društvene odnose i život građana, obezbediti skladno funkcionisanje svih modernih demokratskih postulata i institucija pravne države, što, suprotno posmatrano, predstavlja odraz odnosa samog ustavnog suda prema društvenim odnosima koji ga u dатој sredini okružuju.

Drugo, način odabira sudija ustavnog suda je politički element koji je svakom pravnom stručnjaku, ali i pravno neukom licu, najočigledniji prilikom razmatranja prirode ustavnosudske funkcije. Na primer, u Republici Srbiji Ustavni sud se sastoji od 15 sudija, čiji mandat traje devet godina. „Narodna skupština bira pet sudija Ustavnog suda među deset kandidata koje predloži predsednik Republike, predsednik Republike imenuje pet sudija Ustavnog suda među deset kandidata koje predloži Narodna skupština, a Opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda imenuje pet sudija među deset kandidata koje na

12 Na ovakav zaključak nesporno utiče i činjenica da ustavni sud sopstvenim odlukama može uticati na opstanak odluka zakonodavne i izvršne vlasti u pravnom poretku određene države. „Svaku odluku koja poništava pokrajinsko ili parlamentarno zakonodavstvo ili bilo koje ponašanje predsednika mora potvrditi Ustavni sud kako bi imala bilo kakvo dejstvo” (*How cases reach the Constitutional Court*).

zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca.¹³ S obzirom na činjenice da sudije Ustavnog suda biraju predstavnici sve tri grane vlasti - zakonodavne, izvršne i sudske, a da su Narodna skupština, kao zakonodavni organ, i Vlada i šef države, kao organi izvršne vlasti, faktori „u vlasti s određenim političkim profilom i određenim političkim kapacitetom (...), onda se ni uticaj tog političkog elementa ne sme zanemariti pri oceni politizacije ustavnog sudstva uopšte” (Vučić & Stojanović, 2009: 104).¹⁴

Treće, s obzirom na to da je moguće da sudska odluka u konkretnom sporu bude rezultat mešanja političkog uticaja u rad organa sudske vlasti iz određenog interesa, u praksi se dešava da nemoćni građani u određenom sudskom postupku, zahvaljujući političkoj a često i neustavnoj, sudske odluci, postaju žrtve sistema države u kojoj žive. Ipak, „imajući u vidu princip višestepenosti u radu sudske vlasti, mogućnost za donošenje neustavnih odluka nesumnjivo je mala. Upravo iz tog razloga, ne treba osporavati opravdanost postojanja jednog mehanizma koji izuzetno omogućava korekcije sudske odluke u slučaju da se njima povređuju ustavom zajemčena prava” (Simović, 2012: 206)¹⁵ i koji se u

13 Ova odredba predstavlja citat odredbe člana 172, stava 3 Ustava Republike Srbije (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/06).

14 Kritikujući pomenuto ustavno rešenje o načinu izbora ustavnih sudija, Lj. Slavnić ističe da u budućnosti treba promeniti „takva normativna rešenja, koja omogućavaju da se u postupku izbora sudija polazi pre svega od političkog odnosa snaga na vlasti i snaga u opoziciji”, uz napomenu da bi izboru određenih lica za sudije trebalo da prethodi „davanje mišljenja o kandidatima od strane kompetentnih organa ili strukovnih organizacija (na primer, samog Ustavnog suda, pravničkih udruženja, i sl.)” – (Slavnić, 1998-1999: 268). U prilog tom stavu govore i mnoge političke odluke koje je Ustavni sud Republike Srbije htio i/ili morao doneti, „zaboravljujući” da se njegova osnovna uloga sastoji u očuvanju i zaštiti državnog ustavnog poretka. Obrazlažući odbacivanje predloga za ocenu ustavnosti i zakonitosti Prvog briselskog sporazuma, zaključenog 19. 4. 2013. godine s ciljem „normalizacije” odnosa Beograda i Prištine, isticanjem da sporazum „ne sadrži pravne norme, da u njemu nema prava, pa da zbog toga ne može ni biti predmet ustavnosudske kontrole”, Ustavni sud Republike Srbije, „umesto da odlučuje o ustavnosti, učestvuje u političkom odlučivanju”, te se time od zaštitnika ustava „preobraća u rušitelja ustava”, zahvaljujući političkom a ne pravnom načinu sopstvenog postupanja (Marković, 2017: 93-103).

15 Uprkos tome, D. Simović dalje navodi da svakako postoje oni koji osporavaju nužnost postojanja i primene ustavne žalbe jer ona „ima i svoje tamno naličje (...). Naime, ovaj institut sa sobom nosi rizik od prenartpavanja ustavnog suda velikim brojem ustavnih žalbi, pa tako i zagušivanja njegovog rada, jer će građani, iako je ovo pravno sredstvo po svojoj prirodi izuzetno i dopunsko, s ciljem zaštite svojih prava redovno posezati za njim kao poslednjom nadom”. Postojanje ovakvih manja ustavne žalbe dovelo je do toga da su „sve do 90-ih godina minulog veka, samo tri evropske države u svojim pravnim sistemima predviđale ustavnu žalbu: Austrija, Nemačka i Španija” (Simović, 2012: 205-208). Navedeni stav D. Simovića potvrđuje ranije formulisani stav O. Vučić, koja navodi da mane ustavne žalbe mogu dovesti „do ‘poplave’ ustavnih žalbi, do ‘zatrpanja’ ustavnih suda i njihove degradacije i mutacije od ekskluzivnih pravničkih institucija u nedelotvorne kočničare celokupnog pravnog života” (Vučić, 2009: 106). Stoga, pojedine države danas predviđaju postojanje različitih mehanizama radi sprečavanja opterećivanja ustavnog suda velikim brojem ustavnih žalbi. Na primer, odlučujući o ustavnim žalbama „do 1981. godine, Ustavni sud Austrije je bio obavezan da reši svaki slučaj dajući svoje mišljenje (...).

našem ustavnom sistemu od 2006. godine kada je uveden, pa do danas, naziva ustavnom žalbom.¹⁶ Građani Republike Srbije, „u težnji za ostvarenjem ustavne pravde, koja se ne može dostići bez vladavine viših pravnih i političkih načela, koja će biti sadržana u čvrstom pisanom ustavu, koji će čuvati od kršenja nezavisno sudstvo” (Vučić, 2010: 76), mogu se obratiti Ustavnom суду Republike Srbije posredstvom ustavne žalbe, koja „se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu”.¹⁷ U slučaju ispunjenja ovih uslova, pravo podnošenja ustavne žalbe ima svako fizičko i pravno lice radi zaštite sopstvenih ustavnih sloboda i prava u slučaju njihovog ugrožavanja ili povređivanja samovoljnim postupanjem pomenutih državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a koje često može biti politički obojeno i motivisano.

Ustavnim amandmanom iz 1981. godine, Ustavni sud je dobio ovlašćenje da odbije ustavnu žalbu ukoliko nema realnih šansi za njen uspeh (...). Od 1984. godine, Ustavni sud je ovlašćen da odbije ustavnu žalbu kada se ne može očekivati da odluka o njoj razjasni neko ustavnopravno pitanje” (Treneska-Deskoska, 2009: 853).

16 Iako je reč o jednom novom institutu koji je deo našeg ustavnog poretku tek nešto više od jedne decenije, različiti predstavnici ustavnopravne doktrine još su ranije formulisali teorijske stavove u okviru kojih je ustavna žalba, u manjoj ili većoj meri, ipak definisana prilično slično. Citirajući pojedine strane i domaće autore, V. Đurić navodi da „Steinberger ističe da je ustavna žalba ustavno-pravno sredstvo zaštite prava i sloboda pojedinaca i grupa. M. Cappelletti smatra da je to pravno sredstvo na osnovu koga je sud ovlašćen da postupa”, dok (...) Z. Tomić smatra da je u jugoslovenskom ustavnom pravu postojalo „specifično i supsidijarno pravo na ustavnu žalbu” (Đurić, 2000: 24–27). Poredenja radi, potvrdu ogromne važnosti ustavne žalbe u Meksiku (amparo) predstavlja činjenica da je „amparo možda najvažniji proceduralni mehanizam u meksičkom pravnom sistemu. Amparo je izvanredno sredstvo u meksičkom pravnom sistemu, bez ekvivalenta u državama *common law* tradicije. Reč amparo bukvalno znači zaštitu, uslugu ili pomoć” (Zagaris, 1998).

17 Navedena odredba je citat odredbe člana 170 Ustava Republike Srbije (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/06). Iako Ustav Republike Srbije izričito propisuje da se ustavna žalba u konkretnom slučaju može podneti samo ukoliko redovni pravni put nije predviđen ili je u potpunosti iscrpljen (supsidijarni karakter ustavne žalbe), Lj. Slavnić ističe da je član 82. Zakona o Ustavnom суду (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 109/2007) nekada predviđao da se „ustavna žalba može izjaviti i ako nisu iscrpljena pravna sredstva, u slučaju kada je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku” (Slavnić, 2009: 914). Kritikujući to zakonsko rešenje, R. Marković ističe da je ono „zakonska modifikacija ustavne žalbe koja je ustavni institut, pa se time otvara pitanje ustavnosti ove zakonske odredbe” (Marković, 2013: 557). S druge strane, S. Lilić navodi da zakonsku modifikaciju ustavne žalbe treba posmatrati s pozitivne strane jer ona „predstavlja intervenciju zakonodavca radi ispunjenja opštih mera koje Srbija mora da primeni kako bi otklonila dalje povrede ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koje su posledica nepostojanja ‘delotvornog pravnog leka pred domaćim vlastima’” (Lilić, 2007: 77). Ta, kontroverzna odredba prestala je da bude deo Zakona o Ustavnom судu jer je 1. januara 2016. godine stupio na snagu Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 40/15), što pokazuje nužnost detaljnog uređenja pitanja suđenja u razumnom roku i njegove povrede na nivou zakona koji je, u potpunosti i isključivo, posvećen njegovom regulisanju.

Četvrtog, svaki kvalitetan ustavotvorac treba da teži ka potpunom uređenju pitanja nadležnosti ustavnog suda na nivou ustava. Poželjno je izbeći situaciju da zakonodavac uređuje nadležnosti ustavnog suda, jer bi u tom slučaju zakonodavac imao priliku da uredi opseg postupanja organa koji, inače, kontroliše njegov zakonodavni rad vršeći kontrolu ustavnosti zakona, s ciljem utvrđivanja njegove ustavnosti ili neustavnosti. Jasno je da svaki državni organ, pa i ustavni sud, mora obavljati poslove iz sopstvene nadležnosti bez narušavanja ustavnih okvira i domena nadležnosti drugih državnih organa. Međutim, politički element u prirodi ustavnosudske funkcije uočava se prilikom razmatranja nadležnosti ustavnog sudstva. Naime, u većini država je ustavni sud nadležan da sopstvenom odlukom rešava sukob nadležnosti između državno-političkih organa, određujući time nadležnost određenog državno-političkog organa u konkretnom slučaju. „U Republici Srbiji, Ustavni sud rešava nekoliko vrsta sukoba nadležnosti: 1) između sudova i drugih državnih organa; 2) između republičkih organa i pokrajinskih organa ili organa jedinica lokalne samouprave; 3) između pokrajinskih organa i organa jedinica lokalne samouprave i 4) između organa različitih autonomnih pokrajina ili različitih jedinica lokalne samouprave. Ovoj nadležnosti bi se moglo priključiti i rešavanje sukoba nadležnosti između samih sudova“ (Marković, 2013: 552).¹⁸ Čini se da je rešavanje sukoba nadležnosti između navedenih organa od strane ustavnog sudstva ipak jasan pokazatelj njegove pravne prirode, barem u određenoj meri. Prema mišljenju autora, u situaciji rešavanja sukoba nadležnosti između dva državna organa, Ustavni sud se mora kretati u pravnim okvirima ne bi li objektivno, nepristrasno i u skladu s važećim pravom rešio nastali spor u pogledu nadležnosti.

Takođe, ustavne sude često odlikuje ustavom predviđena nadležnost suđenja visokim državnim i političkim funkcionerima, u slučaju da povrede slovo ili duh ustava. Na primer, prema važećem Ustavu Republike Srbije od 2006. godine, „predsednik Republike se razrešava zbog povrede Ustava odlukom Narodne skupštine, glasovima najmanje dve trećine narodnih poslanika. Postupak za razrešenje može da pokrene Narodna skupština, na predlog najmanje jedne trećine narodnih poslanika. Ustavni sud je dužan da, nakon pokrenutog postupka za razrešenje, najkasnije u roku od 45 dana odluci o postojanju povrede ustava“.¹⁹ S druge strane, ova, makar teorijska mogućnost uticaja Ustavnog suda Republike Srbije na egzistenciju jednog inokosnog političkog organa, koji ima ogroman demokratski legitimitet, svakako predstavlja izraz

¹⁸ Što se tiče pozitivnog sukoba nadležnosti između samih sudova, u kojem dva različita suda smatraju da su nadležna za postupanje u konkretnom slučaju, zaključak je da „postojanje tenzija i sukoba između sudova često može biti propočaćeno prirodnom tendencijom sudija ka proširenju obima svojih ovlašćenja“, postupajući u što većem broju predmeta s ciljem dokazivanja sopstvenih stručnih kvaliteta neophodnih za savesno i odgovorno obavljanje sudske funkcije (Garlicki, 2007).

¹⁹ Citirana odredba predstavlja član 118 Ustava Republike Srbije (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/06).

postojanja i političkog elementa u okviru nadležnosti Ustavnog suda Republike Srbije utvrđene Ustavom, iako je na Narodnoj skupštini da konačno odluči o razrešenju predsednika Republike.²⁰

Peto, moguće je da drugi državni organi, koristeći svoj društveni položaj i politički uticaj, vrše snažan politički pritisak na ustavni sud radi ishodovanja određene njegove odluke, „bilo u vidu ‘najava’ u javnosti očekivanog raspleta pred ustavnim sudom, ‘bilo predočavanjem pravog rešenja’ koje društvo očekuje kao stav koji će sud zauzeti, bilo upućivanjem ustavnom суду predloga kojim se nedozvoljeno, u smislu ustavne mere, širi nadležnost ustavnog suda, čime se opet pred sud stavljaju očekivanja drugih, prevashodno izvršne vlasti, kao ‘nesporna zadatka’ samog suda” (Vučić & Stojanović, 2009: 106). Ovakve pojave postoje u društvima čija je svest o značaju demokratskih vrednosti i samog ustavnog suda kao institucije koja ih čuva na izuzetno niskom nivou razvoja, dok je uloga medija da zaštite ustavni sud tako što će, objektivno i nepristrasno, informisati građane o načinu njegovog postupanja u okviru ustavom utvrđene nadležnosti. Stoga je opravdano reći da ovakve pojave nisu „nužno zlo” apsolutno svake moderne demokratske države utemeljene na principima vladavine prava.

Što se tiče druge grupe slučajeva, moguće je da ustavni sud svojim postupanjem doprinese sopstvenoj politizaciji, tako što će u konkretnom slučaju, po službenoj dužnosti, kada to smatra celishodnim i neophodnim i često iz političkih motiva, pokrenuti postupak za zaštitu ustavnog poretka i vrednosti, čija ogromna važnost u jednom društvu iziskuje potrebu da ih ustavni sud „aktivno” čuva, vršeći svoju, ustavom garantovanu ulogu njihovog „aktivnog” zaštitnika.²¹ Na nivou javnog mnjenja, takvo postupanje ustavnog suda može dobiti političku dimenziju ukoliko postoji sumnja da je reč o određenom, politički motivisanom postupanju ustavnog suda ili postupanju koje je, barem delimično, političkog sadržaja, što nesporno ukazuje na mogućnost, ali ne i sigurnost, postojanja političkog elementa u situaciji pokretanja ustavnosudskog postupka po službenoj dužnosti.²² Čak i da u konkretnom slučaju na nivou javnog mnjenja postoji uverenje da je motiv pokretanja ustavnosudskog postupka po službenoj dužnosti političkog karaktera, sasvim je drugo pitanje

20 Mogućnost nerazrešenja predsednika Republike od strane Narodne skupštine, uprkos stavu Ustavnog suda da je predsednik Republike u konkretnom slučaju prekršio ustav, svakako predstavlja izuzetak od ustavom definisanog pravila da su odluke Ustavnog suda konačne, izvršne i opšteobavezujuće.

21 Koncepcija ustavnog sudstva kao „aktivne” grane vlasti nalazi svoju opravdanost u činjenici da je ustavni sud eminentna ustavna institucija i nezavisan državni organ koji se sastoji od uglednih, istaknutih, iskusnih pravnika visokih moralnih i stručnih kvaliteta, koji su ih i preporučili za obavljanje funkcije ustavnog sudije s ciljem zaštite ustavnog poretka. Zbog te svoje izuzetne važnosti i uloge koju ima, ustavni sud „aktivnim” čuvanjem ustava u velikoj meri opravdava osnov i razlog svog konstituisanja od strane ustavotvoraca.

22 Ukoliko se ima u vidu način odabira sudske poslovne sile, o čemu je bilo reči u prethodnom delu teksta, nije teško zamisliti postojanje takve sumnje na nivou javnog mnjenja.

da li je zaista tako u realnosti, odnosno da li građani imaju pravni kapacitet znanja na osnovu kojeg bi bili legitimni da daju mišljenje zasnovano na objektivnim parametrima i činjenicama. Primera radi, u našoj državi, „odлуку da samostalno pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti Ustavnog suda donosi dvotrećinskom većinom glasova svih sudija”²³, što bi značilo da je za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Republike Srbije po službenoj dužnosti neophodno deset glasova. Ali, da li će u konkretnom slučaju motiv za pokretanja takvog postupka od strane deset ustavnih sudija biti pravni ili politički, pitanje je na koje građani često ne mogu odgovoriti tačno ni precizno. Dalje, moguće su i situacije da ustavni sud, tokom određenog perioda, učestalo menja sopstvene stavove ili da svoju dinamiku rada očigledno zasniva i usklađuje s dinamikom i brzinom društveno-političkih dešavanja, što među građanima može probuditi sumnju u njegovu povezanost s aktuelnom političkom vlašću. Navedenim postupanjima ustavni sud, svesno ili nesvesno, sam može doprineti tome da bude okarakterisan kao politički organ, iako u konkretnom slučaju može biti reči i o pretežno pravnoj prirodi ustavnosudske funkcije. U ovakvoj situaciji dolazi do neskleta između postojeće, pravne prirode ustavnosudske funkcije i shvatanja javnog mnjenja o značaju ustavnog sudstva kao isključivo političkog organa u jednom društvu. Dešava se i da se ustav tumači na način koji se vremenom menja u zavisnosti od događaja povezanih s delatnošću ustavnog suda u određenom trenutku. U svim navedenim situacijama može nastati određeni stepen sumnje među građanima u pogledu učešća ili povezanosti ustavnog suda s „političkim tržištem”, a da li će se taj stepen sumnje vremenom pretvoriti u opšte uverenje zavisiće od kvaliteta odluka koje će ustavni sud donositi u budućnosti s ciljem rešavanja ustavnosudske sporova, a o kojima će građani, kao nosioci suvereniteta i najviše zahvaljujući medijima, biti dobro obavešteni.

Zaključak

Imajući u vidu navedeno, zaključak je da postojanje pravnih i političkih elemenata u prirodi ustavnosudske funkcije uslovljava složenu, pravno-političku strukturu ustavnog suda koji, štiteći ustav kao pravni i političko-ideološki akt i njime zajemčena ljudska prava i vrednosti, ne može biti organ isključivo pravnog ili političkog karaktera, a naročito ne danas u kontekstu postojeće tendencije ka širenju ustavom utvrđene nadležnosti ustavnog suda. Stoga, u javnosti je izuzetno strogo postavljen zahtev za odupiranje ustavnog suda procesu politizacije. Nije ustavnom sudiji uopšte lako da se odupre političkim

23 Citirana odredba člana 175, stava 2 Ustava Republike Srbije (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/06).

uticajima onih koji su u velikoj meri zaslužni za njegov izbor. Ukoliko bi se promenili sistem izbora ustavnih sudija i način njihovog funkcionisanja, verovatno bismo bili korak bliže ka realizaciji tog cilja. Politički mentalitet društva u kojem živimo može se promeniti jedino menjanjem sebe, što je neophodno ukoliko se nastoji uspostaviti nezavisno ustavno sudstvo koje će, prilikom sopstvenog postupanja u okviru ustavom utvrđene nadležnosti, uvek i jedino iskazivati lojalnost prema ustavu, njegovim načelima i vrednostima, i uprkos uvek mogućem političkom pritisku i iskušenju u određenom trenutku. Svako društvo koje dostigne takav, izuzetno visok nivo demokratsko-pravne svesti može se pohvaliti građanima koji će, s puno optimizma, nade i vere ali i uvek prisutnim stepenom sumnje, moći da se pouzdaju u ustavno sudstvo svoje države. Željeni cilj dostići će, u punom kapacitetu, jedino društvo u kojem se, naporima demokratske vlasti i njenih građana, teži ka uspostavljanju pravne države, čiji će se osnovni postulati zasnivati na očuvanju stabilnosti državnih institucija i poštovanju važećih pravnih propisa, čiji pravni integritet nezaobilazni politički uticaj nikako ne bi smeо dovesti u pitanje.

Literatura

1. *Constitutional court*. Dostupno na: <http://encyclopedia2.thefreedictionary.com/Constitutional+Court> (4. 10. 2017).
2. Đurić, V. (2000). *Ustavna žalba*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
3. Garlicki, L. (2007). Constitutional courts versus supreme courts. *International Journal of Constitutional law*, 5(1). Dostupno na: <https://academic.oup.com/icon/article/5/1/44/722508/Constitutional-courts-versus-supreme-courts> (4. 10. 2017).
4. *How cases reach the Constitutional Court*. Dostupno na: <http://www.sahistory.org.za/article/how-cases-reach-constitutional-court> (4. 10. 2017).
5. Jovičić, M. (2006). *Ustav i ustavnost*. Beograd: Službeni glasnik i Pravni fakultet Univerziteta.
6. Lilić, S. (2007). Da li je ustavna žalba efikasni pravni lek za suđenje u razumnom roku? *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 55(2): 67-85.
7. Marković, R. (2017). *Sa ustavne osmatračnice*. Beograd: Službeni glasnik i Dosije studio.
8. Marković, R. (2013). *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta.
9. Marković, R. (1973). *Pokretanje ustavnog spora o ustavnosti normativnih akata*. Beograd: Savremena administracija.

10. Nastić, M. (2009). Uloga Evropskog suda za ljudska prava i domaćih ustavnih sudova u zaštiti ljudskih prava. *Pravni život*, 58(14): 933–948.
11. Nenadić, B. (2009). O kontroli ustavnosti međunarodnih ugovora. *Pravna riječ*, 6(18): 75–94.
12. Odluka Ustavnog suda Republike Srbije. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 68/2012.
13. Petrov, V. (2015). *Parlamentarno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta.
14. Petrov, V. (2009). Svojstva i funkcije modernog ustava. *Pravna riječ*, 6(18): 235–245.
15. Petrović, D. (2007). *Novi Ustav i savremena Srbija*. Beograd: Institut za političke studije.
16. Simović, D. (2012). Ustavna žalba – teorijskopravni okvir. *Analji Pravnog fakulteta u Beogradu*, 60(1): 203–223.
17. Slavnić, Lj. (2009). Neki aspekti ustavne žalbe i uloga Ustavnog suda. *Pravni život*, 58(14): 913–932.
18. Slavnić, Lj. (1998–1999). Rekonstrukcija ili ukidanje ustavnog sudstva u svetlosti misli M. Jovičića. U: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* (265–269). Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta.
19. Slavnić, Lj. (1996). Ustavno sudstvo – instrument pravne države. *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 82(1–3): 583–594.
20. Stojanović, D. & Vučić, O. (2009). Domašaj ustavnosudskog ispitivanja odлуka redovnih sudova u postupku odlučivanja o ustavnim žalbama građana. *Pravni život*, 58(14): 879–895.
21. Stojanović, D. (2007). *Ustavno pravo*. Niš: Sven.
22. Treneska-Deskoska, R. (2009). Constitutional complaint. *Pravni život*, 58(14): 851–863.
23. Ustav Republike Srbije. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/06.
24. Vesterdorf, B. (2006). A constitutional court for the EU? *International Journal of Constitutional Law*, 4(4): 607–617. Dostupno na: <https://academic.oup.com/icon/article-lookup/doi/10.1093/icon/mol026> (4. 10. 2017).
25. Vučić, O., Petrov, V., Simović, D. (2010). *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika: teorija, norma, praksa*. Beograd: Dosije studio.
26. Vučić, O. (2010). *O zaštiti prava*. Beograd: Dosije studio.
27. Vučić, O. & Stojanović, D. (2009). Ustavno sudstvo na preseku prava i politike. *Analji Pravnog fakulteta u Beogradu*, 57(2): 89–109.
28. Vučić, O. (2009). Ustavna žalba – o razlozima uvođenja ovog sredstva neposredne zaštite ljudskih prava i sloboda ujemčenih ustavom. *Pravna riječ*, 6(18): 95–106.

29. Wade, E. C. S. & Bradley, A. W. (1993). *Constitutional and administrative law*. New York: Longman.
30. Zagaris, B. (1998). The amparo process in Mexico. *United States-Mexico Law Journal*, 6(1): 61–69. Dostupno na: <https://litigation-essentials.lexisnexis.com/webcd/app?action=DocumentDisplay&crawlid=1&doctype=cite&docid=6+U.S.- ex.+L.J.+61&srctype=smi&srnid=3B15&key=9f7427a5f3216b4928da2507f864f056> (4. 10. 2017).
31. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 40/15.
32. Zakon o Ustavnom sudu. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 109/2007.

CONSTITUTIONAL COURT AS INDICATOR OF LEGAL CONTROL OF POLITICS LEGAL OR POLITICAL BODY?

Marko Andrun²⁴

Summary: In the first part of the article, the author explains the complex legal and political nature and functions of the Constitution as the highest general act of a state, which is at the top of the hierarchy of legal acts; a complete understanding of its legal, political and functional sense is necessary in order to adequately grasp the nature of the function of the Constitutional Court as the guardian of the values and order proclaimed by the Constitution. In the second part, the author provides a brief but precise explanation of the nature of the function of constitutional courts with the aim of declaring them legal and/or political bodies; in case of some complex issues the author stresses their legal arrangement exclusively in the Republic of Serbia, having in mind their complexity at the level of comparative constitutional and legal regulatory rules. Conducting research on a constitutional court as an indicator of legal control of politics represents a giant step towards the fulfilment of the aforementioned aims, as well as the firm evidence of the mixed legal and political nature of the function of constitutional courts.

²⁴ Phd Candidate at the University of Belgrade Faculty of Law

Prilozi



Objavljeno u: *Policjski glasnik, god. 3, br. 4/1907, str. 29–30*

PRIMENA NAUČNIH METODA U POLICIJSKIM I SUDSKIM ISTRAGAMA

od R. A. Reiss-a
profesora policije na univeritetu u Lozani

(svršetak)

Danas postoje tri naučna sistema, koji nam dopuštaju da brzo i nesumnjivo konstatujemo identitet izvesne ličnosti, i da istu ličnost opišemo do savršenstva. Prvi je sistem Bertilonov, koji je danas usvojen gotovo u svima zemljama, i za koji se ima zahvaliti dugom i revnosnom radu Alfonsa Bertilona, šefa odeljenja za identifikaciju u pariskoj prefekturi. Sistem ovaj, nazvat antropometrijskim opisivanjem, ili prosto Bertilonažem počiva, u glavnom, na ovim principima:

1. Nepromenljivosti čovečjeg skeleta posle 20 god. starosti. Neznatno uvećavanje stasa, koje se često produžuje za 2-3 god. izravnato je, s druge strane, savijanjem kičmenih obrtanja, koje počinje oko 20 god. i produžava se do najpozniје starosti;
2. U očiglednoj i znatnoj razlici u dimensijama između skeleta raznih ličnosti, i
3. U sposobnosti pojedinih delova čovečjeg tela za lako i tačno merenje pomoću sprava vrlo proste konstrukcije.

Na kartonima, koji se klasificiraju po merama, nalaze se još i opisna obaveštenja, podaci o osobenim znacima i fotografije u dve poziture: en face i u profilu.

Drugi sistem identifikacije jeste onaj živih slika, za koji se takođe ima zahvaliti Bertilonu.

Pod živim slikama valja razumeti precizno opisivanje najkarakterističnijih elemenata čovečjeg tela pomoću specijalnog rečnika.

Upotreba specijalnog rečnika potrebna je s toga, što običan govor ne raspolaze izrazima za ekstremne slučajeve. Srednji slučajevi obično su označeni, kvalifikativima: zajednički, srednji, obični, koji nam daju neodređenu ideju o obliku jednog dela čovečjeg tela, kao n. pr. nosa. Zahvaljujući Bertilonu, mi danas raspolažemo naročitim rečnikom za opisivanje ljudske fizionomije.

Rečnik ovaj korisno nam služi i za iznalaženje krivaca u begstvu.

Pretpostavimo, da smo dobili fotografiju jednog nepoznatog lica, koje je u slobodi, sa zadatkom, da pomoću fotografije ovo lice iznađemo i zatvorimo. Bilo bi vrlo nezgodno, pa u nekoliko i nemoguće, kad bi mi ovu fotografiju svakog časa vadili iz džepa i sravnjavali sa ličnostima na ulici ili u javnim lokalima. S toga je neophodno potrebno, da pre otpočetog istraživanja detaljno anališemo dobivenu fotografiju, i tako reći, u našem mozgu reproducujemo sliku tražene ličnosti. Poznata je stvar, da mi možemo misliti samo o onome što smo u stanju rečima izraziti, i da mi možemo videti u mislima samo ono, što smo u stanju opisati. Da bi se, dakle, jedna slika mogla zapamtiti, neophodno je potrebno umeti je opisati rečima. Pomoću specijalnog rečnika, pak, agent sigurnosti u stanju je, da dobivenu fotografiju precizno opiše i na ovaj način da u svojim mislima reprodukuje tačnu sliku ličnosti, koju ima da istražuje. Ovo poslednje može se postići i bez fotografije, samo pomoću kartona za žive slike, na kome se nalazi precizan opis tražene ličnosti.

Žive slike korisne su još i za klasificiranje fotografija prema obliku i pravcu pojedinih delova lica, koje je klasificiranje našlo svoju praktičnu primenu u sastavljanju naročitih albuma za organe sigurnosti, tako zvanih »D. K. V.« :

I najzad, treći sistem identifikacije jeste sistem daktiloskopije.

Kao što smo već pomenuli, nesumnjivo je dokazano, da ne postoje dva lica, čije bi papilarne linije prstiju i šake imale isti oblik i pravac. Prema ovakvom stanju stvari, linije ove odlično su sredstvo za identifikaciju.

Upotreba otiska prstiju stara je stvar, koju su još stari Egipćani i Indijanci upotrebjavali, ali je tek u novije vreme, zahvaljujući Galtonu, Henriu, Bertilonu, Visetihu i Rošeru na racionalnom klasificiranju dobivenih otisaka, postala sigurno sredstvo za identifikaciju. Šteta je samo, što se svi biro-i za identifikaciju pomoću ovih otisaka ne služe istom metodom u klasificiranju, usled čega se porađaju velike nezgode.

Neki misle, da bi daktiloskopija mogla potpuno zameniti Bertilonaž, za koji vele da ima tu nezgodu, što je uzimanje mera dugo i teško za proste agente. Mi ne delimo ovo mišljenje. Sa malo više pažnje i vežbanja uspeva se, za kratko vreme, u brzom i preciznom dobijanju antropometrijskih mera. Pored ovoga, na antropometrijskim kartonima nalaze se takođe otisci prstiju, te nam na ovaj način sistem Bertilonov pruža mnogo više garantije no sama daktiloskopija, a u pitanju o identitetu čovek mora biti i suviše obazriv. Još nam izgleda, da bi istraživanje identičnosti pomoću daktiloskopije zahtevalo naročito izvežbani personal zbog finesa s kojima je skopčano.

Pominjemo još, kao specijalne sisteme identifikacije: utvrđivanje antropometrijskog opisa pomoću odela od d-r Đordja Bertilona i konstatovanje identičnosti nepoznatih leševa.

Naglasili smo ranije, da u delokrug naučne policije dolazi i poznavanje načina rada pojedinih kategorija zločinaca. I doista, kako ćemo moći otkrivati zločine i zločince, ako ne budemo poznavali svet iz koga se zločinci regrutuju, njihove navike, način njihovog rada i t. d. Izjavljujemo odmah, da se ova poznavanja ne mogu stići pomoću statistike i razgovora sa zločincima u zatvoru, koji svake razgovore o njihovom načinu života i njihovim osobinama shvataju uvek sa šaljive strane.

Za praktično izučavanje zločinaca potrebno je posećivati njihova društva, razgovarati s njima njihovim jezikom, i dobro poznati način njihovog rada, kao i oruđa kojima se služe.

Zahvaljujući ovim istraživanjima mi znamo, da i u svetu zločinaca, baš kao i u poštenom svetu, ima specijalista, koji se bave samo izvesnom vrstom posla, i da u dve trećine slučajeva zločinac ne radi sam, već u društvu sa sebi ravnima.

Falsifikate lažnog novca nikad, n. pr. ne izrađuje jedno lice, već uvek organizovana družina, u kojoj svaki član ima svoju određenu dužnost: jedan nabavlja materijal, drugi izrađuju falsifikate, treći ih rasturaju i t. d.

Praktično izučavanje zločinaca pruža nam još i dragocena obaveštenja o međunarodnim zločinačkim bandama, koje se u poslednje vreme sve više i više umnožavaju, zahvaljujući razvijenosti današnjih saobraćajnih sredstava.

U kratko rečeno: praktično izučavanje zločinačkog sveta, koje ulazi u obim naučne policije, snabdeva nas veoma korisnim znanjima za uspešno vođenje policijskih i sudskih istraga. U ovome je bitna razlika između naučne policije i kriminalne antropologije, jer dok prva obraća poglavitu pažnju na praktičnu stranu, dotle se druga zanima više teorijom.

Ostaje nam još da ispitamo: koje su ličnosti pozvane da izučavaju policiju.

Nesumnjivo je, da je ovo, na prvom mestu, dužnost veštaka, koji su pozvani da pomažu i policiju i sud u njihovim istraživanjima. Aktivnost veštaka u domenu naučne policije obuhvata primenu sviju naučnih metoda, o kojima

smo govorili. Ova je aktivnost, dakle, veoma prostrana, i s toga zahteva dug i ozbiljan teorijski i praktičan rad.

Sa izvesnim odeljcima naučne policije, kao što su oni o konstatovanju identiteta i analisanju fotografija, treba da su upoznati agenti sigurnosti. Sprema ovih agenata za službu mora biti mnogo temeljnija no što je danas, ako hoćemo da uspešno ratujemo sa zločincima.

Najviše koristi od izučavanja naučne policije imaće, pak, istražne sudije, sudije prvostepenih sudova i advokati. Ne pretendujemo ni u koliko, da od ovih ličnosti stvorimo prave specijaliste za veštačenje, ali ćemo se potruditi da im pokažemo u pravoj boji svet koji imaju da optužuju, da sude ili da brane u njihovoj budućoj karijeri. Pokazaćemo način rada pojedinih kategorija zločinaca da bi mogli, u samom početku istrage, poći pravim putem, na kome će otkriti zločinca. Upoznavajući ih sa različitim metodama za otkrivanje falsifikata, mi ćemo im u isto doba pružiti mogućnosti da kontrolišu mišljenja veštaka o ovom predmetu.

Na ovaj način, i sudije, i istražni organi, i advokati znaće imati u danim slučajevima mesta veštačenju, i sa kolikim izgledima na uspeh. Izučavanje naučne policije neophodno je, dakle potrebno budućim ljudima od zakona. Ovo su vrlo dobro pojmili učesnici poslednjeg međunarodnog kriminalno-antropološkog kongresa u Turinu (1906), kad su izrazili želju: da izučavanje naučne policije bude u buduće sastavni deo univerzitetskog programa. Dva italijanska i naš univerzitet već su ostvarili ovu želju. Neka bi naša predavanja bila od koristi budućim ljudima od nauke i pravnicima.

S francuskog D. Đ. Alimpić

Prikazi



Slobodan P. Orlović
Ustavno pravo

Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta, 2018, 395 str.

Darko Simović
Kriminalističko-poličijska akademija, Beograd

Udžbenik Ustavno pravo Slobodana P. Orlovića, redovnog profesora Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu (Novi Sad, 2018, prvo izdanje, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu), sastoji se od pet širih tematskih celina na ukupno 395 stranica. Reč je o originalnom pristupu u izlaganju materije ustavnog prava, tako da ovaj udžbenik nije kompilacija ni kopija već postojeće udžbeničke literature u Srbiji.

Prva glava, naslovljena „Ustav i ustavno pravo”, obuhvata sva uvodna pitanja te nastavne discipline, proširena istorijskim razvojem ustavnosti i temom donošenja i promene ustava. Za razliku od preovlađujućeg pristupa u ustavopravnoj udžbeničkoj literaturi u Srbiji, u udžbeniku profesora Orlovića opšta i nacionalna istorija ustavnosti izložene su izrazito sumarno, uz brižljivo odabранe činjenice koje su, prevashodno, deo opšte kulture. Imajući u vidu da istorijsko nasleđe ustavnog prava uglavnom stvara odbojnost kod studenata, profesor Orlović se sasvim opravdano opredelio da, obrađujući pojedine institute ustavnog prava, pruži kratak osvrt i na njihov opšti i nacionalni istorijski razvoj. To je ujedno i sasvim primeren način da se pojedina, delikatna pozitivnopravna rešenja približe čitaocu prikazom njihove evolucije. Poslednji odeljak prve glave posvećen je državi i osnovnim načelima moderne ustavno-

sti, gde autor vešto i znalački sažeto upoznaje čitaoca sa osnovnim pojmovima iz teorije države i prava (demokratija, vladavina prava, suverenost, legitimitet itd). Na taj način su zaokružena uvodna izlaganja, dok upoznavanje sa sadržinom svih relevantnih pojmoveva značajno olakšava čitaocu da prati potonju analizu pojedinih instituta ustavnog prava.

Druga glava udžbenika je posvećena ljudskim pravima i slobodama. S obzirom na njeno mesto u strukturi izlaganja, ali i na obim koji joj autor posvećuje, nesumnjivo je da je tema ljudskih prava jedna od centralnih u udžbeniku. Sledeći svoj analitički pristup da čitaoca najpre upozna sa istorijskim razvojem i da mu pruži opšti teorijski osvrt na prirodu pojedinih instituta, autor je i izlaganje o ljudskim pravima i slobodama u osnovi podelio na dva dela. Prvi deo sadrži uopšteno izlaganje o evoluciji, izvorima i pojedinim ljudskim pravima, dok drugi deo glave prikazuje pozitivnopravni ustavni okvir ljudskih prava u Republici Srbiji. U skladu s postojećim stanjem u razvoju ljudskih prava, autor posebno apostrofira proces internacionalizacije ljudskih prava, tako da priličan deo svog izlaganja na ovom polju posvećuje međunarodnom pravu ljudskih prava.

Treća glava, premda izuzetno sadržajna i obimna, naslovljena je jednostavno „Izbori”. Za razliku od dosadašnjih udžbenika ustavnog prava u Srbiji, autor je temi izbora posvetio znatan prostor. U trećoj glavi, profesor Orlović je izrazito iscrpno obradio sve elemente izbornog sistema i izbornog procesa. Iako nije uobičajeno da se studenti u okviru ustavnog prava tako detaljno upoznaju s materijom izbornog prava, takav pristup se opravdava činjenicom da predstavnička demokratija živi i otelovljuje se posredstvom izbora. Autor je obradio i institute neposredne demokratije (narodna inicijativa i referendum) i političke stranke. Budući da su narodna inicijativa i referendum više izuzetak nego pravilo u savremenim državama, navedene institute treba prevashodno shvatiti kao mehanizme korekcije predstavničke demokratije, zbog čega su, sasvim opravданo, i izloženi u okviru glave posvećene izborima. Treću glavu autor zaokružuje odeljak o političkim strankama, bez kojih je savremena predstavnička demokratija nezamisliva.

Četvrta glava – „Horizontalna organizacija vlasti”, posvećena je centralnim organima državne vlasti. Izlaganje o horizontalnoj organizaciji vlasti autor započinje razmatranjem i objašnjenjem pojedinih oblika sistema vlasti, nakon čega slede izlaganja o parlamentu, šefu države, vladu, sudovima i ustavnom sudstvu. Svaka ustavna institucija je osvetljena iz istorijske, teorijske, uporednopravne i pozitivnopravne perspektive. Upravo u četvrtoj glavi do punog izražaja dolazi bogato pedagoško iskustvo i veština pisanja profesora Orlovića, jer je najdelikatnije institute ustavnog prava uspeo da objasni izrazito jednostavno i razumljivo, ne upadajući, pritom, u zamku preteranog uprošćavanja. Opredeljenje autora da ne daje samo puki prikaz pozitivnopravnih rešenja, već

da ih sve vreme razmatra i iz kritičke perspektive, daje poseban kvalitet ovoj glavi. Na taj način, čitaoci će biti posebno nadahnuti da promišljaju o vrlinama i manama pojedinih ustavnih rešenja.

Peta glava, naslovljena „Vertikalna organizacija vlasti”, posvećena je teritorijalnom uređenju države. Zapravo, prvo se izlažu oblici državnog uređenja, a potom slede odeljci posvećeni unitarnoj državi, savezima država i federaciji. Nakon toga, autor znatan prostor posvećuje konceptu regionalne države, koji je u teoriji i dalje potpuno neprihvaćen. Ovo izlaganje premašuju primarno pedagošku ulogu i ima nesumnjiv podsticaj za razvoj srpske ustavnopravne nauke. Sledi izlaganja o dva standardna oblika teritorijalne decentralizacije: teritorijalnoj autonomiji i lokalnoj samoupravi. Autor se nesumnjivo pokazao i kao dobar poznavalač vertikalne organizacije vlasti, budući da je sve nijanse u razlikama između pojedinih oblika državnog uređenja uspeo da predstavi razumljivo i bez preteranog detaljsanja.

Opšti je utisak da je udžbenik profesora Orlovića brižljivo pripreman godinama i da je proizašao iz bogatog i dugog pedagoškog iskustva, o čemu svedoči i umešan odabir tema koje treba da predstavljaju udžbeničko štivo iz veoma bogate materije ustavnog prava. Svoja znanja iz oblasti ustavnog prava autor nije nerezonski eksplatisao, niti je udžbenik opterećivao nepotrebnim detaljima, što je zamka kojoj teško odoleva pretežan broj univerzitetskih profesora.

Poseban kvalitet udžbenika je jednostavna i sažeta rečenica, razumljiva onima koji se prvi put susreću s materijom ustavnog prava. No, jednostavnost izlaganja autora ni u jednom trenutku nije dovela do preteranog uprošćavanja instituta ustavnog prava. Istovremeno, udžbenik profesora Orlovića prevazi-lazi svoju primarnu udžbeničku funkciju i, zbog svog objektivnog i kritičkog pristupa pozitivnopravnim rešenjima, ostaje svedočanstvo o funkcionisanju ustavnog sistema Republike Srbije.

Naposletku, usuđujemo se da predvidimo da će udžbenik profesora Orlovića doživeti veliki broj izdanja i da će, pored svoje osnovne pedagoške svrhe, biti rado čitano i citirano štivo i u širim naučnim i stručnim krugovima.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.98

NBP : Nauka-Bezbednost-Policija : journal of criminalistics and law = žurnal za kriminalistiku i pravo / editor-in-chief Biljana Simeunović-Patić. - Vol. 1, no. 1 (1996)- . - Belgrade : Academy of Criminalistic and Police Studies, 1996- (Belgrade : Službeni glasnik). - 24 cm

Tri puta godišnje.

ISSN 0354-8872 = НБП. Наука, безбедност, полиција

COBISS.SR-ID 125217799